

การเมืองของนโยบาย (Politics of Policy)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รงค์ บุญสวยขวัญ¹

Assist.Prof.Dr. Rong Boonsuaykhuan

บทนำ

นโยบายเป็นกระบวนการสำคัญมากของระบบการเมือง เพราะนโยบายของรัฐและรัฐบาลมีผลกระทบต่อภาคส่วนต่าง ของสังคมการเมืองอย่างไม่ว่าจะเลี่ยงได้ สมาชิกในฐานสังคมการเมืองจึงเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากเนื้อหาสาระของนโยบายโดยตรง เช่นเดียวกับกระบวนการทางนโยบายนั้นมันมีขั้นตอนที่ซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับตัวกระทำทางการเมืองที่ต้องเข้าไปมีบทบาทการตัดสินใจจากการใช้อำนาจรัฐและเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกันไปตามบริบทการเมือง ส่งผลให้นโยบายออกมาสู่การปฏิบัติที่อาจจะขนานนามนโยบายว่า นโยบายดี นโยบายไม่ดี หมายถึงว่า นโยบายนั้นอาจจะเป็นที่ถูกใจ ชื่นชอบ ตรงตามความต้องการของประชาชน ตรงกันข้ามกับบางนโยบายที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน อาจส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาของการใช้อำนาจต่อนโยบายจากตัวกระทำทางการเมืองในปริบททางการเมืองนโยบายได้เสมอ เช่นเดียวกับในปริบททางการเมืองอำนาจทางนโยบายนี้จึงเป็นการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายและให้ความหมายของคำว่านโยบายที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของการเมืองที่มีตัวกระทำทางอำนาจมีบทบาทที่แตกต่างกันไป จากในปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในการเมืองของการกำหนดนโยบาย พบว่าในบางลักษณะการเมืองสามารถผ่านนโยบายออกมาอย่างรวดเร็วหรือง่ายเพื่อนำไปปฏิบัติ ตรงกันข้ามกับบางระบบการเมืองพบว่านโยบายผ่านออกมายาก ถูกต่อต้าน ถูกวิพากษ์ หรือบางระบบการเมืองผ่านออกมาเป็นนโยบายมาแล้วไม่อาจจะปฏิบัติได้ อาจจะเป็นในช่วงหรือลักษณะการเมืองยุคเดียวกัน หรืออาจจะพบแตกต่างกันในบางระบบการเมือง หากพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วพบว่านโยบายจะสัมพันธ์กับอำนาจของตัวกระทำทางการเมืองท่ามกลางความแตกต่างกันของแต่ละระบบการเมือง

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายถึงการเมืองกับอำนาจในการกำหนดนโยบายและความหมายของนโยบายที่สัมพันธ์กับอำนาจการเมืองนั้น ตลอดจนถึงการใช้อำนาจของตัวกระทำทางการเมืองในปริบทของนโยบายสาธารณะในสังคมการเมือง โดยอธิบายผ่านสังคมการเมืองไทย ทั้งนี้ผู้เขียนได้ทำการอธิบายผ่านการตีความเชิงสังเคราะห์จากความเป็นเหตุและเป็นผลของการเมืองที่หมายถึงอำนาจกับกิจกรรมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

นโยบายกับการเมือง และ/หรือการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย

การเมือง และ นโยบาย

ในงานชิ้นนี้ได้กล่าวถึงนโยบายกับการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Politics in Policy Process) ที่มีประเด็นครอบคลุม 3 ประเด็น คือ ประเด็นแรก คือ นโยบาย ประเด็นที่สอง “การเมือง” ประเด็นที่สาม คือ “รูปแบบรัฐหรือรูปแบบการเมือง”

ประเด็นแรก เมื่อกล่าวถึงนโยบาย ในทฤษฎีนี้ เราเน้นที่ “กระบวนการ” ให้ได้นโยบายมากกว่าสาระสำคัญหรือเนื้อหาสาระนโยบาย ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นเรื่องของอำนาจต่าง จะเป็นประเด็นความสำคัญ แม้ว่าจะมีการยอมรับกันว่า กระบวนการของนโยบายนั้นมันจะจริงจริง 3 ตอน คือ ขั้นตอนแรก คือ การกำหนดนโยบาย ขั้นตอนที่สอง คือ การปฏิบัติตามนโยบาย และขั้นตอนที่สาม คือ

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

การประเมินผลนโยบาย ก็ตาม แต่ขั้นตอนที่มีกระบวนการใช้อำนาจของตัวกระทำทางการเมืองนั้นมีการใช้อำนาจค่อนข้างมากในขั้นตอนแรก ขั้นตอนนี้จึงเป็นเหมือนเวทีแห่งอำนาจในนโยบาย หรือนโยบายที่เต็มไปด้วยพลังอำนาจ เป็นมิติสำคัญในการเมืองของการกำหนดนโยบาย

ประเด็นที่สอง เมื่อกล่าวถึงคำว่า “การเมือง” เป็นคำที่มีความหมายที่หลากหลายแตกต่างกันไปมากมาย ตามแต่ความพึงประสงค์ของการให้คำนิยาม ความหมายของการเมืองในที่นี้จึงต้องการความหมายถึงกิจกรรมกระบวนการใช้อำนาจ (Use of Power) ของตัวกระทำทางอำนาจต่าง โดยพฤติกรรมการใช้อำนาจทางการเมืองนั้นตรงกับที่ Shively ได้อธิบายว่ามีสองรูปแบบ คือ การใช้อำนาจโดยตรงและการใช้อำนาจโดยอ้อม (Manifest Power & Implies Power) ดังนั้น ปริณิพจน์ทางอำนาจทางนโยบาย คือพื้นที่ของการใช้อำนาจที่สัมพันธ์กับตัวกระทำทางอำนาจ หมายถึงว่า ตัวกระทำทางอำนาจเป็นแบบใด ย่อมมีกลไก กระบวนการแสดงออกทางอำนาจตามธรรมชาติของตัวกระทำแบบนั้น

ประเด็นที่สาม การจะกล่าวว่าการเมืองในนโยบายเป็นอย่างไรนั้นต้องเข้าใจถึง “ตัวแบบรัฐ” เสียก่อน เพราะการเมืองกระบวนการกำหนดนโยบายคือกระบวนการใช้อำนาจของตัวกระทำทางการเมืองหรืออำนาจรัฐในปริณิพจน์ทางนโยบาย เพื่อการตัดสินใจและเพื่อมีอิทธิพลในการตัดสินใจต่อนโยบาย ทั้งนี้ ประเด็นพิจารณาเบื้องต้นจึงอยู่ที่ว่ารูปแบบรัฐนั้นมีความหมายที่กิจกรรมทางอำนาจ ของรัฐในบริบทรัฐแบบทุนนิยมเสรีปัจจุบัน ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ภูมิณี ได้ศึกษาและสังเคราะห์รูปแบบรัฐ 5 รูปแบบ ที่เลือกใช้ในการวิเคราะห์กับกระบวนการกำหนดนโยบายครั้งนี้ คือ ตัวแบบรัฐนิยม รัฐพหุนิยม รัฐแบบสหการ รัฐแบบทางเลือกสาธารณะ หรือเหตุผลในการเลือก และรัฐชนชั้นนำ

1. ตัวแบบรัฐนิยม (Statist Model หรือ Neo- Statism) ตัวแบบรัฐนิยมเป็นแนวคิดที่อธิบายความอิสระในการตัดสินใจของรัฐที่มาจากอิทธิพลของลัทธิ “อำนาจอธิปไตย” (Doctrine of Sovereignty) ที่ยอมรับอำนาจอธิปไตยอยู่ที่รัฐ โดยมีฐานคิดว่า “รัฐมีอำนาจ มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเสมอ แม้ว่าจะมีกลุ่มสังคมต่างใช้อิทธิพลหรืออำนาจต่อรองเพื่อผลักดัน” งานของ Scokpol เสนอว่าบทบาทรัฐสองประการ คือ ประการแรกบทบาทรัฐในการเป็นเป็นผู้แสดงหลัก (Actor) ของสังคม ประการที่สอง รัฐในฐานะโครงสร้างในรูปสถาบัน ทั้งสองประการนี้รัฐจะมีอิสระในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย โดยไม่จำเป็นต้องสนใจตอบสนองความต้องการของสังคม ความอิสระในการตัดสินใจของรัฐส่งผลให้ความสามารถที่จะผลักดันนโยบายบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับรัฐมีศักยภาพหรือขีดความสามารถ (capacity) ที่จัดระเบียบทางสังคม เศรษฐกิจภายใน และความสัมพันธ์กับภายนอก ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของรัฐ งานของ Wiess และ Hobson เรียกว่า Neo- Statism เชื่อว่ารัฐมีความเป็นอิสระในฐานะผู้ที่มีบทบาทแสดงหลักอิสระจากอำนาจอื่น แม้ว่าจะไม่อิสระเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่ก็มีความเป็นอิสระสูงกว่าอำนาจสังคมอื่น

2. ตัวแบบรัฐแบบพหุนิยม หรือ Plural State เป็นลักษณะรัฐที่เน้นความสำคัญของพลังทางสังคม (Social Force) ที่ “พลังทางสังคมมีหลายศูนย์อำนาจ” อันมาจากกลุ่ม องค์กร ขบวนการทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการของรัฐ เช่นดังที่อนุสรณ์ ภูมิณี อธิบายความสำคัญของกลุ่มทางสังคมผ่านกระแสความคิดแบบพหุนิยมเห็นว่า ในสังคมสมัยใหม่นั้นอำนาจหาได้กระจุกตัวอยู่ในมือของผู้กุมอำนาจรัฐแต่เพียงลำพังไม่ หากกลับกระจัดกระจายอยู่ในสถาบันและกลุ่มต่าง ในสังคมด้วยเหมือนกัน ดังนั้น สถาบันและกลุ่มหลากหลายเหล่านี้ จึงควรจะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของสังคมและควบคุมบทบาทของรัฐพหุนิยม หรือ Pluralist จึงอธิบายว่าอำนาจ คือการปฏิบัติการของปัจเจกบุคคลที่มีแรงจูงใจด้วยผลประโยชน์ ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรม และแข่งขันเพื่อตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบาย

3. ตัวแบบรัฐในเชิงสหการหรือรัฐในแนวบรรษัทนิยม (Corporatist Models of the State) แนวคิดตัวแบบเชิงสหการ อธิบายว่า เป็นแนวคิดนี้เกิดจากปฏิกิริยาที่มีต่ออำนาจรัฐและความขัดแย้งซึ่งอยู่ในระบบทุนนิยม แนวคิดนี้ที่เกิดจากความคิดพหุนิยมที่เน้นบทบาทของกลุ่มเป็นกลไกในการกระทำหรือกลุ่ม องค์กร

สมาคมทางสังคมเป็นตัวกระทำทางการเมือง สมาคมฯ หรือกลุ่มทางสังคมเป็นตัวถ่วงดุลอำนาจรัฐ ประสานผลประโยชน์ทั้งหลายในสังคม โดยให้กลุ่มองค์กรต่าง เห็นสอดคล้องต้องกัน พัฒนาการทางการเมืองแสดงพลังอำนาจมาจากกลุ่มองค์กร สมาคมทางสังคม (Function Associate) ที่รวบรวมกันขึ้นเพื่อมีบทบาทต่อการตัดสินใจใช้อำนาจรัฐ มิได้เป็นกลุ่ม องค์กร สมาคมทางสังคมในระดับล่าง แต่เป็นกลุ่ม องค์กร สมาคมระดับสูง (Peak Organization) อันมาจากการประกอบขึ้นเป็นตัวแทนกลุ่ม องค์กร สมาคมระดับล่าง กลุ่มองค์กรระดับสูงนั้นเป็นตัวแทนในนาม “บริษัท” หรือ “สหการ” (Corporate Group) ก็จะเป็นองค์กรระดับสูงที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทน ทั้งนี้ สหการมี 2 ประเภท คือ 1) สหการโดยรัฐหรือบริษัทโดยรัฐ (Corporatism State) คือรัฐจะครอบงำการกำหนดนโยบาย คือนโยบายจะถูกกำหนดจากบนลงล่าง โดยกลุ่มอาชีพปฏิบัติตาม สมาคมและกลุ่มต่าง จึงตกเป็นเครื่องของรัฐ 2) สหการโดยสังคมหรือบริษัทโดยสังคม (Societal Corporatism) องค์กรทางสังคมกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกับรัฐ ทำให้ผลประโยชน์จึงตกอยู่กับเบื้องล่าง ภาคสังคมมีความอิสระและมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบาย สามารถกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ต่อกลุ่มเบื้องล่าง ตามบทบาทของตัวแทนในกระบวนการกำหนดนโยบาย

4. ตัวแบบรัฐในเชิงการจัดสนใจเลือกสาธารณะ (Public Choice) ตัวแบบการจัดสนใจเลือกสาธารณะมาจากฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์ โดยมุ่งศึกษาการจัดสนใจของปัจเจกชนในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐโดยอาศัยกระบวนการทางการเมือง คือ “การออกเสียงเลือกตั้ง” ทั้งนี้ การจัดสนใจของปัจเจกบุคคลหรือสาธารณชนในการเลือกพรรคการเมืองใดนั้น พรรคการเมืองนั้นต้องมีนโยบายสอดคล้องกับความต้องการหรือสอดคล้องสัมพันธ์กับข้อเรียกร้องของคนกลุ่มในสังคม ดังนั้น การจัดสนใจเลือกของปัจเจกชนจึงมีเหตุผล นั่นคือ แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง (Maximization of Utility) ดังนั้นกิจกรรมทางการเมืองของผู้คน และนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นผลรวมจากการจัดสนใจเลือกและการกระทำของปัจเจกชนที่มาจากพื้นฐานของเหตุผลหรือประโยชน์ทั้งสิ้น ตัวแบบนี้มีฐานคิดว่า พฤติกรรมการจัดสนใจในกิจการที่เป็นเรื่องส่วนรวมทั้งหลายจะไม่แตกต่างจากพฤติกรรมของคนแต่ละคน นั่นคือ เหตุผลหมายถึงประโยชน์ จึงจัดสนใจเลือกและกระทำ มีการเปรียบเทียบว่าสภาพที่ไม่แตกต่างจากการแลกเปลี่ยนซื้อขายในระบบตลาด รัฐหรือรัฐบาลมีฐานะเป็นหน่วยผลิต (Firm) นโยบายและบริการต่าง โดยผ่านพรรคการเมืองหรือนักการเมืองจะเป็นผู้ประกอบการทางการเมือง (Political Entrepreneurs) ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายอุปทาน (Supply) ในการผลิตสินค้าสาธารณะหรือนโยบาย ส่วนประชาชนเป็นกลุ่มคนอยู่ในฝ่ายอุปสงค์ (Demand) ในฐานะของผู้บริโภคนโยบายและบริการ ผ่านการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง การซื้อนโยบายและบริการสาธารณะจากการเมืองและรัฐบาลผ่านการเลือกตั้งด้วยเหตุผล (Rational) คือการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด เช่นนี้ กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายในตัวแบบการจัดสนใจเลือกสาธารณะจึงเป็นการหาจุดดุลยภาพ (Equilibrium) ระหว่างอุปสงค์จากฝ่ายประชาชน และอุปทานจากฝ่ายนักการเมืองและข้าราชการ นโยบายที่กำหนดออกมาจึงเกิดจากการจัดสนใจในกรอบของเงื่อนไข 1) การสร้างคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนของนักการเมือง 2) การแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองของประชาชน

5. ตัวแบบรัฐของชนชั้นนำ (Elitism State) เป็นแนวคิดชนชั้นนำเห็นว่า “ในทุกสังคมจะมีชนชั้นของบุคคลผู้เหมาะสมที่จะเป็นผู้ปกครองเพียงชนชั้นเดียว ซึ่งชนชั้นนำพวกนี้มีคุณลักษณะพิเศษในด้านทักษะและลักษณะทางศีลธรรมที่จำเป็นต่อการปกครองรัฐ เพราะธรรมชาติสร้างชนชั้นนำทางการเมืองเป็นผู้ปกครอง” ซึ่งมีการศึกษาชนชั้นนำ ผู้นำไว้หลากหลายทฤษฎีเกี่ยวกับชนชั้นนำที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและอำนาจในสังคมการเมือง สำหรับการศึกษาชนชั้นนำในระบอบประชาธิปไตยแนววิพากษ์ มีการศึกษาของ Burnham กลุ่มคนมีอำนาจในสังคมสมัยใหม่ คือชนชั้นนำที่ควบคุมองค์กรทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะองค์กรทางเศรษฐกิจ และการเมืองเป็นแหล่งที่มาที่แท้จริงของอำนาจอย่างเป็นทางการ Mill ศึกษาชนชั้นนำผู้มีอำนาจ (Power Elite) ในสังคมอเมริกัน ได้แก่ กลุ่มคนสำคัญ หรือคนชั้นสูงทางธุรกิจ การเมืองและการทหาร ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจประเด็นหลักของสังคมและมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด สุดท้าย Hunter ที่เน้นอำนาจในชุมชน กระจุกตัวอยู่ในมือของชน

ชั้นนำทางธุรกิจ ว่ากันถึงที่สุดแล้ว ไม่ว่าจะศึกษาชนชั้นนำในแบบใดที่สุดแล้วก็คือ “การตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐในระดับต่าง ถูกครอบงำโดยอำนาจของชนชั้นนำ เพราะสามารถควบคุมองค์หลักในสังคมและครอบครองทรัพยากรซึ่งเป็นฐานและที่มาของอำนาจ นอกจากนี้ชนชั้นนำยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและระบบราชการ ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการผลักดันให้บรรลุเป้าหมาย” จะว่าไปแล้ว ชนชั้นนำในบริบทที่กล่าวมานี้ผู้เขียนเห็นร่วมว่าเป็นปัจเจกบุคคลที่มีลักษณะพิเศษ แต่หากกล่าวให้ชัดเจน คือ บุคคลเหล่านี้ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งของรัฐที่ครอบครองอำนาจตามกฎหมายโดยตรง แต่มีการใช้อำนาจแบบแฝงเร้นผ่านการมีอิทธิพล มีบารมี ที่ผู้อื่นยอมรับหรือมาจากความเชื่อ ความไว้วางใจ และศรัทธาจากผู้อื่น จนมีปัจเจกบุคคลเป็นผู้ตาม

ความหมายของนโยบาย : ความสัมพันธ์ของการเมือง นโยบายและการใช้อำนาจ

จากแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมรัฐในกระบวนการใช้อำนาจเพื่อกำหนดนโยบายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มีการพิจารณาว่าการใช้อำนาจสัมพันธ์กับรูปแบบหรือตัวแบบรัฐ ดังนั้นรูปแบบรัฐแบบใด สามารถเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายได้ตามพฤติกรรมรัฐว่ามีกลไกและกระบวนการอย่างไรในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่นเดียวกัน ก็จะทำให้เข้าใจได้ว่านโยบายคืออะไรที่มีความหมายจำเพาะไปตามรูปแบบการใช้อำนาจรัฐ ที่สัมพันธ์กับการใช้อำนาจของตัวกระทำทางอำนาจต่อการแสดงบทบาทในปริณิณทลทางอำนาจเพื่อให้เกิดนโยบาย ผู้เขียนจะอธิบายโดยผ่านการด้วยตาราง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของรูปแบบรัฐ กับ การใช้อำนาจของรัฐกับนโยบาย

รูปแบบรัฐ	นโยบาย	การใช้อำนาจ : กลไก กระบวนการ
รัฐนิยม	ผลการตัดสินใจอำนาจอย่างอิสระ	การใช้อำนาจรัฐ : กฎหมาย ระเบียบ การบังคับใช้
รัฐพหุนิยม , รัฐแบบ สหการ	ผลการต่อสู้แข่งขัน แย่งชิง ต่อรอง ของกลุ่ม องค์กร สถาบันต่าง	การใช้อำนาจสังคมแบบบวก : สนับสนุน การใช้อำนาจสังคมแบบลบ : คัดค้าน
รัฐแบบทางเลือก สาธารณะ หรือเหตุผลใน การเลือก	ความพอใจเลือก สินค้าสาธารณะ (นโยบาย) จากฝ่ายผลิตนโยบาย	การหาเสียงของนักการเมือง พรรค การเมือง และการออกเสียงเลือกตั้ง
รัฐชนชั้นนำ	ผลการแทรกแซง ชี้นำ	การใช้อิทธิพล บารมี ความเชื่อ ไว้วางใจ ศรัทธา ความรู้

จากตารางที่ 1 นี้ จะอธิบายรูปแบบรัฐหรือการเมือง และให้ความหมายเกี่ยวกับคำว่านโยบายที่สัมพันธ์กับตัวแบบรัฐที่มีพฤติกรรมการใช้อำนาจแตกต่างกันไป ดังนั้น พฤติกรรมการใช้อำนาจนี้ย่อมสัมพันธ์กับความหมายนโยบายด้วย จากนั้นก็จะอธิบายว่าในรูปแบบรัฐหรือการเมืองในแต่ละแนวคิดจะมีการปฏิบัติการทางอำนาจของตัวกระทำทางการเมืองว่ามีรูปแบบการใช้อำนาจในปริณิณทลทางนโยบายอย่างไร ทั้งนี้ ตัวกระทำทางการเมืองในการใช้อำนาจจะสัมพันธ์กับรูปแบบรัฐในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตามลำดับ

ความหมายของนโยบายตามตัวแบบรัฐนิยม นโยบาย คือ ผลการตัดสินใจอำนาจตามกฎหมาย (Authority) นโยบายจึงเป็นอำนาจรัฐ (State Power) ที่ถือว่ามีความชอบธรรมมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะรัฐแบบนี้ถือว่ากลไกของรัฐ เช่น รัฐบาล หน่วยงานราชการต่าง เป็นองค์อธิปัตย์ สามารถสร้างแนวทางแห่งราชการต่าง ที่ผูกพันสังคมการเมืองอย่างเต็มที่ การบังคับใช้กฎหมาย หรือการใช้อำนาจ ผูกขาดอำนาจรัฐไว้ด้วยกฎหมายหรือแบบแผนประเพณีการเมืองการปกครอง แม้จะว่านโยบายแต่ละ

นโยบายที่ออกมา มีระดับความเข้มข้นของการใช้อำนาจแตกต่างกัน เป็นต้นว่า นโยบายในระดับเชิงบังคับเข้มข้นสูง สุนโยบายระดับบรรทัดหรือเชิญชวน ขอร้องหรือขอความร่วมมือก็ตาม ล้วนแต่เป็นการเมืองของการกำหนดนโยบายที่อยู่ในรูปของประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือประชาธิปไตยที่มาจากการแข่งขัน นั่นคือ ใครหรือกลุ่มพรรคการเมืองใดชนะผลการออกเสียงเลือกตั้งคน กลุ่ม พรรคการเมืองนั้นก็มีอิสระการตัดสินใจการใช้อำนาจอย่างเต็มที่ที่ออกนโยบายต่าง จึงเป็นการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ผู้ชนะเลือกตั้งอิสระในกระบวนการกำหนดนโยบายทุกขั้นตอนแบบชนะเลือกตั้งแล้วคิดแทน ตัดสินใจแทน และทำแทนประชาชนภายในรัฐ

ความหมายของนโยบายตามรัฐพหุนิยม และ รัฐแบบสหการ นโยบาย คือ ผลการต่อสู้ แข่งขัน แย่งชิง ต่อรองของกลุ่ม องค์กร สถาบันต่าง เพื่อให้นโยบายเป็นไปตามความประสงค์หรือเป้าหมายของกลุ่ม องค์กร ขบวนการต่าง หรืออาจจะกล่าวในทำนองที่ว่า นโยบายคือเนื้อหาของแนวทางที่เป็นผลพวงของการต่อสู้ แข่งขัน แย่งชิง ต่อรองระหว่างอำนาจของกลุ่มทางสังคมต่าง เน้นหนักกว่าการใช้อำนาจในการเมืองแบบนี้จะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation) หลากหลายระดับตั้งแต่ระดับให้ความรู้ความคิดความเห็นไปถึงการใช้อำนาจตัดสินใจ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายมีสองประเภท คือ 1) การใช้อำนาจสังคมแบบบวก (Positive Interaction Process) หมายถึง การที่พลเมืองให้การสนับสนุนนโยบายรัฐ อาจจะมีกระบวนการต่าง เช่น ชุมนุมสนับสนุน ติดสัญลักษณ์ หรือแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ต่าง แม้ว่าการออกเสียงสนับสนุนนักการเมือง พรรคการเมืองนั้น 2) การใช้อำนาจสังคมแบบลบ (Negative Interaction Process) หมายถึง การที่พลเมืองมีกระบวนการแสดงออกการคัดค้าน ต่อต้าน ทำลายตอบโต้ อำนาจรัฐ วิพากษ์วิจารณ์ ทั้งนี้ในกระบวนการใช้อำนาจแบบนี้มีกาแสดงออกที่แตกต่างกัน ทั้งชุมนุม ชุมนุมประท้วง วิพากษ์ แสดงออกเชิงสัญลักษณ์ด้วยรูปแบบต่าง การใช้ข้อมูลใหม่ชุดหรือความรู้ใหม่ที่แตกต่างจากเดิม

ความหมายของนโยบายตามรัฐแบบทางเลือกสาธารณะ หรือตัวแบบรัฐตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล หรือเหตุผลในการเลือก นโยบาย คือ ผลการตัดสินใจการเลือกซื้อสินค้าหรืออุปสงค์ จากการผลิตสินค้าหรืออุปทาน โดยสินค้านั้น คือนโยบาย ที่มีผู้ผลิตได้แก่พรรคการเมืองและนักการเมือง ที่ส่งนโยบายหรือสินค้าลงสู่ตลาดหรือปริมาณพลการหาเสียง ให้ผู้ซื้อสินค้าได้แก่ประชาชน ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เช่นนี้ ทำให้นโยบายเป็นเหมือนสินค้าที่ผ่านกระบวนการของตัดสินใจเลือกด้วยเหตุผลเพราะผลประโยชน์สูงสุดของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การหาเสียง การเสนอความคิดความเห็นทางสาธารณะจึงเป็นกลไกสำคัญ แม้ว่า อาจจะมิใช่จุดอ่อนสุนโยบายประชานิยม (Populism) แต่เชื่อกันว่าเหตุผลของผู้เลือกตั้งกับเหตุผลของนักเลือกตั้งจะสัมพันธ์กันที่ประโยชน์สูงสุด

ความหมายของนโยบายตามรัฐชนชั้นนำ นโยบาย คือ ผลการแทรกแซง ชี้นำ ชนชั้นนำ ใช้อิทธิพล บารมี ความเชื่อ ความไว้วางใจ ความศรัทธา หรือแม้กระทั่งใช้ความรู้ความสามารถของผู้นำ ว่ากันถึงที่สุดการใช้อำนาจนี้เป็นอำนาจทางสังคม (Social Power) แทรกแซงหรือมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐ (State Power) หรือราชการ เพราะคุณลักษณะพิเศษของชนชั้นนำ หรือผู้นำที่มีอยู่จำนวนไม่มากในสังคมการเมือง แต่มีอยู่เกือบทุกสังคม การเมืองทำให้คุณลักษณะพิเศษนี้สร้างอิทธิพลต่อเนื้อหาของนโยบายได้ ทั้งนี้ นโยบายของชนชั้นนำอาจจะมีสองทิศทาง คือนโยบายที่ดี อาจจะเป็นเพราะชนชั้นนำมีเจตจำนงค์ทางการเมืองที่ดี (Political Will) ซึ่งนโยบายจะยั่งยืนได้รับการตอบรับ และส่งผลกระทบต่อการยอมรับชนชั้นนำต่อไป ตรงกันข้ามอาจจะล้มเหลวและการยอมรับต่ำเมื่อชนชั้นนำใช้อิทธิพลกำหนดนโยบายที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องหรือวงศ์วานหวานเครือของชั้นนำเอง

สรุป

ในบทความนี้สรุปจากข้างต้น 2 ประเด็น คือการเมืองหรือตัวแบบการเมืองหรือระบบการเมืองในบริบทการกำหนดนโยบายว่ามีตัวกระทำทางอำนาจอย่างไร ภายใต้แนวคิดอธิบายพฤติกรรมทางอำนาจของตัวกระทำทางการเมือง ความหมายของนโยบายในบริบทของตัวกระทำทางอำนาจหรือตัวแบบทางการเมืองที่แตกต่างกัน

การเมืองในการกำหนดนโยบายนั้น สัมพันธ์กับ “ตัวแบบรัฐ” หรือการใช้อำนาจของตัวกระทำทางการเมืองในปริบทของนโยบาย โดยพื้นฐานแล้วจะมีอำนาจการตัดสินใจนโยบายโดยตรง กับการใช้อำนาจแฝงเร้นในการสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจจากตัวกระทำทางอำนาจหรือการเมืองต่าง ในปริบทของอำนาจ เช่น กลุ่มทางสังคม ชนชั้นนำ พรรคการเมือง หวังเข้าถึงอำนาจรัฐเพื่อครอบครองอำนาจรัฐ แม้กระทั่งนานาชาติ ดังนั้น การเมืองกระบวนการกำหนดนโยบายคือกระบวนการใช้อำนาจของตัวกระทำทางการเมืองหรืออำนาจรัฐในปริบทของนโยบาย เพื่อการตัดสินใจและเพื่อมีอิทธิพลในการตัดสินใจต่อนโยบาย ทั้งนี้ ในบริบทรัฐแบบทุนนิยมเสรีปัจจุบันพบว่าระบบการเมืองที่หมายถึง รูปแบบการใช้อำนาจในรัฐกับกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ ประการแรก ระบบการเมืองในแบบรัฐนิยม พบว่ารัฐที่ชอบธรรมตามกฎหมายจะมีความเป็นอิสระมาก ในการกำหนดนโยบาย จึงเป็นตัวกระทำทางอำนาจหลักเพียงอำนาจเดียว ประการที่สอง รัฐพหุนิยม เป็นลักษณะรัฐที่เน้นความสำคัญของพหุสังคม อันเนื่องมาจากกลุ่ม องค์กร ขบวนการทางสังคมหรือพลังทางสังคม ที่มีหลายศูนย์อำนาจที่มีพลังอำนาจสามารถสร้างอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ทำให้รัฐไม่อิสระในการตัดสินใจนโยบาย ประการที่สาม รัฐแบบสหการ แนวคิดนี้อธิบายบทบาทของตัวกระทำทางการเมืองที่มีตัวแทนกลุ่มทางสังคม เช่น สมาคมฯหรือกลุ่มทางสังคมระดับสูง (Peak Organization) ในสังคมการเมือง เป็นตัวถ่วงดุลอำนาจรัฐ ประสานผลประโยชน์ทั้งหลายให้กลุ่มองค์กรต่าง เห็นสอดคล้องต้องกัน กลุ่มองค์กร สมาคมทางสังคม (Function Associate) ที่หน้าที่แทนเพื่อมีบทบาทต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ ประการที่สี่ รูปแบบทางเลือกสาธารณะหรือเหตุผลในการเลือกเน้นอธิบายพฤติกรรมการตัดสินใจของปัจเจกชนในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐโดยอาศัยกระบวนการทางการเมือง คือ “การออกเสียงเลือกตั้ง” ทั้งนี้ ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งเลือกพรรคการเมืองผ่านนโยบายการหาเสียงว่าสอดคล้องกับความต้องการหรือสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของคนกลุ่มในสังคม การตัดสินใจเลือกของปัจเจกชนจึงมีเหตุผล นั่นคือ แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง พรรคการเมืองก็ต้องสรรสร้างนโยบายที่ได้ประโยชน์กับคะแนนเสียงสูงสุด เพื่อเข้าครอบครองอำนาจรัฐ และ ประการที่ห้า ตัวแบบรัฐชนชั้นนำ เป็นการใช้อำนาจแบบแฝงเร้นหรือมีนัยยะของกลุ่มหรือปัจเจกบุคคลที่มีคุณลักษณะพิเศษในสังคมการเมืองในการมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย

นโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสังคมการเมืองจึงเปรียบเหมือนปริบทของนโยบายที่เต็มไปด้วยปริบทของอำนาจ เพราะอำนาจเป็นแหล่งที่มาของนโยบาย เท่ากับว่านโยบาย ประกอบขึ้นจากกลไกและกระบวนการของตัวกระทำทางอำนาจทั้งที่มีอำนาจโดยตรงในการตัดสินใจนโยบายและสร้างอิทธิพลขึ้นมีเหนือนโยบาย เพื่อเป็นขับเคลื่อนพลังอำนาจของตัวกระทำให้นโยบายนั้นมีความชอบธรรม นั่นคือ นโยบายที่ได้รับการยอมรับจากสาธารณะในสังคมการเมือง โดยที่นโยบายนั้นมีความแตกต่างกันไปตามการใช้อำนาจ คือ ประการแรก นโยบาย คือ ผลการตัดสินใจอำนาจตามกฎหมาย นโยบายจึงเป็นผลพวงการใช้อำนาจรัฐที่มีความชอบธรรมมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ภายใต้การเมืองตัวแบบรัฐนิยม ประการที่สอง นโยบาย คือ ผลการต่อสู้ แข่งขัน แย่งชิง ต่อบริการของกลุ่ม องค์กร สถาบันต่าง เพื่อให้ให้นโยบายเป็นไปตามความประสงค์หรือเป้าหมาย หรือ นโยบายคือผลพวงของการต่อสู้ แข่งขันแย่งชิง ต่อบริการระหว่างอำนาจของกลุ่มทางสังคมต่าง ที่รัฐไม่อิสระแต่เป็นไปตามการอธิบายของการเมืองในนโยบายแบบรัฐพหุนิยม และ รัฐแบบสหการ ประการที่สาม นโยบาย คือ สินค้าทางการเมือง นั่นคือ นโยบายเป็นผลการตัดสินใจการเลือกซื้อสินค้าหรือนโยบายของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง จากฝ่ายพรรคการเมืองและนักการเมืองที่เป็นฝ่ายผลิตสินค้าหรือผลิตนโยบาย ที่ส่งนโยบายหรือสินค้าลงสู่ตลาดหรือปริบทของการหาเสียง คือเวทีการเลือกตั้ง ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเลือกซื้อสินค้า

หรือนโยบายที่เปรียบเทียบผลของตัดสินใจเลือกนโยบาย ตามรูปแบบทางเลือกสาธารณะ หรือตัวแบบรัฐตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล หรือ เหตุผลในการเลือก ประการที่สี่ นโยบาย คือ ผลการแทรกแซง ชี้นำ ใช้อิทธิพล บารมี ความเชื่อ ความไว้วางใจ ความศรัทธา หรือแม้กระทั่งใช้ความรู้ความสามารถของผู้นำ ชนชั้นนำ ต่อการตัดสินใจของอำนาจรัฐ ตามความหมายของนโยบายตามรัฐชนชั้นนำ

บรรณานุกรม

พัชรี สีโรรส. (2556). พลวัตนโยบายสาธารณะ:จากรัฐ เอกชนสู่ประชาชน. สำนักพิมพ์คบไฟ.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2532). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์

เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2 475-2530. สำนักพิมพ์คบไฟ.

อนุสรณ์ ถิมมณี. (2542). รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและ

เครือข่ายความสัมพันธ์. โรงพิมพ์เดือนตุลา.

Ferguson & Mansbach.1989

Kenneth N. Bickers , John T. Williams. Public Policy Analysis : Apolitical Economy
approach.2001

Nicholls , D. The Pluralist State. The Macmillan Press. 1975.

Shively.2005:79-80