

1978-01-01

รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

อรุณ รักธรรม

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

รักธรรม, อรุณ (1978) "รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ," *Journal of Social Sciences*: Vol. 15: Iss. 4, Article 5.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol15/iss4/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวการศึกษานโยบายสาธารณะ

อรุณ รักธรรม*

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ คือ ต้องการศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดว่าด้วย “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy)¹ และการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่ควรจะเปลี่ยนจากการเน้นที่ “มรรควิธี” (means) ไปที่ “เป้าหมายปลายทาง” (ends) ทั้งนี้จะเป็นการศึกษาถึงผลงานของนักวิชาการในสาขาที่ให้ความสนใจ กระบวนการ (process) อันจะนำไปสู่แนวความคิดด้านเป้าหมายปลายทาง นอกจากนี้บทความนี้จะวิจารณ์แนวความคิดของ “สำนักนโยบายสาธารณะ” (Policy School) ในระดับต่าง ๆ ของสังคม รวมทั้งทฤษฎีที่ควรจะนำมาใช้ด้วย

เพื่อความเข้าใจอันดี เราควรจะทำความเข้าใจถึงสถานการณ์ที่อุบัติขึ้นในปลายปี ค.ศ. 1930 ในสหรัฐอเมริกา ขณะที่ประเทศตกอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งในขณะนั้นเองรัฐบาล

* ร.บ. (ธรรมศาสตร์), พ.บ.ม. (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), M.P.A. (Penn. State), M.P.A. (U.S.C), Ph. D. (U.S.C.) อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹ บทความนี้ผู้เขียนได้คัดลั่นใจเขียนขึ้นหลังจากที่ได้อ่านบทความของ อุตย์ เถาเวีเชียร เรื่อง “นโยบายสาธารณะ : สาขาของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถูกกลบเกลื่อนในการศึกษาของไทย,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 17 มกราคม 2520, 108-116. ผู้เขียนเกิดปฏิกิริยาขึ้นมาจนประการโดยเฉพาะจุดอ่อนของวิชา “นโยบายสาธารณะ” ในเรื่องการชี้ว่า “Process” แทนที่จะชี้ว่า “Ends” จุดอ่อนนี้เองบวกกับการ treat มนุษย์เสมือนเครื่องจักรเป็นทฤษฎีเพื่อค้นเหมือนกันกับทฤษฎีของรัฐศาสตร์ที่ไม่คำนึงถึงการปฏิบัติได้หรือไม่ จึงเป็นแรงจูงใจส่วนหนึ่งให้เขียนบทความนี้.

อเมริกันจำเป็นต้องจัดระเบียบและวางแผนในด้านเศรษฐกิจของชาติเป็นอันมากทั้งรวมการปรับปรุงองค์การ ส่วนราชการที่มีอยู่อย่างขนาดใหญ่ ทั้งในส่วนกระทรวง ทบวงกรม องค์การอิสระ รัฐวิสาหกิจต่างๆ รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ระดมกำลังอาจารย์ นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ไปใช้มากมาย อันเป็นการท้าทายและเปิดโอกาสให้นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้ใคร่ครวญไตร่ตรองเกี่ยวกับการบริหารราชการของรัฐบาลอย่างกว้างขวางจริงจังอีกครั้งหนึ่งและเท่ากับเป็นการทดลองนำทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอยู่ขณะนั้นไปพิจารณาปรับใช้กับสภาวะที่เป็นจริง²

นอกจากนี้สถานการณ์ในขณะนั้นยังเป็นการเปิดโอกาสให้นักวิชาการ ได้พยายามวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อแสวงหาวิชาความรู้ในด้านต่างๆ อันจะนำมาเป็นเครื่องมือแก้ปัญหของบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างเช่น Robert S. Lynd ศาสตราจารย์ทางสังคมวิทยา แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ได้เปิดการอภิปรายเรื่อง “ความรู้เพื่ออะไร” (Knowledge for What?) กล่าวถึงปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง Lynd ได้วิจารณ์นักวิชาการในขณะนั้นทั่วๆ ไปว่าได้ “ประสบความสำเร็จล้มเหลวในด้านการใช้ความรู้และทักษะ ในการมีส่วนช่วยวิเคราะห์และแก้ไขปัญหที่เกี่ยวกับการปรับปรุงสังคม โดยเฉพาะในด้านปัญหาเศรษฐกิจที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้นอย่างเห็นได้ชัด”³

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เอง รัฐบาลอเมริกันจึงได้พยายามขยายขอบเขตความรับผิดชอบของตนกว้างขวางยิ่งขึ้น ดังที่ Paul Appleby เรียกว่า “Big Government”⁴ ยิ่งกว่านั้นยังได้หันมาพิจารณาถึง “เป้าหมายปลายทาง” ของรัฐบาล เช่น ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ สวัสดิการของประชาชน เป็นต้น

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เท่าที่มีอยู่ในขณะนั้น ดูเหมือนจะมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการที่จะเป็นเครื่องมือในการช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นประโยชน์แก่รัฐบาลได้ ซึ่งทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยนั้นมีอยู่ 3 แนวใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ.-

² อรุณ วัชรธรรม, หลัคนุษขสัมพันธ์กับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 10.

³ Robert S. Lynd, *Knowledge for What* (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1939) pp. 3, 140, 177, 207.

⁴ Paul H. Appleby, *Big Government* (New York : Alfred A. Knopf, 1945).

- 1) แนวความคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)⁵
- 2) หลักสูตรสัมพันธ์ (Human Relations School)⁶ และ
- 3) แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการทั่วไป (Nomothetic Principles)⁷

แนวความคิดของทฤษฎีทั้งสามต่างก็มีข้อบกพร่องหลายประการ เพราะต่างก็มุ่งเน้นที่กระบวนการ (Process Oriented) แทนที่จะให้ความสำคัญด้าน “เป้าหมายปลายทาง” หรือผลสำเร็จในงานของรัฐบาล ทฤษฎีทั้งสามยังให้ความสนใจเฉพาะระดับปัจเจกชนหรือบุคคล (Individuals) หรือกลุ่มชนขนาดเล็ก (Small Groups) ในขณะที่ปัญหาจริง ๆ ที่จะต้องเผชิญเป็นปัญหาระดับองค์การขนาดใหญ่หรือระดับชาติทีเดียวและทั้งสามทฤษฎีนี้ยังให้ความสำคัญต่อ “ค่านิยมของความเป็นกลาง” (Scientific Value Neutrality)⁸ ในขณะที่ค่านิยมที่สำคัญขณะนั้นเป็นเรื่องของระบบสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ดังนั้นเป็นหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ควรจะเข้ามามีส่วนในการช่วยแก้ไขปัญหของสังคมอย่างเร่งด่วนเพื่อประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) ของการบริหาร ซึ่งเรื่องนี้ Thomas Kuhn ถึงกับกล่าวว่า “จะเป็นการผิดพลาดที่เกี่ยวพันหากทฤษฎีทางค่านิยมรัฐประศาสนศาสตร์จะมองข้ามปัญหาสำคัญ ๆ เหล่านี้ไปเสีย”⁹

⁵ F.W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (New York : Harper & Row, Publishers, Inc., 1911).

⁶ F.J. Roethlisberger and W.J. Dickson, *Management and the Worker* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1939).

⁷ Gerald Caiden, แนวคำบรรยายวิชา *Administrative Theory*, University of Southern California 1976. แนวคิดนี้ประกอบด้วย POSDCORB ของ L. Gulick and L. Urwick, ในหลัก 14 ประการของ H. Fayol และหลัก Coordination ใน Mooney and Reiley ใน *Principles of Organization* (1962) เป็นต้น

⁸ กุลธณ ธนพงศ์ธร, “การก้าวข้ามพหุวัฒนธรรมระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร : ศึกษาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ”, รัฐศาสตร์สาร, 4 (มีนาคม 2520), 60-69.

⁹ Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago : University of Chicago Press, 1970). อนึ่ง สังคมในปัจจุบันเป็นสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและคาดการณ์ไม่ได้ มีองค์การขนาดใหญ่ความก้าวหน้าและความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก ซึ่งกลายเป็นค่านิยมใหม่ ดังที่ Waldo เรียกว่า Turbulent Society ในหนังสือ D. Waldo, ed., *Public Administration in a Time of Turbulence* (Scranton : Chandler, 1971).

ขั้นแรก : สิ่งที่ทำทลาย กระบวนการเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ต้องคำนึงถึงเป้าหมายสุดท้ายด้วย

การพิจารณาถึงความเป็นมาของแนวความคิดเรื่องนโยบายสาธารณะและ “เป้าหมายปลายทาง” นั้น เป็นการท้าทายทฤษฎีต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้นแน่นอน ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้น ได้มีนักทฤษฎีหลายท่าน เช่น Chester I. Barnard ในหนังสือ *The Functions of the Executive*¹⁰ นับเป็นคนแรกที่ได้ท้าทายแนวความคิดในด้านนโยบายสาธารณะของการศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ Barnard เองเป็นนักบริหารที่นับว่ามีความสำเร็จในชีวิต ไต่เต้าขึ้นมาจากตำแหน่งต่ำสุด คือ ระบายเสมียนพนักงาน จนกระทั่งเป็นประธานบริษัทโทรศัพท์ของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์¹¹ ในระยะนี้เอง Barnard ก็เหมือนจะคุ้นเคยเป็นอย่างดีกับทฤษฎีทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้นเป็นอันมากโดยเฉพาะทฤษฎีแบบวิทยาศาสตร์ของ Taylor ที่กำลังได้รับความนิยมอย่างสูง Barnard เขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาท่ามกลางบรรยากาศของความรุ่งโรจน์ของทฤษฎีทั้งสาม นอกจากนั้นเขายังมีความสัมพันธ์กับ Elton Mayo (ซึ่งเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงของกลุ่มทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์) เป็นการส่วนตัวอีกด้วย¹²

อย่างไรก็ตามเมื่อ Barnard ศึกษาถึง “ทฤษฎี” เขาได้พบว่าไม่มีทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์อันใดขณะนั้นที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและความสำเร็จในอาชีพของเขาเอง ดังนั้นเพื่อเป็นการแสวงหาคำตอบ เขาจึงลงมือศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเองตั้งแต่แรกอีกครั้งหนึ่ง นั่นก็คือเขามุ่งสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ (Theory of Organization)¹³ หัวใจสำคัญของแนวความคิดของ Barnard คือ “องค์การเป็นระบบความร่วมมือของมนุษย์เพื่อผลสำเร็จของเป้าหมายปลายทาง”¹⁴ ซึ่งการศึกษาแต่ละกระบวนการย่อมไม่พอเพียง จำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับ “เป้าหมายปลายทาง” ขององค์การเป็นสำคัญ

¹⁰ Chester I. Barnard, *Functions of the Executive* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1938).

¹¹ William P. Wolf, *The Basic Barnard : An Introduction to Chester I. Barnard and His Theories of Organization and Management* (New York : Cornell University Press, 1974).

¹² Elton Mayo, *The Social Problems of an Industrial Civilization* (New York : Viking Press, 1945).

¹³ Barnard, *Functions of the Executive*.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 65-74.

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งคือ Herbert A. Simon ได้เขียนหนังสือชื่อ *Administrative Behavior*¹⁶ ทำทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ระบบดั้งเดิม (Traditional Theory) Simon เห็นว่า ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือทฤษฎีการวินิจฉัยสั่งการที่ว่า ในกระบวนการตัดสินใจนั้น แท้ที่จริงก็เป็นเทคนิควิธีในการกำจัดทางเลือกให้แคบลงมาซึ่ง Simon เองเห็นว่าทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในขณะนั้นเป็นเพียงคำกล่าวหรือสุภาษิต¹⁷ และขัดกับความเป็นจริง มนุษย์ไม่สามารถจะเลือกการปฏิบัติในสถานการณ์เป็นจริงได้เลย ด้วยเหตุนี้เอง Simon จึงได้ให้ข้อคิดเห็นในการตัดสินใจว่า จะต้องเปรียบเทียบระหว่างตัวเลือกซึ่งกันและกัน เพื่อแสวงหา “ประสิทธิภาพ”¹⁸ อันจะนำมาซึ่งความสำเร็จตาม “เป้าหมายปลายทาง” ขององค์การ จึงสรุปได้ว่า “กระบวนการมีพอเพียงโดยตัวของมันเอง” ดังที่ อูทซ์ เลาทวิชเชอร์ สรุปแนวคิดก้นนี้ของ Simon ว่า Simon ได้โจมตีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามอย่างรุนแรงและมีเหตุผล เขาเห็นว่ากฎเกณฑ์หรือหลักที่ใช้สำหรับการบริหารแท้ที่จริงก็คือ “ภาษิต” หรือ “คติพจน์” มากกว่า นอกจากนี้เขาเห็นว่า หลักหรือกฎเกณฑ์แม้จะใช้ได้ในแต่ละเรื่อง แต่ถ้านำมาพิจารณาารวมกันจะเห็นว่าขัดกันจนไม่น่าจะเรียกว่า “หลัก” หรือกฎเกณฑ์ต่อไป¹⁹

ผู้ทำทฤษฎีอีกสองท่านคือ Paul Appleby²⁰ และ Pendleton Herring²¹ ทั้งสองท่านได้ทิ้งข้อสังเกตว่า “รัฐบาลได้กลายเป็นองค์การขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน กว้างขวางกำหนดและมี “เป้าหมายปลายทาง” ให้แน่นอน (New Ends) ซึ่งทั้ง Barnard, Simon, Appleby และ Herring ก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่า แนวคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ที่มุ่งสู่ “เป้าหมายปลายทางใหม่” นั้นนับเป็นปัญหาแรก ซึ่งยังไม่เคยมีนักวิชาการท่านใดพิจารณามาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

¹⁵ H.A. Simon, *Administrative Behavior* (New York : Macmillan, 1958), นับเป็นการทำทฤษฎีแนวคิดด้าน Nomothetic principles ของ Urwick และ Gulick ซึ่งตั้งหลัก POSDCORB เป็นคนแรก.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ อูทซ์ เลาทวิชเชอร์, “การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์, ศึกษาจากอิทธิพลของ รัฐศาสตร์ ทฤษฎีธรรมศาสตร์ และศาสตร์การบริหาร” ใน อูทซ์ เลาทวิชเชอร์ รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายและสถานการณ์ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2520) หน้า 18.

¹⁹ P.H. Appleby, *Big Government*.

²⁰ P.H. Appleby, *Policy and Administration* (University, Alabama : University of Alabama Press, 1949).

นักวิชาการอเมริกัน ซึ่งถ้าหากสังคมอเมริกันมีวัตถุประสงค์แน่วแน่ที่จะรักษาความคิดทางด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลของสังคมด้วย ซึ่ง “เป้าหมายปลายทาง” ของระบบราชการจะต้องเป็นเป้าหมายอันเกิดจากความต้องการของประชาชนเอง ระบบราชการจำเป็นจะต้องมีไว้เพื่อรับผิดชอบต่อมนุษย์ในระบบประชาธิปไตยซึ่งถ้าหากพิจารณาเฉพาะ “กระบวนการ” ย่อมไม่พอเพียง หากแต่ควรจะเป็น “เป้าหมายปลายทางที่ถูกทำนองคลองธรรม” (right ends) และสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการพิจารณา²¹ อย่างจริงจังจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

โดยสรุปการทำทฤษฎีแนวคิดนโยบายสาธารณะ ในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าว โดยมุ่งมองที่ “วิธีการ” หรือ “กระบวนการ” (means or process) ดูเหมือนจะแยกโดยเด็ดขาดจาก “เป้าหมายปลายทาง” ไม่ได้ ซึ่งทฤษฎีต่างๆ ในขณะนั้น ได้ประยุกต์ใช้แก้ปัญหาจริง แต่ได้ลืมคำนึงถึง “เป้าหมายปลายทาง” หรือแค่ต้องการเป็นเพียง “วิธีการ” เท่านั้นเอง อนึ่ง แนวความคิดในด้านนโยบายสาธารณะเป็นการทำทฤษฎีฐาน (assumption) ของการปรับปรุงและการนำมาใช้ประยุกต์ จะมีส่วนช่วยสังคม ย่อมขึ้นอยู่กับแนวความคิดเกี่ยวกับ “เป้าหมายปลายทาง” เป็นสำคัญ มิใช่กระบวนการดังที่เคยปฏิบัติมา เช่น การคำนึงถึง “เวลาและการเคลื่อนไหว” (time and motion study)²² ในการทำงาน ช่วงการคุมบังคับบัญชา (span of control)²³ หรือต้องการให้คนงานมีความพอใจและคิดปรับปรุงในผลผลิต²⁴ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเป้าหมายปลายทางขององค์การเท่านั้นเอง

²¹ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) กันเป็นจำนวนมาก เช่น “The Iron Law of Oligarchy” ของ R. Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (New York: The Free Press of Glencoe, Inc., 1949).

²² Ralph M. Barnes, *Motion and Time Study* (New York: Wiley, 1958). เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีแบบวิทยาศาสตร์ของ Taylor ใน *The Principles of Scientific Management* (New York: Harper, 1911).

²³ เป็นแนวคิดที่เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎี “Nomothetic” ซึ่งมี Henri Fayol ในหนังสือ *General and Industrial Administration* (London: Pitman, 1949).

²⁴ เป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานของหลักมนุษยสัมพันธ์ อันมี Elton Mayo ในหนังสือ *The Social Problems; Roethlisberger and Dickson Management and the Worker*.

ขั้นที่สอง: การพิจารณาวิธีการโดยคำนึงถึงเป้าหมายปลายทาง

ถ้าหากเราจะได้พิจารณาถึงตัวอย่างของการทำลาย ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทความนี้ เราจะมีแนวความคิดเกี่ยวกับ “นโยบายสาธารณะ” ไม่มากนัก ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาทั้งกระบวนการในทัศนะของ “เป้าหมายปลายทาง” การวิเคราะห์ค่านิยม หรือเป้าหมายปลายทางในตัวของมันเองก็ตาม ดูเหมือนจะเสียเวลา 20 ปีเศษที่แนวคิดด้าน “นโยบายศาสตร์” (Policy Sciences) ดำรงชีพอยู่จนกระทั่งแนวคิดด้าน “หลักเหตุผล” (Rationality) ได้เกิดขึ้นและเป็นที่รู้จักแพร่หลายนั้นก็คือ ได้เบนความสนใจจาก “เป้าหมายปลายทาง” ไปสู่หลักเหตุผลในระยะต่อมา

แนวความคิดด้าน “หลักเหตุผล”²⁵ นี้ Simon,²⁶ James A. Thompson²⁷ และ Mannheim²⁸ เป็นกันเถิดคือ “Instrumental Rationality”²⁹ ที่ Simon เองได้ใช้เป็นแนวในการพิจารณาเกี่ยวกับหลัก “การวินิจฉัยสั่งการ” (Decision-Making) Simon ถือว่า “พฤติกรรมจะมีเหตุผลตามที่เลือกได้สอดคล้องกับเป้าหมายปลายทางขององค์การ”³⁰

คำจำกัดความนี้เป็นการหลงผิด ถ้าหาก “หลักเหตุผล” (Rationality) คือ การเลือกทางเลือก ซึ่งมีส่วนทำให้เป้าหมายต่าง ๆ สำเร็จที่สุด ตัวอย่างนี้การเลือกเฉพาะเป้าหมายต่าง ๆ ย่อมมิใช่กระบวนการที่มีเหตุผล (Rational Process) ในตัวมันเอง ความหมายนี้ได้รับความสนใจในทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มาเป็นระยะเวลาอันนาน อย่างน้อยในแง่ของการบิดเบือนและคลาดเคลื่อน (distortions) ซึ่งมีดังนี้.-

²⁵ Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, trans. Hans Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1946); *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A.M. Henderson and Talcott Parsons (New York: Oxford University Press, 1948).

²⁶ Simon, *Administrative Behavior*.

²⁷ James A. Thompson, *Organization in Action* (New York: McGraw-Hill, 1967).

²⁸ Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction* (New York: Harcourt, Brace and Co., 1940).

²⁹ Simon, *Administrative Behavior*.

³⁰ *Ibid.*, p.5.

1) เป็นการทำให้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือค่านิยมของ “ความเป็นกลาง” (Value Neutral). ในทัศนะนี้นักบริหารทั่วไปจะต้องคำนวณว่า ทางเลือกแต่ละทางนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายเพียงใด ข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติโดยรับนโยบายมาจากฝ่ายการเมือง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น ข้าราชการประจำต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ อย่างมาก ต้องการความต่อเนื่องในการทำงาน เพื่อให้เกิดความชำนาญและบังเกิดผลดีต่อส่วนรวม จึงได้รับการสนับสนุนให้มีความมั่นคงต่อส่วนรวม ให้ความมั่นคงในการทำงานและเนื่องจากข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายดังกล่าวแล้ว ไม่ว่านโยบายจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นใด จะต้องปฏิบัติตามให้บังเกิดผลดีที่สุดโดยตลอด จึงต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง

2) โดยการใช้คำจำกัดความนี้ องค์การเป็นสิ่งที่มิมีเหตุผลมากกว่าตัวบุคคลในทัศนะของ Simon ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง เครื่องปรับอากาศโดยอัตโนมัติ (Automatic Thermostat) น่าจะมีเหตุผลมากกว่า “มนุษย์” หากจะพิจารณาตามทัศนะของ Simon เพราะเครื่องปรับอากาศนี้สามารถเลือกกระดกอุณหภูมิที่จำเป็นได้ดีกว่ามนุษย์อยู่แล้ว

ปัญหาทั้งสองประการนี้ย่อมเป็นการยอมรับแนวคิดของ “Instrumental Rationality” ว่าเป็นเพียง “อุปกรณ์” เกียวเท่านั้นของหลักเหตุผลที่ได้ “หยุดชะงัก” (หรือตกวาง) ของทฤษฎีเกี่ยวกับ “นโยบายสาธารณะ” ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันเป็นการรบกวนอยู่กับการแสวงหา “มรรควิธี” (means) เพื่อให้ได้มาซึ่ง “เป้าหมายปลายทาง” และดูเหมือนจะมีนักวิชาการน้อยคนมากที่ให้ความสนใจกับด้านนี้ ดังนั้น Harold Lasswell³¹ ได้เรียกร้องให้หันมาสนใจ “นโยบายศาสตร์” (Policy Sciences) และ Dwight Waldo เรียกว่า “การไร้จรรยาบรรณชนิดใหม่” (The new amorality) ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์³² นอกจากนั้น Waldo เองได้ตั้งคำถามว่า “ประสิทธิภาพเพื่ออะไร”³³ ประเด็นนี้ได้รับความสนใจอย่างมากจากนักวิชาการด้านนโยบายศาสตร์ในระยะต่อมา

³¹ Daniel Lerner and Harold D. Lasswell eds., *The Policy Sciences* (Stanford: Stanford University Press, 1951).

³² Dwight Waldo, *The Administrative State* (New York: The Ronald Press, 1948), p. 23.

³³ *Ibid.*, p. 202.

อย่างไรก็ตาม นอกจากการ “หยุกระงัก” ของแนวคิดด้านนโยบายสาธารณะ (Policy School) ที่มีสาเหตุมาจาก “Instrumental Rationality” ใหม่ทั้งตัวแล้ว ยังมีแนวคิดอื่น ๆ อีกที่เน้นด้าน “มรรควิธีขององค์การ” มากกว่า “เป้าหมายปลายทาง” เช่น 1) ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) 2) การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-Making) 3) การเมือง (Politics) และ 4) ผลที่เกิดขึ้น (Results)

1. ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)

Lorand Dabasi-Schweng กล่าวว่า “องค์การเป็นมรรควิธี (means) อันจะนำไปสู่เป้าหมายปลายทางแทนที่จะเป็นเป้าหมายปลายทางในตัวของมันเอง”¹⁴ จากแนวคิดนี้จะเห็นว่าสิ่งที่สำคัญประการแรกของแนวการศึกษาทฤษฎีองค์การก็คือ เป็นการศึกษาถึงมรรควิธีเพื่อแสวงหา “เป้าหมายปลายทาง” ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่โครงสร้างขนานขององค์การ และการเปลี่ยนแปลงได้รับการสนใจและศึกษากันกว่าโดยคำนึงว่า “จะมีผลต่อเป้าหมายปลายทางขององค์การได้อย่างไร” แนวคิดนี้เป็นการพัฒนาไปสู่แนวคิดด้าน “ทฤษฎีองค์การ” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการศึกษาวิเคราะห์องค์การในแง่ของ “ระบบ” และ “สถาบัน”

ถ้าเราจะหันไปพิจารณางานของ Barnard เองอีกครั้ง ซึ่งนับเป็นตัวแทนของแนวคิดด้านการมององค์การในฐานะระบบ (Systems Approach) เราอาจจะเห็นด้วยที่เขามององค์การในฐานะ “ระบบความร่วมมือ” ที่สร้างขึ้นเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายปลายทาง ซึ่งการศึกษาของ Barnard ในแง่นี้พอจะสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้.-

ก) เป็นการยากที่จะแยกเป้าหมายขององค์การและเป้าหมายของมนุษย์ในองค์การ อันเป็นปัญหาที่ยังโต้เถียงกันอยู่อย่างไม่สิ้นสุดของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ กระทั่งในปัจจุบันนี้¹⁵

¹⁴ Lorand Dabasi-Schweng, “The Influence of Economic Factors,” in Martin Kriesberg, ed. *Public Administration in Developing Countries* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965), p. 18.

¹⁵ Chris Argyris, *Integrating the Individual and the Organization* (New York: Wiley, 1964); นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดด้าน Individual Interest และ Public Interest อีกด้วย เช่น ผลงานของ Virginia Held, *The Public Interest and Individual Interests* (New York: Basic Books, Inc., 1970).

ข) แนวความคิดเรื่องเกี่ยวกับ “Inducements/Contributions” อธิบายถึงความจำเป็นความต้องการของมนุษย์และสิ่งที้องการจะสนองตอบได้³⁶

ค) อำนาจหน้าที่ (Authority) ปกติมาจากเบื้องล่างขององค์การโดยการยอมรับสมัครใจ³⁷

ง) ระบบการติดต่อสื่อสาร และประสานงานที่มีต่อ “เป้าหมายปลายทาง”

จ) อำนาจอันเป็นกุญแจสำคัญของนักบริหารในระบบการร่วมมือมีอย่างน้อย 3 ประการด้วยกันคือ การติดต่อสื่อสารและสร้างโครงสร้างเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร การสรรหาคนดีเข้ามาทำงานในองค์การและให้ความมั่นคงแก่เขา และการบังคับบัญชาเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งทั้งสามประการนี้ทุกส่วนขององค์การมีส่วนร่วมมิใช่จำกัดเฉพาะนักบริหารระดับยอดขององค์การ ส่วนแนวการศึกษาเกี่ยวกับสถาบัน (Institutional Approach)³⁸ นี้ มององค์การเสมือนสถาบันที่กำลังเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (dynamics) ย่อมได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงาน ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของสถาบันย่อมจะมีผลกระทบทั้ง “เป้าหมายปลายทาง” ขององค์การและรวมถึงแนวคิดที่ว่า “องค์การจะประสบผลสำเร็จในเป้าหมายปลายทางของตนแค่ไหนเพียงใดอีกด้วย”

ตัวอย่างของแนวคิดในค่าน “นโยบายวิเคราะห์” (Policy Analysis) นี้อาจจะรู้ได้จากการศึกษาเรื่อง *TVA and Grass Roots* ของ Selznick³⁹ เขาชี้ว่า “อุดมการณ์ขององค์การมีผลกระทบต่อความต้องการของสถาบันอย่างลึกซึ้ง ซึ่งองค์การจะต้องแสวงหาแนวทางของวิธิตด

³⁶ Barnard, *The Functions of the Executive*, นั่นก็คือมนุษย์จะตัดสินใจทำงานในองค์การหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพระหว่างการจัดจูงใจ inducement ขององค์การ กับการมีส่วนร่วม (contribution) ของตัวบุคคลและทั้งสองประการนี้พิจารณาในแง่ของอรรถประโยชน์ (utilities) ของตัวบุคคลอีกเช่นกัน แนววิเคราะห์ตามทฤษฎีนี้ก็นำไปสู่การวิเคราะห์เรื่องการจัดจูงใจ (motivation) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บุคคลทำงานอยู่ได้เพราะเท่าที่เขารู้สึกว่าสิ่งที่เขาให้องค์การนั้น พอ ๆ กันหรือน้อยกว่าสิ่งที่องค์การให้กับเขา ในทางตรงกันข้าม องค์การต้องการเขาไว้เพราะเท่าที่เขทำงานให้กับองค์การพอ ๆ กันหรือมากกว่าสิ่งที่องค์การจะต้องให้แก่เขา.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Philip Selznick, “Foundations of Organizations,” *American Sociological Review*, 13 (1948): 25-35.

³⁹ Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots* (New York: Harper & Rows, Publishers, 1966).

การต่อต้านความร่วมมือทางการและไม่เป็นทางการ และผลยังเป็นการจัดผลสำเร็จในอนาคตไม่ได้สำหรับเป้าหมายและการกระทำขององค์การ

2) การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-Making)

นอกจากทฤษฎีองค์การดังกล่าวแล้ว การวินิจฉัยสั่งการถือว่าเป็นกระบวนการที่เป็นกฎเกณฑ์สำคัญอีกอันหนึ่ง ในการพิจารณาถึง "เป้าหมายปลายทาง" ขององค์การใดองค์การหนึ่ง ผู้เริ่มแนวคิดนี้ดูเหมือนจะเป็น H.A. Simon ในหนังสือ *Administrative Behavior* บ้างเจกซัน ในทัศนะของ Simon มีความสามารถจำกัดในการตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล⁴⁰ และมีความรู้ไม่สมบูรณ์ในสถานการณ์ต่าง ๆ เขาไม่สามารถจะคำนึงล่วงหน้าถึงผลที่จะเกิดขึ้นเสมอไป และไม่สามารถจะคำนึงถึงสาเหตุของการกระทำในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งได้เช่นกัน ดังนั้นองค์การจำเป็นต้องวางโครงสร้างในการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อว่าปัจเจกชนอันประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่มีอยู่กับค่านิยมที่จำเป็นอันจะนำมาเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจ ซึ่งทั้งองค์การและบุคคลต่างก็มีเหตุผลด้วยกันทั้งคู่ อันจะได้ประโยชน์ทั้งส่วนบุคคลและองค์การสูงสุด ปัญหาจึงอยู่ที่ว่านักบริหารจะทำการวินิจฉัยสั่งการอย่างไร หมายถึงการตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติซึ่งมีอยู่หลายทางอันเป็นแนวปฏิบัติไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

3) การเมือง (Politics)

บทความนี้มีข้อสังเกตว่า การเมืองและการบริหาร ควรจะแยกออกจากกันหรือไม่ ซึ่งเคยได้รับการกล่าวขวัญกันมาตั้งแต่สมัย Wilson,⁴¹ Goodnow,⁴² Willoughby⁴³ และโดยเฉพาะ Appleby ในหนังสือ *Policy and Administration*⁴⁴

⁴⁰ Simon, *Administrative Behavior*.

⁴¹ Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* (June 1887).

⁴² Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (New York: Macmillan Co., 1900).

⁴³ William F. Willoughby, *Principles of Public Administration* (Baltimore: John Hopkins Press, 1927).

⁴⁴ Appleby, *Policy and Administration*.

ดูเหมือนจะเป็นที่ยอมรับว่า ที่จริงการเมืองและการตัดสินใจเกิดขึ้นอยู่ทุกระดับของการบริหาร ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันได้เด็ดขาด ย่อมมีการเกี่ยวข้องกันอยู่ ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ถ้าหากว่าการเมืองและการบริหารแยกจากกันไม่ได้ และการบริหารเป็นเครื่องมือของการเมือง ดังนั้นการบริหารและระบบราชการ (Bureaucracy) จะมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร ซึ่งเรื่องนี้ย่อมขึ้นอยู่กับแนวคิด 2 ประการคือ—

- 1) ประชาชนควรจะควบคุมระบบราชการโดยตรง/หรือควรจะควบคุมโดยผ่านรัฐสภา
- 2) เจตจำนงของประชาชน หรือผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นอย่างไร เป็นเพียงผลจากอิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ ในทางการเมืองหรือมีการแยก “ผลประโยชน์ส่วนรวม” ซึ่งนักบริหารควรจะพิจารณา⁴⁵

การอภิปรายปัญหาเรื่องนี้ดูเหมือนจะไม่ยุติลงง่ายๆ นักวิชาการหลายท่านรู้สึกว่าการบริหารควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม นอกจากนั้นนักวิชาการเกี่ยวกับทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) เช่น David Truman⁴⁶ และ Robert Dahl⁴⁷ เห็นว่ากระบวนการ (process) เป็นหลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและผลประโยชน์ส่วนรวม แต่ William E. Connolly⁴⁸ ย้ำ “ผลที่ได้รับ” และ John Pfiffner และ Robert Presthus ในหนังสือ *Public Administration*⁴⁹ เห็นว่า “ผลประโยชน์ส่วนรวม” อาจจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ยับยั้งผลประโยชน์พิเศษเหนือระบบราชการ แม้แต่จะเป็นเพียงนิยายเท่านั้นก็ตาม ในเมื่อ Glendon Schubert เองในหนังสือ *The Public Interest*⁵⁰ ทำการตรวจสอบทั้งในระดับต่ำและสูงในทฤษฎีทางปฏิบัติ

⁴⁵ H.G. Frederickson, “Creating Tomorrow’s Public Administration,” *Public Management*, 53 (1971), 2-4.

⁴⁶ David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Alfred A. Knopf, 1971).

⁴⁷ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1970).

⁴⁸ William E. Connolly, *The Bias of Pluralism* (New York: Lieber Altherton, 1969).

⁴⁹ John M. Pfiffner and Robert Presthus, *Public Administration* (New York: The Ronald Press, 1967).

⁵⁰ Glendon Schubert, *The Public Interest* (New York: The Free Press, 1960).

(Operational Theory) ของ “ผลประโยชน์ส่วนรวม” แต่ก็ไม่กันพบอะไรที่เป็นแก่นสารในเรื่องนี้เลย ดังนั้นโดยสรุปในขณะนี้การเมืองและการบริหารยังลงเอยกันไม่ได้ในหมู่นักบริหาร หรือแม้แต่นักปฏิบัติเช่นนี้แล้ว ข้อคิดต่อไปคือ “ทำอย่างไรจึงจะได้ระบบราชการที่มีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น”

4) ผลที่เกิดขึ้น (Results)

ถ้าเรานำการเปรียบเทียบกระบวนการ (process) และมองผลลัพธ์ก็เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เราจะพิจารณาถึงผลลัพธ์ในด้าน “คุณภาพของพฤติกรรม” (บริหาร) ของคน (performance) อย่างไรก็ตาม ถ้าเรหันมาพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับ “Instrumental Rationality” ดังกล่าวมาแล้วว่าเป็นอุปกรณ์ที่จะทำให้เกิดการ “หลงทาง” ในการศึกษาวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์ได้ง่าย เว้นแต่จะทำการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบในเรื่องของ “เป้าหมายปลายทาง” เสียก่อน โดยวิธีการเปรียบเทียบทางเลือกร่าง ๆ ว่าแต่ละทางในตัวเองให้สำเร็จเป้าหมายนั้น ๆ อย่างไรบ้างตามที่กำหนดไว้ นี้อีกมาตรฐานที่มีเหตุผล (Rationality) ตามหลักที่ Simon เสนอไว้

แต่เราจะพบเห็นตลอดระยะว่าเวลาที่เรากำลังพิจารณาเข้าเกี่ยวกับการพัฒนาทางค่านโยบายสาธารณะ” (Policy School) นักวิชาการส่วนมากจะเน้นเพียงกระบวนการ มิใช่ “เป้าหมายปลายทาง” และนักวิชาการมักอ้างว่าจะทำอย่างไรให้ได้มาซึ่งสัมฤทธิ์ผลสุดท้าย แต่ขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับ “เป้าหมายสุดท้าย” อันเป็นผลลัพธ์ในตัวเองเป็นที่ตั้ง

ขั้นที่ 3 : หัวเลี้ยวหัวต่อ Sir Geoffrey Vickers

ในการพิจารณาขั้นสุดท้ายของแนวความคิดด้าน “เป้าหมายปลายทาง” และความคิดเกี่ยวกับหลักเหตุผล จำเป็นจะต้องนำมาพิจารณาอีกคือ “การเลือกเป้าหมายต่าง ๆ” ตลอดจนการประเมินค่า ซึ่งเป็นแนวคิดอันเป็นจุดศูนย์กลางของข้อคิดเกี่ยวกับหลักเหตุผล (rationality)

ที่จริงแนวความคิดนี้เคยถูกนำมาตั้งแก่สมัยปรัชญากรีกแล้ว และก็ได้รับการพิจารณาจาก Max Weber⁵¹ นักสังคมวิทยาของเยอรมันนี้ ในหนังสือ *From Max Weber : Essays in Sociology* และ Karl Mannheim ใน *Men and Society in an Age of Recons-*

⁵¹ Weber, *From Max Weber*.

⁵² Mannheim, *Man and Society*...

truction⁵² ซึ่งน่าจะได้นำมาประยุกต์ใช้ในการคิดค้น “นโยบายสาธารณะ” นอกจากนั้นยังมีนักวิชาการอีกท่านหนึ่งคือ Sir Geoffrey Vickers ใน *The Art of Judgement*⁵³ แต่ Vickers ใช้คำว่า “ดุลพินิจ” (judgement) แทนคำว่า “หลักเหตุผล” (rationality) ซึ่งอาจจะพิจารณาในที่นี้ได้เป็น 2 ประการด้วยกันคือ “เครื่องมืออันเป็นดุลพินิจ” (instrumental judgement) นั่นก็คือ เป้าหมายต่าง ๆ เป็นสิ่งที่กำหนดให้ ส่วน “ฝ่ายกำหนดนโยบาย” (Policy Making) เป็นสิ่งที่คงที่แต่ผู้วินิจฉัยสั่งการซึ่งประกอบด้วยมนุษย์และสิ่งแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กระบวนการตัดสินใจดูเหมือนเกี่ยวกับระบบสื่อสาร (Cybernetic System)⁵⁴ และในที่นี้ผู้วินิจฉัยสั่งการจะต้องทำตัวเหมือนนักบินกล (Automatic Pilot) ที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับระบบข่าวสารย้อนกลับหรือปฏิกิริยาขององค์การ (Feedback) อยู่ตลอดเวลาในบทบาทที่ตนแสดง (กำลังบิน)

อย่างไรก็ตามผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ตรงกันข้ามกับผู้บริหารนโยบาย (Policy Executer) จะต้องตกอยู่ใน “โลกของความไม่แน่นอน” ไม่สามารถจะกำหนดอะไรได้ชัดเจน ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker) ต้องตัดสินใจ แม้แต่ปัญหาเบื้องต้น เช่น “อะไรเป็นตัวปัญหา” ที่จะต้องพิจารณา Vickers เรียกสถานการณ์เช่นนี้ว่า “สถานการณ์ที่มีคุณค่า” อันหนึ่ง (appreciating a situation) หรือ “appreciative judgement” แนวคิดนี้เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงและ “ดุลพินิจ” เกี่ยวกับค่านิยม (Value judgement) ซึ่งทั้งสองอย่างนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด⁵⁵

อนึ่ง ในการประยุกต์แนวคิดเรื่อง “appreciative judgement” เพื่อใช้กับนโยบาย Vickers ยังให้ทัศนะถึงสิ่งแวดล้อมทั้งหมดในฐานะที่เป็นระบบซึ่งย่อมจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในสถานการณ์ที่มีค่าหรือประเมินผลได้ Vickers กล่าวว่า “สิ่งแวดล้อมจะมีสถานะสมดุลได้โดยมีมนุษย์หรือปราศจากมนุษย์ก็ได้ ความมุ่งหมายของมนุษย์ในค่านองค์การก็คือ การ

⁵² Geoffrey Vickers, *The Art of Judgement* (New York: Basic Books, Inc., 1965).

⁵⁴ วุฒิชัย จานงค์, แนวความคิดเรื่องพฤติกรรมขององค์การ (กรุงเทพมหานคร: รวมสาส์น, 2520), หน้า 183-185; Charles R. Dechert, “The Development of Cybernetics,” *A Sociological Reader in Complex Organizations*, ed. Amitai Etzioni, (New York: Holt, Rinehart, 1969), pp. 103-117.

⁵⁵ Vickers, *The Art of Judgement*, p. 40.

ควบคุม (regulate) ให้เกิดสภาวะสมดุล (equilibrium) เพื่อให้ได้มาซึ่งความสมดุลในเป้าหมายปลายทาง (ends)⁵⁶ อันจะเป็นประโยชน์แก่มวลมนุษย์ด้วยกันเองเราจะทิ้งหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานต่อการจัดการของนโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) ได้เป็นต้น

ขั้นที่ 4 : การพิจารณาตัดสินที่ตัวเป้าหมายเอง

นักวิชาการอีกส่วนหนึ่งได้พยายามกระตุ้นให้มีการพิจารณาถึง “ดุลพินิจของเป้าหมายปลายทาง” (judgement of ends) และเห็นความจำเป็นในการประเมินค่านานาแล้ว รวมทั้ง John Dewey⁵⁷ และ Dwight Waldo⁵⁸

ท่านแรกคือ John Dewey ในปี ค.ศ. 1927 ได้เขียนหนังสือชื่อ *The Public and Its Problems* ในหนังสือนี้ Dewey พิจารณาถึงประเด็นสำคัญซึ่งเกี่ยวกับ “การพิจารณาตัดสินนโยบาย” ประการแรกเขาชี้ให้เห็นว่า “เป็นเพียงวิธีเดียวเท่านั้นในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในทางปกครอง ซึ่งควรจะเป็นเครื่องพิจารณาในทฤษฎีอันหนึ่งอันใดก็ตามของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การเริ่มลงมือปฏิบัติและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเป็นสำคัญ”⁵⁹ ประการที่สอง Dewey ชี้ให้เห็นว่า รัฐเองต้องขึ้นโดยคำนึงถึงผลของการกระทำ เช่น—

- 1) การกระทำบางประการของบุคคลซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น (เรียกว่า externalities)
- 2) บุคคลบางฝ่ายได้รับผลจากการกระทำนั้นด้วย
- 3) บุคคลหลายฝ่ายรวมกันจัดองค์การ “สาธารณะ” ขึ้นมา
- 4) เลือกเจ้าหน้าที่ ทั้งกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อจะได้มีอำนาจควบคุมการกระทำที่มีผลต่อส่วนรวม⁶⁰

ประการสุดท้าย Dewey กล่าวว่า “โครงการทั้งหมดของรัฐรวมทั้งการก่อตั้งขึ้นมาด้วยย่อมเป็นการทดลอง (experiments) และผลที่เกิดขึ้นจะต้องพิจารณาจากความเป็นจริง อย่าง

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 223-233.

⁵⁷ John Dewey, *The Public and Its Problems* (New York: Holt, 1927).

⁵⁸ Waldo, *The Administrative State*.

⁵⁹ James S. Kakalik and Garry D. Brewer, *Services for Handicapped Youth: A Program Overview* (Santa Monica; The Rand Corp., 1973).

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 34-35.

วิทยาศาสตร์⁶¹ นั่นก็คือ ตามทัศนะของ Dewey แนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเป้าหมายปลายทางต่างจะต้องเป็นส่วนประกอบสำคัญของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

Dwight Waldo ในหนังสือ *Administrative State*⁶² เน้นเฉพาะความจำเป็นของค่านิยมและการประเมินค่าของ “เป้าหมายปลายทาง” เพื่อที่จะพิจารณาข้อเท็จจริงด้วย Waldo มีความเห็นคล้าย ๆ กับ Simon⁶³ ที่แยกข้อเท็จจริงและค่านิยมออกจากกัน และกล่าวซ้ำให้เห็นว่าค่านิยมนั้นมิใช่เกิดขึ้นจากค่าของข้อเท็จจริงเพียงประการเดียว⁶⁴ จะเห็นได้ว่าทั้ง Simon และ Waldo ได้เน้นทั้งข้อเท็จจริง/ค่านิยม ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็น “เครื่องช่วยในการศึกษา” ซึ่งในทางปฏิบัติทั้งข้อเท็จจริงและค่านิยมไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้อยู่แล้ว⁶⁵

อย่างไรก็ตาม Waldo หันไปโจมตีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามว่าไม่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ นอกจากนั้นเขายังคัดค้านเรื่องความเป็นกลางทางการบริหารและหลักประสิทธิภาพ Waldo มองเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะสนใจเรื่องของค่านิยมประชาธิปไตย และศึกษาความเกี่ยวพันระหว่างการเมืองและการบริหาร กล่าวโดยสรุป Waldo เห็นแตกต่างกับนักวิชาการในยุคก่อนสงครามในแง่ที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรสนใจเรื่องภายในองค์กร ควรสนใจเรื่องการเมืองและค่านิยมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁶⁶

นั่นก็คือ การยอมรับในค่านิยมของ “เป้าหมายปลายทาง” ของรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งประสิทธิภาพและความสำเร็จอันเป็นคุณแก่สำคัญของค่านิยมของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ แม้แต่ L. Gulick⁶⁷ ก็สนับสนุน “ประสิทธิภาพ” ว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่ดีเช่นกัน⁶⁸

⁶¹ *Ibid.*, pp. 202-203.

⁶² Waldo, *The Administrative State*.

⁶³ Simon, *Administrative Behavior*, pp. 45-60.

⁶⁴ Waldo, *The Administrative State*, p. 82.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 82; Simon, *Administrative Behavior*, pp. 52-53.

⁶⁶ Waldo, *The Administrative State*, pp. 80-81.

⁶⁷ L. Urwick, *Notes on the Theory of Organization* (American Management Association, 1953).

⁶⁸ Waldo, *The Administrative State*, p. 200.

แม้ Waldo จะยอมรับประกันหลักประสิทธิภาพ (efficiency) ก็ตาม เขาก็ยังตั้งคำถามเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณากันต่อไปอีกว่า “ประสิทธิภาพเพื่ออะไร” ซึ่งเขาเองให้แนวคำตอบว่า จะต้องพิจารณาประสิทธิภาพควบคู่ไปกับข้อกำหนดในด้านค่านิยมอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นเป้าหมายปลายทางของวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะต้องพิจารณาด้านค่านิยมและค่านิยมนั้นควรจะเป็นค่านิยมเกี่ยวกับ “เป้าหมายปลายทาง” ที่รัฐประศาสนศาสตร์จะต้องยึดเป็นแนวทางเดินของตน

โดยสรุป เป้าหมายปลายทางของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับมรรควิธีคือ-

1) จำเป็นจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริง การศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ในการกำหนดเป้าหมายปลายทางของโครงการเหล่านั้น รวมทั้งเป้าหมายปลายทางทั้งหมด ผลที่ได้คาดคิดว่าจะได้รับอันอาจจะมี

2) เป้าหมายปลายทางต้องได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญและโครงการต่างๆ ต้องตั้งอยู่บนฐานของสิ่งเหล่านี้เป็นหลัก

จะเห็นได้ว่า แนวคิดทั้ง 2 ประการนี้เป็นแนวทางในการนำมาประเมิน “เป้าหมายปลายทาง” ของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้นั่นเอง

ขั้นสุดท้าย : วิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis)

เท่าที่บทความนี้ได้พิจารณาเป็นขั้น ๆ ในด้านนโยบายสาธารณะ โดยให้ความสำคัญที่ “เป้าหมายปลายทาง” ในปี ค.ศ. 1951 Harold Lasswell ใน *The Policy Sciences*⁶⁹ ได้เรียกร้องให้มีการพัฒนาคำว่า “นโยบายศาสตร์” (Policy Sciences) ซึ่งประกอบด้วยหลักสองประการด้วยกันคือ การพัฒนา “ศาสตร์” เกี่ยวกับการบริหาร และการปรับปรุงข้อมูลกับการให้ความหมายแก่ฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งโดยหลักการแล้ว “นโยบายศาสตร์” ตามทัศนะของ Harold Lasswell ประกอบด้วย

- 1) วิธีการต่าง ๆ ที่ผู้สนใจกระบวนการนโยบายทำการศึกษากันแล้ว
- 2) ผลของการศึกษานโยบาย
- 3) การค้นพบของระเบียบวิธีการศึกษาที่มีส่วนร่วมในระยะเวลาสั้น ๆ⁷⁰

⁶⁹ Lasswell, *The Policy Sciences*.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 4.

ผลจากการที่ Lasswell ได้เรียกร้อง ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่าสาระต่างๆ ของข้อเรียกร้องเหล่านั้น ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก⁷¹

หนึ่ง แนวคิดในด้านการศึกษา “นโยบายสาธารณะ” ได้รับความสนใจเป็นลำดับมา มีการประเมินกันความมุ่งหมาย การตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ “ฝ่ายกำหนดนโยบาย” เป็นสำคัญ รวมทั้งการประเมินผลของ “เป้าหมายปลายทาง” ด้วย การพิจารณาควบคู่กับกระบวนการและมรรควิธีเช่นกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เราไม่สามารถจะแยก “เป้าหมายปลายทาง” ออกจากกระบวนการได้เด็ดขาด

ปัจจุบันนี้ แนวการศึกษานโยบายได้ขยายตัวอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่ทฤษฎีค่อยเป็นค่อยไปของ Lindblom⁷² กลุ่มทางการเมือง (group politics) ของทั้ง Lindblom, Wildavsky และ Dahl⁷³ จนกระทั่งถึงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบของ Dror⁷⁴ และของนักเขียนในสำนัก Rand Corporation หรืออีกนัยหนึ่งการขยายตัวจาก Philosophical orientation ของ Abraham Kaplan⁷⁵ มาจนกระทั่งถึงกลุ่มนักปฏิบัติ (pragmatic orientation) ของสถาบัน

⁷¹ อุทัย เลาหิเชียร อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กำลังเรียกร้องทำนองเดียวกันในประเทศไทย “จากการที่ได้สำรวจข้อเขียนและขอบข่ายของวิชานโยบายสาธารณะมาโดยสังเขป ถ้าเราลองหันมาดูการศึกษาของไทยเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ เราอาจจะตกใจแทบสิ้นสติที่ทราบว่า ยังไม่มีมหาวิทยาลัยแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีการสอนวิชานโยบายสาธารณะให้เป็นกิจลักษณะ.... ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่สายเกินไปที่มหาวิทยาลัยไทยจะรีบเปิดสอนสาขาวิชานโยบายสาธารณะ และจัดตั้ง Center for Public Policy Studies รวมนักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ ตลอดจนนักสังคมวิทยา ร่วมกันวิจัยและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เพื่อพัฒนาวิชาการด้านนี้” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 17 (มกราคม 2520): 114.

⁷² Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1968).

⁷³ Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown & Co., 1964); and Dahl, *Political Analysis*.

⁷⁴ Yehezkel Dror, *Public Policy Making Reexamined* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1968); *Teaching the Policy Sciences: Design for a Doctorate University Program* (Santa Monica: Rand, 1969).

⁷⁵ Abraham Kaplan, *American Ethics and Public Policy* (New York: Oxford University Press, 1963).

Brookings⁷⁶ ในด้านการวิเคราะห์ ประเมินผล งบประมาณระดับชาติของอเมริกา แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอีกหลายประการที่น่าจะนำมาวิเคราะห์ เช่น—

ประการแรก แนวการศึกษาต่าง ๆ ได้ยึดถือ “มุ่งถึงการแก้ปัญหา” (problem oriented) ดังที่ Lasswell เรียกว่า “problem attitude”⁷⁷ ย้ำว่าการประเมินผลเพื่อการปฏิบัติแทนที่จะเน้นเฉพาะด้านความคิดแบบ “นามธรรม”⁷⁸ นั่นก็คือ “เป้าหมายปลายทาง” ขององค์การต้องได้รับการพิจารณาควบคู่ไปกับปัญหาของสังคม ซึ่งข้อคิดจึงอยู่ที่ว่า

1) “เป้าหมาย ปลายทางที่กำหนดให้” จะเป็นเครื่องช่วยแก้ปัญหา หรือกลับเป็นตัวสร้างปัญหาเสียเองก็ได้

2) ถ้าหาก “เป้าหมายปลายทาง” ทำหน้าที่ถูกต้องเหมาะสม องค์การจะประสบกับประสิทธิผล หรือประสิทธิภาพอย่างไร

3) ปัญหาในด้านการจัดสรร ปัญหาต่าง ๆ ตามลำดับความจำเป็นและควรจะให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาแต่ละชนิดมากน้อยแค่ไหนเพียงไร

ดังนั้น ปัญหาอันหนึ่งก็คือ เราจะเริ่มกระบวนการนโยบายเช่นไร ซึ่งก่อนอื่นใดเราจำเป็นต้องคัดเลือกปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้นมาก่อน ขั้นที่สอง จะประเมินค่านิยมในการประเมินเพื่อแก้ปัญหานั้น ๆ พร้อมทั้งแนวทางในการเลือกแนวปฏิบัติที่จะพึงพอใจ ต่อมาคิดหาทางเลือกซึ่งในขั้นการเลือกเป้าหมายทางแก้ปัญหานั้นจะต้องสอดคล้องกับปัญหาเหล่านั้นเป็นสำคัญ แล้วก็สร้างทางเลือกแนวทางในการปฏิบัติเพื่อสัมฤทธิ์ผลในเป้าหมายเหล่านั้น ซึ่งกระบวนการเลือกเช่นนี้ ย่อมจะต้องคำนึงถึงคุณพิษของทั้งข้อเท็จจริงและการประเมินค่านิยมที่น่าจะพึงพอใจในการแก้ปัญหานั้น ๆ แล้วลงมือปฏิบัติในทางที่ยึดกระบวนการนโยบายเป็นกุญแจสำคัญ หลังจากนั้นทำการประเมินผลอีกครั้งหนึ่งเพื่อเปรียบเทียบกับปัญหา โดยหวังว่าเป้าหมายเดิมจะได้รับการประเมินผลอีกครั้งหนึ่งเช่นกัน นี่แหละเป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของกระบวนการนโยบายประการสุดท้าย⁷⁹

⁷⁶ Alice B. Stone and Donald C. Stone, “Early Development of Education in Public Administration,” *American Public Administration: Past, Present, Future*, ed. F.C. Mosher (Alabama: The University of Alabama Press, 1975), p.32.

⁷⁷ Lerner and Lasswell, *The Policy Sciences*, p. 12.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁹ Kakalick, *Services for Handicapped Youth*, pp. 37-40.

อีกประการหนึ่ง แนวการศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของ “การกำหนดขอบเขตของการพิจารณา” ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าเวลาและวัฒนธรรม (cultural) ตลอดจนการสรรหาวิธีปฏิบัติต่อปัญหานั้น ๆ ดังนั้นแนวการศึกษานโยบายสาธารณะ ควรจะหลีกเลี่ยงความคิดแบบเพื่อผ่านแต่มาสนใจถึงผลในทางปฏิบัติได้ของสังคม และหาข้อมูลให้เพียงพอเพื่อช่วยเหลือ “ฝ่ายกำหนดนโยบาย” ส่วนฝ่าย “วิเคราะห์นโยบาย” ก็จำเป็นต้องคำนึงถึง “ความเป็นจริง” อันเป็นหลักฐานในโลกแห่งความเป็นจริงที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้

ด้วยเหตุนี้เอง “การศึกษา นโยบาย” เกี่ยวข้องอย่างมากกับ “การวิจัยและการหาข้อเท็จจริงทางสังคม” ตามทัศนะของ Dror⁸⁰ เขายอมรับ “นโยบายศาสตร์” ก็คือ “การประยุกต์วิจัยอย่างบริสุทธิ์” นโยบายศาสตร์เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงฝ่ายกำหนดนโยบาย ต้องอาศัยความรู้อย่างเป็นระบบ และควรมีเหตุมีผลทางค่านิยมโครงสร้าง เพราะฉะนั้นโลกแห่งความเป็นจริงจึงทำหน้าที่หลายประการ ทั้งในแง่ “กรอบการมอง” (Frame-of-References) และเป็นทั้งสถานที่ทดลองสำหรับนโยบายศาสตร์อีกด้วย⁸¹

แนวการศึกษา นโยบาย (Policy Approach) ยังเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับค่านิยม ดังที่ Vickers กล่าวว่า “ค่านิยมนั่นเองที่ให้ความหมายต่อข้อเท็จจริง”⁸² ยังมีนักเขียนด้านนโยบายหลายท่านยึดที่ค่านิยม หรือ “จริยธรรมของนโยบาย” เช่น Waldo⁸³ Kaplan⁸⁴ Brewer⁸⁵ Dror⁸⁶ อย่างไรก็ดี ดังที่ Kaplan ชี้ไว้ในหนังสือ *American Ethics and Public Policy* ว่า “ค่านิยมไม่ควรจะอนุญาตให้กับสิ่งที่หมกมุ่นหมกมุ่น และแยกออกมาจากการกระทำ (action) แต่ค่านิยมซึ่งทั้งสองประการนี้จะต้องนำมาประยุกต์ใช้โดยตรงในค่านิยมสาธารณะ”⁸⁷

⁸⁰ Dror, *Public Policy Making Reexamines*.

⁸¹ Dror, *Teaching*, p. 7.

⁸² Vickers, *The Art of Judgment*, p. 40.

⁸³ Waldo, *The Administrative State*.

⁸⁴ Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry* (Scranton, Pa. : Chandler Publishing Co., 1964), pp. 370-410.

⁸⁵ Garry D. Brewer, *Politicians, Bureaucrats and the Consultant* (New York : Basic Books, Inc., 1973), pp. 48-53.

⁸⁶ Dror, *Public Policy-making Reexamined*, pp. 164-166.

⁸⁷ Kaplan, *American Ethics*, pp. 90-107.

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการศึกษานโยบายสาธารณะ ก็คือเรื่องระยะเวลา ในกรณีที่กำหนดเป้าหมายขึ้นแล้ว เงื่อนไขเปลี่ยนแปลงไปหรือนโยบายได้รับการแก้ไข ขึ้นต่อไป ก็จะต้องคงผลในอนาคตที่ถูกต้องด้วย (accurate predictions) ที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ ดังนั้นเรื่องเวลาเป็นเรื่องของอดีต ปัจจุบัน และการกระทำในอนาคต และแล้วนักวิเคราะห์นโยบาย (policy analyst) จึงต้องทำการสนใจเป็นพิเศษต่อแนวโน้มและภาพจำลองในอนาคต

อีกประเด็นหนึ่งก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ “แม่แบบ” (models) ดังที่ Lasswell ชี้ให้เห็นว่า “สถานการณ์ต่างๆ ที่นักวิเคราะห์นโยบายต้องเผชิญนั้นมีความสลับซับซ้อนและไม่น่าแน่นอน”⁸⁸ ย่อมเป็นการยากหรือเป็นไปได้ที่จะจับหลักสำคัญของระบบสถานการณ์แบบเปิด เช่นนั้นได้⁸⁹ โดยการแสดงจำนวน (quantification) หรือแม้แต่วิธีการทดลองแบบปิด (Closed system experiment)⁹⁰ เป็นการยากที่จะจัดสถานการณ์บางอย่างออกไปได้เด็ดขาด เพื่อความสมบูรณ์อย่างเดียวกับการทดลองแบบวิทยาศาสตร์ (scientific experimentation) ในการทดลองทางสังคมศาสตร์

ด้วยเหตุผลต่างๆ เหล่านี้เอง นักวิชาการด้านนโยบาย (Policy scientist) จึงหันความสนใจมาสู่การสร้างแม่แบบ (modelling) ในการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ที่สลับซับซ้อน (complex situations) และลองมาทำความเข้าใจในสิ่งที่เป็นไปได้ในวงแคบเท่านั้น แม่แบบนี้ ตัวแปรที่เป็นกุญแจของสถานการณ์ (key variables) แยกแยะออกมาให้สอดคล้องกับสิ่งที่สมมติขึ้น (หรือจำลองขึ้น) ให้เข้ากับสถานการณ์นั้นๆ หลังจากนั้น ก็วิเคราะห์และพยากรณ์ ซึ่งอาจจะทำได้ โดยอาศัยแม่แบบนี้ๆ และผลที่เกิดขึ้นอาจจะนำมาเปรียบเทียบกับความเป็นจริงได้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการสร้างแม่แบบมิใช่จะใช้ได้เสมอไป Ida Hoos⁹¹ ได้วิพากษ์วิจารณ์จุดอ่อนในการสร้างแม่แบบว่า “ไม่เป็นการสอดคล้องกับคุณลักษณะโลกทัศน์ของนัก

⁸⁸ Lerner and Lasswell, *The Policy Sciences*, pp. 8-9.

⁸⁹ Daniel Katz and Robert. L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (New York : Wiley & Sons, 1966).

⁹⁰ Tom Burns and G.M. Stalker, *The Management of Innovation* (London : Tavistock Publications, 1961), pp. 139-151.

⁹¹ Ida R. Hoos, “Systems Techniques for Managing Society : A Critique,” *Public Administration Review* (March-April 1973) : 157-164.

วิเคราะห์ (*Weltanschauung*) ทำนองเดียวกันกับสถานการณ์นั้น”⁹² แม้กระนั้นก็ตาม “การสร้างแม่แบบก็ยังถือว่าเป็นแนวทางหนึ่งในการศึกษานโยบายอยู่นั่นเอง”

แนวโน้มในการศึกษานโยบาย ดูเหมือนว่าจะใช้หลายแนวด้วยกัน ในการศึกษาปัญหาใดปัญหาหนึ่ง เช่น “ความคิด” “แม่แบบ” หรือ “กรอบการมอง” (*conceptual frame*) ดูเหมือนมีหน้าที่สองประการด้วยกัน คือ ประการแรกช่วยทำให้ง่ายขึ้น ทำให้ปัญหาชัดเจน ชี้แนะการค้นคว้า ให้เห็นแนวที่แน่นอนขึ้น ประการที่สองเพื่อช่วยให้เห็นความแตกต่างจากประการแรก คือ ไม่รวม “ความคิด” แม่แบบ “กรอบการมอง” ดังนั้นนักวิเคราะห์นโยบาย (*Policy analyst*) จะใช้แนวความคิดอะไรก็ได้กว้างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ได้แก่ การศึกษาของ Graham Allison ในหนังสือ *Essence of Decision*⁹³ ที่ใช้ตัวแบบ “Rational Actor” หรือ Classical model, Organizational Process Model และ Governmental (Bureaucratic) model และ Thomas R. Dye’s *Understanding Public Policy*⁹⁴

แนวการศึกษานโยบาย (*Policy approach*) ยังเป็นแนวการศึกษาแบบ “สหวิทยาการ” (*multidisciplinary*) ซึ่งระเบียบวิธีการศึกษาอย่างหนึ่งอย่างใด (*discipline*) สามารถมองให้ภาพเกี่ยวกับความเป็นจริงได้ ซึ่งความเป็นจริงใดก็ตามสามารถเสนอแนะในการแก้ปัญหาล่วงหน้าได้ ในทัศนะของ Lasswell เขาชี้ให้เห็นว่า “นโยบายศาสตร์” ควรจะทำหน้าที่นี้ด้วย จะเห็นได้จากหนังสือของ Lerner และ Lasswell เรื่อง *The Policy Sciences*⁹⁵ รวมวิชารัฐศาสตร์ จิตวิทยา สังคมวิทยา วัฒนธรรมมนุษย์วิทยา และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วน Dror⁹⁶ ได้รวมประวัติศาสตร์ กฎหมาย วิศวกรรมศาสตร์ คณิตศาสตร์ ศาสตร์เกี่ยวกับชีวิต และปรัชญา เป็นต้น

⁹² *Ibid.*, p. 161.

⁹³ Graham and Allison, *Essence of Decision*.

⁹⁴ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1972).

⁹⁵ Lerner and Lasswell, *The Policy Sciences*.

⁹⁶ Dror, *Public Policy-making Reexamined*, pp. 320-326.

นอกจากนั้นนโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) ยังเกี่ยวกับสิ่งอื่นๆ อีกดังที่ Dror เรียกว่า “นโยบายต้นแบบ” (metapolicy)⁹⁷ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ “นโยบายของนโยบาย” (policy of policy) ประเด็นจึงอยู่ที่คำถามว่า “อะไรเป็นนโยบายที่มีอิทธิพลเพื่อสร้างนโยบาย” แนวคิดของ Lindblom⁹⁸ เรื่อง “ค่อยเป็นค่อยไป” (incrementalism) เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของ “นโยบายต้นแบบ” เช่นเดียวกับที่ Dror ได้เสนอไว้ในหลักประการแรกว่า “Systematic Optimal Policy Making Model”⁹⁹ ซึ่งหลัก “นโยบายต้นแบบ” เป็นจุดสอยคของการกำหนดว่าอะไรเป็นนโยบายที่แท้จริงขององค์กรที่ควรจะเป็น

บทความส่วนนี้สรุปได้ว่า แนวการศึกษานโยบายต้องเน้นที่ “เป้าหมายปลายทาง” หรือ “เป้าหมาย” ประเด็นสำคัญที่เป็นคำตอบแก่นักศึกษาในด้านนโยบายศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรสนใจในด้านการศึกษากับกระบวนการคือ “เพื่ออะไร” คำตอบอันหนึ่งของแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายที่ Lasswell ชี้ให้เห็นก็คือ เป็นการช่วยทำให้เป้าหมายกระจำจรัสขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายเกี่ยวกับค่านิยม¹⁰⁰ ซึ่งเป้าหมายต่าง ๆ เหล่านี้ก็คือ เป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความมุ่งหมายในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

วิเคราะห์ : เป้าหมายปลายทางอาจจะให้คำตอบอะไรไม่ได้เช่นกัน

นโยบายศาสตร์ได้มีส่วนร่วมอย่างยิ่งในการศึกษาวิชาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ การเพิกเฉยต่อกำหนดของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ โดยการย่ำยีการศึกษาที่ “กระบวนการ” และ “องค์การระดับเล็ก” แต่ควรจะพัฒนาให้ความสนใจในปัญหาในระดับกว้างของรัฐบาล นั่นคือการให้ความสำคัญต่อ “เป้าหมายปลายทาง” ได้รับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะนำไปสู่ผลสำเร็จได้ เป็นสิ่งสำคัญที่เราจะต้องพิจารณาทั้งด้านข้อเท็จจริงและค่านิยมควบคู่กันไปในการที่จะกำหนดว่ารัฐบาลกำลังทำอะไรอยู่และกำลังจะทำอะไรต่อไป เราจะทำตัวเป็นกลางในเรื่องค่านิยม (value neutral) ทางการบริหาร โดยการแยกตัวเองออกจากการเมืองและนโยบายต่อไปไม่ได้แล้ว เพราะ “ค่านิยมของความเป็นกลาง” นั้นก็เปรียบเสมือนค่านิยมของการซ่อนตัว

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Lindblom, *The Policy-Making Process*.

⁹⁹ Dror, *Public*, pp. 163-176.

¹⁰⁰ Lerner and Lasswell, *The Policy Sciences*, p. 9.

ทางการบริหารอยู่ในที่มืด ข้อเท็จจริงก็คือ นักบริหารย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ในทางปฏิบัติ คือจะต้องยอมรับว่า ตนเองไม่ได้ทำอะไรนอกเสียจากยอมรับชุดพินิจมาจากผู้บังคับบัญชาระดับเหนืออีกทอดหนึ่งมาปฏิบัติ ซึ่งมีใช้ของทัวเรออยู่แล้ว จึงหาความเป็นกลางอะไรไม่ได้

ทั้งนี้ศาสตร์ใหม่ของนโยบายสาธารณะจึงได้เสนอปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับคำถามเหล่านี้ โดยการหันมาม้าที่ประเด็นสำคัญคือ “เป้าหมายปลายทาง” ของรัฐบาล รวมทั้งการวิเคราะห์และประเมินผล ประเด็นยังไม่ยุติเท่านั้น ยังมีบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งที่พอใจในค่านิยมของความเป็นกลางของฝ่ายบริหาร ย้ำที่กระบวนการเป็นสำคัญอยู่นั่นเอง อย่างไรก็ตามการศึกษานโยบายน้อยอย่างน้อยจะเป็นการช่วยไข่หาไว้เป็นอย่างตีประการหนึ่ง “กรอบของความคิด” ด้าน “เป้าหมายปลายทาง” ของรัฐบาล

แม้กระนั้นเรายังหาข้อยุติไม่ได้ ในปัจจุบันนี้ในการศึกษาด้านนโยบาย ทั้งที่บทความนี้ได้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วว่า ถ้าหากเราสนใจด้านใดด้านหนึ่ง เราก็อาจจะพลาดด้านอื่นไปเป็นธรรมดา อันเปรียบเสมือนกับคนตาบอดหลาย ๆ คนคลำช้าง ปัญหาก็คือ ช้างนั้นมีรูปร่างหลายอย่างแล้วแต่ใครจะคลำถูกส่วนไหน แนวความคิดด้านนโยบายได้ให้ความสนใจสอดคล้องกับปัญหามากกว่าแนวคิดในด้านอื่น ๆ ก็เป็นได้ ทั้งนี้ การวิเคราะห์แนวคิดในค่านี้นี้ เราจึงจำเป็นต้องมี “กรอบการมอง” ที่กว้างขวางพอที่จะสามารถมองดูช้างทั้งตัวได้ การกระทำเช่นนั้นอาจจะไม่ยากและสามารถทำได้ แต่อาจจะหมายความว่าบางครั้งเราอาจจะยังมองไม่เห็นส่วนอื่น ๆ บางส่วนของช้างอีกก็ได้ นั่นก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่บางท่านได้เลือกที่จะมองดูช้างทั้งตัวในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม บทความนี้ต้องการเสนอแนะแนวความคิดอีกจะแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกัน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาข้างต้นคือ.-

1. ระดับต่าง ๆ ของสังคม

ระดับบุคคล

ระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มย่อย ๆ

ระดับองค์การ/สถาบัน และ

ระดับสังคม (ชาติ)

2. ระดับต่าง ๆ ของทฤษฎี

ทฤษฎีจุลภาค (Micro Theory)

ทฤษฎีระดับกลาง (Middle Range Theory)

ทฤษฎีระดับใหญ่ (Grand Theory)

3. ระดับของส่วนประกอบที่จะปฏิบัติงานได้

โครงสร้าง (Structure)

กระบวนการ (Process)

ผลผลิต (Output)

โดยอาศัยหลักข้างบนนี้ เราหันมาดู “แนวการศึกษานโยบาย” อย่างกว้าง ๆ ซึ่งเราอาจจะวิเคราะห์ได้ดังนี้

1) คุณเหมือนมีแนวโน้มที่จะไม่สนใจกระบวนการ เว้นแต่จะมีผลกระทบผลผลิตหรือเป้าหมายปลายทางขององค์การ คิดว่าการเพิ่มเป้าหมายปลายทางให้สูงขึ้นในองค์การจะไม่มีค่าอันใด ถ้าหากทุกคนถูกจองจำอยู่กับกระบวนการ (process)

2) คุณเหมือนมีแนวโน้มที่จะไม่สนใจโครงสร้างขององค์การ เว้นแต่จะมีผลกระทบต่อเป้าหมายปลายทางขององค์การ

ทั้งนี้ได้หมายความว่า ไม่ว่ากระบวนการหรือโครงสร้างได้ถูกละเลยอย่างสิ้นเชิง แต่หมายความว่า การเน้นที่กระบวนการและโครงสร้างเหล่านี้ ซึ่งยอมรับว่าจะมีผลกระทบต่อเป้าหมายปลายทางโดยตรงด้วยเหตุผลที่ว่า “ยิ่งกำหนดให้โครงสร้าง/กระบวนการโดยหวังผลในทาง “เป้าหมายปลายทาง” (ends) ทางอ้อมมากขึ้นเท่าใด การศึกษาโดยนักวิเคราะห์นโยบายจะลดความสนใจน้อยลงเท่านั้น”

3) คุณเหมือนว่าจะมีแนวโน้มเน้นที่ “ความมุ่งหมาย” ขององค์การ แบบระบบราชการ (Bureaucratic Organization) มากกว่าองค์การชนิดอื่น เพราะว่าองค์การระบบราชการนั้นให้ผล “เป้าหมายปลายทาง” ที่น่าสนใจให้แก่ “นักนโยบายศาสตร์” นอกจากนั้นยังมีแนวโน้มที่จะใช้โครงสร้างแบบระบบราชการให้เป็นประโยชน์ได้อีกด้วยในการวิเคราะห์นโยบาย

4) คุณเหมือนจะมีแนวโน้มที่จะเน้นที่ “พฤติกรรมเหตุผล” (Rational Behavior) และไม่สนใจพฤติกรรมแบบขาดเหตุผล (Irrational Behavior) เว้นเสียแต่จะเห็นผลชัดแจ้งว่าจะมีผลโดยตรงกับ “เป้าหมายปลายทางขององค์การ”

อนึ่ง ถ้าเราจะมีมองระดับต่าง ๆ ของสังคมและทฤษฎี เราอาจจะวิเคราะห์ได้ดังนี้.-

5) คุณเหมือนจะมีแนวโน้มเน้นที่ระดับองค์การและไม่ให้ความสนใจระดับอื่น ๆ เลย เว้นแต่จะมีโอกาสให้ผลกระทบต่ระดับองค์การเหล่านั้น ดังนั้น ระดับบุคคลในองค์การก็เท่ากับการเป็นการถูกทอดทิ้งโดยนักวิเคราะห์นโยบายอยู่ในตัว

6) คุณเหมือนจะมีแนวโน้มเน้นที่ “เป้าหมายปลายทางขององค์การ” แทนที่จะเป็น “เป้าหมายปลายทางของบุคคล/สังคม” นั่นก็คือ ปัญหาของหน่วยงานแต่ละคนในองค์การย่อมได้รับความสนใจน้อยกว่าจาก “นักทฤษฎีทางกำแนนโยบาย”

7) คุณเหมือนจะมีแนวโน้มเน้นที่ “ทฤษฎีระดับกลาง” ไม่สนใจทฤษฎีระดับ “จุลภาค” หรือ “ทฤษฎีระดับใหญ่” เว้นเสียแต่จะมีโอกาสให้ผลกระทบต่อทฤษฎี “ระดับกลาง” ด้วยเท่านั้นเอง

อนึ่ง เมื่อกล่าวถึง “แนวโน้ม” ตามแนวความคิดที่เสนอแนะมานี้ มิได้หมายความว่าบทความนี้จะไม่สนใจระดับอื่น ๆ ของสังคม/ทฤษฎี หรือเป็นการปฏิเสธโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด แต่หมายความว่าต้องการจะเน้นให้เห็นประจักษ์ว่าเป็นหลักเบื้องต้น ในระดับอื่น ๆ ที่มีความคิดส่วนใหญ่ที่มีผลโดยตรงต่อระดับองค์การและทฤษฎีระดับกลางเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ยังมีปรากฏการณ์ที่ปรากฏแต่ทางอ้อมเข้ามาเกี่ยวข้องเท่าใด ก็คุณเหมือนจะทำให้มันนโยบายศาสตร์หลงลืมความสำคัญไปน้อยลงเท่านั้น

ท้ายที่สุดนี้ นโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) ได้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากต่อการศึกษาวិชากรรัฐประศาสนศาสตร์ โดยวิธีการเน้นที่ “เป้าหมายปลายทาง” ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนกำนัยที่วิชานี้จะต้องคำนึงถึง อันเป็นหัวใจสำคัญของบทความที่ได้เสนอวิจารณ์ และเสนอแนะมาพอสมควร.