

การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: การทบทวนสำหรับแนวทางในเชิงปฏิบัติ¹

Deliberation Adoption in Public Policy Analysis:
a Review for Practical Guidance

ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ²

บทคัดย่อ

ท่ามกลางกระแสความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้น ทำให้การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในปัจจุบันจำเป็นต้องมีแนวทางในการวิเคราะห์รูปแบบใหม่ ที่ทำให้คนเห็นแตกต่างทางความคิดเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กำหนดปัญหาไปจนถึงการตัดสินใจ บทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวทางในการนำการปรึกษาหารือ (Deliberation) มาใช้กับกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อจะได้เห็นรูปแบบและเทคนิคที่จะช่วยให้การพัฒนานโยบายมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยความแตกต่างของการวิเคราะห์รูปแบบนี้จะเน้นการให้ความสำคัญของความเป็นมนุษย์ โดยเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมและให้ความสำคัญแก่แต่ละฝ่ายในการให้เหตุผลอย่างเปิดเผย รวมทั้งนำผู้ด้อยโอกาสเข้ามาร่วมในกระบวนการ ภายใต้การสนทนา (Dialogue) เพื่อการสำรวจ เรียนรู้ และเข้าใจฐานคติจากข้อมูลและความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย ทำให้สามารถนิยามปัญหาและกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ และการใช้การสานเสวนาเพื่อตัดสินใจเพื่อประเมิน และเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทางเลือก ตลอดไปจนถึงการตัดสินใจร่วม (Deliberation) ซึ่งทั้งสองวิธีการนี้ต้องใช้ผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่เข้าใจเทคนิคการจัดการกระบวนการ โดยมีหัวใจสำคัญคือการสร้างบรรยากาศของความไว้วางใจที่ทำให้ทุกคนกล้าพูดและรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน ด้วยเทคนิคการเข้าไปช่วยเหลือ การกระตุ้น และการไกล่เกลี่ยในบางครั้ง ทั้งนี้ผู้อำนวยความสะดวกจะคุมกระบวนการด้วยการเน้นย้ำกติกาที่มาจากข้อกำหนดร่วมกัน

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม, นโยบายสาธารณะ, การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ, การตัดสินใจของกลุ่ม

¹ บทความนี้ไม่ต้องการนำเสนอในเชิงปรัชญา แต่ต้องการทบทวนให้เห็นเป็นแนวปฏิบัติ เพื่อนำวิธีการไปใช้ในการพัฒนา และออกแบบนโยบายสาธารณะภายใต้สังคมประชาธิปไตย

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

Abstracts

This article is to provide an introduction to the deliberation applied for policy analysis to see patterns and techniques that help us develop better quality policy. This kind of analysis will emphasize the importance of humanity by allowing for participation, giving public reasoning, with privileged status in the deliberative process. In this process, we use dialogue to explore learning and understanding data, opinions, and assumptions on their idea of each parties in order to define the problem and determine a common purpose. Then, deliberation is applied as the method for assessing and weighting choices and making decision among policy options. To joint decision, both methods require facilitators who understand several techniques in effective process management. The heart of the techniques is to create and provide an atmosphere of trust that can encourage everyone to talk and listen to each other. To control the deliberative process, the facilitator can use the tactic of repeating the rules have been set through mutual agreement of the participants involved.

Keywords: Deliberation, Dialogue, Policy Analysis

บทนำ

ท่ามกลางกระแสของความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่ล้วนมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการกำหนดนโยบาย นอกเหนือจากการตัดสินใจจากภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในอดีต ทำให้การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีแนวทางในการกำหนดนโยบายรูปแบบใหม่โดยต้องค้นหาวิธีที่ทำให้คนที่แตกต่างทางความคิด มุมมอง ความชอบ เข้ามาอยู่ร่วมกัน และพูดคุยปรึกษาหารือด้วยความเคารพซึ่งกันและกัน (Healey, 1993, p. 238) ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายที่มีอยู่จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนถึงลักษณะความสัมพันธ์และบทบาทของนักวิเคราะห์และผู้ตัดสินใจรวมทั้งการพิจารณาสร้างสิ่งแวดล้อมที่เปิดกว้างและ

เป็นประชาธิปไตย เพื่อให้สามารถระบุปัญหา ค้นหาทางเลือก และประเมินการจัดลำดับความสำคัญไปจนถึงการเลือกทางเลือกซึ่งเป็นที่ทุกยอมรับจากทุกฝ่าย นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องออกแบบเวทีหรือพื้นที่ (space) ที่เหมาะสมในการทำให้เกิดการมีสิ่งแวดล้อมที่ช่วยให้เกิดความร่วมมือกันกับประชาชนและผู้รับบริการมากขึ้น (Hawkesworth, 1988; Schon, 1983; Healey, 1997) ซึ่งการนำการเสวนาเพื่อหาทางออกมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายจะเป็นวิธีการช่วยแก้ปัญหาข้างต้นได้

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในรูปแบบการปรึกษาหารือ (Policy analysis with deliberation³) เป็นการวิเคราะห์ที่ขยายขอบเขตจาก

³ คำว่า “Deliberation” มีคำแปลหลายอย่าง เช่น การถกแถลง การปรึกษาหารือ การเสวนาเพื่อหาทางออก ซึ่งในที่นี้จะใช้ “การปรึกษาหารือ” “Dialogue” จะใช้คำว่า “สุนทรียสนทนา”

การเน้นวิเคราะห์ประสิทธิภาพและการวิเคราะห์ในเชิงเทคนิคไปสู่การประเมินผลประโยชน์ทางการเมือง และความต้องการของพลเมืองและกลุ่มต่างๆ ในวงกว้างที่เข้ามารวมตัวกันเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ของแต่ละคน (Fischer, 1998, pp. 129-146) การวิเคราะห์นี้แตกต่างจากการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบเดิมที่ละเลยการนำผลประโยชน์และความต้องการของแต่ละคนเข้ามาในกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดประเด็นปัญหา (Problem identification) ไปจนถึงการตัดสินใจออกนโยบายทำให้ได้แนวทางการแก้ปัญหาและนโยบายที่เกิดจากมุมมองและความต้องการของผู้มีอำนาจแต่ฝ่ายเดียว

การนำการปรึกษาหารือ (Deliberation) มาใช้นี้ จะทำให้นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Technocrats) มาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่ช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ (Learning) และมอบอำนาจ (Political Empowerment) กับผู้เข้าร่วมพูดคุยมากกว่าจะเป็นผู้ให้คำตอบเชิงเทคนิคแบบเดิม นักวิเคราะห์จึงมีหน้าที่ที่จะช่วยให้พลเมืองพยายามตรวจสอบผลประโยชน์ของตนเอง และกระตุ้นหรืออำนวยความสะดวกให้พวกเขาตัดสินใจได้ด้วยตนเอง (Fisher, 1990) การเป็นผู้อำนวยความสะดวกนี้จะทำหน้าที่ไปพร้อมกับกระบวนการประเมินข้อมูลเชิงประจักษ์กับมุมมองในเชิงวิเคราะห์ (Analytical Perspectives) และข้อโต้แย้ง หรือจุดยืน หรือการให้คุณค่า (Value) ที่อาจขัดแย้งกันระหว่างผู้เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจะสามารถเชื่อมโยงกันได้ด้วยสุนทรียสนทนาาร่วมกัน (Mutual Dialogue) ตั้งแต่การทำความเข้าใจและยอมรับในปัญหาปัญหาสาธารณะ (Public problem)

ร่วมกัน ไปจนถึงการกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา

ทั้งนี้ในกระบวนการค้นหาทางเลือกในการแก้ปัญหา จะอาศัยกระบวนการแปลความและเปลี่ยนแปลงความเข้าใจ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ทั้งกับผู้เสนอและสนับสนุนทางเลือก ซึ่งอาจเปลี่ยนมุมมองได้ในระหว่างกระบวนการจนได้ข้อสรุปร่วมกัน ในขั้นตอนนี้จะนำการเสวนาเพื่อหาทางออก (Siriani, 2009, p. 50) มาใช้เพื่อตัดสินใจ ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าจะเกิดนโยบายที่เป็นที่ยอมรับมากขึ้น เนื่องจากข้อสรุปนั้นมาจากการทบทวนข้อมูลแหล่งข้อมูล และหลักฐานจำนวนมาก ซึ่งดีกว่าการกำหนดนโยบายแบบเดิมที่ข้าราชการเก็บข้อมูลแล้วนำมาวิเคราะห์เอง และที่สำคัญจะทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะเกิดความชอบธรรม (Social Legitimacy) ซึ่งเมื่อไปสู่ขั้นตอนการตัดสินใจและนำไปปฏิบัติ จะสามารถลดแรงเสียดทานจากกระแสการต่อต้าน นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่าจะเกิดความร่วมมือมากขึ้น อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม การนำหลักของการปรึกษาหารือไปใช้นี้ยังไม่ค่อยมีการทบทวนและบูรณาการกับกระบวนการกำหนดนโยบายที่เห็นเป็นรูปธรรมในเชิงปฏิบัติในประเทศไทย ทั้งนี้อาจมีการนำรูปแบบของการเสวนาเพื่อหาทางออกมาใช้บ้าง เช่น คณะลูกขุน (Citizens' Juries)⁴ การประชุมเพื่อหาฉันทามติ (Consensus Conferences) หรือการสำรวจแบบการเสวนาเพื่อหาทางออก (Deliberative polls) แต่การนำรูปแบบเหล่านี้มาใช้ก็มีให้เห็นน้อยครั้งและยังไม่ชัดเจนนัก ต่อประเด็นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของไทย นอกจากนี้การศึกษาส่วนใหญ่ยังมุ่งอธิบายรูปแบบ

⁴ การประชุมคณะลูกขุนของพลเมือง (Citizens' Juries) เป็นรูปแบบที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 โดยมีกรคัดเลือกลูกขุนมาจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณากิจกรรมต่างๆ ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาสั้นๆ แต่ภารกิจ โดยการประชุมคณะลูกขุนนี้จะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) โดยคณะลูกขุนจะทำหน้าที่ฟังการอภิปรายหรือการชี้แจงของฝ่ายต่างๆ รวมทั้งซักถามและฟังเหตุผลของแต่ละฝ่าย โดยเรื่องราวที่จะเข้าสู่การประชุมคณะลูกขุนนี้เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะที่จะต้องร่วมกันตัดสินใจโดยใช้หลักของการมีฉันทามติร่วมกัน (Consensus) แทนการโหวตเพื่อเอาแพ้เอาชนะ

การกำหนดนโยบายในแง่การจัดการการปกครอง (Governance) ที่ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือ แต่มักไม่ได้ขยายความว่ากระบวนการนี้นำไปใช้ในการวิเคราะห์อย่างไร ทำให้ไม่ค่อยได้เห็นเทคนิคและวิธีในการจัดการกระบวนการ ซึ่งจริงๆ แล้วเป็นประโยชน์กับผู้บริหารภาครัฐอย่างมากที่จะนำไปใช้ในเชิงปฏิบัติ บทความชิ้นนี้จึงเขียนขึ้นเพื่อให้เห็นแนวทางในการนำการปรึกษาหารือมาใช้กับกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อจะได้เห็นรูปแบบและเทคนิคที่จะช่วยให้การพัฒนาโยบายให้มีคุณภาพมากขึ้น โดยจะนำเสนอให้เห็นถึงความแตกต่างของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแบบเดิม กับการวิเคราะห์นโยบายที่นำการปรึกษาหารือมาใช้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร รวมถึงการทบทวนคุณภาพของกระบวนการปรึกษาหารือ และเทคนิคต่างๆ ในการทำหน้าที่ในฐานะนักวิเคราะห์นโยบายยุคใหม่ ซึ่งจะนำเสนอในเชิงเทียบเคียงกับการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิม เพื่อทำความเข้าใจและเห็นแนวทางไปสู่การปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การแพร่ขยายของการนำการปรึกษาหารือมาใช้ภายใต้กระแสนโยบายที่มีทิศทางที่ต้องการการตัดสินใจร่วมจากภาคส่วนต่างๆ นอกเหนือจากรัฐแต่ฝ่ายเดียว

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่นำการปรึกษาหารือมาใช้มีมุมมองต่างจากการวิเคราะห์แบบเดิมอย่างไร?

หากพิจารณาจากพื้นฐานของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่นำการปรึกษาหารือมาใช้กับการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิม จะพบว่ามีความแตกต่างกันทั้งในด้านฐานคิดและวิธีการอย่างมาก ตั้งแต่การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในรูปแบบเดิมนั้นเน้นการใช้ข้อมูลโดยแยกความรู้สึกและค่านิยมต่างๆ ออกจากบริบท (context) ไม่คำนึงถึงสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง เสมือนดำเนินอยู่ในห้องทดลอง ขณะที่การวิเคราะห์นโยบายที่ใช้การปรึกษาหารือให้ความสำคัญกับมิติของความเป็นมนุษย์โดยรับฟัง

ความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่ค่อนข้างสูง ทั้งยังให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์และการสะท้อนความรู้สึก รวมถึงการให้เหตุผลและตัดสินใจ จึงมีลักษณะเสมือนกับการค้นหาปัญหาภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน ซึ่งในกระบวนการจะออกแบบให้การมีปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วมเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ปัญหามีความชัดเจนขึ้นเองจากมุมมองของผู้เข้าร่วม Hajer & Wagenaar (2003) ได้กล่าวว่า ปฏิบัติการที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์นี้ทำให้การนิยามปัญหาเปิดกว้าง ปัญหาหรือนิยามปัญหาจะเกิดในช่วงการจัดการกระบวนการและที่สำคัญอาจเป็นความกังวลต่อปัญหาที่ยังไม่เกิด ในขณะที่การกำหนดทิศทางของการวิเคราะห์แบบเดิมนั้นจะนำปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้นมาหาสาเหตุและแนวทางแก้ไข แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ ลักษณะการตัดสินใจจึงมีทิศทางจากบนลงล่าง (Top-down approach) ดังนั้น การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายนั้นจึงเป็นการมองไปข้างหน้า วาดอนาคต และพัฒนาจากกระบวนการสอบถามหาความจริง (Inquiry) ทำให้เห็นปัญหาและสิ่งที่ต้องการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน โดยจะปรากฏขึ้นในกระบวนการ และด้วยความหลากหลายของผู้เข้าร่วมที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะการพยายามนำกลุ่มที่ด้อยโอกาสเข้ามาในกระบวนการ จะทำให้แง่มุมของการมองปัญหาที่ซับซ้อนนั้นง่ายขึ้น

การนำผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในกระบวนการช่วยทำให้นโยบายมีลักษณะเชิงรุกมากยิ่งขึ้น อีกทั้งข้อมูลที่รับจะมีความทันสมัยและตรงกับสภาพปัญหาที่แท้จริงมากที่สุด การแยกกระบวนการออกแบบนโยบายให้เป็นเรื่องของผู้มีอำนาจ ทำให้มีข้อจำกัดด้านการมีข้อมูลไม่รอบด้าน ในขณะที่การประสานความร่วมมือเป็นการเปิดโอกาสให้สิทธิกับพลเมืองและภาคส่วนต่างๆ ออกแบบผลิตนโยบายร่วมกัน (Co-production)

การกำหนดนโยบายในรูปแบบการปรึกษาหารือ จึงเป็นการวิเคราะห์เพื่อหาปัญหาและแนวทางแก้ไข ร่วมกัน ผ่านกระบวนการเรียนรู้ระหว่างประชาชนต่อ ประเด็นปัญหาและสถานการณ์เฉพาะ สิ่งที่เป็นข้อจำกัด ของการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิมจึงทำให้ไม่อาจมี โอกาสค้นพบนวัตกรรมใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา นโยบาย เพราะมุ่งเน้นเฉพาะแต่การแก้ปัญหาและการออกแบบ เพื่อให้นำไปปฏิบัติได้ การใช้รูปแบบการสานเสวนาจะ ช่วยทำให้เกิดความภาคภูมิใจกับความเป็นพลเมืองของ ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการ แก้ไขปัญหาและเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและสังคม รวมทั้งมีโอกาสสร้างนวัตกรรมนโยบายได้

อาจกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์แบบเดิมมีการแยกส่วน การวิเคราะห์ แยกการเมืองและบริบทออกจาก กระบวนการ ขณะที่การวิเคราะห์ในรูปแบบการปรึกษา หารือ เน้นปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วม ไม่แยกบริบทและ เน้นความสำคัญของมนุษย์มากกว่าอย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เข้าใจการวิเคราะห์ที่ใช้การปรึกษา หารือ ร่วมกัน บทความนี้จะทบทวนหลัก ของ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการทำความเข้าใจ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy): พื้นฐานสำคัญของการวิเคราะห์ นโยบายแบบปรึกษาหารือ

Brennan, Jason (2016) ได้ให้ความหมายของ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative democracy) ว่าเป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่ให้คนมา ร่วมกันเพื่อเสนอความคิดเห็น โต้แย้ง หรือแสดงจุดยืน ทางความคิด ให้นำหนักข้อดีข้อเสีย และรับฟังผู้อื่น รวมทั้งวิพากษ์แนวคิดของผู้ที่เข้าร่วมด้วยการเปิดใจกว้าง ซึ่งนำไปสู่ฉันทามติ (Consensus) ประชาธิปไตยแบบนี้

เปิดให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าร่วมมากที่สุดและเชื่อว่าจะทำให้มี แนวคิดและข้อมูลจำนวนมากเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ

หลักการสำคัญ 2 ข้อของประชาธิปไตยแบบปรึกษา หารือ (Parkinson, 2006, p. 3-4) คือ **1) การให้ เหตุผล (Give Reasoning)** ของแต่ละคนที่เข้าร่วมที่มี ต่อประเด็นหรือจุดยืน ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย (Face to Face) รวมทั้งต้อง **2) กระทำในลักษณะ สาธารณะ (Public Act)** ซึ่งตรงกันข้ามกับการลง คะแนนเสียง (Voting) ซึ่งมักทำในที่ลับ ขณะที่การแสดง เหตุผลในที่สาธารณะจะกระทำอย่างเปิดเผย และให้ทุก คนมีโอกาสเข้าร่วมอย่างเท่าเทียม โดยที่การให้เหตุผล เป็นหัวใจสำคัญทำให้กระบวนการประชาธิปไตย ขับเคลื่อนไปได้ Joshua Cohen (1996) เห็นว่า ความจำเป็นที่ต้องให้เหตุผลในการชักจูงใจคนอื่น ก็เพื่อ ที่จะช่วยให้เกิดแรงจูงใจของผู้เข้าร่วมให้อยู่ในการปรึกษา หารือนี้ ซึ่ง Habermas (อ้างใน Brennan, Jason 2016, p. 59) เสนอว่า ผู้ที่ทำกระบวนการปรึกษาหารือควร สังเกตว่ากระบวนการที่จัดขึ้นต้องอาศัยข้อตกลงหรือ กฎที่สร้างร่วมกัน อาทิ ผู้พูด (Speaker) หรือผู้เข้าร่วม ต้องไม่พูดเพื่อหักล้างกันเอง แต่ละคนเสมือนการเล่าเรื่อง กรณีศึกษาของตน (Story Telling) และต้องแน่ใจว่า กำลังพูดในเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ การพูดของผู้เข้าร่วม ต้องจริงใจ เปิดเผย และยืนยันเฉพาะในสิ่งที่ตนเองเชื่อ ที่สำคัญ คือ ต้องมีการให้เหตุผลต่างๆ เกี่ยวกับประเด็น หัวข้อในการอภิปรายบนฐานคิดและความเชื่อร่วมกันว่า ทุกคนมีศักยภาพที่จะพูดคุย โดยในระหว่างการพูดจะ ต้องไม่มีการบังคับหรือจัดการกับผู้พูดคนอื่น ๆ ขณะที่ Cohen (อ้างใน Brennan, Jason 2016, p. 60) สนับสนุนว่า ผู้เข้าร่วมทุกคนควรมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการออกเสียง และเหตุผลที่มาจากทุกๆ คนที่ แสดงออกในระหว่างกระบวนการเสวนา ควรถูกพิจารณา เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการ ซึ่งท้ายที่สุดทุกคนต้องได้ ข้อสรุปที่เป็นการยอมรับร่วมกัน หากไม่ได้ก็อาจจำเป็นต้องทำการลงคะแนน (Vote)

อะไรคือหัวใจสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberative Process) ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ?

หากทบทวนกระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberative Process) จะพบว่า มีเทคนิคที่หลากหลาย (แม้ว่าในประเทศไทยยังไม่มี การนำบางเทคนิคมาใช้หรือนำมาใช้ค่อนข้างน้อย) อาทิ การประชุมคณะลูกขุนของพลเมือง (Citizens' Juries) การประชุมเพื่อหาฉันทามติ (Consensus Conferences) หรือการสำรวจเพื่อเสวนา (Deliberative Poll) แต่ไม่ว่าจะเป็นวิธีใดล้วนเป็นกิจกรรมเพื่อใช้สร้างความผูกพัน (Engagement) กับพลเมืองและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้ข้อมูลแก่ผู้ตัดสินใจในนโยบาย (Abselson, 2009; Scutchfield, Hall & Ireson, 2006, pp. 76-85) อีกทั้งยังเป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองและภาคส่วนต่าง ๆ ให้มีมากขึ้นและมีความหมาย (Meaningful) แต่ไม่ว่าจะ

ใช้วิธีใด ล้วนมีหัวใจสำคัญอยู่ที่กระบวนการปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกหรือแก้ปัญหาาร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ทำอย่างมีเหตุผลในการนำทุกคนที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันเข้ามาร่วมในการพูดคุยแบบเผชิญหน้าโดยนำมุมมองต่างๆ เหล่านั้นมาพูดคุยบนโต๊ะเพื่อให้ทุกคนสามารถแสดงออกถึงมุมมองของตน และให้เกิดการรับฟังโดยผู้อื่นไม่ว่าจะมีอำนาจหรือไม่ก็ตาม (Innes, and Booher , 2010, p. 6)

อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการปรึกษาหารือนี้เป็นกระบวนการที่ยินยอมให้กลุ่มของตัวแสดงต่างๆ ได้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนเหตุผลเพื่อตรวจสอบประเด็นกระบวนการปรึกษาหารือมีรูปแบบที่หลากหลาย และถือเป็นเครื่องมือที่ได้รับการพัฒนาเพื่อนำไปใช้อย่างแพร่หลาย Button and Ryfe (2005) ได้สรุปกระบวนการดังกล่าวจากแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันจากวิธีและเทคนิคการคัดเลือกกลุ่มผู้เข้าร่วม และประเภทของผู้ดำเนินการ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รูปแบบของการจัดกระบวนการเสวนา (Deliberative Forums) : ปรับจาก Button and Ryfe (2005, p. 23)

ผู้ริเริ่ม	ใครคือผู้เข้าร่วม		
	คัดโดยตนเอง	การสุ่ม	การคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
สมาคม/กลุ่มในพื้นที่	- School based deliberative - Online dialogues - National Issued Forums	- ไม่มีข้อมูล	- National Issued Forums - Online dialogues
สมาคมที่ไม่ใช่รัฐ	- National Issued Forums - Online dialogues	- Deliberative Polls - Planning Cells - Citizens' Juries	- National Issued Forums - Participatory budgeting and management councils
องค์กรภาครัฐ	- Town meeting - Community Forums - Local Councils	- Deliberative Polls - Planning Cells - Citizens' Juries	- Deliberative City Planning - Deliberative meetings - Participatory budgeting and management councils

การแบ่งประเภทของกระบวนการที่ใช้เกณฑ์การคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นจะเลือกโดยผู้จัดกระบวนการ ซึ่งพิจารณาจากกลุ่มคนที่ได้รับอิทธิพลจากการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งจะทำการเชิญอย่างเป็นทางการเพื่อให้เป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ ส่วนการคัดเลือกด้วยตนเอง จะมีลักษณะความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่า เช่น เป็นเพื่อน เพื่อนบ้านที่เชิญกันเข้ามา ผู้จัดกระบวนการที่ชวนพลเมืองในพื้นที่เข้ามาร่วม จะเห็นได้ว่ามีรูปแบบจำนวนมากที่ถูกตัดแปลงไปดำเนินการ ซึ่งบางรูปแบบ

อาจยังไม่มีในประเทศไทย โดยทุกวิธีจะมีกระบวนการปรึกษาหารือเป็นจุดร่วมที่สำคัญของทุกวิธีการที่นำเสนอ ซึ่งในที่นี้จะไม่ลงรายละเอียดในแต่ละวิธี อย่างไรก็ตาม นักวิชาการพยายามหาวิธีพัฒนากระบวนการนี้ในภาพรวม อาทิ Frewer & Rowe (2005) ได้พยายามค้นหาและนำเสนอเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากระบวนการปรึกษาหารือที่มีคุณภาพจะมีลักษณะอย่างไร โดยนำเสนอ 9 หลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการปรึกษาหารือ

กล่องที่ 1 แสดงหลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการปรึกษาหารือ

Frewer & Rowe's Nine Evaluative Criteria

1. ความเป็นตัวแทน (Representativeness) ผู้ที่เข้ามาร่วมนับว่าเป็นตัวแทนกลุ่มตัวอย่างที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจ และควรต้องมาจากหลากหลายกลุ่มอย่างกว้างขวาง
2. การพึ่งพา (Independence) กระบวนการควรจัดในแนวทางที่ปราศจากอคติ
3. เข้าร่วมแต่เริ่มแรก (Early Involvement) ผู้เข้าร่วมต่างๆ ควรเข้ามาร่วมตั้งแต่ต้น และอยู่ร่วมตลอดกระบวนการ
4. มีผลต่อการนำไปกำหนดนโยบาย (Influence) ผลลัพธ์ของกระบวนการควรมีผลกระทบที่แท้จริงต่อการตัดสินใจนโยบาย
5. ความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเสวนาควรจัดขึ้นอย่างโปร่งใส มีผู้คนรับรู้ และสังเกตเห็นได้ในการทำกระบวนการแต่ละขั้น ซึ่งทำให้ทราบชัดเจนว่าการตัดสินใจมีที่มาอย่างไร มีขั้นตอนอย่างไร
6. ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร (Resource Accessibility) ผู้เข้าร่วมควรเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้ทำการเสวนาเพื่อหาทางออกได้อย่างมีความหมาย
7. การกำหนดขอบเขตขั้นตอนงานให้ชัด (Task Definition) ธรรมชาติและขอบเขตของกิจกรรมควรมีการกำหนดขั้นตอนอย่างชัดเจนและเป็นระบบ
8. การตัดสินใจอย่างมีโครงสร้าง (Structured Decision Making) กระบวนการควรใช้กลไกที่เหมาะสมในการจัดโครงสร้าง และต้องแสดงให้เห็นถึงกระบวนการตัดสินใจ
9. ต้นทุนความสำเร็จ (Cost-Effectiveness) กระบวนการควรเป็นไปตามหลักต้นทุนและประสิทธิผลจากมุมมองของผู้สนับสนุนในการจัดกระบวนการ

:ที่มา Frewer & Rowe (2005)

นอกจากนี้ James Fishkin (2009) ยังชี้ให้เห็นว่า กระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberative process) ควรต้องมี 5 เงื่อนไข จึงจะมีคุณภาพ โดยกล่าวในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสาร (Information) ผู้เข้าร่วมการเสวนาได้รับข้อมูล และเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องมีเหตุผลเกี่ยวกับประเด็นอย่างเท่าเทียม จึงจะสามารถให้เหตุผลและมีข้อโต้แย้งหรือจุดยืนได้อย่างเหมาะสม

2. ความสมดุลของข้อมูล (Substantive balance) การเสวนาเพื่อหาทางออกจะต้องมีทั้งข้อโต้แย้งและข้อสนับสนุนจากความเห็นและการให้เหตุผลของหลายๆ ฝ่าย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาและปรึกษากันในกระบวนการ

3. มีความหลากหลาย (Diversity) ผู้เข้าร่วมควรต้องประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย ทั้งผู้เห็นด้วย ผู้ไม่เห็นด้วย ผู้ที่ได้รับผลกระทบ มาเข้าร่วมในเวที โดยต้องไม่พยายามขจัดผู้ที่มีความคิดเห็นต่าง หากมีผู้ที่มีอุปสรรคในการเข้าร่วม ต้องสนับสนุนให้สามารถเข้าถึงการปรึกษาหารือได้

4. ความตระหนัก (Conscientiousness) ผู้เข้าร่วมต้องตระหนักที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในจุดยืนของตนอย่างจริงจังและเปิดเผย

5. การพิจารณาอย่างเท่าเทียม (Equal Consideration) ข้อโต้แย้งและจุดยืนมาจากตัวผู้เข้าร่วมเอง โดยไม่มีผู้เข้าร่วมอื่นๆ เป็นผู้เสนอแทน

จากข้อเสนอของนักวิชาการด้านการจัดกระบวนการปรึกษาหารือนี้ ชี้ให้เห็นถึงหัวใจสำคัญของกระบวนการว่ามีลักษณะสำคัญอย่างไร ซึ่ง Maarten Hajer, Hendrik Wagenaar, (2003, p. 110) ได้สนับสนุนและให้ความสำคัญกับสุนทรียสนทนา (Dialogue) ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการที่ทำให้เข้าใจวิธีคิด

วิเคราะห์ที่ซับซ้อนในความหมายที่ซ่อนอยู่ในการจัดทำนโยบาย โดยการวิเคราะห์วิธีการต่างๆ ในการทำแผนร่วมกัน การกำหนดนโยบายที่เกิดจากการพูดคุย ปฏิสัมพันธ์ และการหาฉันทามติ เพื่อเยียวยาข้อจำกัดของการวิเคราะห์นโยบายในรูปแบบเดิม อีกทั้งยังสนับสนุนเป้าหมายของการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการกำหนดนโยบาย และเพื่อให้เห็นภาพการนำการเสวนามาใช้ในการวิเคราะห์นั้น จะขอเทียบเคียงกับกระบวนการกำหนดนโยบายแบบเดิม ดังนี้

1. การยกร่างวาระนโยบายและการนิยามปัญหา (Agenda Setting and Initial Problems Conceptualization) เป็นการนิยามเพื่อตัดสินใจเลือกขอบเขตของปัญหา ซึ่งขั้นตอนนี้หากเป็นการวิเคราะห์แบบเดิมจะดำเนินการโดยนักวิเคราะห์นโยบาย แต่รูปแบบนี้ถูกปรับเปลี่ยนไปสู่การนิยามโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบาย โดยการคัดเลือกต้องมีความหลากหลายเพื่อให้เป็นตัวแทนของกลุ่มต่างๆ เพื่อสำรวจหาปัญหา (Probing Problem) ที่แท้จริง ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ปัญหาได้รับการยอมรับ เพราะการนิยามปัญหาเกิดจากความเห็นพ้องของผู้เข้าร่วมมากกว่าจะเป็นเพียงความเห็นของผู้มีอำนาจฝ่ายเดียว ดังนั้น การสุ่มตัวอย่างและการคัดเลือกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงเป็นเทคนิควิธีที่ใช้ในการทำกระบวนการปรึกษาหารือ ซึ่งจะช่วยให้ได้ตัวแทนอย่างแท้จริง และยังคงคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาส โดยมีวิธีการต่างๆ เพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสเข้าถึงและร่วมในกระบวนการด้วย เช่น การให้โควตาบางส่วนกับกลุ่มผู้พิการ สตรี คนชรา

2. ขั้นตอนการระบุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Specification of Policy Objective) เป็นการตัดสินใจเลือกวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy objective) ในขณะที่การปรึกษาหารือจะไม่ดำเนินการตั้งวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาในนโยบายทันที แต่จะใช้

วิธีการเชื่อมต้อมุมมองและความต้องการต่างๆ จากผู้เข้าร่วม ซึ่งเป็นทั้งการแบ่งปันและค้นหาความคิดและมุมมองที่แตกต่างในประเด็นที่สนใจร่วมกัน เช่น มีภาพมุมมองที่ต้องการเห็นชุมชนเป็นอย่างไร ดังนั้นความแตกต่างนี้จึงทำให้เกิดการเชื่อมต่อของมุมมองต่างๆ มากกว่าที่จะตัดสินใจเลือก จึงเป็นลักษณะของการมองไปข้างหน้า ทำให้ความขัดแย้งไม่ค่อยเกิดขึ้น เพราะเป็นสิ่งที่ทุกคนฝันร่วมกัน (ข้อดีนี้เองจึงทำให้มีผู้นำไปใช้ในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ด้วย)

3. การประเมินและการให้น้ำหนักของทางเลือก (Identification and Appraisal of Potential Policy Options) การประเมินนี้อาจจะจัดลำดับความสำคัญตามเกณฑ์ (Criteria) ที่ตั้ง มาประเมินทางเลือกต่างๆ ในขณะที่ขั้นตอนนี้ในกระบวนการปรึกษาหารือจะไม่ใช้หลักเกณฑ์ทางเทคนิคเช่นเดิม แต่จะใช้หลักการสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ 2 หลักการที่สำคัญมาก คือ 1) การให้เหตุผลที่ 2) กระทำอย่างเปิดเผย ซึ่งขั้นตอนนี้ นักวิเคราะห์นโยบายต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกที่ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากัน ซึ่งทำให้มุมมองต่างๆ ได้ถูกพิจารณาอย่างตรงไปตรงมา (Confrontation of perspectives) เสมือนมีการโต้แย้งเพื่อทำให้เกิดการให้เหตุผลทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในจุดยืนที่ต่างกันของแนวทางแก้ปัญหา ซึ่งบางครั้งก็อาจมีการให้น้ำหนัก เช่น การเรียงลำดับ ในขั้นตอนนี้ผู้เข้าร่วมทุกคนไม่เฉพาะนักวิเคราะห์นโยบาย จะเข้าใจความเหมือนและความต่างระหว่างแนวคิดและมุมมองที่หลากหลายเหล่านั้น

4. ขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision Making) นักวิเคราะห์นโยบายเมื่อประเมินทางเลือกแล้วจะไม่เป็นผู้ตัดสินใจแต่จะจัดทำเอกสารที่ชี้ให้เห็นข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่างๆ เพื่อนำไปให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ แต่สำหรับกระบวนการปรึกษาหารืออื่นนั้น ผลจากการปรึกษา

จะนำเสนอในลักษณะที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อทางเลือกต่างๆ อย่างไร ตามความเป็นจริง หากมีผู้มีอำนาจตัดสินใจเข้าร่วมในกระบวนการก็จะช่วยให้ยอมรับข้อมูลที่ได้จากการเสวนาง่ายขึ้น และจะเป็นเหตุผลเชื่อมที่สำคัญต่อการนำผลการพูดคุยเข้าสู่วาระการตัดสินใจอย่างเป็นทางการได้โดยง่ายอีกด้วย

การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในการวิเคราะห์นโยบายเป็นรูปแบบที่ทำให้การกำหนดนโยบายเกิดขึ้นในแนวราบมากขึ้น เมื่อเทียบกับรูปแบบเดิมที่มีลักษณะเป็นการกำหนดมาจากผู้มีอำนาจ ทั้งยังมีผลดีที่ได้รับข้อมูลจำนวนมากจากกระบวนการมาใช้พิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม กระบวนการวิเคราะห์นโยบายแบบนี้ต้องอาศัยความเข้าใจและประสบการณ์ในการทำกระบวนการ ซึ่งต่อไปนี้จะเป็นการทบทวนว่าในกระบวนการทำการปรึกษาหารืออื่น จำเป็นต้องทำอะไรบ้างในเชิงปฏิบัติ

เมื่อพิจารณากระบวนการวิเคราะห์นโยบายจาก 4 ขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 1) ขั้นตอนนิยามเพื่อตัดสินใจเลือกปัญหาและขอบเขตปัญหา (Problem conceptualization) 2) ขั้นตอนเชื่อมต้อมุมมอง (Articulation of Perspectives) 3) ขั้นตอนในการนำมุมมองต่างๆ เข้ามาเพื่อพูดคุย (Confrontation of perspective) และ 4) ขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision) สองขั้นตอนแรกจะมุ่งไปสู่การค้นหา (Exploration) ที่ต้องการข้อมูลและความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างเป็นอิสระให้มากที่สุด ซึ่งขั้นตอนนี้ใช้รูปแบบการสนทนาที่เรียกว่า สนทนาสนทนา (Dialogue) แต่เมื่อต้องการเหตุผลเพื่อตัดสินใจ ขั้นตอนนั้นจึงเป็นการใช้รูปแบบของการปรึกษาหารือ (Deliberation) ซึ่งเน้นเทคนิคและการอำนวยความสะดวกในกระบวนการต่างกัน เนื่องจากขั้นตอนย่อยที่ 1 และ 2 มุ่งเน้นให้ได้ข้อมูล ในขณะที่ขั้นตอนย่อยที่ 3 และ 4 นั้น ต้องการให้เหตุผลโดยเปิดเผย (Public reasoning) ดังนั้นจึงขอแยกแยะ

ออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) สนทนา (Dialogue)⁵ และ 2) การปรึกษาหารือ (Deliberation) ซึ่ง Sandy Heierbacher (2005) ภายใต้การทำงานใน National Coalition for Dialogue and Deliberation: NCDD (www.ncdd.org) ซึ่งเป็นผู้คร่ำหวอดในการปรึกษาหารือได้แยกแยะความแตกต่างของทั้งสองวิธีซึ่งอยู่ภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือที่เป็นร่มใหญ่ ดังนี้

1) การสนทนา (Dialogue) หมายถึง การอนุญาตให้คนซึ่งโดยปกติเป็นกลุ่มเล็กๆ ได้แบ่งปันมุมมองและประสบการณ์ที่หลากหลายเกี่ยวกับประเด็นปัญหา ซึ่งไม่ได้มีการตัดสิน (Judgment) ให้น้ำหนัก (Weighting) หรือการตัดสินใจ (Making decisions) แต่เป็นการทำให้เกิดความเข้าใจและการเรียนรู้ (Understanding and Learning) การสนทนา (Dialogue) จะช่วยขจัดอคติแบบเหมารวม (Stereotypes) สร้างความเชื่อมั่นและทำให้คนเปิดมุมมองที่แตกต่างจากคนอื่นๆ

2) การปรึกษาหารือ (Deliberation) หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเน้นความแตกต่างที่จะส่งเสริมการให้เหตุผลเชิงวิพากษ์ (Critical reasoning) และข้อโต้แย้งเชิงตรรกะ (Logical Argument) ภายในการตัดสินใจของกลุ่ม แทนที่จะใช้อำนาจ สายบังคับ บัญชา การตัดสินใจทางออกโดยวิธีนี้ มุ่งเน้นการตรวจสอบอย่างรอบด้านของแต่ละประเด็นอย่างเท่าเทียม การเก็บรวบรวมข้อมูลและการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการให้น้ำหนักต่อข้อดีและข้อเสียของทางเลือกที่หลากหลาย

นอกจากความหมายที่แตกต่างกันนี้ Sandy (2005, p. 103) ยังกล่าวว่าการมีปรึกษาหารือจะทำให้มี

หลักประกันว่าทุกคนจะมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และเป็นอย่างดี การมีกฎ ข้อตกลง การมุ่งเน้นให้ฟังผู้อื่น การยอมรับผู้อำนวยความสะดวก และการกระตุ้นการสะท้อนประสบการณ์ของบุคคลและมุมมองต่างๆ เป็นเทคนิคของการปรึกษาหารือซึ่งจะช่วยให้ทุกคนในกระบวนการได้มีโอกาสให้ความเห็นอย่างแท้จริง Bohm, David (อ้างใน Sandy, 2005, p 103) มองว่าความรู้ของทุกคนตั้งอยู่บนประสบการณ์และฐานคติที่ถูกจำกัด เมื่อใช้สนทนาสนทนาจะช่วยให้ผู้เข้าร่วมกล้าแสดงออก และทำให้เข้าใจความแตกต่างในหลายๆ ส่วนของประเด็นที่กำลังพูดคุย Bohm ยังเน้นย้ำว่าการใช้เทคนิคนี้มีเป้าหมายเพื่อหาข้อมูลความรู้จากผู้เข้าร่วมในเชิงลึก ทั้งที่เป็นฐานคติและวิธีคิด ตลอดจนข้อมูลข่าวสารที่ถูกรวบรวมไว้ ซึ่งก่อให้เกิดการเรียนรู้ก่อนที่จะพิจารณาเลือกทางเลือกในขั้นตอนถัดไป

ขณะที่กระบวนการปรึกษาหารือนี้ มาจากรากฐานของประชาธิปไตยทางตรงของชาวเอเธนส์ในคริสต์ศตวรรษที่ 5 ที่สะท้อนภาพให้เห็นการตัดสินใจนโยบายในอดีตที่เกิดจากการอภิปรายให้ข้อมูลความเห็นในหมู่พลเมืองชาวเอเธนส์ สำหรับแนวคิดของการปรึกษาหารือในปัจจุบันได้รับอิทธิพลจาก Jurgen Habermas นับตั้งแต่ ปี ค.ศ.1929 และ John Rawls นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1921 สำหรับ Habermas แล้ว การเสนอความคิดเห็นและเหตุผลต่างๆ ในการสนับสนุนแนวคิดและข้อเสนอทำให้เกิดการสื่อสารร่วมกัน แนวคิดของ Habermas เรื่องการปฏิบัติ การสื่อสาร (Communicative action) เน้นการใช้ประโยชน์จากการใช้ความคิดและการใช้ภาษาทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน เพื่อใช้วางแผนสำหรับให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วม

⁵ ในความเป็นจริงการกล่าวถึง Public deliberation นั้นต้องการให้เกิดข้อตกลงร่วมที่ไม่ใช่เพราะต้องแสดงความเป็นคนดีกับทุกฝ่าย หรือต้องประนีประนอมความเห็นทุกฝ่าย แต่ต้องได้จากการเรียบเรียงความสอดคล้องของความเห็นและจุดยืนของทุกคนเสียใหม่ ขณะที่ความพยายามของการ dialogue จะเร่งให้เกิด deliberation เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงที่เป็นตัวแทนและเป็นการต้องการของคนเข้าร่วมจริงๆ ภายใต้ authentic dialogue ที่ทำให้ผู้เข้าร่วมที่มีมุมมองที่หลากหลายเข้ามาในกระบวนการสืบค้น เรียนรู้ และแบ่งปันกันในกระบวนการปรึกษาหารือ (Participatory Governance Planning, Conflict Mediation and Public Decision Making in Civil Society, 2004 edited by W. Robert Lovan, Michael Murray, Ron Shaffer, Ashgate)

ในกระบวนการ ส่วน Rawls ได้เขียนถึงทฤษฎีความยุติธรรม (Theory of justice) ที่มองว่าการตัดสินใจที่ชอบธรรมของคนธรรมดาเป็นสิ่งสำคัญของการมีการปรึกษาหารือทางการเมืองที่ดี (Good political deliberation) เขาจึงสนับสนุนแนวปฏิบัติที่สาธารณะใช้มุมมองทางเลือกและการคิดอย่างรอบคอบของบุคคลที่จะเลือกทางเลือกที่ฉลาดที่สุด (Cohen, 1997; Guttmann Thompson, 2003) ได้เน้นว่ารากของปรึกษาหารือ คือ การให้น้ำหนักร่วมกัน โดยจุดยืนหรือข้อโต้แย้งใดๆ ต้องมีเหตุผลและกระบวนการก็ควรสร้าง

สมดุลให้มีการพูดคุยอย่างเปิดเผย โดยเฉพาะข้อโต้แย้งที่ตรงข้ามกัน

สิ่งที่จะช่วยชี้ชัดให้เห็นรายละเอียดระหว่างการนำเอาการปรึกษาหารือไปใช้ ขึ้นอยู่กับผู้จัดกระบวนการ ซึ่งในที่นี้ทบทวนได้ 4 วัตถุประสงค์ คือ การเจาะลึกข้อมูล (Exploration) และบรรเทาความขัดแย้ง (Conflict transformation) การตัดสินใจ (Decision Making) และการปฏิบัติการแบบร่วมมือกัน (Collaborative action) ซึ่งปรากฏดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 กระบวนการสนทนาและการปรึกษาหารือมาใช้ตามวัตถุประสงค์ของผู้จัดกระบวนการ

กระแสนำ Dialogue และ Deliberation	เป้าหมาย	ลักษณะที่สำคัญ	เงื่อนไขที่ทำให้เกิดความสำคัญ	ตัวอย่าง/ประเด็น
1. เพื่อเจาะหาข้อมูล (Exploration)	1. เพื่อกระตุ้นให้คนและกลุ่มเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทั้งเรียนรู้องค์การ ชุมชน ประเด็นปัญหา และการค้นหาทางออกใหม่ๆ	1. แขนงฐานคติต่างๆ ไร่ สร้างพื้นที่ หรือ space ที่กระตุ้นการสนทนาที่มีความแตกต่าง ใช้จารีตและสัญลักษณ์ในการเปิดกว้างและเน้นไปที่การฟังอย่างตั้งใจ (Listening)	1. เมื่อกลุ่ม ชุมชน หยุดที่จะเรียนรู้และเกิดภาวะสับสนวุ่นวาย และต้องการที่จะสะท้อนความจริงในเชิงลึกเกี่ยวกับสภาพที่อยู่รอบๆ และต้องการข้อมูลในภาพรวมร่วมกัน	1. เพิ่มความเข้มแข็งของประชาธิปไตย การวางแผนอนาคต ความเข้าใจเกี่ยวกับเครือข่ายชุมชน แห่งการเรียนรู้ และการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การ
2. ต้องการบรรเทาความขัดแย้ง (Conflict transformation)	2. เพื่อที่จะลดความขัดแย้ง เน้นการเยียวยา และเร่งให้เกิดการเติบโต และต้องการปรับปรุงความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างกลุ่ม	2. สร้างพื้นที่ปลอดภัย (Safe space) การได้ยิน รับฟัง ความเห็นจากทุกคน การสร้างความไว้วางใจ การแบ่งปัน มุมมองและเรื่องราวต่าง ๆ	2. หากความสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วมไม่ดี จำเป็นต้องทำให้เกิดขึ้น เพราะประเด็นที่จะแก้ปัญหาคือต่อเมื่อทัศนคติ พฤติกรรม และมุมมองเปลี่ยน หรืออาจต้องใช้เวลาในการสะท้อนและเยียวยา	2. ซึ่งทางการเมือง (Polarization) การบริหารข้ามหน้าที่ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความขัดแย้ง ในการใช้ฐานค่านิยมที่แตกต่างกัน การเยียวยาหลังจากวิกฤต

กระแสนำ Dialogue และ Deliberation	เป้าหมาย	ลักษณะที่สำคัญ	เงื่อนไขที่ทำให้เกิดความสำคัญ	ตัวอย่าง/ประเด็น
3. การตัดสินใจ (Decision making)	3. เพื่อนำไปสู่ผลของการตัดสินใจ และนโยบาย และเพื่อเพิ่มความรู้ให้กับสาธารณะ	3. ระบุ ตีกรอบให้น้ำหนักของทางเลือกต่างๆ พิจารณาในหลายๆ ตำแหน่งหลายแง่มุม ซึ่งจะอยู่ในการใช้การเสวนาทางออก	3. ประเด็นอยู่ภายใต้มุมมองหลักๆ เพียงไม่กี่มุมมอง	3. การทำงานประมาณการใช้ที่ดิน สาธารณสุข และความมั่นคงทางสังคม
4. การปฏิบัติการร่วมกัน (Collaborative action)	4. เพื่อมอบอำนาจให้คนและกลุ่มแก้ปัญหาที่ซับซ้อน (Complicated Problem) และกระจายความรับผิดชอบในการแก้ปัญหา	4. ใช้ทั้งสุนทรียสนทนาและการปรึกษาหารือในการทำให้มี ideas และข้อมูลสำหรับองค์กรและชุมชน พัฒนาแผนปฏิบัติการร่วมกัน	4. ประเด็น/ข้อโต้แย้งต้องการเครื่องมือ/มาตรการหลากหลายที่มีคุณสมบัติหลายอย่าง และการปฏิบัติการร่วมกันได้ทุกเมื่อเป็นสิ่งสำคัญ (Anytime collective action)	4. ประเด็นที่เกินไปกว่าพื้นที่ ปัญหาเชื้อชาติ ความรุนแรงในเด็กวัยรุ่น การตอบสนองต่อวิกฤต

ที่มา : Sandy Heierbacher, 2005

จากตารางชี้ให้เห็นว่ามีการนำสุนทรียสนทนาและการปรึกษาหารือมาใช้ในแต่ละลักษณะ แต่สิ่งที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด คือ เมื่อต้องการเจาะลึกข้อมูล หรือลดความขัดแย้ง กระบวนการสานเสวนาจะเหมาะสมและถูกนำมาใช้มากกว่า แต่เมื่อต้องการการตัดสินใจที่มีแง่มุมไม่ซับซ้อนมากนัก การใช้กระบวนการเสวนาเพื่อหาทางออกจะเหมาะสมกว่า ตามข้อมูลการสำรวจกระบวนการนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา บางพื้นที่ที่ปัญหามีความซับซ้อนต้องการความร่วมมือมากกว่านั้น

พบว่ามีการใช้ทั้งกระบวนการสุนทรียสนทนาและกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 วิธีการนี้หากพิจารณาในเชิงเทคนิคจะทำให้ผู้นำไปใช้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น โดยจะขอเปรียบเทียบเพื่อนำไปสู่การสร้างความเข้าใจเพื่อนำไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ผู้เขียนได้พิจารณาสุนทรียสนทนาและการปรึกษาหารือในฐานะเทคนิคการวิเคราะห์นโยบาย

ตารางที่ 3 แสดงความแตกต่างของการสนทนาและการเสวนาเพื่อหาทางออกในเชิงเทคนิค

สุนทรียสนทนา (Dialogue)	การปรึกษาหารือ (Deliberation)
- มีพลวัตของการค้นหาข้อมูล (Inquiry dynamics)	- มีพลวัตในการสนับสนุน (Advocacy dynamics)
- เน้นการเจาะลึกข้อมูล และการเรียนรู้ของผู้เข้าร่วม (Exploring and Learning)	- เน้นการแลกเปลี่ยนเหตุผล (Exchanging public reasons)
- เป็นการหาความหมายและแบ่งปันอย่างสร้างสรรค์ร่วมกัน (Co-creating shared meaning)	- ให้น้ำหนักกับทางเลือก (Weighting alternatives)
- มุ่งสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์ (Building understanding and relationship)	- มุ่งตัดสินใจ (Making decision)
- พยายามสร้างพื้นที่ปลอดภัย (Safe space)	- พยายามหาข้อมูลและหลักฐาน (Seeking information and evidences)
- สร้างบรรยากาศเปิดกว้าง (Openness)	- ประเมินทางเลือก (Evaluative alternatives)
- เน้นการพูดคุยที่เคารพซึ่งกันและกัน (Respect)	- ให้และรับฟังเหตุผล (Giving and taking public reasons)
- มุ่งเน้นให้มีการเล่าเรื่อง (Storytelling)	
- เน้นการฟังอย่างตั้งใจ (Listening)	
- ไม่เน้นการตอบโต้ทันที (Suspending automatic response, judgment, and certainty)	- ตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงความชอบ (Reexamining and (perhaps) Changing preferences)
- เน้นการค้นหาข้อมูลร่วมกัน (Collaborative Inquiry)	- เน้นการตัดสินใจที่มีข้อมูลและเหตุผลสนับสนุน (Making informed and reasoned decisions)
- หาจุดร่วมและค้นหาความแตกต่าง (Finding common ground and exploring differences)	
- สร้างสมดุลระหว่างการพยายามขับเคลื่อน สนับสนุนกับการค้นหาคำตอบ (Balancing advocacy and inquiry)	

แม้ว่าจะเห็นการใช้สุนทรียสนทนาและการปรึกษาหารือสลับไปมา และมีนักวิชาการ เช่น Bohman (1996, p. 57) ที่กล่าวว่า การปรึกษาหารือ คือ สุนทรียสนทนาที่มีเป้าหมายเฉพาะ (Particular Goal) ซึ่งทำให้

ไม่เห็นว่าจะจริงๆ แล้วในทางปฏิบัติมักจะใช้เทคนิคทั้ง 2 นี้ร่วมกัน หรือเรียกว่า Deliberative Dialogue ซึ่งมีนักวิชาการด้านการสื่อสารพยายามแยกแยะดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 แสดงความแตกต่างของเทคนิคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปรึกษาหารือ

	รูปแบบการสื่อสาร (Communication Patterns)	
	การสนับสนุน (Advocacy)	การค้นหาข้อมูล (Inquiry)
การเน้นการตัดสินใจ (Oriented to Decision making) (Convergent)	การปรึกษาหารือ (Deliberation)	สุนทรียสนทนาเพื่อการปรึกษาหารือ (Deliberative Dialogue)
ไม่เน้นการตัดสินใจ (Not Oriented to Decision Making) (Divergent)	การถกเถียง (Debate)	สุนทรียสนทนา (Dialogue)

จากภาพแสดงให้เห็นว่าสุนทรียสนทนาและการถกเถียงเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนและทำให้มีข้อมูลจำนวนมาก แต่ต่างจากการถกเถียงต้องการการสนับสนุนความคิดของตนเอง ส่วนสุนทรียสนทนาเน้นการค้นหาข้อมูล ส่วนการปรึกษาหารือต้องการการสนับสนุนเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ หรือหาข้อสรุป ในขณะที่สุนทรียสนทนาเพื่อการปรึกษาหารือ (Deliberative Dialogue) เป็นกระบวนการที่ต้องการทั้งข้อมูล และต้องการหาข้อสรุปหรือต้องการประเมินทางเลือกเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ

ในเทคนิคทั้ง 4 การถกเถียงคือสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงที่สุดเพราะเป็นการพยายามปกป้องตนเอง และมุ่งมั่น

เพื่อเอาชนะ ที่ต้องการเสียงสนับสนุนและการชักชวนให้ผู้อื่นเชื่อ ซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งและอาจต้องยุติกระบวนการได้ ดังนั้น จะเห็นว่าสุนทรียสนทนาเพื่อการปรึกษาหารือ (Deliberative Dialogue) จำเป็นต้องมีทั้งการค้นหาข้อมูลและการมุ่งสู่การตัดสินใจ ซึ่งจะทำให้บทบาทของผู้จัดกระบวนการและผู้อำนวยการอำนวยความสะดวกจำเป็นต้องหาเทคนิควิธีตามเป้าหมายของแต่ละเทคนิค

เพื่อที่จะทำกระบวนการให้ประสบความสำเร็จ การอำนวยความสะดวกเป็นหัวใจสำคัญ ผู้จัดกระบวนการจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับแนวคิดของการอำนวยความสะดวก

กล่องที่ 2 หลักการสำคัญของการอำนวยความสะดวก

หลักการสำคัญของ Facilitation (Escobar, Oliver, 2012)

- 1) มีเป้าหมายเพื่อทำให้เกิดกระบวนการสื่อสารมากกว่าการเอาความคิดเห็นของตนเองไปร่วมสนทนา แต่ต้องช่วยให้กลุ่มเกิดการพูดคุยกัน
- 2) ต้องพยายามเปิดกว้าง ทำให้มีการพูดคุยต่อเมื่อถึงทางตัน พยายามอย่าทำให้เกิดการจมนมหรือพูดคุยต่อไม่ได้
- 3) ผู้เข้าร่วมต้องได้รับความเป็นธรรมในการเข้าร่วม ต้องแน่ใจ และหากเกิดปัญหาให้หนักติกา (Ground Rules) มาเน้นย้ำ
- 4) หลีกเลี่ยงความขัดแย้งและการเผชิญหน้าที่จะทำให้เกิดการแตกหัก
- 5) ทุกคนมีสิ่งที่ให้ประโยชน์ จงฟังอย่างตั้งใจว่าทุกคนพูดอะไร มีความหมายว่าอย่างไร
- 6) เปิดพื้นที่และโอกาสให้ทุกคนพูดให้ได้มากที่สุดอย่างเท่าเทียม
- 7) อย่าเข้าไปกีดกันการสนทนา หรือเข้าไปช่วยในการอภิปรายแทน
- 8) ให้ข้อมูลสรุป (Common Ground) และสิ่งที่เห็นต่างๆ และนำมาใช้เป็นโอกาสในการสนทนาที่เจาะลึกลงไป
- 9) ยอมรับความแตกต่างในความคิดเห็น พยายามทำความเข้าใจแทนที่จะยึดมุมมองของตนเองทันทีเมื่อพูดคุย
- 10) สร้างบรรยากาศให้รู้สึกสะดวกสบาย และปลอดภัยในการพูดอย่างตรงไปตรงมา
- 11) แนใจในข้อตกลงว่าทุกคนเห็นด้วย ถ้ายังไม่แน่ใจให้หาข้อมูลจนครบถ้วนและเป็นทีพอใจของทุกฝ่าย
- 12) ช่วยผู้เข้าร่วมทวนและแปลความหมายในการพูด หรือพูดอีกครั้งด้วยการทวนสอบ
- 13) ใช้เครื่องมือ คือกติกาหรือข้อตกลงร่วม (Ground Rules) ที่เกิดจากผู้เข้าร่วมทุกคน เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสพูดอย่างเท่าเทียม และการยอมรับซึ่งกันและกัน

หลักสำคัญดังกล่าวนี้ ถูกนำมาใช้ในการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเจาะลึกข้อมูล และทำความเข้าใจ (Exploration) ซึ่งบางลักษณะผู้อำนวยความสะดวกต้องใกล้เคียง (Mediation) เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น โดยเฉพาะในระหว่างการเสวนาเพื่อหาทางออก และต้องสรุปสิ่งที่ได้ยินโดยไม่ใช้ความเห็นส่วนตัวเข้าไปในกระบวนการ จะเห็นได้ว่ากรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วยการนำกระบวนการสุนทรียสนทนาเพื่อการปรึกษาหารือ (Deliberative Dialogue) น่าจะก่อให้เกิด

เกิดผลดีอย่างมากมาย เมื่อเทียบกับการวิเคราะห์นโยบายในรูปแบบเดิม

อย่างไรก็ตาม Brennan, Jason (2006, pp. 61-62) ได้กล่าวถึงปัญหาเรื่องอคติ (Bias) ในกระบวนการเสวนาเพื่อหาทางออก อาทิ แนวโน้มของการมีอคติในการยืนยัน (Confirmation bias) ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะยอมรับในหลักฐานที่สนับสนุนมุมมองที่มีอยู่ก่อนแล้ว หรือในทางตรงข้าม กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยก็มีแนวโน้มจะปฏิเสธและเพิกเฉยต่อเหตุการณ์ที่ไม่ยืนยันสิ่งที่มองอยู่ก่อนแล้ว

(Disconfirmation bias) นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมมีแนวโน้มที่จะชอบและเชื่ออะไรที่มีอยู่และจะพยายามรักษาความเชื่อเหล่านั้น ถ้าหากพบว่าสะดวกและชอบสิ่งเหล่านี้ อยู่แล้ว (Motivated reasoning) และการที่กลุ่มแต่ละกลุ่มมีความเห็นต่างก็มีแนวโน้มจะเกิดการแบ่งแยกระหว่างกลุ่ม และมักทำตามสิ่งที่กลุ่มคิดหรือปฏิเสธ (Intergroup Bias) นอกจากนี้ ข้อมูลที่ปรากฏเห็นและเข้าใจง่ายก็ยิ่งทำให้เกิดความเชื่อ (Availability bias) และเมื่อผู้เข้าร่วมสนใจประเด็นใดเป็นพิเศษก็จะยิ่งทำให้ความคิดเห็นเอนเอียงไปในชั่วใดชั่วหนึ่ง ซึ่งเรียกว่าอคติที่มีอยู่ก่อนแล้ว (Prior attitude effect) นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีหลักการให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในแง่การรับรู้ของผู้เข้าร่วมว่ามีอำนาจหรือกระแสนแรงกดดันของสังคมอยู่ หรือรับรู้ว่ามีฉันทามติอยู่แล้ว ก็จะทำให้มีผลกระทบต่อความไม่มีเหตุผล (Peer pressure and authority) นอกจากนี้การสำรวจประชามติแบบมีส่วนร่วมยังพบข้อจำกัดมากมายของวิธีการใช้กระบวนการเสวนาเพื่อหาทางออก อาทิ แนวโน้มที่ผู้เข้าร่วมจะปรับลักษณะตัวเองตามกลุ่มหรือกลุ่มการเมืองที่สังกัด สถานะของคนมักถูกนำมาใช้ในการพูดคุยอภิปราย และมักเกิดการถกเถียงเพื่อเอาชนะ คนกลุ่มน้อยซึ่งมีอิทธิพลไม่เทียบเท่ากับกลุ่มอื่นๆ ในความเป็นจริง อาจทำให้ผลที่ได้ไม่สะท้อนความเห็นของคนกลุ่มนี้ในสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งในความเป็นจริง กลุ่มต่างๆ มีเสียงที่มีน้ำหนักไม่เท่ากัน และบางครั้งการเปลี่ยนความชอบและฉันทามติเกิดขึ้นไม่ใช่เกิดจากเหตุผลที่แท้จริง แต่เป็นเพราะผลประโยชน์ และบางครั้งความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันอาจนำไปสู่การสร้างกลุ่มต่างๆ และทำให้เกิดความขัดแย้ง (Mendelberg, 2003 in Brennen Jason, 2016, pp. 62-67) ดังนั้น ข้อจำกัดเหล่านี้จึงเป็นเครื่องเตือนใจนักวิเคราะห์นโยบายที่นิยมหรือต้องการใช้วิธีการปรึกษาหารือ ให้ตระหนักถึงอคติและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น และในอนาคตข้างหน้าหากมีการนำจุดอ่อนและอคติเหล่านี้มาแก้ไขด้วยเทคนิควิธีต่างๆ ก็จะช่วยพัฒนาแนวทางของ

กระบวนการนี้ให้มีการประเมินผลอย่างแท้จริง และหากเป็นไปได้นักวิชาการอาจนำประเด็นเหล่านี้ไปศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ก็จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายในรูปแบบการวิเคราะห์ให้ก้าวหน้า สมกับเป็นแนวทางการวิเคราะห์ที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

สรุป

การวิเคราะห์นโยบายในรูปแบบการปรึกษาหารือเป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ ซึ่งต่างจากการวิเคราะห์นโยบายแบบเดิมที่เน้นการมองข้อมูลเชิงประจักษ์ และมองทุกอย่างให้ปราศจากค่านิยม กระบวนการปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการให้เหตุผลของผู้เข้าร่วม ซึ่งต้องกระทำอย่างเปิดเผย โดยพยายามนำกลุ่มต่างๆ เข้ามาร่วมในกระบวนการให้มากที่สุด โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส กระบวนการนี้ให้ความสำคัญในการเข้าถึงข้อมูล และการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าจะใช้เทคนิครูปแบบใด ตั้งแต่การสำรวจโดยใช้การปรึกษาหารือ (Deliberate Polls) การประชุมคณะลูกขุน (Citizen Juries) การจัดเวทีชุมชน (Community Forum) หรือ การวางแผนกลุ่มย่อย (Planning Cell) ล้วนอาศัยหลักการเดียวกัน นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความเป็นตัวแทน ความโปร่งใส ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเท่าเทียม การสร้างความสมดุลของข้อมูลในหลายๆ ด้านจากการกระตุ้นให้เกิดการพูดคุยและเจาะข้อมูลเชิงลึก (Exploration) ซึ่งมักใช้การเสวนาอันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของกระบวนการสุนทรียสนทนาเพื่อปรึกษาหารือ (Deliberative dialogue) โดยเฉพาะในขั้นตอนของการวิเคราะห์นโยบาย ที่เริ่มต้นด้วยการตีกรอบปัญหา (Problem conceptualization) เพื่อกำหนดขอบเขตร่วมกันไปจนถึงการเชื่อมต่อมุมมองต่างๆ ในประเด็นปัญหา (Articulation of problems) ในส่วนการประเมินทางเลือกและการตัดสินใจนั้น จำเป็น

ต้องใช้กระบวนการพิจารณาหรืออย่างมาก เพราะต้องกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมให้เหตุผลในเชิงวิพากษ์ (Critical Reasoning) ซึ่งจำเป็นต้องใช้วิธีการเผชิญหน้า ทำให้การจัดการกระบวนการจำเป็นต้องมีผู้อำนวยความสะดวกที่สามารถจัดการให้เกิดการให้เหตุผล แต่ไม่ขัดแย้งจนส่งผลต่อผลการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม พบว่าการนำกระบวนการเสวนาเพื่อหาทางออกมาใช้ มีหลายวัตถุประสงค์ อาทิ ใช้เพื่อเจาะหาข้อมูล เพื่อบรรเทาความขัดแย้ง เพื่อตัดสินใจ และเพื่อก่อให้เกิด

ความยินยอมในการปฏิบัติร่วมกัน กระบวนการพิจารณาหรือมีเครื่องมือสำคัญคือการเน้นย้ำกฎกติกาที่เกิดมาจากผู้เข้าร่วมเอง ในการจัดการกระบวนการ อย่างไรก็ตาม พบว่าอคติที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาหรือนั้นมีจำนวนมาก อีกทั้งผลการศึกษาเชิงประจักษ์ยังพบข้อจำกัดที่มาจากอคติด้วย ซึ่งนักวิชาการและนักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะต้องหาวิธีการเพื่อลดข้อจำกัดเหล่านั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนานโยบายสาธารณะต่อไป

บรรณานุกรม

- Abelson, J. (2009). "Opportunities and Challenges in the use of Public Deliberation to inform Public Health Policies". **American Journal of Bioethics**. 9, 24-25.
- Brennan, Jason. (2016). **Against Democracy**. Princeton. N.J.: Princeton University Press.
- Button, Mark, David Michael Ryfe. (2005). "What can We Learn from the Practice of Deliberative Democracy?". In **The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in 21st Century**. edited by Gastil, John, Pever Levine San Francisco : John Wiley & Son.
- Button, Mark. David Michael Ryfe. (2005). "What can we learn from Practice of Deliberative Democracy?". In **The Deliberative Democracy Handbook : Strategies for Effective Civil Engagement in 21st Century Editors**. edited by John Gastil and Peter Levine. San francisco. CA. : John Willey & Son Inc. Jossey Bass.
- Bohman, James. (1996). **Public Deliberation : Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge. MA : MIT Press.
- Bohman, James. (2009). The Dialogic Turn : Dialogue for Deliberation. Inspire **Journal of Law, Politics and Society**. 4 (2) pp. 42-70.
- Cohen, Joshua (1996). "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". In **Democracy and Differences :Contesting the boundaries of political**. edited by S. Benhabib. Princeton University Press. 95-119.
- Cohen Joshua. (1997). "Deliberation and Democratic Legitimacy". In **Deliberative Democracy : Essays on Reason and Politics**. edited by Jame Bohman & William Rehg, London MIT press.
- Escobar, Oliver. (2002). **Public Dialogue and Deliberation : A Communication Perspective for Public Engagement Practitioners**. Edinburgh, Scotland.
- Fiskin, James S. (2009). **When the people Speak. :Deliberating Democracy and Public Consultation**. Oxford : Oxford University Press.
- Fischer, Frank. (1998). Beyond Empiricism : Policy Inquiry in Postpostivist Perspective. **Policy Studies Journal**. Vol.26. No.1 (Spring), 1998, 129-146.
- Fischer, Frank. (1990). **Technocracy and Politics of Expertise**. Newbury Park. CA: Sage.
- Frewer, L.J. and G. Rowe. (2005). "Evaluating Public Participation Exercises : Strategic Practical Issues". In **Organization for Economic Cooperation and Development**. Evaluating Public Participation in Policy Making. Paris. 85-108.

- Guttman, Thompson, (2003). "Deliberative Democracy and beyond Process" in **Debating Deliberative democracy**. edited by J. Fiskin P. Laslett., Oxford. Blackwell Publishers.
- Healey, Patsy. (2005). **Collaborative Planning**. second Edition. London: Palgrave Macmillan Press.
- Hawkesworth, M.E. (1988). **Theoretical Issues in Policy Analysis**. Albany: Sunny Press.
- Hajer, Maarten A., and Wagenaar Hendrik. (2003). **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in Network Society**. Cambridge University Press.
- Habermas, Jurgen. (1998). **On the Pragmatics of Communication ed. Cambridge**, Mass; MIT.
- Heirbacher, Sandy. (2005). The Engage stream Framework. National Coalition for Dialogue & Deliberation (NCDD). www.ncdd.org
- Hisschemoller, Matthijs. and Ecfje Cuppen. (2015). "Participatory Assessment : Tools for Empowering, Learning and Legitimizing?" In **The Tool for Policy Formulation**. Edited by Andrew J. Jordan, and Turnpenny, John R. Edward Elgar Publishing Limited. UK
- Innes, Judith E., and David E. Booher. (2010). **Planning with Complexity : An Introduction to collaborative rationality for Public Policy**. New York Routledge.
- Lovan, W. Robert W., Michael Murray, and Ron Shaffer. (2004). **Participatory Governance Planning, Conflict Mediation and Public Decision Making in Civil Society**. UK. Ashgate publishing.
- Parkinson, John. (2006). **Deliberating in the Real world : Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy**. Oxford University Press.
- Sirinni, Carmen. (2009). **Investing in Democracy : Engaging Citizens in Collaborative Governance**. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Scutchfield F.D., Hall, L& Ireson, C.L. (2006). "The Public and Public Health Organizations: Issues for Community Engagement in Public Health". **Health Policy**. 77, 76-85.
- Schon, Donald. (1983). **The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action**. New York : Basic Books.