

รัฐบาลปัญญาประดิษฐ์

บทบาทและผลกระทบของเอไอในการปกครองยุคใหม่

AI Government

พลิกโฉมโลกด้วยวิสัยทัศน์ที่ไร้ขีดจำกัด
หรือ การควบคุมเบ็ดเสร็จ?

ร่วมค้นหาคำตอบของอนาคตที่คุณต้องเลือก

วิเคราะห์เจาะลึกทุกมิติของการปกครองด้วยปัญญาประดิษฐ์

ผู้เขียน บุษกัณ ดอกโรสง, สืบพงศ์ สุขสม

หน้าลิขสิทธิ์

รัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ AI Government

© พุทธศักราช 2569

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ห้ามคัดลอก ทำซ้ำ ดัดแปลง เผยแพร่ หรือส่งต่อเนื้อหาส่วนหนึ่งส่วนใดของหนังสือเล่มนี้ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ๆ อันรวมถึงการถ่ายเอกสาร การบันทึกภาพ การบันทึกเสียง การจัดเก็บในระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือการเผยแพร่ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์ ยกเว้นการคัดลอกเพื่อการศึกษา วิจัย หรืออ้างอิงโดยชอบธรรมตามกฎหมาย

ผู้เขียน

ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง

รศ.ดร.สีบพงศ์ สุขสม

ดร.ฉัฐวัฒน์ ชัชฌานาภักดิ์

จัดพิมพ์โดย

ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง

79 ม.1 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ชั้น G

อาคารเรียนรวม โชน B ต.ลำไทร

อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา 13170

พิมพ์ครั้งที่ 1

พุทธศักราช 2569

จำนวนหน้า 220

ISBN (e-book) 978-616-631-512-7

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อการศึกษา การวิจัย และการแลกเปลี่ยนทางวิชาการเนื้อหา และความคิดเห็นที่ปรากฏเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ละท่านมิได้สะท้อนทัศนะของหน่วยงานหรือองค์กรใดโดยตรง

คำนำ

ในช่วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา มนุษยชาติได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและลึกซึ้งยิ่งกว่ายุคใดในประวัติศาสตร์ จากสังคมอุตสาหกรรม สู่วัฒนธรรมข้อมูลข่าวสาร และกำลังก้าวเข้าสู่สังคมปัญญาประดิษฐ์ เทคโนโลยีซึ่งครั้งหนึ่งเคยทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนการทำงานของมนุษย์ กำลังขยายบทบาทไปสู่การคิด วิเคราะห์ คาดการณ์ และตัดสินใจในระดับที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน คำถามสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ว่า ปัญญาประดิษฐ์ทำอะไรได้บ้าง หากแต่อยู่ที่ว่า มนุษย์ควรอนุญาตให้ปัญญาประดิษฐ์ตัดสินใจแทนเราได้มากเพียงใด ภายใต้บริบทดังกล่าว ระบบการเมืองและการปกครอง ซึ่งถือเป็นกลไกพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์ ได้เริ่มถูกตั้งคำถามอย่างจริงจังมากขึ้นเรื่อย ๆ ว่า ยังคงเหมาะสมกับโลกยุคใหม่หรือไม่ รัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยนักการเมือง การเลือกตั้ง การต่อรองผลประโยชน์ และอารมณ์ทางการเมือง ยังสามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาในศตวรรษที่ 21 ได้เพียงใด ท่ามกลางความเหลื่อมล้ำ วิกฤตสิ่งแวดล้อม สังคมสูงวัย ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ และความขัดแย้งทางความคิดที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นทั่วโลก

หนังสือเล่มนี้ รัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ (AI Government) เกิดขึ้นจากความพยายามที่จะตั้งคำถามต่อรากฐานของการปกครองแบบเดิม และเปิดพื้นที่ทางความคิดเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ของรูปแบบการบริหารรัฐในอนาคต มิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสนอคำตอบสำเร็จรูป หากแต่ต้องการชวนผู้อ่านให้ร่วมพิจารณาอย่างรอบด้านว่า หากวันหนึ่งปัญญาประดิษฐ์มีศักยภาพเพียงพอในการวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมหาศาล ตัดสินใจอย่างปราศจากอคติส่วนบุคคล และดำเนินนโยบายโดยไม่ผูกติดกับผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม มนุษย์ควรเปิดพื้นที่ให้เทคโนโลยีเช่นนี้เข้ามามีบทบาทในการปกครองมากน้อยเพียงใด กระบวนการจัดทำหนังสือเล่มนี้ใช้ระยะเวลาการศึกษา วิจัย แลกเปลี่ยนความเห็น และสังเคราะห์ความคิดยาวนานถึงห้าปีเต็ม โดยเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2565 จนถึงเดือนมกราคม พุทธศักราช 2569 ช่วงเวลา

ห้าปีดังกล่าวเป็นช่วงที่โลกเผชิญเหตุการณ์สำคัญหลายประการ ทั้งการฟื้นตัวหลังวิกฤตโรคระบาด การเร่งตัวของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เชิงกำเนิด (Generative AI) การเปลี่ยนแปลงภูมิรัฐศาสตร์ และความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลก เหตุการณ์เหล่านี้มิได้เป็นเพียงฉากหลัง หากแต่มีอิทธิพลโดยตรงต่อเนื้อหา แนวคิด และทิศทางของงานเขียนในเล่มนี้

ผู้เขียนทั้งสามท่านได้ร่วมกันทำงานภายใต้หลักคิดที่ว่า การศึกษารัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ไม่อาจพิจารณาเพียงมิติทางเทคโนโลยีเท่านั้น หากต้องอาศัยการบูรณาการองค์ความรู้จากหลายศาสตร์ ทั้งรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ปรัชญาการเมือง เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และวิทยาการคอมพิวเตอร์ เพื่อให้การวิเคราะห์มีความรอบคอบ ไม่ตกอยู่ภายใต้ความหลงใหลในเทคโนโลยี หรือความหวาดกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงจนเกินควร ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกไธสง ได้นำเสนอกรอบคิดเชิงปรัชญาและทฤษฎีการเมืองที่ช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจรากฐานของอำนาจ ความชอบธรรม และความยุติธรรมในบริบทใหม่ งานเขียนของท่านเน้นการตั้งคำถามเชิงลึกต่อความเป็นมนุษย์ บทบาทของศีลธรรม และข้อจำกัดของเหตุผลเชิงคำนวณ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการถกเถียงเรื่องรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ในระดับสากล

รองศาสตราจารย์ ดร.สีบพงษ์ สุขสม มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์โครงสร้างรัฐ ระบบนโยบายสาธารณะ และกลไกการบริหารราชการแผ่นดินในบริบทร่วมสมัย งานเขียนของท่านช่วยเชื่อมโยงแนวคิดเชิงนามธรรมเข้ากับความเป็นจริงของระบบราชการ การกำกับดูแล และการถ่วงดุลอำนาจ ทำให้หนังสือเล่มนี้มิได้ล่องลอยอยู่ในโลกแห่งอุดมคติ หากยังยึดโยงกับข้อจำกัดเชิงสถาบันที่ดำรงอยู่จริง ขณะที่ ดร.ฉัฐวัฒน์ ชัชวณัฐภักดิ์ ได้นำมุมมองด้านเทคโนโลยี ความเสี่ยงเชิงระบบ และพลวัตของปัญญาประดิษฐ์ยุคใหม่เข้ามาเติมเต็มเนื้อหาอย่างสำคัญ งานเขียนของท่านช่วยอธิบายกลไกของอัลกอริทึม การใช้ข้อมูลขนาดใหญ่ การคาดการณ์เชิงนโยบาย รวมถึงภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น หากสังคมมอบอำนาจให้ระบบอัตโนมัติมากเกินไป การกำกับดูแลของมนุษย์

การทำงานร่วมกันของผู้เขียนทั้งสามท่านตลอดระยะเวลาห้าปี มิได้เป็นเพียงการแบ่งบทเขียนตามความถนัด หากเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยน ถกเถียง และตรวจสอบแนวคิดซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง หลายบทได้ผ่านการปรับแก้ซ้ำแล้วซ้ำเล่า เพื่อให้เนื้อหามีความสมดุลระหว่างความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี กับคุณค่าพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตย หนังสือเล่มนี้จึงมิได้มีจุดยืนเพื่อยกย่องรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ว่าเป็นคำตอบสุดท้ายของปัญหาการเมือง หากแต่ต้องการชี้ให้เห็นทั้งศักยภาพและความเปราะบางของแนวคิดดังกล่าว ผู้อ่านจะได้พบทั้งเหตุผลที่สนับสนุนการนำ AI เข้ามาช่วยบริหารประเทศ และเหตุผลที่เตือนให้สังคมระมัดระวังต่อการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบใหม่ซึ่งอาจมองไม่เห็นได้ง่าย

ในท้ายที่สุด ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะทำหน้าที่เป็นพื้นที่กลางทางปัญญา สำหรับนักวิชาการ นักนโยบาย นักศึกษา และประชาชนทั่วไปที่ต้องการทำความเข้าใจอนาคตของการปกครองในโลกที่เทคโนโลยีกำลังก้าวนำความสามารถของมนุษย์มากขึ้นทุกขณะ หากหนังสือเล่มนี้สามารถจุดประกายคำถามใหม่ เปิดมุมมองที่แตกต่าง หรือทำให้ผู้อ่านกลับมาตั้งคำถามกับความหมายของอำนาจ ความรับผิดชอบ และความเป็นมนุษย์ได้แม้เพียงเล็กน้อย ย่อมถือว่าบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดของการจัดทำหนังสือเล่มนี้แล้ว รัฐบาลปัญญาประดิษฐ์อาจยังไม่เกิดขึ้นจริงในวันนี้ แต่คำถามเกี่ยวกับมันได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว และคำถามเหล่านี้จะยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคตอันใกล้

คำนิยาม

ในช่วงเวลาที่มนุษยชาติกำลังเผชิญการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและลึกซึ้ง ปัญญาประดิษฐ์มิได้เป็นเพียงนวัตกรรมใหม่ที่เข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน หากแต่กำลังกลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานใหม่ของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เทคโนโลยีซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกมองว่าเป็นเครื่องมือ ได้เริ่มขยับสถานะของตนเองสู่การเป็น ผู้มีบทบาทในการตัดสินใจ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง คำถามสำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ความสามารถของปัญญาประดิษฐ์ หากแต่อยู่ที่ความร่วมมือของมนุษย์ในการทำความเข้าใจและกำกับบทบาทของมัน หนังสือ รัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ (AI Government) เล่มนี้ ปรากฏขึ้นท่ามกลางบริบทดังกล่าว ในฐานะงานเขียนที่มีได้มุ่งเสนอคำตอบตายตัว หากแต่ทำหน้าที่เป็นเวทีทางปัญญาในการตั้งคำถามต่อรากฐานของการปกครองสมัยใหม่อย่างจริงจังและรอบด้าน หนังสือมิได้มองปัญญาประดิษฐ์ด้วยสายตาแห่งความหลงใหลไร้ขอบเขต หากก็ไม่ปฏิเสธมันด้วยความหวาดกลัว หากแต่เลือกยืนอยู่ในพื้นที่ระหว่างสองขั้วดังกล่าว เพื่อพิจารณาอย่างมีเหตุผลว่าเทคโนโลยีซึ่งสามารถคำนวณได้รวดเร็ว แม่นยำ และไร้อารมณ์นั้น ควรมีสถานะเช่นใด ในกิจการสาธารณะของมนุษย์

ตลอดประวัติศาสตร์ของการเมือง การปกครองมิได้เป็นเพียงเรื่องของประสิทธิภาพ หากแต่เป็นเรื่องของคุณค่า ความชอบธรรม และความหมายของการอยู่ร่วมกันในสังคม มนุษย์มิได้เลือกผู้นำเพียงเพราะความสามารถเชิงเทคนิค หากยังเลือกเพราะความเชื่อ ความหวัง และความรู้สึกร่วมบางประการ การเมืองจึงเป็นพื้นที่ที่เหตุผลและอารมณ์ดำรงอยู่ร่วมกันมาโดยตลอด หนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นอย่างแหลมคมว่า การนำปัญญาประดิษฐ์เข้าสู่การปกครอง อาจช่วยแก้ปัญหาบางประการของระบบเดิม แต่ก็อาจทำให้คำถามพื้นฐานบางอย่างยิ่งซับซ้อนมากขึ้น หนึ่งในคุณูปการสำคัญของหนังสือเล่มนี้ คือการเปิดประเด็นว่า ความดีของรัฐ มิได้เท่ากับ ความถูกต้องทางคำนวณ เสมอไป แม้ปัญญาประดิษฐ์จะสามารถวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมหาศาล คาดการณ์ผลลัพธ์เชิงนโยบาย และเลือกทางเลือกที่ให้ผลลัพธ์รวมสูงสุดได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ แต่การตัดสินใจทางการเมืองมิได้มีเพียงมิติของผลลัพธ์ หากยังเกี่ยวพันกับศักดิ์ศรีของมนุษย์ เสรีภาพ ความยุติธรรม และความหมายของความเป็นพลเมือง ซึ่งล้วนเป็นสิ่งที่ไม่อาจแปลงเป็นตัวเลขได้อย่างสมบูรณ์

หนังสือเล่มนี้จึงมิได้ถามเพียงว่า รัฐบาลปัญญาประดิษฐ์จะทำงานได้ดีเพียงใด หากแต่ตั้งคำถามลึกลงไปว่า รัฐบาลเช่นนั้นจะยังเป็นของประชาชนอยู่หรือไม่ คำถามนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในโลกที่ข้อมูลกลายเป็นทรัพยากรใหม่ และอำนาจมิได้แสดงออกผ่านอาวุธหรือกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแฝงตัวอยู่ในอัลกอริทึมที่มองไม่เห็น การควบคุมข้อมูลจึงเท่ากับการควบคุมความเป็นไปได้ของสังคมในอนาคต ผู้เขียนทั้งสามท่านได้ร่วมกันนำเสนอภาพของรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ในฐานะทั้ง โอกาส และความเสี่ยง อย่างสมดุล หนังสือมิได้โรแมนติกกับแนวคิดรัฐอัจฉริยะ หากก็ไม่ปฏิเสธศักยภาพของเทคโนโลยีอย่างสิ้นเชิง ความเข้มแข็งของงานเขียนอยู่ที่การยอมรับความจริงว่า ระบบการเมืองแบบเดิมกำลังเผชิญข้อจำกัดอย่างรุนแรง ขณะเดียวกัน การย้ายอำนาจไปสู่ระบบอัตโนมัติโดยปราศจากการกำกับดูแลก็อาจนำไปสู่อำนาจรูปแบบใหม่ที่ยากต่อการตรวจสอบยิ่งกว่าเดิม

ในเชิงโครงสร้าง หนังสือเล่มนี้สามารถอ่านได้ทั้งในฐานะงานวิชาการ และในฐานะงานสะท้อนความคิดทางสังคม ผู้อ่านจะได้พบการวิเคราะห์ตั้งแต่ระดับปรัชญาการเมือง แนวคิดเรื่องอำนาจและความชอบธรรม ไปจนถึงระดับเชิงระบบของนโยบายสาธารณะ การบริหารราชการ และเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์สมัยใหม่ ความหลากหลายของมุมมองทำให้หนังสือเล่มนี้มีได้จำกัดอยู่ในวงวิชาการใดวงวิชาการหนึ่ง หากเปิดกว้างต่อผู้อ่านที่สนใจอนาคตของสังคมโดยรวม สิ่งที่น่าชื่นชมเป็นพิเศษคือความพยายามของผู้เขียนในการรักษาสมดุลระหว่างความหวังกับความระมัดระวัง ในยุคที่สังคมมักแบ่งขั้วระหว่างผู้ที่เชื่อว่าเทคโนโลยีจะช่วยแก้ปัญหาทุกอย่าง กับผู้ที่มองว่าเทคโนโลยีคือภัยคุกคามต่อมนุษยชาติ หนังสือเล่มนี้เลือกเดินบนเส้นทางที่ยากกว่า คือการตั้งคำถามอย่างไม่ลำเอียง และยอมรับความไม่แน่นอนเป็นส่วนหนึ่งของอนาคต

คำนิยามของรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ในหนังสือเล่มนี้ มิได้ถูกเสนอในฐานะปลายทาง หากเป็นกระบวนการต่อเนื่องของการทดลองทางสังคม ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า แม้เทคโนโลยีจะพัฒนาอย่างก้าวกระโดด แต่คำถามเกี่ยวกับอำนาจ ความรับผิดชอบ และความยุติธรรมยังคงต้องอาศัยการตัดสินใจของมนุษย์อยู่เสมอ ปัญญาประดิษฐ์อาจช่วยให้เรามองเห็นทางเลือกได้ชัดขึ้น แต่ไม่อาจแทนที่ความรับผิดชอบทางศีลธรรมของมนุษย์ได้ทั้งหมด ในแง่นี้ หนังสือเล่มนี้มิได้เป็นเพียงการถกเถียงเรื่องอนาคตของรัฐ หากยังเป็นการชวนผู้อ่านกลับมาทบทวนความหมายของความเป็นมนุษย์เอง เมื่อการตัดสินใจจำนวนมากในชีวิตประจำวันเริ่มถูกถ่ายโอนไปสู่ระบบอัตโนมัติ คำถามสำคัญอาจไม่ใช่ว่า AI จะฉลาดเพียงใด แต่คือ มนุษย์ยังเหลือพื้นที่ในการตัดสินใจเรื่องใดบ้าง และพื้นที่เหล่านั้นมีความหมายอย่างไรต่อศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์

หนังสือ รัฐบาลปัญญาประดิษฐ์ จึงมีคุณค่าในฐานะงานเขียนที่ช่วยเตรียมสังคมให้พร้อมต่อการเปลี่ยนผ่าน มิใช่ด้วยการให้คำตอบสำเร็จรูป แต่ด้วยการฝึกให้ผู้อ่านตั้งคำถามอย่างมีคุณภาพ คำถามที่ดีอาจไม่เปลี่ยนโลกในทันที แต่สามารถเปลี่ยนวิธีที่เรามองโลก และนั่นคือจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนที่สุด ในยุคที่การเมืองมักถูกลดทอนให้เหลือเพียงการแข่งขันของอำนาจ หนังสือเล่มนี้ได้ตั้งการเมืองกลับคืนสู่พื้นที่ของความคิด ความรับผิดชอบ และจริยธรรม การตั้งคำถามต่อรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์จึงมิใช่เพียงการถามถึงเทคโนโลยี หากคือการถามถึงอนาคตของสังคมมนุษย์โดยรวม

คำนิยามฉบับนี้ใคร่ขอชี้ให้เห็นว่า หนังสือเล่มนี้สมควรได้รับการอ่านอย่างตั้งใจ มิใช่เพื่อค้นหาคำตอบที่ง่าย หากเพื่อร่วมเดินทางในกระบวนการคิดที่ซับซ้อนและท้าทาย ผู้อ่านอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอในบางบท แต่ความไม่เห็นด้วยนั่นเองคือคุณค่าของงานชิ้นนี้ เพราะมันแสดงให้เห็นว่า การเมืองในอนาคตไม่อาจถูกกำหนดโดยอัลกอริทึมเพียงลำพัง หากยังต้องอาศัยมนุษย์ที่พร้อมจะคิด ถกเถียง และรับผิดชอบต่อการตัดสินใจร่วมกัน ท้ายที่สุด หนังสือเล่มนี้มิได้ถามว่า รัฐบาลปัญญาประดิษฐ์จะมาเมื่อใด หากแต่ถามว่า เมื่อมันมาถึง เราในฐานะมนุษย์ได้เตรียมตัวพร้อมหรือยัง และคำถามนี้จะยังคงก้องอยู่ในสังคมต่อไปอีกยาวนาน

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	A
คำนิยม	D
สารบัญ	G
บทนำ: บริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐอัจฉริยะ	1
บทที่ 1 วิฤตของการปกครองโดยมนุษย์	5
1.1 การเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยอารมณ์	6
1.2 อำนาจกับผลประโยชน์เชิงโครงสร้าง	9
1.3 ข้อจำกัดของเหตุผลมนุษย์	11
1.4 วงจรการเลือกตั้งและการเมืองระยะสั้น	14
1.5 ความเสื่อมถอยของความไว้วางใจสาธารณะ	16
บทที่ 2 จุดเริ่มต้นของแนวคิดรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์	19
2.1 ความหมายของปัญญาประดิษฐ์ในบริบทการเมือง	20
2.2 จากระบบสนับสนุนสู่ระบบตัดสินใจ	22
2.3 รัฐดิจิทัลกับพัฒนาการทางเทคโนโลยี	25
2.4 ตัวอย่างการใช้ AI ในภาครัฐร่วมสมัย	27
2.5 เส้นแบ่งระหว่างเครื่องมือกับอำนาจ	30
บทที่ 3 เมื่อข้อมูลกลายเป็นอำนาจใหม่	33
3.1 ข้อมูลในฐานะทรัพยากรแห่งรัฐยุคใหม่	34

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
3.2 การกำหนดนโยบายบนฐานข้อมูลขนาดใหญ่	37
3.3 Big Data กับการคาดการณ์ผลกระทบเชิงนโยบาย	40
3.4 ความแม่นยำของระบบอัลกอริทึม	43
3.5 สิทธิความเป็นเจ้าของข้อมูลประชาชน	46
บทที่ 4 รัฐบาลที่ไม่โกง: ความเป็นไปได้เชิงระบบ	49
4.1 โครงสร้างรัฐที่ลดแรงจูงใจในการทุจริต	50
4.2 ระบบตรวจสอบอัตโนมัติและความโปร่งใส	53
4.3 งบประมาณแบบเรียลไทม์	56
4.4 การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน	59
4.5 ข้อจำกัดของระบบที่ไร้ศีลธรรมมนุษย์	62
บทที่ 5 การออกนโยบายโดยอัลกอริทึม	66
5.1 การคำนวณผลลัพธ์เชิงนโยบาย	67
5.2 การจำลองสถานการณ์อนาคต	70
5.3 นโยบายประชานิยมในมุมมองของ AI	73
5.4 ประสิทธิภาพกับความชอบธรรม	76
5.5 การเมืองเชิงตัวเลข	79
บทที่ 6 ความยุติธรรมแบบปัญญาประดิษฐ์	82
6.1 แนวคิดความยุติธรรมในโลกดิจิทัล	82
6.2 กฎหมายในสายตาอัลกอริทึม	86

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
6.3 ความเสมอภาคเชิงคำนวณ	90
6.4 อคติที่แฝงอยู่ในข้อมูล	93
6.5 ความรับผิดชอบต่อคำตัดสินของ AI	96
บทที่ 7 ปัญหาที่ปัญญาประดิษฐ์ไม่อาจเข้าใจ	99
7.1 อารมณ์และประสบการณ์มนุษย์	100
7.2 ความเมตตาในฐานะคุณค่าทางศีลธรรม	103
7.3 วัฒนธรรมกับการตัดสินใจทางการเมือง	107
7.4 คุณค่าที่ไม่สามารถแปลงเป็นข้อมูล	110
7.5 ข้อจำกัดเชิงปรัชญาของปัญญาประดิษฐ์	113
บทที่ 8 เสรีภาพภายใต้รัฐบาลอัจฉริยะ	116
8.1 เสรีภาพกับระบบเผด็จการ	117
8.2 ความมั่นคงกับความเป็นส่วนตัว	120
8.3 รัฐที่รู้จักประชาชนมากกว่าประชาชนรู้จักตนเอง	123
8.4 กลไกการควบคุมเชิงนโยบาย	126
8.5 เส้นแบ่งระหว่างการคุ้มครองกับการครอบงำ	129
บทที่ 9 ประชาธิปไตยรูปแบบใหม่ในยุคอัลกอริทึม	132
9.1 ข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง	133
9.2 การมีส่วนร่วมผ่านข้อมูล	136
9.3 เสียงข้างมากกับคุณภาพการตัดสินใจ	140

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
9.4 บทบาทใหม่ของประชาชน	143
9.5 ความชอบธรรมทางการเมืองรูปแบบใหม่	146
บทที่ 10 ความเสี่ยงของรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์	150
10.1 การรวมศูนย์อำนาจเชิงระบบ	151
10.2 ความผิดพลาดของอัลกอริทึม	154
10.3 ภัยคุกคามทางไซเบอร์ต่อรัฐ	156
10.4 การบิดเบือนข้อมูลนำเข้า	159
10.5 ปัญหาผู้ควบคุมระบบ	162
บทที่ 11 รัฐบาลลูกผสม: มนุษย์และปัญญาประดิษฐ์	165
11.1 บทบาทใหม่ของนักการเมือง	166
11.2 มนุษย์ในฐานะผู้กำกับศีลธรรม	169
11.3 AI ในฐานะผู้คำนวณทางเลือก	172
11.4 กลไกถ่วงดุลอำนาจร่วม	175
11.5 โครงสร้างรัฐบาลแบบผสมผสาน	177
บทที่ 12 อนาคตของการปกครองมนุษยชาติ	181
12.1 ประเทศต้นแบบรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์	182
12.2 การเปลี่ยนแปลงของรัฐชาติ	185
12.3 การเมืองโลกหลังยุคมนุษย์เป็นศูนย์กลาง	189
12.4 คำถามสุดท้ายของอำนาจอธิปไตย	192

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
12.5 มนุษย์ควรปกครองตนเองต่อไปหรือไม่	195
บทส่งท้าย: ระหว่างเหตุผลกับความเป็นมนุษย์	198
บรรณานุกรม	201
ประวัติผู้เขียน	207

บทนำ

บริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐอัจฉริยะ

การเปลี่ยนผ่านสู่ รัฐอัจฉริยะ มิใช่เพียงการนำเทคโนโลยีใหม่มาแทนที่ กระดาษหรือย้ายบริการรัฐขึ้นออนไลน์ หากคือการปรับโครงสร้าง เหตุผลของรัฐ (rationale of the state) ให้ทำงานบนฐานข้อมูล การเชื่อมโยง และการคาดการณ์ มากขึ้นเรื่อย ๆ ในอดีต รัฐดิจิทัล/รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ มักถูกอธิบายว่าเป็นการทำให้ การให้บริการสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และลดขั้นตอนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่เมื่อ เวลาผ่านไป การปกครองเชิงดิจิทัลได้ขยับจากการเป็น ช่องทางบริการ ไปสู่การเป็น โครงสร้างการตัดสินใจ ที่วางอยู่บนการจัดเก็บข้อมูลขนาดใหญ่ การทำงานแบบ เครือข่าย และระบบอัลกอริทึมที่ช่วยจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ตีความความเสี่ยง และเลือกทางเลือกเชิงนโยบายในสถานการณ์ที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น (Dunleavy et al., 2006) ในอีกด้านหนึ่ง งานวิจัยด้าน Big Data และสังคมดิจิทัลเตือนเรามาอย่างต่อเนื่องว่า ข้อมูลมาก ไม่ได้แปลว่า จริงมาก เสมอไป เพราะข้อมูลมีอคติ มีช่องว่าง และมีผลกระทบเชิงอำนาจต่อผู้ถูกจัดหมวดหมู่หรือผู้ถูกทำให้มองไม่เห็น (boyd & Crawford, 2012) ดังนั้น บริบทของรัฐอัจฉริยะจึงเป็นทั้งพื้นที่ของความหวัง ต่อรัฐที่ คล่องตัว ฉับไว และตอบสนองได้ และพื้นที่ของความเสี่ยง ต่อรัฐที่ตัดสินใจผ่านตรรกะ อัลกอริทึมที่ตรวจสอบได้ยากและอาจลดทอนความเป็นมนุษย์ในกระบวนการบริหาร สาธารณะ

หากมองเชิงพัฒนาการ รัฐสมัยใหม่ที่กำลังกลายเป็น รัฐอัจฉริยะ มักเดิน ทางผ่านอย่างน้อยสามขั้นของการเปลี่ยนแปลง: (1) ขั้นบริการ (service digitization) คือการย้ายบริการสาธารณะจากเคาน์เตอร์ไปสู่ช่องทางออนไลน์ ลดต้นทุนธุรกรรม เพิ่มการเข้าถึง และทำให้ประชาชนติดต่อกับรัฐได้สะดวกขึ้น (2) ขั้นบูรณาการ (integration/interoperability) คือการทำให้ฐานข้อมูลและกระบวนการของ หน่วยงานต่าง ๆ เชื่อมถึงกัน จนรัฐ เห็นภาพรวม ได้ดีขึ้น และลดการทำงานซ้ำซ้อน และ (3) ชั้นเชิงคาดการณ์และตัดสินใจ (predictive/decision layer) ซึ่งเริ่มใช้

การวิเคราะห์ข้อมูลและอัลกอริทึมเพื่อประเมินความเสี่ยง ซึ่เป่าปัญหา หรือจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด แนวคิด Digital-Era Governance อธิบายการเคลื่อนจากระบบราชการแบบเดิมและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไปสู่ยุคที่รัฐจัดรูปแบบการทำงานใหม่ผ่านดิจิทัล เน้นการบูรณาการองค์กร บริการที่ออกแบบรอบผู้ใช้ และการบริหารบนข้อมูล (Dunleavy et al., 2006) ขณะเดียวกัน ในบริบทประเทศกำลังพัฒนา มิติของรัฐอัจฉริยะไม่ได้มีเพียง เทคโนโลยี แต่ต้องพิจารณากรอบกฎหมาย โครงสร้างพื้นฐาน ความเหลื่อมล้ำ และขีดความสามารถของสถาบันรัฐ เพราะ e-Government อาจก้าวหน้าไม่เท่ากัน และอาจทำให้คนบางกลุ่มถูกทิ้งไว้ข้างหลัง หากรัฐยกระดับเร็วเกินความพร้อมของสังคม (Basu, 2004)

ในประเทศไทย แนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ถูกอธิบายมาเป็นระยะว่าเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายออนไลน์มาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการให้บริการประชาชน เพื่อให้บริการได้สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง เสมอภาค และเป็นธรรม (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549) งานศึกษาภายในฐานข้อมูลวารสารไทยยังสะท้อนว่า ช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน สามารถลดลงได้เมื่อปัจจัยเชิงนโยบาย การลงทุน ICT ความรู้ของเจ้าหน้าที่ เครือข่าย และการสื่อสารสาธารณะของโครงการภาครัฐเอื้อต่อการใช้งานจริง (กฤษณ์ รักชาติเจริญ, 2558) อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐเดินหน้าสู่ความ อัจฉริยะ มากขึ้น รัฐต้องระวังว่าการเพิ่มความเร็วของระบบจะไม่กลายเป็นการเพิ่ม ความเร็วของความผิดพลาด เพราะระบบที่ใช้ข้อมูลขนาดใหญ่และการจัดหมวดหมู่เชิงอัลกอริทึม สามารถสร้างผลกระทบต่อความเป็นธรรมโดยไม่ตั้งใจ เช่น การเหมารวม การมองข้ามบริบท หรือการตัดสินใจที่ขาดการอธิบายได้ (explainability) ประเด็น Critical Questions for Big Data ซึ่ให้เห็นอย่างมีนัยว่า ข้อมูลไม่เป็นกลาง และกระบวนการเก็บ วิเคราะห์ ตีความข้อมูลล้วนมีการเมืองแฝงอยู่ ทั้งในการนิยามว่าอะไรควรถูกวัด ใครควรถูกมอง และผลลัพธ์ถูกนำไปใช้ตัดสินใจอย่างไร (boyd & Crawford, 2012) นี้ทำให้รัฐอัจฉริยะไม่ได้เป็นเพียงรัฐที่มีระบบไอทีดี แต่เป็นรัฐที่ต้องมี ธรรมาภิบาลข้อมูล และ ธรรมาภิบาลอัลกอริทึม ที่รัดกุม: ตั้งแต่การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ความโปร่งใสของโมเดล การตรวจสอบอคติ การรับผิดชอบ

เมื่อเกิดความเสียหาย ไปจนถึงการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกติกาการใช้เทคโนโลยีของรัฐ

นอกจากนี้ รัฐอัจฉริยะ ยังท้าทายความเข้าใจเดิมเรื่องความชอบธรรมของการปกครอง เพราะความชอบธรรมของรัฐไม่ได้มาจาก ประสิทธิภาพ เพียงอย่างเดียว แต่ผูกพันกับความยุติธรรม ความรับผิดชอบ และสิทธิของประชาชนในการตั้งคำถามต่ออำนาจ เมื่อการตัดสินใจบางส่วนถูกผลักไปอยู่ในระบบที่ซับซ้อน (เช่น แบบจำลองคะแนนความเสี่ยง การจัดสรรทรัพยากรแบบอัตโนมัติ หรือระบบคัดกรองสิทธิประโยชน์) ความสามารถของประชาชนในการ ทักท้วง อุทธรณ์ ขอคำอธิบาย ต้องถูกออกแบบให้เข้มแข็งกว่าเดิม มิฉะนั้น รัฐอัจฉริยะอาจกลายเป็นรัฐที่ ตัดสินใจได้มากขึ้น แต่รับผิดชอบน้อยลง ในทางกลับกัน หากออกแบบถูกทาง รัฐอัจฉริยะสามารถเป็นเครื่องมือเพิ่มคุณค่ารัฐ: ลดคอร์รัปชันผ่านการเปิดข้อมูล เพิ่มคุณภาพบริการด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลการใช้งานจริง เพิ่มความเท่าเทียมด้วยการชี้เป้าทรัพยากรไปยังพื้นที่ที่ขาดแคลน และเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยแพลตฟอร์มและข้อมูลที่เข้าใจง่าย จุดชี้ขาดจึงอยู่ที่ การออกแบบสถาบัน มากกว่าตัวเทคโนโลยีล้วน ๆ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า ระบบเทคโนโลยีของรัฐจะสำเร็จหรือไม่ ขึ้นกับการปรับตัวของสถาบัน วัฒนธรรมราชการ และกติกาการทำงานที่เทคโนโลยีเข้าไป ถูกทำให้เป็นจริง ภายในระบบนั้น (Fountain, 2001)

โดยสรุป บริบทของการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐอัจฉริยะคือการเคลื่อนจาก รัฐบาลออนไลน์ ไปสู่ รัฐบาลบนข้อมูลและอัลกอริทึม ที่มีทั้งศักยภาพและความเสี่ยงในเวลาเดียวกัน งานคลาสสิกด้าน e-Government และ Digital-Era Governance ช่วยให้เราเห็นว่าการเปลี่ยนผ่านไม่ใช่เรื่องไอทีอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องการจัดรูปใหม่ของรัฐ ทั้งในมิติบริการ การบูรณาการ และการตัดสินใจ (Dunleavy et al., 2006) ส่วนบทเรียนจากการวิพากษ์ Big Data ย้ำว่า ความฉลาดทางเทคโนโลยีต้องมาคู่กับความรอบคอบทางสังคมและจริยธรรม เพราะข้อมูลและโมเดลมีอำนาจในการกำหนดชีวิตผู้คน (boyd & Crawford, 2012) สำหรับประเทศไทย การพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้วางฐานความเข้าใจเรื่องประสิทธิภาพและการบริการไว้แล้ว

(ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549) และมีงานวิชาการไทยที่ชี้ปัจจัยหนุนเสริม
เชิงนโยบายและระบบเพื่อ ลดช่องว่างรัฐ ประชาชน (กฤษณ์ รักษาติเจริญ, 2558)
ก้าวต่อไปของรัฐอัจฉริยะจึงควรเป็นก้าวที่ ฉลาดทั้งระบบ คือฉลาดเชิงเทคโนโลยี
ฉลาดเชิงสถาบัน และฉลาดเชิงคุณค่า เพื่อให้รัฐทันสมัยโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง และมี
ประสิทธิภาพโดยไม่ลดทอนความยุติธรรม

บทที่ 1

วิกฤตของการปกครองโดยมนุษย์

ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง

ในศตวรรษที่ 21 โลกกำลังเผชิญความเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และการเมือง ปัญหาสาธารณสุขที่รัฐต้องรับมือมีความซับซ้อนมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ วิกฤตสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ความไม่มั่นคงทางการเมือง ไปจนถึงความท้าทายจากเทคโนโลยีดิจิทัล ในขณะที่ปัญหาเหล่านี้มีลักษณะเชื่อมโยงข้ามมิติและต้องอาศัยการวางแผนระยะยาว ระบบการปกครองของรัฐจำนวนมากกลับยังคงดำเนินอยู่ภายใต้กรอบความคิด วิธีตัดสินใจ และโครงสร้างสถาบันแบบเดิมที่พึ่งพามนุษย์เป็นศูนย์กลาง ตลอดประวัติศาสตร์การเมือง การปกครองโดยมนุษย์ถูกยึดถือเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะมนุษย์สามารถใช้เหตุผล จริยธรรม และความเห็นอกเห็นใจในการตัดสินใจเรื่องสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ทางการเมืองในหลายประเทศสะท้อนให้เห็นว่า การพึ่งพามนุษย์เพียงอย่างเดียวมิได้หมายความว่า การตัดสินใจจะเป็นเหตุเป็นผลเสมอไป อารมณ์ ความเชื่อ อคติ ผลประโยชน์เชิงโครงสร้าง และแรงกดดันทางการเมือง ล้วนมีอิทธิพลอย่างลึกซึ้งต่อทิศทางของนโยบายรัฐ

เมื่อการเมืองถูกขับเคลื่อนด้วยอารมณ์ วงจรการเลือกตั้ง และผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การตัดสินใจเชิงนโยบายจึงมักเน้นผลลัพธ์ระยะสั้นมากกว่าความยั่งยืนในระยะยาว ขณะเดียวกัน เหตุผลของมนุษย์เองก็มีข้อจำกัดเชิงปัญญา ไม่สามารถประมวลข้อมูลจำนวนมากมหาศาลหรือคาดการณ์ผลกระทบที่ซับซ้อนได้อย่างครบถ้วน ผลลัพธ์คือรัฐจำนวนมากประสบปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย และความเสื่อมถอยของความไว้วางใจสาธารณะอย่างต่อเนื่อง บทที่หนึ่งของหนังสือเล่มนี้มุ่งสำรวจ วิกฤตของการปกครองโดยมนุษย์ ในมิติต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

มิใช่เพื่อกล่าวโทษบุคคลหรือปฏิเสธคุณค่าของประชาธิปไตย หากเพื่อความเข้าใจ ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและเชิงธรรมชาติที่ระบบการเมืองร่วมสมัยกำลังเผชิญ การวิเคราะห์ดังกล่าวจะนำไปสู่คำถามสำคัญว่า เมื่อภาระของการปกครองมีความ ซับซ้อนเกินกว่าศักยภาพของมนุษย์เพียงลำพัง รัฐควรปรับวิธีการตัดสินใจอย่างไร และ เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์จะสามารถเข้ามามีบทบาทในฐานะเครื่องมือถ่วงดุลและ สนับสนุนการปกครองได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งจะเป็นประเด็นหลักที่หนังสือเล่มนี้ พยายามคลี่คลายต่อไป

1.1 การเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยอารมณ์

หนึ่งในลักษณะสำคัญของการปกครองโดยมนุษย์ที่ปรากฏมาอย่างยาวนาน ในประวัติศาสตร์การเมือง คือการที่กระบวนการตัดสินใจทางสาธารณะมิได้ตั้งอยู่บน เหตุผลเชิงตรรกะเพียงอย่างเดียว หากถูกหล่อหลอมอย่างลึกซึ้งด้วยอารมณ์ ความรู้สึก ความเชื่อ และแรงกดดันทางสังคม การเมืองจึงไม่ใช่พื้นที่ของเหตุผลบริสุทธิ์ หากเป็น พื้นที่ที่อารมณ์และเหตุผลดำรงอยู่ร่วมกันอย่างแยกไม่ออก ในระบอบประชาธิปไตย สมัยใหม่ แม้จะมีการออกแบบกลไกต่าง ๆ เพื่อให้การตัดสินใจเป็นระบบ มีขั้นตอน และสามารถตรวจสอบได้ แต่ในทางปฏิบัติ การเมืองยังคงถูกขับเคลื่อนอย่างเข้มข้น ด้วยอารมณ์ของทั้งผู้นำและประชาชน ไม่ว่าจะเป็นความกลัว ความโกรธ ความหวัง หรือความไม่พอใจต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม อารมณ์เหล่านี้มักกลายเป็น พลังหลักในการกำหนดทิศทางของนโยบาย มากกว่าการพิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์ อย่างรอบด้าน

งานศึกษาด้านการเมืองร่วมสมัยจำนวนมากชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมทางการเมืองของมนุษย์มิได้เป็นผลจากการคำนวณผลประโยชน์อย่างมีเหตุผลเสมอไป หากมักเป็นผลจากการตอบสนองเชิงอารมณ์ต่อเหตุการณ์ ข่าวสาร และการสื่อสารทางการเมือง โดยเฉพาะในยุคสื่อดิจิทัลที่ข้อมูลจำนวนมากถูกนำเสนอในลักษณะ เร้าอารมณ์ กระตุ้นความรู้สึก และลดทอนพื้นที่ของการคิดเชิงวิพากษ์ การเมืองจึงมี แนวโน้มกลายเป็น การเมืองแห่งอารมณ์ มากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้

การตัดสินใจเชิงนโยบายจำนวนมากไม่น้อยเกิดขึ้นภายใต้แรงกดดันระยะสั้น มากกว่าการมองผลกระทบระยะยาว รัฐบาลที่ต้องเผชิญแรงกดดันจากกระแสสาธารณะมักเลือกนโยบายที่ให้ผลตอบสนองรวดเร็ว แม้จะขาดความยั่งยืนในระยะยาว นโยบายประชานิยมในหลายประเทศจึงมิได้เกิดจากการวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์อย่างรอบคอบ หากเกิดจากความต้องการรักษาความนิยมทางการเมืองและความอยู่รอดของรัฐบาล

แนวคิด Digital-Era Governance อธิบายว่า แม้รัฐจะมีเครื่องมือข้อมูลและเทคโนโลยีมากขึ้น แต่ตรรกะการเมืองแบบเดิมยังคงครอบงำการตัดสินใจ กล่าวคือการเมืองยังผูกติดกับการแข่งขันเชิงอำนาจและแรงกดดันจากความคิดเห็นสาธารณะมากกว่าการใช้ข้อมูลอย่างมีเหตุผลอย่างแท้จริง (Dunleavy et al., 2006) ความย้อนแย้งจึงเกิดขึ้น เมื่อรัฐมีข้อมูลมากขึ้นกว่าที่เคยมีในประวัติศาสตร์ แต่กลับใช้ข้อมูลเหล่านั้นน้อยลงในกระบวนการตัดสินใจจริง อารมณ์ทางการเมืองไม่ได้ปรากฏเฉพาะในระดับประชาชนเท่านั้น หากยังสะท้อนอยู่ในตัวผู้นำทางการเมืองเอง การตัดสินใจของผู้นำจำนวนมากถูกกำหนดโดยอคติส่วนบุคคล ประสบการณ์เฉพาะตัว หรือความเชื่อทางอุดมการณ์ มากกว่าการประเมินเชิงระบบอย่างเป็นกลาง ความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นจุดแข็งในแง่ความเห็นอกเห็นใจ กลับกลายเป็นข้อจำกัดเมื่อผู้นำไม่สามารถแยกอารมณ์ออกจากหน้าที่สาธารณะได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยอารมณ์ยังเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างของสื่อสมัยใหม่ สื่อออนไลน์และโซเชียลมีเดียทำให้ข้อมูลแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมเนื้อหาที่กระตุ้นอารมณ์มากกว่าการอธิบายอย่างมีเหตุผล งานวิจัยด้าน Big Data ชี้ให้เห็นว่า อัลกอริทึมของแพลตฟอร์มดิจิทัลมักส่งเสริมเนื้อหาที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาทางอารมณ์สูง เพราะสามารถดึงดูดความสนใจได้มากกว่า (boyd & Crawford, 2012) ผลที่ตามมาคือ สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เต็มไปด้วยความตื่นตระหนก การแบ่งขั้ว และการตัดสินใจที่เร่งรีบ ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว รัฐบาลจำนวนมากจึงต้องบริหารประเทศท่ามกลางแรงกดดันจากอารมณ์สาธารณะอย่างต่อเนื่อง นโยบายที่มีความจำเป็นเชิงโครงสร้างแต่ไม่เป็นที่นิยมมักถูก

เลื่อนหรือยกเลิก ขณะที่นโยบายที่สร้างความพึงพอใจระยะสั้นกลับได้รับความสำคัญมากกว่า ส่งผลให้รัฐประสบปัญหาการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างแท้จริง

ในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงประเทศไทย งานศึกษาด้านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สะท้อนว่า แม้รัฐจะพยายามเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารผ่านเทคโนโลยี แต่การตัดสินใจเชิงนโยบายยังคงถูกกำหนดด้วยปัจจัยทางการเมืองและแรงกดดันจากสังคมเป็นสำคัญ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549) ความพยายามในการใช้ข้อมูลอย่างเป็นระบบจึงมักถูกจำกัดด้วยโครงสร้างอำนาจและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับความนิยมมากกว่าความถูกต้องเชิงวิชาการ วิกฤตของการปกครองโดยมนุษย์ในมิตินี้จึงมิได้หมายถึงความล้มเหลวของประชาธิปไตย หากสะท้อนข้อจำกัดเชิงธรรมชาติของมนุษย์เอง มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีอารมณ์ ความกลัว ความหวัง และอคติ ซึ่งเป็นคุณลักษณะที่ไม่อาจกำจัดออกจากการเมืองได้โดยสิ้นเชิง ปัญหาจึงไม่ใช่ว่าอารมณ์ควรมีอยู่หรือไม่ หากคือการที่อารมณ์กลายเป็น กลไกหลัก ของการตัดสินใจเชิงนโยบายในระบบที่ซับซ้อนเกินกว่าจะอาศัยสัญชาตญาณเพียงอย่างเดียว

ภายใต้บริบทนี้ แนวคิดเรื่องรัฐบาลปัญญาประดิษฐ์จึงเริ่มได้รับความสนใจในฐานะ ทางเลือกเชิงโครงสร้าง มากกว่าการแทนที่มนุษย์โดยตรง กล่าวคือ มิใช่การขจัดอารมณ์ออกจากการเมืองทั้งหมด หากเป็นการลดอิทธิพลของอารมณ์ในขั้นตอนการวิเคราะห์ การประเมินผล และการคาดการณ์ผลลัพธ์เชิงนโยบาย เพื่อให้การตัดสินใจของรัฐตั้งอยู่บนข้อมูลและเหตุผลมากขึ้น ขณะเดียวกัน มนุษย์ยังคงมีบทบาทในฐานะผู้กำหนดคุณค่าและทิศทางเชิงศีลธรรม กล่าวได้ว่า การเมืองที่ขับเคลื่อนด้วยอารมณ์มิใช่ความผิดพลาด หากเป็นข้อจำกัดตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่เมื่อสังคมเผชิญปัญหาที่ซับซ้อนเกินกว่าจะอาศัยอารมณ์และประสบการณ์เฉพาะตัว รัฐจึงจำเป็นต้องแสวงหาเครื่องมือใหม่ในการถ่วงดุลการตัดสินใจของมนุษย์ และนี่คือจุดเริ่มต้นของคำถามสำคัญที่หนังสือเล่มนี้พยายามตั้งไว้ว่า การปกครองในศตวรรษที่ 21 ควรปล่อยให้เหตุผลเชิงอารมณ์นำทางต่อไป หรือควรเปิดพื้นที่ให้ระบบอัจฉริยะเข้ามาช่วยกำกับการตัดสินใจของรัฐอย่างมีความรับผิดชอบ

1.2 อำนาจกับผลประโยชน์เชิงโครงสร้าง

แม้การเมืองในระดับปรากฏการณ์ภายนอกมักถูกอธิบายผ่านบุคคล ผู้นำ หรือพฤติกรรมเฉพาะตัวของนักการเมือง แต่ในระดับที่ลึกลงไปกว่านั้น การปกครองโดยมนุษย์มิได้ดำรงอยู่บนความตั้งใจของบุคคลเพียงอย่างเดียว หากถูกกำกับอย่างเข้มข้นโดย โครงสร้างของอำนาจและผลประโยชน์ ที่ฝังตัวอยู่ในระบบการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารรัฐ โครงสร้างเหล่านี้มิได้ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายหรือระเบียบ หากดำรงอยู่ผ่านความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เครือข่ายผลประโยชน์ และกลไกการตัดสินใจที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน ในระบบการปกครองสมัยใหม่ อำนาจของรัฐถูกแบ่งแยกอย่างเป็นทางการผ่านหลักนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจที่แท้จริงจำนวนมากกลับไหลเวียนอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลของกลุ่มทุน เครือข่ายทางการเมือง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ หรือการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเอง โครงสร้างเหล่านี้ทำให้การตัดสินใจเชิงนโยบายมิได้เกิดขึ้นบนฐานของประโยชน์สาธารณะเพียงอย่างเดียว หากถูกแทรกซึมด้วยผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

แนวคิดทางรัฐศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า อำนาจมิใช่เพียงสิ่งที่ ใครถือครอง หากคือสิ่งที่ ฝังอยู่ในโครงสร้าง การกำหนดวาระนโยบาย การเลือกประเด็นที่จะพูดหรือไม่พูด และการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ล้วนสะท้อนการทำงานของอำนาจเชิงโครงสร้างทั้งสิ้น กล่าวคือ บางประเด็นได้รับความสนใจจากรัฐอย่างต่อเนื่อง ขณะที่บางประเด็นกลับถูกมองข้ามอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่เพราะไม่มีความสำคัญ หากเพราะไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจในการกำหนดทิศทางนโยบาย ในบริบทของการบริหารรัฐ การตัดสินใจเชิงนโยบายจำนวนมากจึงถูกกำหนดโดยข้อจำกัดเชิงสถาบันมากกว่าข้อมูลเชิงประจักษ์ หน่วยงานรัฐมีงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดการแข่งขันภายในระบบราชการเอง นโยบายที่ช่วยเพิ่มอำนาจหรือทรัพยากรของหน่วยงานหนึ่งมักได้รับการสนับสนุนมากกว่า แม้นโยบายนั้นอาจไม่ใช่ทางเลือกที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในระดับประเทศ