บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากการที่ผู้วิจัยได้กล่าวแล้วในตอนต้น เกี่ยวกับจุดหักเหของการศึกษาทางรัฐศาสตร์ที่หันมาสนใจด้านพฤติกรรมศาสตร์มากขึ้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งพฤติกรรมของกลุ่มทางการเมืองได้รับความสนใจจากนักวิชาการอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะเกี่ยวกับกลุ่มขบวนการทางการเมือง อาทิ Arthur F. Bentley[1] และ David B. Truman[2] โดยทั้งสองเชื่อว่าการศึกษาความเป็นจริงทางการเมืองมีผลทำให้คนหันไปสนใจกลุ่มต่าง ๆ ที่ต่อสู้กันเพื่ออำนาจทางการเมือง นอกจากนั้นนักรัฐศาสตร์หลายคนอธิบายว่าการเมืองเป็นขบวนการอย่างหนึ่งที่กลุ่มต่าง ๆ พยายามมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของรัฐบาลในทุกขั้นตอน อย่างไรก็ตามการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทยนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาถึงทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว ดังนั้น ในที่นี้ผู้วิจัยได้กำหนดดำเนินการศึกษาทฤษฎี และแนวความคิดดังนี้

1. แนวความคิดเรื่องระบบการเมืองและกระบวนการทางการเมือง
2. แนวความคิดในเรื่องการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

---

[1]Arthur F. Benley, The Process of Government : Study of Social Pressure (Indiana : Principle Press, 1948)

[2]David B. Truman, The Government Process : Political Interest and Public Opinion (New York : Alfred A. Knopf, 1951, 1971)

3. แนวความคิดเรื่องอิทธิพลและอำนาจ

4. แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลกับกระบวนการตัดสินใจ และการไม่ตัดสินใจ

5. แนวความคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำ

6. แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล

แนวความคิดต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายในระบบการเมือง โดยในแต่ละแนวความคิดมีรายละเอียดดังนี้

แนวความคิดเรื่องระบบการเมือง และกระบวนการทางการเมือง

1. ความหมายของการเมือง

กล่าวสำหรับการเมืองนั้นเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก แล้วแต่จะพิจารณาจากแง่มุมใด ในส่วนของนักวิชาการที่สนใจพฤติกรรมการเมือง ให้ความหมายไว้ดังนี้

Karl W. Deutch ให้ความหมายว่า การเมืองเน้นในกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการว่าควรจะปฏิบัติอะไรในเรื่องสาธารณกิจหรือมีหลักการสำคัญที่จะให้ใครได้อะไร จากการปฏิบัตินั้น ๆ[3]

---

[3]Karl W. Deutch Politics and Government (Boston : Hougton Miffin Company, 1974), p.8.

Easton กล่าวว่า การเมืองหมายถึงการใช้อำนาจแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม สิ่งที่มีคุณค่าเหล่านี้คือผลประโยชน์ของบุคคล กลุ่ม "าะชุมชนนั่นเอง"[4]

ส่วน Lasswell ชี้ว่า การศึกษาเรื่องการเมืองเป็นเรื่องการศึกษาถึงอิทธิพลและผู้ใช้อิทธิพล[5] โดย Lasswell ได้จำแนกคุณค่าการเมืองไว้ 8 ประการ คือ[6]

1. อำนาจ
2. ความรู้
3. ความมั่นคง
4. ความผาสุกในร่างกาย
5. ความชำนิชำนาญ
6. ความรัก
7. ความชอบธรรมและความยุติธรรม
8. ความเคารพนับถือ

---

[4]David Easton, A Framework for Political Analysis (NJ. : Prentice - Hall, 1965).

[5]Oran R. Young, System of Political Science (Englewood Cliffs : Prentice - Hall, 1968), p.66.

[6]Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society : A Framework for Political Inquiry (New Haven : Yale University Press, 1967), p.87.

อย่างไรก็ตาม จุมพล หนิมพานิช[7] ให้ความหมายว่า

1. สิ่งที่มีคุณค่านั้นอาจหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าในทางการเมือง ได้แก่การมีส่วนร่วมในอำนาจ การมีเสถียรภาพ ความเสมอภาค เป็นต้น ในทางเศรษฐกิจ ได้แก่การมีอาชีพรายได้การอยู่ดีกินดี ในทางสังคมได้แก่การได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น

2. การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การจัดสรรหรือแบ่งปันที่เป็นทางการคือการจัดสรรหรือแบ่งปันที่ออกมาในรูปกฎหมาย นโยบายหรือคำสั่ง สำหรับการจัดสรรหรือแบ่งปันที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นทางการก็คือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนำเอานโยบายส่วนตัวมาเป็นนโยบายสังคม

3. การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าโดยทั่วไปแล้ว อาจจะตกอยู่ในกำมือของบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้

4. การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล จะเข้ามาจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านี้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะต้องมีอำนาจหรืออิทธิพล

5. แต่การมีหรือได้มาซึ่งอำนาจหรืออิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในกรณีของสังคมที่มีกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้มแข็งอยู่หลายกลุ่ม ทั้งในและนอกระบบการเมือง มิได้มีโดยง่าย จะต้องมีการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่เข้มแข็งเหล่านั้น และกลุ่มที่สามารถแข่งขันเอาชนะกลุ่มอื่นได้นั้น จึงจะมีโอกาสจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าได้

จะเห็นได้ว่า นักรัฐศาสตร์ปัจจุบันมีแนวความคิดต่อการเมืองในแง่ของระบบมากขึ้น มีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า ดังนั้น การศึกษาเรื่องระบบการเมืองจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาครั้งนี้

---

[7]จุมพล หนิมพานิช "แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. "สถาบันและกระบวนการทางการเมือง (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 6.

2. ระบบการเมือง

ในระบบการเมืองทุกระบบ การออกกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมพฤติกรรมขององคนในสังคมเป็นกิจกรรมสำคัญอย่างหนึ่งในระบบการเมือง และกรณีที่จะได้ทำการศึกษานี้ รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศอันเป็นรูปแบบที่กำหนดถึงวิธีในการปกครองประเทศที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการออกกฎหมายนั้น เป็นกิจกรรมทางการเมืองของการกำหนดหลักเกณฑ์ การแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดแก่ส่วนต่าง ๆ ของสังคม[๑] ซึ่งในระบบการเมืองนั้นการกระทำกิจกรรมดังกล่าวประกอบด้วยกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการแปรสภาพ (Conversion Process) ปัจจัยนำออก(Output) และการป้อนกลับ (Feedback)[๒] กระบวนการต่างๆ เหล่านี้ สมาชิกของระบบการเมืองเป็นผู้เข้ามามีบทบาท ทั้งในเชิงของการต่อสู้กัน และหรือร่วมมือกันเพื่อที่จะผลักดันให้การออกกฎหมายเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของตน และหรือกลุ่มตนเป็นสำคัญ

ดังนั้น ระบบการเมืองจึงเป็นกลไกที่มีปัจจัยต่าง ๆ ป้อนเข้าสู่ระบบนั้น และกลไกนั้นแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าออกมาเป็นนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล

---

[๑] ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 69.

[๒] ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 62.

"ระบบการเมือง" หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคม โดยมีอำนาจรองรับ บังคับให้ปฏิบัติตามสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนั้น ๆ ประกอบด้วย ชื่อเสียง เกียรติยศ อำนาจ ความมั่นคง และอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ความต้องการที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกในระบบการเมืองมีอยู่อย่างหลากหลาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่านั้น ๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ได้รับความพึงพอใจจากการจัดสรรคุณค่ามากที่สุด ทั้งนี้เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นเนื่องมาจากการแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้น และในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้จะต้องมีสถาบันหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจและจัดสรรคุณค่า จึงจำเป็นที่สถาบันนั้น ๆ จะต้องอาศัย "อำนาจ" การบังคับให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของระบบการเมืองปฏิบัติตามด้วย[10]

ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) ประกอบด้วย

1. ความต้องการ (Demand) หรือข้อเรียกร้องของสมาชิกในระบบการเมือง ซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลาย และมีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น ความต้องการบริการ ความต้องมีส่วนร่วม

2. การเกื้อหนุน หรือการสนับสนุน (Support) คือ การเกื้อหนุนหรือไม่เกื้อหนุนการดำเนินการของระบบการเมือง การเกื้อหนุนนี้อาจมีต่อระบบการเมืองได้ใน 3 ส่วนด้วยกันคือ ต่อประชาคมการเมือง (Political Community) ระบบการเมืองการปกครอง (Political Regime) และผู้มีอำนาจทางการเมือง (Political Authorities)

3. การแปรรูป (Conversion Process) เป็นกระบวนการพิจารณาข้อเรียกร้องและการเกื้อหนุน โดยผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งหมายถึง บุคคล

---

[10] ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.,2530), หน้า 102.

หรือคณะบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองโดยชอบธรรม เช่น รัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกระบวนการดังกล่าวนี้เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มี และใช้อำนาจทางการเมืองกับปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ เพื่อให้ออกมาเป็นผลผลิต

-4. ผลผลิต (Output) คือ นโยบายหรือการตัดสินใจที่ออกมาจากระบบการเมือง ซึ่งออกมาในรูปของกฎหมาย กฎข้อบังคับ ที่บังคับใช้กับประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบการเมือง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมหรืออาจจะเป็นนโยบาย (Policy) ของรัฐบาลซึ่งหน่วยราชการจะต้องนำไปดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นผล ทั้งสองอย่างนี้มักจะมีโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามมากน้อยต่างกันไปตามกรณี

จะเห็นได้ว่า ผลผลิต (Output) ของระบบการเมือง ที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ กฎหมายที่ผ่านมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ดังนั้น กระบวนการนิติบัญญัติ จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมือง ซึ่งกระบวนการนิติบัญญัตินี้ประกอบด้วยหน้าที่ด้านปัจจัยนำเข้าได้แก่ การเลือกสรรทางการเมือง การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์และรวบรวมความต้องการ ผลประโยชน์ทางการเมือง ส่วนหน้าที่ด้านปัจจัยนำออก ได้แก่ การสร้างกฎระเบียบ การนำกฎระเบียบไปใช้ และการตัดสินตีความกฎระเบียบด้วย

การกระทำหน้าที่ของระบบการเมืองจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทของสมาชิกของระบบการเมือง ที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ของระบบการเมืองด้วย เช่น บทบาทด้านการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งสมาชิกของระบบการเมืองสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น สภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ปัจเจกชน เป็นต้น

จากการพิจารณามาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า กระบวนการทางการเมืองตามระบบในกรณีของการวิจัยนี้ก็คือ การผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 เพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินใจในกระบวนการนิติบัญญัติ

ดำเนินการพิจารณาข้อเรียกร้องของกลุ่มผลักดัน และตัดสินใจออกมาเป็นกฎหมาย ซึ่งการที่กลุ่มสามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการของการแปรรูปได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานภาพและบทบาทของกลุ่มในระบบการเมืองด้วย

ดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่าปัจจุบันนี้ทัศนะต่อการเมืองในแง่ของระบบที่มีความหมายถึง ปฏิสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า และการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะเข้ามาจัดสรรสิ่งเหล่านี้ได้จะต้องมีอำนาจหรืออิทธิพลดังที่ จุมพล หนิมพานิช[11] ได้สรุปในท้ายที่สุดว่า

> "การจะพิจารณาความหมายของกระบวนการทางการเมืองซึ่งเป็นวิธีการได้มาและใช้ไปซึ่งอำนาจหรืออิทธิพล จึงน่าจะหมายถึงกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามแข่งขันหรือต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและอิทธิพล เพื่อใช้อำนาจหรืออิทธิพลที่ได้มาไปในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ขณะเดียวกันก็พยายามขยายอำนาจหรืออิทธิพลที่ได้มา ทั้งนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม"

ซึ่งแนวความคิดนี้ ผู้วิจัยคิดว่ามีความชัดเจนพอ ที่จะนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการพิจารณาบทบาทของกลุ่มผู้เรียกร้องทางการเมือง ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2534 เมื่อปี พ.ศ.2535 อย่างไรก็ตามจากข้อสรุปแนวความคิดข้างต้นนั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง ดังนี้

---

[11]จุมพล หนิมพานิช "แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย." สถาบันและกระบวนการทางการเมือง. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2517), หน้า 8

3. กระบวนการทางการเมือง

กระบวนการทางการเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมิใช่หยุดนิ่งอยู่กับที่ เป็นปรากฏการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาหรือเป็นกิจกรรมที่มีความต่อเนื่องกัน กระบวนการทางการเมืองนั้น Arther F. Bentley และคณะเห็นว่า โดยหลักการแล้วเป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ทางการเมืองการปกครองกับกลุ่มทางสังคม[12] เนื่องจากกลุ่มเป็นเรื่องธรรมชาติของมนุษย์และสังคม ในด้านธรรมชาติของมนุษย์นั้น มนุษย์จำเป็นต้องอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านจิตใจและวัตถุ เบื้องต้นของการรวมกลุ่มของมนุษย์นั้นมักจะเป็นการรวมกัน โดยอาศัยการผูกพันทางด้านครอบครัว เครือญาติและความใกล้ชิดส่วนบุคคลเป็นหลัก กลุ่มที่เกิดจากความผูกพันในลักษณะเครือญาติและความใกล้ชิดส่วนตัวนี้ ถือว่าเป็นกลุ่มเบื้องต้นหรือกลุ่มปฐมภูมิ (Primary Group)

เมื่อสังคมได้ก้าวมาเป็นสังคมสมัยใหม่มากขึ้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมการเมืองมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น มีความหลากหลายในผลประโยชน์และความขัดแย้งในผลประโยชน์และมีแนวความคิดต่าง ๆ มากขึ้น อันเนื่องมาจากการแบ่งงานและการขัดแย้งต่อสู้แข่งขันในทางเศรษฐกิจ การเมือง มนุษย์ได้ขยายตัวและรุนแรงมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นในการจัดตั้งกลุ่มในระดับสูงกว่ากลุ่มปฐมภูมิ ที่มีพื้นฐานบนธรรมชาติเดิมของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อใช้พลังกลุ่ม (Group Effort) ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นเป็นกำลังในการปกป้อง ต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และการเมือง ตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน กลุ่มประเภทนี้เรียกว่ากลุ่มทุติยภูมิ (Secondary Group) ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล ล้วนแต่เป็นกลุ่มสังคมประเภทกลุ่มทุติยภูมิ

---

[12] เรื่องเดียวกัน ,หน้า 9.

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากระบวนการทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อให้สังคมปฏิบัติตาม การกำหนดจึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และอาจกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอน คือ[13]

1. การระบุปัญหา (Problem Identification)
2. การสร้างและก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation)
3. การตัดสินใจในนโยบาย (Policy Legitimation)
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Application)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evoluation)

กระบวนการกำหนดนโยบายนั้นที่จริงแล้วเป็นเรื่องทางการเมืองอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการระบุปัญหา การสร้างและก่อตัวของนโยบาย การตัดสินใจในนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการประเมินผลนโยบาย เนื่องจากผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ประเมินผลจะได้รับอิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อนโยบาย และการประเมินผล เป็นต้นว่าข้อเรียกร้องหรือการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน พรรคการเมืองตลอดจนอิทธิพลของภูมิหลังทางสังคม ประสบการณ์ของตัวผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ประเมินผลเอง นอกจากนี้กระบวนการกำหนดนโยบาย จึงเน้นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ว่า ใครได้ ใครเสีย ใครมีส่วนร่วมหรือถูกกีดกันจากกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเรื่องเหล่านี้ชนชั้นนำมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามขั้นตอนของการกำหนดนโยบายอาจกล่าวโดยละเอียดได้ดังนี้

---

[13]Charles O.Jones, An Introduction to the Study of Public Policy (California : Duxbbury Press, 1970), p.13; Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 6th ed., (Englewood Kcliffs, NJ. : Prentice - Hall, 1987), p.32

3.1 การระบุปัญหา

การระบุปัญหาเป็นขั้นตอนที่บ่งบอกหรือแสดงว่า อะไรคือปัญหาและข้อเรียกร้องที่ต้องการให้รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจตัดสินนโยบายรับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาซึ่งจะเกี่ยวข้องตั้ง แต่การรับรู้ (Perception) และการให้คำจำกัดความ (Definition) ว่าอะไรคือปัญหา ตลอดจนไปถึงการนำปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจตัดสินนโยบาย

การรับรู้ หมายถึง การตระหนัก และมีจิตสำนึกในบางสิ่งบางอย่างที่เกิดขึ้นหรือในเหตการณ์ใด ๆ จากการที่ได้มองเห็น ได้ยินเสียง ได้สัมผัส ได้กลิ่น ส่วนการให้คำจำกัดความก็คือ การตีความภายหลังจากที่ได้มีการรับรู้แล้ว ว่าสิ่งที่ได้รับรู้มานั้นเป็นปัญหาหรือไม่ การรับรู้จึงหมายถึงเหตุการณ์ (Event) ส่วนการให้คำจำกัดความ จึงหมายถึงปัญหาต่างๆ (Problem)[14]

การรับรู้เป็นสิ่งสำคัญมากในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขการนิยามปัญหาหรือการให้คำจำกัดความของปัญหา[15] แต่การรับรู้นั้นก็แตกต่างกันไปขึ้นกับความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยมประสบการณ์และภูมิหลังของแต่ละบุคคล ฉะนั้นเมื่อมีเหตุการณ์ใด ๆ หรือมีบางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้น บางคนเท่านั้นที่จะรับรู้ตลอดจนตีความว่าสิ่งนั้นเป็นปัญหา

เมื่อได้ผ่านการรับรู้และตีความว่าเป็นปัญหาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือปัญหาดังกล่าวจะเข้าไปถึงรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินนโยบายได้อย่างไร ซึ่งขั้นตอนนี้ก็เป็นยุทธวิธี (Strategy) ที่สำคัญมากเช่น แม้ในสังคมที่พัฒนาแล้วซึ่งเป็นสังคมแบบเปิด การติดต่อสื่อสารและการเข้าถึงรัฐบาลมักกระทำได้ง่าย ปัญหาต่าง ๆ จึงได้รับการพิจารณาในรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินนโยบายได้ง่ายและรวดเร็วก็ตาม แต่ก็ยังได้รับการกลั่นกรอง ต่อต้านหรือคัดค้านจากชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในสังคม กลุ่มผลประโยชน์ หรือสื่อสารมวลชนอยู่มากเช่นกัน สำหรับในสังคมกำลังพัฒนาการรับรู้และตีความว่าสิ่งใดเป็นปัญหา รวมทั้งการนำปัญหา

---

[14] Charles O. Jones, op. cit., footnote 13, p.36.

[15] Ibid.

เข้าสู่รัฐบาล หรือผู้กำหนดนโยบายนั้นมักจะเป็นชนชั้นผู้นำ เนื่องจากประชาชนมักไม่ค่อยเอาใจใส่ หรือไม่เข้าใจ หรือถูกปิดกั้นมิให้รับรู้และเห็นว่าเป็นปัญหา

3.2 การสร้างและการก่อตัวของนโยบาย

หลังจากประเด็นนโยบายได้เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจแล้ว ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ก็จะมาร่วมกันปรึกษาหารือ ระดมความคิด กำหนดทิศทาง และเป้าหมายของนโยบายจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายนโยบาย มีการค้นคว้าหาข้อมูล ตีความข้อมูลติดต่อพบปะกับผู้เกี่ยวข้อง พิจารณาและแสวงหานโยบายทางเลือกต่าง ๆ ไว้ คาดหมายและวิเคราะห์ผลจากทางเลือกต่าง ๆ เพื่อให้เป้าหมายนโยบายบรรลุผลสมบูรณ์ที่สุด เปรียบเทียบต้นทุนและผลตอบแทนที่จะได้รับ จากบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น

ในกระบวนการสร้าง และก่อตัวของนโยบายมักกระทำโดยฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานวางแผนและกำหนดนโยบาย เช่น ในกรณีของประเทศไทย ก็กระทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ขัดแย้งกันก็อาจมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษ โดยมีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณา ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำทางการเมือง จึงมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วย

3.3 การตัดสินใจในนโยบาย

กระบวนการตัดสินใจในนโยบายก็คือ การพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา การระดมหาเสียงสนับสนุน การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับข้อเสนอแนะนโยบาย การประกาศใช้นโยบายในรูปกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ คำสั่งต่าง ๆ

กระบวนการตัดสินใจในนโยบายนี้ มีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีบทบาทและมักจะแตกต่างกันไปจากระบบการเมืองหนึ่งไปสู่อีกระบบการเมืองหนึ่ง[16] ใน

---

[16] Charles O. Jones, op. cit., footnote 13, p.69.

สังคมที่พัฒนาแล้วจะมองกระบวนการนี้ในรูปของการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา พรรคการเมือง หน่วยงานราชการ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ฯลฯ สำหรับสังคมที่กำลังพัฒนาผู้นำทางการเมืองและข้าราชการประจำ จะมีบทบาทอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่ต้องอาศัยวิทยาการและความชำนาญพิเศษ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง ก็เป็นเพียงรอบนอก ทั้งนี้ เนื่องจากในประเทศกำลังพัฒนา มักมีวัฒธรรมทางการเมืองที่สถาบันฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะระบบราชการครอบงำเวทีการเมือง การปกครองมักอยู่ในระบอบเผด็จการอำนาจนิยมผู้นำฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจเต็มที่จะกำหนดนโยบายโดยไม่ต้องกังวลกับฝ่ายค้าน[17]

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ ในประเทศกำลังพัฒนา ไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเข้มแข็ง และส่วนใหญ่จะเรียกร้องทางการเมืองในเรื่องหรือประเด็นเฉพาะเจาะจง ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมีบทบาทน้อยต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ กลุ่มนักธุรกิจที่ต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเองจึงต้องเลี่ยงไปผูกสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับผู้นำ และข้าราชการเพื่อจะได้รักษาผลประโยชน์ของธุรกิจของตนไว้ หรือมิฉะนั้นก็หันเหตนเองให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยการให้การสนับสนุนพรรคการเมือง การเป็นผู้บริหารพรรค การลงสมัครรับเลือกตั้ง และการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เป็นต้น จากการที่มีนักธุรกิจเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้นทำให้ กลุ่มธุรกิจการเมือง[18] ซึ่งมีอำนาจต่อรอง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนได้

---

[17]พัชรี สิโรรส, "การเมืองของกระบวนนโยบาย," (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "ปัญหาผู้นำกับการกำหนดนโยบายแห่งชาติ" ณ ห้องประชุมชั้น 4 ตึกเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันพฤหัสบดีที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533) หน้า 9 (อัดสำเนา)

[18]ลิขิต ธีรเวคิน, "นโยบายแห่งชาติและผู้นำทางการเมืองไทย," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง "ปัญหาผู้นำกับการกำหนดนโยบายแห่งชาติ," 22 กุมภาพันธ์ 2533, หน้า 18.

3.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้และเครื่องใช้ ตลอดจนประสิทธิภาพของระบบบริหารเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและครอบคลุมถึงพฤติกรรมของบุคคล และปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ รวมไปถึงการทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและความแตกต่างของท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผลของนโยบายนั้นด้วย ฉะนั้น ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คำถามที่มักจะถูกตั้งขึ้นมา จึงได้แก่ใครจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากนโยบาย รัฐจะหาวิธีการประสานผลประโยชน์กับกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร จึงจะให้นโยบายที่ร่างขึ้นมาได้รับการดำเนินการไปได้ตามเป้าหมายที่วางไว้[19] เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกว่า ควรหรือไม่ควรทำอย่างไร รวมทั้งเป็นเรื่องอำนาจ ผลประโยชน์ การต่อสู้ และความขัดแย้ง ซึ่งเป็นมิติทางการเมืองนั่นเอง

การนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาก็มีความแตกต่างกันที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ การเมืองในประเทศพัฒนาแล้วเป็นการต่อสู้กันของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นของการก่อตัวของนโยบาย แต่การเมืองในประเทศกำลังพัฒนา เป็นการต่อสู้ช่วงชิงผลประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์โดยเฉพาะนักธุรกิจจะมีอิทธิพลสูงเหนือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementer) ทำให้นโยบายและโครงการต่าง ๆ บิดเบือนไปจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้[20]

---

[19]พัชรี สิโรรส, อ้างแล้ว, หน้า 12.

[20]Merilee S. Grindle, "Policy Content and Context in Implementation," in Politic and Policy Implementation in the Third World, (New Jersey : Princeton University Press, 1980), p. 15-19.

3.5 การประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย เป็นการศึกษาวิเคราะห์แผนงานโครงการเกี่ยวกับผลลัพธ์ ผลกระทบต่อเป้าหมาย การเสนอแนะข้อปรับปรุงแก้ไขในนโยบาย การประเมินผลเป็นความพยายามที่จะศึกษา วิเคราะห์หาข้อสนับสนุนเป็นเอกสารว่าได้มีอะไรเกิดขึ้น (What happened) และให้ได้ว่าทำไมจึงเกิดเช่นนั้น (Why happened)

ตามปกติแผนงานโครงการที่กำหนดขึ้น ก็เพื่อจะก่อให้เกิดเป้าหมายตามที่ต้องการ การประเมินผลจึงเป็นความพยายามที่จะค้นหาว่า จะมีความสัมพันธ์ระหว่างแผนงานโครงการกับผลลัพธ์หรือไม่[21]

การประเมินผลเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทางการเงิน (Finance Auditing) เพื่อหาทางให้การใช้จ่ายทุนเป็นไปโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ นอกจากนั้นยังเกี่ยวข้องกับการประเมินภายหลังโครงการมีผลลัพธ์ออกมา คือการพิจารณาตรวจสอบความมีประสิทธิผลของโครงการในการบรรลุเป้าหมาย ผลกระทบต่อการพัฒนาสาขาต่าง ๆ การพัฒนาภูมิภาค และการพัฒนาประเทศ

อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าในสังคม ต้องอาศัยการร่วมมือและประสานผลประโยชน์ และวิธีแก้ปัญหาร่วมกันซึ่งอาจกระทำโดย การต่อรอง การเจรจา การชักจูง การข่มขู่ การให้ผลประโยชน์ตอบแทน การใช้อิทธิพลบีบบังคับ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะยังเป็น

---

[21]Coralie Bryant and Louis G. White, Managing Development in the Third World (Colorado : Westview Press, 1982), p. 146.

สิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าสังคมหนึ่ง ๆ มีการพัฒนาทางการเมืองในระดับใด มีอำนาจที่แท้จริง ซึ่งแต่ละประเภท จะมีลักษณะเฉพาะเจาะจงแตกต่างกันไป อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์[22]

จากกระบวนการตัดสินใจดังกล่าวข้างต้นนั้น เกือบทุกขั้นตอนกลุ่มอิทธิพลสามารถเข้ามา แสดงหรือใช้อิทธิพลและอำนาจ เพื่อให้การริเริ่มกำหนดนโยบายเป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มในหลายรูปแบบและวิธีการด้วยกัน

มนตรี เจนวิทย์การ[23] สรุปไว้จากประสบการณ์ของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกว่า กลุ่มอาจใช้วิธีการต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. วิธีการวิ่งเต้น (Lobbying) เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงมาก นิยมใช้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้ทำหน้าที่ล็อบบี้อาจจะใช้วิธีการไปพบสมาชิกสภาเป็นการส่วนตัว หรือจัดส่งตัวแทนและกลุ่มตัวแทนเข้าพบส่งโทรเลขและจดหมาย หรือใช้โทรศัพท์ติดต่อ ตลอดจนจัดหาคนมาเดินขบวนหรือให้มีการนัดหยุดงาน เพื่อสร้างน้ำหนักในการใช้อิทธิพล สำหรับในประเทศที่อำนาจในการออกกฎหมายอยู่ที่คณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำ พวกล็อบบี้ก็หันมาดำเนินงานทางด้านนี้มากขึ้น

2. พยายามสนับสนุน ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนะไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่ม ให้ได้รับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในด้านการเงิน

---

[22]พัชรี สิโรรส, อ้างแล้ว, หน้า 19.

[23]มนตรี เจนวิทย์การ, การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม. (อัดสำเนา) เอกสารประกอบการเรียนการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 41-42.

3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบายในการจัดหาข้อมูลหรือข้อนิเทศต่าง ๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่มักจะมีหน่วยวิจัยที่ทำการหาข้อมูลในเรื่องผู้วางนโยบายอาจไม่มีอยู่ในมือเลย หรือมีแต่ไม่เพียงพอต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์ เพราะกรรมาธิการมีบทบาทมากในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายทั้งหลายก่อนนำเสนอให้สภาลงมติผ่านเป็นกฎหมาย

แนวความคิดในเรื่องการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

ประเด็นสำคัญในการศึกษาครั้งนี้คือ อิทธิพล และอำนาจของกลุ่มผู้เรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้นกรอบแนวความคิดทางทฤษฎีจึงให้ความสำคัญกับอิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามก่อนอื่นควรทำความเข้าใจกับการตัดสินใจ (Decision Making) และการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ดังที่มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้มากมายดังนี้

William Greenwood ให้ความหมายไว้ว่า "การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ อย่างทั่วไป เพื่อเอาไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้[24]

---

[24]William T. Greenwood, Management and Organizational Behavior Theories : An Interdisciplimary Approach (Ohio : South Western Publishing), p.222.

ทางด้าน Lasswell และ Kaplan กล่าวว่า นโยบายของรัฐหมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทางคุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ"[25]

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นมีความหมายที่ใกล้เคียงกันมาก กระทั่งมีผู้พิจารณาว่า "การศึกษา การกำหนดนโยบายโดยแท้จริงแล้วก็คือการศึกษาถึงการตัดสินวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนั่นเอง"[26] ส่วน Richard W. Gable กล่าวว่า "การกำหนดนโยบายก็คือ การตัดสินวินิจฉัยประการหนึ่งนั่นเอง"[27]

กุลธน ธนาพงศธร ได้ทำความชัดเจนมากขึ้น โดยกล่าวว่า "ลักษณะของการตัดสินวินิจฉัย ที่จะถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายได้นั้น จะต้องเป็นการตัดสินวินิจฉัย เพื่อกำหนด หรือจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และเป้าหมายประการใดประการหนึ่ง หรือหลายประการ หรือเพื่อสร้างประเด็นหรือกรณีล่วงหน้าหรือเพื่อวางแผนในการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ"[28]

---

[25]Harold D. Lasswell & Abranam Kaplan, Power and Society (New Haven : Yale University Press, 1970), p.71.

[26]Yehezkel Dror , Public Policymaking Rexemined (Seranton Penn : Chander, 1968), p.13.

[27]Richard W. Gable, "Interest Group As Policy Shapers," in Politics, and Economic Policy - Making, Ibid., p.4.

[28]กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) หน้า 166.

จากความหมายของการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย ดังที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

การตัดสินใจหรือการตัดสินวินิจฉัย (Decision Making) หมายถึง "การตัดสินใจหรือตกลงใจเลือกหนทางใดหนทางหนึ่ง ที่เห็นว่าดีที่สุดหรือได้รับประโยชน์มากที่สุดจากบรรดาทางเลือกที่มีอยู่หลายหนทาง เพื่อเป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้"

การกำหนดนโยบาย (Policy Making) ในส่วนของการกำหนดนโยบายมีผู้นิยามความหมายไว้หลายท่าน อาทิเช่น James Anderson กล่าวว่า[20] "การกำหนดนโยบายของรัฐ คือแนวทางการกระทำของรัฐเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาดตัดตอนทางอุตสาหกรรม หรือราคาสินค้าทางการเกษตร"

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายมีความหมายใกล้เคียงกันมาก ดังนั้น ในที่นี้ผู้วิจัยจะใช้คำว่า "การกำหนดนโยบายของรัฐ" ในความหมายเดียวกันกับ "การตัดสินใจของรัฐ"

แนวคิดเรื่องอิทธิพลและอำนาจ

ในกรณีการศึกษาครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าทั้งกลุ่มอิทธิพลและชนชั้นนำต่างแสวงหาและพัฒนาอิทธิพลและอำนาจในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ เพื่อบรรลุเป้าหมายของตนทั้งสิ้น ดังนั้นแนวคิดในเรื่องอิทธิพลและอำนาจจึงมีความสำคัญสำหรับการทำความกระจ่างชัดในการอธิบายด้วยเช่นกัน

---

[20] Jame E. Anderson ed., Politics and Economic Policy Making. (Reading, Mass : Addison - Wesley, 1970), p.1.

คำว่าอำนาจ (Power) นั้น D.C. Winter[30] ให้ความหมายว่าความสามารถที่ฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อให้บังเกิดผล (ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ) ต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่ S. Lukes พิจารณาว่าอำนาจหมายถึงการที่บุคคลหนึ่งทำการตัดสินใจอันมีผลบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายของส่วนรวม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าอำนาจ หมายถึงความสามารถทั้งที่เป็นจริงและความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม และการกระทำนั้นจะต้องมีผลตามมา นั่นคือถ้าผู้ใต้อำนาจจะไม่ปฏิบัติตามแล้วย่อมได้รับการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง[31]

ส่วน Dahl อธิบายความหมายของอำนาจไว้ว่า หมายถึงความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการโดยไม่คำนึงว่า นาย ข. จะมีความต้องการกระทำสิ่งนั้นหรือไม่[32]

ดังนั้น เราอาจสรุปได้ว่า อำนาจหมายถึงพฤติกรรมของฝ่ายหนึ่ง (ผู้มีอำนาจ) ในอันที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่น (ผู้อยู่ใต้อำนาจ) ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของตนและของส่วนรวม

---

[30]D.G.Winter, The Power Motive (New York : The Free Press, 1973), p.10.

[31]S. Lukes, Power A Radical View (London : Macmillan Press, 1980), p.27 - 28.

[32]Robert A. Dahl, Modern Political Analysis. อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 7,

สำหรับความหมายของอิทธิพล (Influence) หมายถึงความสามารถของ นาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยนาย ก.ไม่ได้มีการบังคับ นาย ข.[33]

แต่ความเห็นของ D. Katz และ R.L. Kahn อิทธิพล หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ให้กระทำการไปในทางที่เกิดผลตามที่ตั้งใจเอาไว้[34]

จะเห็นได้ว่าความหมายของอิทธิพลที่ D. Katz และ R.L. Kahn ให้ไว้นี้มีความหมายค่อนข้างใกล้เคียงกับความหมายของอำนาจมาก ซึ่งในประเด็นนี้ ติน ปรัชพฤทธิ์ นักวิชาการไทย ได้แยกแยะไว้ว่า

> "ข้อที่แตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพลคือ อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ นั่นก็คือหากผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้มีอิทธิพล ผู้มีอิทธิพลก็ไม่สามารถจะลงโทษผู้อยู่ใต้อิทธิพลได้อย่างเต็มที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งที่ผู้มีอิทธิพลจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ยอมปฏิบัติตามความประสงค์ของตนก็มีเพียงการ "ยักย้ายถ่ายเท" (Manipulation)

---

[33]จุมพล หนิมพานิช, เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

[34]ติน ปรัชพฤทธิ์, "อำนาจและการเมืองในองค์กร." เอกสารการสอนพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ (สำเนาต้นฉบับ), หน้า 6.

อันได้แก่ การโน้มน้าวจิตใจ การให้กำลังใจและการชักชวนเป็นต้น ซึ่งต่างกับสิ่งที่ผู้มีอำนาจจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งมีความรุนแรงมากกว่า เช่น การข่มบังคับ (Coercion) การใช้กำลัง (Force) รวมทั้งการยักย้ายถ่ายเท"[35]

นอกจากนี้ ดิน ปรัชพฤทธิ์[36] ได้ชี้อีกว่าการแยกแยะวิธีการใช้อำนาจและอิทธิพลนั้นเป็นเพียงการเปรียบเทียบด้านแนวความคิดทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้มีอำนาจก็ดี ผู้มีอิทธิพลก็ดี อาจต้องอาศัยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการข่มบังคับ การใช้กำลัง การยักย้ายถ่ายเท การโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น การให้กำลังใจและการชักชวนรวมกันหรือแยกกันตามกาละเทศะ หากประสงค์จะให้ผู้อื่นปฏิบัติการให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและเพื่อส่วนรวม

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า "อิทธิพลและอำนาจ" ควบคู่กันในการอธิบาย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลนั้น เราไม่สามารถละเลยปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอำนาจอิทธิพลซึ่งจะขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่ทรัพย์สมบัติ ฐานะทางสังคม ตำแหน่งหน้าที่การงาน อำนาจในการใช้อาวุธหรือกำลังคน การเข้าถึงข้อมูล เพศ การศึกษา การครอบครองอำนาจรัฐ เป็นต้น[37]

---

[35]ดิน ปรัชพฤทธิ์, เพิ่งอ้าง, หน้า 6.

[36]ดิน ปรัชพฤทธิ์, เพิ่งอ้าง, หน้า 10.

[37]สุจิต บุญบงการ, การเมืองเปรียบเทียบปัญหาและแนวความคิด (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) หน้า 18.

ทางด้าน Illchman และ Uphopf แบ่งทรัพยากรทางการเมืองไว้ดังนี้ คือ ความชอบธรรม (Legitimacy) อำนาจหน้าที่ (Authority) กำลังบังคับ (Force) ความมั่งคั่ง (Wealth) ข้อมูล (Information สินค้าทางเศรษฐกิจและบริการ (Economic good and Services) และการปฏิบัติตาม[38]

กล่าวสำหรับประเด็นเรื่องอำนาจนั้น ยังมีผู้แยกแยะไว้อีกว่าอำนาจอาจเป็นได้ทั้งเป้าหมายในตัวมันเองและเป็นวิธีการเพื่อจะบรรลุสู่สิ่งอื่น[39]

แต่ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดจะอยู่ที่ความเห็นของ Dahl ที่กล่าวว่า ผู้ใดจะมีอำนาจทางการเมืองมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าเขามีทรัพยากรอยู่ในครอบครองมากน้อยเพียงใด มีความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อการเมืองมากน้อยเพียงใด และประการสุดท้ายบุคคลเหล่านั้นมีความสนใจในการเมืองมากน้อยเพียงใด[40]

<u>แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลกับกระบวนการตัดสินใจและการไม่ตัดสินใจ</u>

ในกรณีของการศึกษาการผลักดันทางการเมืองของกลุ่ม ซึ่งก็คือการศึกษาถึงกลวิธี ช่องทางการใช้อำนาจการต่อรองของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ เพื่อจะให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ฝ่ายตนต้องการนั้น การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลมาพิจารณาย่อมมีความจำเป็น และสำคัญที่จะช่วยให้การอธิบาย

---

[38]Warren F. Illchman & Norman T. Uphopf, <u>The Political Economy of Change</u> (Berkeley : University of California Press, 1969) p.3.

[39]จุมพล หนิมพานิช, อ้างแล้ว, หน้า 11.

[40]สุจิต บุญบงการ, อ้างแล้ว, หน้า 18.

มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ในระบอบการเมืองนั้นอำนาจและอิทธิพลถือว่าเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญ โดย Robert A. Dahl[41] ให้ความหมายของอำนาจไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการโดยไม่คำนึงว่า นาย ข. มีความต้องการที่จะทำสิ่งนั้นหรือไม่ เปรียบเทียบกับความหมายของอิทธิพล หมายถึง ความสามารถของ นาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยนาย ก. ไม่ได้มีการบังคับ นาย ข. ซึ่งความหมายนั้นใกล้เคียงกัน ซึ่งในที่นี้วิธีการใช้อำนาจอาจจำแนกได้เป็น รูปแบบ คือ

1. การใช้การชักชวน (Persuasion) เช่น นาย ก. ทำให้นาย ข. ยอมรับสิ่งที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญา หรือขู่เข็ญคุกคาม แต่จะใช้รูปแบบของการชักชวน เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล การโฆษณาชวนเชื่อ

2. การใช้การกดดัน (Pressure) เช่น นาย ก. พยายามให้นาย ข. ยอมรับสิ่งที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ให้คำมั่นสัญญา ว่าอาจจะให้รางวัล หรือลงโทษ นาย ข. รูปแบบของการกดดัน คือ การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง

ในการชุมนุมของกลุ่มผู้เรียกร้องทางการเมือง กรณีที่ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2534 ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ในการใช้

---

[41] Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, (Prentice-Hall : Englewood Cliffs,N.J., 1973), Chapter 4.

I 17316616

อำนาจและอิทธิพลของผู้ริเริ่มสนับสนุนหรือคัดค้าน ในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขสำเร็จเมื่อปี พ.ศ.2535 ขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการคือ

1. ช่องทางการเข้าถึง (Accessibility) ซึ่งเป็นเสมือนประตูที่เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล ปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องทางการเข้าถึงได้แก่ ลักษณะที่เปิดของระบบการเมือง สถานภาพของกลุ่มในระบบการเมืองและความชอบธรรมของการใช้ช่องทาง เพื่อให้เกิดการยอมรับของสังคม

การเข้าถึงนั้น หมายถึง การที่กลุ่มสามารถเชื่อมกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นหนทางที่กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้น การศึกษาถึงอิทธิพลของกลุ่มต่อรัฐบาล จะต้องดูถึงวิธีการ กลยุทธ ช่องทางและจุดเข้าถึงรัฐบาลด้วย

2. สถานภาพทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่ม (Group Resources) คือ กลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมสูง หรืออยู่ในอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มักจะมีโอกาสเข้าถึงรัฐบาลและมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ทรัพยากรของกลุ่ม หมายถึงลักษณะผู้นำของกลุ่ม ความมั่นคงของกลุ่ม ความเป็นปึกแผ่นและการรวมตัวของสมาชิกกลุ่มการสามารถให้ข่าวสารข้อมูลในการชักจูงผู้ตัดสินใจ การรู้จักเข้าพบผู้นำรัฐบาลและศิลปการใช้อิทธิพล เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ เรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้การตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า กลุ่มสามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับมากน้อยเพียงใด ซึ่งการที่กลุ่มสามารถผลักดันให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับหรือสามารถที่จะยับยั้ง หรือแก้ไขข้อเสนอของผู้อื่น ย่อมแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

Robert A. Dahl[42] กล่าวว่า วิธีการที่จะศึกษาว่าผู้กระทำทางการเมืองคนใดหรือกลุ่มใดมีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น พิจารณาจาก

1. ปริมาณที่บุคคลปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง มีมากน้อยเพียงใด

2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความลำบากใจเพียงใด ถ้าลำบากใจมากแสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติเช่นนั้นมีอิทธิพลมาก

3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (Probability) ที่บุคคลจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง เพียงใด

4. จำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด

5. บุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไร ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

ทั้ง 5 ประการ แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพล คือ ผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของตน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้น สภาพการณ์ของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือสถาบันผู้เสนอกฎหมายกับกลุ่มที่ลัดด้านใครสามารถผลักดันให้ประสบความสำเร็จมากกว่ากัน ย่อมแสดงถึงว่าบุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้นมีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น

นอกจากนี้ การใช้กลวิธีการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายก็เป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณาจะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคม และการเมืองกลายเป็น

---

[42]Robert A. Dahl, Ibid. อ้างใน สุจิต บุญบงการ, <u>บทบาทของสภานิติบัญญัติ</u> (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526) หน้า 18.

ประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมาในกรณีของกระบวนการนิติบัญญัตินั้น การไม่ตัดสินใจสะท้อนให้เห็นได้จากการใช้วิธีให้ประเด็นปัญหา นโยบาย หรือกฎหมายยืดเยื้อออกไป โดยการอภิปรายที่ยาวนาน การนำเข้าระเบียบวาระชักช้า ทำให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่ทันกาล ซึ่งการไม่ตัดสินใจของรัฐสภานี้จะสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปมีบทบาทในการผลักดันหรือถ่วงรั้งเอาไว้ด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำ

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้จะใช้การศึกษาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายโดยอาศัยตัวแบบชนชั้นนำ การนำทฤษฎีหรือตัวแบบขึ้นมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ก็ด้วยตระหนักว่าการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่ผ่านมา ดังที่ได้กล่าวในส่วนของความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาของเรื่อง มักจะกระทำหรือดำเนินการโดยชนชั้นนำที่เป็นคนกลุ่มน้อย แม้ในเรื่องของการตัดสินกำหนดนโยบายในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มาก็เช่นเดียวกัน

ตัวแบบชนชั้นนำนี้ มีความหมายว่าอำนาจทางการเมืองถูกจำกัดอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยเพียงไม่กี่คน ที่เรียกว่าชนชั้นนำทางการเมือง ชนชั้นนำนี้เป็นผู้มีอำนาจริเริ่มในการกำหนดนโยบาย กำหนดเป้าหมายของรัฐ กำหนดการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมว่าใครจะได้อะไรได้ไปมากน้อยแค่ไหน ได้ไปอย่างไร และได้เมื่อใด ดังที่ Harold D. Lasswell ที่กล่าวว่า

> "การศึกษาการเมืองเป็นการศึกษาเรื่องอิทธิพลและผู้มีอิทธิพล... ผู้มีอิทธิพลคือ ผู้ที่ครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ... ผู้ที่ครอบครองมากที่สุดคือ ผู้นำ ส่วนที่เหลือคือ มวลชน[43]

---

[43] Harold D. Lasswell, Politics : Who Gets When How? New York : Peter Smith, 1950, p.3.

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในทัศนะของเขาจึงเห็นว่า "รัฐบาลจึงปกครองโดยชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะในนามของคนส่วนใหญ่ คนส่วนน้อยหรือคน ๆ เดียว และเนื่องจากคนกลุ่มน้อยเป็นผู้มีอิทธิพล คนกลุ่มนี้จึงเป็นผู้มีส่วนในกระบวนการตัดสินกำหนดนโยบายที่ใครจะได้อะไร เมื่อไรและอย่างไร"[44]

สำหรับ Robert และ Helen Lynd , James Burnham และ C. Wright Mill เป็นต้น แม้จะยังเห็นว่าในสังคมทุกสังคมจะต้องมีคนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นชั้นปกครอง แต่มีความเห็นว่า คนกลุ่มน้อยดังกล่าวที่เกิดขึ้นเป็นคนละประเภทหรือคนละชนิดกับชนชั้นนำแบบเดิม กล่าวคือ เป็น คนกลุ่มน้อยที่มีบทบาทในการตัดสินกำหนดนโยบายของคนทั้งเมืองนับตั้งแต่เท้าถึงศรีษะ ได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจ คนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้จะควบคุมทุกอย่าง พร้อมกับควบคุมกลไกของสถาบันการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย โดยไม่ยอมให้นโยบายที่ออกมาขัดกับผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน[45]

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตัวแบบชนชั้นนำนี้เชื่อว่าในสังคมทุกสังคมจะต้องมีคนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมือง ชนชั้นนี้ประกอบด้วยผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง หรือผู้ที่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินปัญหาต่าง ๆ ทางการเมืองโดยตรง คนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่สามารถควบคุมทรัพยากรทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ การที่มีชนชั้นนำทางการเมืองในระบบการเมืองนั้น

---

[44] Harold D. Lasswell and Daniel Lerner, The Comparative Study of Elites, (Standford : Standford University Press, 1952), p.7.

[45] Robert and Helen Lynd, Middle Town in Transition, NY,Harcourt Brace & Javanovich 1937. แปลบางส่วนใน P. Birnbaun et F.Chazel,Sociologie Politique II, Paris : Armand Colin 1971, p.p.241-219.

ก็เพราะโดยทั่วไปประชาชนส่วนใหญ่ขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดความรู้ความชำนาญทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีส่วนสำคัญในการตัดสินกำหนดนโยบาย ส่วนสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา การเลือกตั้งเป็นต้นก็เป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย[๔๓] โดยสรุปสาระสำคัญของตัวแบบชนชั้นนำนี้เชื่อว่า

ประการที่หนึ่ง ในสังคมโดยทั่วไปจะประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและคนกลุ่มใหญ่ที่ปราศจากอำนาจ คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่เป็นผู้จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่คุณค่าเพื่อสังคม ขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินแบ่งปันสิ่งที่คุณค่าดังกล่าวเลย

ประการที่สอง คนกลุ่มน้อยที่ทำการปกครองนี้ โดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่างไปจากคนกลุ่มใหญ่ ส่วนใหญ่มาจากส่วนของสังคมที่สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง

ประการที่สาม การเคลื่อนไหวของคนกลุ่มใหญ่ที่ไม่ใช่ชนชั้นนำเพื่อก้าวไปสู่ตำแหน่งหรือสถานะของชนชั้นนำมักจะต้องเป็นอย่างเชื่องช้าและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพความมั่นคง ขณะเดียวกันพยายามหลีกเลี่ยง การปฏิวัติ และผู้ที่มีโอกาสขึ้นไปสู่สถานะดังกล่าวส่วนใหญ่ ได้แก่ผู้ที่ยอมรับค่านิยมของคนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำ

ประการที่สี่ คนกลุ่มน้อยหรือชนชั้นนำเหล่านี้ยอมรับค่านิยมของระบบสังคมและร่วมกันรักษาระบบไว้

---

[๔๓] ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, การเมืองการบริหาร. (กรุงเทพฯ: วิชรินทร์การพิมพ์ 2522), หน้า30.

ประการที่ห้า เมื่อเป็นเช่นนั้นโยบายของรัฐโดยทั่วไปจึงมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่ค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า การเปลี่ยนแปลงในนโยบายโดยทั่วไปจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหัน

ประการที่หก ชนชั้นนำโดยทั่วไปมีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่มากกว่าคนส่วนใหญ่มีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า คนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำไม่ว่าจะเป็นชนชั้นนำทางด้านใด มักจะประกอบด้วยบุคคลประเภทต่าง ๆ เช่น Lynd ว่า ประกอบด้วยกลุ่มนักธุรกิจต่าง ๆ Hunter ว่าประกอบด้วยผู้นำทางธุรกิจการค้าและการเงิน Burnham ว่าประกอบด้วยชนชั้นนำที่ทำหน้าที่บริหาร Mill ว่าประกอบไปด้วยบุคคล 3 ประเภท ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองและผู้ที่มีอำนาจทางการทหาร บุคคลเหล่านี้ประกอบกันเป็นชนชั้นนำทางการเมือง สำหรับ T.B. Buttummore ได้แบ่งชนชั้นนำออกเป็น 5 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน[47] คือ

ประเภทที่หนึ่ง ชนชั้นนำที่มาจากทางราชวงศ์ (Dynastic Elite)
ประเภทที่สอง ชนชั้นนำที่เป็นชนชั้นกลาง (The Middle Class)
ประเภทที่สาม ชนชั้นนำที่เป็นปัญญาชนที่ปฏิวัติ (The Revolutionary Intellectual)
ประเภทที่สี่ ชนชั้นนำที่เป็นผู้ปกครองอาณานิคม (The Colonial Administrator)

---

[47] T.B. Buttommore, Elite and Society, London Watts, 1964, p.67.

ประเภทที่ห้า ชนชั้นนำที่เป็นผู้นำชาตินิยม (The Nationalist Leaders)

ส่วน S.F. Nadel ได้จำแนกประเภทของชนชั้นนำไว้ 3 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ความมั่นคงในทรัพย์สิน[48]

ประเภทที่หนึ่ง ชนชั้นนำทางสังคม (Social Elites)

ประเภทที่สอง ชนชั้นนำที่เป็นผู้มีความชำนาญพิเศษในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Specialized Elites)

ประเภทที่สาม ชนชั้นปกครอง (Governing Elites)

สำหรับ Geraint Parry ได้จำแนกประเภทของชนชั้นนำไว้ 3 ประเภทโดยใช้เกณฑ์อำนาจ สถานภาพ และความมั่นคงในทรัพย์สิน คือ[49]

ประการที่หนึ่ง ชนชั้นนำทางทหาร (Military Elites)

ประการที่สอง ชนชั้นนำทางธุรกิจ (Business Elites)

ประการที่สาม ชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ (Bureaucrat Elites)

Geraint Parry แบ่งชนชั้นนำทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ของ อำนาจ สถานภาพ และความมั่นคงในทรัพย์สิน ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ

ประเภทที่สอง ชนชั้นนำที่เป็นนักการเมือง

Thomas R. Dye[50] สรุปแนวความคิดเรื่องทฤษฎีชนชั้นนำไว้ว่า

---

[48]S.F. Nadel, "The Concept of Social Elite" International Social Science, Bulletin, Vol 8, 1956, p.p.413-424.

[49]Geraint Parry, Ibid, p.p.64-94.

[50]Thomas R. Dye, Ibid., p.p.19-43.

1. ในสังคมทั่วไปจะประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจ และคนกลุ่มใหญ่ที่ปราศจากอำนาจ คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่เป็นผู้จัดสรร หรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ขณะที่คนกลุ่มใหญ่ไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวเลย

2. คนกลุ่มน้อยที่ทำการปกครองนี้ โดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่างไปจากคนกลุ่มใหญ่ ส่วนใหญ่มาจากส่วนของสังคมที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง

3. การเลื่อนชั้นของผู้ที่ไม่ใช่ชนชั้นนำไปเป็นชนชั้นนำ เป็นไปอย่างเชื่องช้าเพื่อรักษาเสถียรภาพและหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ ผู้ไม่ใช่ชนชั้นนำ ซึ่งยอมรับค่านิยมร่วมของชนชั้นนำเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าสู่วงจรการปกครองได้

4. ชนชั้นนำสร้างความเห็นร่วม โดยกล่าวอ้างว่าเป็นค่านิยมพื้นฐานของสังคมและเพื่อเป็นการปกป้องระบบไว้ ในสหรัฐอเมริกามติร่วมของชนชั้นนำก็คือ การเคารพในกรรมสิทธิ์ของบุคคล ผู้ปกครองที่มีอำนาจจำกัด และเสรีภาพของปัจเจกชน

5. เมื่อเป็นเช่นนั้น นโยบายของรัฐโดยทั่วไปจึงมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่ค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า การเปลี่ยนแปลงในนโยบายโดยทั่วไปจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหัน

6. ชนชั้นนำโดยทั่วไป มีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่มากกว่าคนส่วนใหญ่มีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

<u>แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล</u>

สำหรับความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) นั้น David B. Truman อธิบายว่า คือกลุ่มของบุคคลที่มีทัศนคติร่วม (Shared Attitude) ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและมีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าสถาบันใด

ก็ตาม หรือแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทาง โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง กลุ่มนั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง[51]

S.E. Finer กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบต่อการปกครองประเทศ[52]

N.C. Hunt อธิบายว่ากลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) คือองค์การใดที่แสวงหา อิทธิพลต่อนโยบายการเมือง โดยปราศจากความผูกใจที่จะรับผิดชอบในการบริหารประเทศ[53]

สมพงษ์ ชูมาก กล่าวว่า กลุ่มอิทธิพลหมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา กลุ่มข้าราชการ สมาคมและขบวนการต่าง ๆ เช่น สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ทางการเมือง[54]

---

[51]David B. Truman, The Government Process : Political Interests and Public Opinion, p.37.

[52]S.E. Finer, "in Interest Group and the Political Progress in Great Britain, Win Interest Group on Four Continents, (H.W.Ehrmann : Pittburg Press, 1958), p.237.

[53]N.C. Hunt, "Pressure Group in the U.S.A., "Ocidente, Vol XII (1956), p.114.

[54]สมพงษ์ ชูมาก, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร." รัฐศาสตร์นิเทศ (9 กรกฎาคม - กันยายน 2517), หน้า 18.

ส่วน แสวง รัตนมงคลมาศ กล่าวว่า การจะพิจารณากลุ่มอิทธิพลนั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการนี้[๕๕]

1. เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมกันของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการถูกบังคับให้รวม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น

2. โดยเจตนาของการรวมกลุ่ม ก็เพื่อจะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการป้องกันรักษาผลประโยชน์ของตน มิใช่รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด

3. เจตนาของการเข้ารวมกลุ่มยังพาดพิงไปถึงความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

อย่างไรก็ตาม แสวง รัตนมงคลมาศ มีความเห็นว่าศัพท์คำว่า "กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์" มักจะใช้ปะปนหรือทดแทนกันอยู่ตลอดเวลา[๕๘]

---

[๕๕]แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง," ใน สัตว์การเมือง ชัยอนันต์ สมุทรวณิชและคนอื่น. บรรณาธิการ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 213.

[๕๘]แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุมผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน," สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (กรุงเทพ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 779.

ทางด้าน Francis G. Castles กล่าวว่า[57] กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) คือกลุ่มที่พยายามก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งโดยการดำเนินการผ่านกิจกรรมของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม และกลุ่มเหล่านี้มิใช่พรรคการเมือง Castles จำแนกกลุ่มอิทธิพลเป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ คือกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม

2. กลุ่มทัศนคติ คือกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือคุณค่าที่จำเพาะเจาะจง โดยสมาชิกของกลุ่มอาจไม่ได้มีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่มีทัศนคติร่วมกัน

แต่ในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกของกลุ่มเหล่านี้ มักจะเหลื่อมซ้อน (Overlap) กันอยู่เสมอในการพิจารณา

ในส่วนของผู้วิจัยเอง มีความเห็นเช่นเดียวกับ มิศรา สตะเวทิน[58] ว่า

> "เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างคำว่ากลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลแล้วจะพบว่ากลุ่มทั้งสองนี้มีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก จะต่างก็ตรงที่กลุ่มอิทธิพลนั้น นอกจากจะพูดถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังคำนึงถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวมและมีบทบาทในการสร้าง "อิทธิพล"

---

[57] Francis G. Castles, "Pressure Group Theory and it Problem," Pressure Group and Political Culture : \ Comarative Study. (London : rkp, 1967) p.1 - 2

[58] มิศรา สตะเวทิน, "การก่อตัวของกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 14.

ต่อรองกับรัฐบาลหรือกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจจะเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ เมื่อมีบทบาทางการเมืองของกลุ่มชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า กลุ่มอิทธิพลทุก ๆ กลุ่มจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกลุ่มบางกลุ่มที่มีอิทธิพล แต่ไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นของกลุ่มแต่อย่างใด เช่น กลุ่มนิสิต นักศึกษา เป็นต้น"

<u>สรุป</u>

การศึกษาเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย ซึ่งศึกษากรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2534 เป็นการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึง การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มผู้เสนอแก้ไข และกลุ่มผู้คัดค้านการแก้ไขในขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ ขั้นเสนอความคิดริเริ่มขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ขั้นการระดมความคิดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ขั้นการนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร ขั้นการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาปรับปรุงให้สมบูรณ์ และขั้นสุดท้ายคือการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับ แก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับการปรับปรุงเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองต่อไป

จากขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายข้างต้น จะศึกษาว่าในแต่ละขั้นตอนนั้นมีการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เรียกร้องที่เสนอต่อรัฐบาลเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จนเป็นผลสำเร็จหรือยอมรับนโยบายของกลุ่มผู้เรียกร้อง ซึ่งการศึกษาถึงประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลว่ากลุ่มผู้เรียกร้องและกลุ่มผู้คัดค้าน กลุ่มใดมีมากกว่ากัน และแต่ละกลุ่มใช้วิธีการอย่างไร