

บทที่ 1

บทนำ



1. สภาพปัญหาและภูมิหลังการวิจัย

ในประวัติศาสตร์การพัฒนาสังคมมนุษย์นั้น มนุษย์มีการปรับปรุงสภาพสังคมของตนเองอยู่ตลอดเวลาทั้งนี้แรงจูงใจในการปรับปรุงดังกล่าวมาจากการที่มนุษย์ต้องการให้สังคมตัวเองมีความสุขหลักประกันที่สังคมจะมีความสุขก็มาจากการที่โครงสร้างส่วนต่างๆทำงานอย่างสอดคล้องกันในสังคมสมัยใหม่ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสร้างหลักประกันแห่งความสุข คือ รัฐบาล และเพื่อให้การบริหารประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวรัฐบาลจะต้องมีความเข้าใจต่อปัญหาของสังคมหรือปัญหาสาธารณะด้านต่างๆ (public problems) อย่างแท้จริง รวมทั้งต้องมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาความยากจน ปัญหาจราจร ปัญหาเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล และปัญหาอื่นๆ

โดยปรกติการแก้ไขปัญหาสาธารณะ รัฐและหน่วยงานของรัฐบาลจะต้องกำหนดแผนงานหรือนโยบายออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหา ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะคือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือกลไกของรัฐได้กำหนดขึ้นโดยเจตนาเพื่อแก้ปัญหา (สมบัติ : 2530 : 1) นอกจากนี้นโยบายสาธารณะยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าด้านต่างๆของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม (Easton : 1953 : 129) ซึ่งเมื่อมองในแง่นี้ นโยบายสาธารณะอาจจะมาผ่านทางระบบการเมือง ระบบราชการ หรือการเรียกร้องของประชาชน (วรเดช : 2531 : 68) ที่อยู่ในสังคมการเมืองนั้นๆ กล่าวเฉพาะสังคมไทยก็เป็นสังคมหนึ่งที่มีปัญหามากมาย การเพิ่มขึ้นของปัญหามาพร้อมกับความเติบโตและความสลับซับซ้อนของสังคม

รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรหลักของสังคมก็ต้องวางแผน-นโยบายเพื่อแก้ปัญหาให้ถูกต้องเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรตระหนักก็คือ การแก้ไขปัญหามิใช่การสร้างนโยบายในการแก้ไขให้ตรงกับปัญหาแล้วจะสำเร็จ ทั้งนี้เพราะการแก้ปัญหานั้น นอกจากมีนโยบายหรือแผนงานที่ดีแล้วจะต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นด้วยกล่าวคือต้องขึ้นอยู่กับ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation), การประเมินนโยบาย (policy evaluation) และการวิเคราะห์ผลการสะท้อนกลับของนโยบาย (policy feedback analysis) เป็นต้น (กล้า : 2534 : 4) ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นกระบวนการในการวิเคราะห์นโยบายว่าจะสำเร็จหรือล้มเหลว

อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้ ต้องการเน้นศึกษาเฉพาะประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และนโยบายที่ใช้ในการประเมินเพื่อการศึกษาครั้งนี้คือนโยบายในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลสาเหตุที่ใช้ในนโยบายดังกล่าวก็เพราะว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนประการหนึ่งในสังคมไทย ในความเป็นจริงแล้ว ปัญหาของสังคมไทยมีอยู่มากมายหลายด้าน เหตุใดจึงหยิบยกเอาเฉพาะปัญหาเรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า สิ่งที่มีมนุษย์เราหวงแหนที่สุด สิ่งนั้นคือ ชีวิต เราต้องไม่ลืมว่าการเข้ามารวมตัวกันของมนุษย์ในรูปแบบของสังคมนั้นสาเหตุสำคัญมาจากการที่ต้องการปกป้องชีวิต และทรัพย์สินของตนเอง ทั้งนี้เพราะในสภาพสังคมตามธรรมชาติ (state of nature) มนุษย์ยังไม่มีกติกาและกฎระเบียบในการปกป้องตนเอง ในสภาวะธรรมชาตินั้นเป็นสภาวะอนาธิปไตย การจะอยู่รอดหรือไม่ขึ้นอยู่กับกำลังทางกายภาพของตนเองเป็นสิ่งสำคัญเพื่อป้องกันตนเองมนุษย์จึงรวมตัวกันเป็นสังคมและเสียสละอำนาจของตนเองให้กับผู้ปกครอง หรือรัฐบาลในสังคมสมัยใหม่เพื่อให้ผู้ปกครองคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินของตน เมื่อมองในแง่นี้ภาระหลักของรัฐ และรัฐบาลก็คือการ

ปกป้องคุ้มครองชีวิตของประชาชนเป็นอันดับแรกสุด นั่นก็หมายความว่า เรื่องชีวิต เป็นเรื่องใหญ่ สำคัญ เร่งด่วนนั่นเอง คดีประเภท “อุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ” เป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่จะต้องจัดการเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามผู้มีอิทธิพลเหล่านี้ การปราบปรามผู้มีอิทธิพลไม่ได้หมายถึง การจัดการกับคดีอุกฉกรรจ์เท่านั้น ทั้งนี้เพราะผู้มีอิทธิพลมีความหมายที่กว้างขวางกล่าวคือ หมายถึงผู้กระทำการด้วยตัวเอง หรือเป็นผู้ใช้ จ้างวาน ผู้สนับสนุนโดยกระทำตนอยู่เหนือกฎหมาย หรือกระทำการใดๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย กดขี่ ช่มเหิงประชาชน บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และกระทำการดังกล่าวเป็นปรกติ ข้อพิจารณาในเรื่องนี้ขอให้พิจารณาเฉพาะรายใหญ่และที่กระทำการเป็นกระบวนการ มีขอบข่ายกว้างขวางเป็นปัญหาต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง เช่น เป็นนายทุนที่แสวงหาประโยชน์จากราชการโดยไม่ชอบกักตุนสินค้าหรือผูกขาดทางการค้าโดยเอารัดเอาเปรียบประชาชนเพื่อกำกำไรหรือขึ้นราคาสินค้าโดยมิชอบ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การขุดแร่เถื่อน ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า หรือบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกระทำที่เกินความจำเป็นเพื่อการเลี้ยงชีพ ค่าของเถื่อนของหนีภาษี เป็นผู้ค้าหรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่ตั้งบ่อนการพนันเป็นปรกติ ฐานะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเจ้าของสลากกินรวบ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการด้วยตนเอง หรือใช้ให้ผู้อื่นกระทำ บังคับขู่เข็ญหรือหลอกลวงหญิงหรือเด็กหญิงมาเพื่อค้าประเวณี สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้อิทธิพลของทางราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบประพฤติดตนเป็นนักเลงอันธพาลหรือเป็นธุระจัดหามือปืนรับจ้างหรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยของชาติ รังแก ขู่เข็ญหรือกระทำการใดๆโดยมิชอบให้ผู้อื่นเกรงกลัวสะสมอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือ

วัตถุประสงค์ไม่ว่าชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้าหรือเตรียมการ
กระทำความผิดอย่างอื่น

เมื่อพิจารณาถึงคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความหมายของผู้มีอิทธิพล
กินความกว้างมาก ดังนั้นนโยบายในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลจึงต้องมีขอบเขตที่
กว้างขวางด้วย และการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ต้องทำอย่างรอบคอบให้ทั่วถึงเช่นเดียว
กัน แต่ในข้อเท็จจริงนั้น ปัญหาที่ทำให้การนำนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลประสบ
ความล้มเหลวน่าจะมาจากตัวนโยบายมีปัญหาหรือมีปัจจัยอื่นส่งอิทธิพลให้การปฏิบัติ
ตามนโยบายมีปัญหา หากจะทำการศึกษารื่องผู้มีอิทธิพลนั้นเป็นเรื่องที่มีขอบข่าย
ประเด็นกว้างมาก จะต้องใช้เวลาและทรัพยากรในการวิจัยเป็นจำนวนมาก ดังนั้น
เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้เหมาะสมกับเงื่อนไขของเวลาและทรัพยากรในการวิจัย จึงขอ
กล่าวเฉพาะในส่วนของผู้มีอิทธิพลด้านบ่อนการพนัน และการพนันสลากกินรวบเท่า
นั้น

เมื่อมองกันอย่างผิวเผินแล้ว ในเรื่องบ่อนการพนัน และการพนันสลาก
กินรวบไม่น่าจะเป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญหรือมีปัญหาที่น่าสนใจแต่ประการใด เป็นที่
กล่าวกันโดยทั่วไปว่า การพนันมีมาช้านาน เป็นของคู่โลกก็ว่าได้ ทุกชาติทุกภาษาก็มี
การพนันกันทั้งนั้น แต่ถ้าพิจารณาเนื้อหาของการเล่นการพนันนั้น คงจะเห็นได้ว่า
การพนันเป็นกิจกรรมที่ได้สร้างสรรค์สิ่งใหม่ หรือมีแนวทางแนวคิดที่จะนำไปสู่สิ่ง
ใหม่เลย เป็นเพียงกิจกรรม หรือเวทีของการถ่ายเททรัพย์สินจากบุคคลหนึ่ง หรือ
กลุ่มบุคคลหนึ่งไปสู่บุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลหนึ่ง โดยผ่านข้อตกลงที่เรียกว่าเกม
การพนันเท่านั้น จึงขอชี้ประเด็นปัญหาในเมืองต้นว่า ปัญหาประการแรกก็คือ เมื่อ
กฎหมายไม่อนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมการพนันโดยเปิดเผย ผู้เล่นหรือผู้เกี่ยวข้องจึง

มีมาตรการควบคุมมวลสมาชิกให้เคารพกติกาตนเอง จนกลายเป็นองค์กรนอกกฎหมาย บางครั้งก็ใช้ความรุนแรงด้วยการฆ่ากันดังปรากฏเป็นข่าวครึกโครมตามหน้าหนังสือพิมพ์รายวันอยู่เสมอ จากการเติบโตขององค์กรนอกกฎหมายดังกล่าว เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง มีการสร้างกลุ่มอย่างชัดเจน มีการเก็บผลประโยชน์ รักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับเรื่องการพนันอย่างเป็นระบบ ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรนอกกฎหมายดังกล่าวนี้ยังขยายตัวกว้างออกไป มีความสัมพันธ์กับบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ มีอำนาจมีชื่อเสียงทางสังคม และทางการเมือง ผู้มีอำนาจจึงเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงหรือทางอ้อมได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติตามนโยบายได้ ปัญหาประการที่ 2 คือ แนวคิด ค่านิยมของผู้เล่นการพนันจะมุ่งเฉพาะเรื่องการเล่นเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ใช้พนันเท่านั้น จะละเลยในเรื่องการเคารพกฎหมาย และศีลธรรม เมื่อผู้เล่นเสียทรัพย์สิน ก็จะพยายามหาทรัพย์สินมาทดแทนโดยไม่เคารพกฎหมาย หรือศีลธรรม อันเป็นการก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนรวมนั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงกล่าวได้ว่า ปัญหาเรื่องบ่อนการพนันเป็นปัญหาที่สำคัญ น่าสนใจที่ควรจะต้องหาทางแก้ไข เพื่อให้สังคมไทยมีความสงบเรียบร้อย ปลอดภัยปราศจากการใช้ความรุนแรง

ต่อคำถามที่ว่า การพนันที่ถูกกฎหมายนั้นจะมีผลกระทบต่อสังคมไทยหรือไม่ ประการใด เห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญอยู่ไม่น้อย เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า มีการพนันบางประเภทที่กฎหมายเปิดช่องให้เล่นได้เมื่อได้รับอนุญาต เช่น แข่งม้า ชกมวย สลากกินแบ่ง ชนไก่ ไฟ่ต่างๆ เป็นต้น หากพิจารณาในเบื้องต้นจะพบว่า เมื่อมีการเล่นการพนันที่ถูกกฎหมาย หรือได้รับอนุญาตอย่างหนึ่ง นักพนันก็ถือโอกาสใช้เกมการพนันนั้นเล่นพนันกันโดยผิดกฎหมายในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างที่เห็นชัดเจน

ได้แก่ เมื่อมีสลากกินแบ่ง ก็ทำให้เกิดการเล่นการพนันสลากกินรวบ หรือ หวย เมื่อมีการแข่งม้า ก็ทำให้เกิดการเล่นการพนันตั้งโต๊ะเถื่อน เมื่อมีการชกมวย และถ่ายทอดทางโทรทัศน์ ก็จะมีการเล่นการพนันมวยตู้ เป็นต้น ย่อมชี้ให้เห็นว่าแม่จะเปิดโอกาสให้มีการเล่นการพนันโดยถูกกฎหมาย ผลที่ตามมา ก็จะต้องมีการเล่นการพนันโดยผิดกฎหมาย และโยนไปสู่การไม่เคารพกติกา การโกงการพนัน การใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาการพนัน อันเป็นการกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังจะเห็นได้จากมีข่าวทางสื่อมวลชนว่า มีการยิงกันที่ในสนามมวย ชกกันหน้าสนามมวย จึงต้องทบทวนว่า เพราะเหตุใดผลการปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงไม่บรรลุผล

คำถามที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ เอาอะไรมาชี้วัดถึงความล้มเหลวของนโยบายในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเรื่องบ่อนการพนัน และการพนันสลากกินรวบ แนวทางของคำตอบน่าจะพิจารณาจาก

1. สถิติการจับกุมบ่อนการพนัน ปี พ.ศ.2531 - 2536 (ดูตารางที่ 1) ปรากฏว่ายังมีสถิติการจับกุมการพนันเป็นจำนวนมาก และจะเห็นว่าสถิติการจับกุมความผิดการพนันสลากกินรวบมีสถิติเพิ่มมากขึ้น (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 1: สถิติการจับกุมบ่อนการพนัน พ.ศ.2531-2536

บก.\พ.ศ.	2531	2532	2533	2534	2535	2536
เหนือ	437	414	391	420	282	235
ใต้	307	291	257	273	260	185
ชน	343	334	325	273	321	214
รวม	1123	1039	973	966	863	634

ตารางที่ 2 : สถิติการจับกุมการพนันสลากกินรวบ พ.ศ.2531-2536

บก.\พ.ศ.	2531	2532	2533	2534	2535	2536
เหนือ	517	613	534	466	481	662
ใต้	432	375	247	312	290	281
ชน	476	470	425	508	495	423
รวม	1425	1458	1026	1267	1267	1371

ที่มา : แผนกสถิติและข้อมูล กองบังคับการอำนวยการ
กองบัญชาการตำรวจนครบาล

2. ในคำสั่งของกรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทย ยอมรับว่า การดำเนินการในเรื่องนี้ยังไม่บรรลุผล อาทิเช่น

คำสั่งกรมตำรวจ ที่ มท 0603/4467 ลง 21 กรกฎาคม 2531 ระบุว่า ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่ให้กวาดล้างแหล่งอบายมุขต่างๆ อันได้แก่ สถานบริการ สถานเรีงรมย์ บ่อนการพนัน สถานการค้าประเวณี เป็นต้น ให้อยู่ในกรอบของกฎหมายฯ แต่ปรากฏว่า ยังมีการปล่อยปละละเลยให้มีการฝ่าฝืน หลีกเลียง ลักลอบกระทำความผิดอยู่อีก ฯลฯ

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0100/2035 ลง 23 กุมภาพันธ์ 2532 ระบุว่า เนื่องจากยังปรากฏว่า มีผู้ลักลอบจัดให้มีการเล่นการพนันในลักษณะเป็นบ่อน ภายในกรุงเทพมหานครอยู่เป็นจำนวนมาก

คำสั่งกรมตำรวจ ที่ 0603.4/8917 ลง 20 ตุลาคม 2532 ระบุว่า ในปัจจุบันยังมีการปล่อยปละละเลยให้มีการฝ่าฝืน หลีกเลียงลักลอบกระทำความผิดดังกล่าว (ความผิดเกี่ยวกับอบายมุข) อยู่อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความผิดเกี่ยวกับบ่อนการพนันที่ทำให้ประชาชน และสื่อมวลชนมองภาพพจน์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจไปในทางลบ จึงสมควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาข้อบกพร่องของเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องการกับปราบปรามบ่อนการพนัน ฯลฯ

คำสั่งกรมตำรวจ ที่ 1032/2536 ระบุว่า ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบยังมีการปล่อยปละละเลยให้มีการฝ่าฝืน หลีกเลียงลักลอบกระทำความผิดดังกล่าวอยู่เนืองๆ ปรากฏว่า มีประชาชนเป็นจำนวนมากยังเฝ้าฝักในการเล่นการพนัน และมีการลักลอบเล่นการพนันอยู่อย่างมากมายแทบทุกจังหวัด เป็นเหตุให้ละเลยการประกอบอาชีพโดยสุจริต เป็นการกระทบกระเทือนถึงเศรษฐกิจของประเทศทางอ้อมเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมโดยทั่วไปของสังคม¹

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปฏิบัติตามนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ในเขตกรุงเทพมหานคร ประสบความสำเร็จ ซึ่งจะได้ดำเนินการวิจัยต่อไป

¹ ข้อมูลจาก กองวิจัยและวางแผน กรมตำรวจ

2. ปัญหาการวิจัย

เป็นที่รับทราบโดยทั่วไปว่าภารกิจหลัก หรือหน้าที่หลักของรัฐบาลในการบริหารและปกครองประเทศ คือการสร้าง ความเจริญก้าวหน้า ความมั่นคง ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองให้เกิดขึ้นทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในประเทศมีความสุข แต่สิ่งที่รัฐบาลแต่ละรัฐบาลต้องคำนึงก็คือ ขั้นตอนหรือพัฒนาการของสังคมแต่ละสังคมมีความแตกต่างกัน ดังนั้นปัญหาที่แต่ละรัฐบาลประสบจึงมักไม่เหมือนกันอย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่รัฐบาลต้องปฏิบัติภารกิจหลักดังกล่าว รัฐบาลจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องรวบรวมปัญหาต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในสังคม รวมทั้งรวบรวมข้อเสนอในการพัฒนาสิ่งต่างๆ จากบุคลากรในรัฐบาล เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนนำมาสร้างเป็นนโยบายสาธารณะ (public policy) ซึ่งตามนัยความหมายของนโยบายสาธารณะที่สำคัญคือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ปัญหา (วรเดช : 2531 : 1) และนโยบายสาธารณะยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อส่วนรวม

ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนและมีองค์ประกอบมากมาย อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะที่รัฐบาลจัดทำขึ้นมาไม่ใช่ว่าจะประสบความสำเร็จเสมอไปทั้งนี้ความสำเร็จเชิงนโยบายขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งและเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือ policy implementation ซึ่งในเรื่องนี้ในแวดวงของการศึกษานโยบายสาธารณะที่ผ่านมามักจะไม่ได้รับการศึกษาเจาะลึกเท่าที่ควร เพราะการศึกษาในอดีตมักเน้นไปที่กระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation process) และการศึกษาผลกระทบของนโยบายเป็นส่วนใหญ่ส่วนการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างกำหนดยุทธศาสตร์และการประเมินนโยบาย กลับกลายเป็น

เป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ (Allison : 1971) ต่อมาช่องว่างดังกล่าวน้อยลงมาก เมื่อมีการประเมินการพัฒนาที่ผ่านมาพบว่า นโยบาย แผนงาน โครงการ จำนวนมากที่ได้ผ่านการกลั่นกรองมาว่าเป็นความคิดที่ดีเลิศแล้ว แต่เมื่อนำไปปฏิบัติจริงๆ ปรากฏว่าเกิดความล้มเหลวความพยายามของนักวิชาการที่ได้ทุ่มเทลงไปในการศึกษา การประเมินนโยบายหรือโครงการถูกวิจารณ์ว่าไม่อาจส่งผลประโยชน์เท่าที่ควรจะเป็น เหตุผลที่สำคัญคือ ผลลัพธ์ในเชิงลบที่ได้รับจากการประเมินนโยบายหรือโครงการเป็นจำนวนมากไม่สามารถแยกออกได้ว่ามีสาเหตุมาจากความล้มเหลวทางทฤษฎี หรือมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติ

สำหรับการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นหมายถึง เป็นเรื่องของ การศึกษาว่า "องค์กรที่รับผิดชอบ สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด" (วรเดช : 2528 : 490)

เมื่อมองในแง่นี้ การศึกษาในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องที่ เพิ่งได้รับความสนใจและทำให้เห็นว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายอันใด อันหนึ่ง นอกจากตัวของนโยบายเองแล้วยังขึ้นอยู่กับการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย หรือจะกล่าวอีกอย่างว่าขึ้นอยู่กับทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติก็ไม่ผิด สำหรับการ ศึกษาครั้งนี้ จะมุ่งศึกษาไปที่การปฏิบัติตามนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ในการบรรลุถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายทั้งนี้การ ประเมินการปฏิบัติดังกล่าวจะศึกษาผ่านนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล กรณีผู้มี อิทธิพลด้านบ่อนการพนันซึ่งตั้งบ่อนการเป็นปรกติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็น เจ้ามือสลากกินรวบเหตุที่ศึกษาในกรณีนี้เพราะว่าปัญหาผู้มีอิทธิพลด้านบ่อนการพนัน

และสลาकिनรวบเป็นสาเหตุทำให้มีการประกอบอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น นับวันจะเป็นปัญหาที่ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ตามความสลับซับซ้อนของสังคมซึ่งเป็นการสวนทางต่อกระแสความคิดแนวความเป็นสมัยใหม่ (modernization) ที่กล่าวว่าเมื่อสังคมทันสมัยขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น คนในสังคมจะมีความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น เราไม่สามารถพูดได้อย่างชัดเจนว่า การพนันจะเกิดขึ้นในสังคมที่ด้อยพัฒนาอย่างเดียวนี่ด้วยเหตุว่าในสังคมที่เจริญแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการเล่นและมีบ่อนการพนันที่มีชื่อเสียงอย่างลาสเวกัส แต่เราสามารถกล่าวได้ว่าในสังคมด้อยและกำลังพัฒนาการพนันแพร่หลายมากและมีลักษณะที่ผิดกฎหมายสูง ทั้งนี้เพราะในสังคมดังกล่าวมักจะมีปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ และยังมีวัฒนธรรมความเชื่อเรื่องโชคลาง การพนันจึงเป็นแนวทางในการขยับฐานะของคนยากจน โดยมีความหวังลมๆ แล้งๆ ว่าโชคอาจจะดีขึ้นในวันใดวันหนึ่ง ในสังคมไทยก็เช่นเดียวกัน แม้ในช่วงหลังจะมีการยืนยันว่าเศรษฐกิจเติบโตมากจนเป็นประเทศที่ทั่วโลกจับตามองว่าจะเป็นเสี้ยวตัวที่ 5 แห่งเอเชีย แต่คนในสังคมไทยรู้ดีว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นการเติบโตแบบกระจุกตัว ไม่กระจาย มีปัญหาช่องว่างในการกระจายรายได้เกิดขึ้นในสังคมสูง ขณะเดียวกันคนไทยยังมีความเชื่อเรื่องโชคลาง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากศาสนาพุทธ และพรหมณ์ ดังนั้นการพนันในเมืองไทยจึงเป็นช่องทางในการขยับฐานะของคนในสังคมได้เช่นกัน การที่การพนันแพร่หลายในสังคมไทยจะเห็นได้จากช่องทางในการเล่นการพนันในสังคมไทยมีทั้งรูปแบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย และ ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการเล่นการพนันในรูปแบบที่ผิดกฎหมายนี้เองที่นำไปสู่การเติบโตของผู้มีอิทธิพลและนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นลูกโซ่ อาทิเช่น อาชญากรรม ยาเสพติด เป็นต้น ผู้มีอิทธิพลด้านการพนันและสลาकिनรวบเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียกับผลประโยชน์มหาศาลและเป็นปัญหาถึงขั้นที่รัฐบาลต้องออกเป็นนโยบายในการปราบปรามผ่านมาทางหน่วยงานที่ปฏิบัติการคือกระทรวงมหาดไทย และกรมตำรวจ ดัง

ปรากฏตามนโยบายโดยย่อในบทที่ 3 กล่าวถึงนโยบายด้านการปราบปรามบ่อนการพนัน สลากกินรวบ หวยเถื่อนอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง โดยบรรจุรวมเอาไว้กับนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งในแต่ละปี รัฐต้องเสียเงินในการนี้อย่างมาก แต่ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้ เหตุผลที่แก้ไม่ได้นอกจากการเล่นการพนันเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแล้ว ยังมีสาเหตุมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย จึงน่าจะตั้งข้อสังเกตว่า ในการแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพลด้านบ่อนการพนันจะสำเร็จได้ต้องแก้ไขปัญหาคารกระจายรายได้เพื่อให้ประชาชนมีช่องทางในการดำรงชีพอย่างเพียงพอ พร้อมๆ กับการรณรงค์สร้างความคิด ความเชื่อที่มีเหตุผลโดยผ่านทางระบบการศึกษา และสื่อมวลชน ขณะเดียวกันก็ใช้นโยบายการปราบปรามปฏิบัติควบคู่กันไปหรือกล่าวสั้นๆ คือ ดำเนินการไปพร้อมกันทั้ง 3 มิติ แต่การศึกษาในครั้งนั้น จะเน้นด้านนโยบายการปราบปรามโดยเฉพาะประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้นโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในวันเวลาที่ผ่านมานี้ไม่ประสบความสำเร็จ

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายประสบความสำเร็จ เหลวศึกษากรณีนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลพิจารณาเฉพาะเขตกรุงเทพมหานคร ช่วงปี 2531-2535 ในครั้งนี้ มูลเหตุ จูงใจในการศึกษา หรือวัตถุประสงค์ของการวิจัยมาจากประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

1. ต้องการทราบถึงเหตุปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปผ่านการปฏิบัติในกรณีการปราบปรามผู้มีอิทธิพลว่า ทำไม่จึงประสบความสำเร็จ เช่น เป็นต้นว่า ความล้ม

เหลวมมาจากแผนงาน หรือนโยบายบกพร่อง หรือเป็นเพราะขั้นตอน และประสิทธิภาพของการนำไปปฏิบัติบกพร่อง

2. ต้องการนำผลของการศึกษาวิจัยนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น กระทรวงมหาดไทย และกรมตำรวจ ทั้งนี้เพื่อ ในอนาคตจะได้มีการแก้ไข ให้ประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามนโยบายไม่มีจุดบกพร่องและทำให้แผนงานที่รัฐบาลวางไว้ บรรลุเป้าหมาย

3. ต้องการนำผลการศึกษาที่ได้รับมาใช้ในการปรับปรุงรูปแบบการปฏิบัติตามนโยบาย ในกรณีผู้มีอิทธิพล ของผู้ศึกษาเอง ทั้งนี้เพราะผู้เป็นนายตำรวจระดับ สารวัตรซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบาย ดังกล่าวโดยตรง

4. ต้องการชี้ปัญหาให้ผู้ปฏิบัตินโยบายทุกคนได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการแก้ปัญหาหนึ่งของสังคมร่วมกันอันจะนำไปสู่ความสงบสุขของสังคมโดยรวม ซึ่งนำไปสู่สภาพพจน์และชื่อเสียงของตำรวจที่ดีในสายตาประชาชน

5. ต้องการให้ผลของการศึกษาสามารถนำไปอ้างอิงได้ในโอกาสต่อไป

4. ขอบข่ายการวิจัย

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสาระที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงพฤติกรรม การปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ของบุคคล และกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่นตลอดถึงปัจจัยอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย คำถามที่ครอบคลุม ขอบข่าย คือ

1. ใครหรือองค์กรใดบ้างที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. นโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร

3. ทำไมจึงได้มีการนำไปปฏิบัติในลักษณะเช่นนั้น
4. มีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. ทำไมกลยุทธ์บางกลยุทธ์จึงใช้ได้ผลมากหรือน้อยกว่ากลยุทธ์อื่น

การประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การประเมินหรือการพิจารณาตัดสินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และถ้าเป็นไปได้ก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือการปฏิบัติหรือความสามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายได้ตามที่ต้องการ เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงขอพิจารณาประเด็นดังต่อไปนี้

ก. องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

1) ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในฝ่ายการเมืองนี้คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมาก

2) ระบบราชการ ได้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีหน้าที่

(ก) กำหนดนโยบาย

(ข) นำนโยบายไปปฏิบัติ

3) ข้าราชการ ข้าราชการแต่ละคนจะมีแรงจูงใจ เป้าหมายและค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้จะทำให้พฤติกรรมของข้าราชการที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน ข้าราชการอาจแบ่งได้ดังนี้

(ก) ผู้บริหารระดับสูง

(ข) ผู้บริหารโครงการ

(ค) ข้าราชการ

ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติ มีความสำคัญมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ซึ่งข้าราชการมีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก)

4) ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย คือผู้รับบริการมีทั้งบุคคลและกลุ่ม

5. สมมุติฐานในการวิจัย

ก. ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากการได้รับความร่วมมือของผู้รับนโยบายไปปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องกันนโยบายมีระดับต่ำ

ข. ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความขัดแย้งและอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายในเขตพื้นที่เป้าหมาย

ค. ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากผู้มีอิทธิพลมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่อยู่ในกลุ่มของผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักการเมือง รัฐมนตรี ส่งผลให้มีการละเลยต่อการปฏิบัติตามนโยบาย

ง. ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความขาดแคลนปัจจัยทางการบริหารงาน เช่น งบประมาณ กำลังพล เครื่องมือสื่อสาร อารูฯ ฯลฯ

6. ตัวแปรสำคัญในการวิจัย

ส่วนที่ 1 ตัวแปรอิสระ (independent variables) เป็นตัวแปรเกี่ยวกับอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ นักการเมืองมีอิทธิพล

ต่อการแต่งตั้งโยกย้าย ให้ความดีความชอบเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติ นักการเมืองมีความใกล้ชิดมีความสัมพันธ์กับผู้นำท้องถิ่น หรือผู้เกี่ยวข้องกับการพนัน

ส่วนที่ 2 ตัวแปรตาม (dependent variables) เป็นตัวแปรในด้านความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในเขตกรุงเทพมหานคร และความขัดแย้งในพื้นที่เป้าหมาย ได้แก่ ความร่วมมือของผู้บังคับบัญชาหน่วยเหนือ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ความร่วมมือของข้าราชการระดับล่าง และความร่วมมือจากประชาชน

ส่วนที่ 3 ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7. ระเบียบขั้นตอนในการวิจัย

การวิจัยในเรื่องนี้เป็นการผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research)

1. การวิจัยเชิงคุณภาพจะเน้นการวิจัยเอกสาร (documentary research) การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และใช้แนวทางกฎหมาย (legal approach) ซึ่งจะให้ประโยชน์แก่งานวิจัยมากเมื่อพิจารณาในระดับมหภาค

2. การวิจัยเชิงปริมาณจะเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจุบันที่ได้มาจากแบบสอบถาม ซึ่งมีประโยชน์มากเมื่อพิจารณาในระดับจุลภาค

สาเหตุที่ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณไปพร้อมๆ กันก็ด้วยความตระหนักว่าการใช้ทั้งสองวิธีการก็เพื่อ ชดเชยข้อบกพร่องซึ่งกันและกันที่อาจจะเกิดจากความด้อยคุณภาพ ของการวิจัยทั้งสองวิธี และการวิจัยในสองลักษณะไปพร้อมๆ กันนี้อาจจะช่วยลด "ความอวิชชา" ของผู้วิจัยเองได้มากกว่าการวิจัยโดยใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะ

ให้ผลของการวิจัยมีข้อผิดพลาดน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และนั่นก็จะเป็นการวิจัยที่ค่อนข้างจะมีความสมบูรณ์ครบถ้วนและมีความเชื่อถือได้สูงในวงการสังคมศาสตร์

8. นิยามศัพท์

ความล้มเหลว หมายถึง ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ การปฏิบัติ หรือไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

นโยบาย หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ผู้ปฏิบัตินโยบาย หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับนโยบายจากผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ผู้มีอิทธิพล หมายถึง ผู้กระทำการด้วยตนเอง หรือเป็นผู้ใช้ จ้าง วาน สนับสนุน ให้มีการกระทำผิดกฎหมาย ขัดต่อศีลธรรมอันดี บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในที่นี้ คือ ผู้ที่ตั้งบ่อนการพนันเป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งผู้ที่เป็นเจ้ามือสลากกินรวบ

บ่อนการพนัน หมายถึง สถานที่ ซึ่งมีคนตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป มั่วสุมเล่นการพนันโดยผิดกฎหมาย มีผู้จัดให้มีการเล่นเพื่อรับประโยชน์โดยตรงหรือทางอ้อม

9. โครงสร้างของบทวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ แบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 บท คือ

บทที่ 1 เป็นบทนำ กล่าวถึงภูมิหลังของปัญหาวิจัย เป็นปัญหาที่ปรากฏและพบเห็นอยู่ในสังคมโดยเน้นถึงปัญหาการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในแง่ของการนำนโยบายมาปฏิบัติ ปัญหาวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบความคิด-ทฤษฎี สมมุติฐาน นิยามศัพท์สำคัญ และขอบช่วยเพื่อเป็นการทำความเข้าใจปัญหาที่จะศึกษาเปรียบเสมือนออกแบบโครงสร้างของการวิจัยนั่นเอง

บทที่ 2 เป็นบทที่กล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎี และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผู้ได้ศึกษาไว้แล้ว แต่ยังมีข้อที่น่าสนใจที่จะศึกษาในแง่มุมอื่น ๆ เพื่อหาองค์ความรู้เพิ่มเติมให้ลึกยิ่งขึ้น

บทที่ 3 เป็นบทที่ว่าด้วยบทบาทและการเติบโตของผู้มีอิทธิพลในสังคมไทย อันเป็นรากเหง้าที่แท้จริงของปัญหา นอกจากนี้ยังนำเอาสาระสำคัญของนโยบายในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลของกรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยมาวิเคราะห์ไว้เบื้องต้น รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายด้วย

บทที่ 4 เป็นบทที่ว่าด้วยการวิจัย และขั้นตอนของกระบวนการวิจัย (methodology and procedures) จะกล่าวถึงแนวทางการศึกษา (approaches) หรือวิธีการวิจัย ซึ่งประกอบด้วย แบบวิจัย (research design) การทดลองการวิจัย การเลือกหน่วยศึกษา (selection of subjects) ซึ่งในบทวิจัยนี้ หมายถึงผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติตามนโยบายการปราบปรามบ่อนการพนัน และการพนัน

สลากกินรวบในเขตกรุงเทพมหานคร วิธีการรวบรวมข้อมูล การดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูล ตลอดจนข้อจำกัดของวิธีการวิจัย

บทที่ 5 เป็นบทการค้นพบ หรือการวิเคราะห์ (findings or analysis) โดยจะแสดงผลการค้นพบด้วยแผนภูมิ ตาราง เป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ นำผลการวิจัยมาแสดงตามสมมุติฐานที่ตั้งไว้ซึ่งจะตีความ วิเคราะห์อย่างตรงไปตรงมา เพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นที่ตั้ง

บทที่ 6 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ จะกล่าวถึงประเด็นสำคัญของแต่ละบทสรุปผลการวิจัยที่พบโดยเน้นให้เห็นความกระจ่างในปัญหาการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในเขตกรุงเทพฯ พ.ศ.2531-2535 จะแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลการวิจัยกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และข้อเสนอแนะในทางวิชาการและการปฏิบัติด้วย.