

บทที่ 2

กรอบแนวความคิดและทฤษฎี

แนวความคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

แนวความคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ (public policy) เป็นการศึกษาสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นในยุคหลังพฤติกรรมนิยม (post-behavioralism) เพื่อปรับให้เนื้อหาวิชาทางรัฐศาสตร์มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงในเชิงปฏิบัติมากขึ้นจึงทำให้ยังขาดคำจำกัดความที่แน่นอนตายตัว ดังนั้น ความหมายของนโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ แนวทางการศึกษา วิเคราะห์ของนักวิชาการในแต่ละบุคคล ซึ่งสามารถให้คำนิยามเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ดังนี้

โทมัส ดาย (Thomas R. Dye) นิยามว่า “คือสิ่งที่รัฐบาลเลือกทำหรือเลือกที่จะไม่ทำ”¹

ริชาร์ด ฮอฟเฟอร์เบิร์ต (Richard I. Hofferbert) นิยามว่า นโยบายคือ “ผลิตภัณฑ์สาธารณะที่มองเห็นได้จากการตัดสินใจกำหนดขึ้นโดยผู้ปฏิบัติการที่บอกระบุตัวตนได้”²

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) นิยามว่า นโยบาย คือ “แนวทางปฏิบัติของผู้ปฏิบัติหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ต่อปัญหาหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง”³

¹ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 3 rd ed. (New York Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1978), p.3.

² Richard I. Hofferbert, The Study of Public Policy (Indianapolis : Bobbs-Merrill, 1974), p.4.

³ James E. Anderson, Public Policy-making (New York holt : Rinehart & Winston, 1979), p.3

ริชาร์ด สไนเดอร์ (Richard Snyder) ให้คำนิยามว่า “การตัดสินใจคือการเลือกโครงการอันหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมและเป็นปัญหาอยู่บางส่วนจากโครงการอันเป็นทางเลือกหลายทางของโครงการที่จะไปปฏิบัติ เพื่อทำให้เกิดสภาพการณ์บางอย่างขึ้นในอนาคต⁴

เดวิด อีสตัน (Davis Easton) กล่าวว่า “การกำหนดนโยบายสาธารณะ คือการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม”⁵

จากคำจำกัดความที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความหมายถึงสิ่งสองประการ ประการแรก คือ แนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาล ประการที่สอง คือ โครงการที่สำคัญๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงนโยบายสาธารณะนั้น นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กับสถาบันต่างๆ ในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ กับกระบวนการทั้งหลายที่จะสนับสนุนให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะที่ชอบด้วยกฎหมาย (legitimate) อยู่ด้วยเสมอ⁶

แนวทางการศึกษาโยบายสาธารณะ

แนวทางการศึกษาโยบายสาธารณะ (Policy-Making Approach) เป็นกรอบการวิเคราะห์ทางรัฐศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เนื่องจากกระบวนการ

⁴ Richard C. Snyder, “A Decision-Making Approach to the study of Political Phenomena,” in Roland Young (ed.) *Approaches to the study of politics* (Evanston : Northwestern University Press, 1958), p.9.

⁵ David E. Easton, *A Framework for political analysis* (New York Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1978), p.126.

⁶ ทินพันธ์ นาคะตะ, “การกำหนดนโยบายในระบบการเมืองปัจจุบัน,” เอกสารประกอบการประชุมและสัมมนาทางวิชาการเรื่องรัฐศาสตร์และสังคมวิทยา/มานุษยวิทยากับนโยบายสาธารณะเนื่องในวาระครบรอบ 40 ปี ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 17-19 สิงหาคม 2531.

การดังกล่าวเป็นการสะท้อนภาพการเมือง ที่แสดงการจัดสรรทรัพยากรมีค่าในสังคมว่า ใครได้ อะไร เมื่อไร และอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายจะแสดงถึง ใครสามารถที่จะแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์จากการนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติ ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดบ้างและกลุ่มใดที่เสียประโยชน์ ในขณะที่เดียวกันผู้ที่เสียประโยชน์จะมีวิธีการแก้ไขสถานการณ์ของตนอย่างไร เพื่อที่จะทำให้กลุ่มตนเสียประโยชน์น้อยที่สุด ทั้งนี้ กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นจะมีวิธีเข้าถึงกลุ่มผู้มีอำนาจ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างไร⁷ ดังนั้น ในทุกสังคมจะมีการช่วงชิงอำนาจ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะระหว่างกลุ่มต่างๆ อยู่ตลอดเวลา เพราะสิ่งดังกล่าวทำให้กลุ่ม เหล่านั้นสามารถมีอำนาจและบทบาททางการเมืองที่แท้จริง

การศึกษาแนวทางนโยบายสาธารณะจึงมีการศึกษาทั้งเนื้อหา นโยบาย (policy content) และขั้นตอนต่างๆ ในการกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy process) บทบาทของ กลุ่มการเมืองต่างๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ของกลุ่มเหล่านั้นในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ อาจ จะศึกษาถึงสถาบันที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย หรือขั้นตอนการตัดสินใจทางการเมือง (decision-making)⁸ ซึ่งการศึกษา “นโยบายโครงการเขื่อนปากมูล” มุ่งที่จะศึกษาบทบาทของกลุ่มใน กระบวนการกำหนดนโยบายเน้นประเด็นที่ว่า กลุ่มหรือสถาบันทางการเมืองใดบ้างที่มีส่วน ร่วมต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบาย (policy formulation and policy implementation) ใช้วิธีการผลักดันนโยบายรูปแบบใด และผลจากการผลักดันของกลุ่มต่างๆ แต่ละกลุ่มต่อการ กำหนดหรือปรับเปลี่ยนนโยบายประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดสำหรับกระบวนการกำหนด นโยบายสาธารณะนั้น มีนักวิชาการหลายท่านศึกษาและวางแนวทางไว้ดังนี้

โทมัส ดาย (Thomas R. Dye) ได้ระบุถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจสรุปเป็นขั้นตอนใหญ่ๆ 5 ขั้นตอน คือ⁹

⁷ พัชรี สีโรรส, “การเมืองของกระบวนการนโยบาย,” ใน ปัญหาผู้นำกับกระบวนการ กำหนดนโยบาย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 59.

⁸ พัชรี ธรรมชัย, “การใช้ Policy-Making Approach ศึกษาการเมืองไทย,” ใน รัฐศาสตร์สาร 10 (กันยายน-ธันวาคม 2527) : 147-148.

⁹ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, p.23-24.

1. ขั้นระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. ขั้นจัดทำข้อเสนอนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา
3. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอโยบายเสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย
4. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบจัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็นและจัดเก็บภาษีอากร
5. ขั้นประเมินผล เป็นขั้นตอนที่ศึกษาแผนงานต่างๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้น ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย ตลอดจนถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

วิลเลียม โบเยอร์ (William W. Boyer) จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เป็น 5 ขั้นตอน กล่าวคือ¹⁰

1. ขั้นเสนอความคิดริเริ่มเกี่ยวกับนโยบาย เป็นขั้นเริ่มแรกของนโยบาย ผู้ที่จะเสนอความคิดริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบายอาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดก็ได้ โดยทั่วไปผู้ที่จะเป็นฝ่ายริเริ่มนโยบายนั้นมักได้แก่ รัฐสภา รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ข้าราชการประจำ และกลุ่มผลประโยชน์
2. ขั้นยกร่างนโยบายขั้นต้น เป็นขั้นตอนการถ่ายทอดความคิดริเริ่มนั้นออกมาเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น อาจเป็นผู้จัดทำเพื่อยกร่างนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง

¹⁰ William W. Boyer, "Policy Making by Government Agencies," in Dean L. Yarwood (ed.), The Nation Administration System (New York : John Willy & Sons, 1971), p.120.

3. ขั้นการให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ก่อนที่จะนำเสนอ นโยบายที่ยกร่างในเบื้องต้นไปยังผู้กำหนดนโยบายโดยตรงนั้น ผู้กร่างควรตรวจสอบร่าง นโยบายว่า ประชาชนโดยทั่วไปยอมรับนโยบายดังกล่าวหรือไม่โดยมีวิธีการ 3 ประการ คือ (1) การขอประชาติโดยจัดประชุมตัวแทนกลุ่มประชาชนต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ (2) การฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจกระทำในรูปลายลักษณ์อักษร และ (3) การ ชุมมอภิปรายในที่สาธารณะ

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย ผู้กร่างนโยบายจะประมวลความคิดเห็น ที่ได้รับมาปรับปรุงเพื่อเสนอร่างนโยบายที่สมบูรณ์ไปยังบุคคล หรือองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการประกาศใช้นโยบายนั้นต่อไป ในขั้นนี้อาจจะมีการตัดทอนแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือ คงไว้เช่นเดิมก่อนประกาศใช้นโยบายนั้น

5. ขั้นประมวลผลทบทวนนโยบาย เป็นขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการเพื่อจะได้ ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องต่างๆ ของนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา นโยบายต่อไป

กุลธน ธนาพงศธร อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน คือ¹¹

1. ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่างๆ ที่ต้องการแก้ไข เป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่จะต้อง พิจารณาถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้นๆ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการค้นหาและ รวบรวมปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมขณะนั้น และจัดความสำคัญของปัญหาที่จะต้องแก้ไขปัญหา ใดก่อนหลัง แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาตามลำดับ

¹¹ กุลธน ธนาพงศธร, “นโยบายของรัฐ : ศาสตร์ที่ถูกกลืน,” ใน นโยบายของรัฐ อะไร ทำไม และอย่างไร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 248-249.

2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม เป็นขั้นเสนอแนะหนทางเลือกวิธีแก้ปัญหาโดยผู้เสนอแนะอาจจะเป็นบุคคลในฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้
3. ขั้นการค้นหา เป็นขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลที่สังคมมีอยู่ในขณะนั้นให้มากที่สุด และถูกต้องตรงกับความเป็นจริงที่สุด เพื่อเป็นหลักประกันความคิดต่างๆ ของผู้เสนอแนะทางเลือกว่าสามารถนำมาปฏิบัติได้
4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น เป็นขั้นที่นำความคิดริเริ่มใดที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง มาดำเนินการยกร่างเป็นนโยบายขั้นแรกเอาไว้อย่างคร่าว โดยจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง
5. ขั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เมื่อยกร่างนโยบายขั้นต้นแล้วก่อนที่จะกำหนดนโยบายออกไป ผู้กำหนดนโยบายควรจะรับฟังความคิดเห็น ทศนคติ และปฏิกิริยาจากประชาชน และกลุ่มบุคคลในสังคมแสดงทรรศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายดังกล่าวซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายมีเวลาสำรวจตรวจสอบ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นให้มีความถูกต้องสมบูรณ์อย่างแท้จริง
6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย เป็นขั้นที่ผู้กำหนดนโยบายดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายขั้นสุดท้าย หลังจากที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในร่างนโยบายแล้ว
7. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย เป็นขั้นที่ประกาศนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นให้กับประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง และถือว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวทางเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการจัดระบบความคิดให้ง่ายต่อการรักษาเท่านั้น หากแต่ในทางปฏิบัติจริง กระบวนการต่างๆ อาจไม่ดำเนินไปตามขั้นตอน หรือดำเนินไปแต่ไม่ครบทุกขั้นตอนก็ได้ อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนที่สำคัญอย่างหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะคือ ขั้นตอนการรวบรวมข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็นและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อนโยบายใดนโยบายหนึ่ง เพราะหากประชาชนมีความเห็นคัดค้านขัดแย้งหรือต่อต้านนโยบายแล้วก็เป็นที่ยากที่นโยบายนั้นจะสามารถประกาศเป็นนโยบายหรือนำมาปฏิบัติได้ เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินงานทางการเมืองใดๆ อันเป็นปัญหาสาธารณะ หากมิได้รับความเห็นชอบหรือสนับสนุนจากมวลชนก็เป็นที่ยากที่จะดำเนินไปด้วยความราบรื่น เช่น ในการเมืองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนหรือคนส่วนใหญ่ คือที่มาของอำนาจในการปกครอง ดังนั้น ผู้ปกครองจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่ให้เป็นเพียงตัวแทนที่ได้รับมอบหมายให้มาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนหรือผู้ได้ปกครองมีสิทธิที่จะทำการคัดเลือกหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้เมื่อประชาชนไม่พอใจ

นอกจากนี้ หากประชาชนได้มีการรวมตัวที่มีพลังหรือศักยภาพเพียงพอ พลังหรือศักยภาพดังกล่าวสามารถส่งผลกระทบต่ออนาคตของสังคมได้¹² ในที่นี้ผู้วิจัยจะนำแนวทางของ พัทธีสิโรรส ซึ่งจำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมการเมืองไทย โดยมีข้อสมมุติฐานเบื้องต้นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายมิใช่เรื่องทางเทคนิคเพียงด้านเดียว หากแต่เป็นการเมืองในทุกขั้นตอน ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ดังนี้¹³

1. การระบุปัญหาและการนิยามปัญหา ขั้นนี้จะเป็นขั้นแรกของนโยบายที่จะต้องดำเนินการระบุปัญหาและการนิยามปัญหา ซึ่งเป็นขั้นตอนพื้นฐานของเกมการต่อสู้เพื่อแสวงหาทางเลือกเพื่อใช้ในการสร้างนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้ กระบวนการระบุปัญหาและการนิยามปัญหาลดลงจนการนำปัญหาเข้ากับผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่แล้วจะพบว่า ชนชั้นผู้มีอำนาจในสังคมไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจในทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจจะเป็นผู้กระทำขึ้น ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าวโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งชนชั้นผู้มีอำนาจในสังคมอาจมีวิธีการควบคุมการตัดสินใจทางการเมือง และการกำหนดนโยบายโดยวิธีการคัดเลือกเฉพาะบางประเด็นปัญหาที่เห็นว่า เป็นเรื่องปลอดภัย (safe issue) ให้เข้าไปสู่กระบวนการตัดสินใจ และกีดกันมิให้เรื่องที่คาดหมายว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ในเชิงลบเข้าไปอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่งผลให้เรื่องดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาตัดสินใจ กระบวนการคัดเลือกเฉพาะปัญหาที่ปลอดภัยหรือในเชิงบวกนั้นจึงเป็นการกระทำหาเสียง เพื่อสนับสนุนนโยบายอย่างลำเอียงเพียงเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ชนชั้นที่มีอำนาจในสังคมเท่านั้น

พัทธี สิโรรส ได้นำข้อสังเกตของนักวิชาการ Bachrach & Baratz¹⁴ ที่มองว่า ผู้ที่มีอำนาจในสังคมพยายามใช้วิธีการต่างๆ เพื่อคัดเลือกเฉพาะประเด็นปัญหาที่ปลอดภัยวิธีการ

¹² David B. Truman, *The Government Process : Political interest and Public Opinion* (New York : Knopf, 1971), p.34-35,51-52.

¹³ พัทธี สิโรรส, “การเมืองของกระบวนการนโยบาย,” หน้า 59-70.

¹⁴ P. Bachrach & M.S. Baratz, “Two faces of power,” in *American Political Science Review* 56 (n.p.,1962) : 18, อ้างถึงใน พัทธี สิโรรส, “การเมืองของกระบวนการนโยบาย,” หน้า 62.

หนึ่งคือการใช้กำลัง ทำให้แสดงถึงการไม่ชอบธรรมและนับวันผู้มีอำนาจเหล่านั้นพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการใช้วิธีดังกล่าวและหันมาใช้วิธีการประสานประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยโดยเชิญตัวแทนกลุ่มหรือหัวหน้ากลุ่มที่ถูกเลือกสรรจากคนที่สนับสนุนเข้ามาไว้ในกระบวนการตัดสินใจ วิธีการนี้เรียกว่าเป็นการ co-optation ซึ่งมองได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้คนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ทั้งที่จริงแล้ว ตัวแทนที่ได้รับเชิญอาจไม่มีอำนาจในการตัดสินใจทางเลือกนโยบาย เนื่องจากผู้มีอำนาจในสังคมสามารถคาดคะเนได้ว่ากลุ่มต่างๆ จะมีปฏิกริยาอย่างไรต่อทางเลือกนโยบายที่จะเสนอออกไปและจัดการประสานประโยชน์เสียก่อนแล้ว เพื่อที่จะป้องกันประชาชนไม่ให้รับทราบหรือรับรู้ว่าการตัดสินใจที่เกิดขึ้นเป็นปัญหา มิเช่นนั้นจะนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านกระบวนการตัดสินใจนั้น และบ่อนทำลายเสถียรภาพของผู้มีอำนาจในสังคมในเวลาต่อมา

2. การนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย การระบุปัญหาและการนิยามปัญหาที่กล่าวมาในเบื้องต้นจะทำให้เราทราบว่า เหตุการณ์ที่ได้รับการตีความว่าเป็นปัญหามีวิถีทางเข้าสู่ตัวผู้กำหนดนโยบายได้หรือไม่นั้น ขึ้นกับปัจจัยที่ว่าใครเป็นคนมองปัญหา และบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจจะระดับนโยบายนั้นอยู่ในระบบการเมืองที่ต้องตอบสนองต่อกลุ่มที่ถูกกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือไม่¹⁵ และเหตุการณ์นั้นมีระดับใดมีบุคคลที่เข้าร่วมจำนวนมากหรือน้อยที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งบุคคลเหล่านั้นมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มได้ดีขนาดไหน การจัดตั้งกลุ่มมีการประสาน ความผูกพันกัน เป้าหมายของกลุ่มร่วมกันในระดับใด ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับผู้นำกลุ่มเป็นอย่างไร ตลอดจนความน่าเชื่อถือและลักษณะบุคลิกภาพของผู้นำเป็นเช่นไร กลุ่มมีทางเข้าถึงตัวผู้มีอำนาจในการตัดสินใจระดับนโยบายหรือไม่ ผู้มีอำนาจมีท่าทีเห็นใจและเต็มใจช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบเพียงใด สิ่งสำคัญ โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจ และแยกตัวโดดเดี่ยวจากพลังมวลชนหรือไม่ ผู้กำหนดนโยบายมีลักษณะตอบสนองต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นอย่างไร ผู้นำทางการเมืองมีบทบาทสูงในกระบวนการกำหนดนโยบายถูกเลือกขึ้นมาในลักษณะใดโดยการเลือกตั้งหรือยึดอำนาจ และผู้นำดังกล่าวมีฐานสนับสนุนทางการเมืองเพียงใด โดยทั่วไปกระบวนการกำหนดนโยบายและระบบการเมืองจะมีความสัมพันธ์กัน ในกรณีระบบการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย

¹⁵ Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Duxbury Press, 1977), p.27, อ้างถึงใน พัชรีย์ สิโรรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," หน้า 61.

กระบวนการกำหนดนโยบายจะมีลักษณะเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้นโดยผ่านขั้นตอนการไต่สวนสาธารณะ หรือการลงประชามติ เป็นต้น ในขณะที่ระบบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมจะมีการรวบอำนาจการตัดสินใจไว้กับผู้มีอำนาจทางการเมืองเพื่อกำหนดแนวนโยบายส่วนใหญ่ของประเทศ

3. การก่อตัวของนโยบายและข้อเสนอแนะนโยบาย เมื่อประเด็นนโยบายเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องในรัฐบาลจะพิจารณาร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยดำเนินการศึกษาข้อมูลทั้งจากเอกสาร และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องแล้วตีความข้อมูล ยุทธวิธีการดำเนินนโยบาย และเตรียมทำข้อเสนอแนะนโยบายและประสานงานหาเสียงผู้สนับสนุนข้อเสนอแนะนโยบายนั้น ซึ่งบางครั้งข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ ต้องนำกลับไปทบทวนพิจารณาใหม่ ซึ่งอาจจะดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องนี้โดยมีผู้แทนกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในคณะกรรมการชุดนี้เพื่อพิจารณาข้อสรุปร่วมกัน ซึ่งในสังคมตะวันตกพบว่า การหาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนร่างข้อเสนอแนะนโยบาย เพื่อสร้างระบบความชอบธรรมถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย¹⁶ การตัดสินใจของกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น ผู้มีอิทธิพลในกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจะตัดสินใจว่าใครได้อะไร ข้าราชการระดับสูงสามารถจะทำการเปลี่ยนทิศทางนโยบายได้ แต่ก็ต้องรับฟังการตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง และไม่ทำอะไรที่เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่¹⁷ ซึ่งพวกผู้นำเหล่านี้มักต้องการที่จะทำงานภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบปิดมากกว่า ดังนั้นการตัดสินใจจึงเป็นข้อตกลงที่ไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำกลุ่มย่อยที่มีจำนวนจำกัด และเป็นกระบวนการกำหนดนโยบายที่ปิดตัวจากกลุ่มภายนอกอื่นๆ ขณะที่การตัดสินใจของกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศพัฒนาแล้วจะมีโครงสร้างทางการเมืองแบบเปิดที่

¹⁶ Jones & Ham and Hill, 73-74, C. Offe, "The Theory of the capitalist State and the Problem of Policy Formations," in *Stress and Contradictions in Modern Capitalism* (Lexington Mass : Lexington Books, 1975), p.73-74,85-110 อ้างถึงใน พัชรี สิโรรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," หน้า 63.

¹⁷ Carl H. Land, "Technocrat in Southeast Asia : A Symposium : Introduction," *Asian Survey* 16 (December 1976) : 24 อ้างถึงใน พัชรี สิโรรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," หน้า 65.

มีการเจรจาต่อรองการอภิปรายสาธารณะ เพื่อแสวงหาข้อตกลงใจร่วมกันของทุกฝ่ายอย่างเปิดเผย

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติสะท้อนให้เห็นถึงใครจะเป็นผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายของรัฐ หรือรัฐจะหาวิธีการประสานประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร เพื่อให้นโยบายที่ร่างขึ้นมาดำเนินการต่อไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำหรับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยใดนั้น Grindle¹⁸ เห็นว่าประกอบด้วยปัจจัยด้านเนื้อหาของนโยบาย (policy content) และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่นโยบายนั้นดำเนินการอยู่ (policy context) ซึ่งเนื้อหาสาระเป็นตัวกำหนดว่า “ใคร” หรือ “หน่วยงานใด” เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีความพร้อมแตกต่างกัน บางหน่วยงานได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองเป็นพิเศษมักจะประสบผลสำเร็จ ส่วนปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมหรือบริบททางการเมืองนั้น มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นเข้าแทรกแซงการปฏิบัตินโยบายอย่างไร ทางด้านผู้ปฏิบัติตามนโยบายต้องต่อรองกับกลุ่มต่างๆ จนทำให้เป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้เบี่ยงเบนออกไป การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ว่าใครได้และใครเสีย จึงทำให้กระบวนการนี้มีความซับซ้อนเป็นอย่างยิ่งเพราะเกี่ยวพันกับระดับผู้ปฏิบัติและโครงสร้างทางการเมืองการบริหาร ซึ่งอาจเป็นปัจจัยเอื้อต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว

5. การประเมินผลนโยบาย การประเมินผลนโยบายเป็นการศึกษาถึงความสำเร็จของนโยบายที่จะดำเนินต่อหรือความล้มเหลวที่ต้องหยุดดำเนินการในขั้นต่อไปทันที ซึ่งการประเมินผลที่ดีต้องมีกระบวนการที่ชัดเจนไม่มีอคติของผู้ประเมินผลนโยบาย และมาตรการในการวัดมักจะดูที่วัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งโครงการทางเศรษฐกิจการประเมินผลจะทำได้ง่ายเพราะใช้เครื่องมือวัดที่ชัดเจน แต่สำหรับโครงการทางสังคม อาจมีปัญหาในการประเมินผลเพราะวัตถุประสงค์ของโครงการยังไม่อาจตกลงเห็นพ้องกันได้ กระบวนการประเมินผลจึงซับซ้อนและขึ้นอยู่กับตัวผู้ประเมินมาก

¹⁸ Grindle, The implementor : political constraints on rural development in Mexico (n.p,n.d.), p.197-222, อ้างถึงใน พัชรี ลิโรรส, “การเมืองของกระบวนการนโยบาย,” หน้า 66.

ปัญหาที่เกิดจากการประเมินผลนโยบาย คือ ผลการประเมินออกมาในทางลบ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายไม่พึงปรารถนา และทำให้ผู้ได้รับการประเมินหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการประเมินโครงการนั้นอาจจะวิพากษ์วิจารณ์การประเมินผลดังกล่าวว่า ขาดกระบวนการขั้นตอนที่น่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประเมินกับหน่วยงานที่ให้ทุนในการประเมิน เนื่องจากการประเมินมักมีข้อผูกมัดในรายละเอียด วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด ช่วงเวลา และการวิเคราะห์ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์การประเมินผลอย่างไรก็ดี ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือการเมืองมักจะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอเพื่อให้การประเมินผลมีทิศทางที่ตนปรารถนา

กล่าวโดยสรุป กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางอำนาจทางสังคม เพื่อตอบคำถามที่ว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริง ใครได้และเสียผลประโยชน์ รัฐมีวิธีการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ อย่างไรเพื่อรักษาความชอบธรรมของระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่สำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ รัฐแต่ละรัฐจะมีลักษณะเฉพาะเจาะจง อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพิเศษเฉพาะของกระบวนการกำหนดนโยบายในแต่ละระบบการเมือง ซึ่งกำหนดให้กระบวนการนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจแบบเผด็จการ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนทุกระดับชั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ดังนั้น แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะว่าด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายจึงพิจารณาว่าในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น มีใครบ้างที่มีส่วนในกระบวนการดังกล่าวเข้ามาในขั้นตอนใดและอย่างไร กลุ่มหรือสถาบันการเมืองใดที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการกำหนดนโยบายเพราะเหตุใด นโยบายของรัฐที่ออกมาให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มใดมากที่สุด และรัฐบาลมีวิธีการชดเชยแก่กลุ่มที่เสียประโยชน์อย่างไรประชาชนทั่วไปมีบทบาทระดับใดในการสร้างนโยบาย และยุทธวิธีการเจรจาต่อรองระหว่างผู้สร้างนโยบายเป็นอย่างไร¹⁹

¹⁹ พัชรี ธนะมัย, “การใช้ Policy-Making Approach ศึกษาการเมืองไทย,” หน้า 143-144.

ตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอาจใช้กรอบแนวความคิดในการศึกษาเพื่อตอบคำถามสำคัญได้ว่า ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ เมื่อใด และอย่างไร ดังนี้ ตัวแบบระบบ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์ ตัวแบบหลักเหตุผล ตัวแบบกระบวนการ และตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป²⁰ ซึ่งแต่ละตัวแบบนั้นล้วนแต่มีข้อเด่นและข้อด้อยแตกต่างกันออกไป

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะในที่นี้ คือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล ผู้วิจัยจะนำตัวแบบชนชั้นนำและตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์มาเป็นแนวทางศึกษา เพื่อดูว่าชนชั้นนำหรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใด มีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (policy actor) และกลุ่มบุคคลใดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดจนศึกษาว่ากลุ่มใดจะเป็นกลุ่มที่ได้รับหรือเสียประโยชน์จากการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมียุทธวิธีการต่อสู้แบบใดเพื่อที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวเป็นไปตามความต้องการของตน ดังจะได้อธิบายตัวแบบการกำหนดนโยบายทั้งสอง ดังนี้

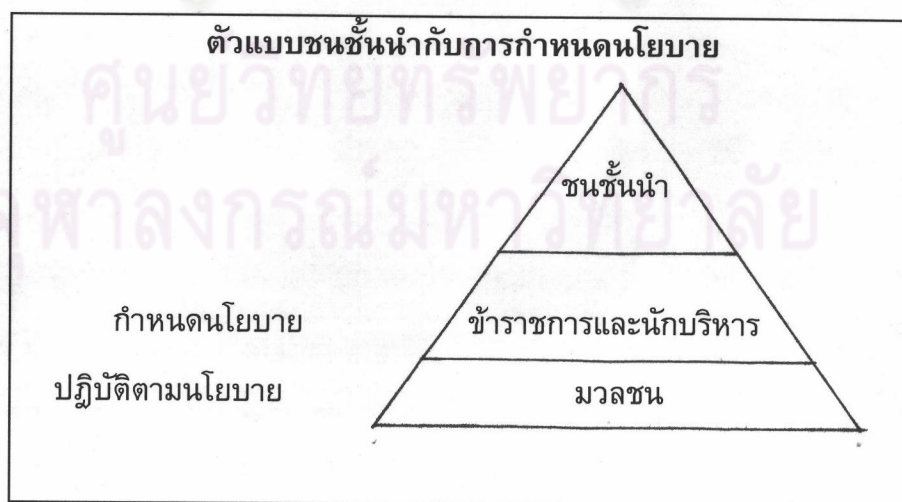
1. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ตัวแบบนี้ถือหลักว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) ในรูปแบบของความพึงพอใจ คุณค่าและหน้าที่ของชนชั้นปกครอง ซึ่งทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Theory) เชื่อว่าประชาชนไม่ให้ความสนใจเรื่องนโยบายสาธารณะ แม้ว่านโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งที่สะท้อนความต้องการของประชาชนก็ตาม ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่แล้วจะถูกกำหนดโดยชนชั้นนำที่ปกครองประเทศ ซึ่งนโยบายสาธารณะจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่าชนชั้นนำต้องการอะไร²¹

²⁰ โปรดดูรายละเอียดใน Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, p.19-43.

²¹ *Ibid.*, p.29.

นักวิชาการทางด้านชนชั้นนำเชื่อว่า “แท้ที่จริงแล้วนโยบายของรัฐค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า” เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นพวกเฉื่อยชาทางการเมืองไม่ค่อยสนใจสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นๆ และไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนขาดข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ดังนั้น ชนชั้นนำจึงเป็นผู้กำหนดทิศทางของนโยบายมากกว่าฝ่ายประชาชน และเป็นผู้กำหนดความคิดเห็นของประชาชนเกือบทุกเรื่อง ทั้งนี้ มิใช่ประชาชนเป็นผู้ให้แนวทางแก่ชนชั้นนำในการกำหนดนโยบาย แต่ชนชั้นนำกลับเป็นผู้หล่อหลอมทัศนคติและความเห็นของประชาชน นโยบายสาธารณะจึงสะท้อนความเห็นและความต้องการของชนชั้นนำเป็นสำคัญ

Thomas R. Dye เสนอแนวความคิดด้านทฤษฎีชนชั้นนำพอสรุปได้ว่า ในสังคมทั่วไปมีคนอยู่สองกลุ่ม ประกอบด้วย คนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจเป็นชนชั้นนำกับคนกลุ่มใหญ่ที่ปราศจากอำนาจ ซึ่งชนชั้นนำจะเป็นผู้จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ในขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว ชนชั้นนำเหล่านี้จะทำการปกครองประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากคนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง ขณะเดียวกัน การเลื่อนชั้นของคนส่วนใหญ่ที่จะไปเป็นชนชั้นนำจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า ต่อเนื่อง และต้องยอมรับค่านิยมร่วมของชนชั้นนำเท่านั้น เพื่อรักษาเสถียรภาพและหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ ทั้งนี้ ชนชั้นนำจะพยายามสร้างความเห็นร่วมโดยอ้างว่าเป็นค่านิยมพื้นฐานของสังคม เพื่อปกป้องระบบไว้



ดังนั้น ชนชั้นนำจะมีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่ ทำให้นโยบายของรัฐโดยทั่วไปจึงมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน และการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป²²

กล่าวได้ว่าในความเป็นจริงชนชั้นปกครองหรือชนชั้นนำทางการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ซึ่งชนชั้นดังกล่าวจะริเริ่มเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์และคุณค่าต่างๆ ของชนชั้นนำทางการเมือง อย่างไรก็ตามระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองบางครั้งมีทัศนคติต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันตามทรัพยากรทางการเมืองของแต่ละคน เช่น เงิน เกียรติยศ ผลประโยชน์ เป็นต้น ขึ้นอยู่กับว่าเป็นชนชั้นนำกลุ่มใด สามารถแสดงบทบาทหรืออิทธิพลได้เหนือกว่าอีกกลุ่มหนึ่งในการผลักดันนโยบายสาธารณะนั้น

การจำแนกประเภทของชนชั้นนำนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านจำแนกเอาไว้แตกต่างกันไป อาทิ ชัยอนันต์ สมุทวณิช²³ กล่าวว่า “ชนชั้นนี้ประกอบด้วยผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง หรือผู้ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ทางการเมืองโดยตรง” ทางด้าน S.F.Nadel²⁴ จำแนกชนชั้นนำไว้ 3 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ความมั่งคั่งในทรัพย์สิน ดังนี้ ประเภทที่ 1 ชนชั้นนำทางทหาร ประเภทที่ 2 ชนชั้นนำทางธุรกิจ และประเภทที่ 3 ชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ

ในกรณีศึกษานี้จะเป็นรูปธรรมหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย ซึ่งมีชนชั้นนำเป็นผู้ริเริ่มนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำที่เป็น

²² Ibid., p.29-30.

²³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 29.

²⁴ จุมพล หนีมพานิช, “ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทราย พ.ศ. 2522 - 2525,” (วิทยานิพนธ์ดุสิตวิทยุบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 32.

ข้าราชการ จะมีการผลักดันนโยบายผ่านบุคคลสำคัญ องค์กร นักการเมือง กลุ่มธุรกิจ และอื่น ๆ ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่ง ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์²⁵ ได้เสนอแนวคิด “ระบอบอำนาจนิยมโดยระบบราชการ” เป็นกรอบความคิดศึกษาการเมืองไทยโดยสรุปว่า ระบอบอำนาจนิยมโดยระบบราชการ เป็นระบอบที่มีการกักภาคประชาชนออกจากการมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมือง โดยอาศัยกลไกของรัฐทั้งทางด้านการปราบปรามและด้านอุดมการณ์ ดังนั้น นโยบายหลักจึงมิได้มุ่งตอบสนองความต้องการของมวลชนโดยตรง ซึ่งระบอบดังกล่าว ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ และรัฐบาลภายใต้ระบอบนี้ไม่จำเป็นต้องมีผู้นำทหารเป็นหัวหน้ารัฐบาลเสมอไป โดยจะใช้อำนาจการปกครองโดยอ้างถึงอุดมการณ์แห่งการพัฒนา และอุดมการณ์ความมั่นคงแห่งชาติ จึงมีความพยายามที่จะสร้างรูปแบบทหารและระบบราชการแบบเทคโนโลยี ทั้งนี้ ระบอบอำนาจนิยมโดยระบบราชการจะดำรงอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจของสังคมที่ ประกอบด้วยชนชั้นนำข้าราชการ ชนชั้นนำทางธุรกิจ และชนชั้นนำจากภายนอก

ซึ่งรูปแบบของพันธมิตรชนชั้นนำในระบอบนี้ O' Donnell เสนอว่าเป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีทั้งด้านที่ต้องการความร่วมมือและด้านที่ขัดแย้งกัน โดยรูปแบบพันธมิตรจะดำรงอยู่ได้ถ้ายังพอใจในผลประโยชน์ที่ได้รับ หากเมื่อใดที่พันธมิตรไม่พอใจในการจัดสรรผลประโยชน์ภายใน หรือถูกท้าทายจากภายนอกก็ตาม รูปแบบพันธมิตรก็อาจสลายตัวลงได้โดยอาจแบ่งรูปแบบพันธมิตรของชนชั้นนำได้ 3 รูปแบบ คือ²⁶

1) พันธมิตรทวิภาคี (duo) ระหว่างรัฐและพลังภายนอกประเทศ (ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลต่างประเทศ บรรษัทข้ามชาติ และองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ) ซึ่งรัฐจะทำหน้าที่สร้างเสถียรภาพทางการเมือง ส่วนพลังภายนอกประเทศจะนำทุนและเทคโนโลยีเข้ามาพัฒนาประเทศ

²⁵ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายวางแผนครอบครัวของไทย : ศึกษาจากกระบวนการนโยบาย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 72.

²⁶ Guillermo O' Donnell, “Tensions in the Bureaucratic Authoritarianism State and the Question of Democracy,” in David Collier (ed.) *The New Authoritarianism in Latin America* (New Jersey : Princeton University Press, 1979), p.42.

2) พันธมิตรไตรภาคี (trio หรือ Tripple Alliance) เกิดจากการประสานระหว่างชนชั้นนำระหว่างรัฐ ทูตต่างประเทศและทุนท้องถิ่นหรือทุนชาติ ในกรณีที่ฝ่ายทูตต่างประเทศจะต้องยอมรับการถูกจำกัดบทบาทเนื่องจากรัฐจะต้องใช้นโยบายปกป้องทางการค้าให้เป็นประโยชน์แก่นายทุนท้องถิ่น แต่ทุนท้องถิ่นจะเป็นสมาชิกส่วนที่อ่อนแอที่สุด แต่ก็มีส่วนร่วมในการสร้างความชอบธรรมแก่พันธมิตรร่วมโดยการอ้างความเป็นชาตินิยม

3) พันธมิตรจตุภาคี โดยอาจมีกลุ่มส่งออกสินค้าชั้นปฐมเข้าร่วม

อย่างไรก็ตาม ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ ยังเห็นว่า ระบบอำนาจนิยมโดยระบบราชการที่นำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์การเมืองไทยนั้น อยู่ภายใต้โครงสร้างการพัฒนาแบบพึ่งพิงแนวใหม่ (New Dependency)²⁷ ซึ่งการพึ่งพิง (Dependency) หมายถึง สถานการณ์ที่เศรษฐกิจของประเทศ (ประเทศวงนอก) หนึ่งๆ ถูกกำหนดโดยการพัฒนาและการขยายตัวของอีกประเทศหนึ่ง (ประเทศศูนย์กลาง) ซึ่งฝ่ายแรกต้องยอมตามขณะที่ฝ่ายหลังสามารถขยายหรือดำรงเศรษฐกิจของตนอยู่ได้ และฝ่ายแรกมีบทบาทเพียงผู้ค้าจุนหรือรองรับการขยายตัวของฝ่ายหลังเท่านั้น โดยที่ไม่สามารถรับผลใดๆ เลย ส่วนแนวคิดการพึ่งพิงแบบใหม่ กล่าวถึงการพัฒนาแบบพึ่งพิง (Dependency Development) ว่า ลักษณะการพึ่งพิงของประเทศวงนอก (periphery) ต่อประเทศศูนย์กลาง (center) นั้น ถูกกำหนดขึ้นจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในของประเทศวงนอกนั้น ๆ ในระดับที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การพึ่งพิงมิได้ทำให้เกิดความด้อยพัฒนาโดยสิ้นเชิง มีการเกิดขึ้นในประเทศบริวารบ้าง แต่การพัฒนาที่ต้องพึ่งพาและขึ้นต่อประเทศศูนย์กลางในหลายๆ อย่างทำให้เกิดลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาขึ้น ในแง่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กันไป²⁸ ขณะเดียวกัน Peter Evans²⁹ ได้เสนอว่า บทบาทความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงนี้ดำเนินไปได้ภายใต้บทบาทหรือแนวร่วมของพันธมิตร 3 ฝ่าย คือ รัฐ นายทุนชาติ และพลังภายนอกประเทศในรูปแบบความสัมพันธ์ที่เรียกว่า “Tripple Alliances” ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจการเมืองร่วมกัน

²⁷ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยนโยบายวางแผนครอบครัวของไทย : ศึกษาจากกระบวนการนโยบาย,” หน้า 68.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65-68.

²⁹ Peter Evans, Dependent Development : The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil (New Jersey : Princeton University Press, 1979), p.75

คือ รัฐ นายทุนชาติ และพลังภายนอกประเทศในรูปแบบความสัมพันธ์ที่เรียกว่า “Tripple Alliances” ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจการเมืองร่วมกัน

แนวความคิดในเรื่องชนชั้นนำจะอธิบายในส่วนของกรณีริเริ่มนโยบายสาธารณะกรณีเชื่อนปากมุลได้มากกว่าทฤษฎีกลุ่ม เนื่องจากนโยบายดังกล่าวชนชั้นนำทางการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจ (คณะรัฐมนตรี) โดยได้รับการเสนอนโยบายจากชนชั้นนำข้าราชการ (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) อันเป็นการกำหนดนโยบายจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (bottom-up) แต่แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ จะช่วยในการวิเคราะห์ถึงวิธีการใช้อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มเพื่อยุติหรือเบี่ยงเบนนโยบายให้ดำเนินไปในทิศทางที่ตนต้องการ

2. **ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์ (Group Model)** ตัวแบบนี้พิจารณาว่านโยบายสาธารณะเป็นดุลยภาพที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งการเมืองเป็นเรื่องของการมีอิทธิพลต่อกันระหว่างกลุ่มเหล่านั้น ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่มีความคิด ความเห็น ทศนคติและอุดมการณ์คล้ายกัน จึงมีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติกิจการที่สนองความต้องการของกลุ่ม ดังนั้น กิจกรรมทางการเมืองจึงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อที่จะเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด

เมื่อเป็นเช่นนี้ ระบบการเมืองจึงต้องมีหน้าที่จัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเหล่านั้นด้วยการสร้างกฎระเบียบ การประนีประนอมผลประโยชน์ต่างๆ เข้าด้วยกัน จนออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะและให้นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติตาม ซึ่งหากกลุ่มใดมีอิทธิพลมากย่อมจะส่งผลให้การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปตามที่กลุ่มประสงค์ เพราะฉะนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้ว นโยบายสาธารณะก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย ทั้งนี้ อิทธิพลของกลุ่มจะขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก ความสามารถของผู้นำความเข้มแข็งขององค์กร การเงินและความสามัคคีของกลุ่มนั้นๆ กล่าวโดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์สามารถใช้ได้

ในความหมายของกลุ่มผลึกตัน และกลุ่มอิทธิพล³⁰

โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์มักจะมีกิจกรรมทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมอันหนึ่ง คือ การพยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย เพื่อป้องกันผลประโยชน์อันหมายถึงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือผลประโยชน์ภายนอกกลุ่ม คือผลประโยชน์ทั่วไปที่เป็นของสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นตามสภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม

2.1 บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง บทบาทและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองนั้นจำเป็นต้องมีฐานะและบทบาทร่วมประสานกับองค์กรอื่นๆ ในระบบการเมือง ซึ่งบทบาทและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้³¹

1) บทบาทหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ต่างใช้อิทธิพลของกลุ่มผลึกตันให้ฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย อันได้แก่ พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาลและระบบราชการ ให้กำหนดนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตน โดยมีรูปแบบที่ใช้ในการผลึกตัน คือ ก. วิธีการป้อนข้อมูลข่าวของกลุ่ม เพื่อให้ฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนำข้อเสนอของกลุ่มไปพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย ทั้งนี้กลุ่มสามารถให้ข้อมูลได้โดยผ่านขั้นตอนทั้งชอบธรรมและไม่ชอบธรรม และ ข. วิธีการเรียกร้อง เป็นรูปแบบการแสดงออกของกลุ่มผลประโยชน์ที่เห็นชัดอย่างเป็นรูปธรรมว่าสนับสนุนหรือต่อต้านการกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น การยื่นหนังสือ การเดินขบวน การชุมนุมประท้วง เป็นต้น

³⁰ Graham Wooton, *Interest Group* (Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., 1978), p.1-2.

³¹ มนตรี เจนวิทย์การ, “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง,” *วารสารธรรมศาสตร์* 3 (กุมภาพันธ์ 2517) : 57-63.

2) บทบาทหน้าที่ในการประสานและนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มผลประโยชน์ ต้องทำหน้าที่ประสานและสนับสนุนนโยบายที่กลุ่มเห็นด้วย เพื่อให้นโยบายที่ออกมาสามารถ บรรลุผลสำเร็จในทางปฏิบัติที่กว้างขวางขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งบทบาทหน้าที่ของ กลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคอย ขานรับนโยบายของฝ่ายตน และเพื่อดำเนินการต่อต้านกลุ่มต่อต้านอื่นเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น

2.2 การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ สำหรับการดำเนินงานของกลุ่มผล ประโยชน์นั้นจะมียุทธวิธีในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่กลุ่มตนมีอยู่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ของกลุ่มให้มากที่สุด โดยกลุ่มผลประโยชน์มียุทธวิธีในการดำเนินกิจกรรมในระบบการ เมือง ดังนี้³²

1) การกระตุ้นให้สมาชิกสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์ ที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากหรือสมาชิกที่มีคุณภาพสูง สามารถใช้พลังของสมาชิกดำเนินการ เรียกร้องหรือผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามแนวทางที่กลุ่มเสนอได้มากกว่ากลุ่มผล ประโยชน์ที่มีฐานพลังสนับสนุนจากสมาชิกในระดับต่ำ

2) การสร้างแนวร่วม โดยเร่งดำเนินการขยายฐานสมาชิก การร่วมมือกับ องค์การอื่นๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นจะทำให้พลังในการต่อรองในระดับสูงขึ้น และได้รับความสนใจ ต่อสาธารณชน

3) การใช้วิธีการล็อบบี้ (lobby) กลุ่มผลประโยชน์มักดำเนินการให้ผู้นำหรือผู้มี ชื่อเสียง มีความสามารถเป็นตัวแทนกลุ่มเข้าดำเนินการเจรจาทันทีกับรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจใน การตัดสินใจ เพื่อโน้มน้าวให้นโยบายที่ออกมาเป็นที่ยอมรับของกลุ่มจากยุทธวิธีการดำเนินงาน ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการมียุทธวิธีที่ถูกต้องและทรัพยากรทางการเมืองที่ พร้อม จะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพในการแสดงบทบาทและหน้าที่ของตนต่อการกำหนด นโยบายสาธารณะ ซึ่งประสิทธิภาพของกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการ ดังนี้³³

³² Edwin M. Coulter, *Principles of politics and Government* (Boston : Allyn and Bacon), p.148.

³³ Robert Prethuis, *Elite in the Policy Process* (London : Cambridge University, 1974), p.162.

1. กลุ่มมีอิทธิพลน้อยเพราะไม่มีการดำเนินยุทธวิธีทั้งทางด้านสนับสนุน และคัดค้านต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่างๆ

2. ประสิทธิภาพของกลุ่มจะผันแปรไปตามอายุของสังคม ความสำคัญของปัญหาประเภทของระบบการเมือง ความตั้งใจของกลุ่มในการเคลื่อนไหว การประเมินประสิทธิภาพของกลุ่มในมุมมองของรัฐบาล ในขณะที่กลุ่มมีความมุ่งมั่นในการเคลื่อนไหวเรียกร้องหรือผลักดันแนวทางใดแนวทางหนึ่งในระดับสูงจะทำให้กลุ่มมีประสิทธิภาพสูงขึ้นในการปฏิบัติการกิจดังกล่าว และถ้าเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้องประเมินสถานการณ์การเคลื่อนไหวของกลุ่ม จะทำให้กลุ่มได้รับการยอมรับสามารถเข้ามามีบทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และข้อเสนอของกลุ่มเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลมากขึ้นอย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ใดจะประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่งที่มีความสัมพันธ์คือ ผลกระทบจากภายนอกประเทศ ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากชุมชนหรือองค์กรระหว่างประเทศจะสามารถต่อรองกับรัฐบาลได้มากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน องค์กรระหว่างประเทศสามารถมีศักยภาพสูงขึ้นเมื่อรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ยอมรับและปฏิบัติตามมติหรือประกาศของตน

2.3 ผลกระทบของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง การประเมินผลกระทบของกลุ่มในทางการเมือง เป็นการประเมินประสิทธิภาพของกลุ่มที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐนั้น ต้องพิจารณาถึงปัจจัย ดังนี้³⁴

- 1) สถานภาพหรือตำแหน่งของกลุ่ม ได้รับการกำหนดที่ใดในโครงสร้างของสังคม
- 2) กลุ่มมีทรัพยากรที่สนับสนุนการดำเนินงานเพียงใด
- 3) กลวิธีแบบใดที่กลุ่มจะใช้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในสถานการณ์หนึ่งๆ
- 4) ความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มกับผลประโยชน์ที่ประกาศเป็น

³⁴ Edward S. Malecki and H.R. Mahood, *Group Politics* (New York : Charles Scribner's sons, 1972), p.156.

นโยบาย

- 5) การรวมศูนย์อำนาจของระบบการเมืองมีระดับใด
- 6) ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองเห็นพ้องหรือแตกแยกในระดับใด
- 7) อัตราและขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม
- 8) ความแตกต่างระหว่างภาคที่มีการจัดตั้งทางการเมืองอย่างดีกับภาคที่ไร้

การจัดตั้งทางการเมืองในสังคมนั้นๆ เป็นอย่างไร

- 9) บทบาทกิจกรรมของกลุ่มนั้นมีนัยสำคัญเพียงใดต่อระบบ

ผลกระทบของกลุ่มที่เกิดขึ้นต่อระบบในทางการเมืองนั้นแสดงถึงประสิทธิภาพการทำงานของกลุ่ม ซึ่งทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ (Interaction Theory) ถือว่า “ความชอบธรรม สัมพันธ์กับประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นผลพลอยได้ของกิจกรรมของกลุ่ม”³⁵ กล่าวคือ เมื่อใดกลุ่มสามารถมีบทบาทสร้างผลกระทบทางการเมืองได้ในระดับสูง จะสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่ม ดังกล่าวมีประสิทธิภาพในทางการเมืองสูง ส่งผลให้กลุ่มนั้นมีความชอบธรรม มีสถานภาพเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ดังนั้นกลุ่มต่าง ๆ จะแสดงบทบาททางการเมืองให้เป็นที่ยอมรับและมีประสิทธิภาพในระดับสูง จำเป็นต้องมีกระบวนการ ขั้นตอนดำเนินกิจกรรม ยุทธวิธีในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นๆ

แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยว่า กลุ่มใดเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดและผลักดันนโยบายโครงการเขื่อนปากมูล ใช้วิธีการรูปแบบใด และกลุ่มใดคือผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว โดยมียุทธวิธีการต่อสู้แบบใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ สามารถอธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในพหุสังคมไทยปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

³⁵ Prethus, *Elite in the Policy Process*, p.191.

แนวความคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ ชนชั้นนำ และกลุ่มผลประโยชน์ เป็นกรอบแนวคิดเพื่อใช้กับกรณีศึกษา การเมืองเรื่องเขื่อน : ศึกษากรณีโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล ซึ่งผู้วิจัยจะได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์โดยมีแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวเป็นหลักวิเคราะห์ในช่วงต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย