

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิด

วิทยานิพนธ์นี้ ศึกษานโยบายของรัฐกับการแก้ไขปัญหากลุ่มผลประโยชน์ และ มุ่งศึกษากรณีศึกษาคนจน ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบแนวคิดให้ชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนคนจนเป็นลำดับแรก

หลักการทั่วไปของระบบการปกครองประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศเป็นอำนาจของรัฐบาล ซึ่งมาจากกลไกทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง ปรากฏหลักก็คือ การเลือกตั้งเป็นการใช้สิทธิของประชาชนที่จะเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนตนเองในด้านนิติบัญญัติและบริหาร การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการตัดสินใจว่าประชาชนเหล่านั้นมอบหมายให้ใครและพรรคการเมืองใดมาใช้อำนาจแทนตนเอง เป้าหมายสำคัญในการเลือกตั้งก็คือต้องการให้ตัวแทนของตนเองนำปัญหาซึ่งตนเองประสบอยู่ไปแก้ไข โดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติและบริหาร นั่นก็หมายความว่า กระบวนการเลือกตั้งเป็นกระบวนการหนึ่งที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจมอบหมายให้ผู้แทนของตนเองนำปัญหาไปสู่การแก้ไขภายใต้ระบบราชการผ่านกลไกที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักการนี้ ปัญหาของประชาชนจะได้รับการนำเสนอผ่านกระบวนการราชการจากหมู่บ้านสู่ ตำบล อำเภอ จังหวัด กรม กระทรวง หรือทบวง ไปสู่ภาคราชการ ซึ่งมีทั้งข้าราชการประจำ และนักการเมืองฝ่ายบริหารร่วมปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาในแนวทางนี้

ในการปฏิบัติงานของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนนี้เป็นกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างภาคราชการกับภาคการเมืองซึ่งมีทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน โดยยึดกฎหมาย และระเบียบที่ตราขึ้นใช้บังคับเป็นแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ตามอำนาจหน้าที่ของตน การดำเนินงานในลักษณะเช่นนี้เรียกว่า การดำเนินงานภายใต้กรอบการเมืองภาคปกติ หรือการเมืองภาคทางการ (formal politics) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมายดังกล่าวมาแล้วในบทก่อน

เมื่อการเมืองภาคทางการไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้สำหรับบางกลุ่ม หรือมีความไม่เสมอภาคและไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น กลุ่มที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ

จากผลการดำเนินงาน และไม่สามารถเข้าสู่การเมืองภาคทางการได้ หรือไม่เชื่อมั่นในการเมือง
 แนวทางนี้ จึงได้รวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด
 และระดับชาติ จัดระบบองค์กรเรียกร้องเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภาคประชาชน หรือองค์กรเคลื่อนไหวภาคประชาชน (people movement) ขึ้น เพื่อเข้าไปมี
 ส่วนร่วมในการแก้ปัญหากับการเมืองภาคราชการในลักษณะเสมอเท่าเทียมกันด้วยวิธีการกดดัน
 ชุมนุมเรียกร้องให้เกิดการเจรจาสองฝ่ายขึ้น

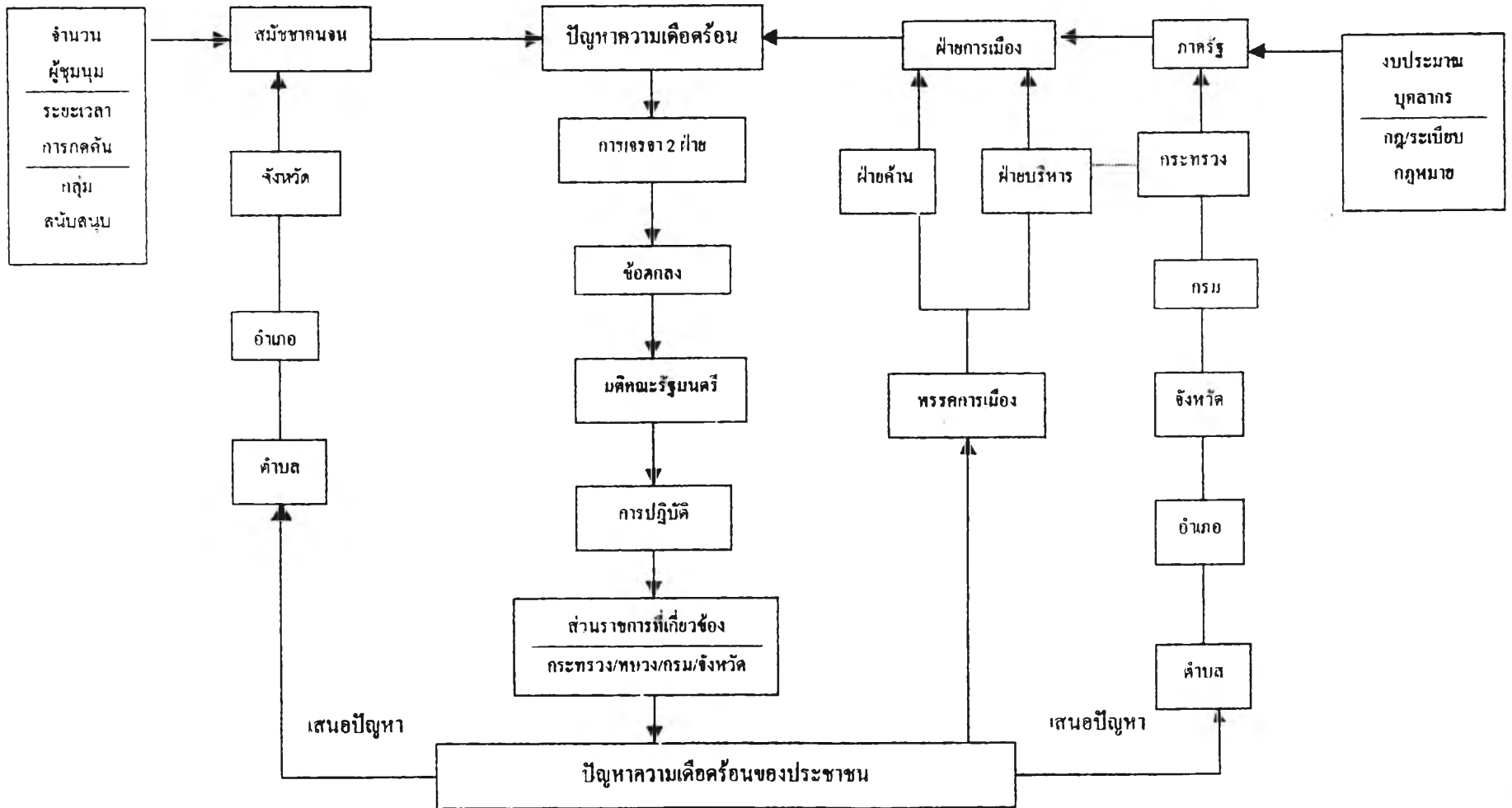
ผลของการเจรจาได้กลายมาเป็นข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งใน
 หลักการถือว่าแต่ละฝ่ายจะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลง หากปฏิบัติไม่ได้ก็
 ถือว่าเป็นการละเมิดข้อตกลง และมีการทวงสัญญากันอย่างต่อเนื่อง ข้อตกลงเหล่านี้ เมื่อนำไป
 ปฏิบัติก็ต้องผ่านกลไกของภาคราชการและจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอน
 ต่าง ๆ ของภาคราชการเช่นเดิม

กรอบแนวคิดในเรื่องการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ข้อ
 ตกลงของภาคการเมืองฝ่ายราชการกับการเมืองฝ่ายประชาชนนี้ เป็นเรื่องที่วิทยานิพนธ์นี้มุ่งหาคำ
 ตอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่การเมืองฝ่ายประชาชน (นอกระบบ) มีบทบาทในการกำหนด
 นโยบายและปฏิบัติงานร่วมกับภาคในระบบนั้น จะมีผลจริงจังในทางปฏิบัติได้เพียงใด อัน
 เป็นการประเมินกรณีการปฏิรูประบบการเมืองของประเทศไทยด้วย

กรอบความคิดเกี่ยวกับการผลักดันเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหากลุ่ม
 นี้ มีขั้นตอนและการปฏิบัติงานตามแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 แสดงให้เห็นว่า ภายใต้อาณัติปัญหาที่ประชาชนได้รวบรวมขึ้นใน
 นามของกลุ่มผลประโยชน์ โดยไม่ผ่านกระบวนการทางการเมืองปกติ หรือกระบวนการราชการ
 ปกติ แต่รวมกันเป็นกลุ่มองค์กรเคลื่อนไหวภาคประชาชนหรือการเมืองภาคประชาชน เมื่อได้
 ศึกษาปัญหาและวิเคราะห์อย่างละเอียดแล้วก็จะมีการชุมนุมเรียกร้องให้มีการนำเข้าสู่การเจรจากับ
 ภาครัฐจนกระทั่งได้บรรลุข้อตกลง เกี่ยวกับวิธีการในการแก้ปัญหายภายใต้กรอบของกฎหมาย

แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิด : นโยบายของรัฐกับการแก้ไขปัญหากลุ่มผลประโยชน์ : ศึกษากรณีสมาชิกคนจน



นโยบาย และมาตรการที่มีอยู่ขณะนั้น และหากมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และมาตรการ กลุ่มผลประโยชน์ก็จะเรียกร้องให้ตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อดำเนินการให้ยกเลิกกฎหมาย นโยบาย และมาตรการเดิมที่เป็นอุปสรรคในการแก้ปัญหาและสร้างกฎหมาย นโยบาย และมาตรการขึ้นเป็นบรรทัดฐานใหม่เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง

แนวทางในการแก้ปัญหาของกลุ่มองค์กรประชาชนนี้ จึงใช้ระบบที่กำหนดให้เน้นความเดือดร้อนของประชาชนเป็นตัวตั้ง หลังจากนั้นจึงแสวงหานโยบายและมาตรการในการแก้ปัญหา เพราะถือหลักว่ากฎหมาย นโยบาย และมาตรการนั้นเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยเร็วหากกดดันให้นักการเมืองระดับบริหารประเทศยอมรับได้ปัญหาของกลุ่มผลประโยชน์ตัวเองก็จะแก้ไขได้

ในอีกด้านหนึ่งของการแก้ปัญหามีฐานความคิดอยู่ที่การยึดถือกฎหมาย นโยบาย และมาตรการเป็นหลัก ดังนั้น หากข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ขัดกับกฎหมาย นโยบาย และมาตรการของรัฐก็จะดำเนินการใช้บังคับกฎหมาย และมาตรการเหล่านั้นโดยทันที ส่วนผลกระทบจากการใช้บังคับกฎหมายและนโยบายนั้น เป็นปัญหาที่ภาคราชการจะหาแนวทางแก้ไขให้ผ่อนคลายลงเป็นคนละกรณีกัน

ในสภาพที่เป็นจริงเมื่อกลุ่มผลประโยชน์กดดันภาครัฐ ในขณะที่รัฐบาลมีแนวคิดที่จะโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ ก็จะทำให้ข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองมีแนวโน้มที่จะใช้หลักรัฐศาสตร์มากกว่าหลักกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่หน่วยราชการผู้เป็นองค์กรปฏิบัติไม่สามารถที่จะหาทางออกในเชิงปฏิบัติได้ปัญหาก็จะเรื้อรัง

กรอบแนวคิดที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ เน้นการวิเคราะห์เรื่องป่าไม้และที่ดิน ภายใต้กรอบข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากการเจรจาสองฝ่ายและนำไปปฏิบัติโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นของการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน ซึ่งในงานวิชาการหลายท่านสรุปว่าเป็นการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองไทยอย่างสมบูรณ์ที่สุด และหากการกำหนดนโยบายของรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดำเนินไปเช่นนี้ การเมืองไทยก็เดินเข้าไปสู่ภาวะที่เป็นประชาสังคม (civil society) ซึ่งเป็นภาวะที่ภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของประเทศอย่างแท้จริงในที่สุด

ทฤษฎี

การศึกษานโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผลประโยชน์ตามกรอบแนวคิดข้างต้น จะเกี่ยวข้องกับทฤษฎีหลัก 3 เรื่อง คือ ทฤษฎีว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดนโยบาย และทฤษฎีว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ศึกษาได้ใช้ทฤษฎีดังกล่าวเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์

การศึกษารัฐศาสตร์โดยยึดแนวทางเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์เริ่มต้นจาก อาเธอร์ เบนท์ลี (Arthur Bentley) ซึ่งถือกันว่าเป็นบิดาของการศึกษารัฐศาสตร์ในแนวกลุ่ม ซึ่งเขามองว่าปรากฏการณ์กลุ่ม ก็คือ ปรากฏการณ์สำคัญทางการเมือง การเข้าใจกิจกรรมของกลุ่มเป็นหัวใจของการเข้าใจการเมือง¹

สำหรับนิยามคำว่า “กลุ่มผลประโยชน์” นั้น ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้แตกต่างกัน ดังนี้

Darwin Cart-Wright and Alwin Zender ได้ให้คำจำกัดความของกลุ่มว่า หมายถึง “การรวมตัวขององค์การที่มีอยู่ในความสัมพันธ์ เพื่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล กลุ่มจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชน”²

¹ มนตรี เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 504.

² Darwin Cart-Wright and Alwin Zender , Group Dynamics.อ้างถึงใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ , “กลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมือง มติมหาชน” .เทศาภิบาล.76 (มิถุนายน 2524), หน้า 55.

David B. Truman ได้ให้ความหมายว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีทัศนคติพื้นฐานร่วมกันในการเรียกร้องสิทธิเหนือกลุ่มอื่นในสังคม เพื่อความมั่นคงธำรงไว้ หรือส่งเสริมเพิ่มพูนแบบพฤติกรรมซึ่งทำให้ปรากฏอยู่ด้วยทัศนคติร่วมกัน³

Robert E. Doves & John A. Hughes ให้คำนิยามว่าหมายถึง การรวมตัวของบุคคลซึ่งมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการปกครองในรูปแบบลักษณะที่จะเอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยที่กลุ่มดังกล่าวมิใช่พรรคการเมือง⁴

S.E. Finer ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงกลุ่ม หรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐ และเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ การบริหารงานของรัฐบาล⁵

Arthur F. Bentley กล่าวว่าหมายถึง มวลชนที่มารวมกันเพราะมีกิจกรรมที่มีจุดหมายร่วมกัน และปัจเจกชนแต่ละคนจะใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ กลุ่มทุกกลุ่มจะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ด้วยเหตุนี้กลุ่มกับผลประโยชน์จึงเป็นของคู่กัน⁶

³จิตติมา เศรษฐศิริวรกุล, การระดมมวลชนสมาชิกเพื่อสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์ : ศึกษากรณีกลุ่มสมาชิกรายย่อยภาคอีสาน, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 12.

⁴ทองเจือ ซาดิกิจเจริญ, สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ : กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไทย, สารนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536, หน้า 22.

⁵ประภัทร สุดาธารวงศ์, บทบาทในทางการเมืองของนักธุรกิจท่องเที่ยวในฐานะกลุ่มผลประโยชน์, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 35.

⁶ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง มติมหาชน", เทศาภิบาล, 76(มิถุนายน 2524), หน้า 56.

จากความหมายข้างต้นในการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์นั้น บางส่วนจะรวมตัวโดยการยึดถือเอาหลักการด้านเชื้อชาติ ศาสนา เผ่าพันธุ์ หรือนโยบายของกลุ่มเป็นสำคัญ แต่ส่วนใหญ่แล้วกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเข้มแข็งที่สุดมักจะรวมตัวกันโดยยึดหลักการด้านอาชีพเป็นสำคัญ เช่น สหพันธ์กรรมกร สหพันธ์ชาวนา สมาคมผู้ผลิต สมาคมทนายความ สมาคมพ่อค้า และสมาคมผู้ประกอบการ เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากว่านโยบายที่รัฐประกาศใช้มักกระทบต่อการดำรงชีวิตของคนกลุ่มนี้ จึงมักมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อสร้างพลังในการเรียกร้องต่อรัฐ

G.A. Almond and G.Bingham Powell ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้⁷

1. กลุ่มชั่วคราว (anomic interest groups)

คือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากการรวมตัวของฝูงชนที่มีอารมณ์รุนแรง ขาดการจัดการตั้งองค์กร หรือถ้ามีองค์กรก็มีในลักษณะที่ไม่ยั่งยืนและเป็นกลุ่มที่ไม่มีค่านิยมหรือแบบแผน การเรียกร้องมักไม่มีประสิทธิภาพ และมักมีบทบาทซ้ำซ้อนกับกลุ่มสังคมอื่นๆ กลุ่มประเภทนี้ มักจะใช้วิธีการที่รุนแรงในการเรียกร้องผลประโยชน์ ตัวอย่างเช่น การรวมกลุ่มกันของผู้ก่อการร้ายในเขตเมือง หรือการที่ฝูงชนมารวมตัวกันหลังจากราจรตเพื่อก่อความรุนแรง กลุ่มผลประโยชน์นี้อาจจะเป็นชนวนให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงได้ ถ้าการรวมกลุ่มกันเกิดขึ้นจากความผิดหวังของฝูงชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มตน ความไม่พอใจอาจลุกลามบานปลายกลายเป็นการจลาจลที่ไม่สามารถควบคุมได้

พึงสังเกตว่ากลุ่มชั่วคราว (anomic interest groups) นี้ นอกจากจะเรียกร้องผลประโยชน์แล้วอาจจะทำหน้าที่อื่น ๆ อีกประกอบด้วย เช่น ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจจากคนกลุ่มหนึ่ง (political recruitment) เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (rule making) ปลดปล่อยนักโทษการเมือง (rule application) ลงประชามติ (rule adjudication) ทำการสื่อสาร (political communication) สร้างข่าวลือเพื่อสร้างความสนับสนุนให้แก่สัญลักษณ์ของชาติ ระบบการเมืองรัฐบาลหรือผู้นำตัวบุคคล เป็นต้น

⁷ อนุสรณ์ ลิมมณี, การวิเคราะห์ระบบการเมือง. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 74-76.

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-associational interest groups)

กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเภทแรก คือ ขาดการจัดตั้งองค์กรเป็นอย่างดี และไม่มีกิจกรรมที่ต่อเนื่องแต่มีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจ ทางวัฒนธรรมกันพอสมควร เป็นกลุ่มที่แสดงออกถึงความต้องการในผลประโยชน์อย่างเป็นทางการ และใช้วิธีการเรียกร้องผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ อาจเรียกร้องผ่านกลุ่มเพื่อนร่วมรุ่น กลุ่มครอบครัว เครือญาติ หรือผ่านกลุ่มศาสนาอื่น ๆ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ เช่น กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มสถานภาพ และกลุ่มชนชั้น เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะพบมากในสังคมกำลังพัฒนา หรือด้อยพัฒนาทั้งหลาย เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญต่อความผูกพันและจงรักภักดีในหมู่เครือญาติ เผ่าชน และกลุ่มเพื่อนฝูง ในสังคมสมัยใหม่ที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ อย่างชัดเจน กลุ่มประเภทนี้จะมีอิทธิพลน้อยเนื่องจากขาดประสิทธิภาพในการเรียกร้อง ประกอบกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งอยู่จำนวนมากที่ทำการแข่งขันกันและไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่ไร้การจัดตั้งเข้ามามีบทบาทในสังคม แต่มีข้อยกเว้นสำหรับตระกูลเด่น ๆ ในสังคมอุตสาหกรรมซึ่งมักเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลด้วย เช่น กลุ่มสหพันธกรรมกร เป็นต้น

กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการรวมตัวกันในรูปแบบสมาคมนี้ มักจะมีอิทธิพลและบทบาทจำกัด โดยเฉพาะในสังคมที่พัฒนาก้าวหน้าทันสมัยทั้งหลาย โดยมีเหตุผล 2 ประการ คือ

(1) สังคมที่เจริญก้าวหน้ามักจะมีกลุ่มผลประโยชน์ประเภทอื่นๆ ที่มีบทบาทสำคัญอยู่แล้ว โดยเฉพาะกลุ่มที่รวมตัวกันแบบสมาคม หรือกลุ่มสถาบันที่เป็นทางการต่างๆ จึงทำให้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่รวมตัวกันเป็นสมาคมและขาดองค์กรนี้อ่อนแอลงไปโดยอัตโนมัติ

(2) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการรวมตัวกันเป็นสมาคม โดยเฉพาะกลุ่มที่สำคัญๆ มักจะมีการพัฒนาโครงสร้างสังคมและการจัดการองค์กร รวมทั้งกิจกรรมของกลุ่มตนให้กลายรูปเป็นกลุ่มผลประโยชน์แบบ “สมาคม” ไปในที่สุด

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institutional interest groups)

กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ คือ องค์กรที่เป็นทางการ (formal organizations) เช่น พรรคการเมือง บริษัทการค้า กลุ่มธุรกิจ สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยงานราชการหรือสถาบันอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การเรียกร้องผลประโยชน์

กลุ่มเหล่านี้ อาจเรียกร่องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม ดังนั้น กลุ่มสถาบันนี้นอกจากจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่แล้วยังอาจรวมตัวเป็นกลุ่มย่อย ๆ เช่น กลุ่มนายทหารหนุ่ม กลุ่มพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา กลุ่มลัทธิศาสนา กลุ่มข้าราชการระดับล่าง กลุ่มนักปกครองระดับสูง หรือกลุ่มคณาจารย์ เพื่อทำหน้าที่เรียกร่องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มตนก็ได้โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สำคัญอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง

ในประเทศที่การเมืองมีการพัฒนาที่ก้าวหน้าแล้ว เช่น ในอิตาลี กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันในรูปของสถาบันจะต้องปฏิบัติการช่วงชิงผลประโยชน์กับกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นสถาบันเหมือนกัน เช่น กลุ่มโรมันคาทอลิก มักแข่งขันกับกลุ่มสังคมนิยม และกลุ่มสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ บาทหลวงจะมีอิทธิพลสำคัญในการบีบบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายเพิ่มผลประโยชน์ให้กับศาสนจักร ขณะเดียวกันก็สามารถชักจูงไม่ให้ชาวคริสต์ไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้สมัครพรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์ได้

สำหรับในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายในเอเชีย แอฟริกาและลาตินอเมริกานั้น กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน เช่น สถาบันราชการ สถาบันทหาร มีการจัดตั้งเป็นอย่างดี มีงบประมาณในการใช้จ่ายมากและมีอำนาจมากในสังคม ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) นอกจากสถาบันมีน้อยหรือไม่ก็ขาดประสิทธิภาพ ดังปรากฏให้เห็นว่ารัฐบาลพลเรือนของประเทศกำลังพัฒนาที่มาจากทางเลือกตั้ง มักถูกโค่นล้มโดยฝ่ายทหารซึ่งมักจะทำรัฐประหารเพื่อยึดอำนาจทางการเมืองเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์เหนือกลุ่มอื่น ๆ อยู่เนื่อง ๆ

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups)

กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการในที่นี้ หมายถึง มีการจัดการตั้งสมาชิกเป็นการแน่นอน เป็นกลุ่มที่ดั่งขึ้นมาเพื่อเป็นปากเป็นเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ และจะทำการจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างถาวร การเรียกร่องผลประโยชน์กระทำโดยมีการวางแผนเป็นอย่างดีและมีขั้นตอนของการดำเนินงานที่แน่นอน

กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ ที่สำคัญได้แก่ สหพันธ์กรรมกร หอการค้า สมาคมผู้ผลิต สมาคมเชื้อชาติ องค์กรทางศาสนา และองค์กรเอกชนต่าง ๆ ในสังคมที่พัฒนา

แล้วกลุ่มเหล่านี้จะได้เปรียบกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (non-associational interest groups) และจะได้รับการยอมรับว่าชอบธรรมในสังคม

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

1. ทฤษฎีการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์⁸

การกำหนดนโยบายโดยอิงการมองนโยบายสาธารณะเป็นผลจากการต่อสู้ช่วงชิงผลประโยชน์เป็นทฤษฎีการเมืองอันเป็นที่ยอมรับกันในสหรัฐอเมริกา นักวิชาการที่อธิบายเรื่องนี้ได้ละเอียดมีอยู่สองคน คือ John Calhoun และ David Truman

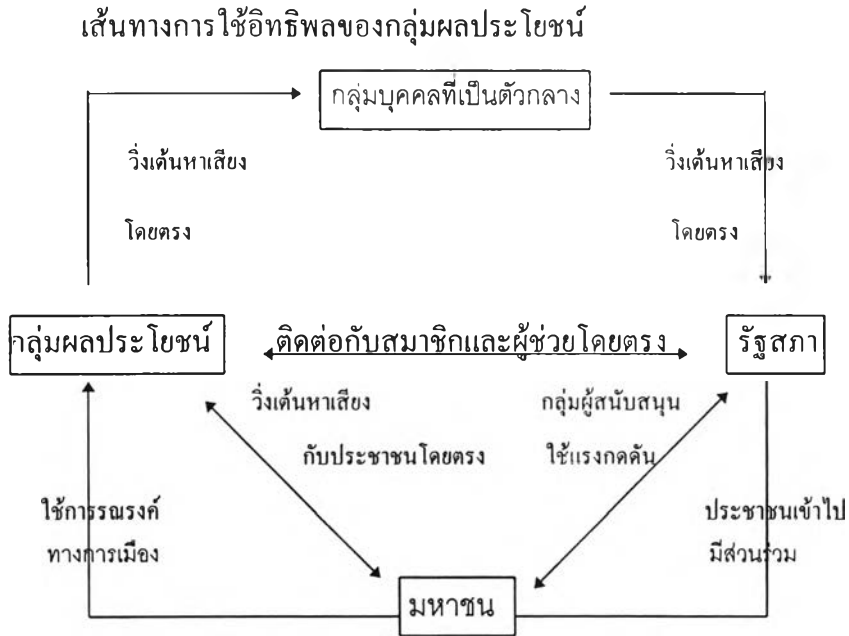
เนื้อหาหลักของทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (interest group theory) นี้ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าในกระบวนการประชาธิปไตยนั้นด้วยการให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ แสดงออกถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม ผลสุดท้ายจะเป็นนโยบายสาธารณะ

John Calhoun ได้อธิบายหลักการของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกล่าวว่าการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายใด ๆ ก็ตาม เกิดขึ้นจากการมีกลุ่มที่มีอิทธิพลที่รวมตัวเป็นกลุ่มเสียงข้างมาก (concurrent majority) ที่แสดงออกว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไรก่อนที่จะอนุมัติออกมาเป็นนโยบาย วิธีการก็โดยกลุ่มแต่ละกลุ่มจะให้ความเห็นและออกมาเป็นมติของกลุ่มตน ซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะเอาความเห็นของกลุ่มเสนอต่อรัฐบาล รัฐบาลก็จะชั่งน้ำหนักผลดีผลเสียออกเป็นมติของแต่ละกลุ่ม ในที่สุด รัฐบาลก็จะออกมามีลักษณะเป็นการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลคงไม่มีเวลาเหลือเพียงพอที่จะต้องฟังเสียงทุก ๆ กลุ่มในทางปฏิบัติแล้วคงฟังเสียงที่คาดว่านโยบายนั้น ๆ กระทบมากที่สุด

นักวิชาการอีกคนหนึ่งที่พยายามอธิบายความสำคัญของกลุ่มในการกำหนดนโยบาย คือ David Truman ก่อนที่จะไปพูดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย สมควรที่จะพูดถึงคำนิยามที่ Truman ใช้ก่อน คือ กลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ หมายถึง กลุ่มนั้นซึ่งผูกพันกันด้วย

⁸ สมพร เพ็ญจันทร์. นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2539) , หน้า 58-60.

เจตคติร่วมที่ทุกคนเห็นร่วมกันเกี่ยวกับผลประโยชน์และสะท้อนให้กลุ่มอื่น ๆ ในสังคมเห็น ไม่ว่าจะเป็นการเกิดขึ้นของกลุ่ม การบำรุงรักษากลุ่ม รวมถึงการพัฒนาให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น



โดยสรุปแล้ว กลุ่มผลประโยชน์เป็นผลพวงจากสังคมอิสระที่ก่อรูปให้การเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น ในรัฐธรรมนูญของอเมริกาได้กำหนดให้ความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เห็นได้ในทุกมุมของการเมือง กลุ่มที่ไม่ได้ผลประโยชน์จากฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายบริหารก็ยังสามารถนำเอาเรื่องนั้นไปฟ้องศาลได้ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลสูง ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ กลุ่มแรงงาน และการเกษตร เป็นต้น

การวิงเต้นหาเสียง (lobbying) เป็นความสัมพันธ์โต้ตอบกัน อันเป็นเหตุให้การทำกิจกรรมทางการเมืองดำเนินงานต่อไปได้ กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามผลักดันให้การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนเองให้มากที่สุด โดยทั่วไปแล้ว การวิงเต้นหาเสียงในรัฐสภาจะมีกระบวนการที่ซับซ้อนและกิจกรรมที่ยุ่งยากมากกว่าในส่วนอื่น ๆ ของรัฐบาล

2. ทฤษฎีการเมืองแบบกลุ่มผลักดัน

การเมืองแบบกลุ่มผลักดันมีประเด็นสำคัญในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองว่า เป็นปรากฏการณ์ของการต่อรอง ต่อสู้ แข่งขัน ระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ในสังคม เพื่อที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในทางการปกครองหรือผลักดันสิ่งที่สมาชิกเชื่อหรือ เห็นดีเห็นงาม จุดหมายหรือเจตนาของการรวมกลุ่มก็คือ ความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการ ดำเนินการทางการเมืองในการผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐในอันที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มคน⁹

ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล ได้แบ่งกลุ่มผลักดัน (pressure group) ออกเป็น 2 ประเภท ในกรณีของประเทศอังกฤษ คือ กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และกลุ่มแสดงทัศนะมุ่ง (promotional groups) ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันทัศนะหรือประเด็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นการเฉพาะ (บางรายเรียกว่า cause หรือ attitude หรือ ideological หรือ preference groups) ดังรายละเอียด ดังนี้

(1) กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน และการแบ่งแยกหน้าที่ที่เฉพาะ เช่น การเกิดกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่อาศัยกลุ่มเป็นตัวแทนในการผลักดันเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก โดยเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การก่อเกิดนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งหากนำมาประยุกต์กับสังคมไทยได้แก่ กลุ่มสมาคมชาวไร่อ้อย กลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน กลุ่มครู หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม ฯลฯ

(2) กลุ่มแสดงทัศนะมุ่ง (promotional groups) คือกลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันทัศนะ หรือประเด็นเรื่องราวในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นการเฉพาะ เช่น กลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่คัดค้านการสร้างเขื่อน คัดค้านอาวุธนิวเคลียร์ ฯลฯ กลุ่มเหล่านี้ไม่เพียงแต่ผลักดันผ่านกระบวนการทางนโยบายเท่านั้น หากยังใช้วิธีการทางการเมืองในลักษณะที่เรียกว่า การกระทำโดยตรง (direct action)

⁹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองของกระบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540. หน้า 13-17.

งานของ Castle ได้พยายามขยายลักษณะกลุ่มอิทธิพลที่พยายามก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภท (ทั้งโดยการดำเนินการฝ่ายกิจกรรมของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม) คือ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มทัศนคติ (attitude group) ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือคุณค่าที่จำเพาะเจาะจง โดยสมาชิกของกลุ่มอาจไม่ได้มีผลประโยชน์ร่วมกันแต่มีทัศนคติร่วมกัน

James Madison ได้อธิบายสาเหตุของการเกิดขึ้นของกลุ่มเฉพาะ (factions) ว่าความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นความไม่จริงยั่งยืนที่สุดเพราะมนุษย์แต่ละคนมีทรัพย์สินที่ไม่เท่ากันจึงนำไปสู่การเกิดกลุ่มเพื่อพิทักษ์ป้องกันและเรียกร้องในส่วนของกลุ่มที่ยังไม่มี ส่วนความแตกต่างในความสามารถของมนุษย์ มนุษย์มีความสามารถทางสติปัญญา สมอง ความชำนาญพิเศษตามถนัดไม่เท่ากัน เมื่อมนุษย์อยู่ในระบบเสรีก็จะเกิดกลุ่มเพราะคนที่มีความสามารถเหมือน ๆ กันหรือคล้ายกัน เนื่องจากความสามารถของสติปัญญาจะทำให้การได้ทรัพย์สินที่ไม่เหมือนกัน และนำมาสู่กลุ่มเพื่อพิทักษ์ป้องกันและเรียกร้องทรัพย์สินเช่นกัน กล่าวโดยสรุปในทัศนะของ Madison เงื่อนไขสำคัญที่สุดที่ทำให้ผู้คนมารวมกันในลักษณะของกลุ่มทางการเมือง คือ เรื่องของทรัพย์สินสมบัติ

ส่วน Tocqueville ได้อธิบายว่าเหตุที่ชาวอเมริกันมีสมาคมหรือกลุ่มเกิดขึ้นอย่างมากมาย การรวมกลุ่มทางการเมืองเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวอเมริกันอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ในประเทศประชาธิปไตยแบบอเมริกันนั้น ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ การรวมกลุ่มเป็นหลักประกันและเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต่อสู้กับการก้าวถอยจากรัฐบาล

David Truman เสนอว่าความสลับซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มขึ้นเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์ ความสลับซับซ้อนของสังคม ก็คือ ลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจและการแบ่งแยกอย่างเฉพาะในโครงสร้างทางสังคม (social differentiation) รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ตัวอย่าง เช่น การเพิ่มขึ้นของภาคธุรกิจเฉพาะทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางธุรกิจในลักษณะของวงจรหรือกระบวนการ ซึ่งในวงจรทางธุรกิจมีส่วนเฉพาะทางธุรกิจที่ทำการผลิตเฉพาะด้าน ดังที่ได้อธิบายให้เห็นถึงสภาพตั้งแต่หลังสงครามกลางเมือง ได้มีคนทำฟาร์มเพิ่มมากขึ้น เกิดการแบ่งแยกแตกต่างภายในโครงสร้าง นอกจากนี้ นวัตกรรมของเทคโนโลยีในไร่นา การเกิดระบบขนส่งที่ก้าวหน้า ฯลฯ ได้ก่อให้เกิดความแบ่งแยกแตกต่างของคนทำฟาร์มเกิดเป็นผลประโยชน์เฉพาะส่วน และปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในวงจรธุรกิจทำให้เกิดความขัด

แข่งด้านผลประโยชน์ ค่านิยม ทำให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์จากจุดของส่วนตัวขึ้น

การเมืองของกลุ่มผลักดันทางการเมือง (politics of pressure groups) หรือ สำนักกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) จึงอธิบายการเกิดขึ้นของกลุ่มว่าเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมมนุษย์ แต่มีมูลของการรวมกลุ่มที่มีลักษณะแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคมเศรษฐกิจและการเมือง กลุ่มทางการเมืองเป็นกลุ่มที่รวมกันภายใต้เหตุผลของอุดมคติหรือผลประโยชน์ในทางการเมืองร่วมกัน มูลเหตุหรือเจตนาของการรวมกลุ่มทางการเมืองในลักษณะที่เรียกว่า กลุ่มผลักดัน (pressure group) ที่สำคัญ ก็คือ การมีเจตนาเพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน ซึ่งในบทความชิ้นนี้ใช้คำว่า กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพล ในความหมายเดียวกัน หรือความสำคัญในผลประโยชน์ร่วมกันเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์

ส่วนการอธิบายการเกิดหรือที่มาของ “กลุ่มทักษะ” หรือ “กลุ่มทักษะมุ่ง” ก็จะอธิบายจากฐานเดียวกันกับกลุ่มผลประโยชน์ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ได้ขยายผลประโยชน์จากวัตถุประสงค์มาสู่ผลประโยชน์ในเชิงอุดมการณ์ ค่านิยม ความเชื่อ

ดังนั้น ถ้ามองจากฐานของกลุ่มผลประโยชน์ การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างหรือบริบททางสังคม-เศรษฐกิจ และการเมืองจะมีผลต่อการรวมกลุ่มผลประโยชน์ก็คือ ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ผลประโยชน์ของบุคคลในสังคมก็จะมี ความแตกต่างหลากหลาย และจะมีกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายมากขึ้นด้วย ดังเช่น กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมสมัยใหม่ จะมีความแตกต่างหลากหลายมาก

การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง บริบททางสังคม-เศรษฐกิจและการเมือง จึงเป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้เกิดกลุ่ม กล่าวคือ ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปได้ก่อให้เกิดความต้องการในผลประโยชน์ใหม่ ๆ อย่างไร จะนำมาซึ่งการรวมกลุ่มใหม่ ๆ ของปัจเจกชนภายใต้ผลประโยชน์ใหม่เพื่อที่ปัจเจกบุคคลจะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการบรรลุผลประโยชน์นี้ได้อย่างไร เช่น สภาพการเติบโตไปสู่ความเป็นเมืองจะก่อให้เกิดการแบ่งงานกันทำและนำมาสู่การอาชีพเฉพาะ ทำให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มอาชีพในลักษณะเฉพาะมากยิ่งขึ้น หรือกระบวนการพัฒนา

อุตสาหกรรมทำให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมผลิตสินค้า ข่มก่อกำให้เกิดการตั้งกลุ่มของเจ้าของผู้ผลิตกับอีกกลุ่มหนึ่ง คือ ผู้ใช้แรงงานในลักษณะของสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง ฯลฯ

พื้นฐานของทฤษฎีกลุ่มที่สำคัญ จึงมุ่งอธิบายการใช้กลุ่มในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลภายใต้ระบบการเมืองหรือโครงสร้างของสังคมการเมืองที่หยุดนิ่ง การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมการเมืองจึงมักอยู่ในหัวข้อการศึกษา เช่น การปฏิบัติ การก่อการร้ายทางการเมือง ฯลฯ

วิธีการต่อสู้หรือเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อบรรลุจุดหมายของการรวมกลุ่มในกรอบกลุ่มผลักดันให้ความสนใจว่า กลุ่มจะมีวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอย่างไร เช่น การผลักดันรัฐบาลและรัฐสภา รวมทั้งการแสวงหาความเห็นจากสาธารณชนเพื่อใช้เป็นแรงกดดันในการตัดสินใจกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งก็คือการต่อสู้ที่จำกัดขอบเขตอยู่ในช่องทางของระบบการเมืองปกติ โดยผ่านช่องทางที่มีอิทธิพลของระบบการเมืองที่เป็นส่วนสำคัญของการตัดสินใจทางการเมืองหรือการกำหนดนโยบาย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับยุทธวิธีการในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่กล่าวถึงกันโดยทั่ว ๆ ไป ก็ได้แก่ วิธีการล็อบบี้ การมีระบบความเกี่ยวพันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เชื่อมโยงระหว่างกลุ่มต่าง ๆ กับรัฐบาล รัฐสภา การรณรงค์สาธารณะ ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปในด้านการดำเนินการทางการเมือง และฐานะของทรัพยากรทางการเมืองกลุ่มผลักดันพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองเพื่อเข้าถึงศูนย์กลางการตัดสินใจและอาศัยฐานทรัพยากรของกลุ่มในเรื่องทรัพยากรและความชำนาญของสถาบัน ไม่ใช่เรื่องของการระดมจากส่วนต่าง ๆ ของสังคม หัวใจของการเมืองก็คือ เกมของการกระจายทรัพยากรหรือการเข้าถึงผลประโยชน์ทางสังคมที่กลุ่มต่าง ๆ เล่น

ความไม่เพียงพอของทฤษฎีกลุ่มผลักดันในการอธิบายการเกิดกลุ่มทางการเมือง ก็คือ ประการแรก ถือเป็นหลักการว่ากลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นและขยายตัวเพื่อปกป้องความต้องการผลประโยชน์หรืออัตตลักษณ์ร่วมของกลุ่ม ซึ่งอธิบายว่าเป็นเงื่อนไขเพียงพอ (sufficient condition) สำหรับการเกิดขึ้นขององค์กรทางการเมือง

3. ทฤษฎีตัวแบบสถาบัน (Institutional and Constitutional Theory)

ทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการบริหารงานของภาครัฐเป็นสำคัญ อันเป็นการพัฒนาระดับหลังสุดของทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้กรอบของทฤษฎีนี้ได้ก่อให้เกิดทฤษฎีเครือข่ายนโยบาย (Policy Network Theory) และทฤษฎีนโยบายเพื่อชุมชน (Theory of Policy Community)¹⁰

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาในแง่ของบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว จะพบว่าเราสามารถจัดแบ่งพัฒนาการของทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ตามตารางที่ 1

พัฒนาการของทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้นเป็นการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของแต่ละทฤษฎี และบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายซึ่งมีประโยชน์อย่างยิ่งในการวิเคราะห์บทบาทของรัฐในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อชี้จุดเหมาะสมว่ารัฐควรจะทำอะไร และไม่ควรจะทำอะไรเป็นสำคัญ

กระบวนการกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่สามารถผลักดันให้เกิดการปฏิบัติงานได้ อันได้แก่ นักการเมืองเลือกตั้งข้าราชการผู้ได้รับมอบหมาย และตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลให้น้ำหนักแก่ข้าราชการประจำ ซึ่งกลุ่มทฤษฎีตามสถานการณ์โจมตีว่าหลักการนี้ไม่เป็นจริง และไม่เป็นหลักประกันที่ทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีกว่า

¹⁰ Hill Michael. J, the Policy Process in the Modern State. (London : Prentic Hall , 1997), pp 65-97.

ตารางที่ 1 : พัฒนาการของทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ทฤษฎีดั้งเดิม	พัฒนาการ	พัฒนาการหลังสุด
พหุนิยม (pluralism)	ทฤษฎีอำนาจร่วม (corporatist theory)	เครือข่ายนโยบายและ นโยบายชุมชน (networks and policy communities)
พหุภาคีแนวทฤษฎีทางเลือก (public choice pluralism)	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วย ราชการ (economic theory of bureaucracy)	รูปแบบราชการ (bureau shaping)
ทฤษฎีผู้นำ (elitism)	ศึกษาลักษณะของข้าราชการ อย่างกว้างขวาง (wider exploration of characteristics of bureaucrats)	เกี่ยวกับผู้บริหารระดับสูง (core executive)
ทฤษฎีมาร์กตามแนวการ บริหาร (instrumental Marxism)	ทฤษฎีอำนาจร่วมตามแนวคิด มาร์ก (marxist corporatism)	
ทฤษฎีมาร์กตามแนวโครงสร้าง (structural Marxism)	ทฤษฎีรัฐเบ็ดเสร็จ (autonomous state)	
ทฤษฎีโครงสร้าง / การปฏิบัติ งาน	วิเคราะห์สถาบัน	วิเคราะห์ข้อจำกัดของ รัฐบาล

ในการศึกษากระบวนการนโยบายมักพูดถึงเรื่องบทบาทที่แยกเป็นของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แบบจำลองของ Simon ซึ่งว่า นักการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดหลักการใหญ่ ส่วนรายละเอียดในการปฏิบัติเป็นหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการ Simon ได้อ้างงานของ Wilson ซึ่งพยายามที่จะแบ่งเขตแดนระหว่างการเมืองกับการบริหารบ้านเมือง เช่นเดียวกับความพยายามที่จะแบ่งระหว่างงานกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นที่ยอมรับว่าในระยะเริ่มต้นของกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น นักการเมืองเป็นผู้มีบทบาทสำคัญเป็นอันดับแรก

อย่างไรก็ดีมักปรากฏเสมอว่าทั้งสองฝ่ายถ้าว้าเส้นซึ่งกันและกันโดยข้อเท็จจริง ข้าราชการประจำมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากกับการกำหนดนโยบายในขณะนี้ นักการเมืองต้องการตอบสนองผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หากพิจารณาบทบาทของฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแล้วจะพบว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายมี 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก : กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พยายามเข้ามามีอิทธิพล และต่อรองเกี่ยวกับนโยบาย

ฝ่ายที่สอง : กลุ่มภายในรัฐ ทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง และมาจากการแต่งตั้งที่เข้ามามีบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ โดยจะแบ่งประเภทของการกำหนดนโยบายสาธารณะ และขั้นตอนของผู้ที่เกี่ยวข้อง พอสรุปได้จากงานของ Lowi ดังนี้

ประเด็น	การเมืองในระบบพรรค	การเจรจาต่อรอง	การบริหารจัดการ
ประเด็นส่วนนโยบาย	ส่งผลกระทบต่ออย่างมากในด้านการกระจายอำนาจหรือทรัพยากร	ผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพล	ผลกระทบเป็นการทั่วไป
ผู้แสดงบทบาทสำคัญ	พรรคการเมือง	กลุ่มผลประโยชน์	ข้าราชการ
ลำดับขั้นตอน - ขอบเขต	สาธารณะ	สาธารณะและเอกชน	เอกชน
ลำดับขั้นตอนที่สำคัญ - เวลา	ระยะเริ่มแรก	กลาง	ระยะสิ้นสุด

การแบ่งประเภทเช่นนี้ ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญเกี่ยวกับประเด็นปัญหาผู้แสดงบทบาทที่สำคัญ ลำดับขั้นตอนด้านขอบเขต และลำดับขั้นตอนด้านเวลา

ทฤษฎีตัวแบบสถาบันนี้ เป็นทฤษฎีดั้งเดิมในการอธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะ ที่ถือว่ารัฐบาลเป็นสถาบันเดียวที่มีความชอบธรรม (legitimacy) ในการกำหนดนโยบาย แต่เพียงฝ่ายเดียว นโยบายที่กำหนดขึ้นมีลักษณะเป็นการครอบคลุมทั่วไป แต่องค์กรของรัฐบาลเท่านั้นที่จะบังคับบังคับได้ ซึ่งภายใต้คุณลักษณะพิเศษขององค์กรภาครัฐดังกล่าวแล้ว การกำหนดนโยบายโดยใช้แนวทางรูปแบบสถาบันนี้ยังคงเป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างกว้างขวาง จุดเน้นของวิธีการกำหนดนโยบายแบบนี้จะเป็นการพรรณนาถึงสถาบันของรัฐบาลโดยบรรยายโครงสร้าง การจัด

องค์กร หน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่โดยให้ความสนใจที่จะค้นหาผลกระทบขององค์กรต่อผลผลิตนโยบายน้อยมาก¹¹

อย่างไรก็ดี เมื่อพัฒนาการของรูปแบบภาครัฐได้เปลี่ยนไป ปรากฏว่าได้เกิดตัวแบบการอธิบายองค์กรนอกระบบราชการที่สำคัญ 2 ตัวแบบคือ ตัวแบบ “ภาครัฐสังคมนิยมจำกัด” (state corporatism) และตัวแบบ “ภาครัฐ - สังคม แบบเสรี” (liberal corporatism)¹² ขึ้น ข้อสรุปของแบบแรกคือ กลุ่มในสังคมนิยมบทบาทในเวทีอำนาจการเมืองจำกัด คือ กลุ่มที่รัฐจัดตั้งและวางกรอบการดำเนินกิจกรรมตามที่รัฐต้องการ กลุ่มเหล่านี้จะขาดอำนาจต่อรอง ส่วนตัวแบบที่สอง เป็นกรณีที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจที่มีอำนาจต่อรองสูง และกระทำกิจกรรมภายนอกกรอบที่รัฐกำหนด รวมทั้งอาจมีความขัดแย้งด้านนโยบายกับรัฐอีกด้วย กรณีหลังนี้เป็นกรณีของการเคลื่อนไหว สามารถใช้เป็นตัวแบบในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนอกระบบราชการกับภาคราชการได้ ดังกรณีของกระบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมกับรัฐ ซึ่งจะพัฒนาเป็นความร่วมมือและการสร้างเครือข่ายด้านนโยบายเพื่อสังคมและชุมชนต่อไป

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ¹³

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกาตอนต้น ทศวรรษที่ 1970 และยุโรปในปลายทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ เนื่องจากนักวิชาการค้นพบว่าได้เกิดช่องว่างระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่ง Hargrove ใช้คำว่า “missing link” และยังไม่มียานวิชาการของใครที่สนใจประเด็นนี้โดยเฉพาะ Pressman and Wildavsky ก็สนใจเฉพาะปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่จริงในองค์กร (de facto) ส่วน Wilson ก็สนใจความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายกับการบริหารจัดการ ความตื่นตัวในประเด็นนี้เกิดขึ้นในครึ่งหลังของทศวรรษที่ 20 Gunn สรุปว่า นักวิชาการสนใจประเด็นการกำหนดนโยบาย ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของผู้บริหาร

¹¹ สมพร เพ็ญจันทร์. นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ. หน้า 60.

¹² ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การเมืองของกระบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย. หน้า 293.

¹³ Hill. Michal, J ., The Policy Process in the Modern State. op.cit.,pp.127-152.

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์ใหม่ (paradigm shifts) ในทางสังคมศาสตร์ และมีพัฒนาการทางวิชาการใหม่เกิดขึ้น จึงได้มีการแยกศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมาเป็นอีกส่วนหนึ่ง

1. แบบจำลองการสั่งการจากบนสู่ล่าง (the top-down model)

Easton เจ้าของทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะในรูปแบบของการนำปัจจัย (input) เข้าไปในระบบการตัดสินใจ (decision system) และปรากฏผลลัพธ์ (output) ออกมาเป็นรูปนโยบายสาธารณะ แบบจำลองนี้ความจริงมีข้อจำกัดอยู่มาก แต่ก็ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการแยกแยะระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปใช้ปฏิบัติ

Van Meter และ Van Horn ได้ให้นิยามกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็น “เป็นการกระทำของภาครัฐหรือภาคเอกชน (กลุ่ม) ที่กำกับให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ก่อนการกำหนดนโยบาย” ซึ่งสอดคล้องกับ Pressman and Wildavsky ซึ่งกล่าวว่า “การปฏิบัติต้องมีวัตถุประสงค์เดียวเหมือนตัวนโยบาย” งานวิชาการเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีใช้งานที่ศึกษาเพื่อให้นโยบายสามารถบรรลุผลสำเร็จได้เสมอ แต่หลายครั้งเป็นการแสดงให้เห็นว่า เกิดข้อผิดพลาดอะไรในการกำหนดนโยบายกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายนั้น ๆ ในสหรัฐอเมริกา มีผู้สนใจศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากการคาดหมายของนโยบายรัฐบาลกับปรากฏการณ์ที่เป็นจริงในระดับรัฐอยู่เป็นจำนวนมาก

Pressman and Wildavsky สรุปว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงอยู่กับการประสานระหว่างองค์กรต่าง ๆ กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น การปฏิบัติต้องเชื่อมโยงกับลูกโซ่ของการปฏิบัติงาน (implementation chain) ดังนั้นความเข้มข้นของการประสานระหว่างหน่วยงานต้องทำให้ได้ใกล้ 100% ถ้าทำไม่ได้ 100% จะเกิดส่วนขาด (deficit) ของการประสานงานขึ้น และอาจมีการสะสมส่วนขาดของการประสานงานนี้ให้ใหญ่โตขึ้นจนถึงขั้นความล้มเหลวของนโยบายได้

แนวคิดเกี่ยวกับส่วนขาดของการประสานงานสะสมนี้ ปรากฏชัดในงานศึกษาเกี่ยวกับการบริหารในประเทศอังกฤษ คือ งานของ Christopher Hood ซึ่งเสนอว่า “แนวทางหนึ่งในการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือให้เริ่มต้นจากการคิดว่าการบริหารงานที่สมบูรณ์แบบ (perfect administrative) ควรจะเป็นอย่างไร ทำนองเดียวกับนักเศรษฐศาสตร์ในแบบจำลองของการแข่งขันที่สมบูรณ์แบบ (perfect competition) สภาพการบริหารที่สมบูรณ์แบบคือสถานการณ์ซึ่งปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับทรัพยากร และการยอมรับทางการเมือง ก่อให้เกิดการ

บริหารที่สมบูรณ์แบบได้ และ Hood ได้พัฒนางานของตนเอง โดยชี้ข้อจำกัดของการบริหารเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังร่วมกับ Andrew Dunsire เสนองงานศึกษาที่ใกล้เคียงกับโลกที่เป็นจริงมากขึ้น

งานที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษในระยะต่อมาคืองานของ Hogwood and Gunn ซึ่งได้เสนอเงื่อนไข 10 ประการ ที่จะต้องเกิดขึ้นในสภาพการบริหารที่สมบูรณ์แบบ (perfect administration) ดังนี้

- (1) ปัจจัยภายนอกไม่สามารถทำให้หน่วยปฏิบัติงาน เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติงานได้
- (2) การมีเวลาและทรัพยากรอย่างเพียงพอ ในการปฏิบัติงานตามโครงการ
- (3) ข้อจำกัดทั้งในด้านทรัพยากรโดยรวม ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในแต่ละขั้นตอน รวมทั้งการระดมทรัพยากรต้องเป็นจริงและเพียงพอ
- (4) นโยบายที่นำไปใช้ในการปฏิบัติ ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง ตามหลักแห่งเหตุและผล
- (5) ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลต้องทำให้เกิดขึ้น และหากมีการแทรกซ้อนต้องมีน้อยที่สุด
- (6) หน่วยงานปฏิบัติงานมีหน่วยเดียว และต้องไม่พึ่งพาหน่วยอื่นจึงจะสำเร็จ หรือในกรณีที่มีหน่วยงานอื่นเกี่ยวข้อง จะต้องเป็นหน่วยงานอื่นจำนวนและความสำคัญจะต้องมีน้อยที่สุด
- (7) ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และข้อตกลงที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุ ต้องอยู่ในระดับสมบูรณ์ และความเข้าใจเช่นนี้ต้องดำรงอยู่ตลอดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (8) ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่ตกลงไว้ กรณีที่มีความสมบูรณ์ในรายละเอียดเหตุผล อาจจำเป็นต้องมีการวัดผลงานของผู้เกี่ยวข้องแต่ละคน
- (9) มีความสมบูรณ์ในการติดต่อสื่อสาร และการประสานงานระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
- (10) ผู้มีอำนาจสามารถสั่งการและต้องได้รับการปฏิบัติตามอย่างสมบูรณ์

ข้อเสนอของ Gunn เป็นลักษณะการบริหารสั่งการจากบนสู่ล่าง (top-down) โดยมีหน่วยงานกลาง เป็นผู้สั่งการเพื่อให้เกิดส่วนขาดของการบริหารน้อยที่สุด

งานวิจัยที่สหรัฐอเมริกาของ Sabatien and Mazmania ก็ได้ผลสรุปคล้ายคลึงกันว่าการบริหารงานจากบนสู่ล่าง จะบรรลุเป้าหมายได้ขึ้นอยู่กับ

- (1) ลักษณะของนโยบายต้องมีความชัดเจน
- (2) โครงสร้างการบริหาร ต้องให้เกิดช่องว่างของการประสานงานน้อยที่สุด
- (3) ป้องกันการรบกวนจากภายนอก
- (4) ควบคุมการบริหารงานของผู้มีบทบาทในการบริหาร

2. แบบจำลองการบริหารจากล่างขึ้นบน (the bottom-up model)

Elmore ได้ศึกษาจุดอ่อนของการจำลอง top-down model ซึ่งสนใจการกระทำของปัจเจกชน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาและเป็นผู้ซึ่งรู้แนวทางในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ดังนั้น จึงได้เสนอแนวการบริหารจากล่างสู่บนเป็นวิธีการที่น่าจะนำไปใช้ในปัจจุบัน

ข้อแตกต่างระหว่างแบบจำลองการบริหาร 2 แบบ มีดังนี้

	Top-down	Bottom-up
กรอบของนโยบายมีลักษณะ	ตามตัว	ยืดหยุ่น
มองนโยบายในฐานะ	ปัจจัย	ผลลัพธ์
ความรับผิดชอบต่อบุคคลอื่น	เชื่อมโยงต่อกระบวนการ นิติบัญญัติ	ปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการ ของลูกค้า หรือผู้รับบริการและผู้ต้อง ปฏิบัติตามกฎ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาเป็นพิเศษคือ ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งในกรณีของประเทศไทย มีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องดังนี้

- (1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
- (2) ข้อเสนอที่เรียกว่า “Queen Speech” ในตอนเริ่มสมัยประชุมสภา
- (3) สมุดสี “เขียว” และ “ขาว” ซึ่งแสดงวัตถุประสงค์ของนโยบายทั่วไป
- (4) การอภิปราย
- (5) การตรากฎหมาย และพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้นโยบายมีสถานภาพเป็นกฎหมาย
- (6) การออกกฎกระทรวง และระเบียบตามกฎหมาย
- (7) การแจกจ่าย ส่งสำเนา และข้อเสนอเทศอื่น ๆ ต่อราชการ
- (8) อธิบายรายละเอียด ระบบ และการทำงาน

ดังนั้น การปฏิบัติงานจะบรรลุเป้าหมายต้องประกอบด้วย การทำกฎหมาย และระเบียบให้ชัดเจน รวมทั้งการจัดระบบการบริหารให้สมบูรณ์ด้วย

การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการจัดองค์กร

การวิเคราะห์แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากจะพิจารณาจากมุมมองของทฤษฎีอำนาจการสั่งการแล้ว ยังอาจพิจารณาจากองค์กรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย งานวิชาการในด้านนี้ก็กำลังแพร่หลาย และมีพัฒนาอย่างรวดเร็วมาก ทั้งนี้ มีการพัฒนามาจากทฤษฎีการบริหารโดยระบบราชการ (theory of bureaucracy) ของ Max Weber จนกระทั่งมาเป็นทฤษฎีการบริหารงานสาธารณะสมัยใหม่ (new public management) ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีหลักการบริหารโดยราชการ (bureaucrat principle) กับหลักการบริหารโดยผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพ (professional principle) อีกด้วย

3. ทฤษฎีว่าด้วยราชการ (theory of bureaucracy)

จุดเริ่มต้นทฤษฎีว่าด้วยราชการมาจาก Max Weber นักทฤษฎีชาวเยอรมัน เมื่อตอนปลายศตวรรษที่ 19 โดย Weber ได้ศึกษาองค์กรของรัฐบาลในรัฐสมัยใหม่ เขาได้พบพลังอำนาจมหาศาลของข้าราชการในเยอรมัน

ทฤษฎีว่าด้วยราชการได้รับการขยายขอบเขตออกไปถึงทฤษฎีอำนาจของสังคม (theory of social power) รวมทั้งชนิดของอำนาจ (type of authority) ด้วย โดยชี้ให้เห็น

ว่าอำนาจนั้นมี 3 ประเภท คือ อำนาจเกิดจากบารมี (charismatic) อำนาจเกิดจากขนบธรรมเนียมประเพณี (traditional) และอำนาจเกิดจากเหตุผลทางกฎหมาย (rational legal)

อำนาจพื้นฐานของบารมีนั้น เกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษบนลักษณะและคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตามที่พัฒนามาเป็นเวลายาวนาน อำนาจในลักษณะเช่นนี้ค่อนข้างจะขาดเสถียรภาพ ส่วนอำนาจพื้นฐานของขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นเรื่องของการสร้างสมของสังคมมาเป็นเวลายาวนาน มีลักษณะเป็นอำนาจที่อยู่นิ่ง (static) อำนาจพื้นฐานของเหตุผลและกฎหมายนั้น เกิดขึ้นจากความเชื่อในกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ และถือว่าผู้ใช้อำนาจนั้นมีสิทธิที่จะใช้โดยถูกต้อง ระบบของอำนาจพื้นฐานนี้ ขึ้นอยู่กับพัฒนาการของระบบราชการ ซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารและกำกับกฎระเบียบเหล่านี้

Weber ยอมรับว่า พัฒนาการของการบริหารราชการได้เกิดขึ้นมา พร้อมกับพัฒนาการของสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ระบบราชการเป็นผลของการพัฒนาที่ซับซ้อนทางระบบเศรษฐกิจ และการเมือง โดยสรุปลักษณะสำคัญของระบบราชการมีดังนี้

(1) องค์กรต่อเนื่องที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกำหนด การปฏิบัติงานผูกพันกับกฎ ระเบียบต่าง ๆ การปฏิบัติงานภายในองค์กรใช้การเขียนเพื่อบันทึกการกระทำ การตัดสินใจ และกฎระเบียบต่าง ๆ

(2) การบริหารบุคคลในองค์กร เป็นแบบการปกครองตามลำดับชั้น (hierarchy) มีการกำหนดอำนาจภายใต้ลำดับชั้นต่าง ๆ อย่างชัดเจน รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการมีการกำหนดไว้ในแต่ละชั้นต่าง ๆ

(3) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้รับการแยกออกไปมิให้ผูกพันตามระบบบริหารหรือระบบการผลิต มิได้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของหากแต่ขึ้นอยู่กับอำนาจเท่านั้น

(4) บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้ง มิใช่ผู้ได้รับการเลือกตั้งบนพื้นฐานของคุณสมบัติที่เหมาะสม และระบบการส่งเสริมใช้ระบบคุณความดี (merit system)

(5) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานได้รับเงินเดือนตายตัว และมีเงื่อนไขการจ้างแน่นอน การแบ่งเงินเดือนเป็นไปตามลำดับของอำนาจหน้าที่ การจ้างงานมีลักษณะถาวรและมีหลักประกันมั่นคง รวมทั้งมีการจ่ายบำเหน็จเมื่อเกษียณอายุราชการ

4. ทฤษฎีว่าด้วยสังคมวิทยาขององค์กร (theory of the sociology of organization)

การศึกษาระบบบริหารโดยมุ่งพิจารณาองค์กรและความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กรในระยะต่อมา คือ งานของ F.W. Taylor ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นในการบริหาร โดยใช้ความสัมพันธ์ของบุคคลกับองค์กรเป็นหลัก ทั้งนี้เป็นเพราะ Taylor ต้องการลดจำนวนคนงาน และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานด้วยการจัดระเบียบและเงื่อนไขในการทำงานให้เหมาะสมกับคนมากที่สุด งานดังกล่าวได้ขจัดความจำกัดของกฎระเบียบภายใต้ทฤษฎีของ Max Weber ออกไป และทำความเข้าใจในองค์กรเข้ามาทดแทน

ในทศวรรษ 1920 และ 1930 ทฤษฎีการบริหารได้ค่อย ๆ พัฒนาไปโดยเคลื่อนจากการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ มาเป็นการเข้าใจชีวิตขององค์กร

Elton Mayo ศึกษาที่ Hawthorne Research ทราบว่า กิจกรรมสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่องค์กรมีความสำคัญมากกว่าการสร้างกลไกในการทำงานเสียอีก

ต่อมาในทศวรรษที่ 1940 และ 1950 เมื่องานวิจัยด้านสังคมศาสตร์ขยายตัวขึ้นอย่างมากในสหรัฐอเมริกา พัฒนาการของทฤษฎีองค์กร ได้เกิดขึ้น 2 แนวทาง คือ

1. นักสังคมวิทยาและมนุษยวิทยาได้หยิบงานของ Weber มาพิจารณาใหม่ โดยนักสังคมวิทยามุ่งศึกษาความสำคัญความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการของระบบเดิม ส่วนนักสังคมจิตวิทยามุ่งศึกษาความขัดแย้งของความต้องการของมนุษย์ กับการจัดองค์กรแบบเป็นทางการเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดของการบริหารในองค์กร

2. การพัฒนาจากงานของ Mayo กับพวก ซึ่งเน้นปรับระบบการจัดระบบความสัมพันธ์ของกลุ่มคนทำงานให้สามารถทุ่มเทการทำงานให้แก่องค์กรอย่างเต็มที่ โดยไม่ยึดติดกับระบบสายการบังคับบัญชา

ระบบการบริหารงานสาธารณะยุคใหม่ (new public management system)

การพัฒนากระบวนการบริหารได้เปลี่ยนแปลงไปจากระบบข้าราชการแบบดั้งเดิม ไปสู่การบริหารองค์กรยุคใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลังสุด ได้เข้าสู่แนวคิดเรื่องการ

บริหารงานด้านสาธารณะแนวใหม่ (new public management) ซึ่งถือว่าการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐครั้งใหญ่ Hood ถือว่าเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของโลก (new global paradigm) โดย Hood ได้เสนอบัญญัติ 7 ประการ เพื่อการก้าวข้ามทศวรรษที่ผ่านมา ดังนี้

1. การบริหารงานสาธารณะตกอยู่ในมือของนักบริหารมืออาชีพ
2. ผลงานต้องมีมาตรฐานและวัดผลได้
3. เน้นการควบคุมผลผลิตเป็นสำคัญ
4. ไม่มีการแยกหน่วยในงานภาครัฐ
5. มีการแข่งขันมากขึ้นในงานภาครัฐ
6. ใช้รูปแบบการบริหารของภาคเอกชน
7. มีระเบียบวินัยและประหยัดการใช้ทรัพยากร

Hood ชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานราชการแนวใหม่มุ่งสู่ประสิทธิภาพ (efficiency) ก่อนเสมอภาค (equity) แต่ต้องไม่ขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค นอกจากนี้ การบริหารงานยุคใหม่ต้องยึดหลัก accountability เป็นสำคัญด้วย

5. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติ นั้นอาศัยตัวแบบ(models) หรือแนวทางในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 6 ตัวแบบ¹⁴ คือ

5.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ในแนวทางที่ยึดหลักเหตุผล เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเรื่องของการใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (ration model) มาทำการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายมาปฏิบัติ การใช้คำว่า “ยึดหลัก

¹⁴ วัลลภ ลำพาย, ปัญหาและกระบวนการทำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทยไปปฏิบัติ, วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 47-54.

เหตุผล” ในที่นี้หมายถึงความจำเป็นขององค์กรที่จะต้องมีการดำเนินงานในฐานะที่เป็น “rational value maximizes” ซึ่งมีพฤติกรรมที่เน้นวัตถุประสงค์เป็นแนวทาง (goal-directed behavior) เพื่อให้องค์กรนั้น ๆ สามารถสร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักมากที่สุด โดยนัยดังกล่าว ตัวแบบนี้จึงยึดถือฐานคติ (assumptions) ที่ว่า โครงการที่ประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมาย และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์กร มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ เงื่อนไขข้างต้นนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ เพราะการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจว่าอะไรเป็นความต้องการแล้วก็เป็นาง่ายที่ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจที่เด่นชัด มีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่น ในอีกด้านหนึ่ง การมอบหมายงานย่อมช่วยทำให้การกำหนดมาตรฐานในการทำงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยง่าย ยิ่งไปกว่านั้นการมีการกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิกระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารโครงการสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้ายระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมชาติยิ่งขึ้น ในทางกลับกัน การมีความเป็นธรรมในระบบย่อมจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

5.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ในแนวทางที่สอง เป็นเรื่องของ การนำตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) มาทำการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายมาปฏิบัติ ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ

5.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ

ในแนวทางที่สาม เป็นเรื่องของการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคิดที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะการแยกว่า การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูงและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนัก และเห็นว่าความสำเร็จของโครงการก็คือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

5.4 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ

ในแนวทางที่สี่ เป็นเรื่องของ การนำตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model) มาศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาองค์การ ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ในองค์การ ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal positions) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์การ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์การ ในทฤษฎีนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด หรือที่ลิปสกี (Lipsky) เรียกว่า street-level bureaucrats สามารถใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยึดเยียดโครงการใหม่ ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้น การหวังที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ ๆ มาใช้ก็ดี การออกกฎ ระเบียบแบบแผน เพื่อ

หวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชน ทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ดี มักจะไร้ผล โดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหาร ที่ขาดประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามความล้มเหลวมักเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า

5.5 ตัวแบบทางการเมือง

ตัวแบบนี้มีพื้นฐานและพัฒนามาจากผลการศึกษาของ อิลิสัน (Alilison) เพรสแมน (Pressman) วิลดาฟสกี (Wildavsky) บาร์เดชห์ (Bardach) ซาบาเตียร์ (Sabatien) และ แมซมานเนียน (Mazmanian) ตามลำดับ ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างสมานฉันท์ (consensus) วิธีการของการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้ง (conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังจะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายก็คือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ทุกฝ่ายจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนก่อนเป็นเบื้องแรก

ดังนั้น ตามแนวทางนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะ อำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน ที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (players) แต่ละคนเป็นสำคัญ

5.6 ตัวแบบทั่วไป

ตัวแบบทั่วไป (general model) เป็นผลงานของ แวน มีเตอร์ (Van Meter) และแวน ฮอร์น (Van Horn) ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ อีสตัน (Easton) ผนวกกับการนำผลการศึกษาทางด้านทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผล

การปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้ แม้จะไม่ใช่เป็นความพยายามโดยตรงที่จะ ประสานตัวแบบต่าง ๆ ตาม 5 แนวทางดังกล่าวข้างต้นเข้าไว้ด้วยกันก็ตาม แต่กรอบของตัวแบบก็ ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไป ของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น ๆ

ในรายละเอียด ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก 3 ปัจจัยด้วยกันคือ กระบวนการในการสื่อข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ในด้านการสื่อข้อความ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่จะนำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

ในด้านปัญหาทางสมรรถนะ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่าจะทำให้งานให้เป็นไปตามที่คาดหวังได้เพียงใด ความสามารถดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพอเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมมุ่งใจที่จะทำให้มีการ ปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนสภาวะ ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยทั่วไป

ในด้านของตัวผู้ปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง ความร่วมมือดังกล่าวจะมีมากเพียงใดขึ้นอยู่กับ ความภักดี ของบุคคลที่มีอยู่ต่อองค์กร ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. กนกศักดิ์ แก้วเทพ ใน “บทวิเคราะห์สหพันธ์ชานาชาไวร่แห่งประเทศไทย”

ปี พ.ศ. 2529

กนกศักดิ์ แก้วเทพ ได้วิเคราะห์กระบวนการเคลื่อนไหวขององค์กรประชาชนหรือ กรณี 14 ตุลาคม 2516 คือ สหพันธ์ชานาชาไวร่แห่งประเทศไทย ซึ่งได้ประกาศจัดตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2517 อันเป็นช่วงที่ประชาชนมีความตื่นตัวด้านสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างยิ่ง และระยะเวลาในการศึกษาวิเคราะห์ครอบคลุมมาจนถึง ปี 2519 ซึ่งเป็นปีที่เกิดปฏิวัติ 16 ตุลาคม 2519

ในงานวิจัยชิ้นนี้ กนกศักดิ์ แก้วเทพ ได้มุ่งตอบคำถามในเรื่องบทบาทของชานาชาในกระบวนการปฏิวัติสังคมนิยมระบบสังคมนิยมในประวัติศาสตร์ไทย การก่อตัวและสะสมประสบการณ์ของกระบวนการชานาชาไวร่ในระยะต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทยตั้งแต่สมัยเปิดประเทศตามข้อผูกพันสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และกรณีล่าสุดของงานวิจัยคือ กรณี 14 ตุลาคม 2516

กรอบการวิเคราะห์ กนกศักดิ์ฯ ได้ใช้แนวคิดของทฤษฎีชนชั้นตามทฤษฎีของมาร์กซ์ โดยเสนอรูปแบบการต่อต้านอำนาจรัฐของกระบวนการชานาชาไทยในอดีต ทั้งวิธีการต่อต้านส่วนตัวและวิธีการต่อต้านรวมหมู่ ซึ่งกนกศักดิ์ฯ เรียกว่า กบฏชานาชา จุดสนใจของกนกศักดิ์ฯ อยู่ที่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีผลก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของนักศึกษา นักวิชาการ กรรมกร และชานาชาไวร่ จนนำไปสู่การจัดตั้งสหพันธ์ชานาชาไวร่แห่งประเทศไทยในที่สุด

บทวิเคราะห์ของกนกศักดิ์ฯ เกี่ยวกับสหพันธ์ชานาชาไวร่แห่งประเทศไทยนี้ ได้ใช้หลักของเศรษฐศาสตร์การเมืองวิเคราะห์ถึงการก่อตัวของสหพันธ์ชานาชาไวร่ โดยเน้นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการนักศึกษาที่ลงไปทำงานวิเคราะห์ปัญหาของชานาชาไวร่อย่างละเอียดและนำไปสู่ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหายังเป็นรูปธรรม

สิ่งที่น่าสนใจที่สุดได้แก่ บทวิเคราะห์ผู้นำของชานาชาไวร่เกี่ยวกับฐานะทางชนชั้น ระดับการศึกษา คุณสมบัติส่วนตัว และกระบวนการประสานงานกับชนชั้นอื่นในสังคมเพื่อให้สนับสนุนการเคลื่อนไหว ซึ่งลักษณะเช่นนี้ในภาษาปัจจุบันเรียกว่าการสร้างเครือข่าย

ส่วนการวิเคราะห์เกี่ยวกับสมาชิกของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ นั้น ได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับเงื่อนไขที่ทำให้ชาวนาชาวไร่ตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกของสหพันธ์ แรงจูงใจในการยอมรับและปฏิเสธองค์กรหลักเกณฑ์ และวิธีการขยายสมาชิก รวมทั้งการแสดงออกของสมาชิกด้วย

ในเชิงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสหพันธ์ชาวนาชาวไร่มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับกลุ่มปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเรียกร้องกับรัฐบาลต่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

- (1) เรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาข้าว
- (2) เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือเรื่องหนี้สิน และที่ดินที่ถูกโกงด้วยวิธีการอันมิชอบ ซึ่งปัจจุบันเรียกว่าหนี้นอกระบบ
- (3) เรียกร้องให้รัฐบาลจัดสรรที่ทำกินที่ถาวรให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกิน
- (4) เรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน
- (5) เรียกร้องให้ชาวนาชาวไร่มีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมค่าเช่านาซึ่งรัฐกำลังจัดทำร่างอยู่
- (6) ให้รัฐบาลออกเอกสารสิทธิให้แก่ชาวนาชาวไร่ถือครองที่ดินสาธารณะเป็นเวลานานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป
- (7) เรียกร้องให้ระงับโครงการของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาวนาชาวไร่ เช่น โครงการสร้างเขื่อนที่จังหวัดอุบลราชธานี

ผลของการเรียกร้องได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลเป็นอย่างดี จนสามารถออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหของชาวนาชาวไร่ได้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา ปี 2517 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปี 2518 รวมทั้งมีการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ได้ประสบปัญหาอย่างมาก เมื่อเกิดการสังหารผู้นำชาวนาชาวไร่และมีกระบวนการการทำลายความน่าเชื่อถือของกระบวนการนิสิตนักศึกษา โดยใช้ข้ออ้างเกี่ยวกับการสร้างการทำลายความสงบของบ้านเมือง

นอกจากนี้ คนกตักดี แก้วเทพ ได้วิเคราะห์เกี่ยวกับจิตสำนึกและการเปลี่ยนแปลงจิตสำนึกของชาวนาชาวไร่ รวมทั้งการเป็นตัวแทนในการต่อสู้ทางอุดมการณ์ของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่างานวิจัยเรื่อง สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยขึ้นนี้เป็นงานวิชาการชิ้นหนึ่งที่วิเคราะห์เกี่ยวกับการก่อตัวขององค์กรประชาชน การเสนอข้อเรียกร้องเพื่อให้รัฐบาลแก้ไข การติดตามประเมินผลของข้อเรียกร้องเหล่านั้น ด้วยการชุมนุมกดดันโดยมีตัวแทนชาวนาชาวไร่ จากจังหวัดต่าง ๆ ถึง 21 จังหวัด และมีสมาชิกสหพันธ์ประมาณ 1,500,000 คน งานชิ้นนี้ช่วยให้มองเห็นว่าเมื่อประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น กระบวนการเคลื่อนไหวประชาชนก็ได้เริ่มต้นตัว สิ่งที่น่าสนใจชิ้นนี้ได้สรุปไว้ชัดเจนก็คือเมื่อมีการปฏิวัติ ปี 2519 กระบวนการองค์กรชาวนาชาวไร่ได้ถูกทำลายลงโดยสิ้นเชิง

2. จิตติมา เศรษฐศิริวิรุฑ ใน “การระดมมวลชนมาชิกเพื่อสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์ศึกษา : กรณีกลุ่มสมาชิชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2538

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาวิธีการในการระดมพลังมวลชนของ สกย.อ. ว่ามีวิธีการจูงใจมวลชนมาชิกอย่างไร รวมทั้งค้นหาสาเหตุปัจจัยที่ทำให้การระดมมวลชนเพื่อการชุมนุมประท้วงบรรลุเป้าหมาย ข้อสรุปวิทยานิพนธ์ของจิตติมา เศรษฐศิริวิรุฑ มีดังนี้

ประเด็นแรก การรวมกลุ่มของสมาชิชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานเป็นการรวมตัวกันในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ คือ เป็นการรวมตัวกันโดยวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในการที่จะให้รัฐบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับตน ในระยะเริ่มแรกนั้น กลุ่มสมาชิชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานได้รวมตัวกันขึ้นมาจากการมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรรายย่อย ในเรื่องการคัดค้านพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ จนกระทั่งได้พัฒนาจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่รวบรวมปัญหาความเดือดร้อนเกี่ยวกับปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ และรวมปัญหาได้ถึง 9 ข้อด้วยกัน ทำให้การเรียกร้องต่อรัฐบาลเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขณะเดียวกันเมื่อปัญหามีจำนวนมากก็ย่อมส่งผลให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าวเข้าร่วมการเคลื่อนไหวเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน อันมีผลทำให้การเคลื่อนไหวแต่ละคนจะสามารถระดมสมาชิกได้เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการสร้างพลังและอำนาจต่อรองที่มากขึ้นตามมาด้วย

ประเด็นที่สอง กลยุทธ์ หรือวิธีการที่กลุ่มสมาชิชาเกษตรกรใช้เป็นช่องทางในการเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจ ก็คือ การรวบรวมสมาชิกจำนวนมากจากปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ภายใต้อุปกรณ์หลาย ๆ เครื่องมือ ผนึกปัญหาเข้าด้วยกันและเคลื่อนไหวไปในแนวหรือทิศทางเดียวกันอันเป็นการสร้างพลังของกลุ่มให้เข้มแข็ง จนบรรลุวัตถุประสงค์ในการเคลื่อนไหว ยิ่งกลุ่มสามารถตอบสนองต่อผลได้มากเท่าใดก็ยิ่งให้มีสมาชิกเข้าร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะโครงการ

ปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตร (คปร.) ที่ให้กู้ยืมโดยเสียดอกเบี้ยต่ำ (ร้อยละ 5 ต่อปี) ที่ทำให้สมาชิกเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก

ประเด็นที่สาม กลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานนั้น ประกอบไปด้วยผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถในการระดมพลังมวลชน เนื่องจากต่างมีประสบการณ์ในงานมวลชนมาก่อน ดังนั้น เมื่อมีการมารวมกลุ่มกันขึ้น ต่างฝ่ายต่างนำมวลชนของตนออกมาเคลื่อนไหวได้เป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันผู้นำเหล่านั้นก็มีโอกาสไปศึกษา อบรม คูงานมวลชนในต่างประเทศ จึงทำให้มีความรู้ความสามารถนำเอาวิธีการที่ทันสมัยมาใช้พร้อมกับสามารถประเมินสถานการณ์การเมืองควบคู่กันไปได้ด้วย ประกอบกับมีการจัดองค์กรและมีเครือข่ายกระจายแบ่งไปตามเขตตามจังหวัดรวมทั้งเครือข่ายตามสภาพปัญหา ทำให้การระดมสมาชิกสามารถกระทำได้โดยใช้วิธีการติดต่อสื่อสารเข้าสู่ศูนย์กลาง คือ ที่จังหวัดบุรีรัมย์ ขณะเดียวกันก่อนการนัดรวมตัวชุมนุมทุกครั้ง ก็จะมีการนัดประชุมแกนนำเพื่อวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่จะใช้ในการชุมนุม จึงทำให้การระดมเป็นไปอย่างดีและรวดเร็ว

ประเด็นที่สี่ กลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน เป็นกลุ่มหนึ่งที่ใช้สื่อมวลชนในการสร้างการยอมรับต่อบทบาทและแนวทางในการเคลื่อนไหวของกลุ่มได้ พยายามสร้างกิจกรรมประจำวันเพื่อสร้างจุดสนใจให้แก่สื่อมวลชนในการติดตามข่าวและเผยแพร่ข่าวออกไปสู่สาธารณชน เรียกร้องความเห็นใจจากมหาชนผ่านสื่อมวลชนที่เห็นด้วยกับการเคลื่อนไหว

ประเด็นที่ห้า ด้วยสภาพและบรรยากาศการเมืองการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยในระหว่างการชุมนุม เป็นไปภายใต้กติกาของรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนทำให้การเคลื่อนไหวของกลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน สามารถกระทำได้โดยไม่ถูกจำกัดและขัดขวางจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการเปิดโอกาสทำให้การชุมนุมบรรลุผลสำเร็จได้

ข้อสรุปนี้ สามารถยืนยันสมมุติฐานในการศึกษาได้ว่า วิธีการที่กลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานใช้ในการกดดันเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ตามข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลก็คือการที่มีการจัดตั้งองค์กรตั้งครอบคลุมพื้นที่ในจังหวัดต่าง ๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นตัวประสานการติดต่อระหว่างแกนนำและเหล่าสมาชิก และปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการระดมมวลชนสมาชิกเพื่อตำแดงพลังกดดันรัฐบาลได้สำเร็จ ก็คือ

ปัจจัยภายนอก

- สภาพการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน ที่รัฐบาลประชาธิปไตยให้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองแก่ประชาชน เช่น การไม่จำกัดสิทธิในการชุมนุม การไม่ถูกแทรกแซง หรือทำลายจากรัฐ
- การใช้สื่อมวลชนในการสร้างการยอมรับต่อบทบาทและแนวทางในการเคลื่อนไหวของกลุ่ม

ปัจจัยภายใน

- ปัญหาความเดือดร้อน สภาพความเป็นอยู่ที่ยากจนของเกษตรกรกับความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวที่แสดงออกโดยการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้ตอบสนองต่อปัญหาความเดือดร้อน
- การจัดตั้งองค์กรเครือข่าย มีแกนนำ มีสมาชิกที่เข้มแข็ง มีพลัง

ผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการชุมนุมประท้วงของกลุ่มสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานว่า หากสามารถจัดตั้งหน่วยงานที่จะเป็นช่องทางให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาต่อรัฐบาลโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการการประท้วง ซึ่งเสียทั้งภาพพจน์ ความสงบเรียบร้อย สูญเสียกำลังพลในการดูแลรักษาความปลอดภัย ตลอดจนสร้างความลำบากยากแค้นทุกข์ทรมานแก่ผู้เข้าร่วมชุมนุม น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้อง ต่อประเด็นนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้สรุปปัญหาไว้ว่า กลไกของรัฐและกลไกทางการเมืองซึ่งมีอยู่ในจังหวัด ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนผู้ยากจนระดับต่ำสุดได้ เพราะกลไกของรัฐและนักการเมืองมิได้เอาใจใส่กับกลุ่มคนยากจนอย่างจริงจัง นักการเมืองและพรรคการเมืองซึ่งควรมีหน้าที่ในการรวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจัดแบ่งเป็นประเภทของปัญหาแล้วเรียกประชุมข้าราชการหลาย ๆ กรม มาช่วยแก้ไขกลับเป็นว่า องค์กรเอกชน และครู ต้องไปช่วยรวมปัญหาของเกษตรกรยากจนและคนจนในเมือง ตลอดจนผู้เดือดร้อนจากการดำเนินโครงการของรัฐมาและกดดันให้นักการเมืองผู้แทนของประชาชนช่วยแก้ไขแทน

3. โสภส ศิริไสย์ ใน “บนเส้นทางสู่ความเป็นประชาสังคมของชาวบ้าน : กรณีศึกษาสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สทย.อ.)” ส่วนหนึ่งของรายงาน โครงการวิจัย และเพื่อประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2540

งานวิจัยของ โสภส ศิริไสย์ มุ่งที่จะตอบคำถามว่า การรวมกลุ่มของชาวบ้านในรูปแบบขององค์กร สทย.อ. และสมาชิกคนจนนั้น เป็นการรวมกลุ่มในลักษณะประชาสังคม (civil society) หรือเป็นเพียงการรวมตัว ของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมใน

สังคมเท่านั้น ทั้งนี้ โสพล ศิริไสย์ ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในสังคมไทยเป็นหลักสำคัญ ข้อสรุปจากงานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก เพราะเดิมชาวบ้านขาดจิตสำนึกเรื่องอำนาจมาโดยตลอด กล่าวคือ รัฐ ราชการ ไม่ยอมรับว่า ชาวบ้านมีอำนาจ ในขณะที่ชาวบ้านก็ถูกวัฒนธรรมสอนให้เชื่อว่าตนเองไม่มีอำนาจ ต้องพึ่งรัฐหรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า การเกิดขึ้นของ สกย.อ. และสมาชิกคนจนแสดงให้เห็นว่าชาวบ้าน กำลังปลดปล่อยตนเองออกจากพันธนาการของความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบเดิม คือ แบบนายกับไพร่ เพื่อก้าวไปสู่ความสัมพันธ์ของการเป็นพลเมือง (active citizen) ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

โสพล ศิริไสย์ ได้ชี้ให้เห็นปัจจัยที่ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนเปลี่ยนไปด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

- (1) การกลับคืนสู่สังคมไทยในฐานะผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยของกลุ่มผู้มีความคิดตามลัทธิมาร์กซ์
- (2) บทบาทการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ในการผลักดันให้ชาวบ้านเคลื่อนไหวอย่างเป็นระบบและมีอำนาจในการต่อรองมากยิ่งขึ้น ภายใต้ปรัชญาวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งเชื่อมั่นในความสามารถในการพึ่งพาตนเองของชาวบ้าน
- (3) กลไกและอำนาจภายใต้การควบคุมของศูนย์กลางไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ในขณะที่เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างเมืองกับชนบทมากขึ้น กลไกและอำนาจรัฐที่มุ่งตอบสนองนโยบายและความต้องการของศูนย์กลาง โดยการยึดถือระเบียบ กฎหมาย อันล้ำสมัยอย่างเคร่งครัด โดยไม่ยอมรับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ช้ายังมีการทุจริต คอร์รัปชันอย่างกว้างขวางจนไม่เป็นที่ไว้วางใจของชาวบ้าน

ปัจจัยเหล่านี้ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มกันของ สกย.อ. และสมาชิกคนจน และเคลื่อนไหวเพื่อให้หลุดพ้นจากการครอบงำของอำนาจรัฐ และสามารถเจรจาต่อรองกับอำนาจรัฐเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารนโยบายอย่างเสมอภาคกัน

4. ประกาศ ปับตบแต่ง “ การเมืองของกระบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมใน
สังคมไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาอุษฎฐบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย พ.ศ.2540

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ ประกาศ ปับตบแต่ง นักวิชาการที่ได้ศึกษาและติดตาม
กระบวนการเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจนมาตลอด ได้มุ่งศึกษาสาเหตุแห่งการรวมตัวกันของ
สมัชชาคนจน และเป้าหมายและวิธีการของการรวมตัวกัน รวมทั้งศึกษาผลการดำเนินงานของ
สมัชชาคนจนในช่วงเวลาของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา และ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ
ระหว่างปี 2538-2540

ข้อสรุปชี้ให้เห็นว่าสมัชชาคนจนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทสำคัญ และ
พัฒนามาควบคู่กับการปฏิรูปการเมืองไทยในช่วงเวลาดังกล่าว สมัชชาคนจนมีเป้าหมายที่ชัดเจน
แน่นอนกำหนดเครื่องมือ และวิธีการที่นำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวอย่างมีระบบ พร้อมทั้ง มีบุคลากร
ระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ผู้นำ และจัดกระบวนการเคลื่อนไหวได้ จนกระทั่งสามารถบรรลุเป้าหมายใน
การเคลื่อนไหวภาคคั่นแต่ละครั้ง ซึ่งมีลักษณะเข้าองค์ประกอบของการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามที่
กล่าวมาแล้วในเรื่องทฤษฎีโดยครบถ้วนทุกประการ

ในเรื่องของสาเหตุที่เกิดสมัชชาคนจนนั้น ประกาศ ปับตบแต่ง ได้แยกเป็น
เงื่อนไข 2 ระดับ คือ

1. เงื่อนไขที่จำเป็น ประกาศ ปับตบแต่ง ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างหรือสภาพ
แวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้สร้างเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการรวมตัวกันของสมัชชา
คนจนอันได้แก่ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

1.1 ผลมาจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เรียกว่าอุตสาหกรรมส่งออกนำความ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (export - led growth) ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ดิน
น้ำ และป่า ระหว่างภาคธุรกิจและรัฐ (ประกาศ ถือว่า เป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาก)
กับภาคประชาชน ชาวบ้านอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ โดยภาครัฐได้ดำเนินนโยบายและมาตรการที่ก่อ
ให้เกิดผลกระทบแก่ชาวบ้าน เช่น นโยบายการขยายนิคมอุตสาหกรรม นโยบายการเกษตรครบ
วงจร กับภาคธุรกิจสมัยใหม่ การตราพระราชบัญญัติที่เอื้ออำนวยให้ภาครัฐเปิดทางให้ภาคธุรกิจ
เข้าไปแย่งชิงทรัพยากรของชุมชน การขยายตัวด้านพลังงานเพื่อรองรับภาคอุตสาหกรรม รวมทั้ง
ผลกระทบที่เกิดจากการสร้างโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้สร้างปัญหาให้แก่
ประชาชน จึงต้องมีการชุมนุมเรียกร้องโดยวิธีการกดดัน

1.2 การเมืองในระบบปกติไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ชาวบ้านได้ ระบบการเมืองปกติ ทั้งสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร หรือรัฐบาลที่ตั้งอยู่บนทฤษฎีการมีส่วนร่วมแบบที่เน้นการเลือกตั้ง ซึ่งการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เป็นมายาคติ (myth) เป็นการมีส่วนร่วมในเชิงพิธีกรรม เช่น การหย่อนบัตรเลือกตั้งสร้างความชอบธรรมให้กับระบบเดิม ที่จะหลอกล่อให้ประชาชนติดกับดักว่า นั่นคือพัฒนาการทางการเมืองแล้ว และเชื่อมโยงพัฒนาการทางการเมืองดังกล่าวเข้ากับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ ไม่ใช่การมีส่วนร่วมจริง ๆ เป็นเพียงวาทกรรมการพัฒนาที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกคนออกจากพื้นที่ทางการเมือง (de-politicize) ในขณะที่การพัฒนากระทบกับชีวิตชาวบ้าน รัฐ/ทุนบุกเข้าไปชนบทมากขึ้น บทบาทของรัฐเพิ่มมากขึ้น ได้เข้าไปใช้อำนาจควบคุมบังคับ ดังนั้น กระบวนการทางสังคมแบบรากหญ้า (grassroots movements) จึงเกิดขึ้น ซึ่งสามารถมองเห็นได้ว่าเป็นการแสวงหาเครื่องมือทางการเมืองใหม่ ๆ ของประชาชน ที่ไม่ใช่การมีส่วนร่วมในช่องทางการเมืองผ่านช่องทางสถาบันทางการเมืองปกติของประชาชน ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในโลกที่สามจึงสามารถเข้าใจได้ว่าเป็นความพยายามที่จะเปิดพื้นที่ทางการเมืองใหม่ ๆ เพื่อนำเข้าไปสู่การต่อสู้ทางการเมือง เป็นการสร้างค่านิยมทางการเมืองใหม่ ด้วยการดึงเอาประเด็นต่าง ๆ ที่ถูกเก็บกด ปิดกั้น โดยการเมืองแบบเก่าที่การมีส่วนร่วมเป็นเพียงโวหาร และในอีกทางหนึ่งก็เป็นการบังคับให้ขอมงานต่อเวทีทางการเมืองที่รัฐไม่ได้แสดงบทบาทเป็นข้อต่อทางการเมืองในกิจการสาธารณะของสังคมประชา (civil society) ในขณะที่ขบวนการเคลื่อนไหวระดับรากหญ้าไม่ได้เปิดพื้นที่ในการต่อสู้กับรัฐ แต่เป็นความพยายามที่จะเปิดพื้นที่ทางเลือกของการเมืองนอกเวทีปกติ (คือ เวทีของพรรคการเมืองและรัฐบาล) ในรูปแบบใหม่ขององค์การ วิธีการต่อสู้ ฯลฯ เพื่อที่จะวางรัฐเสียใหม่ และเป็นเครื่องมือไปสู่อิสระภาพจากโครงสร้างที่รัฐครอบงำชุมชนท้องถิ่น

2. เงื่อนไขที่เพียงพอ

วิทยานิพนธ์ของประกาส ปิ่นตบแต่ง ชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขภายในที่เพียงพอจนก่อให้เกิดสมัชชาคนจนขึ้นนั้น มีปัจจัย ดังต่อไปนี้

2.1 การจัดองค์กรที่เป็นอิสระ มีโครงสร้างที่เหมาะสม กับการรวบรวมสมาชิกเข้าร่วมกิจกรรม มีลักษณะผู้นำรวมหมู่ มีพลังในการเคลื่อนไหว

2.2 กระบวนการเรียนรู้ภายในองค์กรสมัชชาคนจนเกิดขึ้นตลอดเวลา

2.3 ความสามารถในการระดมทรัพยากรและผู้เข้าร่วมกิจกรรม กระทำได้
อย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 ความชอบธรรมในการเคลื่อนไหวสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ

2.5 ผู้นำ และประชาชนผู้นำในการเคลื่อนไหวได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นสู่ระดับสากล

2.6 การสร้างพันธมิตร สามารถดำเนินการได้เป็นอย่างดีตลอดเวลา ทั้งก่อนระหว่าง และหลังการชุมนุมเรียกร้อง

สำหรับเป้าหมายการชุมนุมนั้นสรุปได้ว่า จุดหมายที่สำคัญของสมัชชาคนจน คือ การปกป้องสภาพการดำรงชีวิต (livelihood) ที่รวมถึงผลประโยชน์ทางวัตถุตามแนวการอธิบายของแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ สมัชชาคนจนมองว่า ผลประโยชน์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายที่เป็นหลักการทั่วไป นอกจากนี้ ยังต้องมีการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างขบวนการกับรัฐด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างเพื่อให้มีการสร้างกติกา หลักการใหม่ที่จะทำให้เกิดช่องทางหรือข้อต่อทางการเมืองใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในอันที่จะนำมาซึ่งการปกป้องสภาพการดำรงชีวิตสิทธิของชุมชน และการได้มาซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการ จุดหมายของขบวนการฯ จึงเกี่ยวข้องกับการสร้างประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ด้วย

- **วิธีการต่อสู้**

วิธีการต่อสู้เพื่อบรรลุเป้าหมายที่สำคัญ การใช้วิธีการชุมนุมกดดันด้วยผู้ชุมนุมจำนวนมากและยืดเยื้อยาวนานเพื่อให้รัฐเปิด “เวทีเจรจาแบบเสมอหน้า” อันเป็นข้อต่อหรือช่องทางการเมืองใหม่ ระหว่างรัฐกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนา เพื่อให้กระบวนการชี้แจงข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนและนำไปสู่การตัดสินใจในเชิงนโยบาย สมัชชาคนจนกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐในลักษณะ “ความเสมอหน้า” สมัชชาคนจนมีข้อตกลงร่วมกันและการปฏิบัติที่ชัดเจนว่า ไม่สนับสนุนพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ซึ่งต่างไปจากแนวทางของกลุ่มเกษตรกรชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่ที่เคลื่อนไหวในทศวรรษนี้ ที่มักเคลื่อนไหวอยู่ภายใต้้นักการเมืองและพรรคการเมือง การเคลื่อนไหวต่อสู้จึงมีลักษณะขององค์กรที่มีความอิสระโดยเปรียบเทียบ

- **เครื่องมือและวิธีการของสมัชชาคนจนที่จะบรรลุเป้าหมายได้ มีดังต่อไปนี้**

ประการแรก การสร้างและพัฒนาองค์กรเคลื่อนไหวของตัวเอง องค์กรเคลื่อนไหวที่มีความอิสระ นำมาสู่การสร้างความชอบธรรมต่อสาธารณะ การสร้างองค์กรที่มีเครือข่ายกรณีปัญหาและพื้นที่ปัญหาที่กว้างขวาง 37 จังหวัด ความสามารถในการระดมดังกล่าวทำให้สะท้อนถึงขอบเขตของปัญหาที่กลายเป็นประเด็นสาธารณะที่รัฐบาลจะต้องเข้ามารับฟังและ

แก้ไข นอกจากนี้ การยกระดับข้อเรียกร้องและจุดหมายให้ผูกโยงเข้ากับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้จุดหมายของขบวนการ ฯ เป็นประเด็นข้อถกเถียงสาธารณะร่วมสมัย ทำให้ภาพพจน์ของขบวนการ ฯ ไม่แคบอยู่เพียงผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่ม สามารถสื่อสารกับคนชั้นกลางได้

ประการที่สอง การสร้างอำนาจและฐานทรัพยากรทางอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การบีบอำนาจจากพันธมิตรเพื่อกดดันรัฐบาลให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

ประการที่สาม การอาศัยฝ่ายที่สามคือ สาธารณชน เพื่อให้เข้าใจปัญหาความเดือดร้อน และอาศัยสาธารณชนเพื่อกดดันรัฐบาล โดยใช้วิธีการชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อสร้างกิจกรรมต่าง ๆ โดยใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือในฐานะสะพานเชื่อมระหว่างสมัชชาคนจนกับสาธารณชนเพื่อดึงความเห็นอกเห็นใจจากสาธารณชนเป็นพลังในการกดดันรัฐบาล

- ผลของการเคลื่อนไหวต่อสู้

จากการเคลื่อนไหวต่อสู้โดยขบวนการนักศึกษา คือ สมัชชาคนจนที่ได้เคลื่อนไหวต่อสู้ด้วยวิธีการชุมนุมใหญ่ครั้งที่ 2 (25 มกราคม - 2 พฤษภาคม 2540) ซึ่งพบว่า ผลที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวต่อสู้ของสมัชชาคนจนในช่วงรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ครั้งนี้ มีผลสำเร็จที่สำคัญคือ รัฐบาลยอมเปิดเวทีเจรจาโดยมีรัฐมนตรีเป็นประธานในทุกกลุ่มปัญหา การเกิดเวทีเจรจาระหว่างรัฐและรัฐบาลจึงถือเป็นผลสำเร็จสำคัญของการเคลื่อนไหวที่สมัชชาคนจนสามารถทำให้ความเดือดร้อนหรือเรื่องราวของขบวนการฯ เข้าไปสู่ระบบการเมือง เกิดข้อต่อทางการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชน (คือชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ) มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อติดตามการแก้ปัญหาตามผลการเจรจาทุกกลุ่มปัญหาโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน แต่ข้อต่อดังกล่าวนี้ ก็มีลักษณะเปราะบางมาก เพราะเมื่อสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กลไกเหล่านี้ก็ไม่มีมีการปฏิบัติตามหลักการเดิม โดยรัฐบาลชวน 2 ได้ให้ตั้งต้นใหม่ด้วยการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องและให้นำเรื่องมาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่ทั้งหมด

5. Naruemon Thabchumpon ใน The Role of Grassroots NGO's in Political Reform in Thailand Democracy behind Civil Society, M.A.Dissertation, Department of Politics, The University of Leeds, 1997

นฤมล ทับจุมพล ได้หยิบยกเอากรณีสมัชชาคนจนมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทขององค์กรประชาชนรากหญ้าในการปฏิรูปการเมืองไทย โดยอาศัยทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประชาคม (civil society) เป็นกรอบในการศึกษา ผลของการศึกษาได้ชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของการเมืองภาคประชาชนของประเทศไทยได้ก้าวหน้าขึ้นมาเป็นลำดับ พร้อม ๆ กับ พัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนระดับรากหญ้า เมื่อสภาพการเมืองโดยส่วนรวมมีประชาธิปไตยมากขึ้น บทบาทของการเมืองภาคประชาชนจะมีความเข้มแข็งมากขึ้น ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าการเกิดขึ้นของสมัชชาคนจนเป็นกระบวนการที่เชื่อมต่อมาจากความคิดและยุทธศาสตร์ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้พัฒนาให้กับประชาชนในระดับพื้นที่ทั่วภูมิภาคของไทย

ปรัชญาและการดำเนินงานของสมัชชาคนจนนั้น ต้องการที่จะให้รัฐยอมรับสิทธิของชุมชน การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร นโยบายการพัฒนาที่ยึดประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งต้องมีการปฏิรูปการเมืองด้วย การดำเนินงานเหล่านี้เป็นเรื่องที่จะมุ่งไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนและให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในที่สุด