

แนวคิด ทฤษฎี และกรอบในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง "การเมืองในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เมื่อ พ.ศ. 2539" ต้องการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจและเกมการเมืองจากกระบวนการแก้ไข รัฐธรรมนูญใน มาตรา 211 โดยผู้วิจัยได้เน้นศึกษาถึงบทบาทและพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มพลังต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มพลังในสภาต่อกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ว่าเป็น อย่างไร มีผล กระทบต่อการแก้ไขเนื้อหาในมาตรา 211 นี้อย่างไรบ้าง ทั้งนี้ยังศึกษาอีกด้วยว่า การแก้ไขมาตรา 211 นี้ กลุ่มใดได้ประโยชน์ หรือสามารถมีอิทธิพลครอบงำ ให้มีการผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงหยิบยกแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา

1. แนวคิด การตัดสินใจ และกระบวนการกำหนดนโยบาย

การจัดสรรสิ่งมีคุณค่า หรือผลประโยชน์ มีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบสำคัญ และเป็น ลักษณะที่การศึกษาวิจัยนี้สนใจก็คือ การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าที่ออกมาในรูปของกฎหมาย และนโยบาย สาธารณะ (public policy) เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เป็นการแก้ไขวิธีการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายปฏิรูปการเมืองและนโยบายดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อคน กลุ่มและองค์กรต่าง ๆ ในลักษณะที่ได้รับผลประโยชน์และเสียผลประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น ประเด็นศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการเมืองในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้กรอบและแนวทางศึกษามีความชัดเจนขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีความจำเป็นต้องหยิบยกเอาแนวคิดเรื่อง การตัดสินใจและกระบวนการกำหนดนโยบายมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาด้วย

การตัดสินใจ ได้มีผู้ให้ความหมายว่า คือ "การตัดสินใจหรือตกลงใจเลือกหนทางใดหนทางหนึ่ง ที่เห็นว่าดีที่สุด หรือได้รับประโยชน์มากที่สุด จากบรรดาทางเลือกที่มีอยู่หลายทาง เพื่อเป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้" (Drecker, 1965)

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการกำหนดนโยบาย เช่น กุลธน ธนาพงศธร (2527 : 19) ได้กล่าวไว้ว่า เป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจ และการบริหารงานของรัฐบาลตามความหมายนี้ นโยบายนั้นมีลักษณะเป็นเครื่องมือบ่งชี้ถึง

อุดมการณ์ของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้ ตัวนโยบายเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของรัฐบาล ขณะที่ Thomas R. Dye (1972) มองว่า นโยบายเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ ทำโดยที่สิ่งเหล่านั้นรัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งการที่จะให้บรรลุถึงสิ่งดังกล่าว ย่อมจะหมายรวมถึงการที่สถาบันต่าง ๆ เข้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากรทั้งหลายในการที่จะทำให้นโยบายมีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ที่ชอบธรรมในการปฏิบัติงานและการดำรงอยู่ของรัฐบาล

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจที่ดี และการกำหนดนโยบายที่ดี มีความหมายใกล้เคียงกันมาก ดังที่ Richard W. Gable (1970 : 4) กล่าวว่า "การกำหนดนโยบาย แท้จริงแล้ว ก็คือ การตัดสินใจที่ฉะฉาน ประการหนึ่งนั่นเอง" ดังนั้น การกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจ แท้จริงแล้ว ก็คือ ผลผลิต (output) ที่ออกมาจากระบบการเมือง ผลผลิตที่ออกมาจากระบบการเมือง ประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมาก ก็คือ นโยบาย และกฎหมายหรือข้อบังคับที่ผ่านออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล, 2530 : 102-103)

นอกจากนี้ Almond (1966) ยังเสนอว่า การกำหนดนโยบายนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ และการออกกฎ (Rule Making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ อีกทั้ง การกำหนดนโยบายของรัฐมักจะกระทำเป็นทางการ หรืออยู่ในรูปสถาบันมากกว่าเป็นเรื่องของส่วนตัวด้วยเหตุนี้เอง อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้ามาและมีใช้อิทธิพลต่อการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า กระบวนการการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ซึ่งก็คือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายในรูปแบบหนึ่ง ในแง่ที่ว่า เป็นการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มผู้อำนาจในเวทีการเมืองไทย เพื่อกำหนดบุคคลที่จะมาร่างรัฐธรรมนูญและทิศทางการปฏิรูปการเมืองไทยในอนาคตอันใกล้ อีกทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ย่อมสะท้อนภาพการเมืองว่า ใครได้อะไร? เมื่อไร? และอย่างไร? ซึ่งในเรื่องนี้ Harold D. Lasswell (1971 : 20) ได้ขยายความประเด็นนี้ว่า การได้รับประโยชน์ นอกจากจะหมายถึงการได้ประโยชน์โดยตรง (gain) แล้ว การไม่เสียผลประโยชน์ในภาวะที่ควรจะเสีย (blocked loss) ย่อมถือว่าได้ประโยชน์ด้วย ในทำนองเดียวกัน การเสียผลประโยชน์ นอกจากจะหมายถึง การเสียประโยชน์โดยตรง (loss) แล้ว การไม่ได้ผลประโยชน์ในภาวะที่ควรจะได้ (blocked gain) ย่อมถือว่าเสียประโยชน์ด้วย ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่มีการใช้ข้อมูลข่าวสาร มีการต่อรองประนีประนอม ผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

นอกจากนั้น ผู้วิจัยจะอาศัยกรอบในเรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy process) เพื่อได้ทราบถึงในขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย มีกี่ขั้นตอน อะไรบ้าง และในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด

ต้องพิจารณา และศึกษาอย่างไรบ้าง เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาเชื่อมโยงการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นที่จะศึกษาแล้ว จะช่วยให้แนวทางในการศึกษามีความชัดเจนมากขึ้น สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ก็มีนักวิชาการหลายท่านศึกษาและวางแนวทางไว้ดังนี้

โทมัส ดาย (Dye, 1978 : 23-24) ได้ระบุถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจสรุปได้ เป็นขั้นตอนใหญ่ ๆ 5 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่าง ๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล
2. ขั้นจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการกำหนดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และจัดทำข้อเสนอที่เป็นแผนงานต่าง ๆ เพื่อที่จะทำแนวทางไปสู่การแก้ไขปัญหา
3. ขั้นตอนให้ความชอบธรรมกับนโยบาย ในขั้นนี้จะมีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบาย เสริมสร้างพร้อมทั้งระดมแรงสนับสนุนทางการเมืองต่อข้อเสนอดังกล่าว และประกาศใช้นโยบาย หรือกำหนดออกมาในรูปของกฎหมาย (นิติบัญญัติ)
4. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่จะมีการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาค่าใช้จ่ายหรือบริการที่จำเป็น และจัดเก็บภาษีอากร
5. ขั้นประเมินผล ถึงขั้นตอนนี้ก็จะทำการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้น ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย ตลอดจนถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

Steven W. Hughes และ Kenneth J. Mijeski (1965 : 3-8) ได้จำแนกถึงกระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ อันสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันดังนี้คือ

1. ขั้นการชี้ประเด็นปัญหา (problem or issue formation) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตระหนักถึงว่า ตนมีปัญหา ซึ่งต้องการให้รัฐกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อจัดการกับปัญหานี้ อีกทั้งปัญหานี้ได้รับการแสดงออก ร้องเรียนสู่รัฐบาล พรรคการเมือง รัฐสภา หรือข้าราชการประจำ
2. ขั้นการจัดระเบียบวาระ (agenda setting) การที่ประเด็นปัญหาของตนร้องเรียกต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยังไม่เพียงพอที่จะประกันได้ว่าข้อเรียกร้องของตนจะได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาหรือไม่ ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จึงต้องอาศัยวิธีการหรือทุกวิถีทางให้ข้อเรียกร้องของตนได้รับการนำขึ้นมาพิจารณา เช่น อาจใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การใช้บทความ

ทางหน้าหนังสือพิมพ์ ใ้มน้ำวชักจูง หรือเดินขบวนเพื่อสร้างแรงกดดัน เป็นต้น การใช้วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการใช้และอาศัยอิทธิพล เพื่อให้ข้อเรียกร้องของตนได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระนั่นเอง ดังนั้น การตระหนักถึงการจัดระเบียบวาระ จึงมีความจำเป็นเบื้องต้นที่จะเป็นหลักประกันว่า ข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ จะได้รับการตอบสนองจากรัฐหรือไม่

จากตัวอย่างในการศึกษาของนักวิชาการ 2 ท่านนี้พบว่า รัฐบาลประเทศในละตินอเมริกาส่วนใหญ่ ซึ่งดำเนินนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก จะให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาหรือข้อเรียกร้องของนักธุรกิจ และนักอุตสาหกรรมเป็นอันดับแรก ยิ่งกว่านั้น ข้อเรียกร้องของบุคคลเหล่านี้จึงมักจะถูกจัดอยู่ในระเบียบวาระต้น ๆ เสมอ ทั้งนี้เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามนโยบายของรัฐบาล

3. ขั้นตอนการร่างนโยบาย (policy formulation) เป็นขั้นตอนที่รัฐพิจารณาถึงแนวทางต่าง ๆ ที่จะจัดการแก้ไขประเด็นปัญหา ซึ่งในบางประเทศ หน่วยงานของฝ่ายบริหารเท่านั้นจะเป็นผู้ทำหน้าที่ร่างนโยบาย ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีบทบาทแต่ประการใด ในทางกลับกัน บางประเทศรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจในการร่างนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะระดมทรัพยากรทั้งหลาย เพื่อชักจูงรัฐบาลหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติ เช่น การระดมมติมหาชนทางสื่อมวลชนให้สนับสนุน และการวิ่งเต้นเพื่อขอพบบุคคลสำคัญ ๆ ที่มีบทบาทต่อการตัดสินใจนโยบาย เพื่อชักจูงให้คล้อยตามทัศนะของตน

4. ขั้นการรับร่างนโยบาย (policy adoption) เป็นขั้นตอนต่อเนื่องและสัมพันธ์กับขั้นตอนการร่างนโยบาย กล่าวคือ ในขั้นตอนนี้ รัฐได้ตัดสินใจเลือกเอาแนวทางหนึ่ง ๆ มาใช้ในการแก้ไขปัญหา หรือมากำหนดเป็นนโยบาย ในขั้นตอนนี้กลุ่มก็อาจใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัว กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อเข้ามามีอิทธิพลในขั้นการรับร่างนโยบาย

5. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นขั้นตอนที่รัฐบาลนำเอานโยบายที่ตัดสินใจแล้วไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผล ขั้นตอนนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่สูญเสียผลประโยชน์ หรือไม่ได้รับผลประโยชน์ตามความประสงค์ ก็จะไปหาทางติดต่อกับทางราชการ หรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เพื่อให้นโยบายถูกขัดขวางหรือไม่เป็นผลทางปฏิบัติ ได้รับการยกเว้น หรือผ่อนผันต่าง ๆ

นอกจากนั้น กุลธน ธนาพงศธร ได้อธิบายถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะประกอบด้วย 7 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข ถือว่าเป็นขั้นตอนเริ่มแรก โดยผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการค้นหาและรวบรวมปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมขณะนั้น และจัดความสำคัญของปัญหาเหล่านั้นที่ต้องแก้ไข ตามลำดับก่อนหลัง แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาตามลำดับ
2. ขั้นของการเสนอความคิดริเริ่ม ขั้นตอนนี้จะมีการเสนอแนะทางเลือก วิธีแก้ปัญหา โดยผู้เสนอแนะอาจจะเป็นบุคคลฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้
3. ขั้นการค้นหา เป็นขั้นตอน รวบรวมข่าวสาร ข้อมูลที่มีในสังคมให้มากที่สุด และถูกต้องกับความเป็นจริงที่สุด เพื่อเป็นหลักประกันความคิดต่าง ๆ ให้ผู้เสนอแนะทางเลือกว่า สามารถปฏิบัติได้
4. ขั้นการยกร่างเบื้องต้น ขั้นนี้จะมีการนำเอาความคิดริเริ่มที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายหรือแก้ไขปัญหาได้จริงเป็นรูปธรรม หมายกร่างเป็นนโยบายขั้นแรกเอาไว้อย่างคร่าว ๆ ซึ่งอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง
5. ขั้นแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย ก่อนที่จะกำหนดนโยบายที่ผ่านการร่างขั้นต้นมาแล้วออกไป ผู้กำหนดนโยบายควรรับฟังความคิดเห็น ทศนคติ และปฏิกิริยาจากประชาชน และกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในสังคม เพื่อแสดงทัศนะว่ายอมรับหรือไม่ยอมรับ ร่างนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายมีเวลาตรวจสอบ และแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นให้มีความถูกต้องสมบูรณ์
6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบายเป็นขั้นที่ผู้กำหนดนโยบายดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายในขั้นสุดท้าย หลังจากที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในร่างนโยบายแล้ว
7. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย เสนอขั้นของการประกาศนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นให้กับประชาชนได้ทราบอย่างทั่วถึง ถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวคิดในเรื่อง "กระบวนการกำหนดนโยบาย" ของนักวิชาการต่าง ๆ ข้างต้นนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในภาพรวมของหลักการใหญ่ ๆ มีความคล้ายคลึงกัน แต่อาจจะมีข้อแตกต่างบางในรายละเอียดปลีกย่อย และการแบ่งขั้นตอนของกระบวนการดังกล่าว ซึ่งบางท่านก็เสนอเอาไว้ 5 ขั้นตอนบ้าง หรือ 7 ขั้นตอนบ้าง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับจุดเน้นและการให้ความสำคัญในแง่หลักและรอง ต่อขั้นตอนต่าง ๆ ของนโยบาย ของนักวิชาการแต่ละท่าน

ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อการจำแนกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายของนักวิชาการต่าง ๆ เหล่านี้ก็คือ แนวคิดของ Thomas R. Dye ได้แบ่งขั้นตอนของนโยบายออกเป็น 5 ขั้นตอน ในขณะที่ของ Steven W. Huges และ Kenneth J. Mijeski (มี 5 ขั้นตอน) กับของ กุลธน ธนาพงศธร แม้มีถึง 7 ขั้นตอน

ก็มีได้กล่าวถึงขั้นตอนของการประเมินผลนโยบายเลย แต่สิ้นสุดถึงขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น (policy implementation) ต่อประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า นักวิชาการดังกล่าวล้วนแล้วแต่อธิบายและมองถึงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายจากสภาพความเป็นจริงของสังคมนั้น ๆ กล่าวคือ กระบวนการกำหนดนโยบายของ Thomas R. Dye ซึ่งเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหาจนถึงขั้นประเมินผลนโยบาย น่าจะเป็นการจำแนกขั้นตอนของนโยบาย ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทและพื้นฐานของสังคมประชาธิปไตยตะวันตก ขณะที่อีก 2 ท่านหลังล้วนแล้วแต่เป็นนักวิชาการในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งย่อมมีบริบททางสังคมแตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องรายละเอียดปลีกย่อย อีกทั้งยังสามารถอธิบายได้ว่า ประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่อาจจะมีค้อยให้ความสำคัญ หรือถ้าให้ก็อาจจะน้อยในเรื่องของการประเมินผลของนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยถือว่า เป็นขั้นตอนที่จะได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญ ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนานโยบายต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม การแบ่งขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายนี้ เป็นเพียงการจัดระบบความคิดให้ง่ายต่อการศึกษาเท่านั้น หากแต่ในทางปฏิบัติจริง การกำหนดนโยบายอาจไม่ดำเนินตามขั้นตอนหรืออาจดำเนินไปตามขั้นตอนแต่ไม่จำเป็นต้องครบทุกขั้นตอนก็ได้ นอกเหนือจากแนวคิดที่ได้นำเสนอมานี้ ผู้วิจัยขอกล่าวถึงแนวทางของ พัชรีย์ สิโรต (2534) ซึ่งได้จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมการเมืองไทย โดยได้ตั้งสมมุติฐานเอาไว้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายมิใช่เรื่องทางเทคนิค หรือความชำนาญการแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นเรื่องที่มีการเมืองแทรกในทุกระดับ ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. การระบุปัญหา และการนิยามปัญหา (Problem Identification and Definition) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายและพื้นฐานของเกมการต่อสู้ เพื่อแสวงหาทางเลือก เพื่อใช้ในการสร้างนโยบาย สิ่งที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึงในขั้นตอนนี้คือ การรับรู้ (perception) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรู้เพื่อระบุปัญหาและนิยามปัญหา การรับรู้ของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกันตาม ประสบการณ์ ดังนั้นการรับรู้จะนำไปสู่การบ่งชี้ว่า "อะไรคือปัญหา" และตระหนักถึง "สิ่งที่เกิดขึ้น" และการรับรู้ว่าอะไรคือปัญหานี้ยังเกี่ยวข้องถึงประเด็นที่ว่า เมื่อปัญหามาถึงผู้มีอำนาจแล้ว เขาจะตัดสินใจอย่างไร กระบวนการระบุปัญหาและการนิยามปัญหา ตลอดจนการนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่แล้วสามารถพิจารณาได้ 2 แนวทางคือ

- 1.1 แนวทางพหุพหุนิยม (Pluralist) มองว่า การรวมกลุ่มเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ประเด็นปัญหา นโยบายถึงผู้มีอำนาจ การที่จะเข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย และให้รัฐออกนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มตนได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับการรวมกลุ่มและยุทธวิธีที่กลุ่มนั้น ๆ ใช้

1.2 มองว่าชนชั้นนำ (Elite) ไม่ว่าจะทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ เป็นผู้ระบุปัญหาและนิยามปัญหา เพราะชนชั้นนำเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอำนาจสามารถกุมและกำหนดการตัดสินใจทางการเมือง และเศรษฐกิจไว้ได้ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าว โดยที่ผู้นำหรือผู้มีอำนาจพยายามหาวิธีการควบคุม การตัดสินใจทางการเมืองและนโยบาย หรือทำการเลือกเอาเฉพาะบางประเด็นที่เห็นว่าปลอดภัย (safe issue) โดยไม่ส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของกลุ่มชนชั้นนำ

นอกจากนั้น พ็ชรี สิริโรส ได้กล่าวถึงข้อสังเกตของ Bachrach & Baratz (1962 : 56) โดยเขาได้เสนอว่า ผู้มีอำนาจพยายามใช้วิธีการหลายอย่าง เพื่อคัดเลือก เฉพาะปัญหาที่ปลอดภัย วิธีการอันหนึ่งคือ "การใช้กำลัง" แต่ไม่ค่อยเป็นที่นิยม เพราะขาดความชอบธรรม แต่จะหันมาใช้ วิธีการประสานประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมไทย โดยจะมีการเชิญตัวแทนกลุ่มเข้าร่วมการตัดสินใจ บุคคลที่ถูกคัดเลือกคือ บุคคลที่สามารถประนีประนอมได้ และเป็นบุคคลที่อยู่ในแกนอำนาจในการกำหนดและดำเนินนโยบาย วิธีการนี้เรียกว่า (Co-optation) ซึ่งวิธีการนี้อาจเป็นเหมือนภาพลวงหรือมายาคติ (Myth) ที่ดูเหมือนว่าได้มีการขยายการมีส่วนร่วม แต่แท้จริงแล้วบุคคลที่ถูกเชิญมา ไม่มีอำนาจตัดสินใจเลือกนโยบายเลย และผู้มีอำนาจสามารถคาดคะเนได้ก่อนแล้วว่า กลุ่มต่าง ๆ จะมีปฏิกิริยาต่อการเลือกนโยบายที่จะเสนอออกไปอย่างไรจึงทำการประสานประโยชน์เสียก่อน ยิ่งกว่านั้นบางครั้งรัฐอาจใช้วิธีการและเครื่องมือเพื่อป้องกันควบคุมไม่ให้ประชาชนรู้ว่า สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นปัญหา โดยอาศัยกลไกการควบคุมการรับรู้ของประชาชนผ่านสื่อและการศึกษา เพื่อสร้างบรรทัดฐาน ค่านิยมของสังคม ให้เกิดฉันทานุมัติ ลดความขัดแย้งและเสริมสร้างต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้อีกด้วย

2. การก่อตัวของนโยบายและข้อเสนอแนะนโยบาย (Policy Formulation and Policy Proposal)

หลังจากที่ได้ทราบแล้วว่า อะไรคือประเด็นปัญหาแล้ว และปัญหาดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจแล้ว ผู้เกี่ยวข้องในสถาบันการปกครองรัฐบาล จะพิจารณาร่วมกันเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น โดยดำเนินการศึกษาข้อมูลทั้งเอกสาร และจากบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาตีความข้อมูล ยุทธวิธีการดำเนินนโยบายและเตรียมทำข้อเสนอแนะนโยบายและหาเสียงสนับสนุนจากนโยบายนั้น บางครั้งข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ ก็ต้องนำกลับมาทบทวนพิจารณาใหม่ การจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษก็เพื่อทำหน้าที่พิจารณาในเรื่องนั้น ๆ โดยมีผู้แทนกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันในเรื่องนั้น ๆ ในสังคมตะวันตกนั้น พบว่า การหาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการร่างข้อเสนอแนะนโยบาย เพื่อสร้างความชอบธรรม ถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย (Jones, Ham and Hill (1975 : 73-74, 85-110) ส่วนในประเทศกำลังพัฒนา เราจะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวก

ข้าราชการประจำ หรือพวกเทคโนโลยีโนเครต เป็นผู้ครอบงำกระบวนการร่างข้อเสนอนโยบาย แล้วเพิ่มส่วนฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีบทบาทเพียงเล็กน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ยังอ่อนแอ ไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของตนได้ ดังนั้น เมื่อประเด็นปัญหาและข้อเสนอถูกจัดทำขึ้นมาในรูปแบบของนโยบาย โดยได้ผ่านการศึกษา รวบรวมข้อมูลและพิจารณาจากแง่มุมต่าง ๆ แล้ว ก็จะนำไปสู่ขั้นตอนการตัดสินใจต่อไป

3. การตัดสินใจในนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่คิดว่าเหมาะสมในการแก้ไขปัญหา อาจจะมีการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของนโยบาย การประกาศใช้นโยบายที่ออกมาในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ หรือคำสั่งต่าง ๆ เป็นต้น

กระบวนการตัดสินใจนโยบายในประเทศที่พัฒนาแล้ว มักเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา พรรคการเมือง หน่วยงานราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ฯลฯ หรือกล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศพัฒนาแล้วจะมีโครงสร้างแบบเปิด และกระจายอำนาจ มีการเจรจาต่อรอง อภิปรายสาธารณะ เพื่อแสวงหาข้อตกลงร่วมกันในนโยบายจากทุกฝ่ายอย่างเปิดเผย ในทางกลับกันของประเทศกำลังพัฒนานั้น โครงสร้างการตัดสินใจมีลักษณะรวมศูนย์ คืออำนาจการตัดสินใจนโยบายอยู่ที่ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงจะตัดสินใจว่าใครได้อะไร และแม้บางครั้งข้าราชการระดับสูงจะมีส่วนในกระบวนการนี้ได้ แต่อย่างไรก็ตามจะต้องไม่ตัดสินใจในสิ่งที่นำไปสู่การเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางการเมือง (Land, 1976 : 24) ผู้นำทางการเมืองจึงมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่า

ยิ่งไปกว่านั้น การตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ ของประเทศกำลังพัฒนา เห็นได้ชัดว่ายังคงยึดหลักผลประโยชน์ และความอยู่รอดทางการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของชาติหรือของประชาชนโดยรวม ดังนั้นนโยบายที่ออกมาจึงเป็นการตัดสินใจในระยะสั้น ๆ มากกว่าการวางแผนในระยะยาว ประกอบกับในบางครั้งประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ต้องประสบกับปัญหาความยากจน และการขาดแคลนทรัพยากรอีกด้วย พัชรี จึงได้นำเสนอตอนท้ายของขั้นตอนนี้ว่า การขาดแคลนทรัพยากรในประเทศกำลังพัฒนา จึงทำให้กระบวนการนี้เป็นการเมืองอย่างมาก โดยที่ผู้มีอำนาจทางการเมือง และข้าราชการ มักจะกีดกันกลุ่มต่าง ๆ อ่อนแอในการที่จะเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนนี้

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้ต้องมาสนใจต่อประเด็นคำถามที่ว่า ใครจะเป็นผู้ได้หรือเสียผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐ? หรือรัฐจะหาวิธีการประสานประโยชน์กับกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร เพื่อให้การปฏิบัตินโยบายบรรลุสู่เป้าหมายใน ประเทศกำลังพัฒนานั้นเราจะเห็นได้ว่า กลุ่มผล

ประโยชน์ต่าง ๆ มักมีอิทธิพลต่อขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนผู้มีอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลหรือข้าราชการประจำต่าง ๆ มักจะใช้สถาบันรัฐสภา เป็นเวทีในการรักษาผลประโยชน์ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบิดเบือนไปจากเดิม และมักจะเป็นเรื่องของการแย่งชิงผลประโยชน์เสียส่วนใหญ่ ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า จึงทำให้ขั้นตอนดังกล่าวเป็นเรื่องของการเมืองสูง นอกจากนี้ Grindle (1980 : 197-222) ได้เสนอถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความล้มเหลวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามี 2 ประการคือ 1. ตัวเนื้อหาของโครงการ หรือนโยบาย (Policy Content) และ 2. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่โครงการนั้นดำเนินอยู่ (Policy Context) ซึ่งในด้านของตัวเนื้อหาจะเป็นตัวบ่งชี้ว่า "ใคร" หรือ "หน่วยใด" เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนบริบททางการเมืองมีส่วนเสริมมากต่อการเข้าไปแทรกแซง ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ต้องมีการเล่นเกมต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงทำให้โครงการที่ออกมาจะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

5. การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ทำการศึกษาถึงความสำเร็จ หรือล้มเหลวที่เกิดจากการนำเอานโยบายนั้น ๆ ไปใช้ การประเมินผลนโยบายมีความสำคัญมากต่อการคงอยู่ของรัฐบาลหรือตัวสถาบัน อีกทั้งขั้นตอนนี้ ยังส่งผลกระทบต่อความแจ่มแจ้ง หรือการกระจายทรัพยากรและผลประโยชน์เพื่อดูว่า ใครได้ และใครเสียอะไร?

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจบกระบวนการแล้วแต่สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างของอำนาจในสังคม เพื่อมุ่งตอบคำถามที่ว่า ใครมีอำนาจที่แท้จริง ใครได้และเสียผลประโยชน์ และรัฐมีวิธีการอย่างไร ในการประสานประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อรักษาความชอบธรรมและเสถียรภาพของตัวรัฐบาลและระบอบการเมือง ซึ่งขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ผู้วิจัยสนใจและขอเน้นศึกษาในงานชิ้นนี้ก็คือ ขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบาย และการตัดสินใจในนโยบายเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจาก ขั้นตอนดังกล่าว สอดรับกับการศึกษาในงานชิ้นนี้ ที่ศึกษาถึงกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เนื่องจากในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเสมือนการพยายามศึกษา พิจารณารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อตัดสินใจและกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับองค์กรที่จะเข้ามาจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง

3. แนวคิดเรื่องวิธีการและบทบาทในการเข้ามามีอิทธิพลต่อกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์*

จากกระบวนการกำหนดนโยบายข้างต้นเกือบทุกขั้นตอน มีข้อสังเกตอย่างหนึ่งก็คือ กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้ามามีบทบาทหรือแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่ม เพื่อให้การกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ สอดคล้องและเอื้ออำนวยกับประโยชน์ของกลุ่มตน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งพยายามใช้หลายวิธีการและหลายรูปแบบเพื่อให้กลุ่มตนสามารถเข้าไปมีบทบาท สอดแทรกอยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ (สมบุญ สุธาสารณ, 2530 : 14-18)

1. ขั้นริเริ่มนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสำคัญในการชี้ให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่า ประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียง หรือได้รับความสนใจจากรัฐบาล รัฐบาลเห็นสมควรต้องนำไปพิจารณา ท้ายที่สุดนำไปสู่การตัดสินใจของนโยบายหนึ่ง ๆ โดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะตัวแทนของประชาชน เพื่อเรียกร้องความต้องการหรือทำหน้าที่ในด้านการนำเข้า (input function)

2. การนำเข้าระเบียบวาระ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในขั้นนี้ก็คือ การป้อนข้อมูลเพื่อช่วยให้การนำเสนอเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ

3. การวางนโยบาย ขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่ผู้กำหนดนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำออกมาเป็นรูปกฎหมายและข้อบังคับ หรือแผนต่าง ๆ ซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลที่มีอำนาจในขั้นนี้ โดยปกติมักจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง ดังนั้นจุดนี้จึงเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลาย เพื่อชักจูงโน้มน้าวต่อบุคคล หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ตลอดจนการระดมมติมหาชน เพื่อให้คล้อยตามความคิดเห็นของตน

*ในที่นี้ ผู้วิจัยมิได้นำเรื่องความหมาย ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์มากล่าวเอาไว้ ทั้งนี้เนื่องจาก ผู้วิจัยเห็นว่า ในงานชิ้นนี้เน้นวิธีการและกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ใช้ต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าการจำแนกแจงประเภทและความหมายของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล อีกทั้งผู้วิจัยได้ระบุดัง กลุ่มอิทธิพลที่ผู้วิจัยจะสนใจศึกษาในส่วนของบทนำแล้ว หากสนใจโปรดดูรายละเอียดใน (พฤทธิสถาน ชุมพล, 2539 :)

4. ขั้นการนำไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ผ่านการตัดสินใจ โดยผ่านนิติบัญญัติ มักออกมาในรูปของกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือกฎหมาย การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุน หรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบาย เพื่อนำมาแก้ไข ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงต่อไป ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่ว่ากลุ่มใดประโยชน์ใดจะคัดค้านหรือกลุ่มใดจะสนับสนุน ก็ขึ้นอยู่กับว่า กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นจะมีผลได้หรือผลเสียต่อนโยบายเหล่านั้นมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

5. การประเมินผลนโยบาย คือ การนำข้อมูลที่เป็นผลกระทบย้อนกลับ (feedback) ไปสู่ตัวผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินดูว่านโยบายที่ได้นำไปปฏิบัติ นั้น มีผลดีหรือผลเสียอย่างไร ควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร ในขั้นตอนนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับความคิดเห็น และสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาล เพื่อแสดงถึงผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากการเข้ามามีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่าง ๆ ของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มอิทธิพลที่กล่าวมาแล้ว Gabriel A. Almond และ G. Bingham Powell (1982 : 76-80) ได้กล่าวถึงวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีทั้งวิธีที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังต่อไปนี้

1. วิธีการติดต่อเป็นการส่วนตัว คือ การที่กลุ่มผลประโยชน์อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อผลักดันนโยบาย เช่น ความเป็นญาติพี่น้อง การเป็นคนท้องถิ่นเดียวกัน หรือเป็นเพื่อนร่วมรุ่นในสถาบันการศึกษาเดียวกัน การติดต่อส่วนตัวเกิดได้ทุกระบบการเมือง

2. การมีตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในระบบการเมืองบางระบบ ยินยอมให้กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร การที่กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนอยู่ในสภานิติบัญญัติ ทำให้ตัวแทนเหล่านี้สามารถผลักดันนโยบายผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบายของสภานิติบัญญัติได้

3. สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบบเปิด มักใช้สื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือ โทรทัศน์ ในการเรียกร้องผลประโยชน์ของตน แต่ในระบบการเมืองแบบปิด การใช้สื่อจะค่อนข้างจำกัด เนื่องจากมีการควบคุมและตรวจสอบจากผู้นำทางการเมือง

4. พรรคการเมือง อาจจะเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ พรรคจะทำหน้าที่ควบคุมกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าเป็นตัวกลาง ส่วนในสหราชอาณาจักร พรรคการเมืองก็มิได้แสดงบทบาทสำคัญในการเป็น

ตัวกลางของกลุ่มผลประโยชน์ แต่คณะกรรมการธิการของรัฐสภา จะเป็นผู้แสดงบทบาทนี้เสียเอง ก่อนที่จะเสนอเรื่องให้กับ ค.ร.ม. หรือพรรคการเมือง

5. สถาบันนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์อาจมีการติดต่อกับคณะกรรมการธิการรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา และในกรณีที่ระบบราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้วย กลุ่มผลประโยชน์ก็จะเข้าหาข้าราชการในระดับต่าง ๆ จากการศึกษากรณีเมือง Birmingham ประเทศอังกฤษพบว่า ในกรณีที่ประเด็นปัญหาใหญ่เรื่องเชื้อชาติ และกลุ่มผู้บริโภครวม กลุ่มผลประโยชน์เข้าหาพรรคการเมือง แต่ในกรณีเล็ก ๆ จะเข้าหาข้าราชการ

6. การประท้วงหรือเดินขบวน กลุ่มผลประโยชน์ อาจใช้วิธีการที่รุนแรงด้วยการชุมนุมประท้วง หรือเดินขบวน เพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยอมรับข้อเรียกร้องของกลุ่ม กลุ่มที่ไม่มีโอกาสในการผลักดันนโยบายผ่านช่องทางอื่น ๆ (2528) มักจำเป็นต้องเลือกใช้วิธีการนี้

และมนตรี เจนวิทย์การ ได้เพิ่มเติมถึงวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้เพื่อมีบทบาทแทรกแซงต่อการกำหนดนโยบาย โดยเขาได้สรุปจากประสบการณ์ของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกเอาไว้ที่น่าสนใจคือ *

1. วิธีการวิ่งเต้น (Lobbying) เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงมาก นิยมใช้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้ที่ทำหน้าที่ล็อบบี้ อาจจะใช้วิธีการไปพบสมาชิกสภาเป็นการส่วนตัว หรือจัดส่งตัวแทนและกลุ่มตัวแทนเข้าพบ ส่งจดหมาย โทรเลข หรือใช้โทรศัพท์ติดต่อ ตลอดจนจัดหาคนมาเดินขบวน หรือให้มีการนัดหยุดงาน เพื่อสร้างน้ำหนักในการใช้อิทธิพล ประเทศที่มีอำนาจในการออกกฎหมายอยู่ที่คณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำ พวกล็อบบี้ก็หันมาใช้วิธีการนี้กันมากขึ้น

2. พยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนะสอดคล้องหรือส่งเสริมต่อผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับการเลือกตั้ง เช่น การให้เงินสนับสนุน

3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย ในการจัดหาข้อมูล และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ มักจะมีหน่วยวิจัยที่ทำการ หาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบายอาจ

*ในวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้ ที่เข้าใจมีผลต่อการกำหนดนโยบาย ตามการศึกษาและข้อสรุปของ มนตรี เจนวิทย์การ ซึ่งจากเอกสาร มีทั้งหมด 11 ข้อ แต่ผู้วิจัยขอหยิบยกเพียงบางส่วนและบางข้อได้รวบรวมและพูดเอาไว้ในข้อเดียวกัน หากต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดูใน (มนตรี เจนวิทย์การ, 2528 : 41-42)

ไม่มีอยู่ในมือเลย หรือมีแต่ไม่เพียงพอต่ออาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์นำมาให้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย

4. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะสนใจถึงคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภานิติบัญญัติ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า กรรมการเหล่านี้มีบทบาทมากในการแก้ไข ปรับปรุงร่างกฎหมายทั้งหลายก่อนนำเสนอให้ศาลลงมติผ่านเป็นกฎหมาย ดังนั้นกระบวนการการทำงานของคณะกรรมการในหลายชุด จึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการติดตามของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้

5. ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมาย หรือช่วยสภานิติบัญญัติ ร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะเรื่องใดที่เป็นวิชาการ มีความซับซ้อนและยุ่งยากมาก โดยที่กลุ่มรู้ว่า กฎหมายในขั้นสุดท้ายออกมาในรูปใด

6. กลุ่มผลประโยชน์ อาจจะพยายามสร้างมติดมหาชน เพื่อสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่ม โดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนการโฆษณาผ่านวิทยุ และโทรทัศน์ เพื่อใช้วิธีการเหล่านี้เป็นสื่อกลางในการแสดงความคิดเห็น และเหตุผลของกลุ่ม หรืออาจพยายามเป็นมิตรกับหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เพราะสื่อมวลชนเหล่านี้อาจใช้เป็นวิธีการในการที่จะสามารถเข้าไปควบคุมความคิดเห็นของฝ่ายที่คัดค้านกลุ่มได้

7. กลุ่มผลประโยชน์ อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มีสถานภาพสูง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ

8. กลุ่มอาจใช้ การให้อามิสสินจ้าง ที่อาจเป็นตัวเงิน หรืออยู่ในรูปผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ อาจจะใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มากมายด้วยกันในอันที่จะมีอิทธิพลต่อผู้วางนโยบาย ซึ่งการที่จะใช้วิธีการใดมากหรือน้อยนั้น ก็ย่อมแตกต่างกันไป ตามแต่ระบบการเมืองและขอบข่ายกิจกรรมของผู้วางนโยบาย

อนึ่งแนวคิดเรื่องวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้เพื่อเข้าไปมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบาย ที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นสามารถนำมาวิเคราะห์โดยสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการในการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อปี 2539 ว่ากลุ่มใดมีส่วนสำคัญในการกำหนดและผลักดันร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ผ่านรัฐสภา กลุ่มต่าง ๆ ใช้วิธีการและช่องทางใด อีกทั้งกลุ่มที่ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์นั้น มียุทธวิธีและกลยุทธ์ในการต่อรองแบบ

นอกจากแนวคิดวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้ในการกำหนดที่กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยยังจะต้องอาศัยตัวแบบของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย (Group Model) ด้วย ตามหลักการของ

ตัวแบบ ถือว่า ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ที่ประกาศใช้เมื่อปีพุทธศักราช 2539 นั้น เป็นดุลยภาพที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม (Policy as group equilibrium) (Dye, 1987 : 29) ซึ่งการเมืองแท้จริงแล้วเป็นเรื่องของการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อทำให้นโยบายที่ออกมานั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด ดังนั้นการตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะหรือกฎหมายข้อบังคับที่ออกมา ล้วนแล้วแต่ต้องผ่านการเจรจา, ต่อรอง และการประนีประนอม จากกระบวนการต่อสู้เรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

จึงกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองก็คือ ตัวที่คอยจัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเหล่านี้ต่าง ๆ ด้วยการสร้างกฎระเบียบต่าง ๆ มีการประนีประนอมผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จนออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ และทำให้นโยบายนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติ ซึ่งหากกลุ่มใดมีอิทธิพลมากย่อมส่งผลให้การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปตามที่กลุ่มประสงค์ เพราะฉะนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอิทธิพลของแต่ละกลุ่มแล้ว นโยบายสาธารณะก็จะเปลี่ยนตามไปด้วย ทั้งนี้อิทธิพลของกลุ่มขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก เงินพลังการจัดองค์กร ความเชี่ยวชาญ และความสามัคคีของกลุ่มนั้น ๆ แต่ทั้งนี้สิ่งที่ควรสนใจจากตัวแบบนี้คือ การต้องพิจารณาถึงการคานอำนาจที่เป็นผลมาจากการแข่งขันระหว่างกลุ่ม ซึ่งจะช่วยในการรักษาระบบให้คงที่ ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสมาชิกหรือผลประโยชน์ของกลุ่ม

กล่าวโดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์ จะใช้ในความหมายของกลุ่มผลักดันและกลุ่มอิทธิพล ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยกล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์โดยใช้คำว่า “กลุ่มพลังนอกสภา” ซึ่งหมายถึง กลุ่มผลักดันและกลุ่มอิทธิพลที่ไม่ได้เป็นกลุ่มหรือบุคคลที่มีอำนาจในรัฐสภา แต่มีบทบาทในการพยายามผลักดันเรียกร้องต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211

อย่างไรก็ตาม หากจะอาศัยแต่กรอบแนวคิดที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น อาจจะไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจเฉพาะกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายเท่านั้น ซึ่งการศึกษาบทบาทและยุทธวิธีของกลุ่มผลประโยชน์ที่ใช้เป็นเพียงแต่ส่วนประกอบของการวิจัยครั้งนี้เท่านั้น เพราะจุดเน้นของการวิจัยครั้งนี้อยู่ที่การแก้ไขกฎหมายในกระบวนการทางรัฐสภา วาระที่ 1 วาระที่ 2 และ วาระที่ 3 เป็นหลัก แน่แน่นอนว่าในขั้นตอนดังกล่าวสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน พรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนคณะกรรมการการวิสามัญฯ ที่ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อศึกษาแนวทางปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าว แล้วเสนอต่อรัฐสภา ในวาระที่ 2 เป็นต้น ย่อมมีส่วนสำคัญต่อการผลักดัน แก้ไข เปลี่ยนแปลง และปรับปรุงให้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่ออกมาเมื่อปี 2539 เพื่อให้การศึกษาในเรื่องดังกล่าวชัดเจนขึ้น ผู้วิจัยต้องอาศัยแนวคิดการกำหนดนโยบายในเชิงสถาบัน (Institutional Model) (Dye, 1987 : 32) เป็นเครื่องมือช่วยในการศึกษา

ตัวแบบนี้มีการวิเคราะห์ที่ถือว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือผลผลิตของสถาบันต่าง ๆ หรือองค์กรของรัฐบาล (policy as institutional activity) ด้วยเหตุผลที่ว่านโยบายของรัฐนั้น องค์กรของรัฐเป็นผู้กำหนด นำไปปฏิบัติ และบังคับใช้ เพราะฉะนั้น ตัวองค์กรของรัฐเหล่านี้ บางครั้งถูกวางโครงสร้างเพื่อที่จะทำให้เอื้ออำนวยต่อผลลัพธ์ของนโยบายบางอย่างที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร ในทางกลับกันก็ขัดขวาง บัณฑิต้องมิให้ผลลัพธ์ทางนโยบายบางอย่างที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้-เสียขององค์กรออกมาเช่นกัน จึงกล่าวได้ว่ารูปแบบของสถาบันจึงต้องส่งผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบาย นอกจากนี้ แนวการวิเคราะห์ยังมองไปถึงว่า รูปแบบของสถาบันมีส่วนกำหนดพฤติกรรมของคนบางกลุ่มในองค์กรด้วย โดยพฤติกรรมเหล่านั้นจะส่งผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบาย ทั้งนี้การดำเนินการและทำหน้าที่ของรัฐจะส่งเสริม สนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อแนวนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น สถาบันจะมีเรื่องของผลประโยชน์ของตัวสถาบันเองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

อย่างไรก็ตาม ตัวแบบนี้เป็นเพียงทางเลือกหรือข้อเสนออันหนึ่ง เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงว่าในทางปฏิบัตินั้น โครงสร้างของสถาบันมีผลต่อนโยบายมากน้อยเพียงไร และอย่างไร มิใช่เป็นทฤษฎีที่ระบุว่าสถาบันจะต้องมีอิทธิพลต่อรูปแบบของนโยบาย หรือว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบัน จะต้องหมายถึง การเปลี่ยนแปลงในนโยบายด้วยเสมอไป

4. แนวคิดภาวะผู้นำ (Leadership)

เกี่ยวกับภาวะความเป็นผู้นำนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาและให้ความหมายเอาไว้ดังต่อไปนี้

มิลตัน (Milton 1981 : 292) มีความเห็นว่า ภาวะผู้นำคือ การที่ผู้นำใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มให้ความพยายามทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุ เป้าหมายตามสถานการณ์ที่กำหนด

เนเปียร์ (Napier, 1973 : 136-151) กล่าวว่า ภาวะผู้นำนั้นมีอยู่ 4 ประการคือ

1. Leadership as trait หมายถึง ภาวะผู้นำเป็นลักษณะทางพันธุกรรม เป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด

2. Leadership as position หมายถึง ภาวะผู้นำเกิดขึ้นจากตำแหน่งหน้าที่การทำงาน การทำงานในตำแหน่งใดย่อมมีลักษณะภาวะผู้นำอันเนื่องมาจากการดำรงตำแหน่งนั้นตามมา

3. Leadership as situation หมายถึง ภาวะผู้นำที่ได้มาเนื่องจากสถานการณ์ ทำให้เกิดขึ้นและบางสถานการณ์ก็ต้องการคนที่มีคุณสมบัติแบบหนึ่ง หากผู้ใดมีคุณสมบัติเช่นนั้นก็พร้อมเป็นผู้นำได้

4. Leadership as function role of members หมายถึง พฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม ทำให้เกิดความต้องการและวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ความต้องการผู้นำแบบนั้น ๆ ขึ้นมา ดังนั้น การที่จะมีผู้นำแบบใดก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของกลุ่ม

แมคฟาร์แลนด์ (Macfarland, 1970 : 303) กล่าวว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการที่จะชี้แนะหรือแนะนำหรือช่วยอำนวยความสะดวก รวมทั้งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของผู้อื่น ให้มุ่งไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้

จากคำนิยาม หรือความหมาย ที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ข้างต้น ผู้วิจัยพอสรุปความหมายของภาวะผู้นำได้ว่า

ภาวะผู้นำคือ พฤติกรรม ซึ่งมีผลทำให้พฤติกรรมคนอื่นคล้อยตาม เป็นความสามารถในการสร้างสรรค์ สร้างความร่วมมือร่วมใจให้เกิดขึ้นในระหว่างผู้ตาม เพื่อให้ภารกิจบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

นอกจากความหมายของภาวะผู้นำแล้ว เราควรต้องมาพิจารณาถึงบทบาทและความสัมพันธ์ผลของผู้นำว่าเกี่ยวข้องกับอะไรบ้าง และมีปัจจัยอะไรบ้างเป็นตัวกำหนด ในเรื่องนี้ก็ได้มีนักวิชาการได้ศึกษาเอาไว้ เช่น

พาล์มเมอร์ และทอมสัน (Palmer and Thomson, 1978 : 192) กล่าวว่า ผู้นำจะประสบความสำเร็จในการครองอำนาจ ความเป็นผู้นำทางตนเองได้นานขนาดไหนนั้น มีความสัมพันธ์กับประชาชนอยู่มาก โดยที่ผู้นำคนจะมีลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้นำดำรงตำแหน่งได้นานเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการรักษาสัญญา และความสามารถในการรักษาความสัมพันธ์พื้นฐาน ระหว่างผู้นำกับสื่อมวลชน
2. ความสามารถในการระดมมวลชน คือ การแสวงหาความสนับสนุนจากมวลชน

นอกจากนี้ ลาสเวลล์ (Lasswell 1935 : 31-79, 97-103) ได้พิจารณาในแง่ของวิธีการและความสามารถในการควบคุมหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ แก่สังคม กล่าวคือ ผู้นำต้องมีทักษะ ดังต่อไปนี้

- 1) ทักษะในการควบคุมและจัดระเบียบสังคม
- 2) ทักษะในการใช้ความรุนแรง ซึ่งบางครั้งมีความจำเป็นในการแก้ไขปัญหา
- 3) ใช้เทคนิค และวิธีการ อาศัยพิธีการ เพื่อสร้างความยอมรับของสมาชิกในสังคม เช่น พิธีกรรมทางศาสนา
- 4) ทักษะความสามารถในการต่อรองทางด้านธุรกิจ การค้า
- 5) ทักษะด้านการโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อจูงใจให้ผู้ตามยอมรับ และเชื่อฟัง
- 6) ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์
- 7) ทักษะด้านสติปัญญา ก่อให้เกิดการคิด และพัฒนาวิธีการใด ๆ

อีกด้านหนึ่ง หากเราจะพิจารณาถึงวิธีการในการดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของผู้นำ ซึ่งจำเป็นต้องประกอบด้วยทักษะพื้นฐาน ดังนี้

ประการแรก คือ ความสามารถในการพลิกแพลง (manipulate) สิ่งต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์กับตัวเอง โดยเฉพาะด้านสัญลักษณ์ ซึ่งหมายถึงการสร้างและความพยายามที่จะรักษามิให้มีสิ่งที่เป็นจุดหมายร่วม หรืออุดมการณ์ของชาติ อันเป็นสัญลักษณ์ทางการเมือง เพื่อให้สังคมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย สิ่งนี้เท่ากับว่า ผู้นำได้สร้างความชอบธรรมในการปกครองนั่นเอง

ประการที่สอง คือ ความสามารถในการควบคุม หรือการใช้ความรุนแรง (violence) ได้อย่างดี โดยอาศัยเครื่องมือบางอย่างเข้าช่วย เช่น กำลังทหาร การทำลายล้างโดยการปฏิวัติรัฐประหาร ทั้งนี้รวมถึงการลอบสังหาร ซึ่งมีความจำเป็นในบางโอกาส ผู้นำจำต้องเข้าใจถึงรูปแบบและวิธีการ ตลอดจนจนสามารถควบคุมสถานการณ์แห่งความรุนแรงให้เกิดประโยชน์กับตนเองมากที่สุด และอาจต้องผสมผสานกับวิธีการอย่างอื่น เช่น การโฆษณาชวนเชื่อและการเผยแพร่ข่าวไปพร้อม ๆ กันด้วย

ประการที่สาม ความสามารถในการดำเนินการเกี่ยวกับการแบ่งปัน แจกจ่ายสินค้า และสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมอย่างเป็นธรรม

ประการสุดท้าย ตัวผู้นำ ต้องมีความสามารถในการควบคุมแนวทางปฏิบัติ (practice) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ผู้นำจะต้องเกี่ยวพันตั้งแต่การสรรหา และการเรียนรู้กับอำนาจ อีกทั้งวิธีการอื่น ๆ ที่อาจจะ

ช่วยเสริมสร้างหรือลดทอนอำนาจของผู้มาได้ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ และปัญหาต่าง ๆ โดยผู้นำต้องหาแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อให้สังคมสงบเรียบร้อย

กล่าวโดยสรุป แนวคิดภาวะผู้นำทั้งในแง่ของนิยาม และบทบาท หรือปัจจัยที่มีผลสำเร็จต่อการแสดงภาวะผู้นำ ในแง่ของทฤษฎีที่นำเสนอข้างต้น ล้วนแล้วแต่มีข้อสรุปที่แตกต่างกันออกไป และอีกทั้งการที่จะระบุอย่างชัดเจนเลยว่า ผู้นำที่ดีควรเป็นอย่างไร ควรใช้วิธีการและช่องทางใด เพื่อแสดงภาวะผู้นำได้ดีที่สุด เป็นเรื่องยากในการหาข้อสรุป อย่างไรก็ตาม การที่ผู้นำคนหนึ่งจะประสบความสำเร็จ ในการใช้อำนาจและอิทธิพลในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ นั้น จะต้องอาศัยบุคลิกภาพส่วนตัวของผู้นำและสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งงาน พฤติกรรมของบุคคล พฤติกรรมของกลุ่ม อิทธิพลระหว่างบุคคล อิทธิพลของบุคคลต่อพฤติกรรมของกลุ่ม และการทำหน้าที่ต่าง ๆ ของบุคคล สิ่งที่ต้องพิจารณาประกอบกันไปเพื่อวิเคราะห์ถึงเรื่องของ "ภาวะผู้นำ"

5. แนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล

ในการศึกษาถึงกระบวนการในการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กล่าวได้ว่าในกระบวนการดังกล่าวมีกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลักดัน ตลอดจนจนถึงสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการเรียกร้อง ผลักดันให้เนื้อหาในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญที่ออกมานั้น สอดคล้องต่อผลประโยชน์ของตนมากที่สุด ถึงแม้จะไม่ได้ผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม แต่อย่างน้อยต้องพยายามดิ้นรน ต่อสู้เพื่อปกป้องรักษามิให้ผลประโยชน์และสิทธิที่ตนมีอยู่ในขณะนี้ต้องสูญหายไป อีกทั้งปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดถึงความสำเร็จของกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น คือ อำนาจและอิทธิพลที่กลุ่มหรือองค์กรนั้นมีอยู่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญ ดังนั้น ผู้วิจัยจำต้องอาศัยแนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล ในการทำให้กรอบการวิเคราะห์กระจ่างชัดเช่นเดียวกัน

นักรัฐศาสตร์ ได้พยายามนิยามความหมายของคำว่าอำนาจดังนี้

Harold D. Lasswell (1967 ๕ 87) มองว่า อำนาจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in the making of decision) และอิทธิพล หมายถึง สถานะของสิ่งที่มีคุณค่า และพลังของคน หรือกลุ่ม (value position of a person or group)

Robert A. Dahl (1984 : 23, 41) ให้ความหมายของอำนาจไว้ว่า หมายถึง ศักยภาพ หรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่น หรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม ส่วนอิทธิพลหมายถึง การแสดงซึ่งใช้อำนาจ ทั้ง 2 ท่าน ได้ให้ความหมายเรื่องของอำนาจและอิทธิพล ในแง่มุมที่แตกต่างกันออกไป และในงานวิจัยชิ้นนี้ มิได้ทำการแยกแยะความแตกต่างระหว่างเรื่องของอำนาจและอิทธิพล เพราะเห็นพบว่า ทั้งสองประการมีความใกล้เคียงคล้ายคลึงกันมาก จึงขอกล่าวในลักษณะรวมกันไป นอกจากนี้ Dahl (1973 : Chap.4) ยังได้กล่าวถึงวิธีการใช้อำนาจ ซึ่งเขาได้จำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ

1. การใช้การชักชวน (Persuasion) ลักษณะของรูปแบบนี้ก็คือ เมื่อนาย ก. ทำให้ นาย ข. ยอมรับสิ่งที่นาย ก. กำหนด โดย นาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญา หรือขู่เชิญ คุกคาม แต่จะใช้รูปแบบของการชักชวน เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล และการโฆษณาชวนเชื่อ

2. การใช้การกดดัน (Pressure) กรณีนี้ก็คือ การที่ นาย ก. ใช้อิทธิพลต่อ นาย ข. โดยที่พยายามทำให้ นาย ข. ยอมรับแนวทางการประพฤติอันเป็นที่พึงปรารถนาของเขา โดย ก. ให้คำมั่นสัญญาว่า อาจมีการให้รางวัลตอบแทนในการที่ยอมรับ และอาจมีการขู่เชิญ คุกคาม ว่า จะมีการลงโทษ หากไม่มีการปฏิบัติตามรูปแบบที่เป็นการกดดัน คือ การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง

อนึ่ง การใช้อำนาจอิทธิพลของกลุ่มพลังผลักดันนอกสภา หรือกลุ่มพลังในสภา ต่อกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เมื่อปี พ.ศ. 2539 นั้น มีวิธีการหนึ่งที่นำสังเกตก็คือ มีการดึงมติมหาชน และกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอำนาจให้มาสนใจต่อประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และพยายามผลักดันเรียกร้องให้กระบวนการดังกล่าวเปิดกว้าง และเอื้อต่อการที่จะทำให้ปฏิรูปการเมืองในอนาคตสำเร็จเป็นจริง ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นพลังในการต่อรองกดดันต่อรัฐบาล และทำให้เนื้อหาของมาตรา 211 ที่ออกมาเป็นประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับการปฏิรูปการเมืองมากที่สุด วิธีการสำคัญที่กลุ่มพลังในสภาและนอกสภาใช้ก็คือ การให้ข่าวสารข้อมูลโดยอาศัยสื่อที่สำคัญ นั่นคือ “หนังสือพิมพ์” ซึ่งก็สามารถมองในกรอบของแนวคิดได้ว่า กลุ่มผลักดันได้ใช้ข่าวสารข้อมูล เป็นทรัพยากรทางการเมือง หรือเป็นยุทธวิธีในการใช้อำนาจ อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

ดังนั้น กรณีดังกล่าวนี้เห็นได้ว่า จากการศึกษาที่สื่อมวลชนสนใจเผยแพร่ข่าวสารและติดตามการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่มี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน ตลอดจนข้อมูลที่ออกมาจากฝ่ายคณะกรรมการวิสามัญฯ หรือกลุ่มผลักดันอื่น ๆ ผลักดันเองอีกด้วย ส่งผลกระทบต่อกรณีดังกล่าว ซึ่งเราสามารถพิจารณาได้เป็น 3 ประการคือ

1. เป็นการทำให้ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 นี้ เป็นประเด็นสาธารณะทำให้ประชาชนหรือกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง เข้ามาสงสัยต่อประเด็นดังกล่าวมากขึ้น ก่อให้เกิดการถกเถียงอภิปราย เป็นการให้ความรู้ในประเด็นดังกล่าวต่อสาธารณะมากขึ้น
2. เป็นการดึงมหาชนทุกส่วนในสังคมที่มีความรู้สึกที่ รัฐบาลเริ่มเบี่ยงเบนประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และตรวจสอบว่ารัฐบาลหรือผู้เกี่ยวข้องมีความจริงใจมากน้อยเพียงใดต่อการปฏิรูปการเมือง เข้าร่วมในการเรียกร้อง ติดตาม ผลักดัน คัดค้านต่อประเด็นดังกล่าว
3. เพื่อมุ่งหวังให้เหตุผลของกลุ่ม “ผู้คัดค้าน” ไม่เห็นด้วย เป็นที่ยอมรับของ “กลุ่มที่สาม” ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มผู้นำทางสังคมการเมืองระดับสูง กลุ่มผู้เห็นด้วยและมีอิทธิพล เข้ามามีเกี่ยวกับประเด็นนี้ รวมไปถึงการจะเป็นผู้ไปมีอิทธิพลบีบบังคับให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการบางอย่าง เป็นการตอบสนองในลักษณะที่เป็นทางบวกต่อการเรียกร้องของกลุ่มพลังดังกล่าว

นอกจากนั้น Dahl (อ้างใน สุจิต บุญบงการ, 2526 : 18) ยังได้กล่าวถึง วิธีการที่จะศึกษาว่าผู้กระทำทางการเมืองคนใดหรือกลุ่มใด มีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองมากน้อย พิจารณาได้จาก

1. ปริมาณที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง มีมากน้อยเพียงใด
2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความยากลำบากเพียงใด ถ้ายากลำบากใจมากแสดงว่า ผู้ที่ให้ปฏิบัติเช่นนั้น มีอิทธิพลมาก
3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (probability) เพียงใดที่บุคคลหนึ่งจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง
4. จำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่ง มีมากน้อยเพียงใด
5. บุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าใด ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

ทั้ง 5 ประการที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลก็คือ ผู้ที่สามารถผลักดันต่อกระบวนการและเนื้อหาของนโยบาย เป็นไปตามเป้าประสงค์ของตน หรืออีกนัยหนึ่งสามารถยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้น สภาพการณ์ของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือสถาบันผู้เสนอกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้าน ใครสามารถผลักดันให้ประสบความสำเร็จมากกว่ากัน ย่อมแสดงถึงว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นมีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น

แนวคิด กลไกการริเริ่มนโยบายในระบบการเมืองไทย

แม้ว่าในทางทฤษฎีเราจะมีรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายก็ตาม เพราะที่มาของ ส.ส. เหล่านี้ ก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ถือได้ว่าเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2524 อังโน สุจิต บุญบงการ, 2526 : 16-17) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ "ความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย" (กรณีสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2512) พบว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากและมีบทบาทสำคัญในการควบคุมนโยบายและออกกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติมิใช่สถาบันทางการเมืองที่จะทำหน้าที่เป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ทั้งยังไม่อาจตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ และควบคุมฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่แท้จริง และนอกจากนั้นจากการศึกษาบทบาทของสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้ง และเลือกตั้งของ สุจิต บุญบงการ (2526 : 125-127) ก็ได้ข้อสรุปสอดคล้องกันว่า ฝ่ายบริหารมีบทบาทและอำนาจครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งออกมาในรูปของกฎหมาย หรืออย่างดีที่สุด ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจมีส่วนร่วมกำหนดบ้าง เช่น การอภิปรายแก้ไขร่างกฎหมายหรือถ่วงรั้งกฎหมายเพื่อประวิงเวลา ถึงกระนั้นฝ่ายบริหารก็ยังสามารถผลักดันร่างกฎหมายให้ผ่านการพิจารณาได้เป็นผลสำเร็จ

การที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง และอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การที่ฝ่ายบริหารมีระบบราชการอันใหญ่โต เป็นกลไกในการบริหารประเทศ ซึ่งมีส่วนราชการและบุคลากรกระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและรับรู้ถึงสภาพปัญหาได้ละเอียดลึกซึ้งกว่ากลไกของฝ่ายนิติบัญญัติ ประการที่สอง ในเรื่องของงบประมาณ ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ ของฝ่ายบริหารมีมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไม่อาจเปรียบเทียบได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมากำหนดให้ร่างกฎหมายทั้งปวงที่เกี่ยวกับการเงินที่สภาเป็นฝ่ายเสนอ จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี (หัวหน้าฝ่ายบริหาร) ก่อน จึงเข้าสู่การพิจารณาในสภาได้ ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นข้อจำกัดบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นในกระบวนการริเริ่มนโยบายในการเมืองไทย เราจึงพบเสมอว่า ฝ่ายบริหารจึงมักเป็นผู้ริเริ่มและกำหนดนโยบายก่อนที่จะเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย

นอกจากนั้น ผู้วิจัยได้หยิบยกบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติของอเมริกา มาพิจารณาประกอบด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาปกครองในระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของ "ระบบประธานาธิบดี" อีกทั้งยึดหลักการแยกอำนาจ และก่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลย์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ โดย

เฉพาะอย่างยิ่งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาครองเกรส) และตัวประธานาธิบดีในการพิจารณาร่างกฎหมายหนึ่ง ๆ ซึ่งเราจะเห็นได้ว่ารูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับความเป็นผู้นำในการริเริ่มและตัดสินใจในนโยบายและเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศ ของ “ตัวประธานาธิบดี” มากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ในการอนุมัติร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารและจากผลการศึกษาของผู้วิจัย ขอกล่าวถึงอำนาจในการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าผลการศึกษาที่ออกมา โดย Carl E. Van Horn และ Donald C. Baumer (1989 : 17-32) ได้กล่าวถึงการเมืองในเรื่องของการบัญญัติกฎหมายนั้น เป็นเรื่องการคาดเดาผลล่วงหน้าได้ค่อนข้างยากและกระบวนการบัญญัติกฎหมายยังเปลี่ยนแปลงได้ง่ายและฉับพลัน กว่าที่การเมืองในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย อีกทั้งสถาบันนิติบัญญัติถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่เปิดกว้างต่อกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลักดันต่าง ๆ โดยนัยเปรียบเทียบแล้วมากกว่าฝ่ายบริหาร ดังนั้นกระบวนการบัญญัติกฎหมาย จึงเป็นจุดสนใจและชวนให้ติดตามของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) นักล็อบบี้ (lobbyists) ประชาชนนักต่อสู้เรียกร้องต่าง ๆ รวมถึงสื่อมวลชนอีกด้วย ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ ตัวแสดงทางการเมือง (political actors) อันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายและผลจากการตัดสินใจใดของฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะกระทบต่อสถาบันการเมืองอื่น ๆ ด้วย

กิจกรรมทางด้านนิติบัญญัติส่วนใหญ่ จะเป็นการถกเถียงและอภิปราย (debate and discussion) มากกว่าเป็นผู้ตัดสินใจในร่างกฎหมายหรือตัวนโยบาย (lawmaking) สิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาต้องประสบเสมอ ในการพิจารณาผ่านร่างกฎหมายหนึ่ง ๆ ก็คือ อำนาจการตัดสินใจจะกระจายอยู่ที่กลุ่มต่าง ๆ ในสภา (Fragmented Power) ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีความเห็นที่แตกต่าง หลากหลาย จะมีการถกเถียง (Debating) ตอรอง (Bargaining) ประนีประนอม (Compromise) และบางครั้งอาจต้องมีเรื่องของเงื่อนไข (Deadline) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่า กิจกรรมทางด้านนิติบัญญัติต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขจำกัดด้านเวลา และบางครั้งมีการเลื่อนหรือล่าช้าออกไป ก็เพราะต้องการให้ทางการเมืองที่ไม่พึงปรารถนาผ่านพ้นไป และให้การตัดสินใจออกมาดีที่สุด และท้ายที่สุดต้องสนใจถึงความเป็นผู้นำ (Leadership) ในการตัดสินใจในนโยบาย หรือกฎหมายอื่น ๆ ด้วยที่ผ่านมานี้มาไม่ไว้ในระบอบรัฐสภาหรือระบอบประธานาธิบดีก็ตาม ผู้นำเสียงข้างมาก (ฝ่ายบริหาร) มักจะมีอิทธิพลต่อการผ่านร่างกฎหมาย เช่น บทบาทในการกำหนดว่าเมื่อใดร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณาและควรวางกรอบการลงคะแนนอย่างไร ฯลฯ มากกว่าจะสนใจถึงเนื้อหาจริง ๆ ในกฎหมาย และจากการศึกษาที่ยังพบข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกว่า ผู้นำจากฝ่ายบริหารจะมีการตัดสินใจในร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ดีกว่าตัวผู้นำฝ่ายนิติบัญญัติ

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเรื่องกลไกในการริเริ่มนโยบายในระบบการเมืองไทย และแนวคิดการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้นจะเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สำคัญในการศึกษาถึงการเมืองในกระบวนการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เมื่อปีพุทธศักราช 2539 โดยการวิจัยนี้จะพิจารณาถึงกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในขั้นตอนของรัฐสภาเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดดังกล่าว เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมในการผ่านร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผู้วิจัยจะพิจารณาถึงการเมืองในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ว่าหมายถึง กระบวนการใช้อำนาจเพื่อจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า หรือผลประโยชน์ในสังคม รัฐบาลในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรม ย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจในการจัดสรร ภายใต้การต่อสู้และต่อรองผลประโยชน์ระหว่างองค์การและกลุ่มต่าง ๆ การวิเคราะห์ในกระบวนการดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมองในภาพรวม ดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนั้น ผู้วิจัยจำต้องพิจารณาและศึกษาถึงรัฐบาลและองค์การของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขกฎหมายโดยตรง ซึ่งจัดว่าเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการต่อสู้และต่อรองนั้นด้วย เพราะรัฐบาลและองค์การของรัฐก็ย่อมมีผลประโยชน์ที่จะต้องธำรงรักษาหรือต่อสู้ให้ได้มา มีค่านิยมและหลักเกณฑ์เฉพาะของตนในการพิจารณา อีกทั้งยังต้องมีการใช้อำนาจอิทธิพล ทรัพยากรและสถานการณ์ต่าง ๆ มาเป็นเครื่องมือในการต่อสู้จากกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรา 211 นี้อีกด้วย

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะถูกใช้ในการวิจัยดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล สืบเนื่องจากข้อ 1 ซึ่งเน้นในเรื่องการใช้อำนาจอิทธิพลในการจัดสรรผลประโยชน์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงถือว่าอำนาจและอิทธิพลเป็นทรัพยากรทางการเมือง อันหนึ่งที่สำคัญต่อการที่กลุ่มหรือสถาบันต่าง ๆ เข้าไปแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้จะพิจารณาถือว่ากลุ่มผลักดันและสถาบันเหล่านี้ใช้ช่องทางใดเพื่อแสดงถึงอำนาจ และอิทธิพล ในการเข้าไปมีบทบาทและผลักดันต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าว

2. แนวคิดเรื่องกระบวนการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจ แนวคิดนี้เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สำคัญในการศึกษาและยังเป็นที่มาของสมมุติฐานในงานวิจัยชิ้นนี้อีกด้วย เพราะการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าและผลประโยชน์ที่สำคัญประการหนึ่ง มักจะออกมาในรูปของกฎหมายหรือนโยบาย เพราะฉะนั้นผู้วิจัยจะใช้แนวคิดนี้ เพื่อพิจารณาว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้จัดอยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยจะนำเอาการจำแนกกระบวนการนโยบายจากการศึกษาของ พัทรี สิโรรส เป็นหลัก ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

บุญสามารถจัดอยู่ในขั้นของการระบุปัญหา นโยบาย ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายและการตัดสินใจนโยบาย โดยผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์เน้นถึงกระบวนการนโยบายเหล่านี้ ว่าแต่ละขั้นตอนมีประเด็นใดควรสนใจบ้าง

นอกจากนั้น ผู้วิจัยได้หยิบยกเอาวิธีการต่าง ๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้ในการเข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมาประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้อีกด้วย เพื่อจะได้ทราบว่า ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายกลุ่มผลักดันทั้งในสภาและนอกสภามีบทบาทหรือเข้ามาแทรกแซงอย่างไรบ้าง และกลุ่มเหล่านั้น ใช้กลยุทธ์หรือวิธีการใดในการเรียกร้องและต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211

3. แนวคิดสถาบัน จะใช้พิจารณาในประเด็นที่ว่า นโยบายนั้นเป็นกิจกรรมหรือผลผลิตของสถาบันต่าง ๆ หรือองค์กรของรัฐบาล (policy as institutional activity) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเชื่อว่า เนื้อหาของมาตรา 211 ที่ผ่านการลงมติจากรัฐสภาในวาระ 3 นั้น มีส่วนร่วมสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับบทบาทและ 4 พฤติกรรมขององค์กรรัฐบาลเหล่านี้อย่างแน่นอน โดยที่สถาบันเหล่านี้จะสนับสนุนหรือขัดขวางการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 อย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่องค์กรหรือสถาบันเหล่านี้ได้รับ

4. แนวคิดกลไกในการริเริ่มนโยบายในระบบการเมืองไทย แนวคิดที่ 1-4 ข้างต้นนั้นเป็นกรอบแนวคิดกว้าง ๆ ของนักวิชาการรัฐศาสตร์ตะวันตกที่ผู้ศึกษาได้นำมาใช้ในงานชิ้นนี้ ที่ผู้ศึกษาได้นำมาใช้ในงานชิ้นนี้ แต่ในแนวคิดสุดท้ายจะเกี่ยวข้องกับกลไกในการริเริ่มและพิจารณานโยบายหรือกฎหมายในระบบการเมืองไทย โดยจะพิจารณาในการริเริ่มนโยบายหรือกฎหมาย ฝ่ายบริหารของไทย มักมีอำนาจมากและมีบทบาทสำคัญในการควบคุมนโยบาย และออกกฎหมาย โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติอาจทำหน้าที่พิจารณา อภิปรายหรือถกเถียงในข้อกฎหมายมากกว่าที่จะมีอำนาจในการตัดสินใจ นอกจากนี้ผู้วิจัยจะนำเอาพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติในการผ่านร่างกฎหมายหนึ่ง ๆ มาพิจารณาด้วยว่า ในกลไกการผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 นี้ มีกลยุทธ์หรือวิธีการใดถูกนำมาใช้เพื่อให้ร่างแก้ไขมาตรา 211 นี้ผ่านการลงมติเห็นชอบจากสภาได้

5. แนวคิดภาวะผู้นำ จะใช้แนวคิดนี้ในการพิจารณาถึงทักษะและวิธีการในการแสดงถึงภาวะผู้นำของผู้ที่มีอำนาจ, ในการผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ซึ่งผู้ที่มีส่วนทำให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญผ่านสภาได้แก่ ตัวนายกรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการวิสามัญ โดยผู้วิจัยได้เน้นความสนใจไปที่การแสดงภาวะผู้นำในการประนีประนอมยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม และสถานการณ์ที่เขาต้องเผชิญอยู่

ปริทัศน์วรรณกรรม (Literature Survey)

จากการสำรวจเอกสารพบว่า ได้มีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวข้องกับเรื่องของ “การเมือง” ในประเด็นต่าง ๆ เอาไว้บ้างแล้ว อาทิ “การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณท้องถิ่น : ศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร” ของ ภูษิต สมจิตต์ (2535) โดยเสนอความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติและฝ่ายบริหารขององค์กรท้องถิ่นในการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น “การเมือง เรื่องเชื่อน : ศึกษากรณีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล” ของ สรพงศ์ ศรียานงค์ (2539) โดยเสนอภาพให้เห็นถึงใครเป็นฝ่ายได้-เสียประโยชน์จากโครงการสร้างเขื่อนดังกล่าว อีกทั้งยังมีการคำนึงถึงบริบททางการเมืองในช่วงปี 2532-2538 อีกด้วย และยังมีผู้ศึกษาถึง “การเมืองในการริเริ่มนโยบายประกันสังคมของไทย” โดย สันโดษ เต็มแสงเลิศ (2530) หรือเป็นการศึกษาถึงการเมืองในองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น

นอกจากนั้น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายและบทบาทของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนที่ผู้วิจัยจะได้ทำการสำรวจมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาครั้งนี้ เช่น อาทิเช่น กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการขอแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ของ นิลุบล โสวรรณะ (2534) ซึ่งนิลุบล ได้ข้อสรุปว่า ผู้เสนอร่าง พ.ร.บ. สามารถใช้อำนาจอิทธิพลของตนได้มากกว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มประชาชนผู้คัดค้านร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ก็คือ กลุ่มข้าราชการประจำ โดยดูทรัพยากรทางการเมืองที่ข้าราชการประจำมีอยู่และสภาพแวดล้อมของการเมืองในขณะนั้น ซึ่งทำการศึกษาถึงการใช้อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ต่อมางานของ ภานุ แยมศรี (2531) ซึ่งได้ศึกษาถึงกรณีการคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน 2525-2529 และในทำนองเดียวกันนี้ก็มิงานของ วงกต จันทพานิช (2533) ซึ่งได้ทำการศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยได้นำเอากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา ซึ่งทั้ง 2 คนก็ได้ข้อสรุปถึงผลจากการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ว่าสามารถกดดันหรือยับยั้งนโยบายหรือโครงการได้พอสมควร แต่ยังไม่มากพอที่จะมีผลทำให้การตัดสินใจของกลุ่มผู้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเท่าใดนัก

ส่วนในเรื่องของรัฐธรรมนุญ หรือการแก้ไขรัฐธรรมนุญจากการสำรวจเอกสารพบว่า จะเป็นการเน้นศึกษาถึงกระบวนการร่างเสียส่วนใหญ่ เช่น งานของ อัครเมศวร์ ทองนวล (2538) ซึ่งศึกษาเชิงเปรียบเทียบถึงกระบวนการร่างรัฐธรรมนุญ ปีพุทธศักราช 2521 กับรัฐธรรมนุญ ปีพุทธศักราช 2534 โดยข้อสรุป

ว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับ มีกระแสความคิดหลักที่ขัดแย้งกันอยู่ 2 กระแส คือ ความคิดคนชาติไทย กับ ความคิดประชาธิปไตย

อาทร คุรวรรณ (2532) ได้ทำการศึกษาเรื่องกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2521 กับการพัฒนาประชาธิปไตย ได้ข้อสรุปว่า คณะบุคคลที่มีส่วนร่างรัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนาที่จะทำให้ รัฐธรรมนูญไปสู่ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ แต่ใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าไป มีบทบาททางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในอนาคต งานของ พ.ต.ต. พัฒนะ คุกรสูต (2539) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2534 ในปีพุทธศักราช 2535” โดยได้เน้นไปที่ประเด็นของ บทบาท วิธีการช่องทาง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ของกลุ่มผู้เรียกร้องทางการเมืองที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งได้ข้อสรุปว่า การเรียกร้องของกลุ่ม การเมืองจำนวนหนึ่งที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง เพื่อปิดกั้นโอกาสของบุคคลในคณะ รสช. ในทางการเมืองได้เป็นตัวขยายประเด็นให้กลุ่มผลักดันภายนอกสภาเข้ามา มีบทบาทเรียกร้องให้มีการ แก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในประเด็นอื่น ๆ ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อมร จันทรสมบูรณ์ (2539) ได้ทำการเสนอความคิด “การปฏิรูปการเมืองในแนวทาง Constitutionalism” ซึ่งเป็นกระแสความคิดที่สำคัญต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เมื่อปีพุทธศักราช 2539 และ เสน่ห์ จามริก (2529) ได้ศึกษาถึง “การเมืองกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย” ซึ่งได้ข้อสรุปที่น่าสนใจซึ่งแตกต่างจากกระแสการเมืองและมุมมอง ของนักวิเคราะห์เสนอเกี่ยวกับกระแสการปฏิรูปการเมืองปัจจุบัน โดยได้อธิบายเรื่องของการปฏิรูปการเมือง ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ตลอดจนงานวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ในเรื่องรูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยของ พูนศักดิ์ ไวสำรวจ (2538) ได้สรุปเอาไว้ที่น่าสนใจประเด็นหนึ่งว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา เกือบทุกครั้งเป็นภาพสะท้อนการเมือง

นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังได้ทำการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ และความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ในการกำหนดนโยบายหรือผ่านร่างกฎหมายพบว่า งานใน ทำนองดังกล่าวนี้ มีค่อนข้างน้อย อาทิ สุจิต บุญบงการ และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2526) ได้ทำการศึกษา ถึง “ความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทย (กรณีสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2512)” มี เนื้อหาที่น่าสนใจพอสรุปได้ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากและมีบทบาทที่สำคัญในการควบคุมนโยบายและออก กฎหมาย แต่ทั้งนี้ความสัมพันธ์ในแง่มุมมองอื่น ๆ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในเชิงพฤติกรรมการผ่าน ร่างกฎหมายยังมีน้อยมาก

กล่าวโดยสรุป งานทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นงานที่มีคุณูปการต่อการศึกษาเรื่องนี้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นเอกสารหลัก ด้านข้อเท็จจริง และความคิดที่ได้ผ่านการสังเคราะห์หรือวิเคราะห์มาแล้ว อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจเอกสารพบว่า ยังไม่มีงานที่น่าเสนอเกี่ยวกับการศึกษาเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับการแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2534 เมื่อปีพุทธศักราช 2539 โดยเน้นถึงกระบวนการผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวในรัฐสภาเป็นสำคัญเลย อีกทั้งประเด็นดังกล่าวยังถือว่าเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ปีพุทธศักราช 2540 ดังนั้นผู้วิจัยจึงหยิบยกนำเอาประเด็นดังกล่าวมาศึกษา