



1. ความเป็นมา

ที่ดิน ถือว่าเป็นทรัพยากรพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ และสิ่งมีชีวิตทั้งหลายในโลกนี้ ในทางรัฐศาสตร์การเมืองการปกครองถือว่า ที่ดินเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของความเป็นรัฐ ดังนั้น รัฐจึงมีแนวคิดที่จะพยายามจัดสรรปันส่วนให้ประชากรของรัฐทุกคนครอบครัวยุคหนึ่งได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเปรียบเสมือนที่ดินในรัฐนั้นเป็นหุ้นของรัฐ การจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชากรของรัฐในสัดส่วนที่เหมาะสมและเท่า ๆ กัน จึงเท่ากับเป็นการกระจายหุ้นของรัฐ ออกให้แก่ประชากรทุกคน ทุกครัวเรือนได้มีโอกาสเป็นเจ้าของหุ้นของรัฐเท่ากับให้ทุกคนได้มีโอกาสเป็นเจ้าของรัฐหรือประเทศโดยเท่าเทียมกัน¹

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทางการเกษตร และจากการสำรวจของสภาวิจัยแห่งชาติ² พบว่า ในสังคมเกษตรกรรม ปัญหาหลักที่สำคัญที่เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องประสบ คือ ปัญหาค่าเช่าที่ดิน การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เกิดความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดิน ผลที่ตามมาคือ การบุกรุกทำลายป่าและต้นน้ำลำธารเพื่อทำการเกษตร นอกจากนี้ยังพบว่าค่าเช่าที่ดินทำกินทำให้เกษตรกรมีรายได้น้อย เป็นเหตุให้เกษตรกรไม่มีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงพัฒนาการเกษตรให้ดีขึ้น ผลผลิตจึงตกต่ำลงด้วย ในขณะที่เกษตรกรที่มีที่ดินในครอบครองจำนวนมากหรือมีที่ดินเป็นของตนเองมีรายได้น่าพอใจแตกต่างกัน

นอกจากนี้การที่ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีค่าและมีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลให้ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีความพยายามทุกวิถีทางในการแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าว มีการใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง โดยไม่ได้คำนึงถึงกฎหมายอันเป็นกติกาของสังคม การที่ข้าราชการการเมืองสามารถให้คุณให้โทษข้าราชการประจำได้ บางครั้งจึงใช้อำนาจดังกล่าวอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการให้ได้มาเพื่อสิ่งที่ยุบายการเมืองต้องการ

¹ วิเชียร รัตนะพิระพงศ์, การเมืองและการจัดที่ดิน (พระนคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2536) หน้า 3

² สภาวิจัยแห่งชาติ, นโยบายและแนวทางการวิจัยและพัฒนาของชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2535 - 2539 (กรุงเทพมหานคร : กองนโยบายและวางแผนการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2534), หน้า 5-6

จึงเป็นเหตุให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ซึ่งมีกฎหมายระเบียบและวิธีการที่ระบุไว้ชัดเจนถูก เบี่ยงเบนคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการเมืองได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการออกเอกสารสิทธิ หรือการออกหนังสือรับรองสิทธิทำกินในที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เรื่องราวของที่ดินที่เข้ามา เกี่ยวข้องกับการเมืองนี้มีใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่โบราณ การแย่งชิงอำนาจใน รัฐใดรัฐหนึ่ง หรือสงครามระหว่างรัฐก็ล้วนเป็นเรื่องการแย่งชิงผืนดินทั้งสิ้น เพราะที่ดินเป็น ทรัพยากรที่สูงค่าและมีปริมาณจำกัด จึงไม่แปลกที่กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง และมีอำนาจทาง เศรษฐกิจจะแย่งชิงทรัพยากรที่ดินกันอย่างรุนแรงมากขึ้นทุกวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันนี้ ปัญหาเรื่องที่ดินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้กลายเป็นเครื่องมือหรือหลักฐานสำคัญที่ฝ่ายค้าน กับฝ่ายรัฐบาลนำมาต่อสู้หักล้างโค่นล้มกัน ผู้วิจัยจึงมีความเชื่อว่าอำนาจทางการเมืองมีผลทำให้ เกิดการเบี่ยงเบนเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่มากนักน้อย และมีความสนใจที่จะศึกษา กรณีดังกล่าว แต่เนื่องจากประเด็นในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในปัจจุบันแผ่ขยายไปทั่วประเทศ ไทย และเป็นปัญหาค่อนข้างมากเพื่อให้เกิดความชัดเจนและสามารถศึกษาได้โดยละเอียด ผู้วิจัย จึงทำการศึกษากรณีตัวอย่างเฉพาะการออกเอกสารสิทธิบริเวณพื้นที่จังหวัดหนองคาย และ กรณีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เพื่อจะได้ทราบถึงความเป็นไปได้ในการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเพื่อเบี่ยงเบนหลัก เกณฑ์ที่ถูกต้องในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

2. ความสำคัญของปัญหา

การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ปัญหานึงได้แก่ ผู้มีอิทธิพลในทางการเงินหรือการ เมืองเป็นผู้สนับสนุนให้ราษฎรบุกรุกหรือเป็นผู้บุกรุกเพื่อหวังให้ทางราชการถอนสภาพที่ดินลา ธารณประโยชน์และออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกต่อไป ซึ่งการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ของจังหวัดหนองคายเกิดจากอิทธิพลทางการเมืองร่วมกับทุนทางการเงิน แย่งชิงทรัพยากรที่ดิน เพื่อนำไปทำอุตสาหกรรม การเกษตรสมัยใหม่ และนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันธนาคารนำเงิน สิ้นเชื่อออกมาเพื่อนำไปแสวงหาผลประโยชน์อีกต่อหนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่ากรออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ผู้ปฏิบัติยึดถือแนวทางปฏิบัติหลายแนวทาง ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีหน้าที่ควบคุมดูแลหรือดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ หรือการบริหารราช การโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต และประพฤตมิชอบในวงราชการและออกเอกสารสิทธิใน ที่ดิน โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จากปัญหาที่กล่าวมา จึงเป็นที่สนใจเกี่ยวกับ ประเด็นของอิทธิพลทางการเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่

อย่างไร จึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเพื่อที่จะทราบถึงสาเหตุของสิ่งที่เกิดขึ้นดังกล่าวเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับใช้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องอิทธิพลทางการเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ศึกษากรณี การออกเอกสารสิทธิในที่ดินจังหวัดหนองคายมีวัตถุประสงค์ดังนี้

3.1 ศึกษาสภาพปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎร และการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร

3.2 ศึกษาถึงอำนาจทางการเมืองที่มีผลต่อนโยบาย และหลักเกณฑ์การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน อันเป็นการใช้อำนาจและอิทธิพลให้เกิดการเบี่ยงเบนหรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม

3.3 ศึกษาถึงกระบวนการในการนำนโยบายการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตลอดจนกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปสู่การปฏิบัติ

4. สมมุติฐานในการวิจัย

การศึกษาวิจัยอิทธิพลทางการเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ศึกษาเฉพาะกรณีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่จังหวัดหนองคาย ได้ตั้งสมมุติฐานในการศึกษาไว้ว่า "อิทธิพลทางการเมืองมีผลต่อการเบี่ยงเบนหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดิน และเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมือง และผู้มีอิทธิพล"

5. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องอิทธิพลทางการเมืองกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ศึกษากรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินจังหวัดหนองคายนี้ ได้นำแนวคิดทฤษฎีมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหาร
2. ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน
3. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล
4. แนวคิดเกี่ยวกับการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหาร

แนวความคิดที่ว่า การบริหารหรือระบบบริหารเป็นเครื่องมือของการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายที่มีฐานะเหนือการบริหาร แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดแบบอุดมคติ ซึ่งในทางปฏิบัติความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวมีอยู่ในระบบการเมืองตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ในระบบการเมืองตะวันตก สถาบันทางการเมืองมีความแข็งแกร่ง มีความต่อเนื่อง และสามารถควบคุมกลไกการบริหารให้เป็นเครื่องมือรับใช้การกำหนดนโยบายของนักการเมืองได้ นอกจากนี้การให้ความสำคัญแก่นักการเมืองในการกำหนดนโยบาย และข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ยังได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยทั่วไปจากตัวนักการเมืองเอง และจากข้าราชการประจำว่า เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่พึงปรารถนา จนถือเป็นคติทางการบริหารราชการที่สำคัญประการหนึ่งควบคู่ไปกับการปกครองอื่น ๆ ตามที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือประเพณีการปกครอง (ในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร) อีกด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

ลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองกับลักษณะของกิจกรรมด้านการบริหารนั้น แม้ว่าจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไรก็ตาม แต่บทบาทและการปฏิบัติตัวของนักการเมืองกับข้าราชการประจำนั้นสามารถแยกแยะออกได้ว่า ต่างทำหน้าที่และบทบาทคนละอย่าง ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดนี้มีอยู่จริง และต่างฝ่ายต่างยอมรับว่า การเมืองกับการบริหารนั้นต้องดำเนินไปอย่างควบคู่กัน ข้อสำคัญก็คือ ภายในความสัมพันธ์นี้นักการเมืองจะปล่อยให้ข้าราชการประจำมีอิสระโดยไม่ถูกครอบงำโดยอิทธิพลทางการเมืองมากนักน้อยเพียงไรในสภาพการณ์อย่างไร ที่ข้าราชการประจำสามารถวางตัว "เป็นกลางทางการเมือง" ได้ในตนเองเดียวกันข้าราชการประจำจะยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของการเมือง ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนว่ามีอยู่มากน้อยเพียงไร ขอบเขตของกิจกรรมหรือการตัดสินใจที่เป็นนโยบาย ซึ่งเป็นขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองนั้นมีอยู่กว้างขวางเพียงใด การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า (value judgement) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่น ๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือก และกำหนดคุณค่าได้ ก็เพราะการที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเป็นผู้กำนัลกรองและสะท้อนเจตนาารมณ์และความต้องการของ ประชาชน

พิจารณาในแง่นี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (ends) กับวิธีการ (means) กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคม ในการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่ความต้องการของ

กลุ่มคนในสังคมมีอยู่มากหลากหลายนี้ ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐ และให้เป้าหมายนี้เป็นเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าว การบริหารจึงเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม การหนดเป้าหมายโดยลักษณะของมันเป็นเรื่องของนามธรรมซึ่งไม่อาจอาศัยแต่เพียงจินตนาการในการพิจารณาว่า สิ่งใดเป็นสิ่งที่ดีและเหมาะสมสำหรับสังคมได้ หากจะต้องได้รับการสนับสนุนจากข้อมูล ข่าวสาร และสภาพความเป็นจริง ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพความเป็นจริงและข้อมูลข่าวสารได้แก่ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้บริหารกิจการของรัฐ ดังนั้น นักบริหารจึงมักจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายด้วยเสมอ

การแยกการบริหารออกจากการเมือง

Woodrow Wilson (1887) ได้เสนอกรอบแนวคิดในเรื่องการแยกการบริหารออกจากการเมือง ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า ฝ่ายบริหารมีภาระหน้าที่หลัก ซึ่งก็คืองานประจำเป็นงานที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือฝ่ายการเมืองได้กำหนดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือหน้าที่ของฝ่ายบริหาร คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ก็คือการกำหนดนโยบายหรือหน้าที่ในการออกกฎหมายนั่นเอง วัตถุประสงค์ของการแยกการบริหารออกจากการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐกิจนั้นก็เพื่อทำให้ข้าราชการสามารถบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อมีการแยกการบริหารออกจากการเมือง สิ่งก็ตามมาก็คือการปฏิรูประบบบริหาร (administrative reform) เพื่อให้มีระบบบริหารที่ดีและมีรูปแบบขององค์การที่มีประสิทธิภาพ

2. ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (exchange theory)

กลุ่มทฤษฎีการแลกเปลี่ยนมีพื้นฐานมาจากหลายสาขา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเศรษฐศาสตร์ มนุษยวิทยา และจิตวิทยา ซึ่งมีนักทฤษฎีหลายท่าน แต่ที่น่าสนใจคือ แนวคิดของ Peter M. Blau

Blau เป็นนักทฤษฎีในกลุ่มทฤษฎีการแลกเปลี่ยนที่หันมาอธิบายการแลกเปลี่ยน โดยการขยายไปถึงโครงสร้างของสังคม ดังนั้น จึงเรียกได้ว่าเป็นลักษณะของนักทฤษฎีการแลกเปลี่ยนโครงสร้างนิยม (Exchange structuralism) ในปี 1964 เขาได้เขียนหนังสือชื่อ "การแลกเปลี่ยนและอำนาจในชีวิตสังคม" (Exchange and Power in Social Life)

เวลาเห็นว่า

1. พฤติกรรมของบุคคลโดยมากมักจะเป็นการหาเป้าหมายเพื่อมาตอบสนองความต้องการของตนเอง ซึ่งจะทำให้ได้ก็โดยการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่น

2. การที่จะได้เป้าหมายดังกล่าว บุคคลก็ต้องค้นหาวิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น เป้าหมายหรือรางวัลแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ในประเภทแรก ได้แก่ รางวัลที่เห็นได้ภายนอก (extrinsic rewards) เช่น เงินทอง สินค้า บริการ ประเภทที่สองรางวัลที่อยู่ภายใน (intrinsic rewards) มีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น ความรัก เกียรติ ฯลฯ

ทั้ง 2 ประการข้างต้น ทำให้มนุษย์ต้องมาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเพื่อแลกเปลี่ยนเป้าหมายหรือรางวัลที่ตนยังไม่มี อันเป็นการพิจารณาในระดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ต่อมาเวลาจะเริ่มอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการสังคมจากกลุ่มเล็ก ๆ ขึ้นไปจนถึงโครงสร้างใหญ่ ๆ ของสังคม ซึ่งมีความลึกลับซับซ้อนมากขึ้น

เวลา เห็นว่าเมื่อบุคคลเข้าร่วมสัมพันธ์กันเพื่อแสวงหาเป้าหมายหรือสิ่งที่เข้าตอบสนองความต้องการ ดังนั้น การที่มีการเข้าร่วมสัมพันธ์กันเกิดขึ้นจะมีผู้ได้เปรียบ และเสียเปรียบ ผู้ที่ได้รางวัลมากมักจะกดขี่ผู้ที่ได้รางวัลน้อยเกิดมีการแบ่งชั้นทางสังคมขึ้น ซึ่งเป็นลักษณะของการมีการ มีฝ่ายที่มีสิทธิอำนาจ (authority) หรือมีอำนาจบังคับ (coercion) เกิดขึ้นลักษณะการได้เปรียบ เช่นนี้ทำให้ฝ่ายที่เสียเปรียบเกิดความไม่พอใจ และต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น

นอกจากนี้ เบลายังเห็นว่า ลักษณะการแลกเปลี่ยนในสังคมสมัยใหม่ขึ้นอยู่กับค่านิยมของสังคมในแง่ของสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนต่างๆ รวมไปถึงมีลักษณะเป็นสถาบันชั้นสูง ในขณะที่การแลกเปลี่ยนในสังคมชุมชนมีลักษณะง่ายๆ ตรงไปตรงมา และยังไม่มีระดับเป็นสถาบันมากนัก ในสังคมสมัยใหม่การแลกเปลี่ยนมีลักษณะซับซ้อนและสัมพันธ์กันระหว่างระบบย่อย ๆ ต่าง ๆ ในสังคม

อำนาจอิทธิพลกับกระบวนการตัดสินใจ

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ เรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้การตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า กลุ่มสามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับ หรือสามารถที่จะยับยั้งหรือแก้ไขข้อเสนอของผู้อื่นยอมแสดงให้เห็นว่า กลุ่มเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจ³

³ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสถาบันบัญญัติ, กรุงเทพฯ, เจ้าพระยาการพิมพ์; 2526.

โรเบิร์ต เอ. ดาร์ล (Robert A. Dahl)⁴ ได้กล่าวเอาไว้ว่า วิธีการที่จะศึกษาว่า ผู้กระทำทางการเมืองคนใดหรือกลุ่มใด มีบทบาท และอิทธิพลทางการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น สามารถพิจารณาได้ โดยดูว่า

1. ปริมาณที่บุคคลปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด
2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความลำบากใจเพียงใดยิ่งปฏิบัติด้วยความลำบากใจมากเท่าไร แสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติเช่นนั้นมียุทธิพลมาก
3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (probability) ที่บุคคลจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งเพียงใด
4. ดูว่าจำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่งนั้น มีมากน้อยเพียงใด
5. ดูว่าบุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไร ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

วิธีการทั้ง 5 ประการนี้ แม้ว่าจะไม่สามารถวัดอิทธิพลหรือเปรียบเทียบอิทธิพลระหว่างบุคคลต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหรือมียุทธิพลคือผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของงาน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้น เมื่อนำเอามาใช้เป็นเกณฑ์ในการ พิจารณาทบทวนของกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่าสภาพการณ์ของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือสถาบันผู้เสนอและผลักดันกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้านหรือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ใครจะสามารถผลักดันให้ประสบผลสำเร็จมากกว่ากัน ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า แม้ว่าข้อเสนอของดาร์ล จะพิจารณาในระดับสถาบันผู้เสนอและผลักดันกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้านหรือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ใครจะสามารถผลักดันให้ประสบผลสำเร็จมากกว่ากัน ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า แม้ว่าข้อเสนอของดาร์ล จะพิจารณาในระดับปัจเจกชน แต่ในเชิงของพฤติกรรมร่วม (collective behavior) ที่มองในระดับมหภาพ (macro) สภาพการณ์ของการผลักดันกฎหมายที่กระทำในสถาบันนิติบัญญัติก็ดี หรือในวงนอกก็ดี ในกรณีของการถ่วงรั้ง หรือการทำให้การตัดสินใจยืดเยื้อออกไปในรูปของการซื้อเวลานั้น จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการใช้กลวิธีการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ ดาย (Dye) ให้ความเห็นว่าการไม่ตัดสินใจเป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณา (agenda setting)

⁴ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (prentice-hall : englewood cliffs, N.J., 1973) chapter 4 และ สุจิต บุญบงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

จะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคมและการเมือง กลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมา

การไม่ตัดสินใจอาจเกิดขึ้นได้โดยผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่ม หรือระบบการเมือง ดำเนินการ กดทับมิให้ปัญหาเกิดขึ้นมาทำลายค่านิยมหลักหรือผลประโยชน์หลักของสังคม หรืออาจเกิดขึ้น ได้ในกรณีที่ชนชั้นนำที่ครองอำนาจดำเนินการทั้งโดยลับ และโดยเปิดเผยเพื่อกำจัดเรื่องราวหรือ กรณีบางกรณีเมื่อพวกเขามีความหวังแรงกว่า หากสาธารณชนมุ่งความสนใจไปยังกรณีเหล่านั้น แล้ว อาจเกิดเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของพวกเขาได้ นอกจากนี้ การไม่ตัดสินใจยังอาจเกิดขึ้นโดยระบบการเมืองนั้นสร้างขึ้นมาจากเป็นเครื่องอำนวยความสะดวก ในการแก้ปัญหาบางอย่างบางเรื่องหรือเพื่อขลอกรากปัญหาเรื่องอื่น ๆ เอาไว้⁵

ข้อพิจารณาข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นว่า การศึกษาการตัดสินใจไม่ได้จำกัดอยู่ที่การ พิจารณาถึงความเป็นเหตุเป็นผลในการชักจูงโน้มน้าวการตัดสินใจเท่านั้นไม่ หากมีความสัมพันธ์ กับเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น อำนาจและอิทธิพลของบุคคลและหรือกลุ่มที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจ และผู้ตัดสินใจอีกด้วย ดังนั้น ในกรณีของการศึกษาเรื่องนี้ จึงจำเป็นจะต้องนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ และอิทธิพลเข้ามาพิจารณาด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล ในลำดับต่อไป

3. แนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล

ในกรณีของการศึกษาการผลัดดันทางการเมืองของกลุ่ม ซึ่งก็คือการศึกษาถึงกลวิธี ช่องทางการใช้อำนาจการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลการตัดสินใจเป็นไปตามที่ฝ่าย ตนต้องการนั้น การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลมาพิจารณา ย่อมมีความจำเป็น และสำคัญที่จะช่วยให้การอธิบายมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า แนวการศึกษาในระดับของการพิจารณาเรื่องอำนาจและอิทธิพล ในกรณีของการวิจัยครั้งนี้ ค่อนข้างจะสอดคล้องกับสมมุติฐานหรือแนวคิดพื้นฐานของ ดาร์ล (Dahl) ที่กล่าวไว้โดยสังเขปคือ⁶

⁵ Thomas R. Dye, Understanding Policy Making (Englewood Cliffs : N.J., Prentice-Hall, Inc., 1978) . P.349

⁶ เก็บความจาก Robert A Dahl, Modernpolitical Analysis.P.15-38

1. ในทุกระบบการเมืองจะมีการควบคุมทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งได้แก่ สิ่งที่บุคคลสามารถนำมาใช้สนับสนุนการใช้อิทธิพลบังคับพฤติกรรมของผู้อื่น ให้เป็นไปตามที่ตนต้องการได้

2. ในทุกระบบการเมือง การควบคุมทรัพยากรทางการเมืองจะมีอยู่อย่างไม่เท่าเทียมกันทั้งนี้เนื่องจาก

2.1 การที่สังคมมีการแบ่งแยกแฉกแฉงหน้าที่และบทบาทระหว่างบุคคล มีผลทำให้เกิดการปฏิบัติและเกิดความชำนาญเฉพาะด้าน จึงทำให้บุคคลบางคนหรือบางกลุ่มที่มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทรัพยากรทางการเมืองมีความสำคัญขึ้นมา เช่น กำลังคน ข้อมูลข่าวสาร

2.2 เนื่องจากความแตกต่างที่มีมาแต่กำเนิด ซึ่งมีส่วนส่งเสริมบางคนบางกลุ่มในการเข้าไปมีบทบาทควบคุมทรัพยากรทางการเมือง

2.3 ความแตกต่างทางด้านชีวภาพ สังคม และประสบการณ์ ซึ่งนำไปสู่การมีมูลเหตุจูงใจ และเป้าหมายชีวิตที่แตกต่างกัน และ

2.4 การยึดถือค่านิยม (value) ที่แตกต่างกันไปในแต่ละคน เช่น บางคนเห็นว่าการอำนาจเป็นสิ่งที่ปรารถนา ในขณะที่บางคนบางกลุ่มเห็นว่าเสรีภาพน่าปรารถนากว่า

3. ทุกระบบการเมืองจะต้องมีการแสวงหาอิทธิพล เพื่อใช้อิทธิพลนั้นผลักดันให้เกิดนโยบายและกฎเกณฑ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

4. อิทธิพลทางการเมืองในทุกระบบการเมืองมีอยู่อย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องมาจากการมีทรัพยากรทางการเมืองที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดอิทธิพลทางการเมือง (political influence) ที่ต่างกันด้วย ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า ในระบอบการเมืองนั้นมีความเท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากรทางการเมือง มีความแตกต่างกันในด้านความชำนาญของการใช้ทรัพยากรทางการเมือง ตลอดจนขอบเขตและความเต็มใจของการนำเอาทรัพยากรทางการเมืองที่มีอยู่มาใช้

5. ในระบอบการเมืองทุกระบบ จะมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอระหว่างผู้แสวงหาเป้าหมาย และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นที่กลไกของระบบการเมือง จะต้องเข้าไปแก้ไขข้อขัดแย้ง โดยต้องมีข้อควรระวังว่า รัฐบาลย่อมมีข้อจำกัดในการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ

6. ระบอบการเมืองทุกระบบมีผู้นำ ซึ่งต้องแสวงหาความชอบธรรมในปกครอง เพราะการแสวงหาความชอบธรรมเป็นสิ่งจำเป็นในการปกครอง เพราะการที่รัฐบาลมีอำนาจอันชอบธรรม ย่อมจะช่วยให้การปกครองเป็นไปได้อย่างง่ายดาย ไม่ต้องคอยใช้แต่กำลังบังคับ หรือขู่ว่าจะ

ใช้กำลังบังคับ และไม่ต้องอาศัยความหวาดกลัวของประชาชนเป็นเครื่องมือในการปกครองแต่เพียงอย่างเดียวและ

7. ระบบการเมืองทุกระบบมีความเชื่ออุดมการณ์ หรือสัญลักษณ์ที่ใช้ในการปกครอง อย่างไรก็ดี อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสิ่งที่มีความเชื่อและสัญลักษณ์ทางการเมืองที่เป็นระบบมากที่สุด ดังนั้น การสร้างอุดมการณ์จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อระบบการเมือง เพราะอุดมการณ์เป็นสิ่งที่อธิบายเหตุผลที่มีการใช้รูปแบบ (ระบบ) การปกครองดังที่เป็นอยู่ ผู้นำทางการเมืองจึงมักสร้างอุดมการณ์แห่งชาติขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการเรียกร้องความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองแล้ว ยังแสดงให้เห็นด้วยว่า เหตุใดระบบการเมืองที่ใช้อยู่จึงเป็นการปกครองที่ดีที่สุด⁷

ดังได้กล่าวแล้วว่า กระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ กระบวนการในการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องของพฤติกรรมในการตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่มีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มองเห็นได้เพื่อให้ออกมาเป็นทางเลือกนโยบาย ดังนั้น ภายในกระบวนการดังกล่าวนี้ การเมืองของการตัดสินใจจึงเป็นกระบวนการอันเดียวกันกับการเมืองของการแสวงหาอำนาจและอิทธิพลหรือผลักดัน หรือบังคับให้การตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ในระบบการเมืองนั้น อำนาจและอิทธิพลถือว่าเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญโดยที่ อำนาจ (power) นั้น หมายถึง "ความสามารถในการบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการบังคับในเชิงรูปธรรมหรือนามธรรม (ความรู้สึคนึกคิด) ก็ตาม"⁸ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า อำนาจ หมายถึง พฤติกรรมของฝ่ายหนึ่ง (ผู้มีอำนาจ) ในอันที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่น (ผู้อยู่ใต้อำนาจ) ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของตน

อำนาจและอิทธิพลมักจะมีการใช้ควบคู่กันไป เพราะมีความหมายที่ใกล้เคียงกันมากอย่างไรก็ตาม มีผู้พยายามแยกความแตกต่างระหว่างสองคำนี้ โดยพิจารณาถึงระดับของอำนาจบังคับเช่น "อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ เพราะการใช้อิทธิพลในการบังคับนั้น

⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจการพิมพ์, 2523), หน้า 52

⁸ Lukes Steven, power a radical view London : the macmillan press, 1980,

ไม่สามารถลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามได้ ในขณะที่การบังคับด้วยอำนาจนั้น สามารถทำได้และเห็นได้ชัดเจนกว่า”⁹

ในการใช้อำนาจในการบังคับนั้น อาจจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ การชักชวนหรือโน้มน้าว (persuasion) ซึ่งเป็นวิธีการใช้อำนาจบังคับอย่างอ่อน เป็นต้นว่า การให้ข้อมูล การให้ข้อเสนอแนะความหวัง และอีกรูปแบบหนึ่งคือ การกดดัน (pressure) คำสั่ง การสร้างสถานการณ์และการตอรอง เป็นต้น¹⁰

ดี จี วินเทอร์ (D.G. WINTER)¹¹ ได้ให้ความหมายคำว่า “อำนาจ” ไว้ว่า “... เป็นความสามารถที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อให้บังเกิดผล (ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ) แก่พฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ในระดับที่บังคับ และบาเรทซ์ (bachrach & baratz) มองว่าในสภาพความเป็นจริงแล้วอำนาจมีสองหน้า (two faces)¹² โดยหน้าแรกเป็นอำนาจที่แสดงให้เห็นอย่างโจ่งแจ้ง (overt power) ผู้มีอำนาจจะแสดงอาการออกมาอย่างเปิดเผยที่จะใช้อำนาจของตนกระทำต่อบุคคลอื่นหรือใช้เพื่อผลักดันการตัดสินใจให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ ส่วนหน้าที่สองเป็นอำนาจแฝงที่แสดงให้เห็นโดยไม่เปิดเผย หรือเป็นอำนาจในการจัดไม่ให้คนอื่นแสดงอำนาจของตน เพื่อที่จะให้เข้าใจอำนาจหน้าที่สองนี้ง่ายขึ้น อาจกล่าวอย่างเป็นทางการทั่วไปว่าอำนาจหน้าที่สองนี้ก็คือ การที่ผู้มีอำนาจสามารถกำหนดได้ว่า จะให้ประเด็นใดเป็นปัญหาทางการเมืองหรือให้ประเด็นใดไม่เป็น เพื่อมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในปัญหานั้นสามารถมีอำนาจหรือไม่มีอำนาจได้

⁹ ดิน ปรัชญพฤทธิ, "พฤติกรรมการเมืองในองค์การ" ในพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528) หน้า 321

¹⁰ สุจิต บุญบงการ และศุภยเทพ สุวรรณจินดา, การเมืองเปรียบเทียบ : ปัญหาและแนวคิด (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 18.

¹¹ D.G. Winter . the power motive (New York : the free press. 1973) P.10

¹² Peter Bachrach & Morton S. Baratz, "two faces of power, "American Political Sciences Review, Vol. 56, PP. 947 - 952.

นอกจากนี้ ยังมีผู้แยกแยะไว้ดีกว่า อำนาจอาจเป็นได้ทั้งเป้าหมายในตัวเอง และเป็นวิธีการเพื่อจะบรรลุสิ่งอื่น¹³

โดยเฉพาะวิธีการใช้อำนาจนั้น อาจจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบคือ¹⁴

1. การใช้การชักชวน (persuasion) กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อนาย ก. จะใช้อิทธิพลต่อนาย ข. ให้ยอมรับแนวทางการประพุดิที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญาหรือขู่เชิญคุกคาม (ว่าจะมีการให้รางวัลหรือมีการลงโทษ) รูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการชักชวน เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล และการโฆษณาชวนเชื่อ

2. การใช้การกดดัน (pressure) กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อนาย ก. ใช้อิทธิพลต่อนาย ข. แล้ว นาย ก. พยายามให้นาย ข. ยอมรับแนวทางการประพุดิอันเป็นที่พึงปรารถนา โดยนาย ก. ให้คำมั่นสัญญาว่า อาจมีการให้รางวัลกรณีที่มีการยอมรับแนวทาง หรือการขู่เชิญคุกคามว่าจะมีการลงโทษหากไม่มีการปฏิบัติตามรูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการใช้การกดดัน คือการใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง

อย่างไรก็ดี ดิน ปรัชญพฤทธิ¹⁵ ได้ชี้ชัดว่าการแยกแยะวิธีการใช้อำนาจและอิทธิพลนั้นเป็นเพียงการเปรียบเทียบด้านแนวความคิดทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้มีอำนาจก็ดี ผู้อิทธิพลก็ดี อาจต้องอาศัยวิธีการต่างๆ ทั้งการขู่บังคับ การใช้กำลัง การยกย่ายถ่ายเท การโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น การให้กำลังใจและการชักชวนรวมกันหรือแยกกัน ตามกาลเทศะ หากประสงค์จะให้ผู้อื่นปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและเพื่อส่วนรวม

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า "อิทธิพลและอำนาจ" ควบคู่กันในการอธิบาย

อย่างไรก็ตามการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลนั้น เราไม่สามารถละเลยปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอำนาจอิทธิพลนั้น ขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางการเมือง

¹³ จุมพล นิมพานิช, "แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมือง" (ในสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 11

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12 - 14 .

¹⁵ ดิน ปรัชญพฤทธิ, "อำนาจและการเมืองในองค์กร", ใน พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 555 - 557

(political resources) ทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ ทรัพยากรสมบัติ ฐานะทางสังคม ตำแหน่งหน้าที่การงาน อำนาจในการใช้อาวุธหรือกำลังคน การเข้าถึงข้อมูล เพศ การศึกษา การครอบครองอำนาจรัฐ เป็นต้น¹⁶

ทางด้าน Illichman และ Uphopf แบ่งทรัพยากรทางการเมืองไว้ดังนี้ คือ ความชอบธรรม (legitimacy) อำนาจหน้าที่ (authority) กำลังบังคับ (force) ความมั่งคั่ง (wealth) ข้อมูล (information) สินค้าทางเศรษฐกิจและบริการ (economic goods and service) และการปฏิบัติตาม¹⁷

สำหรับความหมายของอิทธิพล (influence) หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ นาย ก. ต้องการโดย นาย ก. ไม่ได้มีการบังคับนาย ข.¹⁸

แต่ความเห็นของ D. KATZ & R.L. KAHN อิทธิพล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่งให้กระทำไปในทางที่เกิดผลตามที่ตั้งใจเอาไว้¹⁹

จะเห็นได้ว่าความหมายของอิทธิพลที่ D. KATZ AND R.L. KAHN ให้อ้างอิงมีความหมายค่อนข้างใกล้เคียงกันกับความหมายของอำนาจมาก ซึ่งในประเด็นนี้ ดิน ปรชัญพฤทธิ นักวิชาการไทย ได้แยกแยะไว้ว่า

"ข้อที่แตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพล คือ อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ นั่นคือ หากผู้ผู้ได้อิทธิพลไม่ปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้มีอิทธิพล ผู้มีอิทธิพลก็ไม่สามารถจะลงโทษผู้ผู้ได้อิทธิพลได้อย่างเต็มที่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งที่มีอิทธิพลจะกระทำต่อผู้ผู้ได้อิทธิพลไม่ยอมปฏิบัติตามความประสงค์ของตนก็มีเพียงการ "ยักย้ายถ่ายเท" (manipulation) อันได้แก่ การโน้มน้าวจิตใจ การให้กำลังใจและการชักชวน เป็นต้น ซึ่งต่างกับ

¹⁶ สุจิต บุญบงการ, การเมืองเปรียบเทียบ : ปัญหาและแนวความคิด, หน้า 18.

¹⁷ Waren F. Illichman & Norman T. Uphopf. the political economy of change (Berkeley : University Press. 1969) P.3

¹⁸ จุมพล นิมิพานิช, "แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, "สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 7

¹⁹ D. Katz and R.L. Kahn, the social psychology of organization (New York : John Willey & sons, 1966) p. 28.

สิ่งที่ผู้มีอำนาจจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งมีความรุนแรงมากกว่า เช่น การขู่บังคับ (coercion) การใช้กำลัง(force) รวมทั้งการยักย้ายถ่ายเท"²⁰

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า ในระบบการเมืองนั้น อำนาจและอิทธิพลเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการของการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ จนบางครั้งมีผู้กล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ²¹

ในการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มในระบบการเมืองนั้น กลุ่มผลประโยชน์สามารถใช้อำนาจและอิทธิพลในการกระทำกิจกรรมทางการเมืองได้หลายช่องทาง และหลายลักษณะได้แก่ การสนับสนุนผู้มีอำนาจหรือผู้แข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมือง การจัดหาและการให้ข้อมูล การระดมหรือการสร้างมติมหาชน การใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการกดดันต่อการใช้อำนาจ เป็นต้น²²

ยิ่งไปกว่านั้นในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อการกดดันต่อการตัดสินใจของกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์นั้น เป็นการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจและอิทธิพลซึ่งกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจะมีพลังเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. ช่องทางการเข้าถึง (accessibility) ซึ่งเป็นเสมือนประตูที่เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล ปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องทางการเข้าถึงของกลุ่ม ได้แก่ ลักษณะที่เปิดของระบบการเมือง สถานภาพของกลุ่มในระบบการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจและ

²⁰ ดิน ปรัชญพฤทธิ, "อำนาจและการเมืองในองค์กร," เอกสารการสอน พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร, หน้า 559.

เนื่องจากการอ้างอิงแนวความคิด จึงคงศัพท์ไว้ตามที่ดิน ฯ กล่าวไว้ในความเห็นของผู้วิจัยคำว่า manipulation ควรแปลว่า "โน้มน้าวโดยเส้นเหลี่ยม"

หรือโน้มน้าวโดยกลอุบาย เพราะได้ลองเทียบกับ world book dictionary ซึ่งกล่าวว่า manipulation หมายถึง to manage by clever use of influence, especially unfair influence or to treat unfair or dishonestly.

²¹ พฤทธิสถาน ชุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539, หน้า 11

²² มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษาประวัติศาสตร์ แนวกลุ่ม". หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528 หน้า 549 - 551.

อิทธิพลของกลุ่มที่มีอยู่ในระบบการเมือง และความชอบธรรมของการใช้ช่องทาง ซึ่งบ่งชี้ถึงความยอมรับของสังคมต่อการดำเนินการของกลุ่ม²³

การเข้าถึงนั้น หมายถึง การที่กิจกรรมของกลุ่มสามารถเชื่อมกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมือง และเป็นหนทางที่กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่ง "การเข้าถึง" จะตอบคำถามว่า ทำไมกลุ่ม ก. จึงมีอิทธิพลเหนือนโยบายมากกว่ากลุ่ม ข. นั้นเป็นเพราะกลุ่ม ก. สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้มากกว่าใช่หรือไม่ ด้วยเหตุนี้การศึกษาอิทธิพลของกลุ่มต่อรัฐบาลจึงต้องศึกษาถึงวิธีการ กลยุทธ์ ตลอดจนช่องทางต่างๆ ที่กลุ่มใช้เพื่อจะเข้าถึงรัฐบาลหรือองค์การการตัดสินใจ รวมทั้งจุดเข้าถึง (access point) ด้วย²⁴

2. สถานภาพทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่ม (group resources) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่ม และแสดงให้เห็นถึงศักยภาพหรือพลังในการกดดันของกลุ่มที่มีต่อรัฐบาลกล่าวคือ กลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมสูงหรืออยู่ในอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจสังคมและการเมืองมักจะมีโอกาสในการเข้าถึงรัฐบาลและมีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ ส่วนทรัพยากรของกลุ่มนั้น จะเป็นเครื่องชี้ว่ากลุ่มจะสามารถรวมพลังสร้างพลัง ในอันที่จะต่อสู้เรียกร้องผลประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด ทรัพยากรดังกล่าว ได้แก่ ลักษณะผู้นำของกลุ่ม ความมั่นคงของกลุ่ม ความเป็นปึกแผ่นและการรวมตัวของสมาชิกกลุ่ม การสามารถใช้ข่าวสารข้อมูลในการชักจูงผู้ตัดสินใจการรู้จักเร้าพบผู้นำรัฐบาล และศิลปะการใช้อิทธิพล เป็นต้น²⁵

4. แนวความคิดเกี่ยวกับการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล

วิธีการผลักดันเพื่อให้มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ในสังคมประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะมีลักษณะเป็นสังคมพหุ (pluralist society) คือ เป็นสังคมที่ประกอบไปด้วยกลุ่มหลากหลายทางสังคม เช่น ชมรม สมาคม กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้มักมีวัตถุประสงค์ของกลุ่ม การเคลื่อนไหวต่างๆ เพื่อผลักดัน อาจเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนหรือเพื่อส่วนรวม และอาจมีเจตนาอย่างอื่นโดยใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมบังหน้า เช่น กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ

²³ พงุทธิสถาน ชุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 102

²⁴ มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม", หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 507 - 508

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 508.

บางกลุ่ม และการผลักดันต่างๆ จะมีผลในการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ ของกลุ่ม ในสังคมไทยในปัจจุบันกิจกรรมต่างๆ จะเข้มข้น การต่อสู้เพื่อต่อรองจะเป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความพยายามในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อให้สนองต่อเป้าหมายของกลุ่มตน ในหลายกรณีอาจเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องการสนับสนุนจากประชาชน เพื่อให้เห็นว่า การเรียกร้องของกลุ่มตนสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การเรียกร้องเหล่านี้ อาจกระทำโดยตรงต่อรัฐบาลหรือกระทำผ่านสื่อมวลชน เพื่อหาแนวร่วมหรือโดยผ่านพรรคการเมืองและพรรคการเมืองของไทยก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ชนิดหนึ่ง และการดำเนินการก็อาจเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของพรรคตน โดยใช้เงื่อนไขของการเรียกร้องเป็นข้อต่อรองทางการเมือง เพื่อแสวงหาความชอบธรรม และการยอมรับของประชาชน และบางส่วนอาจจะทำเพื่อทำลายศรัทธาของประชาชนต่อฝ่ายตรงกันข้าม

5. แนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมการเมือง

การทำความเข้าใจพฤติกรรมการเมืองถือได้ว่าเป็นทักษะที่สำคัญที่จะทำให้เข้าใจการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองดียิ่งขึ้น และพฤติกรรมการเมืองเป็นแนวความคิดสมัยใหม่ที่ทั้งนักทฤษฎีและนักปฏิบัติงานต่างก็ยอมรับว่าการเมืองเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ถึงกับบางท่านกล่าวว่า "ถ้าหากเราไม่เล่นการเมือง การเมืองก็จะเล่น (งาน) เรา" แม้บางท่านอาจมีความคิดว่า "การเมืองเป็นเรื่องสกปรก" หรือ "การเมืองนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความคดโกง การลอบกัดและลับลมคมใน" ซึ่งเป็นการมองพฤติกรรมการเมืองค่อนข้างจะติดลบ กระแทบกระเทือนกำลังขวัญของคนดี ๆ ในระบบการเมือง แต่นักรัฐศาสตร์โดยทั่วไปเชื่อว่า "พฤติกรรมการเมืองเป็นเรื่องปกติที่จะแสวงหาชัยชนะจากบุคคลที่ถูกปกครอง (หรือฝ่ายตรงกันข้าม)"

เราจะเห็นว่า การเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นและหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตย จะมีพฤติกรรมการเมืองแทรกอยู่ตลอด อาจกล่าวได้ว่าที่ใดมีคนที่นั่นย่อมมีการแย่งชิงและเปรียบเทียบ แสวงหาอำนาจและผลประโยชน์

Anthony Downs (1967)²⁶ ได้จำแนกพฤติกรรมของมนุษย์ที่สมควรนำมาพิจารณาเพื่อให้เข้าใจพฤติกรรมการเมืองดีขึ้นไว้อย่างน่าฟัง 5 ประเภท คือ

²⁶ อังโน อรุณ รัถธรรม "อำนาจและอิทธิพลกับการเมืองในองค์การพฤติกรรมการเมืองในองค์การ"

1. พวกไต่บันได (climbers) บุคคลประเภทนี้มีพฤติกรรมแสวงหาอำนาจรายได้ และเกียรติยศ จากระบบการเมือง และมักใช้ระบบการเมืองเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ต่างๆ แม้ว่าบางครั้งจะใช้วิธีการที่ไม่ชอบธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ เงิน และ เกียรติบุคคลประเภทนี้มักจะพึงพอใจในการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้เขามีโอกาสได้มาซึ่งสิ่งต่างๆ ดังกล่าวแล้ว

2. พวกอนุรักษ์นิยม (conservers) บุคคลประเภทนี้มีพฤติกรรมในการแสวงหา ความมั่นคง และความสะดวกสบาย ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ขาดความมั่นใจที่จะทำงาน ประเภทความเสี่ยงสูงหรือไม่แน่นอน

3. ผู้แนะนำ (advocates) โดยธรรมชาติบุคคลประเภทนี้มองคนในแง่ดีตาม ทฤษฎีของ McGreger (1960) คือ ทำงานไปตามสภาพธรรมชาติ มุ่งความสำเร็จของส่วนรวม รักษากำลังใจขวัญของบุคคล รู้จักแยกความดีและผลประโยชน์ส่วนตัว ดังใจวาทของ พลเอก เปรมติณสูลานนท์ที่ให้แก่นายทหารใหม่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียน จ.ปร.ว่า "ขอให้นาย ทหารใหม่เป็นคนดี เพราะถ้าเป็นคนดีแล้วงานอื่น ๆ ก็จะไปได้ด้วย และความดีนั้นทำให้เกิด ศรัทธาเป็นที่รักใคร่ได้รับความร่วมมือจากเพื่อนร่วมงานและทุกคนสามารถสร้างหรือปลูกฝัง ศรัทธาให้แก่ตัวเองได้ง่าย ๆ โดยการประพฤติปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีให้ประจักษ์" คนประเภท นี้จะมีความรับผิดชอบต่องานสูง ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่ใครก็ตามมุ่งเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

4. พวกเห็นแก่ตัว (zealots) มีแรงผลักดันภายในสูงมาก โดยนิสัยเขาพยายามที่จะ ทำให้นโยบายของเขาเองได้รับการพิจารณา แม้จะถูกต่อต้านก็ตาม พยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งโดยตรง มีทัศนคติคับแคบ

5. รัฐบุรุษ (statesman) มีความซื่อสัตย์ อุทิศเวลาส่วนใหญ่ให้แก่งานเพื่อส่วนรวม

6. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะกรณีการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินจังหวัดหนองคาย ในช่วงปี พ.ศ.2537 ในพื้นที่ดังต่อไปนี้

1. อำเภอพรเจริญ
2. อำเภอโซ่พิสัย
3. กิ่งอำเภอบุงคล้า

7. วิธีการในการวิจัย

การศึกษาเรื่องอิทธิพลทางการเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ศึกษากรณี การออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินจังหวัดหนองคาย เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary research)

โดยศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับกรณีการพิจารณาข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ตลอดจนงานวิจัยเอกสารทางราชการ หนังสือเวียน ระเบียบคำสั่งของกรมที่ดิน หรือกระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บทความวารสารสิ่งพิมพ์ มติคณะรัฐมนตรี การสัมภาษณ์บุคคล (focus interview)

8. นิยามศัพท์

อิทธิพล หมายถึง สัมพันธภาพระหว่างบุคคลในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งได้กระทำการอย่างใด อย่างหนึ่งอันที่ผลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของตนโดยปกติอิทธิพลจะเกิดขึ้นโดยมีอำนาจหนุนหลังไม่ว่าจะมีอำนาจจริงหรือผู้ถูกใช้อิทธิพลเชื่อว่ามีอำนาจจริงก็ได้

การเมือง หมายถึง การใช้อำนาจและอิทธิพลในการแสวงหาผลประโยชน์นี้ให้กับตนและกลุ่มของตนด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม โดยอำนาจที่ว่านี้หมายความรวมถึง อำนาจอันชอบธรรมและไม่ชอบธรรม

ที่ดิน หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไปและหมายความรวมถึงภูเขา ห้วย คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และชายทะเล

นโยบาย หมายถึง แนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดผลอันพึงปรารถนา หรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นโยบายอาจจะเป็นการตัดสินใจกระทำหรืองดเว้นการกระทำได้

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติของรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และรัฐบาลมีความตั้งใจจริงที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญในฐานะ

1. เป็นแนวทางในการปฏิบัติของข้าราชการประจำ
2. ป้องกันการทำงานตามอารมณ์ของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ
3. ประชาชนจะได้ทราบและปฏิบัติได้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายยิ่งขึ้น

โฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"

ใบจอง (น.ส.2) หมายถึง หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐชั่วคราว

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) หมายถึง หนังสือที่ได้รับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

น.ส.3ก. หมายถึง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยอาศัยการกำหนดตำแหน่งแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน 1: 5,000

ใบไต่สวน (น.ส.5) หมายถึง หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน

ส.ค.1 หมายถึง แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน การแจ้งสิทธิในที่ดิน ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎร
2. ทำให้ทราบถึงนโยบายและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
3. ทำให้ทราบถึงการใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลต่อนโยบายและหลักเกณฑ์การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน
4. ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปใช้ในการดำเนินงานของข้าราชการประจำเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน เพื่อขจัดปัญหาการเบี่ยงเบนหลักเกณฑ์ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยใช้อำนาจทางการเมือง
5. ผลของการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำไปประยุกต์ใช้ตลอดจนนิสิต นักศึกษา และผู้สนใจที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้อิทธิพลทางการเมืองกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทั้งในเชิงลึกและเชิงกว้างต่อไป

10. บทศึกษาวิจัย

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวความคิดในทางทฤษฎี

บทที่ 3 ความสัมพันธ์ของการออกเอกสารสิทธิกับการเมือง

บทที่ 4 กรณีศึกษาการออกเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. ในพื้นที่จังหวัดหนองคาย

บทที่ 5 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางการเมืองกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (น.ส.3 ก.)

บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม

ภาคผนวก