

บทที่ 2

กรอบแนวคิดทฤษฎี

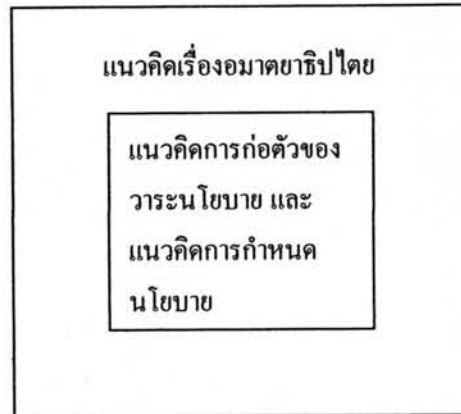
ที่ดินเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจที่สำคัญในทุกยุคทุกสมัยตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันโบราณจนกระทั่งในปัจจุบัน และเมื่อรัฐต่างๆมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และวิชาการทางการแพทย์ส่งผลให้ประชากรเพิ่มมากขึ้นและทำให้ความต้องการสินค้าทางการเกษตรเพื่อค้าขายและเพื่ออุปโภคบริโภคเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แต่เนื่องจากที่ดินที่เหมาะสมทางการผลิตทางการเกษตรมีอยู่จำกัดจึงทำให้ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในทางการเกษตรกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีที่ดินไม่พอทำกิน หรือ การเช่าที่ดิน ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นควบคู่กับสังคมรัฐต่างๆแทบทุกยุคทุกสมัย⁷ นับตั้งแต่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา หลายประเทศต่างก็ประสบปัญหาความอดอยากและข้าวยากหมากแพงจากภาวะสงคราม ปัญหาที่ดินทำกินจึงเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันในหลายประเทศ

อย่างไรก็ดี การรับรู้และตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินอาจมีความเหมือนหรือแตกต่างกันในแต่ละประเทศซึ่งก็อาจขึ้นอยู่กับลัทธิหรือระบอบการปกครอง สถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหาที่แตกต่างกัน เป็นต้น กล่าวคือ บางประเทศการเข้าสู่ระบอบอาจเกิดขึ้นมาจากปัจจัยทางการเมือง หรือ บางประเทศอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นแรงผลักดัน ขณะที่การกำหนดนโยบายจะเป็นไปในลักษณะใดหรือรูปแบบใด อาทิ ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำ หรือ ถูกกำหนดโดยการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ ก็ย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครองว่าเป็นแบบใด อาทิ ภายใต้ระบอบเผด็จการ การกำหนดนโยบายก็จะถูกกำหนดโดยชนชั้นนำที่กุมอำนาจอยู่ในขณะนั้น หรือ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนที่ความตื่นตัวทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆมีความเข้มแข็ง การกำหนดนโยบายก็อาจจะถูกกำหนดหรือมีการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากนโยบาย เป็นต้น

ในการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน หรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ของไทยนั้น ในการตอบคำถามวิจัยว่า พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯเกิดขึ้นมาได้อย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้อย่างไร ถูกกำหนดโดยใคร และ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น จำเป็นจะต้องศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะสร้างกรอบการวิเคราะห์ที่มีความชัดเจน โดยผู้วิจัยได้เลือกแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ 3 แนวคิด คือ 1. แนวคิดเรื่องการก่อตัวของวาระ

⁷ การตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในสมัยโบราณมักจะขึ้นอยู่กับผู้นำประเทศหรือการใช้หลักศาสนาเข้าแก้ไขเป็นสำคัญ รายละเอียดโปรดดูบทที่ 3

นโยบาย (agenda setting) 2.แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ (policy formulation) 3. แนวคิดเรื่องการเมือง การบริหาร และนโยบายสาธารณะซึ่งผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดเรื่องอมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) โดย ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดที่ 1 และ 2 เป็นแกนหลักในการศึกษา และ ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดที่ 3 เพื่ออธิบายประกอบและสร้างความชัดเจนในการวิเคราะห์ด้วยแนวคิดที่ 1 และ 2 อีกทีหนึ่ง ดังปรากฏตามรูป และผู้วิจัยจะได้อธิบายเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎี และเหตุผลในการเลือกแนวคิดดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาเป็นลำดับหัวข้อต่อไป



รูปที่ 2.1 แนวคิดทฤษฎีในการศึกษาวิเคราะห์

กรอบแนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษานโยบายสาธารณะสามารถศึกษาในเชิงกระบวนการนโยบายซึ่งมีลำดับขั้นตอนต่างๆและในแต่ละขั้นตอนก็จะมีลักษณะเฉพาะและมีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ในการแบ่งขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น นักวิชาการหลายท่านก็มีมุมมองในการแบ่งที่แตกต่างกันออกไป โดยเมื่อพิจารณาในเนื้อหาทั่วไปแล้วก็นำที่จะแบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 5 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formation) ขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy decision-making) ขั้นการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (public policy implementation) ขั้นการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (public policy evaluation) และขั้นการต่อเนื่อง (public policy maintenance) ขั้นการทดแทน หรือ การยุตินโยบายสาธารณะ (public policy succession or termination) ซึ่ง ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2535:2-3) ได้สรุปเปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการหลายท่านดังตารางต่อไปนี้

8

เช่น Yechzel Dror (1968) , Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky(1973) Charles O. Jones (1977) James E. Anderson(1979) Harold D. Lasswell(1956) และ Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn(1984)

Dror	Pressman & Wildavsky	Jones	Anderson	Lasswell	Hogwood & Gunn
Meta-policy	Formulation	Problem to government	Formation	Intelligence	Issue search/ Agenda setting
Policy making		Action in government	Formulation	Recommendation	Issue filtration Issue definition
				Prescription	Forecasting Setting objective & Priority
			Adoption	Innovation	option analysis
Post policy Making	Implementation	Government in problem	Implementation	Application	Implementation Monitoring & Control
	Reformulation	Program to government	Evaluation	Appraisal	Evaluation & Review
		Problem resolution or change		Termination	Maintenance Succession & Termination

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบขั้นตอนต่างๆของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

จากการแบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะข้างต้น สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการศึกษาระบบการนโยบายสาธารณะในขั้นตอนของ “การก่อตัวของวาระนโยบาย และ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย” เพื่อที่จะตอบคำถามวิจัยว่า นโยบายการปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นได้อย่างไรในแง่ของการเข้าสู่วาระนโยบาย และการขับเคลื่อนไปสู่ขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย

1. แนวคิดการก่อตัวของวาระนโยบาย (Agenda Setting)

ในการศึกษาในขั้นตอนของการก่อตัวของวาระนโยบาย หรือ การศึกษาวานโยบายปฏิรูปที่ดินที่สามารถเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายได้อย่างไรนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าจะทำให้เกิดความเข้าใจอะไรเป็นปัจจัยที่ทำให้ประเด็นปัญหาเรื่องที่ดินทำกินได้รับความสนใจจากรัฐบาลจนทำให้ประเด็นปัญหากลายเป็นวาระนโยบาย และใครเป็นผู้ผลักดันให้ประเด็นปัญหานี้ต่อรัฐบาล รวมทั้ง

แนวนโยบายหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาซึ่งก็คือแนวคิดการปฏิรูปที่ดินซึ่งเสนอขึ้นมาในขั้นตอนของวาระนโยบายนั้น เป็นอย่างไรพัฒนามาได้อย่างไร เป็นต้น ในการตอบคำถามวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้เลือกใช้ตัวแบบในการศึกษา เนื่องจาก ธรรมชาติที่ซับซ้อนของนโยบายสาธารณะทำให้ต้องอาศัยกรอบความคิดหรือตัวแบบซึ่งจะช่วยจำลองปรากฏการณ์และสถานการณ์ให้อยู่ในรูปที่เข้าใจได้ง่ายขึ้นโดยผู้วิจัยได้เลือก ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ เนื่องจาก ตัวแบบนี้ได้พิจารณาสามปัจจัยสำคัญ คือ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านคุณลักษณะของปัญหา และ ปัจจัยในด้านคุณลักษณะของนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าค่อนข้างจะอธิบายครอบคลุมปัจจัย กลไก และ สาเหตุในการผลักดันให้ประเด็นปัญหาเข้าไปสู่การเป็นวาระนโยบาย แต่อย่างไรก็ดี ในการนำตัวแบบนี้ซึ่งถูกสร้างขึ้นและมีการพัฒนาภายใต้บริบทการศึกษาในประเทศตะวันตกมาปรับใช้กับการศึกษาในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนการกำหนดขอบเขตของตัวแปรย่อยภายในปัจจัยหรือกระแสที่ผลักดันให้ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย ในการอธิบายแนวคิดวาระนโยบาย ผู้วิจัยจะอธิบาย ความหมาย แนวทางการศึกษา ตัวแบบที่ผู้วิจัยเลือกมาศึกษาครั้งนี้และการปรับเปลี่ยนตัวแบบให้เหมาะสมกับการศึกษาในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ดังนี้

ในการศึกษานโยบายสาธารณะ วาระนโยบาย หมายถึง รายการของเรื่องหรือปัญหาซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชนภายนอกที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในทางใดทางหนึ่งให้ความสนใจอย่างมากในช่วงเวลาหนึ่งๆ (Kingdon,1995:3) และ วาระนโยบายอาจมีการแบ่งออกเป็นหลายประเภท⁹ การศึกษาก่อตัวของวาระนโยบาย จึงเป็นการศึกษาว่า ประเด็นปัญหาสาธารณะเรื่องใดถูกบรรจุเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้อภิปรายต่อไปได้อย่างไร หรือ ประเด็นปัญหาได้พัฒนาจากการเป็นวาระกว้างๆไปสู่การเป็นวาระในเชิงรัฐบาล และ ท้ายที่สุดกลายเป็นวาระเชิงการตัดสินใจได้อย่างไร เป็นต้น¹⁰ เพราะ ไม่ใช่ว่าทุกปัญหาจะได้ถูกกำหนดเป็นวาระนโยบายได้ การที่ประเด็นปัญหาสาธารณะจะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายหรือเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายอาจมาจากหลายสาเหตุ อาทิ

⁹ สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับประเภทของวาระนโยบาย นักวิชาการหลายท่านได้แบ่งประเภทวาระนโยบายแตกต่างกัน เช่น Roger W. Cobb และ Charles D. Elder (1983 อ้างถึงใน Ho,2002:259) ได้แบ่งระเบียบวาระที่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจะทำการพิจารณากลับกรองและตัดสินใจออกเป็น 2 ประเภท คือ วาระที่เป็นระบบ (systematic agenda) และ วาระที่เป็นสถาบัน (institutional agenda) โดยวาระที่เป็นระบบนั้นเป็นวาระที่ประกอบด้วยประเด็นปัญหาที่บุคคลทั่วไปหรือคนในชุมชนทางการเมืองเห็นว่ามีควมน่าสนใจสำหรับสาธารณชน และควรนำขึ้นมาพิจารณา จึงได้มีการเสนอให้ทางรัฐบาลเข้าทำการแก้ไขทั้งที่เป็นปัญหาในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ส่วนวาระเชิงสถาบันนั้นเป็นวาระที่ประกอบด้วยหัวข้อหรือประเด็นปัญหาที่รัฐบาลมีความสนใจและรัฐบาลเป็นผู้เสนอขึ้นมาเอง ในขณะที่ John W. Kingdon (1995:4) ได้แบ่งวาระเชิงสถาบันออกเป็นวาระเชิงรัฐบาล และ วาระเชิงการตัดสินใจ โดยวาระเชิงรัฐบาลรวมถึงเรื่องที่คนในรัฐบาลหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลให้ความสนใจอย่างมาก ส่วนวาระเชิงการตัดสินใจนั้นเป็นการมุ่งเข้าสู่สถานะที่เรื่องนั้นๆ จะได้รับการพิจารณาหรือการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจ เป็นต้น

¹⁰ ปรคตุ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539:122) Anderson (1979: 55-56) Ho (2002:259) เป็นต้น

คุณลักษณะของปัญหาที่ทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่เกิดความสนใจ¹¹ ปัญหานั้นมาจากการริเริ่มผลักดันจากผู้สร้างและผลักดันวาระต่างๆเช่น กลุ่มผลประโยชน์ ข้าราชการประจำ พรรคการเมือง รัฐบาล ซึ่งได้อาศัยอิทธิพลและทักษะต่างๆเพื่อที่จะทำให้รัฐบาลให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาที่ได้นำเสนอ¹² ประเภทของระบบการเมือง หรือ วิธีการของการกระจายและการคงไว้ซึ่งอำนาจเป็นตัวแทนที่สำคัญในการกำหนดว่าวาระนโยบายจะก่อตัวได้อย่างไร (Ho,2002:260) เป็นต้น

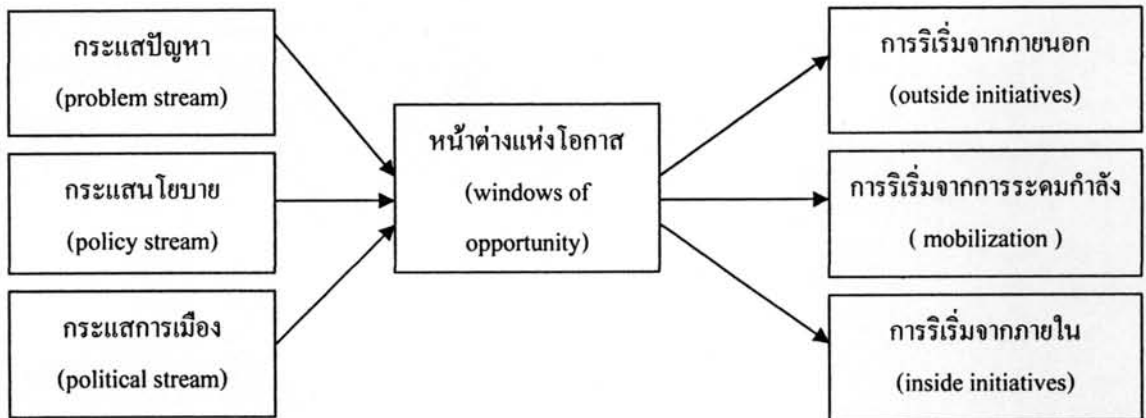
แนวทางการศึกษาปัจจัย กลไก กระแส หรือ สาเหตุ ที่ผลักดันประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบาย มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้สร้างตัวแบบการอธิบายไว้อย่างน่าสนใจ เช่น ตัวแบบถังขยะ (Garbage-can model) ซึ่งมองว่าการสร้างประเด็นปัญหาอาจเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นระบบ ตัวแบบชุมชนนโยบาย (policy community) ซึ่งอธิบายว่าการก่อตัวของวาระนโยบายขึ้นอยู่กับการริเริ่มของชุมชนนโยบาย (ชุมชนนโยบาย หมายถึง เครือข่ายที่ประกอบด้วยคนที่มีความสัมพันธ์ในการทำงานและมีความเห็นพ้องเกี่ยวกับขอบข่ายเป้าหมาย กระบวนการอันนำไปสู่การสร้างนโยบาย อาทิ ข้าราชการประจำ นักวิชาการ นิตกร ผู้เชี่ยวชาญในภาคราชการ และ ภาคเอกชน เป็นต้น) ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย (policy entrepreneurs) ซึ่งอธิบายว่า การก่อตัวของวาระนโยบายมาจากความคิดริเริ่มสร้างสรรค์หรือการผลักดันจากผู้ประกอบการนโยบาย หรือ ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (policy window) ซึ่งอธิบายว่า การก่อตัวของวาระนโยบายอาจขึ้นกับเงื่อนไขสถานการณ์ต่างๆที่เปรียบได้กับหน้าต่างนโยบายสาธารณะที่เปิดหรือปิดกันประเด็นปัญหา เป็นต้น

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือก ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย มาเป็นกรอบการวิเคราะห์ โดยผู้วิจัย ได้นำตัวแบบหน้าต่างนโยบายที่ Mark E. Rushefsky ได้ดัดแปลงมาจากตัวแบบดั้งเดิมของ John W. Kingdon (1984) และ ผสมผสานกับแนวคิดของ R. Cobb J. Keith-Ross and M.H.Ross (1976) ดังรูป

11 เช่น มีสภาพที่เป็นวิกฤตการณ์ที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนซึ่งอาจเป็นเรื่องภัยธรรมชาติหรืออาจเป็นเรื่องทางการเมือง มีลักษณะที่มีการแตกตัวของวงกว้างออกไป มีลักษณะที่สะท้อนความรู้สึกของคนในสังคมหรือเป็นที่สนใจต่อสื่อมวลชน มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ มีลักษณะที่ท้าทายต่ออำนาจรัฐ เป็นต้น

12 โดยเงื่อนไขสำคัญต่อความสำเร็จของผู้สร้างหรือผลักดันวาระนโยบายในการผลักดันประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบายนั้นขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย อาทิ ความพร้อมในการเตรียมการ ช่องทางหรือโอกาสในการเข้าถึงตัวผู้กำหนดนโยบายสาธารณะรวมทั้งโอกาสและสายสัมพันธ์ทางการเมืองที่จะเอื้ออำนาจให้ปัญหาเข้าไปสู่วาระนโยบายได้

Kingdon model of policy window



รูปที่ 2.2 ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย

ที่มา : ปรับปรุงจาก Kingdon (1984) and Cobb, Keith-Ross and Ross (1976) อ้างถึงใน Rushefsky(2002:8)

Kingdon (1995) ได้อธิบายตัวแบบหน้าต่างนโยบายว่า การที่ประเด็นปัญหาที่จะกลายเป็นวาระนโยบายได้นั้น จะต้องเกิดจากการบรรจบกันของ 3 กระแส กล่าวคือ กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบาย กล่าวคือ

กระแสปัญหา (problem stream) หมายถึง สถานการณ์หรือเงื่อนไขซึ่งถูกพิจารณาหรือตระหนักถึงโดยสาธารณะชนหรือผู้กำหนดนโยบายว่าเป็นประเด็นปัญหา อาทิ สถานการณ์ที่มีความรุนแรงจนถึงขั้นเป็นวิกฤตการณ์ หรือ สร้างความเสียหายอย่างมหาศาล หรือ สถานการณ์นั้นขัดต่อค่านิยมอันดีในสังคม หรือ สถานการณ์นั้นกลายเป็นประเด็นปัญหาเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น การที่กระแสประเด็นปัญหาใดจะมีโอกาสขึ้นมาเป็นวาระนโยบายหรือผลักดันหน้าต่างนโยบายให้เปิดออกได้นั้นปัญหาดังกล่าวมักจะต้องมีลักษณะที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนและผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องหาทางเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วยวิธีการต่างๆซึ่งนำไปสู่การก่อตัวของกระแสนโยบายนั่นเอง (Kingdon,1995:197-198)

กระแสนโยบาย (policy stream) หมายถึง ข้อเสนอต่างๆในทางนโยบายซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายตระหนักว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีความสำคัญเร่งด่วนจะต้องรีบหาทางแก้ไขและนำมาสู่การหาวิธีการแก้ไขปัญหาซึ่งอาจจะเกิดจากการระดมความคิดของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญภายในรัฐบาลหรือมาจากการเสนอของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น แต่วิธีการแก้ไขปัญหาก็จะกลายเป็นกระแสนโยบายได้นั้น วิธีการดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยอาศัยกฎเกณฑ์ อาทิ ความเป็นไปได้ในทางเทคนิค ความสอดคล้องกับค่านิยมของคนส่วนใหญ่ในสังคม สามารถจัดการกับอุปสรรคหรือปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ไม่มีปัญหาในเชิงงบประมาณ การยอมรับจากสาธารณะชน รวมทั้ง เป็นที่ยอมรับของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย (Kingdon,1995:200)

กระแสการเมือง (political stream) หมายถึง เหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางอารมณ์ของทั้งชาติ ผลการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร การต่อสู้ของฝ่ายราชการ การเปลี่ยนแปลงของกลุ่มหรืออุดมการณ์ และแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ในการแข่งขันกันหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น กระแสการเมืองดังกล่าวจะทำให้หน้าต่างนโยบายให้เปิดออกเพื่อที่ประเด็นปัญหาจะเข้าสู่วาระนโยบาย โดยนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายมักจะประเมินและหยิบยกประเด็นปัญหาที่สอดคล้องกับกระแสการเมืองในขณะนั้นๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงทางอารมณ์ ความรู้สึก หรือ ความสนใจของคนส่วนใหญ่ในชาติ ขึ้นมาพิจารณา (Kingdon,1995:145-145,175)

หน้าต่างแห่งโอกาส (windows of opportunity) หรือ **หน้าต่างนโยบาย** (policy window) คือ โอกาสสำหรับผู้สนับสนุนหรือผู้ผลักดันวาระนโยบายในการผลักดันข้อเสนอหรือทางออกในการแก้ปัญหา หรือ โอกาสในการผลักดันความสนใจไปที่ปัญหาพิเศษซึ่งผู้ผลักดันวาระนโยบายให้ความสนใจ (Kingdon,1995: 165)

ตัวแบบนี้เชื่อว่า การที่ปัญหาสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเข้าสู่วาระนโยบายและเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายได้นั้นย่อมจะต้องขึ้นกับสถานการณ์หรือโอกาสซึ่งตัวแบบนี้เรียกว่า **หน้าต่างแห่งโอกาส**หรือ**หน้าต่างนโยบาย** โอกาสดังกล่าวซึ่งอาจจะคาดการณ์ได้หรือคาดการณ์ไม่ได้มันจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกระแสทั้งสามคือ กระแสการเมืองที่ก่อตัวและพัฒนาในลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ผู้ผลักดันวาระนโยบายสามารถนำเสนอทาง ออกของปัญหาแก่รัฐบาล กระแสปัญหาที่ประชาชนและผู้กำหนดนโยบายตระหนักรู้และเห็นว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข และ กระแสนโยบายที่มีการพัฒนาและเตรียมการนำเสนอมาเป็นอย่างดี มาบรรจบกันในเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งทำให้หน้าต่างนโยบายหรือหน้าต่างแห่งโอกาสได้เปิดออกจนประเด็นปัญหาและทางออกของปัญหาสามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลได้ โดยพื้นฐานแล้วหน้าต่างนโยบายอาจจะเปิดออกเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในกระแสการเมืองเช่น การเปลี่ยนรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือการเปลี่ยนอารมณ์ความรู้สึกของคนในชาติ เป็นต้น และ การเปลี่ยนแปลงกระแสปัญหา เช่น ประเด็นปัญหาใหม่ที่ทำให้รัฐบาลให้ความสนใจหรือเป็นปัญหาใกล้ตัวของรัฐบาล แต่ในบางครั้ง ก็เกิดจากการเปลี่ยนแปลงกระแสนโยบาย เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลซึ่งมีผลต่อทิศทางของนโยบายในกระแสนโยบาย แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากหน้าต่างนโยบายนั้นจะเกิดขึ้นหรือเปิดออกในช่วงเวลาอันสั้นหากสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย หน้าต่างนโยบายก็จะถูกปิดลงและไม่ยอม

ให้ปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวข้องหลุดเข้าไปสู่ภาวะได้ ผู้ผลักดันวาระนโยบายจะต้องเฝ้ารอนกว่า หน้าต่างนโยบายจะเปิดออกอีกครั้ง (Kingdon,1995:165-166,168)

ตัวแบบนี้มีอธิบายว่า ผู้สร้างวาระต่างๆหรือผู้ผลักดันวาระนโยบาย (policy entrepreneur) ทั้งที่ เป็นผู้ประกอบการนโยบายและผู้ที่อยู่ในชุมชนนโยบาย เช่น ข้าราชการด้านการวางแผนและ ประเมินผลนโยบาย นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ศ.ส. เป็นต้น มีบทบาทสำคัญในการกำหนด แง่มุมของประเด็นปัญหาและเชื่อมโยงแนวทางการแก้ไขเข้ากับตัวปัญหาโดยผู้ผลักดันวาระนโยบาย อาจอยู่ในรัฐบาลหรืออยู่ใกล้รัฐบาลเพื่อเฝ้ารอนกว่ากระแสการเมืองจะก่อตัวและพัฒนาใน ลักษณะที่เอื้ออำนวยให้ผู้สนับสนุนสามารถนำเสนอทางออกของปัญหาแก่รัฐบาลในทิศทางที่ผู้ผลักดันนโยบายต้องการตลอดช่วงเวลาที่หน้าต่างนโยบายเปิดออก (Kingdon,1995:166,180;Rushefsky, 2002:8)การที่ผู้ผลักดันวาระนโยบายจะประสบความสำเร็จในการผลักดันวาระนโยบายได้เพียงใด นั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของผู้ผลักดันวาระนโยบายหลายประการประการแรก ผู้ผลักดันวาระนโยบาย อาจเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความสามารถเป็นปากเสียงแก่บุคคลอื่นได้ เป็นผู้นำกลุ่ม ผลประโยชน์ หรือ อยู่ในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ประการที่สอง ผู้ผลักดันวาระนโยบาย เป็นผู้ที่มียาสัมพันธ์ทางการเมือง หรือมีทักษะในการเจรจาต่อรอง ประการที่สาม ผู้ผลักดันวาระ นโยบายจะต้องผลักดันวาระนโยบายอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง (Kingdon,1995:180-181)

เมื่อหน้าต่างแห่งโอกาสได้เปิดออกแล้ว ช่องทางใดที่ประเด็นปัญหานั้นจะนำเสนอต่อไปนั้น Cobb , Kieth-Ross, and Ross (1976 อ้างถึงใน Rushefsky,2002:11) ได้เสนอว่า ช่องทางที่ดูจะเกิดขึ้น บ่อยครั้งที่สุดก็คือ ผ่านทางการริเริ่มจากภายนอก (outside initiative) กล่าวคือ จะเป็นการเรียกร้องให้ รัฐบาลรับฟังความต้องการของพวกเขา หรือหาข้อมูลของปัญหาของกลุ่มภายนอก เช่น การวิ่งเต้น เพื่อให้ได้รับการสนับสนุน(lobbying)หรือในบางครั้งประเด็นปัญหาก็อาจดึงดูดใจคนในรัฐบาลหรือ คนที่อยู่ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลและผู้นำทางการเมืองที่พยายามจะรวบรวมฐานการสนับสนุนจาก ประชาชน ซึ่งเรียกว่าเป็นช่องทางการระดมกำลัง (mobilization) หรือ บางครั้งช่องทางที่ใช้ก็อาจ เป็นการริเริ่มจากภายใน (inside initiatives) หรือเป็นการริเริ่มในแวดวงรัฐบาล ซึ่งก็คล้ายกับการ ระดมกำลังแต่ว่าการริเริ่มจากภายในนั้นผู้ที่ให้การสนับสนุนจะไม่ต้องการให้ประเด็นปัญหาขยายตัว ออกไปสู่มหาชนซึ่งประเด็นส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติและนโยบายต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้นำตัวแบบหน้าต่างนโยบายข้างต้นมาปรับใช้ในการศึกษาครั้งนี้ แต่เนื่องจากว่า กระแสการเมืองของ Kingdon หรือแม้แต่ตัวแบบดัดแปลงของ Rushefsky กล่าวถึงเฉพาะ ตัวแปร ภายในประเทศเท่านั้น แต่มิได้กล่าวรวมถึง การเมืองระหว่างประเทศด้วย¹³ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในบริบท

¹³ ส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเพราะว่า Kingdon ได้พัฒนาแนวคิดนี้ภายใต้บริบททางการเมืองของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศ มหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระดับโลกหรือระดับภูมิภาคอาจจะไม่มีผลกระทบ

การศึกษาในประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา การดำเนินนโยบายสาธารณะบางประเภท อาทิ นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านความมั่นคง นโยบายต่างประเทศ หรือ นโยบายอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคง อาจจะต้องคำนึงถึงบริบทการเมืองระหว่างประเทศซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น หากพิจารณาเฉพาะตัวแปรที่ Kingdon กำหนดไว้ในกระแสการเมือง ก็จะทำให้การวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบายในบริบทของประเทศไทยไม่สมบูรณ์ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ปรับแนวคิดในส่วนของกระแสการเมืองของ Kingdon โดยรวมเอา การเมืองระหว่างประเทศ ให้เข้ามาเป็นตัวแปรหนึ่งในการพิจารณากระแสการเมืองด้วย

2 แนวคิดการกำหนดหรือก่อรูปนโยบาย (Policy Formulation)

หลังจากที่ปัญหาสาธารณะได้เข้าสู่วาระนโยบายหรือได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว บางวาระนโยบายก็สามารถผ่านเข้าสู่กระบวนการต่อไป ก็คือ การกำหนดนโยบาย¹⁴ กล่าวคือ ประเด็นปัญหานั้นก็จะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อเสนอทางเลือกต่างๆ โดยบุคคลหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักจะมีการร่างข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาเห็นชอบและประกาศใช้ต่อไป และเมื่อมีการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือสถาบันต่างๆที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะทำหน้าที่พิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้าย เพื่อให้การอนุมัติเห็นชอบเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือปฏิเสธข้อเสนอเชิงนโยบายดังกล่าว และหากอนุมัติเห็นชอบก็จะมีประกาศออกมาอย่างเป็นทางการ เช่น มติคณะรัฐมนตรี, การประกาศนโยบายรัฐบาล เป็นต้น ให้สาธารณะชนรับทราบต่อไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539:132,134-135)

ในการศึกษาการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน ผู้วิจัยมุ่งตอบคำถามว่า นโยบายปฏิรูปที่ดินหรือพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถูกกำหนดและแก้ไขโดยใคร และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าว ผู้วิจัยได้เลือกใช้ตัวแบบผู้นำ (elite model) ของ Thomas R. Dye ในการศึกษา เนื่องจาก ผู้วิจัยเห็นว่า ในบรรดาตัวแบบในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่ง

ต่อการก่อตัวของวาระนโยบายของสหรัฐอเมริกา หรือ เนื่องจาก Kingdon มิได้มุ่งเน้นไปที่นโยบายที่จะต้องพิจารณาบริบททางการเมืองระหว่างประเทศประกอบด้วย

¹⁴ มิใช่ว่าทุกปัญหาสาธารณะจะได้รับการหยิบยกมาพิจารณาอนุมัติหรือพัฒนาเข้าสู่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายเสมอไป บางประเด็นปัญหาอาจจะควาระหรือไม่ได้มีการตัดสินใจ ตามกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายตามปกติทั่วไป ซึ่งการควาระอาจเกิดจาก หลายสาเหตุ เช่น ผู้กำหนดนโยบายเข้ามาสังกัดกันเรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะในประเด็นที่เป็นเรื่องอ่อนไหวไม่ต้องการให้ประชาชนรับทราบ ข้าราชการประจำจัดการเรื่องหรือถอนประเด็นบางอย่างออกไป เพราะไม่ต้องการให้ขัดกับผลประโยชน์ของตนและ เกิดจากความถลำเอียงของระบบการเมืองเองที่มักตอบสนองประเด็นปัญหาของกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าประชาชนทั่วไป เป็นต้น โปรดดู ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539:132)

Dye ได้เสนอไว้¹⁵ อาทิ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบเหตุผล ตัวแบบเพิ่มเติมค่อยเป็นค่อยไป ตัวแบบทฤษฎีเกม ตัวแบบทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และตัวแบบระบบ ตัวแบบที่มีความเหมาะสมในการศึกษาครั้งนี้ คือ ตัวแบบผู้นำ เนื่องจาก จากการค้นคว้าเอกสาร งานวิจัย บทความ หนังสือที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดิน ผู้วิจัยพบว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินในยุคสมัยต่างๆ คือ ในช่วงการกำหนดพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ของผู้นำแทบทั้งสิ้น แม้ว่าในบางช่วงจะมีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเรียกร้องทางการเมืองอย่างมาก แต่กลุ่มผลประโยชน์หาได้มีบทบาทในการกำหนดเนื้อหาสาระหรือแนวทางนโยบายแต่อย่างใดไม่ ดังนั้นตัวแบบผู้นำจึงมีความเหมาะสมในการศึกษาเพื่อมุ่งที่จะตอบคำถามว่าใครหรือผู้นำกลุ่มใดเป็นผู้กำหนดนโยบายและทำไมจึงเป็นเช่นนั้น

แนวคิดเรื่องตัวแบบชนชั้นนำ มีที่มาจากกลุ่มทฤษฎีชนชั้นนำ (Elitism) โดยทฤษฎีชนชั้นนำในยุคแรกหรือ *ทฤษฎีชนชั้นนำทางการเมืองคลาสสิก* มีพื้นฐานความเชื่อร่วมกันอยู่ว่า ในทุกสังคมจะมีลักษณะเป็นแนวดิ่ง มีการแบ่งเป็นชั้นชั้นทางการเมือง (Political stratification) และ มีการแย่งอำนาจซึ่งจะไปกระจุกตัวอยู่ในส่วนที่เหนือกว่าซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่อยู่บนยอดของพีระมิด ซึ่งชนกลุ่มนี้จะถูกเรียกว่า ชนชั้นนำทางการเมือง (political elites) กล่าวคือ แนวคิดนี้ถือว่าชนชั้นของบุคคลผู้เหมาะสมที่จะเป็นผู้ปกครองเพียงชนชั้นเดียว ชนชั้นนำพวกนี้มีคุณสมบัติพิเศษในด้านทักษะและทางศีลธรรมที่จำเป็นต่อการปกครอง เพราะธรรมชาติสร้างชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้ให้เป็นผู้ปกครอง¹⁶ นักวิชาการคนสำคัญในทฤษฎีชนชั้นนำทางการเมืองคลาสสิก เช่น Vilfredo Pareto Gaetano Mosca และ Robert Michels ถือเป็นผู้นำบุกเบิกการศึกษาในเรื่องนี้ โดยทั้งสามแนวคิดต่างก็มีจุดร่วมที่ว่าตัวแบบชนชั้นนำมีลักษณะของความไม่เหมือนกันระหว่างชนชั้นนำ หรือผู้ปกครอง กับมวลชน หรือ ผู้ถูกปกครองหากแต่ในการศึกษาวิเคราะห์ทั้งสามคนต่างก็มีแนวทาง

15

Thomas R. Dye (1995:19-40) นักวิชาการคนสำคัญซึ่งเป็นผู้รวบรวมและสรุปความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการกำหนดนโยบาย ในหนังสือ *Understanding Public Policy* (พิมพ์ครั้งที่ 8) เขาได้อธิบายคุณลักษณะของรูปแบบการกำหนดนโยบายซึ่งมีหลายรูปแบบ โดยพยายามตอบคำถามที่ว่า ใคร เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและพยายามอธิบายว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะอาศัยหลักเกณฑ์ประการใดบ้าง ซึ่งช่วยให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการเมืองและนโยบายสาธารณะ รวมทั้งเสนอคำอธิบายสำหรับนโยบายสาธารณะและทำนายผลที่จะตามมา โดยเขาได้สรุปรูปแบบการกำหนดนโยบายที่สำคัญว่ามี 9 ตัวแบบ คือ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ, ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบเหตุผล ตัวแบบเพิ่มเติมค่อยเป็นค่อยไป ตัวแบบทฤษฎีเกม ตัวแบบทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และ ตัวแบบระบบ

16

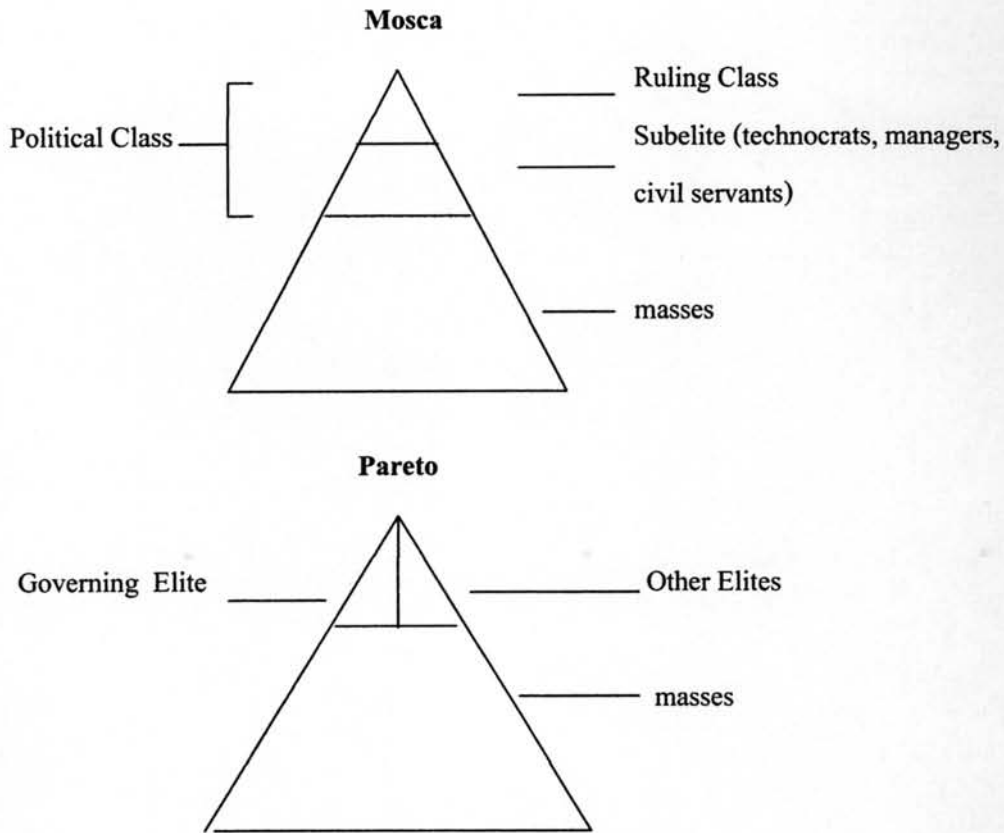
แนวคิดเช่นนี้สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัย กรีกโบราณ ดังเช่น แนวคิด *Philosopher King* ของ Plato จนถึงในปลายยุคกลาง เช่น แนวคิดของ Niccolo Machiavelli และ ในศตวรรษที่ 19 เช่น แนวคิดของ Friedrich Wilhelm Nietzsche เป็นต้น โปรดดู เอก ตัง ทรัพย์วัฒนา (2547:46) อนุสรณ์ ลิมมณี (2542:66) Calhoun(2002:141) เป็นต้น

การศึกษาอธิบายที่แตกต่างกันซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวทางหลักคือ แนวทางที่เน้นการอธิบายในเชิงจิตวิทยา(Psychological approach) ของ Pareto และ แนวทางที่เน้นการอธิบายเชิงองค์การ(Organizational approach) ของ Mosca และ Michels (เอก ตังทรัพย์วัฒนา,2547:47; อนุสรณ์ ถิมมณี ,2542: 66,68)

แนวทางที่เน้นการอธิบายในเชิงจิตวิทยา : ในหนังสือ The Mind and Society ของ Vilfredo Pareto (1916) เขาได้แบ่งชนชั้นนำออกเป็น ชนชั้นนำในทางการปกครอง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในรัฐบาล) และ ชนชั้นนำที่มีใจผู้ปกครอง ซึ่งเขาได้เน้นการศึกษาที่ชนชั้นนำทางปกครองเป็นหลัก (Marger,1981:66) โดยแนวคิดการอธิบายเชิงจิตวิทยาของ Pareto นั้นเป็นการมองว่า ชนชั้นนำเกิดขึ้นเพราะ ความสามารถของมนุษย์ในสังคมไม่เท่าเทียมกัน คนที่เหนือกว่าผู้อื่นทั้งในด้านวัตถุและในด้านศีลธรรมจะขึ้นมาเป็นชนชั้นนำหรือผู้ปกครอง อำนาจของชนชั้นนำจึงเกิดมาจากความเหมาะสมของผู้นำที่มีคุณภาพทางจิตวิทยา (เอก ตังทรัพย์วัฒนา,2547:47) ชนชั้นนำเหล่านี้จะทำหน้าที่ในการรักษาความเป็นระเบียบและเสถียรภาพของสังคม ด้วยเหตุว่า พฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมจะเป็นไปตามอารมณ์มากกว่าเหตุผล จึงทำให้สังคมมีความวุ่นวายและการต่อสู้แย่งชิงกันจึงจำเป็นต้องมีชนชั้นนำมาปกครองรักษาระเบียบของสังคม ซึ่งชนชั้นนำเหล่านี้จะใช้ทั้งอำนาจ การบังคับ เล่ห์เหลี่ยมกลอุบายต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้ปกครองมวลชนที่สับสนวุ่นวายเหล่านี้ (Marger, 1981:66; อนุสรณ์ ถิมมณี,2542:66)

ในการอธิบายลักษณะของชนชั้นนำทางการเมือง และการหมุนเวียนของชนชั้นนำ (circulation of elite) Pareto ได้ใช้แนวคิดเกี่ยวกับความรู้สึกพื้นฐานสองประเภท คือ สัญชาตญาณในการผสมผสานความคิด (instinct of combination) และการยึดมั่นในพวกของคน (persistence of aggregates) จากแนวคิดนี้ เขาได้นำเอาความคิดของ Machiavelli มาประยุกต์โดยแบ่งลักษณะของผู้นำออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้นำที่มีลักษณะประเภทแรกจะเป็นผู้นำที่มีสติปัญญาเล่ห์เหลี่ยมแบบสุนัขจิ้งจอก มีความสามารถในการจัดการและการสร้างสรรค์ ขณะที่ผู้นำที่มีลักษณะประเภทที่สองจะนิยมการใช้กำลังแบบสิงโต ฉะนั้นรูปแบบในการปกครองสังคมในแต่ละช่วงจะเป็นอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับ ลักษณะของชนชั้นประเภทใดที่ขึ้นมาปกครอง หากชนชั้นนำเป็นประเภทสุนัขจิ้งจอกก็มักจะใช้วาทะ อุดมการณ์ นโยบายจูงใจให้ประชาชนยอมรับอำนาจ แต่หากชนชั้นนำที่ขึ้นมาปกครองเป็นประเภทสิงโต ก็มักจะใช้กำลังในการสร้างการยอมรับและรักษาระเบียบในสังคม จะเห็นได้ว่า อำนาจในสังคมจะอยู่ในมือชนชั้นนำที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันขึ้นมามีอำนาจซึ่งจะเป็นไปตามวัฏจักรของตัวแบบทางจิตวิทยาในสองประเภทนี้ โดยที่ประชาชนหรือคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่มีบทบาทในกิจกรรมของรัฐแต่อย่างใด (Marger:1981: 66)

แนวคิดการอธิบายเชิงองค์การ : แนวคิดการอธิบายเชิงองค์การของ Gaetano Mosca มีความคล้ายคลึงกับ Pareto ในแง่ที่มุ่งศึกษาชนชั้นนำที่เป็นผู้ปกครอง หากแต่ ทักษะต่อการจัดลำดับหรือการแบ่งกลุ่มชนชั้นนำของ Mosca ก็ยังมีมุมมองที่แตกต่างกับ Pareto ดังรูป



รูปที่ 2.3 เปรียบเทียบตัวแบบชนชั้นนำของ Mosca และ Pareto (Marger,1981: 68)

ในหนังสือ *The Ruling Class* (1896-ตีพิมพ์เป็นภาษาอิตาเลียน) Mosca ได้อธิบายว่า แท้จริงแล้วอำนาจของชนชั้นนำในสังคมนั้น นอกจากผู้ปกครองแล้ว ยังมีชนชั้นนำรอง (Subelite) อันประกอบด้วย นักคิดนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ซึ่งคนกลุ่มนี้ถือเป็น technostructure หรือ ชนชั้นใหม่ (new class) ที่เป็นกลไกสำคัญในทางการเมืองและจะทำหน้าที่ในการติดต่อโดยตรงกับมวลชนมากกว่า ซึ่ง Mosca ได้เปรียบเทียบชนชั้นนำรองว่าเปรียบได้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีชั้นยศระดับรองภายในกองทัพ โดยทั้งชนชั้นนำผู้ปกครองกับชนชั้นนำรองจะเรียกรวมกันว่าเป็นชนชั้นทางการเมือง (political class) (Marger,1981:67) นอกจากนั้นแนวคิดของ Mosca จะใช้การอธิบายในเชิงสังคมวิทยามากกว่าโดยเน้นไปที่ปัจจัยโครงสร้าง และองค์การรวมทั้งคุณลักษณะของตัวบุคคล (Marger,1981:66) โดย Mosca มองว่า ไม่ว่ารูปแบบของรัฐจะมีความเป็นประชาธิปไตยเพียงใด อำนาจของชนชั้นนำจะบังเกิดขึ้นจากการที่คนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีการรวมตัวเป็นองค์กร กล่าวคือ มีการรวมตัว และ จัดระเบียบ แบ่งแยกหน้าที่ สถานะ อำนาจในการทำงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่คนกลุ่มน้อยเหล่านี้ได้ตั้งไว้ซึ่งทำให้คนกลุ่มน้อยเหล่านี้สามารถที่จะเป็นผู้

ครองอำนาจในสังคม (Marger,1981:66;อนุสรณ์ ลิมมณี,2542:67) เพราะคนส่วนใหญ่ไม่อาจปกครองตนเองได้ เนื่องจากขาดความสามารถในการรวมตัวกัน ชนชั้นนำจึงมีอำนาจเหนือมวลชน และก้าวขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครอง (ruling class) ได้ แต่อย่างไรก็ดีชนชั้นนำเหล่านี้ก็มักไม่รวมตัวกันเหนียวแน่น แต่จะแยกตัวเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย และมีการแย่งชิงอำนาจรัฐกัน การหมุนเวียนเปลี่ยนอำนาจของชนชั้นนำเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอ ไม่ว่าจะเกิดจากการแย่งชิงอำนาจกันเอง หรือ เกิดชนชั้นนำกลุ่มใหม่มาแทนกลุ่มเก่า หรือ เกิดจากการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนชนชั้นนำ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ในทัศนะของ Mosca นั้น โอกาสที่คนในสังคมจะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐจะมีมากกว่าทัศนะของ Pareto เพราะ Mosca เชื่อว่าอำนาจในสังคมมาจากการรวมตัวกัน ดังนั้นเมื่อประชาชนสามารถรวมตัวกันก็จะมีอำนาจตามมาเช่นเดียวกับ การที่ชนชั้นนำรวมตัวกันขึ้นมามีอำนาจ (Marger,1981:69; อนุสรณ์ ลิมมณี,2542:67)

แนวคิดของ Mosca ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อนักทฤษฎีรุ่นต่อมาคือ Robert Michels ซึ่งใช้การอธิบายในเชิงสังคมวิทยาเช่นเดียวกัน แต่จะเน้นการอธิบายไปที่ปัจจัยเชิงสังคมวิทยาขององค์กรทางสังคม(sociological variables of social organization)และการแบ่งหน้าที่กันทำงาน(division of labor)เป็นหลัก (Marger,1981:70) Michels ได้อธิบายว่า การบังเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ของชนชั้นปกครองมาจากโครงสร้างขององค์กรทางสังคมสมัยใหม่ ซึ่งในแง่นี้ก็คล้ายกับการอธิบายของ Weber ในแง่ที่ระบบราชการจะเป็นองค์กรสมัยใหม่ที่จะสร้างชนชั้นปกครองขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งในการออกนโยบาย คำสั่ง กฎระเบียบต่างๆในสังคม รวมทั้งการปฏิบัตินโยบาย , ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ความเป็นวิชาชีพ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้คนกลุ่มนี้มีอำนาจเหนือคนส่วนใหญ่ในสังคม (Marger,1981:70,73-74)

ทฤษฎีชนชั้นนำในยุคต่อมา หรือ แนวคิดทฤษฎีชนชั้นนำสมัยใหม่ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับกระบวนการประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ก็ยังเน้นความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นปกครองกับชนชั้นผู้ถูกปกครอง โดยภาพรวมของตัวแบบชนชั้นนำ ได้สะท้อนหลักสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ไม่ว่าจะอุดมการณ์ทางการเมือง หรือ การการจัดองค์กรของรัฐจะเป็นอย่างไร ทุกสังคมจะแบ่งออกเป็นคนส่วนน้อยที่เป็นผู้ปกครอง กับ คนจำนวนมากที่เป็นผู้ถูกปกครองเสมอ ประการที่สอง ลักษณะและทิศทางการเป็นไปของสังคมสามารถเข้าใจได้จากสภาพขององค์ประกอบ โครงสร้าง และ ความขัดแย้งของกลุ่มผู้ปกครอง ในหมู่นักทฤษฎีชนชั้นนำในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่างก็มีการศึกษาวิเคราะห์หาคาบของชนชั้นนำในลักษณะที่แตกต่างกันซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มความคิด คือ

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่เน้นศึกษาชนชั้นนำในระบอบประชาธิปไตย (Democratic elitism) ซึ่งมีรากฐานมาจาก 2 แนวคิด โดยแนวคิดแรกคือ แนวคิดของ Max Weber ที่มองว่า ชนชั้นนำไม่

จำเป็นต้องขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตย หากชนชั้นนำยอมรับและมีส่วนร่วมกับการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้นำที่ผ่านการต่อสู้ในสนามเลือกตั้งและในรัฐสภาจะเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่เข้มแข็งและสามารถที่จะป้องกันไม่ให้ชนชั้นนำในระบบราชการเข้ามาครอบงำสังคมได้ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542:70; Robertson, 2002:163) ส่วนแนวคิดที่สอง คือ แนวคิดของ Joseph Schumpeter ซึ่งมองว่าประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือของสังคมสำหรับคัดเลือกหรือกลั่นกรองชนชั้นนำทางการเมืองจากกลุ่มต่างๆ การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงกระบวนการแข่งขันระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองเพื่อสรรหาผู้ที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมือง แทนที่จะปล่อยให้ชนชั้นนำกลุ่มเดียวผูกขาดอำนาจ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542:69) ทั้งสองแนวคิดนี้ ต่างมีจุดร่วมในการศึกษาชนชั้นนำในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก โดยมองว่าชนชั้นนำเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ การแข่งขันในกระบวนการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยจะเป็นวิธีการที่ช่วยในการคัดสรรชนชั้นนำซึ่งมีความชอบธรรมในการเข้ามาปกครองประเทศ หากแต่ Weber นั้นจะเน้นไปที่ การควบคุมการใช้อำนาจครอบงำสังคมของชนชั้นนำในระบบราชการ โดยชนชั้นนำที่ผ่านการเลือกตั้งเข้ามาตามระบอบประชาธิปไตยเป็นหลัก นอกจากนั้นในการศึกษาการกำหนดนโยบายทั้งสองแนวคิดต่างมีความเชื่อมั่นในภูมิปัญญาและความเชี่ยวชาญของข้าราชการ , ความศรัทธาในศักยภาพของผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินใจ และ ทักษะความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านเทคนิคและข้อมูล (Schumpeter, 1962 ; Weber, 1946, cited in Steelman, 2001:72) แต่ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถของมวลชนที่จะแสดงและบ่งบอกความต้องการของตนเอง รวมทั้งความสามารถในการให้ข้อมูลความรู้อันจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการและการมีอิทธิพลต่อนโยบายแนวคิดนี้จึงเชื่อว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของมวลชนจึงอาจทำให้เกิดการชะงักงันและอาจไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบาย (Steelman, 2001:72-73) การศึกษาบทบาทของชนชั้นนำในสังคมประชาธิปไตยในสองแนวทางดังกล่าว ก็มีผู้ศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น งานของ Tarcott Parson Eva Etzioni – Halevy¹⁷ เป็นต้น

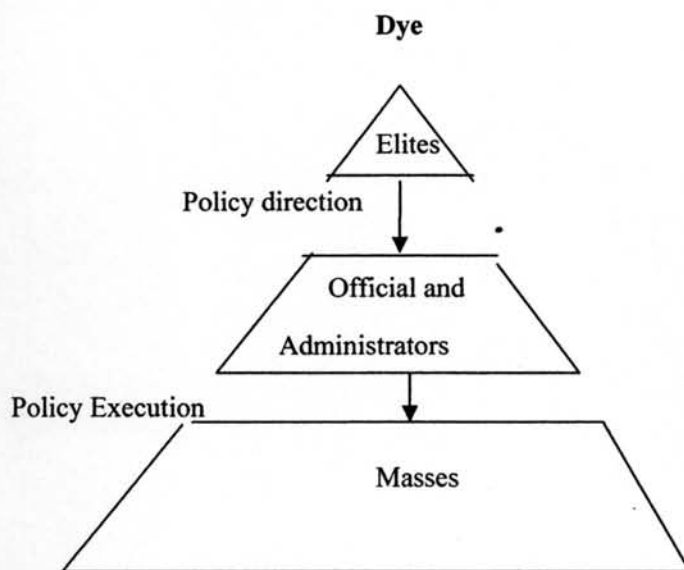
ในขณะที่ กลุ่มที่สอง เป็น กลุ่มซึ่งเน้นวิพากษ์ระบบชนชั้นนำในสังคม (Radical elitism) หรือวิพากษ์บทบาทของชนชั้นนำในการครอบงำสังคมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน (Marger, 1981: 78-79; อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542:70) แนวคิดนี้พัฒนาขึ้นในสหรัฐอเมริกาโดยนัก เช่น James Burnham, C. Wright Mills และ Floyd Hunter เป็นต้น โดย Burnham (1941 อ้างถึงในอนุสรณ์ ลิมมณี , 2542:70) ได้ศึกษาและค้นพบว่า กลุ่มคนที่มีอำนาจในสังคมสมัยใหม่ในสหรัฐอเมริกา คือ ชนชั้นนำที่ควบคุมองค์กรทั้งหลาย เพราะองค์กรทางเศรษฐกิจ (เช่น บริษัท ธนาคาร เป็นต้น) และ การเมือง เป็นแหล่งที่มาที่แท้จริงของอำนาจอย่างเป็นทางการ ในขณะที่ Mills (1956: 276) ได้ศึกษาชนชั้นนำ

¹⁷ Eva Etzioni – Halevy (1993, อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542:69-70) ได้พัฒนาการศึกษาบทบาทชนชั้นนำในสังคมประชาธิปไตยโดยการพิจารณาความเป็นอิสระในตัวเองและอำนาจต่อรองของบรรดาชนชั้นนำและชนชั้นนำระดับรองในกลุ่มต่างๆ ในฐานะที่เป็นกลไกที่ช่วยให้กระบวนการและหลักการประชาธิปไตยสามารถดำรงอยู่ได้

ผู้มีอำนาจในสังคมอเมริกันซึ่งเขาเห็นว่าประกอบไปด้วย คนชั้นสูงในทางธุรกิจ นักการเมือง และ นายทหารระดับสูง ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจในประเด็นหลักของสังคม และเป็นกลุ่มที่มาจาก พื้นฐานทางสังคมและการศึกษาที่ใกล้เคียงกันและมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ส่วน Hunter (1953,cited in Birch,1993:141-142) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจอิทธิพลทางการเมืองใน รัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาลของ แอดแลนตา ในรัฐจอร์เจียของสหรัฐอเมริกา และพบว่า อำนาจทางการเมืองภายในรัฐบาลท้องถิ่นระดับเทศบาลจะกระจุกตัวอยู่ในมือของชนชั้นนำทางธุรกิจ

จะเห็นได้ว่าไม่ว่าแนวการศึกษาวิเคราะห์จะเน้นหนักไปที่ด้านใด แต่การศึกษาการตัดสินใจ กำหนดนโยบายของรัฐในระดับต่างๆจะถูกครอบงำโดยอำนาจของชนชั้นนำทั้งสิ้น เพราะชนชั้นนำ ควบคุมองค์กรหลักทั้งหลายในสังคมและครอบครองทรัพยากรซึ่งเป็นฐานที่มาของอำนาจ อีกทั้งชน ชั้นนำเหล่านี้ยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันอยู่ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และ ระบบ ราชการ จึงทำให้คนจำนวนน้อยเหล่านี้มีและสามารถใช้อำนาจในการกำหนดโครงสร้างและมี อิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐได้อย่างง่ายดาย เพราะ รัฐเป็นองค์กรสำคัญที่ผูกขาดอำนาจในการ กำหนดนโยบายซึ่งก็อยู่ภายใต้การควบคุมของชนชั้นนำทางการเมืองและระบบราชการ

ในการศึกษา นโยบายสาธารณะ ตัวแบบผู้นำหรือตัวแบบชนชั้นนำ อธิบายว่า นโยบาย สาธารณะมิได้สะท้อนความต้องการ ค่านิยม และ ผลประโยชน์ ของประชาชน แต่สะท้อนความ ต้องการ ค่านิยมและ ผลประโยชน์ของชนชั้นนำ ความคิดหรือหลักการพื้นฐานของตัวแบบผู้นำจึง ให้ความสำคัญกับบทบาท หรือ อิทธิพลของชนชั้นนำหรือกลุ่มผู้นำที่ปกครองประเทศซึ่งมีอำนาจใน การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด นโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะการพัฒนาจากบน ลงล่าง หรือ เป็นทิศทางแบบแนวตั้ง คือ จากผู้นำไปสู่ประชาชน ความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็น ได้ดังภาพ



รูปที่ 2.4 ตัวแบบชนชั้นนำของ Thomas R. Dye (1995:26)

Dye ได้สรุปคุณลักษณะของตัวแบบผู้นำไว้ 6 ประการคือ (Dye, 1995:26)

1 คนในสังคมมีอยู่ 2 พวก พวกแรกประกอบด้วยคนไม่กี่คนที่มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะพวกสองประกอบด้วยคนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง คนส่วนมากไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2 คนไม่กี่คนที่เป็นกลุ่มผู้นำปกครองประเทศนั้นเป็นบุคคลที่ไม่เหมือนชาวบ้านธรรมดา กลุ่มผู้นำจะมาจากชนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงในสังคมเป็นสัดส่วนที่มากกว่ามาจากชนชั้นล่าง

3 การเลื่อนสภาพขึ้นเป็นผู้นำนั้นเป็นไปอย่างเชื่องช้าและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพและป้องกันการปฏิวัติ คนที่จะได้รับอนุมัติให้เข้ามาอยู่ในกลุ่มผู้นำนั้นต้องเป็นคนที่มีความคิดเหมือนผู้นำเดิม

4 สมาชิกในกลุ่มผู้นำจะมีความคิดความอ่านเหมือนกันในกติกากาการเมืองการปกครอง แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ากลุ่มผู้นำจะมีความเห็นพ้องต้องกันในกติกากาการเมืองการปกครอง แต่ก็อาจมีความขัดแย้งขึ้นได้ในกลุ่มผู้นำ

5 นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของมวลชน แต่สะท้อนให้เห็นค่านิยมและประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ คนที่อยู่ในกลุ่มผู้นำเท่านั้นที่เป็นผู้เปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ เนื่องจากว่าผู้นำเป็นบุคคลที่หัวอนุรักษ์นิยมทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้กติกากาการเมืองการปกครองที่คนในกลุ่มผู้นำยอมรับอยู่ แต่อย่างไรก็ตามได้หมายความว่ากลุ่มผู้นำจะไม่คำนึงถึงทุกข์สุขของประชาชน บางครั้งกลุ่มผู้นำอาจมีค่านิยมที่สนับสนุนผลประโยชน์ของประชาชนก็ได้

6 กลุ่มผู้นำมีบทบาททางการเมืองสูงได้รับอิทธิพลโดยตรงน้อยกว่าจากมวลชนซึ่งไม่มีบทบาทและไม่ให้ความสนใจต่อการเมือง ผู้นำมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าที่ประชาชนจะมีอิทธิพลต่อผู้นำ ดังนั้นการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับประชาชนจึงมีลักษณะแบบบนลงล่าง สถาบันประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองมิได้ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้มากขึ้น หากแต่สถาบันประชาธิปไตยเป็นเพียงสัญลักษณ์ที่เชื่อมประชาชนกับผู้นำ การเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนรู้สึกมีส่วนร่วมในระบบการเมือง แต่เพียงในนาม เพราะแท้จริงแล้ว อำนาจและบทบาททางการเมืองจะอยู่ที่กลุ่มผู้นำ

ตัวแบบนี้จึงมีนัยยะในการวิเคราะห์นโยบายว่า (Dye, 1995:26-27)

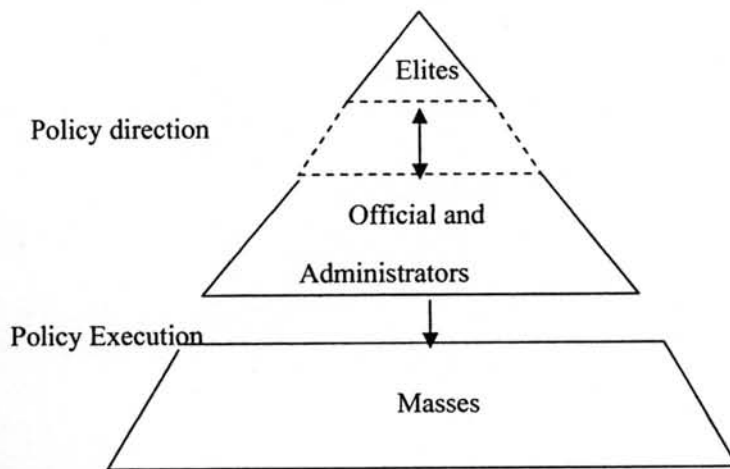
(1) ตัวนโยบายสาธารณะจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไร ความเชื่อที่ว่านโยบายสาธารณะมาจากความต้องการของประชาชนเป็นความหลงเข้าใจผิด แม้แต่ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ตาม หากแต่แท้จริงแล้วชนชั้นผู้ปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ

ของคนเป็นหลักในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายทั้งการริเริ่มและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย นโยบายสาธารณะจึงสะท้อนค่านิยม ความชอบและ ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำเอง ซึ่งในบางครั้งค่านิยมของผู้นำก็อาจฟ้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นมักเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ละน้อยเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ

(2) ตัวแบบนี้เชื่อว่า ประชาชนเฉื่อยชา ไม่ค่อยยินดียินร้ายกับเรื่องการเมือง ขาดการรวมตัวเป็นปึกแผ่น และมักจะได้รับข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐบาลและความเป็นไปของบ้านเมืองอย่างไม่ทั่วถึงและไม่ละเอียดเพียงพอ ดังนั้นหลังจากประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วกลุ่มผู้นำที่ได้รับเลือกเข้ามาซึ่งก็เป็นคนจำนวนไม่มากนักแต่เป็นผู้ที่มีข่าวสารข้อมูลอย่างลึกซึ้งและทั่วถึงจะมีบทบาทเป็นผู้กำหนดหรือจัดการกับความคิดเห็นของประชาชนในแทบทุกเรื่อง รวมทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยที่ประชาชนแทบจะไม่มีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของชนชั้นนำแต่อย่างใด การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงสัญลักษณ์ในการรองรับการใช้อำนาจของกลุ่มผู้นำ ตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มผู้นำนั้นมีหน้าที่เพียงนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ของผู้นำ ชนชั้นนำมักจะแสวงหาฉันทามติเกี่ยวกับบรรทัดฐานหลักในระบบสังคมเพื่อที่จะสร้างเสถียรภาพต่อระบบที่ตนสถาปนาขึ้น แต่อย่างไรก็ดีก็ได้หมายความว่าชนชั้นนำเหล่านี้จะเห็นพ้องต้องกันไปเสียทุกเรื่อง บางครั้งการแข่งขันระหว่างชนชั้นนำกลุ่มต่างๆก็เกิดขึ้น แต่จะจำกัดวงอยู่ที่บางประเด็นปัญหาซึ่งก็มักจะจบลงที่การเห็นพ้องกันมากกว่าจะจบลงที่ความขัดแย้ง

แต่อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่า ตัวแบบชนชั้นนำของ Dye โดยเฉพาะในส่วนของ การแบ่งชนชั้นนำไว้ที่ขอบบนสุดซึ่งในที่นี้จะหมายถึงเฉพาะผู้นำในฝ่ายการเมืองเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการประจำซึ่ง Dye มองว่าเป็นฝ่ายที่รับแนวนโยบายจากผู้นำในฝ่ายการเมืองอีกทีหนึ่ง แนวทางการอธิบายดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า มาจากแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) และ การแบ่งแยกการเมืองการบริหารออกจากกัน (politics-administration dichotomy) ภายใต้บริบทของสังคมการเมืองในสหรัฐอเมริกา แต่สำหรับการศึกษาการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยปรากฏการณ์ในการศึกษาเกิดขึ้นภายใต้บริบทของสังคมการเมืองที่มีลักษณะของระบอบอมตชาธิปไตยซึ่งข้าราชการประจำเข้าไปมีอำนาจและมีบทบาทในการบริหารประเทศและกำหนดนโยบายสาธารณะ และหลายทศวรรษที่ข้าราชการประจำได้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่กับตำแหน่งในระบบราชการในเวลาเดียวกัน สถานะที่เกิดขึ้นนอกจากจะสะท้อนกลไกโครงสร้างทางการเมืองของไทยยังสะท้อนให้เห็นความเชื่อมั่นในภูมิปัญญาความเชี่ยวชาญของระบบราชการในหลายช่วงหลายสมัย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ปรับตัวแบบชนชั้นนำของ Dye เสียใหม่โดยกำหนดให้ชนชั้นนำหรือผู้นำ มีขอบเขตรวมถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (ฝ่ายการเมือง) ที่มาจากการเลือกตั้งตามครรลองของประชาธิปไตย หรือมาจากการแต่งตั้ง และข้าราชการประจำระดับสูงทั้งที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่กับการดำรงตำแหน่งในระบบ

ราชการและที่ดำรงตำแหน่งในระบบราชการประจำเพียงอย่างเดียวแต่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมือง โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์ ดังภาพ



รูปที่ 2.5 ตัวแบบชนชั้นนำคัดแปลง

ความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายการเมือง กับ ข้าราชการประจำ ในการกำหนดนโยบายจะมีลักษณะดัง ลูกศร \longleftrightarrow กล่าวคือ ทิศทางของความสัมพันธ์ในลักษณะที่ทั้งสองฝ่ายมีปฏิสัมพันธ์ต่อการในการกำหนดนโยบาย และ เส้นประระหว่างผู้นำ และ ข้าราชการประจำแสดงให้เห็นว่า เส้นแบ่งของผู้นำทางการเมืองกับข้าราชการประจำบางครั้งก็ไม่ชัดเจนในลักษณะที่ ข้าราชการประจำได้ถือเป็นชนชนนำที่เข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายในฐานะฝ่ายการเมืองเสียเอง หรือ เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารและการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบมลายูธิปไตย ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

3. ความสัมพันธ์ระหว่าง การเมือง การบริหาร และ นโยบายสาธารณะ

ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และ การกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง (ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในฝ่ายผู้ใช้อำนาจบริหารคือ คณะรัฐมนตรี และ ฝ่ายผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา) กับ ฝ่ายบริหาร (ได้แก่ ฝ่ายข้าราชการประจำทั้งในสายทหารและพลเรือน) เป็นสิ่งที่ถกเถียงกันอย่างมากกว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวควรเป็นไปในรูปแบบใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย และ บทบาทของฝ่ายการเมืองในการบริหาร ซึ่งยังหาข้อยุติไม่ได้ในปัจจุบัน นักทฤษฎีฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ควรแยกกันอย่างเด็ดขาด ขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าทั้งสองฝ่ายไม่สามารถแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาดหรือแนวคิดแบบมลายูธิปไตย แต่เป็นที่สังเกตว่าแนวคิดทฤษฎีทั้งสองแนวทางต่างก็มองว่าภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในบริบทสังคมตะวันตกที่ประชาธิปไตยมีการพัฒนามีความเข้มแข็งอย่างมาก ฝ่ายการเมืองจะหมายถึง ผู้ใช้อำนาจบริหารหรือ อำนาจนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นสำคัญ และไม่ปรากฏสถานะที่ข้าราชการประจำเข้า

มาดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายการเมืองในเวลาเดียวกันซึ่งต่างกับแนวคิดอมตยาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาที่มีการปฏิบัติโดยฝ่ายทหารบ่อยครั้ง ฝ่ายการเมืองจึงอาจหมายถึงที่มาจากการเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตยและมาจากการแต่งตั้งโดยข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งในฝ่ายการเมือง

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัย ได้ใช้แนวคิดที่ว่าการเมืองและการบริหารไม่อาจแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาด (no politics-administration dichotomy) หรือ แนวคิดที่เรียกว่า อมตยาธิปไตย (bureaucratic polity) แต่อมตยาธิปไตยที่ใช้ในบริบทการศึกษาครั้งนี้เป็นการใช้แนวคิดอมตยาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากการเมืองไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ฝ่ายข้าราชการประจำ ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายอย่างมากทั้งในระดับที่ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกัน หรือ ข้าราชการประจำได้เข้าไปมีบทบาทร่วมกับฝ่ายการเมือง ดังนั้นการนำแนวคิดอมตยาธิปไตยที่พัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาจึงสอดคล้องกับสภาวะการเมืองไทยในช่วงเวลาของการศึกษาครั้งนี้ โดยผู้วิจัยจะใช้แนวคิดอมตยาธิปไตยมาประกอบการอธิบายด้วยตัวแบบการก่อตัวของวาระนโยบาย และ ตัวแบบการก่อรูปของนโยบาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า เหตุใดข้าราชการประจำจึงเข้าไปมีบทบาทในการผลักดันวาระนโยบาย และในการกำหนดนโยบายทั้งในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารและในฐานะที่เป็นฝ่ายการเมืองในเวลาเดียวกัน และข้าราชการประจำเหล่านี้ได้แสดงบทบาทอย่างไร เป็นต้น

ในการศึกษาหรืออธิบายรากฐานของแนวความคิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารนั้น เริ่มต้นจากแนวคิดทางรัฐศาสตร์ เรื่องการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเอร์ ทฤษฎีนี้ได้แบ่งอำนาจอริปไตยออกเป็นสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และกำหนดให้มีฝ่ายหรือผู้ใช้อำนาจอริปไตยแต่ละอำนาจซึ่งสามารถใช้อำนาจได้เพียงอำนาจเดียวโดยไม่ก้าวก่ายหรือใช้อำนาจอริปไตยของฝ่ายอื่นเพื่อป้องกันสภาวะที่มองเตสกีเอร์เรียกว่า เผด็จการ หรือการที่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจอริปไตยเกินกว่าหนึ่งอำนาจที่ได้รับมอบมา แนวคิดนี้จึงเป็นที่มาของการแยกอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน กับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่หมายถึง อำนาจของรัฐสภาในการออกกฎหมายออกจากกันอย่างเด็ดขาดและสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่รับแนวคิดนี้มากำหนดรูปแบบการปกครองประเทศภายใต้ระบบประธานาธิบดี โดยแนวคิดการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน (political-administration dichotomy) ได้พัฒนาขึ้นในเวลาต่อมาและปรากฏอยู่ในอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในทุกระดับของการปกครอง

กล่าวว่าการเมืองกับการบริหารในบริบทของการพัฒนาแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสังคมตะวันตก ในเชิงตัวแสดง (actors) ฝ่ายการเมือง หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ผู้ว่าการรัฐ นายกรัฐมนตรี และใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา สภามลรัฐ สภามณฑล ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ขณะที่ฝ่ายบริหาร หมายถึง ฝ่ายข้าราชการประจำ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนในเชิงกิจกรรม (actions) การเมือง หมายถึง เรื่องเกี่ยวกับรัฐ การบริหารประเทศ และการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรืออาจจะหมายรวมถึง การเมืองที่เป็นเรื่องของอำนาจ การแบ่งสรรทรัพยากรในสังคม การขัดแย้ง หรือ การประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง¹⁸ ขณะที่ การบริหาร หมายถึง การสนองคำสั่งกฎหมาย ระเบียบ หรือ นโยบาย ซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร, นิติบัญญัติ และตุลาการ ไปปฏิบัติ เพื่อรักษากฎระเบียบของบ้านเมืองและการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่สังคมส่วนรวม¹⁹

¹⁸ การเมืองนั้นมีนักวิชาการที่ให้ความหมายเอาไว้มากมาย ซึ่งดวัลด์รัฐ วรเทพพิทักษ์ (2540:50-53) ได้สรุปไว้ได้ 6 กลุ่มด้วยกัน คือ (1) การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ ผู้ที่ให้ความหมายเช่นนี้ได้แก่กลุ่มนักวิชาการสายพฤติกรรมศาสตร์เช่น David Easton (1965) W. J. M. McKenzie (1969) ที่มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจหรือ การแก่งแย่งให้ได้มาซึ่งอำนาจ เป็นต้น (2) การเมืองเป็นการจัดสรรทรัพยากรของรัฐหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ที่ให้ความหมายดังกล่าวเช่น Harold D. Lasswell (1972) ที่ได้นิยามว่า การเมืองหมายถึงใครได้อะไร ที่ไหน อย่างไร ในทำนองเดียวกับที่ David Easton (1953) ที่กล่าวว่า การเมืองคือ การที่รัฐใช้อำนาจหรืออิทธิพล ในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (3) การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง ด้วยว่าทรัพยากรของชาตินั้นมีอยู่จำกัด แต่ความต้องการของคนนั้นมีมาก นักวิชาการเช่น J. D. E. Miller (1962) นิยามการเมืองว่า การเมืองเป็นเรื่องที่ตกลงกันไม่ได้หรือมีความขัดแย้งกัน เป็นต้น (4) การเมืองเป็นเรื่องของการประนีประนอม ซึ่งเป็นการหาทางอธิบายจุดอ่อนของนิยามว่าการเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง โดยเฉพาะความขัดแย้งที่ไม่มีทางออก นักวิชาการทางรัฐศาสตร์บางท่านจึงหาทางออกในการอธิบายว่า การเมืองคือ การประนีประนอมผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นเอง (W.J.M. McKenzie, 1969) (5) การเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐและการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นการมองการเมืองที่ครอบคลุมใน 3 กิจกรรมหลัก คือ งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน , การบริหารประเทศที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารประเทศ และ กิจการอำนาจหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น และ (6) การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายรัฐ นักวิชาการ เช่น Edwards Smith and Arnold Zurcher (1968) กล่าวว่า การเมือง คือ กิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและเครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งแนวคิดเช่นนี้ก็คล้ายกับ Charles E. Lindblom (1968) ที่ให้ความหมายของการเมืองว่า การเมืองทั้งหมด ก็คือ กระบวนการกำหนดนโยบายนั่นเอง และจากนิยามว่า การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น บทบาทของฝ่ายการเมืองในด้านนโยบายจึงมีอยู่ 2 ประการ คือ (1) การกำหนดนโยบายทั้งในรูปของกฎหมาย แนวทางนโยบาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ เป็นต้น (2) การกำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการประจำ

¹⁹ นิยามของการบริหารนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านมีมุมมองและการอธิบายการบริหารแตกต่างกันออกไป เช่น Leonard D. White (1948:3-4) ได้ให้นิยามว่า การบริหารโดยทั่วไป หมายถึง กระบวนการกระทำร่วมกันของกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน, พลเรือน หรือ ทหาร, ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ การบริหารจึงเป็นกระบวนการทำงานไม่ว่าจะในองค์กรเอกชนหรือองค์กรของรัฐ การบริหารรัฐกิจ จึงเป็นการประกอบกันของกฎหมาย กฎระเบียบ แนวการปฏิบัติ และการดำเนินงานทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นการให้ทิศทาง ประสานงาน และควบคุมสั่งการบุคลากรในองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายรัฐ หรือ เป็นการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro (1980) ได้ให้นิยาม การบริหารงานรัฐว่าเป็นการกระทำร่วมกันของกลุ่มบุคคลในกิจการงานสาธารณะ ครอบคลุมใน 3 ฝ่าย คือ ฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ และความสัมพันธ์ของทั้งสามฝ่าย มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง มีความแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ และ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกลุ่มเอกชนหรือปัจเจกชนอื่นในการจัดบริการสาธารณะแก่

แนวคิดเรื่องการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด หรือ การแยกการฝ่ายบริหารออกจากการกำหนดนโยบาย(policy-administration dichotomy) นั้นมาจากเหตุผลหลักที่ว่า การกำหนดนโยบายควรเป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเพราะฝ่ายการเมืองได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหารและนิติบัญญัติ แทนประชาชน นโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมือง อาทิ กฎหมาย นโยบายรัฐบาล แผนงาน โครงการต่างๆ จึงมีความชอบธรรมในการที่จะมาบังคับใช้กับประชาชนหรือกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ นักวิชาการในกลุ่มนี้ได้แก่ Woodrow Wilson²⁰ Frank Goodnow²¹ Leonard D. White²² เป็นต้น

แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมืองดังกล่าว เป็นฐานคิดที่สำคัญของแนวคิดทฤษฎีการควบคุมระบบราชการ โดยฝ่ายการเมือง (Theories of Political Control of Bureaucracy) กล่าวคือแนวคิดนี้สนับสนุนว่าการเมืองกับการบริหารควรจะแยกออกจากกัน โดยเฉพาะฝ่ายข้าราชการประจำไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมการเมือง โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายนอกจากนั้น แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากแนวคิดแบบ Madison (Madisonians) ที่ไม่เชื่อมั่นในการใช้อำนาจของฝ่ายข้าราชการ ในแง่ที่ว่าหากปราศจากการเมืองหรือการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆในทางการเมืองระบบราชการอาจรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ หรืออีกนัยหนึ่ง หากปล่อยให้ระบบราชการดำเนินกิจกรรมการบริหารโดยปราศจากการควบคุมจากฝ่ายการเมืองแล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำก็อาจจะใช้อำนาจโดยมิชอบไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือนโยบายของฝ่ายการเมือง หรือ มุ่ง

ชุมชน David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman (1989, cited in Stillman, 1996:3) นิยาม การบริหารงานรัฐ หมายถึง การใช้ทฤษฎีทางการบริหาร, การเมือง และ กฎหมาย และ เป็นกระบวนการในการสนองคำสั่งของฝ่ายบริหาร, นิติบัญญัติ และ ตุลาการ เพื่อที่จะทำหน้าที่ในด้านการรักษาภาวะเรียบร้อยของบ้านเมืองและการจัดหาบริการสาธารณะให้แก่สังคมส่วนรวม ขณะที่ George J. Gordon and Michael W. Milakovich (1995 cited in Stillman, 1996:3) อธิบายว่า การบริหารรัฐกิจหมายถึง ทุกกระบวนการ, องค์การ, ข้าราชการประจำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการนำกฎหมาย และ ภาวะเรียบร้อย ซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ, บริหาร, และ ตุลาการ ไปปฏิบัติ

²⁰ Woodrow Wilson (1887, reprinted in Stillman, 2000:6-16) เห็นว่าโดยหลักการแล้วฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนมีบทบาทและภาระหน้าที่ในการสนองความต้องการของประชาชน ในรูปของการออกกฎหมายและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำทำหน้าที่หลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จและการจัดหาบริการสาธารณะเท่านั้น ในความคิดของ Wilson การบริหารรัฐกิจจึงเป็นคนละเรื่องและแตกต่างหากออกไปจากขอบเขตของการเมืองหรือเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารรัฐกิจจะต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองในการบริหารราชการบุคคล เพื่อให้เกิดความเป็นกลางปราศจากการเล่นพรรคเล่นพวก นอกจากนั้นเพื่อส่งเสริมให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงควรจะทำให้ระบบบริหารราชการมีลักษณะเดียวกับการบริหารธุรกิจซึ่งถือว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าระบบราชการ

²¹ Frank Goodnow (1900) มองว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายรัฐ ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริหารสามารถแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องผลประโยชน์

²² Leonard D. White (1948:4,7-8) เห็นพ้องกับแนวคิดของ Wilson และ Goodnow และ ได้ขยายความเพิ่มว่า การบริหารงานรัฐกิจถือว่าเป็นเรื่องของการจัดการคนและวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ การบริหารรัฐกิจจึงเป็นเรื่องของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ด้วยฐานคติดังกล่าวแนวคิดการควบคุมระบบราชการจึงมีสมมติฐานที่สำคัญว่า ฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน(ในฐานะผู้ว่าจ้าง-principalหรือเจ้านาย-master)ควรควบคุมการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำ (ในฐานะผู้รับจ้าง-agent หรือลูกน้อง-subordinator) โดยระบบราชการและข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการตอบสนองคำสั่งของฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา (Federickson,2003:15-17)

แนวคิดทฤษฎีที่มุ่งอธิบายว่า ระบบราชการถูกควบคุม หรือ ไม่ได้ถูกควบคุมจากฝ่ายการเมือง²³ นั้นมีหลายทฤษฎี อาทิ ทฤษฎี bureaucratic capture²⁴ ทฤษฎี client responsiveness²⁵ ทฤษฎี co-management of bureaucracy²⁶ ทั้งสามแนวคิดเหล่านี้เห็นว่าแท้จริงแล้วระบบราชการมิได้

²³ ในการอธิบายสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมหรือการไร้การควบคุมระบบราชการโดยฝ่ายการเมืองนั้น H. George Frederickson (2003:23-26) ได้อาศัยการดัดแปลงตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายของ James Svara (1994) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย เขาเสนอว่า รูปแบบความสัมพันธ์อาจปรากฏใน 4 ลักษณะ คือ รูปแบบที่การเมืองการบริหารแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดโดยฝ่ายบริหารไม่ได้เข้ามาข้องเกี่ยวกับกิจกรรมการกำหนดนโยบาย รูปแบบที่ฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมการกำหนดนโยบาย รูปแบบที่ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมการบริหาร และ รูปแบบฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดนโยบาย ในการอธิบายแบบแผนการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายการเมือง ในกิจกรรมทางการเมืองและการบริหาร 4 กิจกรรม คือ พันธกิจ นโยบาย การบริหาร และ การจัดการ และพบว่ารูปแบบการควบคุมออกแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบคือ รูปแบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากในทางการบริหารและการกำหนดนโยบายและไม่ได้ถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมือง รูปแบบที่ฝ่ายการเมืองมีอำนาจมากและสามารถควบคุมฝ่ายบริหารในแทบทุกระดับ รูปแบบที่ฝ่ายการเมืองไม่มีรูปแบบที่แน่นอนในการควบคุมฝ่ายบริหาร และ รูปแบบที่ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกัน

²⁴ ทฤษฎี bureaucratic capture ได้ศึกษารัฐบาลกลางและกระบวนการควบคุมและกรรมาธิการควบคุม การอธิบายปรากฏการณ์ของทฤษฎีในกลุ่มนี้อาจแยกออกได้เป็นหลายแนวคิดย่อย อาทิ แนวคิดที่มองว่า อุตสาหกรรมซึ่งเป็นฝ่ายที่ถูกควบคุม (regulated) นั้นมักจะพยายามเข้าไปมีอิทธิพลอย่างมากหรือแม้แต่เข้าไปควบคุมฝ่ายที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแล(regulator)อุตสาหกรรมเหล่านี้ หรือ แนวคิดที่มองว่า กระบวนการในระบบราชการถูกรอบงำโดยตัวแทนนโยบาย 3 ตัวหลัก คือ กลุ่มผลประโยชน์, คณะกรรมาธิการในสภาของเกรส และ หน่วยงานรัฐบาลอื่นๆ ทั้งสามกลุ่มนี้จะมีสายสัมพันธ์กันเป็นระบบรองในการกำหนดนโยบายที่อยู่เหนือการควบคุมของประธานาธิบดีและคณะเกรส แนวคิดนี้รู้จักกันในรูปแบบของ iron triangles และ issue network หรือ แนวคิดที่มองว่า ผู้นำนโยบายควบคุมระบบราชการ โดยสรุปแล้วนักทฤษฎีในกลุ่ม bureaucratic capture มองว่าแท้จริงแล้วมิใช่ฝ่ายข้าราชการประจำไม่ได้ถูกควบคุมจากฝ่ายการเมือง แต่ในทางกลับกันฝ่ายข้าราชการประจำกลับถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมืองมากจนเกินไป โปรดดู Federickson (2003:26-27)

²⁵ แนวคิดกลุ่มทฤษฎีการตอบสนองลูกค้า (theories of client responsiveness) อธิบายว่า แม้ว่าในทางทฤษฎีผู้นำทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและงบประมาณ รวมทั้งใช้หลักคามระบบคุณธรรม (merit system) ในการแต่งตั้งฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากแต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายข้าราชการประจำมักทำตามใจตนเองและต่อต้านการควบคุมของฝ่ายการเมือง รวมทั้งมักจะตอบสนองความต้องการของลูกค้าที่มาใช้บริการในหน่วยงานของตนมากกว่าที่จะตอบสนองหรือทำตามคำสั่งของฝ่ายการเมือง โปรดดู Federickson (2003: 28)

²⁶ ทฤษฎี co-management of bureaucracy แนวคิดนี้มองว่า ในทางทฤษฎี การบริหารรัฐกิจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยทางการบริหารโดยมีประธานาธิบดี หรือ นายเทศมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งเป็นผู้นำในระดับบนสุดของสายลำดับชั้นการบังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตามเมื่อฝ่ายการเมืองคือผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางการบริหาร กับ ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมาจากต่างพรรคกัน ใครที่

เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายการเมืองแต่ในทางกลับกันระบบราชการถูกควบคุมอย่างมากจากฝ่ายการเมือง ขณะที่ทฤษฎี Agent theory²⁷ มองว่าโดยปกติแล้วระบบราชการในฐานะตัวแทน (agent) จะพยายามหาทางเป็นอิสระหรือต่อต้านการควบคุมของฝ่ายการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งในฐานะผู้ว่าจ้าง (principal) ฝ่ายการเมืองจึงต้องหาทางสร้างกลไกการควบคุมระบบราชการด้วยวิธีการต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ก็มีนักวิชาการจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยกับ แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง หรือ แนวคิดการควบคุมระบบราชการ หากแต่มองว่าแท้จริงแล้ว การบริหารกับการเมืองและฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน (no politics -administration dichotomy) การบริหารจึงมิใช่เรื่องของกิจกรรมทางเทคนิคและปลอดจากค่านิยมซึ่งแตกต่างหากจากการเมือง แต่ฝ่ายบริหารได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองโดย เฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายตลอดเวลา หรืออีกนัยหนึ่งการบริหารก็คือการเมืองนั่นเอง ทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นจากฐานคิดการเมืองการบริหารไม่อาจแยกกันได้อย่างเด็ดขาดนั้นมีหลายทฤษฎี กลุ่มทฤษฎีเหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มทฤษฎีอมาตยาธิปไตย (bureaucratic politic) นักทฤษฎีในกลุ่มนี้ เช่น John Gaus²⁸ Dwight Waldo และนักวิชาการคนอื่นๆ ในกลุ่ม New

ควรมีอำนาจควบคุม จากการศึกษาสภาองค์กรส บทบาทของประธานาธิบดี และระบบราชการกลาง แนวคิดนี้ได้เสนอว่า แท้จริงแล้ว สภาองค์กรส ได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับ ประธานาธิบดีหรือนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งในการควบคุมระบบราชการ ในหลากหลายรูปแบบซึ่งแสดงให้เห็นว่า การควบคุมระบบราชการเกิดขึ้นอย่างมากมิใช่ไม่ถูกควบคุม โปรดดู Federickson (2003: 33-35)

27

แนวคิด Agency Theory หรือ Agent-Principal Theory พัฒนามาจากการวิเคราะห์ระบบราชการในงานของ Anthony Downs (1967), Gordon Tullock (1965) และ William Niskanen (1971) โดยแนวคิดนี้มองว่า ฝ่ายการเมืองเปรียบได้กับผู้ว่าจ้าง (principal) ฝ่ายข้าราชการประจำเปรียบได้กับตัวแทนหรือผู้รับจ้าง (agent) ทฤษฎีนี้มีฐานคิดว่า ระบบราชการมักจะไม่สามารถควบคุมได้หรือยากที่จะควบคุม ระบบราชการเปรียบประดุจกับปัจเจกบุคคลหรือบริษัทในระบบตลาดที่มักแสวงหาผลตอบแทนส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ระบบราชการจึงมักจะหาช่องทางในการเป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว หลบหลีกหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง และมีความได้เปรียบในเชิงข้อมูลที่มากกว่าฝ่ายการเมือง ดังนั้นแนวคิดนี้จึงอาศัยแนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหาร โดยมีสมมติฐานว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา (principal) และฝ่ายข้าราชการประจำ (agent) เป็นไปตามระดับชั้นและเป็นชุดของสัญญาหรือการทำข้อตกลงในลักษณะการซื้อขายบริการระหว่างฝ่ายที่ซื้อบริการและฝ่ายจัดหาบริการ โดยฝ่ายการเมืองในฐานะผู้ซื้อบริการพยายามที่จะปรับหรือกำหนดค่าบริการให้เป็นไปตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการ โดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของฝ่ายการเมือง หรือ การเข้าไปร่วมบริหารงาน เป็นต้นจึงจะเป็นกลไกในการควบคุมระบบราชการ ขณะที่ระบบราชการในฐานะผู้จัดหาบริการจะต้องตอบสนองต่อกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ และพยายามที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้า แต่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำอาจเกิดขึ้นในสองทิศทางคือต่างฝ่ายต่างส่งสัญญาณถึงแนวทางความต้องการของฝ่ายคนให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ เพื่อที่จะทำให้เกิดการประนีประนอมระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ โปรดดู Federickson (2003:37-38)

28

John Gaus (1931, cited in Federickson: 2003:42) มองว่า ฝ่ายราชการไม่ใช่แต่เพียงทำตามคำสั่งของฝ่ายบริหารเท่านั้นแต่ยังมีส่วนในการกำหนดแนวทางหรือใช้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแปลงแผนนโยบายยังมีความคลุมเครือไปสู่แนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงระบบราชการจึงเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองทฤษฎีการบริหารรัฐกิจจึงเป็นเรื่องของทฤษฎีการเมือง

Public Administration²⁹ นักวิชาการในกลุ่ม Blacksburg³⁰ Graham T. Allison³¹ James Q. Wilson³² J. Donald Kinsley และนักทฤษฎีในกลุ่ม Representative Bureaucracy³³ เป็นต้น ในภาพรวมแนวคิด

²⁹ นักวิชาการกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เช่น Waldo Marini Frederickson เป็นต้น เห็นว่า ทฤษฎีการบริหารรัฐกิจก็คือทฤษฎีการเมืองนั่นเอง โดย Waldo (1971:XVI-XVII) เห็นว่า การบริหารรัฐกิจมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับทฤษฎีการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ควรสนใจแค่เฉพาะเรื่องในระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการวางตัวเป็นกลาง การเน้นประสิทธิภาพ เท่านั้น แต่ควรจะให้ความสนใจในเรื่องการเมือง โดยเฉพาะเรื่องความเท่าเทียมทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคม และ ค่านิยมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะฝ่ายข้าราชการประจำมีภาระหน้าที่ที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ขณะที่ Marini (1971:348-350) เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์จะต้องสนใจเรื่องที่สอดคล้องกับความต้องการทางสังคม โดยเฉพาะเรื่องนโยบายสาธารณะที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ในผลิตบริการสาธารณะในการตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดเวลาแม้ว่าในยามที่สังคมเกิดความสับสนวุ่นวาย ดังนั้นฝ่ายข้าราชการประจำจึงจำเป็นต้องสนใจเรื่องค่านิยมทางสังคม โดยเฉพาะเรื่องของความเท่าเทียมในสังคม ซึ่ง H. George Frederickson (1971:311-312) เน้นว่าแท้จริงแล้ว หลักสำคัญของการบริหารรัฐกิจมิใช่จำกัดอยู่เพียง หลักประสิทธิภาพ และ หลักความประหยัดเท่านั้น แต่หลักที่สำคัญที่ละเลยไม่ได้ก็คือ การสร้างความเท่าเทียมทางสังคมส่วนรวมไม่ว่าคนส่วนใหญ่หรือคนส่วนน้อยในสังคม การบริหารรัฐกิจจึงมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการเมืองและการกำหนดนโยบาย ดังนั้น นักวิชาการกลุ่มนี้จึงมีจุดยืนร่วมกันที่สำคัญคือ การมุ่งเน้นความยุติธรรมในสังคม โดยพวกเขาได้เสนอว่าฝ่ายข้าราชการประจำควรเลิกวางตัวเป็นกลาง และหันมาทำงานเพื่อหลักการความเสมอภาคทางสังคม ดังนั้น การบริหารรัฐกิจจึงแยกไม่ออกจากการเมือง ข้าราชการประจำจึงเป็นทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและกำหนดนโยบาย

³⁰ John A. Rohr (1989:82-83) ซึ่งเป็นนักวิชาการคนสำคัญอีกท่านหนึ่งในกลุ่ม Blacksburg ก็ได้แสดงทัศนะว่า เขาไม่เชื่อว่าการบริหารงานภาครัฐจะไม่เกี่ยวกับการเมือง (apolitical) การบริหารก็คือเรื่องของการเมือง ความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสามคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และ ตุลาการ แม้จะมีได้กล่าวล่งระหว่างกัน แต่ความสัมพันธ์อาจรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และนโยบายบางเรื่องก็อาจใช้ร่วมกันได้ บางครั้งข้าราชการประจำก็อาจทำหน้าที่สร้างความเข้าใจและข้อตกลงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการหรือสร้างความสมดุลแห่งอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือการเข้าไปช่วยหาวิธีที่เหมาะสมในการประสานให้ฝ่ายรัฐสภาและประธานาธิบดีให้ทำงานร่วมกัน

³¹ Graham T. Allison (1971, cited in Frederickson, 2003:49-50) เสนอว่าแท้จริงแล้วในการตัดสินใจกำหนดนโยบายไม่ได้เป็นไปตามตัวแบบที่ 1 หรือตัวแบบเหตุผลซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจแสวงหาประโยชน์ของตนเองและไม่ได้เป็นไปตามตัวแบบที่ 2 หรือตัวแบบกระบวนการมาตรฐานในการปฏิบัติงาน (standard operating procedures-SOPs) หากแต่ในการกำหนดนโยบายกลับเป็นเรื่องของเกมการต่อรองภายในในฝ่ายบริหารหรือ ตัวแบบที่ 3 คือ ตัวแบบบวมมาชาติปไตย Bureaucratic Politics ซึ่งสมมติฐานหลัก 4 ประการ คือ (1) ฝ่ายอำนาจอริปไตยทางการเมืองประกอบด้วยหลายองค์กรหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมากซึ่งต่างมีวัตถุประสงค์และมีความสนใจในวาระการตัดสินใจที่ต่างกันซึ่งมีผลกระทบที่สำคัญต่อการพิจารณาประเด็นปัญหา ทางออกของปัญหา และการตัดสินใจ (2) ไม่มีบุคคลใดหรือองค์กรใดที่มีอำนาจครอบงำการใช้อำนาจในฝ่ายบริหารได้อย่างเด็ดขาด (3) การตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายก็คือผลผลิตทางการเมืองซึ่งมาจากการต่อรองหรือประนีประนอม (4) มีความแตกต่างกันระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้สรุปว่ากิจกรรมทางการเมืองเป็นผลผลิตของการต่อรองและประนีประนอมระหว่างกลุ่มหรือภาคส่วนต่างๆ ในฝ่ายที่ใช้อำนาจอริปไตยทางการเมือง นโยบายหรือการตัดสินใจทางการเมืองสะท้อนผลประโยชน์และความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการต่อรองทางการเมืองในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ โดยช่องทางในการดำเนินการหรือการเล่นในเกมการต่อรองนี้จะเป็นตัวกำหนดกระบวนการตัดสินใจและการกระจายอำนาจในหมู่ผู้เล่นแต่ละคนในฝ่ายบริหารนั่นเอง

³² James .Q. Wilson (1989, cited in Frederickson, 2003:55-56) ได้อธิบายการกระทำของระบบราชการว่า ข้าราชการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจและมีหลายปัจจัยที่มีผลต่อการการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ ข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติงานจะทำงานไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ดังนั้นระบบราชการที่จะประสบความสำเร็จได้ฝ่ายการเมืองจะต้องสร้างเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการ

เหล่านี้มองว่า แม้หน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเป็นของฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ แต่ในความเป็นจริงทั้งสองฝ่ายต่างก็ต้องทำงานร่วมกันและพึ่งพากันเพื่อให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ข้าราชการประจำบางครั้งก็มักเข้าไปก้าวล่วงงานของฝ่ายการเมือง โดยการเสนอแนะหรือริเริ่มนโยบายใหม่แก่ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนโยบายด้านเทคนิค ซึ่งข้าราชการประจำมีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าฝ่ายการเมือง นอกจากนี้การที่ระบบราชการเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานประจำวันเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายวัตถุประสงค์และระเบียบกฎเกณฑ์ขององค์กรที่สังกัดนั้น ก็เป็นการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งโดยฝ่ายข้าราชการประจำ และ ในหลายกรณีระบบราชการก็ทำหน้าที่สะท้อนผล ประโยชน์ของคนในสังคมและอุดมการณ์ประชาธิปไตย

แนวคิดอมตยธิปไตย หรือ ความสัมพันธ์ที่แยกกันไม่ออกระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น มักจะปรากฏชัดในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตามมีความแตกต่างที่สำคัญระหว่างแนวคิดอมตยธิปไตยที่พัฒนาขึ้นในสังคมตะวันตก ซึ่งเป็นประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนาการมายาวนานจนมีความเข้มแข็งอย่างมาก กับแนวคิดอมตยธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ แนวคิดอมตยธิปไตยที่พัฒนาแล้ว ตัวแสดงฝ่ายการเมืองหมายถึงฝ่ายที่ใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ระบอบการเมืองยังอยู่ในวงจรของการจัดตั้งรัฐบาลผ่านกระบวนการเลือกตั้งสลับกับการปฏิวัติรัฐประหารโดยฝ่ายทหาร ทำให้บ่อยครั้งที่ฝ่ายการเมืองไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามครรลองประชาธิปไตย แต่มาจากข้าราชการประจำ โดยการปฏิบัติ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารที่มีความใกล้ชิดกันอย่างมากหรือบทบาทของฝ่ายข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนั้นมีความเข้มข้นมากกว่าการที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทของสังคมตะวันตก แต่อาจจะมากถึงระดับที่ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่กับตำแหน่งในระบบราชการซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ปรากฏใน

ปฏิบัติงานแก่ระบบราชการ ได้อย่างชัดเจน และจะต้องให้อำนาจความเป็นอิสระแก่ระบบราชการในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่ให้ไว้

33

J. Donald Kinsley (1944, cited in Frederickson, 2003: 62) เสนอทฤษฎี Representative Bureaucracy ที่อธิบายว่า ระบบราชการควรสะท้อนคุณลักษณะของชนชั้นปกครองในสังคม ขณะที่แนวคิดในกลุ่มทฤษฎี Representative Bureaucracy ในช่วงต่อมา ได้ตั้งสันนิษฐานว่าข้าราชการเป็นบุคคลที่มีเหตุผลในแง่เมื่อเจอกับทางเลือกที่จะต้องใช้อำนาจเลือกทางเลือกที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายตน ดังนั้น หากระบบราชการสามารถสะท้อนผลประโยชน์และค่านิยมที่หลากหลายของคนในสังคมระบบราชการก็จะเปรียบประดุจตัวแทนของคนในสังคมอันมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในระบอบประชาธิปไตย ดังที่ Norton E. Long (1952, cited in Frederickson, 2003: 64) ได้อธิบายว่าระบบราชการเป็นช่องทางในการเป็นตัวแทนในการนำเสนอสิ่งซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะที่มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบ ระบบราชการจึงเป็นช่องทางที่เข้าไปเติมเต็มความไร้ประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติในการเป็นตัวแทนที่จะนำเสนอสิ่งอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

สังคมตะวันตก สถานะที่เกิดขึ้นจึงทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งมาก เพราะ ปลอดภัย การควบคุม และ ตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองเหมือนประเทศตะวันตกที่ฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อฝ่ายข้าราชการประจำไม่ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมือง หรือ ไม่ดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงไม่มีกลไกใดที่จะแก้ไขหรือควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำได้

แนวคิดอมตชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาและอธิบายไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อาทิ เช่น Fred Riggs Karl Jackson และ John Girling³⁴ เป็นต้น Fred Riggs (1964 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, 2546:148-149) ได้เริ่มศึกษาระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาโดยอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดการพัฒนาเป็นหลักในภาพรวมทั้งระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันเป็นการมองในเชิงโครงสร้างหน้าที่ Riggs อธิบายว่า การที่สังคมใดพัฒนามากกว่ากันจะดูที่แนวความคิดการแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่าง (differentiation) เป็นหลัก กล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีโครงสร้างที่ทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง สังคมแบบนี้จะเรียกว่าสังคมแบบ distracted ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาจะมีโครงสร้างจำนวนน้อยทำหน้าที่หลายหน้าที่พร้อมกัน สังคมแบบนี้จะเรียกว่าสังคมแบบ fused อย่างไรก็ตามยังมีสังคมแบบที่สามที่เรียกว่า สังคมแบบ prismatic ซึ่งเป็นลักษณะสังคมที่กำลังพัฒนาบางสังคมเช่น ประเทศไทย ช่วงก่อนปีค.ศ.1964 ระบบราชการอาจมีรูปแบบการจัดองค์กรแบบสมัยใหม่อย่างเป็นทางการแต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการในองค์การจะเป็นไปตามประเพณี วัฒนธรรม และ ค่านิยมของคนในสังคมมากกว่าที่จะเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับขององค์การอย่างเป็นทางการ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นสถานะความเป็นทางการจอมปลอม (formalism) โดย Riggs ได้เรียกระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นระบบสังคมแบบ prismatic ว่า ศาลา (sala) ซึ่งมีลักษณะเด่น คือ

(1) เป็นระบบราชการที่มีอำนาจมาก ระบบราชการเติบโตกว่าระบบการเมือง จึงทำให้ระบบราชการได้เปรียบระบบการเมืองซึ่งไม่สามารถควบคุมระบบราชการได้ ไม่เหมือนกับสังคมแบบ distracted ที่การเมืองสามารถควบคุมระบบราชการได้ ทำให้ข้าราชการพลเรือนและทหารสามารถเข้าไปมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง และ การกำหนดนโยบายที่สำคัญๆ ได้

(2) เมื่อระบบราชการมีอำนาจทางการเมืองมาก ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ระบบราชการแบบศาลาจึงเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง เล่นพรรคเล่นพวก ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ การบริหารงานจึงมีปัญหาไร้ประสิทธิภาพมาก

(3) ข้าราชการในระบบบริหารแบบศาลา มีลักษณะผสมระหว่างสมัยใหม่กับสมัยเก่า

34 Karl Jackson และ John Girling (อ้างถึงใน อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539:5-6) ได้ศึกษาประเทศอินโดนีเซียภายหลังจาก Riggs ประมาณ 10 ปี ก็เห็นพ้องกับ Riggs ว่า การเมืองของอินโดนีเซียก็จัดได้ว่าเป็นการเมืองแบบอมตชาธิปไตยเช่นเดียวกัน

ต่อมา Riggs (1973) ได้ขยายแนวคิดเกี่ยวกับ prismatic society ออกไปโดยเพิ่มมิติของการบูรณาการ (integration) ในการจัดหมวดหมู่สังคมและประเทศต่างๆ เขาจึงเสนอให้แบ่งสังคมกำลังพัฒนาและพัฒนาแล้วโดยอาศัยหลักเกณฑ์การแยกให้แตกต่าง ควบคู่กับ หลักเกณฑ์ด้านความกลมกลืน ซึ่งเขาได้อธิบายว่า พอสังคมเริ่มพัฒนา คือมีลักษณะการแยกให้แตกต่างของโครงสร้างหน้าที่สูงขึ้น สังคมนั้นอาจมีการประสาน โครงสร้างที่กลมกลืนเข้าด้วยกัน หรือ ไม่ประสานกลมกลืนกันก็ได้ ด้วยทัศนะที่มองแบบควบคู่กันในสองหลักเกณฑ์นี้ Riggs ได้อธิบายสังคมแบบ prismatic ว่าหมายถึง สังคมที่มีลักษณะของการแยกให้แตกต่างของโครงสร้างหน้าที่มากที่สุด จนถึงน้อยที่สุด แต่ขาดการประสานกลมกลืนของโครงสร้างหน้าที่ ดังนั้นไม่ว่าสังคมนั้นจะอยู่ในระหว่างขั้นตอนใดของหลักเกณฑ์ทั้งสอง สังคมนั้นก็อาจมีลักษณะแบบ prismatic ได้ ดังนั้นสังคมแบบ prismatic จึงอาจพบได้ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และ ที่กำลังพัฒนา

ระบอบอมตชาติธิปไตยในทัศนะของ Riggs นั้นมิได้เป็นระบบการเมืองแบบจารีตดั้งเดิม แต่ก็มีใช้ระบบการเมืองสมัยใหม่ กล่าวคือเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเมืองแบบจารีตดั้งเดิมระบอบอมตชาติธิปไตยก็มีระบบราชการที่มีโครงสร้างที่ซับซ้อนกว่า แต่เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเมืองสมัยใหม่ระบอบอมตชาติธิปไตยก็ไม่มีกลไกนอกระบบราชการที่จะสามารถควบคุมให้ระบบราชการมีความรับผิดชอบเช่นในระบบการเมืองสมัยใหม่ กล่าวคือ ไม่มีพรรคการเมืองที่สามารถควบคุมกำกับและชี้แนะระบบราชการ ได้อย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองแบบพรรคเดียวที่ผูกขาดอำนาจเบ็ดเสร็จหรือในระบบที่มีการแข่งขันอย่างอิสระแต่ในทางกลับกันระบบราชการกลับครอบงำระบบการเมืองอยู่อย่างเหนียวแน่นทำให้ระบบราชการมีบทบาททั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

การอธิบายอมตชาติธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น นอกจาก Riggs แล้วยังมีนักวิชาการอีกหลายคนที่อธิบายในลักษณะเดียวกัน อาทิ ลิขิต ชีรวคิน³⁵ ทินพันธ์ นาคะตะ³⁶ อเนก เหล่าธรรม

35

ลิขิต ชีรวคิน (2546) เห็นว่า การปฏิวัติโดยคณะราษฎรนั้น มีจุดประสงค์หลัก คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่สถานะความเป็นจริงเป็นการแก่งแย่งอำนาจของกลุ่มข้าราชการระดับสูง หรือ อมาตยาธิปไตยจากกษัตริย์ ดังนั้น หลังการปฏิวัติ กลุ่มข้าราชการก็เข้าแทนช่องว่างอำนาจ จากนั้นสังคมไทยก็แปรสภาพจากรัฐกษัตริย์ภายใต้ระบบราชาธิปไตย มาสู่รัฐราชการ คือ ปกครองโดยราชการ หรือ อมาตยาธิปไตย ซึ่งจะสังเกตได้ว่า นายกรัฐมนตรีของไทยระหว่างปีพ.ศ. 2475-2500 เมื่อจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจนั้น มาจากบุคคลที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการทหารและพลเรือนเป็นส่วนใหญ่โดยดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีประมาณ 22 ปีในช่วงเวลา 25 ปี และภายหลังการยึดอำนาจครั้งที่สองของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 - 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้ระบอบอมตชาติธิปไตยโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะในสมัย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ จอมพล ถนอม กิตติขจร ปกครองประเทศเป็นเวลา 16 ปีนั้นประเทศไทยกลายเป็นรัฐที่ปกครองโดยรัฐบาลทหารอย่างเต็มที่

36

ทินพันธ์ นาคะตะ (2533:4-11) สรุปคุณลักษณะของระบบราชการไทยในช่วงระหว่างปีพ.ศ.2475-2533 ว่ามีลักษณะของอมตชาติธิปไตย กล่าวคือ ระบบราชการไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลครอบงำการเมืองไทยมาโดยตลอด นอกจากนั้นก็ยังมิกลุ่มพ่อค่านักธุรกิจ ที่เข้าร่วมมือกับระบบราชการในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอยู่เสมอ ในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการใช้อำนาจที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการแสวงหารายได้ให้แก่ตนเอง ส่วนพ่อค่านักธุรกิจก็ใช้เงินที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจมาคุ้มครองตนเองในการแสวงหาผลประโยชน์ และเนื่องจากระบบการเมืองไทยมักขาดกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลภายนอก

ทัศน์³⁷ เป็นต้น กล่าวคือ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย สาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบราชการเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายนั้น เพราะเหตุว่า พลังนอกระบบราชการอ่อนแอ นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำโดยเฉพาะสายทหาร พยายามควบคุมมิให้พลังนอกระบบราชการเติบโต อาทิ การควบคุมป้องกันไม่ให้กลุ่มธุรกิจมีบทบาททางการเมืองมากเกินไป หรือ การสกัดกั้นมิให้มีการเลือกตั้งและการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมทั้ง การไม่เปิดให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ได้มีช่องทางในการแสดงออกซึ่งความคิด ความเห็น การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือ การรวมตัวดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเป็นทางการเป็นอิสระปราศจากการครอบงำของรัฐบาล ทำให้พลังนอกระบบราชการเหล่านี้อ่อนแอเกินกว่าที่จะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบาย และแม้ว่า ในหลายขณะกลุ่มพลังเหล่านี้จะพยายามแสดงบทบาทดังกล่าวแต่ก็มักจะถูกมองว่าเป็นการกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงซึ่งเสี่ยงต่อการถูกกำจัดจากรัฐบาลด้วยวิธีการต่างๆ โดยเฉพาะการถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ทำให้ส่วนใหญ่การบริหารประเทศและการกำหนดนโยบาย (การใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ) มาจากฝ่ายการเมืองที่ถูกแทรกแซงจากข้าราชการประจำในลักษณะที่ข้าราชการประจำเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ส่วนใหญ่ยังคงดำรงตำแหน่งในระบบราชการ ในขณะที่เดียวกันด้วย) หรือ มาจากข้าราชการประจำที่ได้เข้าไปมีบทบาทร่วมกับฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ดีแม้ว่า ในหลายช่วงหลายขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ได้เกิดขึ้นและเข้าไปมีบทบาททางการเมือง เช่น ในช่วงพ.ศ. 2526-2519 หรือ ในช่วง พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา แต่การมีกลุ่มผลประโยชน์นั้นก็มิได้หมายความว่า การเมืองไทยได้ผ่านพ้นความเป็นอมตยาธิปไตยทั้งในแง่ที่ฝ่ายการเมืองจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามครรลองประชาธิปไตยอย่างแท้จริงมิใช่การเลือกตั้งภายใต้ระบอบเผด็จการ หรือ การที่ฝ่ายการเมืองจะมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทเพียงการสนับสนุนในเชิงข้อมูลและในทางเทคนิควิชาการเท่านั้น เพราะ หากกลุ่มพลังนอกระบบราชการไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจ หรือ กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เป็นเพียงสิ่งที่รัฐบาลสร้างขึ้น หรือ ถูกรัฐควบคุมไว้จนไม่สามารถมีบทบาทอิสระในการกดดันรัฐบาลได้อย่าง

อื่นๆ มาควบคุมหรือครอบงำทำให้ระบบราชการไทยมีอำนาจมากขึ้น ไม่สนใจความเดือดร้อนของประชาชน มุ่งสนใจแต่ผลประโยชน์ของฝ่ายตน และการเอาใจเข้าหาช นอกจากนี้การที่ระบบราชการไทยทำหน้าที่เป็นพรรคการเมืองเสียเอง ทำให้การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของสังคมมีลักษณะของการแก้ปัญหาไม่ตรงจุดข้าราชการใช้ความเห็นส่วนตัวเป็นหลักมากกว่ามาจากสภาพปัญหาที่แท้จริงของประชาชน โดยเฉพาะ อย่างยิ่งระบบราชการไทยก็มักทำหน้าที่ในการริเริ่มและกำหนดนโยบายให้แก่ฝ่ายการเมือง หรือ การเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารและในฝ่ายนิติบัญญัติควบคู่กับการดำรงตำแหน่งในระบบราชการ จนทำให้การบริหารประเทศเป็นไปในทิศทางที่ฝ่ายราชการต้องการ ขณะที่รัฐสภาทำหน้าที่เป็นสภาตรายางในการผ่านกฎหมายและให้ความชอบธรรมแก่นโยบายหรือการตัดสินใจของฝ่ายรัฐบาล

³⁷

อนึ่ง เหล่าธรรมทัศน์ (2539:6-11) ได้อธิบายระบอบ อดมาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยว่า เกิดขึ้นมาบนพื้นฐานของความเฉาทางการเมืองของประชาชนซึ่งก็อาจเป็นเพราะว่าประเทศไทยไม่เคยผ่านประสบการณ์ของการเป็นอาณานิคมของต่างชาติ และไม่เคยผ่านการต่อสู้เพื่อเอกราชซึ่งเป็นประสบการณ์ที่อาจกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมได้

จริงจังก็น่าจะกล่าวได้ว่าการเมืองไทยยังคงเป็นอมตชาติปไตยในสาระสำคัญ แต่ในทางตรงกันข้าม หากกลุ่มธุรกิจเหล่านี้เป็นอิสระจากรัฐบาลและสามารถกดดันต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ก็อาจสรุปได้ว่า ระบบการเมืองไทยได้ก้าวพ้นไปจากความเป็นอมตชาติปไตยแล้ว³⁸

กล่าวโดยสรุป แนวคิดอมตชาติปไตยในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา เป็นการอธิบายปรากฏการณ์ที่ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทในทางการบริหารและการกำหนดนโยบายโดยการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงหรือการเข้าไปมีบทบาทพร้อมกับฝ่ายการเมือง เนื่องจาก ความอ่อนแอของพลังนอกระบบราชการและสถาบันการเมืองนอกภาครัฐการที่จะเข้าไปคานอำนาจระบบราชการได้ แนวคิดดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า สอดคล้องกับปรากฏการณ์ในช่วงของการศึกษาในครั้งนี้นี้เนื่องจาก การกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยในทางปฏิบัติ ข้าราชการประจำได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก และในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหา การหาทางออกในเชิงนโยบาย การให้คำแนะนำในเชิงเทคนิค เป็นต้นแก่ฝ่ายการเมือง หากแต่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็มีความแตกต่างกันในแต่ละยุคสมัยขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองในขณะนั้นๆ เป็นช่วงที่ฝ่ายข้าราชการประจำครอบงำฝ่ายการเมือง เป็นช่วงที่ฝ่ายการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี มาจากการเลือกตั้ง และเป็นอิสระจากการครอบงำของข้าราชการประจำ กล่าวคือ ข้าราชการประจำไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่กับตำแหน่งในกระทรวง ทบวง กรมได้อีกต่อไป ฝ่ายข้าราชการประจำจึงมีฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง ซึ่งผู้วิจัยจะใช้แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายสาธารณะมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์การก่อตัวของวาระนโยบายภายใต้ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย และ การกำหนดนโยบายภายใต้ตัวแบบผู้นำ โดยผู้วิจัยจะศึกษาบทบาทของฝ่ายการเมือง และ ข้าราชการประจำว่ามีลักษณะเช่นไรในกระบวนการเหล่านี้ในฐานะของผู้ผลักดันวาระนโยบายและผู้นำในการกำหนดนโยบาย

38

โปรดดู อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539:13) นอกจากแนวคิดมุมมองของอเนกที่มีต่อการเสื่อมของอมตชาติปไตยแล้ว อเนก (2539:7-11) ยังได้สรุป แนวทางการอธิบายความสัมพันธ์ของระบอบอมตชาติปไตยของนักวิชาการคนอื่นๆว่า มีแนวทางหรือทัศนคติที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นสองทาง คือ แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าการเมืองไทยยังคงอยู่ภายใต้ระบอบอมตชาติปไตยอยู่ แม้ว่าจะเป็นระบอบอมตชาติปไตยที่ปรับตัวต่อข้อเรียกร้องจากพลังนอกรัฐราชการก็ตาม แต่กลุ่มพลังนอกรัฐราชการก็ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและถูกดึงเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐ นักวิชาการกลุ่มนี้เช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช สุขุมพันธุ์ บริพัตร และ สุจิต บุญบงการ ขณะที่แนวทางที่สองเชื่อว่าการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วในระดับพื้นฐาน แม้ว่าการเมืองไทยจะเป็นประชาธิปไตยแบบจำกัด แต่การทำงานของระบบราชการได้ถูกตรวจสอบและจำกัดวงไว้ด้วยพลังนอกรัฐราชการทั้งที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่และที่มีอยู่เดิม การเมืองไทยได้คลี่คลายพ้นจากความเป็นการเมืองแบบอมตชาติปไตยแล้ว นักวิชาการในกลุ่มนี้เช่น ไพศาล สุริยมงคล, James Guyot, Ansil Ramsay

4. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการปฏิรูปที่ดิน

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายปฏิรูปที่ดินมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่แล้วมักเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายมีจำนวนไม่มากนัก และมักไม่มีการอธิบายการกำหนดนโยบายในลักษณะที่เป็นพัฒนาการ ส่วนเนื้อหาของนโยบายหรือพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แทบจะทั้งหมดเป็นการศึกษาในเชิงนิติศาสตร์มากกว่า ในทางรัฐศาสตร์ ผู้วิจัยได้ทบทวนและสรุปวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการปฏิรูปที่ดิน โดยจำแนกเป็นวรรณกรรมและการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ วรรณกรรมและการวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน(พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวรรณกรรมและการวิจัยเกี่ยวกับเนื้อหาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วรรณกรรมและการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ

ในการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ศึกษาสาเหตุของการที่การดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ อาทิ

หนังสือของสมภพ มานะรังสรรค์ (2525) เรื่อง “นโยบายปฏิรูปที่ดิน : ความฝัน หรือ ความจริง” ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอความหมายของการปฏิรูปที่ดินในเชิงวิชาการ ยุทธศาสตร์ วิธีการปฏิรูปที่ดิน และนโยบายปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลชุดต่างๆ ในระหว่างปีพ.ศ.2518-2524 พบว่า ผลการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินล้มเหลว ดังจะเห็นได้จากจำนวนที่ดินปฏิรูปที่จัดให้ประชาชนต่ำกว่าตัวเลขเป้าหมายมากและส่วนใหญ่ก็เป็นที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ ดินป่าสงวนแห่งชาติมากกว่าจะเป็นการเวนคืนที่ดินของเอกชน ปัญหาสำคัญของนโยบายปฏิรูปที่ดินก็คือ ปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณ จุดอ่อนของกฎหมายปฏิรูปที่ดินเป็นต้น

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก ของ สุรพร เสียนสลาย (พ.ศ. 2539) เรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย” ซึ่งใช้วิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพและในเชิงปริมาณ โดยใช้การวิจัยเอกสาร การออกพื้นที่ภาคสนาม และการสัมภาษณ์ เพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี อาทิ ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา นครนายก อุดรธานี และ นครปฐม ระหว่างปีพ.ศ. 2518-2535 การศึกษาในครั้งนี้ พบว่า การนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนงานจัดซื้อและเวนคืนที่ดินเอกชนไม่ประสบความสำเร็จ โดยตัวแปรอิสระจำนวน 6 ตัวแปร คือ การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย บทบาทของตัวการสำคัญ ความผูกพันต่อนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความชัดเจนของนโยบาย ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมาใช้ และความ

เหมาะสมของราคาประเมินที่ดิน และตัวแปรแทรกซ้อนอีก 2 ตัวแปร คือ ความพอใจที่จะขายที่ดินของเจ้าของที่ดิน และการขยายตัวของงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายปฏิรูปที่ดินไปปฏิบัติ

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ พุฒิ ลอยโพยม (2523) เรื่อง “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งเป็นการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร ประกอบกับข้อมูลจากการสังเกต การศึกษาครั้งนี้พบว่าสาเหตุที่นโยบายปฏิรูปที่ดินไม่บรรลุเป้าหมายเพราะมีปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาทางการเงินและการขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบาย ปัญหาการขาดความร่วมมือจากนายทุนเจ้าของที่ดินและการที่รัฐบาลไม่เห็นความสำคัญของนโยบายปฏิรูปที่ดิน

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ สุนันท์ โภชนพันธ์ (พ.ศ. 2545) เรื่อง “ประเมินผลการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ผู้วิจัยได้ดำเนินงานวิจัยเชิงสำรวจเกี่ยวกับความคิดเห็นของเกษตรกรในพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน อำเภอป่าแดด จังหวัดเชียงราย เพื่อประเมินการตอบสนองนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และศึกษาปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายของส.ป.ก. ในจังหวัดเชียงราย รวมทั้งศึกษามาตรการในการปรับปรุงการดำเนินงานของส.ป.ก. จังหวัดเชียงราย ผู้วิจัยพบว่า ในภาพรวมของเกษตรกรเห็นว่าการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ของตนเองมีความเหมาะสมในระดับปานกลางในเรื่องของการคัดเลือกเกษตรกรและจำนวนเนื้อที่ที่เกษตรกรถือครอง ส่วนในเรื่องสภาพความสมบูรณ์ของที่ดิน การจัดการด้านสาธารณูปโภคอันได้แก่ ถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ การจัดหาเมล็ดพันธุ์การส่งเสริมรายได้ การฝึกอบรม การจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ การจัดหาแหล่งเงินทุนนั้น เกษตรกรเห็นว่ายังมีความเหมาะสมน้อย ในด้านปัญหาจากการดำเนินนโยบาย เกษตรกรเห็นว่าปัญหาด้านการขาดแคลนงบประมาณเป็นปัญหาสำคัญ ขณะที่ความเพียงพอของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. ในการให้คำแนะนำ การสอบสวนสิทธิ การใช้เวลาคัดเลือกเกษตรกร เป็นต้นนั้นเกษตรกรเห็นว่าประสบปัญหาน้อย และประการสุดท้าย เกษตรกรเห็นว่าเรื่องการปรับปรุงการดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินนั้น เรื่องที่ต้องเร่งรัดคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน ไฟฟ้า แหล่งน้ำ และการแก้ปัญหาการขยายผลผลิต

งานวิจัยของ จุฑามาศ นิสารัตน์ (พ.ศ. 2544) เรื่อง “ความเข้าใจและความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เป็นการศึกษาสาเหตุของปัญหาและการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ความรับรู้ ความเข้าใจ และความคิดเห็นในกฎหมาย และการนำกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ ไปบังคับใช้ โดยเป็นการศึกษาเชิงปริมาณ จากกลุ่มประชากร 5 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด บุคคลที่ได้รับและบุคคลที่ไม่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินฯ

ผลการวิจัยพบว่า ความเข้าใจและความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของกลุ่มประชากรทั้งหมดมีความเข้าใจและความเห็นที่ต่างกัน โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมีความเข้าใจมากที่สุด ส่วนกลุ่มอื่นมีความไม่เข้าใจและความเห็นที่ขึ้นอยู่กับประโยชน์ได้เสียที่กระทบตนเอง ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปที่ดิน ความสับสน ความไม่เข้าใจต่างๆ เกิดจากนโยบายรัฐบาล การเมือง กฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ และการดำเนินการตามกฎหมาย การที่จะแก้ไขปัญหานี้ได้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายการปฏิรูปที่ดินฯ ให้ชัดเจน และต้องกระจายสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรผู้ยากไร้ กฎหมายและการดำเนินการตามกฎหมายการปฏิรูปที่ดินฯต้องเป็นไปตามหลักการ เจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รัฐบาลต้องมีความจริงจังและจริงจังในการแก้ไขปัญหของเกษตรกร เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม

งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (2533) เรื่อง "นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย" ซึ่งเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยใช้การวิจัยเอกสาร การดูงานภาคสนาม และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและเกษตรกร ผลการวิจัยสรุปว่า ปัญหาอุปสรรคในการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเกิดจาก งบประมาณไม่เพียงพอ ขาดความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน และเกษตรกร การขาดการวางแผนและการวิจัยและพัฒนา ปัญหาการระบายความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายและปัญหาทางการเมืองซึ่งรัฐบาลไม่ให้ความสนใจกับนโยบายปฏิรูปที่ดิน

เอกสารปฏิรูปที่ดินของ สุทธิพร จิระพันธุ์ (2525) เรื่อง "การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย" ซึ่งผู้วิจัยได้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ในการคลุกคลีกับการปฏิรูปที่ดินโดยตรง และได้สรุปปัญหาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยว่ามีหลายประการ อาทิ ผู้เกี่ยวข้องกันโยบายปฏิรูปที่ดินขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและความหมายของการปฏิรูปที่ดิน การขาดการประชาสัมพันธ์ให้คนทั่วไปได้รับทราบ นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย บุคลากรในการดำเนินงานขาดประสบการณ์ในการปฏิรูปที่ดิน วิธีการและขบวนการทำงานไม่ชัดเจน และ ขาดมาตรการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน

วรรณกรรมและการวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน(พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของนิลุต โสวรรณะ (พ.ศ. 2533) เรื่อง "กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย: ศึกษากรณีการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ซึ่งเป็นการศึกษาบทบาทและการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอและผู้คัดค้านร่างพ.ร.บ. การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ ซึ่งพบว่า ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองภายในและระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล กลุ่มผู้เสนอสามารถใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มตนได้มากกว่ากลุ่มผู้คัดค้าน โดยอาศัยปัจจัยเกี่ยว 3

ปัจจัยที่เชื่อมโยงกัน คือ การที่ส.ป.ก. ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่สนับสนุนการแก้ไขร่างพ.ร.บ.อย่างจริงจัง, การที่รัฐบาลสามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรแม้จะมีความขัดแย้งทางการเมืองในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลและการรู้จักใช้จังหวะเวลาที่เหมาะสมในการนำเสนอร่างพ.ร.บ.

วรรณกรรมและการวิจัยเกี่ยวกับเนื้อหาของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หนังสือชวานากับที่ดิน:ปฏิรูปหรือปฏิวัติ ของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ในส่วนของบทความเรื่อง “กฎหมายปฏิรูปที่ดิน: ส.ค.ส.จากรัฐบาล” และ เรื่อง “วิเคราะห์พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพ.ศ.2518” บทความแรกเป็นการวิเคราะห์วิจารณ์เนื้อหาของร่างพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่ามีประเด็นใดบ้างที่เป็นสิ่งที่ควรจะทำให้มีความสำคัญและประเด็นใดที่เป็นช่องโหว่ของกฎหมาย อาทิ บริษัทเกษตรกรรมตามพ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินฯ ได้นำไปสู่การเลี่ยงกฎหมายปฏิรูปที่ดินโดยเจ้าที่ดินสามารถที่จะรักษาผลประโยชน์หรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนด้วยการตั้งบริษัทเกษตรกรรมซึ่งสามารถถือครองที่ดินได้ถึงหนึ่งพันไร่เป็นต้น นอกจากนี้บทความนี้ยังได้ศึกษาวิเคราะห์ความหมายของคำว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมาย ฯ เงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดขนาดและลักษณะของการถือครองที่ดิน วิธีการเวนคืนที่ดิน และบทกำหนดโทษ

ในขณะที่บทความที่สอง เป็นการวิเคราะห์พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ว่า กฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้ และมีได้เน้นถึงการกระจายผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ทันสมัยปกครองและผู้มีประโยชน์ยอมสละผลประโยชน์เพียงเล็กน้อยเพื่อผ่อนปรนแรงกดดันของสังคม เพื่อรักษาอำนาจและผลประโยชน์หลักเอาไว้ แต่มิได้แก้ไขรากเหง้าของปัญหาที่แท้จริงในสังคมไทย ดังจะเห็นได้จาก กฎหมายนี้มีได้เน้นถึงการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไว้โดยแจ้งชัด นิยามของคำว่า การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีความคลุมเครือในการตีความกฎหมายและเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่กำหนดขึ้น โดยเจตนาให้ผู้ร่ำรวยสามารถหลบเลี่ยงกฎหมายปฏิรูปที่ดินได้ เป็นต้น

หนังสือของ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ (พ.ศ.2520) เรื่อง “กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หนังสือเล่มนี้มุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศาสตร์ด้านต่างๆ ซึ่งการปฏิรูปที่ดินเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นลักษณะของกฎหมายและความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ส่วนแรกของหนังสือเป็นเรื่องของความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินซึ่งประกอบด้วย สาเหตุของการปฏิรูปที่ดิน การปฏิรูปที่ดินและการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดินและการโยกย้ายของประชากร การปฏิรูปที่ดินและโครงสร้างการเกษตร ความชอบธรรมของการปฏิรูปที่ดิน และองค์กรและขั้นตอนในการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ได้อธิบายโครงสร้างการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย อาทิ การถือครองที่ดิน การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การจัดที่ดินเพื่อตั้งนิคม การเช่า

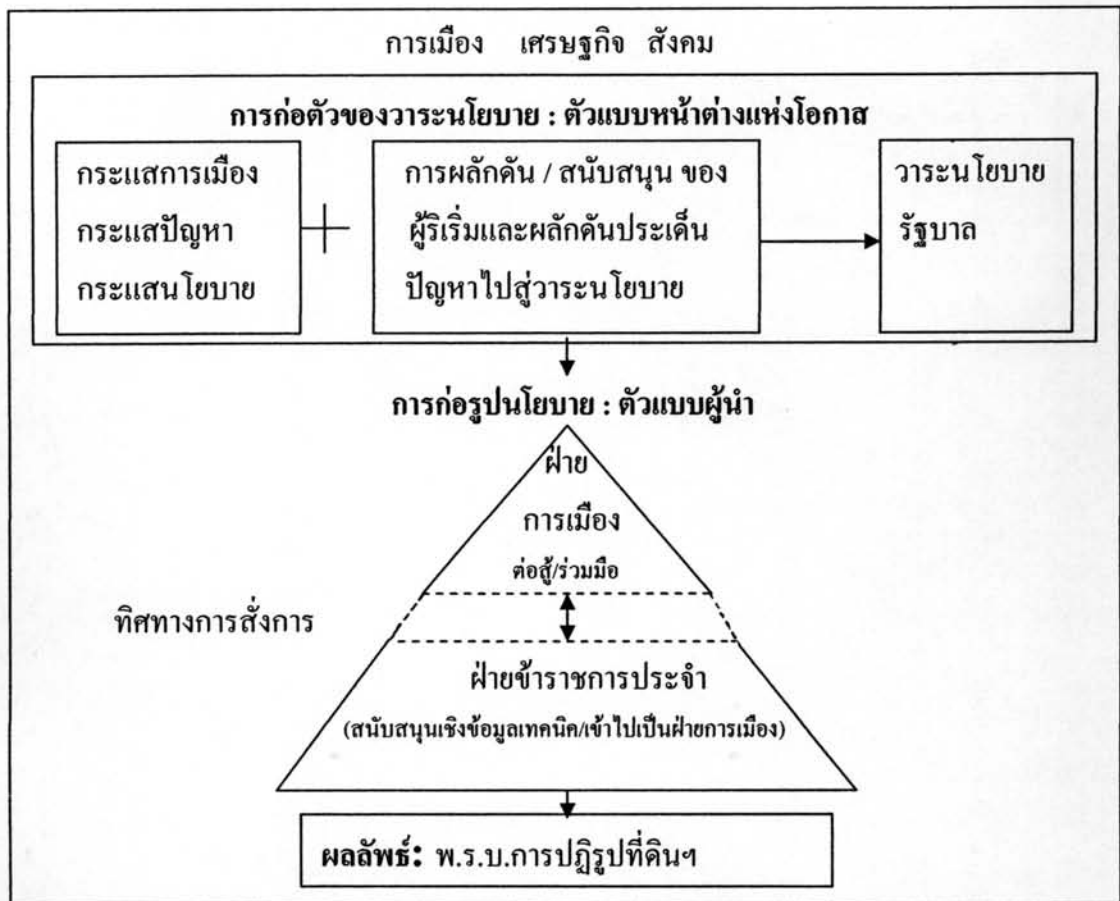
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ภาษี สิ้นเชื้อ การตลาด และการสหกรณ์ รวมทั้ง ได้อธิบายในส่วนของ กฎหมายปฏิรูปที่ดินในเรื่องความเป็นมา องค์การ การดำเนินงาน และการจัดซื้อและเวนคืนที่ดิน

หนังสือของปณณเ สุทธิประภา (2518) เรื่อง “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2518” ซึ่งได้มีการอธิบายเหตุผลในการตรากฎหมายนี้ กล่าวคือ พ.ร.บ.การ ปฏิรูปฯ จึงมุ่งขจัดปัญหาของ เกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ อาทิ ปัญหาการสูญเสียสิทธิ ในที่ดิน ค่าเช่าที่ดินที่สูงเกินจริงและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากระบบการเช่าที่ดิน เป็นต้น นอกจากนั้น การปฏิรูปที่ดินยังเป็นกลไกที่สำคัญในการต่อต้านการคุกคามและการก่อกำรร้ายของ คอมมิวนิสต์ และ ยังช่วยป้องกันมิให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินบุกกรุกทำลายป่ามากขึ้น รวมทั้ง หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายประวัติความเป็นมาของการตรา พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในขั้นตอนของกระบวนการร่างกฎหมายในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็น นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2517 และ ได้วิเคราะห์และอธิบายเนื้อหามาตราต่างๆ ในเชิงวิชาการทั้งในด้าน รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

กล่าวโดยสรุป จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปที่ดิน การศึกษาในเชิงการ กำหนดนโยบายมีเพียงการศึกษาของนิลบล โสวรรณะ แต่ก็เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการแก้ไข พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 เท่านั้น และ แม้ว่า หนังสือของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม และ ปณณเ สุทธิประภา จะมีการกล่าวถึง สาเหตุ ที่มาของแนวคิดการปฏิรูปที่ดินและการกำหนดนโยบายนี้ในประเทศไทยบางส่วนในช่วงพ.ศ. 2518 แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมทุกแง่มุมของการกำหนดนโยบาย การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายปฏิ รูปที่ดินของประเทศไทย : ศึกษากรณีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในครั้งนี้ จึงเป็นความ พยายามที่จะอธิบายการกำหนดนโยบายหรือพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในลักษณะที่เป็น พัฒนาการในเชิงลึกโดยอาศัยข้อมูลจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการศึกษา

5. กรอบความคิดโดยรวมของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้ ตัวแบบหน้าต่างแห่งโอกาสของ Kingdon ในการศึกษาการ ก่อตัวของวาระนโยบาย และ ตัวแบบผู้นำของ Dye ซึ่งผู้วิจัยได้ดัดแปลงให้เข้ากับลักษณะ ความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่มีลักษณะแบบอมตยาธิปไตย เพื่อสร้างกรอบการ วิเคราะห์ ดังนี้



รูปที่ 2.6 กรอบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดิน(พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)

จากกรอบการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินหรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจาก การทบทวนวรรณกรรมทั้งในเชิงแนวคิดทฤษฎี และ ในเชิงการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปที่ดิน โดย ผู้วิจัย เห็นว่าการกำหนดนโยบายใดๆจำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบทในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในแต่ละช่วงเวลาเป็นสำคัญ บริบทดังกล่าวจะมีผลต่อการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และการกำหนดนโยบายของไทย ซึ่งมีลักษณะที่การเมืองกับกับบริหารไม่อาจจะแยกกันได้ซึ่งเป็นลักษณะที่เรียกว่ามาดชาธิปไตยในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งฝ่ายบริหารมีบทบาทในทางการบริหารประเทศและกำหนดนโยบายอย่างมากและในหลายช่วงอาจมาถึงการเข้ามาครอบงำฝ่ายการเมือง ผู้วิจัยจึงได้นำบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และ รูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะมาดชาธิปไตยดังกล่าวมาประกอบการอธิบายควบคู่กับแนวคิดการเข้าสู่วาระนโยบาย และการก่อรูปหรือการกำหนดนโยบาย เพื่อแสดงให้เห็น กลไก ตัวแสดง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เห็นการศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย และ การก่อรูปนโยบายเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

สำหรับกรอบการวิเคราะห์ในส่วนของการก่อตัวของวาระนโยบาย ผู้วิจัยได้นำตัวแบบ

หน้าต่างแห่งโอกาสหรือหน้าต่างนโยบายของ Kingdon ซึ่ง Rushefsky นำมาตัดแปลงมาเป็นกรอบในการศึกษา โดยผู้วิจัยจะพิจารณาปัจจัย กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบายว่าในช่วงเวลาของการศึกษาแต่ละกระแสมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรและมีลักษณะเช่นไร และการที่ประเด็นปัญหาและทางออกของปัญหาจะเข้าสู่การเป็นวาระนโยบายต่อไปนั้นจะต้องอาศัยการผลักดันของผู้ผลักดันวาระนโยบายว่ามีบทบาทอย่างไร และใครที่ทำหน้าที่ในการผลักดันวาระนโยบาย เพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัยว่า กระแสการเมือง กระแสปัญหา และ กระแสนโยบายจะต้องบรรจบกันในลักษณะที่ทั้งสามกระแสจะต้องมีลักษณะที่เอื้ออำนวยในการที่จะผลักดันให้ประเด็นพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าสู่วาระนโยบายได้ โดยจะมีกระแสใดกระแสหนึ่งหรือสองกระแสร่วมกันเป็นกระแสหลักในการผลักดันวาระนโยบาย และมีข้าราชการประจำหรือนักการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มและผลักดันประเด็นปัญหาให้เข้าสู่วาระนโยบาย และหลังจากที่วาระนโยบายการปฏิรูปที่ดินได้เข้าสู่วาระนโยบายและพัฒนาไปสู่ขั้นตอนของการก่อรูปของนโยบายปฏิรูปที่ดินในระดับกฎหมาย หรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้วิจัยได้นำเอาตัวแบบผู้นำ ทือธิบายว่า ผู้นำหรือชนชั้นนำมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายนำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อพิสูจน์สมมติฐานว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูปที่ดินหรือ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถูกกำหนดจากชนชั้นนำ ที่ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง หรือ ผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางการบริหารและนิติบัญญัติเช่นนักการเมือง,สมาชิกรัฐสภา และ ฝ่ายข้าราชการประจำระดับสูงซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์แบบอมตชาติปไตย โดยชนชั้นนำเหล่านี้อาจมีบทบาทในการต่อสู้หรือร่วมมือกันเพื่อให้พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินฯ เป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายคนต้องการ

กล่าวโดยสรุป ในการอธิบายทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี การวิจัยที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและการสร้างกรอบการวิเคราะห์พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทย โดยผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดเรื่อง ตัวแบบหน้าต่างแห่งโอกาสของ Kingdon ในการศึกษาการก่อตัวของวาระนโยบาย และ ตัวแบบผู้นำของ Dye ซึ่งผู้วิจัยได้ดัดแปลงให้เข้ากับลักษณะความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่มีลักษณะแบบอมตชาติปไตยซึ่งผู้วิจัยนำมาใช้เพื่ออธิบายประกอบกับตัวแบบการก่อตัวของวาระนโยบายและการก่อรูปนโยบาย ในการศึกษาปรากฏการณ์วิจัย พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2532