

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องหลายแนวคิดด้วยกัน ซึ่งได้แก่ แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวคิดเรื่องการศึกษา และแนวคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ เช่น การกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวแบบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น ตัวแบบชนชั้นนำ (elite model) ตัวแบบกลุ่ม (group model) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model) และตัวแบบเหตุผล (rational model) เป็นต้น
2. แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ
3. แนวคิดเรื่องการศึกษา

2.1 แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

คำว่า “นโยบายสาธารณะ” (public policy) เป็นคำที่มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง และหลากหลายความหมาย ส่วนแรกคือคำว่า “นโยบาย” ในภาษาไทยที่ได้บัญญัติไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า เป็นหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 422) และส่วนหลังคือคำว่า “สาธารณะ” นั้นในภาษาไทยมีความหมายว่า เพื่อประชาชนทั่วไป (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 799) นโยบายสาธารณะจึงมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนรวม ซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้จัดการ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ทำงานเพื่อส่วนรวม (อรรถธรรม พรหมมะ, 2541 : 130) หรือเพื่อประเทศชาตินั่นเอง

นอกจากนี้แล้ว คำว่านโยบายสาธารณะ (public policy) ยังมีนักวิชาการทั้งชาวต่างประเทศ ประเทศและชาวไทยได้ให้ความหมายไว้อย่างน่าสนใจอีกหลายท่านอันได้แก่ Lasswell and Kaplan (1970 : 71) ให้ความหมายว่านโยบายสาธารณะ คือ แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นซึ่งรวมถึงเป้าหมาย สิ่งที่มีคุณค่า แนวการปฏิบัติต่าง ๆ และ Sharkansky (1970 : 1) ให้ความหมายว่านโยบายสาธารณะคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น ส่วน Easton (1974 : 130) กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ หรือบุคคลอย่างเป็นทางการ โดยอาศัยอำนาจกฎหมายเพื่อสังคมเป็นส่วนรวม ในขณะที่ Anderson (1979 : 3) นิยามว่านโยบายสาธารณะเป็นการกระทำบางอย่างที่มีการวางวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยจะมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่ม

บุคคลต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกันกับ Negel (1984 : 3) ที่อธิบายว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคม โดยมีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงอีกท่านหนึ่งที่ได้ให้คำนิยามที่เป็นที่รู้จักกันมากที่สุดในแวดวงวิชาการด้านนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้แก่ Dye (1995 : 1) ที่กล่าวว่านโยบายสาธารณะ คืออะไรก็ตามที่รัฐบาล ตัดสินใจเลือกในการกระทำหรือไม่กระทำ

ส่วนนักวิชาการชาวไทยที่ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะมีอยู่หลายคน เช่นกัน ได้แก่ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 :4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้น โดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือด้านบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่ที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะทำหรือไม่กระทำการตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากร หรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล ส่วนสุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 3) มีความเห็นว่านโยบายสาธารณะคือแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีตกิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งคล้ายกับ ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2541 : 10) ที่มีความเห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่งคือเพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงใจและจริงจังที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายอาจเป็นบวกหรือลบ หรืออาจเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้ ดังนั้นอาจสรุปอย่างกว้างๆ ได้ว่านโยบายสาธารณะ คือแนวทางในการดำเนินงานหรือปฏิบัติการกิจในด้านต่าง ๆ ของแต่ละรัฐที่เป็นทางการ โดยมีที่มาจากผู้มีอำนาจรัฐนั่นเอง

2.1.1. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากแนวคิดอันหลากหลายของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ สามารถจำแนกลักษณะสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะได้ว่า 1) ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และปัจจัยอื่นๆ ของสังคม 2) ต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีขั้นตอนที่ชัดเจน และ 3) ต้องมีการปฏิบัติตามขั้นตอนที่ได้มีการตัดสินใจไว้แล้วโดยมีการประกาศให้ประชาชนหรือสังคมรับรู้โดยทั่วกันด้วย (สมพร เพ็ญจันทร์ ,2539 : 16-17) ส่วนสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2541 : 21-22) สรุปว่าองค์ประกอบสำคัญของ นโยบายสาธารณะ ได้แก่ 1) ลักษณะที่ต้องเป็นกิจกรรมซึ่งรัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำอันชอบด้วยกฎหมาย 2) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมภารกิจ

ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ที่อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวก และทางลบต่อสังคมได้ 3) เป็นกิจกรรมที่มีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก 4) เป็นกิจกรรมที่ต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน 5) เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง และ 6) เป็นการเลือกทางที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในขณะที่ กุลธน ธนาพงศธร (2541 : 18-19) มองว่าองค์ประกอบสำคัญที่ทุก ๆ นโยบายสาธารณะต้องมีคือ 1) ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน 2) มีลักษณะเป็นแนวทางหรือหลักการที่ประสงค์จะเป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ 3) เป็นทางเลือกหนึ่งที่สำคัญต่อการตัดสินใจของรัฐบาล และ 4) ต้องเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่น่าจะเป็นไปได้ หรือสามารถกระทำให้สำเร็จได้

2.1.2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล เป็นทางเลือกที่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา และ / หรือ ป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540 : 4) นโยบายสาธารณะเป็นแนวปฏิบัติกว้าง ๆ ซึ่งมีเพียงแต่จะอำนวยความสะดวกแก่ข้าราชการประจำในฐานะที่มีหน้าที่ และความรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลเท่านั้น หากแต่จะมีผลกระทบต่อประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ของชาติอีกด้วย ประโยชน์ของนโยบายสาธารณะมีหลายประการ เช่น ทำให้ง่ายและสะดวกแก่บุคลากรของรัฐที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย สามารถป้องกันการปฏิบัติตามอารมณ์โดยขาดความเป็นเหตุเป็นผลของผู้มีอำนาจรัฐ อีกทั้งยังมีส่วนช่วยให้ประชาชนและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งช่วยลดหรือแก้ปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลในอดีตได้อีกทางหนึ่งด้วย (ถวัลย์รัฐ วรเทพวุฒิพงษ์, 2541 : 16-18)

นอกจากความสำคัญดังกล่าวแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในอีกหลาย ๆ ด้าน (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ , 2541 : 25-32) ได้แก่ เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศและกระจายความเจริญไปทุกภูมิภาคอย่างทั่วถึง เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม แก้ไขปัญหาและ ตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มีเสถียรภาพ รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

ช่วยทำให้สามารถพรรณนาและอธิบาย รวมทั้งสามารถสร้างตัวแบบในเชิงทฤษฎี เพื่อการอ้างอิง และทำนายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้สะดวกในการหาคำตอบหรือข้อเสนอแนะ แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอย่างเหมาะสมในแต่ละขั้นตอน หรือช่วงวงจรชีวิตของนโยบายอีกด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 122)

ในกระบวนการหรือขั้นตอนนโยบายนั้นมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้จำแนก หรือแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ในแนวทางที่คล้ายคลึงกัน โดยมีนักวิชาการทั้งชาวต่างประเทศ และชาวไทยได้แสดงความคิดเห็นไว้ดังต่อไปนี้ คือ Lindblom (1980) ได้แบ่งกระบวนการนโยบาย ออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น 2) การบ่งชี้ปัญหาที่เกิดขึ้น 3) การรวบรวม ทางเลือก 4) การกำหนดนโยบาย ส่วน Dunn (1981) แบ่งขั้นตอนนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ 1) การจัดโครงสร้างของปัญหา 2) การทำนายทางเลือกต่าง ๆ 3) การชั่งน้ำหนักแต่ละทางเลือก แล้ว เสนอทางเลือกหนึ่งเป็นนโยบาย 4) การควบคุมตรวจตราการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) การ ประเมินผลนโยบาย 6) การปรับเปลี่ยนนโยบาย ขณะที่ Portney (1980 : 6) ได้จำแนกนโยบาย เป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน คือ 1) การก่อตัวของปัญหา 2) การกำหนดนโยบาย 3) การอนุมัติและ ประกาศใช้นโยบาย 4) การนำเอานโยบายไปปฏิบัติ 5) การประเมินผลนโยบายกับ Buchholz (1992 : 511) สามารถจำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตของนโยบายได้ 5 ขั้นตอนดังนี้คือ 1) การก่อ ตัวของนโยบาย 2) การกำหนดนโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การประเมินผลนโยบาย 5) การต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดของนโยบาย และ Adorlino และ Blake (2001 : 14-28) ได้แบ่งขั้นตอนของนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ 3) การประเมินผลนโยบาย ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 46-58) ได้แบ่งกระบวนการ นโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ 1) การวิเคราะห์และวิจัยนโยบาย 2) การพัฒนาและกำหนด โครงสร้างนโยบาย 3) การเสนอและนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 4) การประมาณการและประเมินผล นโยบาย ส่วนสมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2541 : 315) ก็ได้ แบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนเช่นกันคือ 1) การก่อรูปนโยบาย 2) การกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย 3) การนำ นโยบายไปปฏิบัติ และ 4) การประเมินผลนโยบาย ในขณะที่ อรรถธรรม พรหมณะ (2541 : 136) ได้จำแนกกระบวนการนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอนด้วยกันดังนี้ คือ 1) การระบุปัญหาทางนโยบาย 2) การกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหา 3) การแปลงนโยบาย 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) การ ติดตามผล และ 6) การประเมินผล เช่นเดียวกันกับ สมพร เฟื่องจันทร์ (2539 : 78) ที่ได้จำแนก ขั้นตอนนโยบายสาธารณะออกเป็น 6 ขั้นตอนเช่นกัน อันได้แก่ 1) การกำหนดปัญหาและเสนอ วาระพิจารณา 2) การกำหนดเป็นนโยบายและแผนงาน 3) การยอมรับเป็นนโยบาย 4) การนำ นโยบายไปปฏิบัติ 5) การประเมินผลนโยบาย และ 6) การปรับปรุงหรือยุตินโยบาย

ช่วยทำให้สามารถพรรณนาและอธิบาย รวมทั้งสามารถสร้างตัวแบบในเชิงทฤษฎี เพื่อการอ้างอิง และทำนายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ยังช่วยให้สะดวกในการหาคำตอบหรือข้อเสนอแนะแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอย่างเหมาะสมในแต่ละขั้นตอน หรือช่วงวงจรชีวิตของนโยบายอีกด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 122)

ในกระบวนการหรือขั้นตอนนโยบายนั้นมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้จำแนกหรือแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ในแนวทางที่คล้ายคลึงกัน โดยมีนักวิชาการทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยได้แสดงความคิดเห็นไว้ดังต่อไปนี้ คือ Lindblom (1980) ได้แบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ 1) การค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น 2) การบ่งชี้ปัญหาที่เกิดขึ้น 3) การรวบรวมทางเลือก 4) การกำหนดนโยบาย ส่วน Dunn (1981) แบ่งขั้นตอนนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ 1) การจัดโครงสร้างของปัญหา 2) การทำนายทางเลือกต่าง ๆ 3) การชั่งน้ำหนักแต่ละทางเลือก แล้วเสนอทางเลือกหนึ่งเป็นนโยบาย 4) การควบคุมตรวจตรากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ 5) การประเมินผลนโยบาย 6) การปรับเปลี่ยนนโยบาย ขณะที่ Portney (1980 : 6) ได้จำแนกนโยบายเป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน คือ 1) การก่อตัวของปัญหา 2) การกำหนดนโยบาย 3) การอนุมัติและประกาศใช้นโยบาย 4) การนำเอานโยบายไปปฏิบัติ 5) การประเมินผลนโยบายกับ Buchholz (1992 : 511) สามารถจำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตของนโยบายได้ 5 ขั้นตอนดังนี้คือ 1) การก่อตัวของนโยบาย 2) การกำหนดนโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การประเมินผลนโยบาย 5) การต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดของนโยบาย และ Adorlino และ Blake (2001 : 14-28) ได้แบ่งขั้นตอนของนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) การประเมินผลนโยบาย ประชุม รอดประเสริฐ (2539 : 46-58) ได้แบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนคือ 1) การวิเคราะห์และวิจัยนโยบาย 2) การพัฒนาและกำหนดโครงสร้างนโยบาย 3) การเสนอและนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 4) การประมาณการและประเมินผลนโยบาย ส่วนสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2541 : 315) ก็ได้ แบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนเช่นกันคือ 1) การก่อรูปนโยบาย 2) การกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 4) การประเมินผลนโยบาย ในขณะที่ อรรถธรรม พรหมณะ (2541 : 136) ได้จำแนกกระบวนการนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอนด้วยกันดังนี้คือ 1) การระบุปัญหาทางนโยบาย 2) การกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหา 3) การแปลงนโยบาย 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) การติดตามผล และ 6) การประเมินผล เช่นเดียวกับ สมพร เพ็ญจันทร์ (2539 : 78) ที่ได้จำแนกขั้นตอนนโยบายสาธารณะออกเป็น 6 ขั้นตอนเช่นกัน อันได้แก่ 1) การกำหนดปัญหาและเสนอวาระพิจารณา 2) การกำหนดเป็นนโยบายและแผนงาน 3) การยอมรับเป็นนโยบาย 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) การประเมินผลนโยบาย และ 6) การปรับปรุงหรือยุตินโยบาย

จากแนวคิดของนักวิชาการที่หลากหลาย ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 33-35) ได้สรุปและนำเสนอไว้อย่างชัดเจน เพื่อความสะดวกในการจำแนกกระบวนการนโยบาย ได้เป็นขั้นตอนใหญ่ๆ ดังนี้คือ ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นที่สาม การประเมินผลนโยบาย โดยที่ในขั้นการกำหนดนโยบายนั้นจะหมายรวมถึงการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ต่อมาในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้จะรวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติ ได้การรวบรวมทรัพยากร การวางแผนการจัดองค์การ และการดำเนินงาน ส่วนในขั้นการประเมินผลนโยบายจะหมายรวมถึงการนำผลการประเมินไปใช้ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด ดังที่ได้แสดงไว้ในภาพที่ 2 สำหรับในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะมุ่งเน้นแต่เฉพาะในเรื่องของการกำหนดนโยบายเป็นหลักเท่านั้น



ภาพที่ 2 ขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

2.1.4 การกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy formulation) ในความหมายกว้าง ๆ หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมให้เป็นนโยบายของรัฐเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว (ทิพพร พิมพิสุทธิ, 2543 : 113) หรืออาจหมายถึงการเตรียมการออกนโยบายของผู้มีอำนาจรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีงูขึ้นมาเพื่อการแก้ปัญหาหรือเพื่อภารกิจใดภารกิจของรัฐ ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะนี้เป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีหัวใจสำคัญอยู่ที่การตัดสินใจ (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2541 : 137) ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่ละเรื่องนั้นจะต้องมีประเด็นปัญหาสาธารณะเกิดขึ้น อยู่ในความสนใจหรือให้ความสำคัญจากผู้กำหนดนโยบายมากพอที่จะตัดสินใจ กำหนดนโยบายในที่สุด ในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะมีกิจกรรมที่สำคัญกันหลายขั้นตอนหลัก ๆ ซึ่งได้แก่ 1) การระบุประเด็นปัญหา เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงคืออะไร มีสภาพหรือลักษณะเช่นไร และมีสิ่งใดเป็นสาเหตุของปัญหา 2) การพัฒนาทางเลือก เป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการหลังจากที่สามารถระบุประเด็นปัญหาแล้ว โดยทั่วไปมักกำหนดได้ไม่ยากนักจากความรู้ทางทฤษฎี เทคโนโลยีสมัยใหม่ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ ซึ่งจะทำได้สามารถมองเห็นทางเลือกจำนวนมากและหลากหลาย 3) การเสนอทางเลือก เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการตัดสินใจจะต้องทำการเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมที่สุด หลังจากพิจารณาถึงผลดีผลเสียของแต่ละทางเลือกแล้ว โดยมีข้อควรคำนึงที่เป็นเสมือนเกณฑ์สำคัญหลายประการซึ่งเกณฑ์เหล่านี้ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเป็นธรรม ความสามารถในการสนองตอบ และความเหมาะสม (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2540 : 37-84)

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่ไปมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วม (สมพร เฟื่องจันทร์, 2539 : 53) บุคคลบางฝ่ายอาจจะได้รับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนบุคคลบางฝ่ายอาจจะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่อาจจะมีส่วนได้ส่วนเสียกับการกำหนดนโยบายนั้นและพยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลหรือผลักดันเพื่อให้การกำหนดนโยบายดังกล่าวให้เป็นไปตามความต้องการของตน ดังนั้นจึงสามารถแยกผู้กำหนดนโยบายสาธารณะออกเป็นสองประเภท คือผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (official policy-makers) กับผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial policy - makers) ผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการหมายถึงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่บางประการไว้สำหรับบุคคลบางฝ่ายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเราสามารถที่จะแยกผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ

ทางการออกเป็นสองกลุ่ม คือ ผู้กำหนดนโยบายหลัก (primary policy - makers) ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่ได้รับอำนาจหน้าที่โดยตรงจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งได้แยกแยะบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้ 1) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา อันประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร 2) ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี และ 3) ฝ่ายตุลาการหรือศาล ส่วนผู้กำหนดนโยบายรอง (supplementary policy - makers) เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่จะต้องได้รับมอบอำนาจบางประการมาจากผู้กำหนดนโยบายหลักหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายและยังคงมีความผูกพันรับผิดชอบหรือถูกควบคุมดูแลโดยผู้กำหนดนโยบายหลักอยู่ เช่นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้แล้วราชการส่วนท้องถิ่นก็สามารถที่จะกำหนดกฎระเบียบ เทศบัญญัติและข้อบังคับของตนได้ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้หรือได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial policy - maker) ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เป็นผู้ที่อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและพยายามผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายหรือประเด็นนโยบายบางอย่างให้แก่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจต่อไป เช่น กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรประชาชน พรรคการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนโดยทั่วไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 20-21)

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น มีการกำหนดกันในหลายระดับตั้งแต่ระดับ รัฐบาล ระดับกระทรวง ระดับกรม ไปจนถึงระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น (วิชัย ต้นศิริ 2544 : 295) ซึ่งนโยบายเหล่านี้จะถูกกำหนดออกมาในลักษณะต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ฯลฯ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้มีอำนาจหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นไปในระดับรัฐบาลกลาง หรือ รัฐบาลท้องถิ่น อาจเป็นผู้กำหนดขึ้นเองก็ได้ ในลักษณะเช่นนี้เรียกว่าเป็นการกำหนดจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (top-down) ส่วนในอีกลักษณะหนึ่งอาจมอบหมายลงไปให้หน่วยงานของระบบราชการในระดับต่าง ๆ เป็นผู้จัดทำและเสนอขึ้นมาตามลำดับชั้น จนถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย นั้น ๆ พิจารณาตัดสินใจก็ได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะจากเบื้องล่างขึ้นสู่เบื้องบน (bottom-up) นอกจากนี้ยังอาจมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ขึ้นทำหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอ นโยบายเพื่อการตัดสินใจก็ได้ เช่น ประเทศไทยได้มีการจัดตั้ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อช่วยจัดทำข้อมูลนำเสนอ เพื่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย (พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2541 : 138-139) ทางหนึ่งให้กับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย

2.1.5 ตัวแบบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

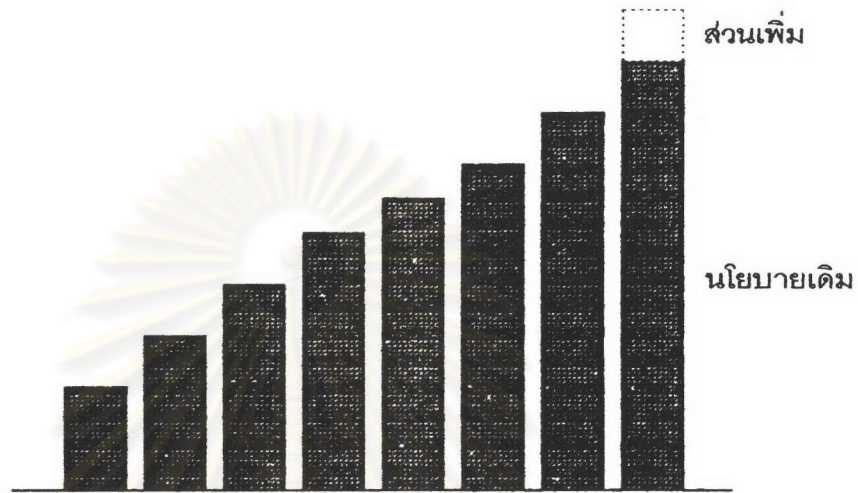
ในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ได้มีนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์หลายท่านได้พยายามศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาล หรือกระบวนการแปรสภาพ (conversion process) ซึ่งเป็นเสมือนกล่องดำ (black-box) ของระบบการเมืองในการแปลงปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ ให้ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจของรัฐบาลหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะนี้มักจะปรากฏในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 135) และบ่อยครั้งมีรูปแบบผสมผสานกัน นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยหลายท่านที่ได้กล่าวถึงตัวแบบ (model) เหล่านี้ไว้ในผลงานทางวิชาการด้านนโยบายสาธารณะที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง อาทิเช่น , Easton (1974), Lindblom (1980), Dye (1995), Anderson (1994) ส่วนนักวิชาการชาวไทยได้แก่ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539), สมพร เฟื่องจันทร์ (2539), สุภชัย ยาวะประภาส (2540), ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์ (2541), พิทยา บวรวัฒนา (2541), สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2541) สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2545) เป็นต้น ซึ่งสาระสำคัญเมื่อกล่าวถึงตัวแบบ (model) ของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านจะเป็นไปในทำนองเดียวกัน โดยมักจะให้ความสนใจไปที่แนวคิดของ Dye กันเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทางผู้วิจัยจะได้นำตัวแบบดังกล่าวมาใช้เช่นกัน เนื่องจากมีความชัดเจน ครอบคลุมเนื้อหาของการศึกษา และเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในหมู่นักวิชาการ โดยขอเสนอตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

2.1.5.1 ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model)

ตัวแบบนี้มีสาระสำคัญคือ นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากความสืบเนื่องในภารกิจเดิม ๆ ของรัฐบาลโดยมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย มักเชื่อกันว่าผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่จะมีลักษณะความคิดในแบบอนุรักษ์นิยม ซึ่งมักจะนำเอานโยบายแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วมาเป็นพื้นฐาน และมุ่งให้ความสนใจพิจารณาเฉพาะในส่วนที่แตกต่างไปจากเดิมเท่านั้นว่าควรมีการเพิ่มเติม หรือลดลงเล็กน้อยเพียงไรมากกว่าที่จะพินิจพิเคราะห์และพิจารณาอย่างมีเหตุผลครบถ้วน อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายในลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไปนี้เป็นผลมาจากปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่การที่ผู้กำหนดนโยบายมักจะขาดความรู้ ความสามารถ ข้อมูล เวลา และทรัพยากร ที่เพียงพอในการพิจารณาทางเลือก วิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน ผู้กำหนดนโยบายมองว่าภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงนั้น การยึดติดอยู่กับนโยบายเดิมย่อมจะปลอดภัยกว่า ผู้กำหนดนโยบายอาจจะคิดว่ามีการลงทุนลงแรงไปมากแล้วกับนโยบายเดิม และผู้กำหนดนโยบายต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและกระแสการต่อต้านทางการเมืองโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ทำให้เกิดการได้เสียของกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งในสังคมซึ่งมีลักษณะที่ขาดการยอมรับในค่านิยมหรือเป้าหมายของสังคมร่วมกัน รัฐบาลอาจจะ



ต้องการต่อเนื่องนโยบายต่าง ๆ ต่อไปมากกว่าทบทวนใหม่หมดหรือเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน(Dye,1995:30-32) ดังที่ได้แสดงไว้ในภาพที่ 3

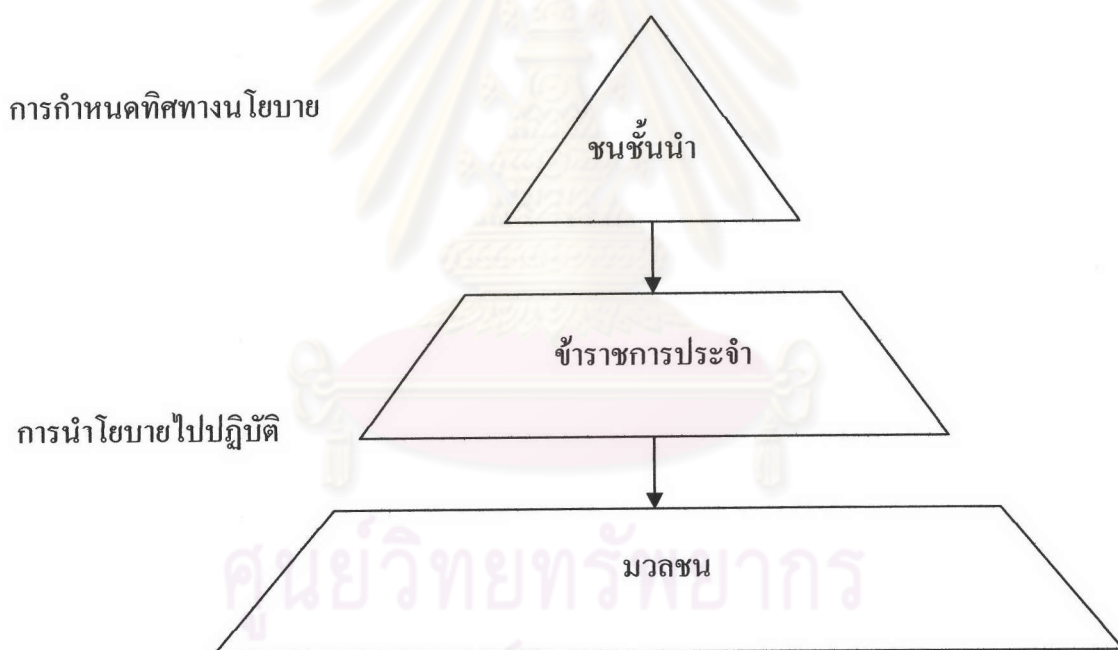


ภาพที่ 3 ตัวแบบการกำหนดนโยบายอย่างค่อยเป็นค่อยไป

2.1.5.2 ตัวแบบชนชั้นนำ (elite model)

ตัวแบบนี้มีสาระสำคัญว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากความต้องการของชนชั้นนำที่ปกครองประเทศมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะประชาชนมักจะเฉื่อยชาและไม่ค่อยรู้เรื่องเกี่ยวกับตัวนโยบาย ดังนั้นความรู้สึกของประชาชนจึงถูกรวบงำโดยชนชั้นนำ ส่วนข้าราชการจะทำหน้าที่เป็นกลไกที่นำเอานโยบายของชนชั้นนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะแบบบนลงล่าง จากชนชั้นนำผ่านระบบราชการสู่ประชาชน ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ การกำหนดนโยบายสาธารณะจะเป็นไปตามความพึงพอใจตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของชนชั้นนำ ซึ่งชนชั้นนำเองก็พยายามรักษาและปกป้องเสถียรภาพของตนเอาไว้ ทำให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าแบบรุนแรงขนานใหญ่ (Dye,1995 :25-27) นโยบายสาธารณะมักจะถูกนำมาแก้ไขปรับปรุงจากเดิมมากกว่าการริเริ่มนำเสนอ นโยบายสาธารณะใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิมทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าตัวแบบชนชั้นนำนี้มีลักษณะสำคัญซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะที่มีได้สะท้อนมาจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชน แต่เป็นการสะท้อนผลประโยชน์และค่านิยมของชนชั้นนำโดยตรง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงหรือสิ่งใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นของนโยบายการพิจารณาของชนชั้นนำทั้งสิ้น ซึ่ง

โดยทั่วไปแล้วชนชั้นนำมักมีค่านิยมที่มีลักษณะอนุรักษ์นิยมอยู่มาก และมุ่งเน้นในการรักษาสิทธิที่เหนือกว่าของตนเอง หากชนชั้นนำจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขนโยบายแล้วก็จะทำเพียงเล็กน้อย โดยไม่ให้เกิดกระทบกับผลประโยชน์ของชนชั้นนำมากนัก และเพื่อทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงบ้าง แต่ก็จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใหม่อย่างรุนแรงหรืออย่างสิ้นเชิง แนวคิดของตัวแบบชนชั้นนำ มองว่าชนชั้นนำกับประชาชนมีความสัมพันธ์กันในแนวดิ่ง ซึ่งเคลื่อนย้ายจากชนชั้นนำสู่ประชาชน โดยผ่านระบบราชการ ประชาชนส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ นโยบายสาธารณะเพียงทางอ้อมเท่านั้น การเลือกตั้งทั่วไปถูกมองว่าเป็นเพียงสัญลักษณ์ทางสังคม ประชาธิปไตยเท่านั้น กระบวนการดังกล่าวช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในช่วงเวลาของการเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนการกำหนดนโยบายสาธารณะหลังการเลือกตั้งก็ยังคงเป็นบทบาทของชนชั้นนำเสียส่วนมาก ซึ่งจากแนวคิดในข้างต้นสามารถนำเสนอได้ในภาพที่ 5 ดังนี้คือ



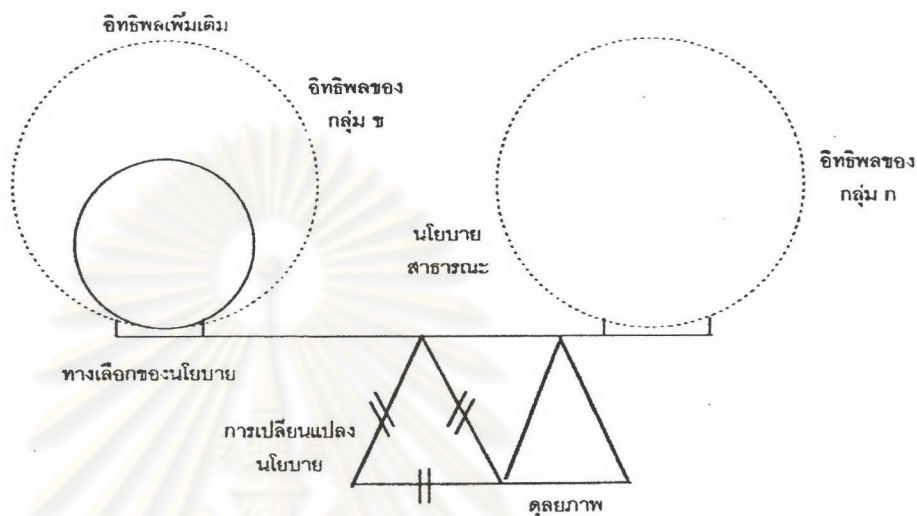
ภาพที่ 4 ตัวแบบการกำหนดนโยบายโดยชนชั้นนำ

2.1.5.3. ตัวแบบกลุ่ม (group model)

ตัวแบบนี้มีสาระสำคัญว่า การปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ถือว่าเป็นหัวใจของการเมือง นโยบายสาธารณะนับว่าเป็นผลผลิตที่สะท้อนคุณภาพที่เกิดจากการแข่งขันต่อสู้กัน

ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ณ ช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งคุณภาพดังกล่าวนี้จะถูกกำหนดโดยอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและอาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ต่าง ๆ เมื่ออิทธิพลของกลุ่มดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ทิศทางของนโยบายจะเอนเอียงไปตามกลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ซึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่ออิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ จำนวนของสมาชิก ความมั่นคง ความเข้มแข็ง ภาวะผู้นำ ความสามัคคีภายในกลุ่มและโอกาสในการเข้าถึงตัวผู้กำหนดนโยบาย ตัวแบบกลุ่มนี้จะให้คำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะการต่อสู้ของกลุ่ม

ผู้กำหนดนโยบายจะถูกรับรองว่าเป็นผู้ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่มต่าง ๆ โดยการต่อรอง การประนีประนอม ระหว่างความต้องการและผลประโยชน์ ในลักษณะนี้นักการเมืองพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมาก เพื่อให้เกิดการประสานประโยชน์กัน โดยง่ายโดยนักการเมืองที่มาจากกลุ่มที่มีฐานที่กว้างใหญ่กว่าจะได้เปรียบกลุ่มที่มีฐานที่แคบกว่าตัวแบบนี้จะพบว่าผู้กำหนดนโยบายต้องตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มต่าง ๆ โดยทำการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไประบบการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยแบบพหุนิยมจะช่วยก่อให้เกิดภาวะดุลยภาพของกลุ่มต่าง ๆ ขึ้น มีการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่ม ทำให้ไม่มีกลุ่มใดสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้โดยสิ้นเชิง ผลที่ปรากฏคือการเปลี่ยนแปลงในนโยบายมักจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป อันเกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรอง ประสานผลประโยชน์และถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่ง Dye ได้กล่าวถึงลักษณะของกลุ่มรูปแบบต่างๆ ในระบบการเมือง ดังนี้คือ ลักษณะที่หนึ่ง เรียกว่ากลุ่มแฝงเร้น ลักษณะเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีอยู่ทั่วไปในสังคม กลุ่มแบบนี้จะมีบทบาทต่อเมื่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่เกิดปัญหา ตรวจสอบอาจ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม ลักษณะที่สอง คือกลุ่มที่มีสมาชิกส่วนหนึ่งคาบเกี่ยว หรือการแหหรือเกี่ยวคองกัน กลุ่มแบบนี้จะมีส่วนในการรักษาคุณภาพของกลุ่ม โดยยึดกันไม่ให้กลุ่มอื่นใดได้ประโยชน์มากกว่าประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม การมีสมาชิกบางส่วนของกลุ่มหนึ่งเป็นสมาชิกของอีกกลุ่มหนึ่งจะส่งผลให้การต่อสู้ระหว่างกลุ่มหรือความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มจะลดลงอีกด้วย ลักษณะที่สาม กล่าวคือการตรวจสอบหรือมีการถ่วงดุลย์ระหว่างกลุ่มด้วยกันจะไม่มีกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่เป็นเสียงส่วนมากอย่างเด็ดขาด แต่ละกลุ่มจะถูกตรวจสอบและคานอำนาจโดยกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นคู่แข่ง จึงทำให้ไม่มีกลุ่มใดได้เปรียบได้โดยง่าย(Dye, 1995 : 23-25)ซึ่งจากแนวคิดในข้างต้นสามารถนำเสนอประกอบไว้ใน ภาพที่ 5 ดังนี้



ภาพที่ 5 ตัวแบบการกำหนดนโยบายโดยกลุ่ม

2.1.6 แนวคิดเกี่ยวกับภาครัฐ-สังคมหรือสหการ

นอกจากตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Dye แล้ว ยังมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับตัวแบบของความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคมอันได้แก่แนวคิดแบบสหการหรือ corporatism (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542 : 59) หรือ ในบางครั้งเรียกว่าแนวคิดแบบภาครัฐ-สังคม (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539 : 13) แนวคิดแบบ ภาครัฐ-สังคมนี้ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายทัศนะอาทิเช่น แนวคิดนี้เป็นหลักการ หรือลัทธิความเชื่อที่เกี่ยวข้องกับระบบขององค์การหรือกลุ่มธุรกิจที่อยู่ในระบบการเมืองของรัฐ (www.infoplease.com, 2005) และเป็นความสัมพันธ์ของกลุ่มทางธุรกิจในระบบการเมืองของแต่ละรัฐ (www.bartleby.com, 2005) รวมทั้ง มีความเป็นกลุ่มทางอาชีพเช่นกลุ่มธุรกิจการค้า ที่มีสมาชิกหลากหลาย ที่มีการแสดงออกหรือบทบาทในการเคลื่อนไหวในรัฐ เพื่อมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ (www.encata.msn.com, 2005) ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักวิชาการชาวไทยหลายคน เช่นวิทย์ เทียงบูรณะธรรม(2534 : 237) กล่าวว่าแนวคิดเช่นนี้เป็นหลักการ ลัทธิ หรือการร่วมกันทางการเมืองขององค์กรต่าง ๆ ในระบบการเมือง ส่วน วิสุทธิ์

ธรรมวิริยะวงศ์ (2527 : 123) มีความคิดเห็นว่าในปัจจุบันสังคมของประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม กลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจซึ่งมีผลประโยชน์มากมายในสังคมได้ขยายบทบาทหรืออำนาจของตนในทางการเมืองทั้งในทางตรงและทางอ้อมเสมอ โดยในการกำหนดนโยบายของรัฐมีกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจชั้นนำจากภาคเอกชนและภาคประชาชนมาร่วมมีบทบาทด้วย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช , 2538 : 165-175) รวมทั้งเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539 : 202-203) ที่แสดงทัศนะว่ามีกลุ่มทางธุรกิจจากภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวคิดแบบภาคีสังคม - รัฐ เป็นตัวแสดงทางนโยบายที่อยู่นอกภาครัฐที่สามารถมีปฏิสัมพันธ์ต่อรัฐในกระบวนการนโยบายหรือออกกฎหมายของรัฐบาล

แนวคิดแบบภาคีรัฐ-สังคมหรือสหการ (corporatism) มีรากเหง้าความคิดในทำนองเดียวกันกับแนวคิดพหุนิยม และให้ความสำคัญกับบทบาทของกลุ่มเช่นเดียวกัน แต่พัฒนาการทางความคิด และประสบการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 20 ทำให้สองแนวคิดแยกออกจากกันโดยสิ้นเชิง นั่นคือ ทั้งแนวคิดภาคีรัฐ-สังคมและแนวคิดเชิงพหุนิยมเกิดจากปฏิกิริยาที่มีต่ออำนาจรัฐ และปัญหาความขัดแย้งซึ่งดำรงอยู่ในระบบทุนนิยม แนวคิดทั้งสองจึงหันกลับไปพิจารณาบทบาทของกลุ่มหรือสมาคม ในแง่ที่จะเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจรัฐ และลดปัญหาจากการแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างปัจเจกบุคคล หรือระหว่างนายทุนกับกรรมกรในระบบทุนนิยม (Grant, 1985 : 5; Kariel, 1968 : 164-165) อย่างไรก็ตามในขณะที่แนวคิดแบบพหุนิยมรับเอาทัศนะเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองมาเป็นหลักในการพัฒนาความคิด ทางแนวคิดภาคีรัฐ-สังคมกลับเน้นผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นรากฐานของแนวคิด กล่าวคือ แนวคิดแบบนี้เชื่อในการประสานสอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ทั้งหลายในสังคม ซึ่งมีรากฐานอยู่ที่การมีความเห็นพ้องต้องกัน อันจะทำให้สังคมเคลื่อนตัวไปโดยอาศัยการร่วมมือเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน (Self, 1985 : 133-134x) นั่นเอง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2539 : 20) มีความคิดเห็นว่าในเรื่องความสัมพันธ์ของรัฐกับกลุ่มนั้น แนวคิดแบบพหุนิยมเห็นว่าลักษณะสำคัญของปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มคือ รัฐมีบทบาทน้อยมากในการสนับสนุนหรือจำกัดการตั้งกลุ่มในภาคสังคมเข้าแทรกแซงในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในสังคม หรือระหว่างรัฐกับกลุ่ม ตามแนวคิดแบบพหุนิยมโดยทั่วไปแล้ว กลุ่มผลประโยชน์จะจัดตั้งกันขึ้นตามความสมัครใจ ไม่จำกัดจำนวนและประเภทกลุ่มเหล่านี้จะแข่งขันกัน เพื่อให้ได้นโยบายหรือมาตรการทางกฎหมายที่ตนต้องการ โดยรัฐบาลจะไม่เข้ามาแทรกแซงให้การรับรอง หรือสนับสนุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ ถ้าคิดแบบพหุนิยมถึงที่สุด จะถือว่าข้าราชการในภาครัฐไม่มีผลประโยชน์ หรือเจตนารมณ์ของตนเอง แต่จะถูกกดดันหรือควบคุมโดยกลุ่มในสังคมที่มีศักยภาพ และอำนาจสูงเพื่อกำหนดนโยบาย ที่สอดคล้องกับข้อต้องการของกลุ่มเหล่านั้น เอนกยังได้กล่าวถึงแนวคิดแบบภาคี-สังคม อีกว่ามี

มุมมองเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับรัฐแตกต่างกันออกไป แม้สำนักคิดนี้จะยอมรับว่ากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สามารถมีอิทธิพลหรือมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐบาล แต่ก็เชื่อว่ารัฐเป็นตัวแสดงที่มีความเป็นอิสระอย่างมาก มีความสนใจและความคิดของตนเอง และที่สำคัญก็คือรัฐยังอาจกำหนด โครงสร้างความสัมพันธ์ อย่างเป็นทางการกับภาคสังคม และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ต่าง ๆ ในภาคสังคม ในแนวทางนี้กลุ่มจะจัดตั้งกันอย่างเป็นลำดับชั้น แล้วจึงเชื่อมโยงต่อเข้ากับรัฐบาล ดังนั้นการแข่งขันระหว่างกลุ่มจึงมีอยู่อย่างจำกัดเนื่องจากจะมีการแก้ไขความขัดแย้งสำคัญ โดยองค์กรในระดับสูงของภาคสังคม หรือโดยเจ้าหน้าที่ของภาครัฐ นอกจากนี้ สำนักคิดนี้ยังเห็นว่า กลุ่มมิได้เป็นเพียงผู้สนับสนุนนโยบาย แต่จะมีความรับผิดชอบต่อการกิจของส่วนรวมบางอย่าง และได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ที่จำเป็น จากหน่วยงานของรัฐ(เอนก เหล่าธรรมทัศน์ , 2539 : 20-21)

กระแสความคิดแบบภาคิรัฐ-สังคม เริ่มปรากฏชัดขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เมื่อนักทฤษฎีชาวยุโรปจำนวนหนึ่งแสดงปฏิกิริยาต่อการเติบโตของสังคมอุตสาหกรรมด้วยการเสนอให้สังคมมีตัวแทนสาขาอาชีพ แทนที่หรือคู่ขนานไปกับการมีตัวแทนตามภูมิภาคและสถานภาพทางสังคม แนวคิดดังกล่าวได้รับการสานต่อโดยศาสนจักรและนักเขียนคาทอลิกบางกลุ่มในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 จากจุดยืนซึ่งยอมรับในกรรมสิทธิ์ของเอกชนและระบบทุนนิยม แต่ไม่ยอมรับความคิดแบบปัจเจกชนนิยมที่เน้นการแข่งขัน และแนวคิดมาร์กซิสต์เกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างชนชั้นศาสนจักรและนักคิดคาทอลิกในยุคนั้นเสนอความเห็น ว่า ในสังคมที่จัดระเบียบเป็นอย่างดีแต่ละสังคม ควรจะมีการควบคุมความอยากได้เกินขอบเขตของปัจเจกชนให้ลดลง ทางการควรจะกำปรักันให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมและกลุ่มอาชีพทั้งหลายควรจะสำนึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของส่วนรวมที่เป็นหนึ่งเดียว ซึ่งเชื่อมโยงกันด้วยความรู้สึกที่รับผิดชอบต่อสังคม แทนที่จะแบ่งแยกกันเป็นชนชั้นที่คอยรบราฆ่าฟันกัน (Birch, 1993 : 196)การเสนอแนวคิดแบบสหการเป็นทางออกในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมสมัยใหม่ แสดงออกอย่างชัดเจนว่า แนวคิดแบบภาคิรัฐ-สังคม น่าจะเป็นทางแก้ปัญหาความวุ่นวายที่เกิดจากการต่อสู้แย่งชิงกันระหว่างฝ่ายทุนและกรรมกร ทั้งนี้โดยการจัดตั้งสหภาพแรงงานคาทอลิกในรูปสหการ เพื่อลดปัญหาขัดแย้งระหว่างกรรมกรกับนายจ้าง แนวคิดในการทำงานเดียวกันนี้ยังเห็นได้ในกลุ่มสหภาพแรงงานคริสเตียนในฝรั่งเศส เยอรมัน ออสเตรเลีย และอิตาลี ในต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งจะเห็นได้จากทัศนะของ Cole บุคคลสำคัญในขบวนการดังกล่าว เห็นว่าทฤษฎีทางสังคมจะต้องเน้นหนักในเรื่องของสมาคมและกิจ กรรมของมนุษย์ที่แสดงออกในรูปของสมาคม ทัศนะแบบภาคิรัฐ-สังคม ของเขาแสดงออกมาอย่างชัดเจนในการอธิบายเกี่ยวกับบทบาทของสมาคม Cole (1955 : 451) เชื่อว่าสังคมมีคุณค่า และพัฒนาได้อย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อสมาคมมีบทบาทโดดเด่นและกระจายอยู่โดยทั่วไป

และสมาคมทั้งหลายประสบความสำเร็จในการร่วมมือ และการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขึ้นมา โดยการปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของแต่ละฝ่ายให้เป็นผลดีต่อส่วนรวม สมาคมในทัศนะของเขาจึงเป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตามหน้าที่ในสังคม (functional association) และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสังคม ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของปัจเจกชน ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยตามความเห็นของ Cole (1955 : 460-461) จึงเป็นประชาธิปไตยที่ดำเนินการผ่านสมาคมที่จัดตั้งตามหน้าที่ (functional democracy) นั่นเอง

ในแง่ของการเลือกตัวแทนของประชาชน Cole เห็นว่า ตัวแทนที่เลือกจากสมาคมต่าง ๆ จะสะท้อนเจตน์จำนงของประชาชน ได้ถูกต้องกว่าตัวแทนที่เลือกโดยปัจเจกบุคคล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายของรัฐที่กำหนดโดยตัวแทนจากสมาคมทั้งหลาย จะตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้ดีกว่าตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยปัจเจกชนนั่นเอง ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเขาไม่ยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจเด็ดขาดของรัฐ Cole (1955 : 464-467) จึงเสนอให้มีสภาาร่วม ซึ่งประกอบด้วยสมาคมทั้งหลายทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างสมาคมต่าง ๆ และเป็นผู้บังคับใช้นโยบายของรัฐในสังคม ในทางปฏิบัติแนวคิดแบบภาคีรัฐ-สังคม เริ่มมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในยุโรปอย่างจริงจังตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา และต่อนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคของบรรดาประเทศยุโรปตะวันตกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความจำเป็นในการร่วมมือกันฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจที่พังทลายระหว่างสงคราม ทำให้ประเทศเหล่านี้เน้นการดึงเอาสมาคมขนาดใหญ่ทั้งหลาย โดยเฉพาะสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและบังคับใช้นโยบายหลายด้าน อาทิ นโยบายด้านอุตสาหกรรม ด้านแรงงาน และด้านการเกษตร เป็นต้น แนวคิดแบบภาคีรัฐ-สังคม โดยทั่วไปมุ่งพิจารณาบทบาทการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ วิชาชีพ และสังคม ในกระบวนการดำเนินนโยบายของรัฐ โดยอาศัยการประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มขนาดใหญ่ทั้งหลายกับรัฐ (Self, 1985 : 125) ในตัวแบบนี้รัฐจะมีความสัมพันธ์ด้านนโยบายอย่างใกล้ชิดชนิดกับกลุ่ม โดยผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เข้าไปมีส่วนช่วยรัฐในการวางนโยบายหรือแม้แต่ำนโยบายไปปฏิบัติ และยังคงใจให้สมาชิกของกลุ่มยอมรับนโยบายของรัฐและจัดซื้อจัดแย้งภายในกลุ่มเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวอีกด้วย (King, 1986 : 120) ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายในสังคม จึงเป็นการร่วมมือระหว่างรัฐกับกลุ่มคนบางกลุ่มเพื่อบรรลุเป้าหมายที่เป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มจะสามารถแสดงบทบาทเช่นนั้นได้เท่าเทียมกัน และรูปแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายก็แตกต่างกันระหว่างสังคมประชาธิปไตยและสังคมเผด็จการ กลุ่มที่จะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนโยบายของรัฐนั้นจะต้องเป็นองค์กรผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพหรือภาคการผลิตในระดับสูงหรือระดับชาติ เช่น สห

ภาพแรงงานแห่งชาติ หรือสหพันธ์เกษตรกรที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรทั่วประเทศ เป็นต้น ดังนั้นองค์กรที่เรียกว่า กลุ่มสหการ (corporate groups) เหล่านี้จะแตกต่างไปจาก กลุ่มผลประโยชน์ธรรมดา ตรงที่มีลักษณะรวมศูนย์และผูกขาดการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของสาขาอาชีพ หรือภาคการผลิตอย่างใดอย่างหนึ่ง กลุ่มดังกล่าวได้รับอภิสิทธิ์ที่ทำให้สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้และมักจะมีกลไกในรูปสถาบันระดับใดระดับหนึ่งเป็นช่องทางในการประสานงานระหว่างองค์กรบริหารของรัฐบาลกับองค์กรผลประโยชน์เหล่านี้

ภาคีรัฐ-สังคมนิยมอยู่ในสองลักษณะตามที่ Schmitter (1974 : 102-105) ได้นำเสนอไว้คือ ภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี (liberal corporatism-societal) กับ ภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบอำนาจนิยม (authoritarian corporatism - state) ภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี คือระบบที่การจัดกิจกรรมของกลุ่มสังคมนิยมเป็นแนวทางเดียว ไม่มีการแข่งขัน เป็นเงื่อนไขสำคัญหรือเงื่อนไขเดียวของความชอบธรรมหรือบทบาทหน้าที่ของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าแม้รัฐจะมีความสำคัญอันขาดเสียมิได้ แต่กลุ่มทางสังคมนิยมก็มิบทบาทหลักในการสร้างหรือให้ความชอบธรรมต่อความสัมพันธ์แบบภาคีรัฐ-สังคมนิยมเชิงเสรีนิยม ดังนั้นกลุ่มจึงมีความเป็นอิสระ พอสมควรและมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างได้ผล ตามความเห็นของ Schmitter กลุ่มเหล่านี้เป็นอิสระ และแทรกตัวอยู่ในความสัมพันธ์กับรัฐ กล่าวกันว่าความสัมพันธ์ภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรีนี้จะพบได้ในระบบการเมืองที่มีมิติต่าง ๆ ชับซ้อน และค่อนข้างมีความเป็นอิสระต่อกัน มีระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองที่มีการแข่งขัน เป็นที่เชื่อกันว่าความสัมพันธ์ ภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรีจะพัฒนาขึ้นมาพร้อมกับรัฐหลังยุคเสรีนิยม หรืออาจจะถึงกับเป็นทุนนิยมขั้นก้าวหน้า และเป็นรัฐสวัสดิการประชาธิปไตยแบบที่มีการจัดตั้ง ในทางตรงกันข้าม ในระบบภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบอำนาจนิยม กลุ่มสังคมนิยมจะไม่มีบทบาทในทางนโยบายอย่างได้ผลมากนัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกลุ่มเหล่านี้ต้อง ฟังฟังและถูกรัฐเข้าแทรกแซงเนื่องจากถูกสร้างขึ้นและกำหนดให้เป็นกลไกที่ขึ้นต่อรัฐ ระบบภาคีรัฐ-สังคมนิยมแบบอำนาจนิยมนี้จะพบได้ในประเทศกำลังพัฒนาที่ใช้ระบบทุนนิยม แต่ต่อต้านความเป็นเสรีนิยม ซึ่งส่วนย่อยในพื้นที่ต่าง ๆ จะต้องขึ้นต่ออำนาจการบริหารที่ส่วนกลางอย่างเคร่งครัด ไม่มีการเลือกตั้ง หรือถ้ามีการเลือกตั้งก็จะเป็นแบบที่ไม่มีการแข่งขัน เป็นเพียงการลงคะแนนรับรอง เท่านั้น ในบางกรณีสถานะพิเศษของกลุ่มบางกลุ่ม เช่น กลุ่มตัวแทนของกรรมกรและองค์กรของนายทุน เกิดจากการมีฐานะเป็น หุ่นส่วนในสังคมนิยม ซึ่งประสานงานกันตามนโยบายรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาขัดแย้งระหว่างสองฝ่ายหรือเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของสังคมนิยมตามนโยบายของรัฐ (ดู Lehmbruch, 1977 : 61; Cawson, 1986 : 37-38) ดังนั้น สถานะพิเศษขององค์กรผลประโยชน์ในระบบภาคีรัฐ-สังคมนิยมนี้ นอกจากจะเกิดจากการผูกขาดการเป็นตัวแทนด้านผลประโยชน์แล้ว ยังมาจากความสัมพันธ์ที่มีอยู่อย่างใกล้ชิดกับรัฐอีกด้วย

ในสหการแต่ละประเภทจะเห็นได้ชัดว่า สถานะของรัฐในสังคมจะแตกต่างกัน รัฐในรูปแบบสหการโดยรัฐจะมีอำนาจและความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายสูงมาก นั่นคือ ในกระบวนการนโยบายรัฐเป็นผู้แสดงบทบาทนำ โดยมีองค์กรผลประโยชน์ขนาดใหญ่ทั้งหลายทำหน้าที่เป็นผู้คอยให้ความร่วมมือในขั้นตอนต่าง ๆ ในอีกด้านหนึ่ง รัฐในรูปแบบภาคีรัฐ-สังคมโดยสังคมนั้นจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจไม่น้อย (relative autonomy) แต่ก็ไม่สามารถชี้้นำให้กลุ่มทั้งหลายทำตามความต้องการได้อย่างเต็มที่ เพราะบทบาทหลักของรัฐคือการทำหน้าที่ประสานงานกับกลุ่มตัวแทนขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่มกับรัฐในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ของนโยบาย (Cawson, 1986 : 36-37; Nedelmann and Meler, 1977 : 40)

ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับองค์กรผลประโยชน์ขนาดใหญ่ในลักษณะของภาคีรัฐ-สังคม อาจจะมีได้หลายรูปแบบ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายเท่าที่ผ่านมามักจะแสดงออกในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของ 3 รูปแบบ คือ ภาคีรัฐ-สังคม หรือระบบสหการของแต่ละภาคเศรษฐกิจ (sectoral corporatism) การร่วมมืออย่างใกล้ชิดของภาคีรัฐ-สังคมเชิงสหการ (corporatist concertation) และระบบไตรภาคี (tripartism) (ดู Lehmbbruch, 1977 : 61-65) ในรูปแบบแรกองค์กรซึ่งผูกขาดเป็นตัวแทนของแต่ละภาคเศรษฐกิจเพียงองค์กรเดียวจะเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกับรัฐเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจนั้นโดยตรง เช่นนโยบายด้านการเกษตรก็จะมีองค์กรตัวแทนเกษตรระดับชาติเท่านั้น ที่ทำงานร่วมกับรัฐและระบบราชการในการวางนโยบาย และดำเนินการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รูปแบบสหการเช่นนี้เป็นรูปแบบที่ค่อนข้างเก่าแก่เมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น

การร่วมมืออย่างใกล้ชิดเชิงสหการเป็นรูปแบบภาคีรัฐ-สังคม ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ในสหการรูปแบบนี้ องค์กรผลประโยชน์ระดับชาติของหลายภาคเศรษฐกิจหรือกลุ่มวิชาชีพซึ่งมักจะมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน จะร่วมมือกับรัฐในการจัดการกับข้อขัดแย้ง และจะประสานงานกันในการดำเนินการด้านนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามแผนงานด้านเศรษฐกิจของชาติ เพราะฉะนั้น สหการแบบนี้จะมีองค์กรผลประโยชน์หลายองค์กรเข้าร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบายและบังคับใช้นโยบาย และนโยบายที่ออกมามักจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมและผลประโยชน์ของหลายภาคเศรษฐกิจ การร่วมมือระหว่างรัฐกับกลุ่มเหล่านี้ อาจจะเป็นการร่วมมือกันอย่างเป็นทางการระหว่างแต่ละองค์กรกับรัฐในแต่ละเรื่อง หรือเป็นการปรึกษาหารือระหว่างหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องกับรัฐอย่างไม่เป็นทางการก็ได้ ส่วนในแบบไตรภาคีนั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาไตรภาคีที่รับผิดชอบนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะจะถูกจัดตั้งขึ้น คณะกรรมการนี้จะมีกรรมการที่มาจากสามฝ่าย

คือฝ่ายรัฐบาลและองค์กรตัวแทนของอีกสองฝ่าย ซึ่งมีผลประโยชน์ในนโยบายนั้นขัดแย้งกัน โดยตรง เช่น ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งสามฝ่ายจะปรึกษาร่วมกัน ในการกำหนดนโยบายที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ และร่วมมือกับรัฐในการผลักดันให้นโยบายนั้น เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ในรูปแบบนี้มีองค์กรผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องจำนวนจำกัดและ นโยบายที่กลุ่มเข้าไปเกี่ยวข้องมักจะเป็นนโยบายเฉพาะด้าน ลักษณะของภาครัฐ-สังคมนี้จึงมีอยู่ กึ่งกลางระหว่างรูปแบบแรกกับรูปแบบที่สอง

ไม่ว่าภาครัฐ-สังคมจะมีรูปแบบใด ความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับ องค์กรผลประโยชน์ขนาดใหญ่ในสังคม ดูเหมือนว่าจะแตกต่างไปจากตัวแบบอื่น ๆ อาทิ พหุนิยม และรัฐนิยม ทั้งนี้เพราะในแนวคิดภาครัฐ-สังคมนั้น ความสัมพันธ์ในลักษณะร่วมมือกันระหว่างรัฐ กับกลุ่มไม่ได้มีอยู่เฉพาะระดับการกำหนดนโยบายเท่านั้นแต่ยังกินความไปถึงระดับการนำนโยบาย ไปปฏิบัติอีกด้วย ในทัศนะของ Cawson (1986 : 79-81, chap. 5-6) ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีตั้งแต่ ระดับมหภาคอันเป็นการร่วมมือในการกำหนดนโยบายระดับมหภาคหรือกลยุทธ์ระดับชาติระหว่าง ตัวแทนสูงสุดของภาคเศรษฐกิจกับรัฐ (macro-corporatism) ระดับกลาง (meso-corporatism) ซึ่ง เป็นการร่วมมือกันกำหนดนโยบายแต่ละด้านระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับกลไกของรัฐ ไปจนถึง ระดับจุลภาค (micro-corporatism) อันเป็นการร่วมมือหรือปรึกษาร่วมระหว่างหน่วยธุรกิจเอกชน กับองค์กรระดับล่างของรัฐในการนำนโยบายที่ตกลงร่วมกันมาปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย

2.2. แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ

เมื่อกล่าวถึงคำว่าความมั่นคงของชาติ (national security) มีผู้ให้ความหมายไว้หลาย ท่านได้แก่ Brown (1983 : 4) กล่าวว่าความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องของความสามารถในการ ปกป้องกันดินแดนจากภัยคุกคามภายนอก และสามารถรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคน ภายในชาติ และสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคมให้อยู่ในความสงบสุข ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกัน กับข้อคิดเห็นของ Crabb (1965 : 2) ที่ว่าความมั่นคงเป็นเรื่องของการปลอดภัยจาก ภัยคุกคามภายนอก และบ่อนทำลายจากภายใน และความมั่นคงเป็นเรื่องที่กว้างขวาง และครอบคลุม เรื่องราวต่างๆ มาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จิตวิทยา และการทหาร ซึ่งเป็น สิ่งที่รัฐต้องให้ความเอาใจใส่ในการต่อต้านภัยคุกคามของพลังอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้อย่างต่อเนื่อง (Crabb and Mulcany, 1991 : 8) ส่วน Pye (1966 : 75) กล่าวว่าความมั่นคงของชาติหรือความมี เสถียรภาพ หมายถึงความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดีของรัฐ ในขณะที่ Karunan (1997 : 2-3) มีทรรศนะว่า ความมั่นคงของชาติจะต้องเป็นการที่สามารถตอบสนองต่อ

ความต้องการของรัฐหรือสังคมให้ได้ และเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการคุกคามจาก ศัตรูของชาติ

สำหรับนักวิชาการชาวไทยหลายท่านมองว่า ความมั่นคงของชาติ เป็นสถานะในการดำรงคงอยู่ของประเทศชาติอย่างปลอดภัย สงบสุขและพัฒนา (อภิชาติ ชีรธำรง , 2526 : 137) หรืออาจกล่าวได้ว่าความมั่นคงของชาติ คือการดำรงคงอยู่ของประเทศชาติอย่างสงบและปลอดภัย จากอันตรายทั้งภายในและภายนอกประเทศ พร้อมทั้งมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้าทุกด้าน (สนธิ บางยี่ขัน และพ่วง มินอก , 2524 : 9) ขณะที่ สุรชาติ บำรุงสุข (2539 : 378-379) มีความคิดเห็นว่า ความมั่นคงของชาติคือขีดความสามารถของรัฐที่จะรับมือกับภัยคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งยังหมายถึงหลักประกันของความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรของรัฐในอนาคตอีกด้วย สภาพเช่นนี้ ทำให้รัฐสามารถปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ส่วนทางกองทัพไทยมีมุมมองว่าความมั่นคงของชาติ ได้แก่การที่ประเทศชาติมั่นคง มั่งคั่ง ประชาชนอยู่ดีกินดี รัฐรักสามัคคี อยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข หรือสงบสุข (กรมยุทธศึกษา กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2543 : 228-229)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความมั่นคงของชาตินั้น คือ ความสงบสุขของประชาชน การที่ประชาชนจะสงบสุขได้นั้น จะต้องพิจารณาในวงกว้างๆ จากความมั่นคงในด้านต่าง ๆ (กรมยุทธศึกษา กองบัญชาการทหารสูงสุด, 2543 : 232-233) ดังนี้คือ

1) **ความมั่นคงด้านการเมือง** คือ ความสามารถที่เกิดจากความนิยมหรือเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล มีลักษณะการเป็นหนึ่งใจเดียวกันของสมาชิกในสังคม รัฐบริหารประเทศด้วยความราบรื่นทั้งสามารถดำเนินนโยบายการปกครองภายใน และนโยบายต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากการคุกคามหรือแทรกแซงจากต่างประเทศ เป็นต้น

2) **ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ** คือ ความสามารถในการผลิต และแจกจ่ายผลผลิตในด้านการดำรงชีพของประชาชนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ กล่าวง่าย ๆ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำมาหากิน การบริโภคการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งทำให้ประชาชนในชาติมีความอยู่ดี กินดีอย่างมีเสถียรภาพ เป็นต้น

3) **ความมั่นคงทางด้านการทหาร** คือ ความสามารถในการป้องกันประเทศรักษาเอกราชอธิปไตยเหนือดินแดนให้ปลอดภัยจากการคุกคามจากทั้งที่มีสาเหตุมาจากภายในและภายนอกประเทศ

4) **ความมั่นคงทางด้านสังคมจิตวิทยา** คือ ความสามารถในการเสริมสร้างความมั่นใจทางด้านความรู้สึกรักชาติ ขวัญกำลังใจ มีความสำนึกในความเป็นชาติ ความสัมพันธ์

ของประชาชนเป็นไปในทางที่ดี มีความสามัคคี ความเสมอภาคและเป็นธรรมในสังคม อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเป็นปกติสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น

5) ความมั่นคงทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี คือความสามารถในการสนองความต้องการด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงานและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้ทั้งปริมาณ คุณภาพ เป็นต้น

อนึ่งนับตั้งแต่สงครามเย็นยุติลง มีผลกระทบโดยตรงต่อการพิจารณาด้านความมั่นคงของรัฐทุกรัฐ ทำให้การพิจารณาประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงในศตวรรษที่ 21 ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากยุคสงครามเย็นเป็นอย่างมาก เนื่องจากได้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศและภายในประเทศอย่างสิ้นเชิง ปัญหาคุกคามจากสงครามคอมมิวนิสต์ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของ สงครามอุคตการณ์ สงครามการเมือง และสงครามการทหารก็ยุติไปด้วย กล่าวได้ว่าทุกประเทศในปัจจุบันได้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงใหม่ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับภายในหรือภายนอกก็ตาม สภาพแวดล้อมใหม่เช่นนี้ประกอบไปด้วยประเด็นและปัญหาทางด้านความมั่นคงใหม่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมก็ตาม หรือแม้แต่มิติของความมั่นคงทางการทหารก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย และไม่ได้มีฐานะเป็นปัญหาหลักด้านความมั่นคงเหมือนเช่นยุคสงครามเย็น ปราบปรามการณ์เช่นนี้ส่งผลโดยตรงให้ต้องมีการนิยามถึงเรื่องความมั่นคงกันใหม่ เพราะเดิมทีความมั่นคงมักเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง ความมั่นคงทางทหารเป็นสำคัญนั้นอาจไม่เพียงพอและไม่ถูกต้องทั้งหมดในสภาวะแวดล้อมปัจจุบัน โดยที่ปัญหาด้านความมั่นคงหลายเรื่องไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ก่อนหน้านี้ถูกบดบังโดยกระแสของสงครามเย็น ระเบียบวาระที่เกิดขึ้นใหม่มีจุดของความสนใจที่กว้างขึ้น และให้ความสนใจกับสาเหตุของความขัดแย้งที่ถูกทะเลาะไปก่อนหน้านี้ ซึ่งเป็นประเด็นและปัญหาความมั่นคงที่ไม่ใช่แบบดั้งเดิม ซึ่งนักวิชาการด้านความมั่นคงเรียกว่า ความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security) แนวคิดนี้จะเป็นประเด็นด้านการทหารน้อยลงและประเด็นเหล่านี้มีลักษณะทางสังคมมากยิ่งขึ้น ส่วนประเด็นด้านการทหารที่เน้นในเรื่องของปัญหาภัยคุกคามและการใช้กำลังของรัฐนั้นได้ถูกเรียกว่าเป็นความมั่นคงในแบบเดิม (traditional security) (สุรชาติ บำรุงสุข, 2546 : 4-10) และหากนำเอาแนวคิดความมั่นคงใหม่มาพิจารณา ก็อาจจำแนกประเด็นและปัญหาด้านความมั่นคงที่รัฐต้องเผชิญได้แก่ ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงของมนุษย์ ความมั่นคงด้านข่าวสาร ความมั่นคงกับการแพร่กระจายของโรคเอดส์ ความมั่นคงกับแรงงานข้ามชาติ ความมั่นคงกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ความมั่นคงกับปัญหาการแพร่กระจายของยาเสพติด

ความมั่นคงกับปัญหาด้านวัฒนธรรม ชาตินิยมและสงครามเล็ก (สุรชาติ บำรุงสุข, 2546 : 13-17)
เป็นต้น

2.2.1. ปัจจัยที่ทำให้เกิดความมั่นคงของชาติ

ในการพิจารณาด้านความมั่นคงของชาติในส่วนที่ละเอียดลึกซึ้งลงไป จะต้องศึกษาส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือความสงบสุขของประชาชนในแต่ละชุด ในด้านการพิจารณาโยบายความมั่นคงของชาติ ได้มีผู้วางหลักการไว้หลายแง่หลายมุม (สมประสงค์ น่วมบุญลือ, 2520 : 6-8) ดังต่อไปนี้

2.2.1.1. สถานการณ์โลก เนื่องจากการติดต่อสื่อสารในโลกปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็ว และแต่ละประเทศในโลกจะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นเมื่อมีเหตุการณ์ใดเกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่งก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นถึงกัน เช่น ในกรณีที่กลุ่มประเทศอาหรับขึ้นราคาน้ำมันก็ย่อมกระทบกระเทือนถึงประเทศไทยด้วย หรือการที่สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนนโยบายไปเป็นมิตรกับจีน ก็มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนตามไปด้วย เป็นต้น ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ของโลกมีแนวโน้มไปทางเลวลง ก็ย่อมเป็นผลกระทบต่อความสุขของประชาชนชาวไทยด้วย เช่นกัน

2.2.1.2. อารุขุทธโรปกรณ์ ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีในโลกปัจจุบัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการผลิตอาวุธ และเครื่องมือในการทำสงคราม ซึ่งเป็นไปในด้านที่มีกำลังความสามารถในการทำลายมากขึ้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงขีดความสามารถในด้านอารุขุทธโรปกรณ์ ทั้งที่มีอิทธิพลจากภายนอกประเทศ หรือขีดความสามารถที่เรามีอยู่ภายในประเทศก็ดี ย่อมมีผลกระทบต่อความสุขของประชาชนชาวไทยทั้งสิ้น

2.2.1.3. ขวัญของประชาชน การแทรกซึมบ่อนทำลาย การสร้างข่าวลือ การมุ่งทำลายความสามัคคีของชนในชาติ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันระหว่างชนในชาติ ทำให้ประชาชนขาดหลักการ ขาดความเชื่อมั่น ขาดความสามัคคี เป็นเครื่องบั่นทอนขวัญของประชาชนในชาติ ถ้าประชาชนขวัญเสีย หรือไม่มีความเชื่อมั่นในความมั่นคงของตนเองก็เป็นจุดอ่อนในการทำลายความมั่นคงของชาติ

2.2.1.4. กำลังคน กำลังคนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง เพราะกำลังคนเป็นชุมกำลังทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร สังคมจิตวิทยา กำลังคนในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าจำนวนมากแต่เพียงประการเดียว แต่ยังได้ครอบคลุมศักยภาพ ความสามารถ ความรู้ การทำงานเต็มความสามารถเต็มเวลา มีวินัย สุขภาพดี รักชาติ เป็นต้น

2.2.1.5 ความมั่นคงทางการเมือง คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวในการที่จะร่วมเจตจำนง เพื่อความสงบสุขของประเทศ ซึ่งอาจมาจากเสถียรภาพของรัฐบาล ปราศจากการแทรกซึมทำลายสังคมของเราเอง ปราศจากการแตกแยกในเรื่องชาติพันธุ์ ภาษา การร่วมกันสกัดกั้นอันตรายต่อความสงบสุขต่างๆ

2.2.1.6. ความมั่นคงในด้านเศรษฐกิจ คือ ความสามารถในการดำรงชีพของประชาชนทั้งในด้านการผลิต การบริโภค การใช้ทรัพยากร การส่งเสริมความสามารถในการดำรงชีพให้ดียิ่งขึ้น ถ้า ประชาชนอยู่ดีกินดี ความสงบสุขย่อมเกิดขึ้น ทำให้กับต่อความมั่นคงลดน้อยไปและอาจเป็นแนวทางสร้างเสริมความมั่นคงให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

2.2.1.7. ชีตความสามารถทางอุตสาหกรรม ความสามารถในทางอุตสาหกรรมเป็นส่วนที่ช่วยเสริมในทางเศรษฐกิจ ประเทศที่มีการผลิตทางอุตสาหกรรมสูง จะช่วยให้ประชาชนใช้เวลาผลิตน้อยแต่ได้ผลผลิตมาก สินค้าที่ได้จะเพียงพอกับความต้องการของประชาชน ที่เหลืออาจส่งไปขายยังต่างประเทศได้เงินตราเข้าประเทศ เมื่อมีเงินตราในประเทศมากก็อาจใช้ในการลงทุนต่อไป หรือจัดซื้อกำลังอาวุธมาเสริมสร้างป้องกันประเทศ เป็นการป้องกันภัยภัยอันตรายได้อีกด้วย

2.2.1.8. ทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติครบถ้วนนับว่าโชคดี เพราะไม่ต้องติดต่อหาแหล่งที่จะเอาทรัพยากรในประเทศอื่นมาใช้ ซึ่งอาจจะต้องมีเงื่อนไขที่เสียเปรียบอยู่มากมาย ทรัพยากรที่สำคัญของทุกประเทศที่จะขาดเสียมิได้ ถ้าได้รู้จักนำทรัพยากรครบถ้วนก็สามารถยืนหยัดอยู่บนขาตนเองได้ ถ้าได้รู้จักนำทรัพยากรมาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเหมาะสม

2.2.1.9. ลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ ลักษณะภูมิรัฐศาสตร์ ได้แก่ ตำแหน่งที่ตั้งว่าอยู่ส่วนใดของโลก ประเทศที่เป็นเกาะย่อมปลอดภัยจากอันตรายภายนอกมากกว่าประเทศที่อยู่บนแผ่นดินใหญ่ รูปร่างของประเทศกล่าวกันว่าประเทศที่มีลักษณะคล้ายวงกลมที่สุดย่อมมีเอกภาพในการป้องกันประเทศและทะนุบำรุงประเทศในด้านต่าง ๆ ได้ดีที่สุด ขนาดของประเทศก็เช่นกัน ประเทศที่มีขนาดใหญ่มาก ลักษณะพื้นที่ก็เป็นส่วนหนึ่ง เช่น ประเทศที่มีภูเขาสูงล้อมรอบย่อมมีความมั่นคงในการป้องกันประเทศได้ดีกว่าประเทศที่อยู่ในที่ราบ

2.2.1.10. ชีตความสามารถทางทหาร ประเทศที่มีชีตความสามารถของทหารในการรบสูงย่อมป้องกันประเทศให้มีความสงบปลอดภัยได้มากเช่นกัน ถึงแม้จะมีคนน้อยแต่กำลังรบนั้นมีประสิทธิภาพก็อาจสู้กับกองทัพที่มีกำลังมากกว่าได้

2.2.1.11. การศึกษาของประชาชน การศึกษาเป็นส่วนเสริมสร้างให้มนุษย์เจริญในด้านความคิด ร่างกาย อารมณ์ สังคม การใช้เหตุผลในการแก้ปัญหา ถ้าประชาชนได้รับ

การศึกษาดี และมีแนวทางไปในแนวทางเดียวกัน มีความหมายในการดำเนินชีวิต อุดมการณ์ร่วมกัน ประชาชนในประเทศชาติก็เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความมั่นคงปลอดภัย ความสุขย่อมเกิดขึ้น เพราะต่างมีเจตนารมณ์ร่วมกัน

แนวคิดด้านความมั่นคงของชาติที่กล่าวไปนั้น เกี่ยวข้องกับสมมุติฐานข้อที่ 2 โดยมีความเชื่อว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการกีฬาของประเทศไทย มีความประสงค์ให้กีฬามีส่วนช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของชาติทั้งในช่วงเวลาก่อนที่จะมีแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่มุ่งเน้นให้กีฬาช่วยเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาชีพโดยของประเทศเป็นหลักตามสถานการณ์ของประเทศในช่วงเวลาขณะนั้น ที่ถูกคุกคามจากภัยคอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่วนในช่วงเวลาดังแต่ที่มีแผนฯ 1 เป็นต้นมามีความประสงค์ให้กีฬาเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ ด้านสังคมมากยิ่งขึ้น เช่น การมีสุขภาพที่สมบูรณ์ แข็งแรงทั้งร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา เป็นประชากรที่มีคุณภาพอันเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาชาติให้เจริญ พัฒนาการส่งเสริมให้ประชาชนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ห่างไกลจากยาเสพติดให้โทษและอบายมุขต่าง ๆ การส่งเสริมกีฬาให้กับกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ คนสูงอายุ ชาวไทยภูเขา เพื่อสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันในสังคม การส่งเสริมกีฬาและการละเล่นพื้นบ้าน ฯลฯ ตามช่วงเวลาและสถานการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การยุติของสงครามเย็น มีอิทธิพลจากกระแสของโลกาภิวัตน์ ความเสมอภาค เสรีภาพ การอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์และส่งเสริมด้านศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ

2.3 แนวคิดเรื่องการศึกษา

กีฬา (sport) นั้นเป็นกิจกรรมหรือละเล่นเพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลิน เพื่อการบำรุงแรง หรือเพื่อผ่อนคลายความเคร่งเครียดทางจิต (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525 : 10) ที่มีมาคู่กับการดำเนินชีวิตในสังคมของมนุษย์มาช้านานแล้ว กีฬาเป็นสิ่งนอกจากจะสามารถเสริมสร้างร่างกายและความ แข็งแรง มีพลังกำลังและยังทำให้จิตใจของผู้คนเบิกบาน แจ่มใสอีกด้วย (Watt ,1998 : 5) ใน Encyclopedia Americana (1967 : 434) ได้อธิบายความหมายของกีฬาไว้ว่า หมายถึง กิจกรรมที่ก่อให้เกิดความสนุกสนานเพลิดเพลินในยามว่าง รวมถึงเกมและการละเล่นประเภทต่าง ๆ ด้วย อีกทั้งหมายถึง การทดสอบ การแข่งขัน การละเล่นใด ๆ ก็ได้ที่ได้มุ่งให้เกิดความสง่าผ่าเผย และความแข็งแรงของร่างกาย และรวมถึงการส่งเสริมให้เกิดผลโดยตรงต่อทักษะของบุคคลด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ Weiss (1969 : 143) ที่ให้ความหมายของกีฬาว่า หมายถึง เกมส์ การละเล่นที่ใช้กิจกรรมการเคลื่อนไหวของร่างกาย โดยการเล่นนั้นต้องดำเนินตามกฎหรือกติกาด้วย Cumming (1964 : 418) ที่ได้อธิบายว่ากีฬานั้นมีความหมายที่กว้างมาก อาจรวมถึงกิจกรรมการเล่น กิจกรรมยามว่าง เกมการ

ทดสอบหรือการแข่งขันต่างๆ ที่ทำให้เกิดทักษะความชำนาญ ความแข็งแกร่ง ความอดทน และความสวยงามทางร่างกายของบุคคลซึ่งได้แก่ กิจกรรมประเภทเดี่ยว ประเภทอยู่ ประเภททีม หรือกีฬาทางน้ำเป็นต้น นอกจากนี้แล้ว Vogler (1993 : 5) มองว่ากีฬายังถูกนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม ที่มีการปฏิบัติสืบต่อกันมานานซึ่งถือเป็นธรรมเนียม ประเพณี นอกเหนือไปจากความที่ต้องเกี่ยวข้องกับการแข่งขันกันแล้ว กีฬายังมีเป้าหมายไปที่ความสุข ความสนุกสนานที่ได้รับจากการเล่นกีฬา ซึ่งนับเป็นเนื้อแท้ของการกีฬานั้นเอง

สำหรับนักวิชาการชาวไทยได้ให้ความหมายของกีฬาไว้หลายท่านเช่นกัน อันได้แก่ สมบัติ กาญจนกิจ และสมหญิง จันทรุไทย (2542 : 4) ระบุว่ากีฬาหมายถึงกิจกรรมหรือการเล่นเพื่อความสนุกเพลิดเพลิน เพื่อผ่อนคลายความเคร่งเครียดทางจิต ปัจจุบันการปฏิบัติใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลินให้มีทักษะในการเล่นนั้น ๆ ภายใต้อุดมคติ เนื้อที่ และขอบเขตของเวลาที่กำหนด ส่วน จรินทร์ ธานีรัตน์ (2527 : 1-2) อธิบายไว้ว่ากีฬาเป็นกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บุคคลได้พักผ่อนหย่อนใจในเวลาว่างและให้มีทักษะทางร่างกายที่ดี มีความว่องไว มีความแข็งแรงทนทานทางร่างกาย และก่อให้เกิดความเพลิดเพลินทางจิตใจด้วย โดยมีความหมายที่สอดคล้องกับ มาลี สุรพงษ์และพีระพงษ์ บุญศิริ (2532 : 4) กล่าวว่า กีฬาหมายถึงการเล่นที่สนุกสนานหรือทำให้เพลิดเพลินโดยมีเป้าหมายเพื่อออกกำลังกายหรือฝึกหัดร่างกายและจิตใจให้เกิดทักษะในกีฬานั้น ภายใต้อุดมคติ เนื้อที่ และขอบเขตของเวลาที่กำหนด จากคำนิยามที่นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ความหมายของกีฬาไว้อาจสรุปให้ได้ว่ากีฬา คือการออกกำลังกายหรือเล่นเพื่อความสนุกสนาน โดยมากเพื่อการบำรุงแรง หรือกีฬาเป็นกิจกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของชีวิต เล่นเพื่อความสนุกสนานและเพื่อการแสดงออกซึ่งความสามารถ และความสวยงามด้วยการเคลื่อนไหวของร่างกาย ในเวลาว่างและให้เป็นไปตามกฎ กติกา และระเบียบที่วางไว้ ทั้งนี้โดยไม่หวังผลตอบแทน นอกจากผลที่เกิดจากตัวของกีฬาเอง ซึ่งบางครั้งอาจใช้เพื่อการแข่งขัน และเพื่อความเป็นเลิศ (ถนอมวงศ์ กฤษณ์เพ็ชร และ กุลธิดา เจริญลาด, 2544 : 488)

การกีฬาหรือพลศึกษามีกำเนิดมายาวนานตั้งแต่สังคมยุคโบราณในยุคป่าเถื่อน (barbarian) สมัยก่อนประวัติศาสตร์เป็นการกีฬาหรือพลศึกษาเพื่อความอยู่รอดในยุคโบราณ (primitive survival) โดยทำให้ร่างกายบึกบึน อดทนแข็งแรง เพื่อป้องกันภัยอันตรายจากสัตว์ร้ายหรือภัยธรรมชาติการกีฬาหรือพลศึกษาในยุคโบราณจึงมักจะมีไว้เพื่อการดำรงชีพ การล่าสัตว์การป้องกันภัยเป็นส่วนมาก (ปรีชา กลิ่นรัตน์, 2536 : 29) การกีฬานับได้ว่าเป็นมรดกตกทอดของมนุษย์มาตั้งแต่โบราณกาลซึ่งมรดกเหล่านี้ได้เกิดขึ้นมาจากลักษณะธรรมชาติของมนุษย์อันเนื่องมาจากความต้องการของมนุษย์ วัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ศาสนา และ

สิ่งแวดล้อมต่างๆ โดยมนุษย์เราได้ใช้หลักการกีฬาเพื่อการทำสงคราม การต่อสู้ต่างๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมทางการทหารกันมากยิ่งขึ้น กว่าที่จะใช้ในการล่าสัตว์ หรือเพื่อการดำรงชีพอย่างสมัยแรกเริ่ม ไม่ว่าจะเป็นในสังคม กรีก โรมัน เปอร์เซีย อียิปต์ บาบิโลน อินเดีย จีน เป็นต้น กีฬาเหล่านี้ เช่น ชีม้า ฟันดาบ ยิงธนู มวยปล้ำ วายน้ำ วิ่งแข่ง (วรศักดิ์ เพียรชอบ, 2540 : 24-27) เป็นต้น ภายหลังจากกีฬาได้เป็นเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในรูปแบบของกิจกรรม หรือการละเล่นที่มีทั้งผู้เล่นและผู้ชม โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกาอย่างชัดเจนในการดำเนินการ (Anshel, 1991 : 589) และมีการสืบทอดกันเรื่อยมาในสังคมมนุษย์

2.3.1 อุดมการณ์ของกีฬา

การกีฬาที่บุคคลใช้เล่นหรือใช้แข่งขันอยู่ในปัจจุบันนี้ ความจริงแล้วถือเป็นเครื่องมือทางการศึกษาอย่างหนึ่ง เพื่อต้องการจะพัฒนาคน เป็นการศึกษาที่บุคคลได้เรียนรู้ฝึก และได้ปฏิบัติจริงอันเป็นผลให้เกิดสังขรณ์แก่ผู้เรียนผู้ฝึกด้วยตนเอง อุดมการณ์ที่แท้จริงของการกีฬา (sport ideal) นั้น มีจุดมุ่งเน้นอยู่ประการหนึ่งคือ สุขภาพและมิตรภาพ (health and friendship) ของบุคคลทั้งผู้เล่นและผู้ดูเป็นสำคัญ หัวใจสำคัญที่สุดของการกีฬาก็เพื่อมุ่งส่งเสริมให้ผู้เล่นเกิดสุขภาพดี ทั้งทางกายและทางจิต กีฬาทำให้ร่างกายแข็งแรง ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ มีจิตใจร่าเริงแจ่มใส มีความอดทน ทรากตรำต่องานหนักได้ เพราะการกีฬาเสริมสุขภาพให้แข็งแรงได้ทั้งทางกายและจิตใจ สามารถสร้างคุณลักษณะที่ดีแก่ประชาชน ส่วนในด้านการเสริมสร้างมิตรภาพระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน โดยใช้กีฬาเป็นสื่อกลางเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดี ซึ่งทำให้เกิดความรักสามัคคีมีมิตรภาพอันดีต่อกัน จะเป็นประโยชน์อันสำคัญยิ่งของสังคม มนุษยชาตินับเป็นอุดมการณ์กีฬาที่สำคัญ (จรินทร์ ธานีรัตน์, 2527 : 2-3) ประการหนึ่งด้วย

2.3.2 ประเภทของกีฬา

ประเภทของการกีฬา หากแบ่งตามแนวความคิดข้างต้นอาจแบ่งออกได้หลายประเภทด้วยกัน โดยยึดหลักการตามลักษณะของผู้เล่น ลักษณะของผู้จัด และตามลักษณะของการเล่น (จรินทร์ ธานีรัตน์, 2527 : 3-4) ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

2.3.2.1 ประเภทกีฬาแบ่งตามลักษณะของผู้เล่น โดยถือเอาผู้เล่นเป็นเกณฑ์ ในการแบ่งแยกประเภทซึ่งอาจแบ่งได้ 2 อย่าง คือ

2.3.2.1.1. กีฬาสสมัครเล่น (amateur sport) ได้แก่ กีฬาประเภทที่ผู้เล่นมีเจตนาหรือตั้งใจเล่นเพื่อหวังความสนุกสนานเพลิดเพลินไม่ติดสินจ้างรางวัล หรือค่าตอบแทนใดๆ จากการเล่นกีฬานั้น ไม่ว่าจะเงินสด หรือสิ่งของที่มีราคาเกินสมควร

2.3.2.1.2. กีฬาอาชีพ (professional sport) ได้แก่ ประเภทกีฬาที่ผู้เล่นมีเจตนาที่จะเล่นเพื่อหารายได้มาเลี้ยงชีพ

2.3.2.2 ประเภทกีฬาแบ่งตามลักษณะผู้จัด การแบ่งตามลักษณะนี้ถือเอาจุดมุ่งหมายของผู้จัดเป็นเกณฑ์ ซึ่งอาจแบ่งได้ 2 ประเภท ดังนี้

2.3.2.2.1. กีฬาแข่งขันเพื่อความชนะเลิศ (top sport) หมายถึง กีฬาที่จัดขึ้นเพื่อแข่งขันและหวังผลทางประสิทธิภาพสูงสุดทางการกีฬา หรือความเป็นเลิศทางกีฬา หรือเพื่อความชนะเลิศ (sport for championship) สุดยอดของกีฬาประเภทนั้น ๆ ซึ่งได้แก่การจัดการแข่งขันกีฬาระดับประเทศได้แก่ ชนเชลิสแห่งประเทศไทย กีฬาแห่งชาติ (กีฬาเขต) การแข่งขันกีฬาระดับนานาชาติ ตั้งแต่ซีเกมส์ เอเชียนเกมส์ จนถึงโอลิมปิกเกมส์ เป็นต้น การจัดการแข่งขันกีฬาประเภทนี้สำหรับผู้ที่มีความสามารถหรือมีประสิทธิภาพสูงสุดทางการกีฬา ซึ่งจะมีประชากรส่วนน้อยมากที่จะมีโอกาสเข้าร่วมกีฬาประเภทนี้

2.3.2.2.2. กีฬามวลชน (mass sport) หมายถึง การจัดกีฬาเพื่อให้ชนส่วนใหญ่หรือประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ของจังหวัด ของอำเภอ ของตำบล ของสถานศึกษา ของบริษัท ของโรงงาน ฯลฯ ได้มีโอกาสเล่นโดยทั่วถึงเป็นการให้เสรีภาพแห่งโอกาสอย่างเท่าเทียมกันมุ่งหวังเพื่อส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชากรส่วนใหญ่เป็นหลัก อันจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อสังคมประเทศชาติโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง

2.3.2.3 ประเภทกีฬาแบ่งตามลักษณะของการเล่น โดยถือลักษณะของการเล่นกีฬาประเภทนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ อาจแบ่งออกได้เป็น

2.3.2.3.1. กีฬาประเภทเดี่ยว (individual sport) ได้แก่ กีฬาที่เล่นคนเดียว กีฬาที่แสดงความสามารถได้เฉพาะรายบุคคลคนเดียว เช่น กรีฑาเดี่ยว (ลู่วิ่งและลาน) ยกน้ำหนัก วูซู ว่ายน้ำ ระยะต่างๆ (ไม่รวมว่ายน้ำประเภททีม) เป็นต้น

2.3.2.3.2. กีฬาประเภทคนต่อคน (dual sport) ได้แก่ กีฬาที่มีการต่อสู้หรือแข่งขันระหว่างคนต่อคน (Dual) เช่น กีฬามวยสากล มวยไทย มวยปล้ำ กีฬาฟันดาบ เป็นต้น

2.3.2.3.3. กีฬาประเภทคู่ (double) ได้แก่ กีฬาที่เล่นสองคนเป็นคู่ (ทีมเดียวกัน) จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันและกัน เช่น กีฬาเบดมินตัน (ประเภทคู่) เทเบิลเทนนิส (ประเภทคู่) หรือเทนนิส (ประเภทคู่) เป็นต้น

2.3.2.3.4. กีฬาประเภททีม (team sport) ได้แก่กีฬาที่จัดเล่นเป็นชุด ๆ เช่น ชุด ละ 5 คน 11 คน หรือ 15 คน ซึ่งยึดถือความสัมพันธ์ในการเล่นของทีม (team work) เป็นหลักได้แก่ บาสเกตบอล วอลเลย์บอล ฟุตบอล ซอฟท์บอล วิ่งผลัด เป็นต้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของหลายชิ้นที่ทางทางผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ทบทวนเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย ซึ่งสามารถทำการทบทวนได้ ดังนี้คือ

2.4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย

มยุรี สุภวิบูลย์, (2519) ได้ทำการศึกษาถึงอิทธิพลของการเมืองที่มีต่อการพลศึกษาและการกีฬาในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2516 ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ครั้งแรกในประเทศไทย จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2516 ซึ่งจากการศึกษามีบทสรุปดังนี้คือ 1) ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2495 สถานการณ์ทางการเมืองสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ ภาวะสงครามในสงครามโลกครั้งที่ 2 และนโยบายต่างประเทศที่ต้องการเป็นมิตรกับประเทศตะวันตก ทำให้การพลศึกษาและกีฬา เป็นไปเพื่อความมั่นคงภายใน ความมีเอกราชของชาติ และการสร้างความเข้าใจระหว่างประเทศ 2) ระหว่างปี พ.ศ. 2506-2509 ปรากฏว่า การที่ประเทศไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นมิตรกับประเทศฝ่ายเสรีนิยมและต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ อีกทั้งเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศเอเชียในภาคพื้นแหลมทอง ประเทศไทยจึงเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาแหลมทองครั้งที่ 1 3) ระหว่าง พ.ศ. 2503-2509 ปรากฏให้เห็นแน่ชัดว่า แผนพัฒนาประเทศของคณะปฏิวัติทำให้การพลศึกษาและการกีฬามีความเจริญก้าวหน้าอย่างมาก เพื่อให้การกีฬาเจริญสูงสุดถึงระดับมาตรฐาน และเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีกับมิตรประเทศในเอเชีย ประเทศไทยจึงได้รับเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ครั้งที่ 5 ในปี พ.ศ. 2509 4) ระหว่าง พ.ศ. 2510-2516 ปรากฏว่า จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2-3 ที่มุ่งพัฒนากำลังคน ทำให้รัฐบาลเร่งส่งเสริมการเรียนการสอนพลศึกษาในโรงเรียนและกีฬาภายในประเทศมากขึ้น ส่วนกีฬาระหว่างประเทศก็มุ่งผลประโยชน์ในการสร้างสัมพันธไมตรีเช่นกัน 5) การพลศึกษาและการกีฬาจะเป็นไปในรูปแบบใดนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและความต้องการของรัฐบาลในแต่ละสมัย

จุมพล หนิมพานิช, (2529) ได้ทำการศึกษาเรื่องชนชั้นนำทางการเมืองกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย พ.ศ.2522-2525 ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงปี พ.ศ. 2522-2525 ซึ่งในการศึกษานี้เน้นเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจเท่านั้น จะ

เห็นได้ว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้กล่าวคือ ในกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงปี พ.ศ. 2522-2525 ชนชั้นนำทางการเมืองที่มีส่วนร่วมต่างได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางเศรษฐกิจในการกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้เพราะ จากการศึกษาพบว่า ในการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ชนชั้นนำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นตัวแทนจากชาวไร่อ้อย ตัวแทนจากโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกและตัวแทนจากทางราชการจะได้มีการนำปัจจัยทางเศรษฐกิจคือ ตัวเลขต้นทุนทางการผลิตอ้อยและตัวเลขต้นทุนการผลิตน้ำตาลที่ได้มีการประมาณมาจากคณะอนุกรรมการ คณะทำงานต่าง ๆ เป็นต้น มาพิจารณาวิเคราะห์กันอย่างละเอียดรอบคอบทุกครั้งก่อนที่จะนำปัจจัยทางเศรษฐกิจดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้พิจารณาตัดสินชี้ขาดก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในขั้นสุดท้าย

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับความพยายามใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อผลักดันนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงปี พ.ศ. 2522-2525 ให้ออกมาในแนวที่ตนต้องการ ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองเหนืออื่นใด ในส่วนนี้อีกเช่นกันเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ทั้งนี้เพราะในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบายดังกล่าวชนชั้นนำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นตัวแทนจากชาวไร่อ้อยตัวแทนจากโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกและตัวแทนจากรัฐบาลต่างได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมี โดยสรุปดังนี้คือ

2.1 กรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อย เพื่อให้เห็นนโยบายการผลิตจำหน่ายน้ำตาลทราย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรับซื้ออ้อยเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุดทางตัวแทนชาวไร่อ้อยได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีในรูปของการชักชวนคือการให้ข่าวสารข้อมูลผ่านฝ่ายการเมืองระดับสูง ผ่านกลไกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติผ่านพรรคการเมืองและพรรคการเมืองที่มีนโยบายช่วยเหลือพวกตนและผ่านสื่อมวลชนที่มีความเข้าใจในความเดือดร้อนของฝ่ายตน ต่อเมื่อเห็นว่าการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปดังกล่าวคือการชักชวนหรือการให้ข่าวสารข้อมูลไม่ได้ผล ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยก็จะใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของความกดดัน เช่น การชุมนุมประท้วง ตลอดจนสร้างสถานการณ์สลับกันไป การที่ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยสามารถใช้อำนาจอิทธิพลไม่ว่าจะผ่านบุคคล องค์กร สถาบันใดก็ตามได้ผลระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลและขึ้นกร่างนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายน่าจะเป็นเพราะบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยรู้จักวิธีที่จะเข้ามาถึงบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวโดยตรงประกอบกับทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเองก็มีความ

สามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองไม่ว่าจะในเรื่องของความสามารถที่จะนำพลังความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาวไร่อ้อยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากเข้าต่อรองกับรัฐ กลไกของรัฐหรือการรู้จักวิธีการเข้าพบบุคคลสำคัญที่มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถช่วยพวกคนเหล่านี้ก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การใช้อำนาจอิทธิพลของตัวแทนชาวไร่อ้อยได้ผลในระดับหนึ่งอย่างไรก็ตามในบางขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย อาทิเช่น ขึ้นน่านโยบายไปปฏิบัติ ทางตัวแทนชาวไร่อ้อยประสบปัญหาในแง่ที่สามารถจะใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีในขั้นนี้ให้ได้ผลอย่างเต็มที่ใด ทั้งนี้นอกจากจะเป็นเพราะตัวแทนชาวไร่อ้อยบางคนมีผลประโยชน์ร่วมกับทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกแล้วความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองของทางตัวแทนชาวไร่อ้อยเองก็สูญเสียของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลเป็นสินค้าออกไม่ได้

2.2 กรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก เพื่อให้ขึ้นนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ ทั้งที่ขายเป็นกระสอบและขายเป็นกิโลกรัม ในลักษณะที่ได้ราคา เป็นต้น ออกมาเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด ทางตัวแทนดังกล่าวได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่มีตนมีในรูปของการชักชวนคือการให้ข่าวสารข้อมูล ความร่วมมือตลอดจนการรายงานความเดือดร้อนผ่านฝ่ายการเมืองระดับสูง ผ่านกลไกรัฐทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ในกรณีที่เห็นว่าการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปดังกล่าวคือการชักชวนหรือการให้ข่าวสารข้อมูลไม่ได้ผล ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลก็จะใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการกดดัน เช่น การขู่ว่าจะขาดตลาดบ้าง เป็นต้น การที่ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกสามารถใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีไม่ว่าจะโดยการผ่านบุคคล องค์กร สถาบันใดก็ตามที่ได้ผลทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายนั้น ส่วนหนึ่งน่าจะขึ้นอยู่กับบรรดาตัวแทนดังกล่าว รู้จักความสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่ตนมีโดยเฉพาะกับทางฝ่ายการเมืองระดับสูงและกับกลไกรัฐให้เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุดได้ อีกส่วนหนึ่งน่าจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงบุคคล องค์กรตลอดจนสถาบันเหล่านั้นตลอดรวมถึงความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองไม่ว่าจะในเรื่องของการรู้จักวิธีการเข้าพบบุคคลสำคัญ การมีศิลปะในการใช้อำนาจอิทธิพล เป็นต้น

2.3 กรณีการใช้อำนาจอิทธิพลของทางราชการ เพื่อให้ขึ้นนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายที่กำหนดออกมาเป็นประโยชน์กับทุกฝ่าย ทางรัฐบาลหรือทางราชการได้พยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีตามกฎหมาย เจริญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือให้ข้อคิดเห็นเสมอ ในบางกรณีที่เห็นว่าการประชุมหาข้อยุติได้ยาก ก็จะใช้วิธีการเจรจาประนีประนอมจนทุกฝ่ายพอใจ โดยดำเนินการในลักษณะนี้ในแทบทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ยกเว้นในขั้นน่านโยบายนี้

ไปปฏิบัติที่ทางราชการมักจะใช้อำนาจและบทลงโทษตามกฎหมายนั้น ๆ กับโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออกที่ค่อนข้างรุนแรงทั้งนี้เพราะไม่พยายามปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการที่กำหนดไว้

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, (2529) ได้ทำการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์นโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง ซึ่งมีผลการศึกษาทำให้ทราบถึงนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองของรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลือง ซึ่งมีสาเหตุจากการที่รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้เกษตรกรขยายการผลิตถั่วเหลืองภายในประเทศให้เพียงพอกับความต้องการใช้เพื่อลดการนำเข้า อันจะเป็นการสงวนเงินตราของประเทศได้ทางหนึ่ง การศึกษาครั้งนี้ได้ทำการวิเคราะห์ถึงการก่อตัวของนโยบายการนำเข้าถั่วเหลือง เหตุผลความเป็นมาของนโยบายดังกล่าว และการนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะมาตรการควบคุมการนำเข้าถั่วเหลืองซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประสงค์จะขอนำเข้าต้องปฏิบัติตามทั้งนี้ เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำมันพืชในประเทศไทยสามารถขยายผลผลิตของตนได้ มีผู้เกี่ยวข้องหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองของรัฐบาล ซึ่งจากการศึกษาพบว่า นโยบายที่รัฐบาลได้ใช้อยู่ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบอุตสาหกรรมถั่วเหลืองบางกลุ่ม

ไพบุตย์ วัชรพรรณ, (2531) ได้ทำการศึกษาเรื่องการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาประชากร เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า การเล่นกีฬาและการออกกำลังกาย นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตประจำวันของคนเรา ทั้งนี้จะเห็นว่าการเล่นกีฬาและการออกกำลังกายนั้น นอกจากจะทำให้ร่างกายแข็งแรงแล้ว ยังเป็นการสร้างสติปัญญา มีจริยธรรมของตนเองยังเป็นการสร้างวัฒนธรรมความเจริญจากสภาพสังคม ไปถึงระบบการปกครอง ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศอีกด้วย ซึ่งรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการกีฬาดังกล่าว จึงได้กำหนดแผนการพัฒนากีฬาของประเทศขึ้น โดยได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทุกฉบับที่ผ่านมา ตั้งแต่ฉบับที่ 6 อีกทั้งในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและสมรรถภาพของประชากรในปัจจุบันนี้ได้ประสบปัญหาในหลายด้าน อันได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับแผนการดำเนินงาน ด้านงบประมาณ สถานที่ บุคลากร ตลอดจนปณิธานทางการเมือง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาที่ต่อเนื่อง ทั้งนี้มีหลายหน่วยงานที่ดำเนินการส่งเสริมการกีฬาอันทำให้เกิดซ้ำซ้อนและขาดการประสานแผนงานซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ การวิจัยครั้งนี้ยังได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางตลอดจนแผนการพัฒนาส่งเสริมการกีฬาของชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชากร ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ถ้าหากประเทศมี ประชากรที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพที่ดีแล้วย่อมจะเป็นกำลังสำคัญในการป้องกันภัยต่าง ๆ และทำให้ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองเกิดความมั่นคงต่อไป

วงศ จันทพานิช, (2534) ได้ทำการศึกษาเรื่องบทบาทอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งพบว่า เมื่อโครงการอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่บุคคลที่มาจาก การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งเมื่ออำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวตกอยู่ในมือของบุคคลหรือพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ตามกฎหมาย กลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจด้านการท่องเที่ยวยังคงเรียกร่องผลประโยชน์ หรือมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่าน ททท. หน่วยงานราชการ หรือรัฐบาลหรือรัฐมาตริผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวมากกว่าผ่านพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวทั้งนี้กลุ่มใช้ช่องทางนี้ เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ได้คำนึงว่ารัฐมนตรีผู้นั้นมาจากการเลือกตั้งและพรรคการเมืองหรือไม่ นอกจากนี้แล้ว กลุ่มได้ใช้ทั้งวิธีการแบบไม่เป็นทางการและแบบเป็นทางการประสานกัน ไปและในการที่กลุ่มมีบทบาทและอิทธิพลผ่าน ททท. กลุ่มและ ททท. ได้สร้างความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพิง และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลในขั้นที่นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่มิใช่ขั้นการริเริ่มนโยบาย แต่กลุ่มมีอิทธิพลในการยับยั้งความพยายามของรัฐที่จะควบคุมกลุ่มและธุรกิจการท่องเที่ยวได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลประโยชน์หรือเป้าประสงค์โดยรวมของรัฐและของกลุ่มมีความใกล้เคียงกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา

อนุชา อรุณรัตน์โชติ, (2534) ได้ทำการศึกษาเรื่องบทบาทการกำหนดนโยบายของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ซึ่งจากการศึกษาสรุปได้ว่า ความคลี่คลายระบบการเมืองจากระบบอำมาตยาธิปไตย มาสู่ระบบประชาธิปไตย การควบคุมหรือครอบงำตามรูปแบบเดิมของกลุ่มพลังในระบบมีความเข้มแข็งมากขึ้น เป็นผลให้กลุ่มพลังในระบบราชการจำเป็นต้องใช้เงื่อนไขความมั่นคงแห่งชาติในการโน้มน้าวจูงใจให้กลุ่มพลังนอกระบบราชการยอมรับนโยบายและการใช้กลไกของรัฐ การผลักดันพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของทหารในการผลักดันให้พรรคการเมืองจะต้องมีลักษณะเป็นพรรคการเมืองใหญ่ มีความเข้มแข็ง เป็นสถาบัน และมีระบบวินัย ตามกรอบที่ได้วางไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521

วรรณวิมล เลิศขันติธรรม และคณะ, (2535) ได้ศึกษาเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายขนส่งทางอากาศ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ กรุงเทพฯ แห่งที่ 2 ซึ่งจากการศึกษาสรุปได้ว่าการกำหนดนโยบายการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์ กรุงเทพฯ แห่งที่ 2 เกี่ยวข้องกับสถาบันฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ โดยในยุคที่ 1 ผู้นำ

ได้แก่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มองการไกลถึงรากฐานด้านการขนส่งทางอากาศของประเทศให้มีการพัฒนาต่อไปในอนาคต โดยมีสถาบันข้าราชการประจำของกระทรวงคมนาคม เป็นผู้ริเริ่มและเสนอโครงการฯ ในลักษณะการเสนอจากล่างขึ้นสู่ (bottom-up) และในยุคถัดมาคือยุคที่ 2-4 หรือปัจจุบัน สถาบันที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการกำหนดนโยบายได้แก่สภา (โดยคณะกรรมการด้านคมนาคม) คณะรัฐมนตรีและกระทรวงคมนาคม (โดยกรมการบินพาณิชย์ทำอากาศยานแห่งประเทศไทย) มีการพิจารณาเสนอและตัดสินใจนโยบายดังกล่าวทั้งจากบนสู่ล่างและจากล่างขึ้นสู่บน โดยปัจจัยที่มีอิทธิพล ต่อความล้มเหลวในยุคที่ 1 คาบเกี่ยวกับยุคที่ 2 ถือว่าล้มเหลวเพราะเกิดเหตุการณ์ผันผวนทางการเมืองจวบจนในยุคที่ 3 คาบเกี่ยวกับยุคที่ 4 หรือในปัจจุบันในแนวโน้มของปัจจัยที่มีอิทธิพลสู่ความสำเร็จของนโยบายดังกล่าวคือ เพื่อรองรับความเจริญเติบโตของสนามบินแห่งเก่าที่ดอนเมืองและความต้องการเป็นศูนย์กลางการบินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามนโยบายของรัฐบาลในยุคปัจจุบันคือ ยุคนายชวน หลีกภัย กำหนดนโยบายการก่อสร้างทำอากาศยานพาณิชย์ กรุงเทพฯ แห่งที่ 2 น่าจะมีแนวโน้มประสบผลสำเร็จและสามารถแปลงเป็นนโยบายก่อสร้างได้ในที่สุด

กรกช ศิริโชค, (2538) ทำการศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการกำหนดนโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งจากการวิจัยพบว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 ซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2529 ถึง พ.ศ.2535 นั้น แม้ว่าจะจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่รวมสามครั้ง ได้แก่ โครงสร้างทางการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย (พ.ศ. 2529-2531) แบบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2531-2534) และแบบเผด็จการ (พ.ศ.2534-2535) แต่กระบวนการกำหนดแผนฯ ทั้งในขั้นตอนการเรียกร้อง การรวบรวมข้อเรียกร้องและการกำหนดแผนฯ นั้น ตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทหลักทั้งสามขั้นตอนดังกล่าว ได้แก่ ข้าราชการประจำ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าระบบการเมืองไทยเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย ทั้งนี้ การทำหน้าที่ของข้าราชการประจำอาศัยอำนาจตามกฎหมายพระราชบัญญัติคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ที่สภานิติบัญญัติมอบอำนาจให้หน่วยงานราชการทำหน้าที่พิจารณากำหนดแผนฯ และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานราชการยังเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทหลักในการกำหนดแผนฯ ได้แก่ ความล้มเหลวทุกครั้งที่มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้แผนการศึกษาแห่งชาติเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยยังพบว่า ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ย 10 เปอร์เซ็นต์ต่อเนื่องกันในช่วง พ.ศ. 2529-2531 เป็นปัจจัยแวดล้อมความสำคัญที่มีอิทธิพลในการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 นี้



กระวีร กุสุวรรณ, (2538) ทำการศึกษาเรื่อง การกำหนดนโยบาย และการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้มีแนวความคิดและได้กำหนดนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้นานกว่า 30 ปีมาแล้ว แต่เนื่องจากนโยบายที่กำหนดขาดความชัดเจน ทั้งในด้านภาพรวมและแนวทางที่จะให้รัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะและสภาพที่แตกต่างกันนำไปปฏิบัติ รวมทั้งไม่มีการประสานนโยบายอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรและในบางครั้งในทางปฏิบัติเอง รัฐบาลกลับมีการดำเนินการที่เป็นกระแสนย้อนกลับสวนทางกลับนโยบายที่กำหนด เช่น มีนโยบายที่จะส่งเสริมบทบาทเอกชน แต่กลับมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของรัฐวิสาหกิจ แต่กลับออกระเบียบกฎเกณฑ์และควบคุมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมิให้มีความคล่องตัว หน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีการเปลี่ยนแปลงและขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งเจ้าหน้าที่กำหนดนโยบายขาดความรู้และความเข้าใจในปัญหาของรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง

ความพยายามของรัฐในการกำหนดนโยบายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เริ่มจะมีผลเป็นรูปธรรมอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2538 กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะงานและภารกิจและกำหนดระบบการประเมินผลดำเนินงานให้เป็นที่ยอมรับทั้งฝ่ายผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน ในลักษณะของความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐวิสาหกิจ กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจยังคงเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ การใช้จ่ายตามงบประมาณของรัฐวิสาหกิจทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว นอกจากนั้นรัฐวิสาหกิจยังไม่เป็นแหล่งที่มีแรงงานเป็นจำนวนมากและมีอำนาจการต่อรองสูง การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงไม่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม

ไพสิทธิ พุฒพนาทรัพย์, (2538) ได้ทำการศึกษาเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายวางแผนครอบครัวของไทย เป็นผลจากความขัดแย้งของแนวความคิดในการพัฒนาประเทศสองแนวทาง คือ แนวคิดนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ และแนวคิดที่เน้นความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยม ความขัดแย้งนี้ก่อให้เกิดนโยบายประชากร 2 แนวทาง คือนโยบายส่งเสริมการเพิ่มประชากร และนโยบายการวางแผนครอบครัว กระบวนการในการกำหนดนโยบายนี้ ยังมีลักษณะเป็นเชิงวิวัฒนาการ และเป็นกระบวนการที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีอิทธิพลซึ่งกัน และกันระหว่างสถาบันต่าง ๆ กับโครงสร้างสถาบัน โครงสร้างอำนาจภายใต้สภาพ และกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของยุคสมัยนั้น นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการที่ได้รับอิทธิพล และมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศเป็นอย่างมาก สำหรับปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในกระบวนการกำหนดนโยบายได้แก่ การผลักดัน และการสนับสนุนจาก

สถาบันต่างประเทศ ความสามารถของบุคลากรในสถาบันฝ่ายสนับสนุน ความสำเร็จของการสัมมนาทางวิชาการ ผลสำเร็จของโครงการวิจัยอนามัยครอบครัวโพธาราม และการจัดตั้งสถาบัน ศูนย์ศึกษาประชากรในมหาวิทยาลัยต่างๆ จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการดังกล่าว สามารถนำมาเป็น "แบบอย่าง" ของการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบาย

อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้ถือว่าเป็นการกำหนดนโยบายจากเบื้องบน เนื่องจากสถาบันที่มีบทบาท และมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย จะเป็นสถาบันในฝ่ายรัฐบาล และข้าราชการนักวิชาการระดับสูง ที่มีความคิดเห็นแย้งกัน โดยที่ฝ่ายประชาชนไม่มีส่วนร่วม

พัฒนา ศุกรสูตร, (2539) ทำการศึกษาเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2534 ในปี 2535 ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น แท้จริงแล้วมาจากความต้องการของกลุ่มทางการเมืองจำนวนหนึ่ง ที่เห็นความไม่ชอบธรรมในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเนื้อหาไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกซึ่งอาจเป็นบุคคลในคณะ รสช. มาเป็นนายกรัฐมนตรี กลุ่มดังกล่าวจึงมีการเคลื่อนไหว ในการต่อต้านคณะ รสช. จริง จึงมีการเคลื่อนไหวอีกครั้งอย่างกว้างขวาง ในการต่อต้านนายกรัฐมนตรีที่มาจากคนภายนอก รัฐสภา ประเด็นในการต่อต้านคณะ รสช. ได้เปลี่ยนแปลงประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งนี้ เนื่องจากเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญแล้ว จะทำให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และปิดกั้นโอกาสของบุคคลในคณะ รสช. ไม่ให้เข้ามามีอำนาจทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงประเด็นดังกล่าว นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ เพราะเป็นการเปลี่ยนประเด็นจากความต้องการของบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ขยายออกไปเป็นความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มผลักดันภายนอกในรัฐสภาที่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น กลุ่มผู้คัดค้านแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงสามารถแสวงหาแนวร่วมได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการล้มล้างอำนาจ รสช. และแก้ไขรัฐธรรมนูญในที่สุด

ศุภณัฐ อริยะมงคล, (2540) ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์ผลสำเร็จในเชิงนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ : การเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาระหว่างชาติซีเกมส์ ครั้งที่ 18 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งพบว่า ความสำเร็จของนโยบายการพัฒนาการกีฬา การจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ ครั้งที่ 18 ที่จังหวัดเชียงใหม่ เกิดขึ้นจากการวางแผน และการกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอน มีการเตรียมการในระยะยาว จากมติคณะรัฐมนตรีในปี 2534 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยจัดให้มีคณะกรรมการอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ รับผิดชอบงานแต่ละด้าน และที่สำคัญคือ มีการติดตามและประเมินผล คอยรายงานความก้าวหน้าให้กับคณะรัฐมนตรีทราบทุกระยะ และคณะกรรมการทุกคณะมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องไปชี้แจงรายงานความก้าวหน้าให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้นคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยประสานงานที่ีระหว่าง รัฐบาล กับสมาคมกีฬาต่าง ๆ ในเรื่องงบประมาณ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ นอกจากนั้นคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทย ยังได้ประสานงานระหว่างเอกชนกับสมาคมกีฬาต่าง ๆ ในเรื่องสิทธิประโยชน์ได้เป็นอย่างดี การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นวิวัฒนาการของประสบการณ์ของฝ่ายต่าง ๆ จากการที่ประเทศไทยได้เคยเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์มาแล้ว 4 ครั้ง และเอเชียนเกมส์มาแล้ว 3 ครั้ง จึงได้มีการจัดการและการเตรียมแก้ปัญหาต่าง ๆ ไว้รอบคอบ โดยจัดเป็นหมวดหมู่ แล้วนำมาแก้ไขเป็นจุด ๆ โดยมีคณะรัฐมนตรีคอยให้ความช่วยเหลือ การตีความตามนโยบายของรัฐบาลของสมาคมกีฬาต่าง ๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่นการกีฬาแห่งประเทศไทย กรมพลศึกษาและจังหวัดเชียงใหม่ ต่างมีความเข้าใจในนโยบายชัดเจนเหมือนกัน จึงมีส่วนทำให้การนำนโยบายปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ข้อสังเกตในด้านดี คือ ความสำเร็จในการจัดการแข่งขันซีเกมส์ครั้งที่ 18 นั้น เกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ คือ จังหวัดเชียงใหม่ คณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการจัดการแข่งขันซีเกมส์ครั้งที่ 18 ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีแต่ละรัฐบาลเป็นหน่วยงานสั่งการและปรับปรุงแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องให้ตลอดเวลา จากสมัยรัฐบาลนายท้าวทศพร และรัฐบาลนายท้าวทศพร ศิลปอาชา คณะกรรมการสำคัญ 5 คณะ คือ คณะกรรมการฝ่ายจัดเตรียมสถานที่แข่งขัน คณะกรรมการฝ่ายจัดเตรียมนักกีฬาเพื่อการแข่งขัน คณะกรรมการฝ่ายประสานงานระหว่างประเทศ คณะกรรมการฝ่ายสิทธิประโยชน์และคณะกรรมการฝ่ายการเงิน มีบทบาทมากและไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเลย จึงทำให้การดำเนินงานนโยบายทำได้อย่างรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพในแง่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อสังเกตความบกพร่อง คือ คณะกรรมการวิทยาศาสตร์การกีฬาเทคนิคกีฬา การบริหารโครงการ ยังมีจุดอ่อนในเรื่องการขาดแคลนบุคลากรที่ชำนาญเฉพาะ ขาดอุปกรณ์ในการให้บริการให้ทั่วถึง การงบประมาณสนับสนุนล่าช้า ทำให้การก่อสร้างและปรับปรุงสนามการแข่งขันล่าช้าจากที่กำหนดไว้เดิม การจัดโปรแกรมการแข่งขันช้าช้อน ไม่ประสานงานกันระหว่างสมาคมกีฬาแต่ละประเภท กับผู้ควบคุมสนามแต่ละสนาม ขาดเครื่องมือสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่สนาม ข้อเสนอแนะ ในด้านพัฒนานโยบาย คือ การเตรียมสนามการแข่งขันควรสร้างหรือปรับปรุงให้สำเร็จก่อนการแข่งขันจริงอย่างน้อย 6 เดือน เพื่อที่จะได้ตรวจสอบเตรียมความพร้อม การขอรับเงินสนับสนุนแต่ละ สมาคมควรมีการเตรียมการปฏิบัติทำเป็นแผนล่วงหน้าชัดเจนมาพร้อมกับเอกสารรายละเอียด เพื่อให้กรรมการฝ่ายเงินอนุมัติ โดยไม่เกิดความล่าช้า และควรให้คณะกรรมการทุกคณะ และสมาคมกีฬาที่เกี่ยวข้อง มีความรับผิดชอบต่อการกระทำที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนด และควรมีแผนงานระยะยาว

ในการเตรียมนักกีฬาและสนามแข่งขันในการจัดการแข่งขันกีฬาในระดับประเทศหรือระดับนานาชาติ เพื่อให้นโยบายมีความพร้อมและสมบูรณ์ในแง่การปฏิบัติมากที่สุด

ศักดิ์ชาย พิทักษ์วงศ์, (2540) ศึกษาความสอดคล้องระหว่างนโยบายแผน และผลการดำเนินงานของการกีฬาแห่งประเทศไทย ตามนโยบายด้านการกีฬาของรัฐ และแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า (1) นโยบายด้านการกีฬาของรัฐ และแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มีความสอดคล้องกับนโยบายและแผนการปฏิบัติการของ กกท. ในขณะเดียวกัน พบว่าแผนปฏิบัติการของ กกท. ไม่ครอบคลุมแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ด้านการพัฒนาโภชนาการกลับการกีฬา และการพัฒนาการกีฬาเพื่อการอาชีพ รวมทั้งไม่ครอบคลุมนโยบายด้านการกีฬาของรัฐ ด้านสวัสดิการนักกีฬา และการให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการกีฬา (2) ผลการประเมินแผนงานพัฒนาการกีฬาด้านพื้นฐาน ภาระโครงการคัดสรร 4 โครงการ พบว่า ผลการดำเนินงานส่วนใหญ่มีคุณภาพตามเกณฑ์ (3) กลยุทธ์การจัดทำแผนปฏิบัติการของ กกท. ให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการกีฬาของรัฐ และแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ควรบูรณาการวิธีจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ร่วมกับผลการประเมิน และการประเมินตามแรงขับของกลยุทธ์ของเขน

พรรณพิมล สุวรรณทัต, (2541) ศึกษาเรื่องการก่อเกิดการพัฒนาและนโยบายการแข่งขันกีฬากอนพิการครั้งที่ 7 การก่อเกิดนโยบาย สืบเนื่องจากที่ประชุมสหพันธ์เฟลสปิกเกมส์ ที่จังหวัดภูเก็ต เมื่อปี 2534 ฝ่ายข้าราชการประจำโดยกรมพลศึกษาเป็นผู้นำเสนอ และรัฐบาลไทยมีมติรับเป็นเจ้าภาพเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2535 หลังจากนั้นจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 6 ปี ผลการดำเนินการยังไม่คืบหน้าไปเท่าใดนัก เพิ่งจะเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมประมาณ เดือนเมษายน 2541 ทั้งนี้เพราะสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองบ่อยครั้ง ทำให้มีการเปลี่ยนคณะกรรมการการจัดการแข่งขันรวม 6 ชุด และทำให้นโยบายไม่ชัดเจนขาดความต่อเนื่องและขาดประสิทธิภาพการพัฒนานโยบายเป็นไปในลักษณะก้าวหน้า แต่ล่าช้า ส่วนด้านสถานภาพของนโยบายไม่เป็นที่แพร่หลาย และขาดสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐ เอกชน และประชาชน โดยพิจารณาแต่ละประเด็นดังนี้ คือ 1) ด้านสาระของนโยบาย ขาดความชัดเจน ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ผู้ปฏิบัติไม่อาจรับรู้และนำไปปฏิบัติได้ จึงทำให้นโยบายด้านการจัดการแข่งขันกีฬากอนพิการไม่พัฒนาก้าวหน้าเท่าที่ควร 2) ด้านผู้นำรัฐบาล มิได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง ขาดการผลักดันให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 3) ด้านองค์กรที่รับผิดชอบ กรมพลศึกษาโดยส่วนพัฒนาการกีฬา ซึ่งรับผิดชอบการจัดการแข่งขันเฟลสปิกเกมส์โดยตรงได้ดำเนินการมาโดยตลอด แต่่นโยบายและผู้บริหาร คือ อธิปไตยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้การดำเนินงานติดขัด นอกจากนี้องค์การด้านการกีฬาของเอกชนของคณพิการมีเพียงสมาคมเดียว คือ สมาคมกีฬากอนพิการแห่งประเทศไทย แต่รับผิดชอบกีฬากอนพิการถึง 15 ประเภทกีฬา จึงทำให้พัฒนาไปล่าช้า และขาดงบประมาณสนับสนุน จึงทำให้ขาดอุปกรณ์กีฬา

และไม่มีสนามกีฬา ฝึกซ้อมของคนพิการ โดยเฉพาะทำให้กีฬาคนพิการไม่สามารถพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ 4) ด้านบุคลากร บุคลากรทางการกีฬามีจำกัดและส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการประจำ และประมาณ 70% จะเข้ากับคณะกรรมการเอเชียนเกมส์ด้วย จึงทำให้ปัญหาด้านการบริหารและจัดการ เพราะต้องรับงาน 2 ด้าน ทำให้การดำเนินงานด้านเฟสปีคเกมส์ทำได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ยังท่วมท้นให้เอเชียนเกมส์มากกว่า 5) ด้านการประสานงาน โดยที่มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง จึงมีปัญหาด้านการประสานงาน จนถึงคณะกรรมการชุดที่ 6 ได้มีการกำหนดนโยบายและหน้าที่รับผิดชอบชัดเจนมากขึ้น 6) ด้านการติดตามและประเมินผล ขาดการติดตามละประเมินผลอย่างใกล้ชิด จึงทำให้ตลอดระยะเวลา 6 ปี ที่ผ่านมา การดำเนินงานขาดประสิทธิผลและไม่พัฒนาเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดผู้นำที่เข้มแข็ง จนกระทั่งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นประธานที่ปรึกษาการจัดการแข่งขันเมื่อเดือนเมษายน 2541 จึงมีการควบคุม ติดตามอย่างใกล้ชิด ทำให้งานคืบหน้าไปมากขึ้นเมื่อใกล้เวลาแข่งขัน 7) ด้านงบประมาณและสิทธิประโยชน์ เนื่องจากเฟสปีคเกมส์ได้รับงบประมาณ จากรัฐบาลเพียง 380 ล้านบาทนั้น ไม่มีสิทธิประโยชน์การเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า ประกอบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 8) ด้านการประชาสัมพันธ์ ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีเพราะขาดงบประมาณสนับสนุน ทำให้สาธารณชนทั่วไปไม่รู้จัก และไม่สนใจเท่าที่ควร 9) ทักษะคนที่ติดต่อคนพิการ สาธารณชนและสังคมไทย ยังมีความนิยมที่ผิดๆ ต่อคนพิการ ยังไม่เปิดโอกาสให้คนพิการได้แสดงความสามารถ และไม่ยอมรับคนพิการเท่าที่ควร และมองว่ากีฬาคนพิการ เป็นการนำคนพิการมาทรมานไม่น่าสนุก ตื่นเต้นเร้าใจเท่ากีฬาคนปกติ ยิ่งเอเชียนเกมส์มาจัดแข่งขัน ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน จึงทำให้คนสนใจเอเชียนเกมส์มากกว่า 10) ปัญหาด้านตัวนักกีฬาคนพิการ นักกีฬาคนพิการเมื่อมาเก็บตัวฝึกซ้อมเพื่อเตรียมการแข่งขัน ทำให้ไม่มีรายได้เลี้ยงครอบครัว ดังนั้นจึงต้องมีงบประมาณให้แก่นักกีฬาคนพิการด้วย ซึ่งมีจำกัด

วรรณยุกต์ ไวยวุฒิ, (2541) ทำการศึกษาเรื่องกำหนดนโยบายโทรทัศน์เสรี ในสมันรัฐบาล นายอนันต์ ปันยารชุน (สมัยที่ 2) ซึ่งมีผลการศึกษาดังนี้คือ กระบวนการในการกำหนดนโยบายโทรทัศน์เสรีประกอบด้วย คือ ขั้นตอนต่าง ๆ 4 ขั้นตอน คือ ขั้นการก่อรูปแนวคิดด้วยโทรทัศน์เสรี ขั้นการแสวงหาทางเลือก ขั้นการยกร่างนโยบายและขั้นการตัดสินใจและประกาศใช้นโยบาย และปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายโทรทัศน์เสรี ได้แก่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร ความตื่นตัวของประชาชน การสนับสนุนจากต่างประเทศและปัจจัยด้านผู้นำ รวมทั้ง กลุ่มที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายโทรทัศน์เสรี ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มเทคโนโลยี กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจ

คุณฐิติ วิสุทธิศักดิ์ชัย, (2541) ศึกษาเรื่องการปฏิบัติตามนโยบาย การจัดการแข่งขันกีฬาคนพิการ ครั้งที่ 7 ซึ่งมีผลการศึกษาดังนี้ คือ 1) นโยบายของรัฐบาลต่อการแข่งขันกีฬาคนพิการ ไม่มีความต่อเนื่อง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ในระดับขององค์การบริหารงาน และทำให้ขาดความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลง ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร 2) ในกระบวนการจัดองค์กร การบริหารงานในการจัดการแข่งขัน มีการจัดองค์กรที่ดี มีการแบ่งภาระหน้าที่ให้เห็นอย่างชัดเจน ปัญหาและอุปสรรคอยู่ที่การขาดงบประมาณในการผลักดันงาน และการดำเนินการยังคงเป็นระบบราชการ ซึ่งต้องอาศัยข้าราชการ ในการบริหารงาน และดำเนินการ ทำให้ขาดความคล่องตัวและขาดความเชี่ยวชาญด้านกีฬาคนพิการ ซึ่งเป็นปัญหาอย่างยิ่ง 3) ผลของการจัดการแข่งขันกีฬาคนพิการ มีส่วนสำคัญ เป็นอย่างยิ่งต่อการผลักดันนโยบายของรัฐบาล และองค์กรเพื่อคนพิการต่าง ๆ ได้หันมาให้ความสนใจต่อการแก้ปัญหาคนพิการมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพราะได้เห็นถึงศักยภาพของคนพิการว่าด้อยไปกว่าคนธรรมดา แต่ขึ้นอยู่กับโอกาสที่สังคมจะมอบให้เขาเหล่านั้นได้แสดงความสามารถหรือไม่ ซึ่งการแข่งขันกีฬาในครั้งนี้ถือว่า มีผลสำเร็จในแง่ของการสร้างความเสมอภาคให้กับคนพิการ มีเวลาเพียง 20 วัน หลังการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ในการเตรียมการแข่งขัน เตรียมสนาม และที่พักนักกีฬา เป็นจุดบกพร่องของการวางแผนของฝ่ายนำ ที่การแข่งขันมีระยะเวลาใกล้เคียงกันมากซึ่งทำให้การเตรียมงานของการแข่งขันกีฬาคนพิการ ต้องประสบอุปสรรคเพิ่มขึ้น

จิรพรรณ ปุณเกษม, (2542) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งสรุปได้ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มกำหนดขึ้นจากฐานคติที่แต่ละกลุ่มให้ความสำคัญต่อนโยบายสาธารณะ และฐานคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านจิตสำนึก จิตสาธารณะ การเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกันและการใช้เหตุผลควบคู่กับแนวหลักประชาธิปไตยในการตกลง การดำเนินงานปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มที่ทุกกลุ่มนำมาใช้ คือ การระดมทรัพยากรของกลุ่มเพื่อเตรียมไว้ใช้ต่อตรงกับกลุ่มตัดสินใจ ทรัพยากรเหล่านั้น ได้แก่ การระดมผู้รู้ การแสวงหาองค์ความรู้ การเตรียมช่องทางสื่อสารมวลชน การปลุกจิตสำนึกของสมาชิก การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การขยายขนาดของกลุ่มหรือจำนวนสมาชิก และเพิ่มความเหนียวแน่นของสมาชิกในกลุ่มให้สูงขึ้น เพื่อเสริมสร้างสถานภาพของกลุ่มให้ได้เปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มถูกกำหนดโดยสถานการณ์ความขัดแย้งขณะนั้น ความสนใจของกลุ่มผู้ตัดสินใจและสถานภาพของกลุ่ม สำหรับสถานการณ์ที่มีแบบแผนความขัดแย้งลักษณะทั่วไป ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่หาผู้กรณีเป็นการเฉพาะไม่ได้จะไม่มี ความขัดแย้งรุนแรง ผนวกกับได้มีการสร้างความมุ่งมั่นของกลุ่มผู้ตัดสินใจร่วมกัน โดยจัดตั้งคณะทำงานที่มีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ เป็นการเปิดเวที

ระดมความคิดเชิงวิชาการ ทำให้มีการใช้เหตุผลตามหลักวิชาการในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของนโยบายร่วมกัน นับเป็นการป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ก่อนแล้ว ดังนั้น ยุทธศาสตร์การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่กลุ่มต่างเลือกใช้จึงขึ้นอยู่กับสถานภาพของกลุ่ม กรณีที่กลุ่มมีคุณลักษณะของกลุ่มต่างเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน จะแสดงความเป็นพันธมิตรต่อกัน ส่วนกลุ่มที่เห็นว่าพลังของกลุ่มเพียงพอกับการกิจแล้วจะไม่ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น นอกจากนี้กลุ่มยังมีวิธีให้คู่กรณียินยอม โดยใช้เหตุผลตามหลักวิชาการที่ดีกว่าสยบข้อโต้เถียง และใช้การเป็นพรรคพวกเดียวกันสร้างความพึงพอใจแก่กลุ่มผู้ตัดสินใจและกลุ่มการมีระดับการมีส่วนร่วมตั้งแต่การมีสมาชิกอยู่ในกลุ่มตัดสินใจ จัดทำร่างกฎหมายทั้งฉบับหรือบางส่วน หรือข้อคิดเห็นของกลุ่มเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ ซึ่งกลุ่มมีวิธีนำเสนอ 2 วิธี เสนอโดยตรงต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ ทั้งแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ โดยติดต่อสมาชิกของกลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจหรือเสนอโดยอ้อมที่จัดทำได้เฉพาะกลุ่มที่มีทรัพยากรล้อมวลชน งานวิจัยนี้ให้ข้อเสนอแนะว่าการส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากจะขยายจำนวนสมาชิกและสร้างความเหนียวแน่นของสมาชิกแล้ว กลุ่มควรได้พัฒนาให้เป็นกลุ่มที่มีความรู้ในประเด็นภารกิจของตนเป็นอย่างดี เพื่อใช้เป็นพลังอำนาจของกลุ่มอีกทางหนึ่ง

สนธยา คุณปลื้ม, (2542) ทำการศึกษาเรื่องการคมนาคมขนส่งของประเทศไทย ศึกษากรณีแผนหลักการขนส่ง พ.ศ. 2540-2549 ผลจากการศึกษาพบว่า สาเหตุสำคัญของแผนหลักการขนส่ง พ.ศ. 2540-2549 ซึ่งประกอบไปด้วยแผนนโยบาย 10 ประการ ที่มีความสอดคล้องและครอบคลุมตามปรัชญาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2549 ซึ่งเน้นความเสมอภาคและการกระจาย โอกาส คุณภาพชีวิตของประชาชน

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนหลักการขนส่ง พ.ศ. 2540-2549 คือ กระทรวงคมนาคมยึดถือตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ไม่ได้มีการประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบการขนส่งอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีความล่าช้าในการจัดทำแผนและการพิจารณาอนุมัติแผนเพื่อจะได้นำไปปฏิบัติตามแผนและนโยบายต่อไป และปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีที่รัฐจะนำนโยบายหนึ่งใดไปปฏิบัติแล้วจะกระทบถึงความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีการประชาพิจารณ์เสียก่อน ซึ่งการจัดทำแผนหลักการขนส่งครั้งนี้ยังขาดในส่วนนี้

ชาญยุทธ เสงตระกุล, (2543) ทำการศึกษาเรื่องนโยบายด้านการสื่อสารของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีโทรทัศน์บอกรับสมาชิก (เคเบิลทีวี) จากการศึกษาพบว่า โทรทัศน์บอกรับสมาชิกได้มีการพัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่อง จากสถานีที่เปิดเฉพาะวิดีโอ พัฒนาไปเป็นรับสัญญาณจากดาวเทียม

ต่างประเทศและแปลงสัญญาณไปสู่สมาชิกทางด้าน ในปัจจุบันมีช่องรายการที่หลากหลายของรูปแบบ เพื่อการบริการสมาชิกกว่า 50 ช่องรายการ สำหรับนโยบายของรัฐในเรื่องนี้ ยังมีปัญหาเจ้าหน้าที่ ซึ่งกำกับดูแลมีอยู่ 2 หน่วยงาน คือ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อ.ส.ม.ท.) และกรมประชาสัมพันธ์ ยังสับสนในเรื่องการทำงาน ทิศทางการปฏิบัติ ในอนาคตต้องอาศัยกฎหมายที่รัฐ ต้องกำหนดนโยบายให้ชัดเจน ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลง เทคโนโลยีที่รวดเร็ว หน่วยงานของรัฐ ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมทั้งแก้กฎระเบียบให้เหมาะสม ทันสมัย ตลอดเวลาอีกด้วย

จริยา ม่วงแก้ว, (2543) ทำการศึกษาเรื่องประสิทธิผลในการทำแผนพัฒนาการกีฬา เพื่อมวลชนไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีการจัดสร้างสวนสุขภาพ ในส่วนภูมิภาค ซึ่งจากการศึกษาพบว่า 1) ความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 ส่วนอีก 6 ตัวแปรที่เหลือไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผล ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) การจัดสร้างสวนสุขภาพแห่งที่ 1 และ 2 ตามเกณฑ์ของ กกท. มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.00 และ 0.01 ตามลำดับ 3) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการกีฬาเพื่อมวลชน ได้แก่ งบประมาณไม่เพียงพอ ขาดข้อมูลข่าวสารสนเทศ ขาดบุคลากรในการปฏิบัติงานและขาดสถานที่ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก

มนตรี ไชยพันธ์, (2546) ทำการศึกษาเรื่องนโยบายของรัฐด้านการกีฬา (พ.ศ. 2502-2546) ซึ่งจากผลของการศึกษา พบว่า มีนโยบายสาธารณะด้านการกีฬาที่กำหนดโดยภาครัฐหลาย รูปแบบ อันได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาในระดับพระราชบัญญัติ อาทิ พระราชบัญญัติการ กีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 กฎหมายที่เป็นพระราช กฤษฎีกา ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2507 นโยบาย ของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาด้านการกีฬา พ.ศ. 2502-2546 ด้านการกีฬามีจำนวน 12 คณะ มีมติที่ ประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2502-2546 ด้านการกีฬา 233 เรื่อง มีแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติที่เป็น แผนแม่บทด้านการกีฬา 3 ฉบับ นอกจากนี้แล้วยังมีการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการนำ นโยบายสาธารณะด้านการกีฬาของรัฐไปปฏิบัติ ซึ่งพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการอัน ได้แก่ นโยบายรัฐด้านการกีฬายังไม่ชัดเจน การทำความเข้าใจกับนโยบายหรือนิเทศแผนผังต้อง ปรับปรุง ขาดความเชื่อมโยงระหว่างแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ขาดการบูรณาการและการมี ส่วนร่วมแบบองค์รวม ขาดการติดตามประเมินผลและการรายงานที่ดี การสนับสนุนนโยบายด้าน การกีฬาอยู่ในระดับน้อย

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้แล้วนั้น พบว่า มีงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในด้านต่างๆหลายเรื่อง ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การนำ

นโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาที่มีมากเช่นกัน ซึ่งมักจะเป็นในแง่ของวิทยาศาสตร์การกีฬา การพลศึกษา การแข่งขันกีฬาต่างๆ เป็นต้น

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการกีฬาโดยตรงนั้น เท่าที่ได้สำรวจดูไม่ปรากฏว่าเคยมีการศึกษาวิจัยมาก่อน แต่สามารถได้ประโยชน์จากการศึกษาสาระสำคัญของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะในด้านอื่นๆ และจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาหรือพลศึกษา ในแง่มุมอื่นๆ ที่อาจสามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์มายังงานวิจัยเรื่องนี้ได้ตามสมควร เช่น ทำให้ทราบถึงนโยบายสาธารณะด้านการกีฬาในประเทศไทย โดยภาพรวม ทำให้ทราบถึงภารกิจหรือกิจกรรมด้านการกีฬาที่มีในประเทศไทยในช่วงเวลาต่าง ๆ ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของกีฬากับความมั่นคงของชาติ ทำให้ทราบถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเป็นการศึกษาเทียบเคียงจากกรณีศึกษาของนโยบายสาธารณะในด้านอื่น ๆ ที่มีการศึกษาวิจัยกันไว้หลายชิ้นกับนโยบายสาธารณะด้านการกีฬา เป็นต้น

2.5. กรอบความคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม และได้ศึกษาถึงทฤษฎี แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยในข้างต้นแล้วนั้นสามารถที่จะกำหนดเป็นกรอบความคิดในการวิจัยได้โดยนำทฤษฎี แนวคิด ดังกล่าวมาสัมพันธ์กัน ให้สอดคล้องกับสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ อันได้แก่

2.5.1 แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งในที่นี้มุ่งเน้นไปที่

ตัวแบบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบกลุ่ม และตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป

2.5.2.แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ ซึ่งในที่นี้มุ่งเน้นไปที่ความมั่นคงด้าน

อธิปไตย และความมั่นคงด้านสังคมเป็นหลัก

2.5.3.แนวคิดเรื่องการศึกษา ซึ่งในที่นี้มุ่งเน้นไปที่อุดมการณ์ที่แท้จริงของการกีฬา

ซึ่งก็คือ สุขภาพและมิตรภาพ (health and friendship) ของบุคคลทั้งผู้เล่นและผู้ดูเป็นสำคัญ หัวใจสำคัญที่สุดของการกีฬาก็เพื่อมุ่งส่งเสริมให้ผู้เล่นเกิดสุขภาพดี ทั้งทางกายและทางจิต กีฬาทำให้ร่างกายแข็งแรง ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ มีจิตใจร่าเริงแจ่มใส มีความอดทน ตราดตราต้องงานหนักได้ เพราะการกีฬาเสริมสุขภาพให้แข็งแรงได้ทั้งทางกายและจิตใจ สามารถสร้างคุณลักษณะที่ดีแก่ประชาชน ส่วนในด้านการเสริมสร้างมิตรภาพระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคน โดยใช้กีฬาเป็นสื่อกลางเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดี ซึ่งทำให้เกิดความรักสามัคคีมีมิตรภาพอันดีต่อกัน

อนึ่งการนำเสนอในลำดับต่อไปของ จะเป็นการกล่าวถึงความเป็นมาหรือพัฒนาการของนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาในประเทศไทย ที่จะเริ่มต้นตั้งแต่ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ.2475 ซึ่งผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐก็เปลี่ยนแปลงจากสถาบันพระมหากษัตริย์มาเป็นสามัญชน ในรูปแบบของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเป็นหลัก จะทำการนำเสนอจนกระทั่งถึง ปี พ.ศ.2546 คือในช่วงเวลาของรัฐบาลคณะที่ 54 ซึ่งมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย