

กรอบแนวความคิดและทฤษฎีในการวิเคราะห์

อาจกล่าวได้ว่าจุดหักเหของการศึกษาทางรัฐศาสตร์ที่เบนมาให้ความสนใจในด้านพฤติกรรมศาสตร์ เริ่มขึ้นแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา การศึกษาพฤติกรรมของกลุ่มทางการเมืองได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง แนวความคิดและทฤษฎีว่าด้วยการเมืองในช่วงนี้มุ่งความสนใจไปที่กลุ่มกับขบวนการทางการเมือง ผู้บุกเบิกในด้านนี้มี อาทิ เช่น Arthur F. Bentley (1948)<sup>1</sup> และ David B. Truman (1951)<sup>2</sup> ทั้งสองเชื่อว่าการศึกษาความเป็นจริงทางการเมืองมีผลทำให้คนหันเหไปศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มต่าง ๆ ที่ต่อสู้กันเพื่ออำนาจทางการเมือง ต่อมานักรัฐศาสตร์หลายคนอธิบายว่าการเมืองเป็นขบวนการอย่างหนึ่งที่กลุ่มต่าง ๆ พยายามมีอิทธิพลต่อกิจกรรมของรัฐบาลในทุกขั้นตอน ซึ่ง Bentley กล่าวว่า กิจกรรมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ของกลุ่มและ Truman เสนอว่าการเมืองเป็นเรื่องของการขัดแย้งระหว่างกลุ่ม

แนวความคิดพื้นฐาน

กล่าวสำหรับการเมืองนั้นเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก แล้วแต่จะพิจารณาจากแง่มุมใด ในส่วนของนักวิชาการที่สนใจพฤติกรรมการเมือง ให้ความหมายไว้ดังนี้

Laski กล่าวว่า การเมืองเป็นกิจกรรมที่มีจุดสนใจอยู่การแสวงหาผลประโยชน์

<sup>1</sup> Arthur F. Bentley, The Process of Government ; A Study of Social Pressure (Bloomington Indiana : Principia, Press, 1948)

<sup>2</sup> David B. Truman, The Government Process ; Polical Interest and Public Opinion (New York : Alfred A. Knopf, 1951, 1971)

ด้วยการแข่งขันกันในระดับบุคคล กลุ่มบุคคลต่อกลุ่ม และสังคมต่อสังคม<sup>3</sup>

Karl W. Deutch ให้ความเห็นว่า การเมืองเน้นในกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการว่าควรจะมีปฏิบัติอะไรในเรื่องสาธารณกิจ หรือมีหลักการสำคัญที่จะให้ใครทำอะไรจากการปฏิบัตินั้น ๆ<sup>4</sup>

ส่วน Lasswell ชี้ว่า การศึกษาเรื่องการเมืองเป็นเรื่องการศึกษาถึงอิทธิพล และผู้ใช้อิทธิพล<sup>5</sup>

Easton กล่าวว่า การเมืองหมายถึงการใช้อำนาจแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม สิ่งที่มีคุณค่าเหล่านี้คือผลประโยชน์ของบุคคล กลุ่ม และชุมชนนั่นเอง<sup>6</sup>

และ Lasswell ได้จำแนกคุณค่าไว้ 8 ประการด้วยกันคือ<sup>7</sup>

1. อำนาจ
2. ความรู้
3. ความมั่นคง
4. ความผาสุกในร่างกาย

<sup>3</sup> อ้างถึงใน S.S.Wolin, Politics and Vision (Little Brown and Company, 1960), p.10 - 11.

<sup>4</sup> Karl W. Deutch Politics and Government (Boston : Houghton Mifflin Company, 1974), p.8.

<sup>5</sup> อ้างถึงใน Oran R. Young, System of Political Science (Englewood Cliffs : Prentice - Hall, 1968), p.66.

<sup>6</sup> David Easton, A Framework for Political Analysis (Analysis (Anglewood : N.J. Prentice - Hall, 1965),

<sup>7</sup> Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society . A Framework for Political Inquiry (New Haven : Yale University Press, 1976), p.87.

5. ความชำนาญชำนาญ
6. ความรัก
7. ความชอบธรรมและความยุติธรรม
8. ความเคารพนับถือ

อย่างไรก็ตาม จุมพล ทนิตพานิช<sup>8</sup> ให้ความเห็นว่า

1. สิ่งที่มีคุณค่านั้นอาจหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าในทางการเมือง ได้แก่การมีส่วนร่วมในอำนาจ การมีเสถียรภาพ ความเสมอภาค เป็นต้น ในทางเศรษฐกิจ ได้แก่การมีอาชีพ รายได้ การอยู่ดีกินดี ในทางสังคมได้แก่การได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น
2. การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว จะมีลักษณะเป็นทางการเมืองหรือไม่เป็นทางการเมืองก็ได้ การจัดสรรหรือแบ่งปันที่เป็นทางการเมืองคือการจัดสรร หรือแบ่งปันที่ออกมาในรูปกฎหมาย นโยบายหรือคำสั่ง สำหรับการจัดสรรหรือแบ่งปันที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นทางการเมืองก็คือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนำเอานโยบายส่วนตัวมาเป็นนโยบายสังคม
3. การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าโดยทั่วไปแล้ว อาจจะต้องตกอยู่ในกำมือของบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้
4. การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล จะเข้ามาจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านี้ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะต้องมีอำนาจหรืออิทธิพล
5. แต่การมีหรือได้มาซึ่งอำนาจหรืออิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในกรณีของสังคมที่มีกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้มแข็งอยู่หลายกลุ่ม ทั้งในและนอกระบบการเมือง มิได้มีโดยง่าย จะต้องมีการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่เข้มแข็งเหล่านั้น และกลุ่มที่สามารถแข่งขันเอาชนะกลุ่มอื่นได้นั้น จึงจะมีโอกาสจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าได้

จะเห็นได้ว่านักรัฐศาสตร์ในปัจจุบันนี้มีทัศนะต่อการเมือง ในแง่ของระบบที่มีความหมายถึงปฏิสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า และการที่บุคคลหรือ

<sup>8</sup>จุมพล ทนิตพานิช "แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย." สถาบันและกระบวนการทางการเมือง (กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยสุโขทัยฯ, 2527, หน้า 6 ข 7.

กลุ่มบุคคลจะเข้ามาจัดสรรสิ่งเหล่านี้ได้ จะต้องมียอำนาจหรืออิทธิพลและ จุมพล ทนิมพานิช<sup>9</sup> ได้สรุปในท้ายที่สุดว่า

"การจะพิจารณาความหมายของกระบวนการทางการเมืองซึ่ง เป็นวิธีการได้มาและใช้ไปซึ่งอำนาจหรืออิทธิพล จึงน่าจะหมายถึงกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามแข่งขันหรือต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและอิทธิพล เพื่อใช้อำนาจหรืออิทธิพลที่ได้มาไปในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ขณะเดียวกันก็พยายามขยายอำนาจหรืออิทธิพลที่ได้มา ทั้งนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม"

ซึ่งแนวความคิดนี้ ผู้วิจัยคิดว่ามีความชัดเจนพอที่จะนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการพิจารณาบทบาทของกลุ่มผู้คัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน

อย่างไรก็ตามจากข้อสรุปแนวความคิดข้างต้นนั้น ได้ปรากฏศัพท์หลายคำซึ่งจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นไว้ขั้นหนึ่งก่อนดังนี้

#### กระบวนการทางการเมือง

กระบวนการทางการเมือง เป็น เรื่อง เกี่ยวกับการ เปลี่ยนแปลงมิใช่หยุดนิ่งอยู่กับที่เป็นปรากฏการณ์ที่มีการ เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาหรือ เป็นกิจกรรมที่มีความต่อเนื่องกัน กระบวนการทางการเมืองนั้น Arther F. Bentley และคณะเห็นว่า โดยหลักการแล้ว เป็น เรื่องของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ทางการเมืองการปกครองกับกลุ่มทางสังคม<sup>10</sup>

#### กลุ่มบุคคล

กลุ่ม เป็น เรื่องธรรมชาติของมนุษย์และสังคม ในด้านธรรมชาติของมนุษย์นั้น มนุษย์จำเป็นต้องอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งในด้านจิตใจและวัตถุ เบื้องต้นของการรวมกลุ่มของมนุษย์นั้น มักจะเป็นการรวมกันโดยอาศัยการผูกพันทางด้านครอบครัว เครือญาติ และความใกล้ชิดส่วน

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>10</sup> อ้างถึงในจุมพล ทนิมพานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

บุคคลเป็นหลัก กลุ่มที่เกิดจากความผูกพันในลักษณะ เครือญาติและความใกล้ชิดส่วนตัวนี้ถือว่าเป็นกลุ่มเบื้องต้นหรือกลุ่มปฐมภูมิ (Primary Group)

เมื่อสังคมได้ก้าวมาเป็นสังคมสมัยใหม่มากขึ้น โครงสร้างทาง เศรษฐกิจและสังคม การเมือง มีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น มีความหลากหลายในผลประโยชน์และความขัดแย้งในผลประโยชน์และมีแนวความคิดต่าง ๆ มากขึ้น อันเนื่องมาจากการแบ่งงานและการขัดแย้งต่อสู้แข่งขันในทาง เศรษฐกิจการ เมืองมนุษย์ได้ขยายตัวและรุนแรงมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นในการจัดตั้งกลุ่มในระดับสูงกว่ากลุ่มปฐมภูมิ ที่มีพื้นฐานบนธรรมชาติเดิมของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อใช้พลังกลุ่ม (Group Effort) ที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นเป็นกำลังในการปกป้อง ต่อรอง และแสวงหาผลประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจและการ เมืองตามวัตถุประสงค์ร่วมกัน กลุ่มประเภทนี้เรียกว่ากลุ่มทุติยภูมิ (Secondary Group) ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล ล้วนแต่เป็นกลุ่มทางสังคมประเภทกลุ่มทุติยภูมิ

#### แนวความคิด เรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล

สำหรับความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) นั้น David B. Truman อธิบายว่า คือกลุ่มของบุคคลที่มีทัศนคติร่วม (Shared Attitude) ร่วมกันจัดตั้งขึ้น และมีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะสถาบันใดก็ตาม หรือแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางโดยผ่านกระบวนการการเมือง กลุ่มนั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>11</sup>

.S.E. Finer กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบต่อการปกครองประเทศ<sup>12</sup>

<sup>11</sup> David B. Truman, The Government Process : Political Interests and Public Opinion, p.37.

<sup>12</sup> .S.E. Finer, "Interest Group and the Political Progress in Great Britain, "in Interest Groups on Four Continents ed, H,W, Ehrmann (Pittsburg Press, 1958), p.237,

.N.C. Hunt อธิบายว่ากลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) คือ องค์การใดที่แสวงหาอิทธิพลต่อนโยบายการเมือง โดยปราศจากความพอใจที่จะรับผิดชอบในการบริหารประเทศ<sup>13</sup>

สมพงษ์ ชูมาก กล่าวว่า กลุ่มอิทธิพลหมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา กลุ่มข้าราชการ สมาคมและขบวนการต่าง ๆ เช่น สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองยากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ทางการเมือง<sup>14</sup>

ส่วน แสวง รัตนมงคลมาศ กล่าวว่า การจะพิจารณากลุ่มอิทธิพลนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการนี้<sup>15</sup>

1. เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมกันของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการถูกบังคับให้รวม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น
2. โดยเจตนาของการรวมกลุ่ม ก็เพื่อจะใช้กลุ่ม เป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน มิใช่ร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด
3. เจตนาของการเข้าร่วมกลุ่มยังพาดพิงไปถึงความต้องการที่จะใช้กลุ่ม เป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

<sup>13</sup> .N.C. Hunt, "Pressure Group in the U.S.A., "Occidente, Vol XII (1956), p.114.

<sup>14</sup> สมพงษ์ ชูมาก, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร." รัฐศาสตร์นิเทศ (9 กรกฎาคม - กันยายน 2517), หน้า 18.

<sup>15</sup> แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง," ใน สัปดาห์การเมือง ชัยอนันต์ สมุทรวณิชและคนอื่น, บรรณาธิการ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 213.

อย่างไรก็ตาม แสวง รัตนมงคลมาศ มีความเห็นว่าศัพท์คำว่า "กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์" มักจะใช้ปะปนหรือทดแทนกันอยู่ตลอดเวลา<sup>16</sup>

ทางด้าน Francis G. Castles กล่าวว่า<sup>17</sup> กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) คือกลุ่มที่พยายามก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งโดยการดำเนินการผ่านกิจกรรมของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม และกลุ่มเหล่านี้มิใช่พรรคการเมือง Castles จำแนกกลุ่มอิทธิพลเป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) คือกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม

2. กลุ่มทัศนคติ (Attitude Group) คือกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือคุณค่าที่จำเพาะเจาะจง โดยสมาชิกของกลุ่มอาจไม่ได้มีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่มีทัศนคติร่วมกัน

แต่ในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกของกลุ่มเหล่านี้ มักจะเหลื่อมซ้อน (Overlap) กัน อยู่เสมอในการพิจารณา

ในส่วนของผู้วิจัยเอง มีความเห็นเช่นเดียวกับ มิศรา สตะเวทิน<sup>18</sup> ว่า

"เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างคำว่ากลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลแล้วจะพบว่ากลุ่มทั้งสองนี้มีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก จะต่างก็ตรงที่กลุ่มอิทธิพลนั้น นอกจากจะพูดถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังคำนึงถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวมและมีบทบาทในการสร้าง "อิทธิพล" ต่อรองกับรัฐบาลหรือกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจจะ เป็นกลุ่มอิทธิพลได้ เมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า กลุ่มอิทธิพลทุก ๆ กลุ่มจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกลุ่มบางกลุ่มที่มีอิทธิพล แต่ไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นของกลุ่มแต่อย่างใด เช่นกลุ่มนิสิต นักศึกษา เป็นต้น"

<sup>16</sup> แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน," สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 779.

<sup>17</sup> Francis G. Castles, "Pressure Group theory and its problems," Pressure Group and Political Culture: A Comparative Study (London: RKP, 1967), p1-3.

<sup>18</sup> มิศรา สตะเวทิน, "การก่อตัวของกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 14.

แนวความคิดในเรื่องการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ประเด็นสำคัญของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ก็คืออิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลด้านอนุรักษสิ่งแวดล้อม ต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้นกรอบแนวความคิดทางทฤษฎีจึงให้จุดเน้นหนักในเรื่องแนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลที่ส่งผลต่อกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาล

แต่ก่อนอื่น ผู้วิจัยจะขอทำความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า การตัดสินใจ (Decision Making) และการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ก่อน

การตัดสินใจหรือการตัดสินใจวินิจฉัย (Decision Making) หมายถึง "การตัดสินใจหรือตกลงใจเลือกหนทางใดหนทางหนึ่ง ที่เห็นว่าดีที่สุดหรือได้รับประโยชน์มากที่สุด จากบรรดาทางเลือกที่มีอยู่หลายหนทาง เพื่อเป็นแนวทางไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้"<sup>19</sup>

การกำหนดนโยบาย (Policy Making) ในส่วนของการกำหนดนโยบายมีผู้นิยามความหมายไว้หลายท่าน อาทิเช่น James Anderson กล่าวว่า "การกำหนดนโยบายของรัฐ คือแนวทางการกระทำของรัฐเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาดตัดตอนทางอุตสาหกรรม หรือราคาสินค้าทางการเกษตร"<sup>20</sup>

<sup>19</sup> มีนักวิชาการหลายท่านที่ให้ความหมายไว้ใกล้เคียงกัน เช่น ดิณ ปรัชญพฤทธิ และอิสระ สุวรรณผล, ปทานุกรมการบริหาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2514), หน้า 65. และ John M. Pfifner & Robert Presthus, Public Administration (New York : The Ronald Press, 1960), Peter Drecker, The Practice of Management (London : Hinerman Ltd., 1965)

<sup>20</sup> James E. Anderson ed., Politics and Economic Policy - Making (Reading Mass : Addison - Wesley, 1970), p.1.



ส่วน William Greenwood ให้ความหมายไว้ว่า "การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ อย่างทั่วไป เพื่อเอาไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"<sup>21</sup>

ทางด้าน Lasswell และ Kaplan กล่าวว่า นโยบายของรัฐหมายถึง "แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น ขึ้นประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ "<sup>22</sup>

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นมีความหมายที่ใกล้เคียงกันมาก กระทั่งมีผู้พิจารณาว่า "การศึกษา การกำหนดนโยบาย โดยแท้ที่จริงแล้วก็คือการศึกษถึงการตัดสินใจวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนั่นเอง"<sup>23</sup> ส่วน Richard W. Gable กล่าวว่า "การกำหนดนโยบายก็คือการตัดสินใจวิจัยประการหนึ่งนั่นเอง"<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup>William T. Greenwood, Management and Organizational Behavior Theories : An Interdisciplinary Approach (Ohio : South Western Publishing Co., 1965), p.222.

<sup>22</sup>Harold D. Lasswell & Abranam Kaplam, Power and Society (New Haven Yale University Press, 1970), p.71.

<sup>23</sup>Yehezkel Dror, Public Policymaking Reexamined (Seranton Penn : Chandler, 1968), p.13.

<sup>24</sup>Richard W. Gable, "Interest Groups As Polity Shapers," in Politics, and Economic Policy - Making, Ibid.,, p.4.

และ กุลธน ธนาพงศธร ได้ทำความเข้าใจมากขึ้น โดยกล่าวว่า

"ลักษณะของการตัดสินใจนั้น ที่จะถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบาย ได้นั้น จะต้องเป็นการตัดสินใจ เพื่อกำหนด หรือจัดตั้ง วัตถุประสงค์และเป้าหมายประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการ หรือ เพื่อสร้างประเด็นหรือกรณีล่วงหน้าหรือเพื่อวางแผนในการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ"<sup>25</sup>

ซึ่งในที่นี้ ผู้วิจัยจะใช้คำว่า "การตัดสินใจของรัฐ" ในความหมายเดียวกันกับ "การกำหนดนโยบายของรัฐ"

#### กระบวนการในการกำหนดนโยบาย

ในเรื่องกระบวนการในการกำหนดนโยบายนั้น มีนักวิชาการหลายท่านศึกษาและวางแนวทางเอาไว้ ซึ่งแนวทางเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นเพียงการจัดระบบความคิดเพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาเท่านั้น หากแต่ในทางปฏิบัติจริง กระบวนการต่าง ๆ อาจไม่ดำเนินไปตามขั้นตอน หรือดำเนินไปแต่ไม่ครบทุกขั้นตอนก็ได้

ในที่นี้ผู้วิจัยจะถือเอาแนวความคิดของ William W. Boyer<sup>26</sup> ซึ่งจำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เป็น 5 ขั้นตอนดังนี้คือ

#### 1. ขั้นเสนอความคิดริเริ่ม เกี่ยวกับนโยบาย (Initiating)

ขั้นนี้เป็นขั้นเริ่มแรกของนโยบาย ผู้ที่จะเสนอความคิดริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย อาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดก็ได้ นับตั้งแต่สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ข้าราชการประจำ

<sup>25</sup> กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 166.

<sup>26</sup> William W. Boyer, "Policy Making by Government Agencies," The National Administrative System, ed. Dean L. Yarwood, (New York : John Willy & Sons, 1971), p.120.

หรือประชาชนกลุ่มใดหรือบุคคลใดก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่มักจะเป็นฝ่ายริเริ่มโยบายนั้น มักจะได้แก่บุคคลในกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดใน 3 กลุ่มนี้ คือ รัฐสภา รัฐบาล (คณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำในตำแหน่งต่าง ๆ) และกลุ่มผลประโยชน์

## 2. ขั้นยกร่างนโยบายขั้นต้น (Preliminary drafting)

ขั้นตอนนี้ก็คือการถ่ายทอดความคิดริเริ่มนั้น ออกมาเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งอาจจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ หรือโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อยกร่างนโยบาย อย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะก็ได้

## 3. ขั้นการให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (Public Participation)

ก่อนที่จะนำเสนอโยบายที่ยกร่างในเบื้องต้น ไปยังผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบาย เพื่อพิจารณาตรวจสอบและประกาศใช้ต่อไปนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ยกร่างควรจัดการตรวจสอบร่างนโยบายนั้น ๆ การตรวจสอบที่สำคัญยิ่งของนโยบายคือ การตรวจสอบถึงการยอมรับนโยบายนั้น ๆ ของมหาชนโดยทั่วไป ซึ่งอาจกระทำได้ออย่างน้อย 3 ประการคือ โดยการขอประชามติ (Referendum) โดยการจัดประชุมตัวแทนกลุ่มประชาชนต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำและโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป อาจกระทำในรูปลักษณะหลายลักษณะอักษรหรือการประชุมอภิปรายในที่สาธารณะก็ได้ เฉพาะในขั้นตอนนี้ Thomas R. Dye<sup>27</sup> กล่าวว่า "เป็นการสร้างความสนับสนุนทางด้านการเมือง" เพื่อความชอบธรรมของนโยบายนั่นเอง (Building Political Support)

## 4. ขั้นการยกร่างนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย (Final Drafting)

ขั้นนี้ผู้ยกร่างนโยบายจะประมวลเอาความคิดเห็นที่ได้รับ มาปรับปรุง/เสริมแต่งร่างนโยบาย และส่งร่างนโยบายที่สมบูรณ์แล้วไปยังบุคคลหรือองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประกาศใช้นโยบายนั้นต่อไป ซึ่งในขั้นนี้บุคคลหรือองค์การที่รับผิดชอบอาจจะคัดทอนแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือคงไว้เช่นเดิม ก่อนประกาศใช้นโยบายนั้นก็ได้

<sup>27</sup>Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (Englewood Cliffts, N.J. : Prentice - Hall Inc., 1981), p,21,

### 5. ขั้นประเมินผลทบทวนนโยบาย (Reviewing)

ขั้นตอนนี้จำเป็นต้องทำเพื่อจะได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องต่าง ๆ ของนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการพัฒนานโยบาย

จากกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้นนั้น เกือบทุกขั้นตอน กลุ่มอิทธิพลสามารถเข้ามาแสดงหรือใช้อิทธิพลและอำนาจ เพื่อให้การริเริ่มกำหนดนโยบายเป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มในหลายรูปแบบและวิธีการด้วยกัน

มนตรี เจนวิทย์การ<sup>28</sup> สรุปไว้จากประสบการณ์ของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกว่า กลุ่มอาจใช้วิธีการต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. วิธีการล็อบบี้ (Lobbying) เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงมาก นิยมใช้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้ทำหน้าที่ล็อบบี้อาจจะใช้วิธีการไปพบสมาชิกสภาเป็นการส่วนตัว หรือจัดส่งตัวแทนและกลุ่มตัวแทนเข้าพบ ส่งโทรเลขและจดหมาย หรือใช้โทรศัพท์ติดต่อตลอดจนจัดหาคนมาเดินขบวนหรือให้มีการนัดหยุดงาน เพื่อสร้างน้ำหนักในการใช้อิทธิพล สำหรับในประเทศที่อำนาจในการออกกฎหมายอยู่ที่คณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำ พวกล็อบบี้ก็หันมาดำเนินงานทางด้านนี้มากขึ้น

2. พยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนะไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่ม ให้ได้รับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในด้านการเงิน

3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามใช้อิทธิพลเหนือผู้วางนโยบายในการจัดหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่จะมีหน่วยวิจัยที่ทำการหาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบายอาจไม่มีอยู่ในมือเลย หรือมีแต่ไม่เพียงพอ ต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์นำมาให้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย

4. คณะกรรมการของสภานิติบัญญัติ เป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกรรมการมีบทบาทมากในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายทั้งหลายก่อนนำเสนอให้สภาลงมติผ่านเป็นกฎหมาย

<sup>28</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม หน้า 41 - 42. (อัครสำเนา)

5. ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมาย หรือช่วยสภานิติบัญญัติร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นวิชาการซับซ้อนและยุ่งยากมาก โดยที่กลุ่มรู้ว่ากฎหมายในขั้นสุดท้ายจะออกมาในรูปใด

6. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างมติดมหาชน เพื่อสนับสนุนข้อเสนองของกลุ่ม โดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนการโฆษณาผ่านวิทยุและโทรทัศน์

7. กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามใช้หนังสือพิมพ์เป็นสื่อในการแสดงความคิดเห็นและเหตุผลของกลุ่ม โดยพยายามเป็นมิตรกับหนังสือพิมพ์หรือออกหนังสือพิมพ์เสียเอง ทั้งนี้เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่สามารถจะควบคุมความคิดเห็นของฝ่ายที่คัดค้านกลุ่มได้

8. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะสร้างพันธมิตรกับพรรคการเมือง ไตพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรค และอาจพยายามเข้าไปมีบทบาทในพรรคด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพรรคนั้นเป็นพรรครัฐบาล การบรรลุเป้าหมายของกลุ่มย่อมเป็นไปได้โดยง่ายยิ่งขึ้น

9. กลุ่มอาจใช้การเดินขบวนและการนัดหยุดงานและความรุนแรงอื่น ๆ ด้วย แต่โดยปกติกลุ่มที่ใช้วิธีการเหล่านี้ จะเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้

10. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มีสถานภาพสูง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการ โดยเฉพาะการใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ

11. กลุ่มอาจใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปตัวเงินหรือรูปแบบอื่น ๆ"

กลุ่มผลประโยชน์อาจจะใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มากมายด้วยกันในอันที่จะมีอิทธิพลต่อผู้วางนโยบาย ซึ่งวิธีการใดจะใช้มากหรือน้อยย่อมแตกต่างกันไปตามระบบการเมือง และหรือขอบข่ายกิจกรรมของผู้วางนโยบาย

อย่างไรก็ตาม กรอบแนวความคิดที่กล่าวข้างต้น อาจจะเพียงพอเฉพาะการอธิบายกิจกรรมทางการเมืองเพื่อแสวงหา พัฒนา อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากยังมีข้อที่ควรตระหนักในทางทฤษฎี และข้อเท็จจริง กล่าวคือ

จากการที่การศึกษาเรื่อง การกำหนดนโยบายนั้น อาจใช้กรอบแนวความคิดในการศึกษาได้หลายกรอบแนวคิด อาทิเช่น Institutional Model Process Model, Group Model, Elite Model, Retional Model, Incremental Model, Theory Model, System Model<sup>29</sup> ซึ่งแต่ละ Model นั้นล้วนแต่มีข้อเด่นและข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป

กล่าวสำหรับกรอบการศึกษา Elite Model นั้น เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพื่อนำมา เป็นแนวทางสำหรับการศึกษา เพื่อทำความเข้าใจกรณีศึกษาของประเทศไทย

นักวิชาการที่เชื่อมั่นในเรื่องชนชั้นนำ เชื่อว่า "แท้ที่จริงแล้วนโยบายของรัฐค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า"<sup>30</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่นั้นไม่ค่อยสนใจทางการเมือง ตลอดจนขาดข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ดังนั้นชนชั้นนำจึงเป็นผู้กำหนดทิศทางของนโยบายมากกว่าฝ่ายประชาชน

Thomas R. Dye<sup>31</sup> สรุปแนวความคิดด้านทฤษฎีชนชั้นนำไว้ว่า

1. ในสังคมทั่วไปจะประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและคนกลุ่มใหญ่ที่ปราศจากอำนาจ คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่ เป็นผู้จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อสังคม ขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวเลย

2. คนกลุ่มน้อยที่ทำการปกครองนี้ โดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่างไปจากคนกลุ่มใหญ่ ส่วนใหญ่มาจากส่วนของสังคมที่มีสถานภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมสูง

<sup>29</sup>โปรดดูรายละเอียดใน Thomas R. Dye, Ibid., p.19 - 43,

<sup>30</sup>Ibid., p.29.

<sup>31</sup>Ibid., p.29 - 30.

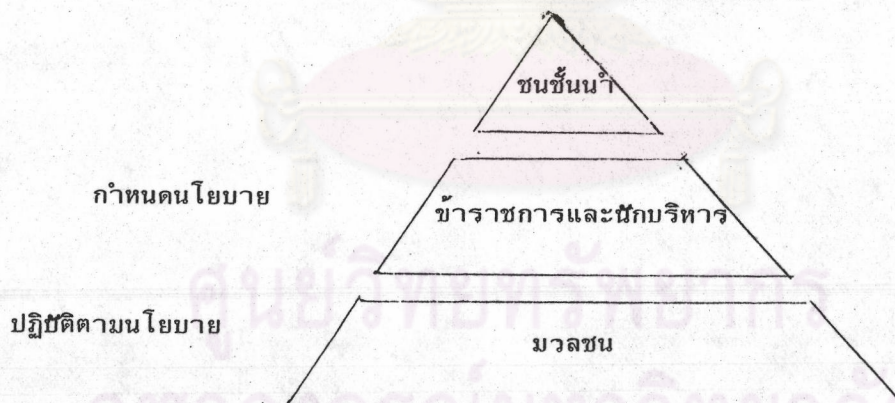
3. การเลื่อนชั้นของผู้ไม่ใช้ชนชั้นนำ ไปเป็นชนชั้นนำจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อรักษาเสถียรภาพและหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ ผู้ไม่ใช้ชนชั้นนำ ซึ่งยอมรับค่านิยมร่วมของชนชั้นนำเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าสู่วงจรราชการปกครองได้

4. ชนชั้นนำสร้างความเห็นร่วม โดยกล่าวอ้างว่าเป็นค่านิยมพื้นฐานของสังคมและเพื่อเป็นการปกป้องระบบไว้ ในสหรัฐอเมริกา มติร่วมของชนชั้นนำก็คือการเคารพในกรรมสิทธิ์ของบุคคล ผู้ปกครองที่มีอำนาจจำกัด และเสรีภาพของปัจเจกชน

5. เมื่อเป็นเช่นนั้น นโยบายของรัฐโดยทั่วไปจึงมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่ค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า การเปลี่ยนแปลงในนโยบายโดยทั่วไปจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน

6. ชนชั้นนำโดยทั่วไป มีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่ มากกว่าคนส่วนใหญ่อิทธิพลต่อชนชั้นนำ"

ตัวแบบชนชั้นนำกับการกำหนดนโยบาย



ในข้อเท็จจริงของประเทศไทย การศึกษาของนักวิชาการไทยหลายท่าน ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของชนชั้นนำทางการเมืองไทยในการตัดสินใจ หรือนโยบายต่าง ๆ\* ,

การจำแนกประเภทของชนชั้นนำนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านจำแนกเอาไว้แตกต่างกันไป อาทิ เช่น S.F.Nadel<sup>32</sup> จำแนกไว้ 3 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ความมั่งคั่งในทรัพย์สิน

- ประเภทที่ 1 ชนชั้นนำทางทหาร
- ประเภทที่ 2 ชนชั้นนำทางธุรกิจ
- ประเภทที่ 3 ชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ

ทางด้าน ชัยอนันต์ สมุทวณิช<sup>33</sup> กล่าวว่า "ชนชั้นนำประกอบด้วยผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง หรือผู้ที่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ทางการเมืองโดยตรง"

---

\*โปรดดูรายละเอียดในชัยอนันต์ สมุทวณิช. การเมืองการบริการ. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2530. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองไทย," วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 10 เล่มที่ 3 กันยายน 2524 หน้า 6 - 39, และ Likhit Dhiravegin, "The Power Elites in Thailand : A General Survey with a Focus on the Civil Bureaucrats," in Elites and Development, ed. Arnold Wehmoerner (Bangkok : Fredrich Ebert - Stifting, 1975,)

<sup>32</sup> อ้างถึงใน จุมพล ทนิตพานิช, "ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522 - 2525," (วิทยานิพนธ์คุษฎีบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 32.

<sup>33</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.



ในกรณีการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นรูปธรรมหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการริเริ่มนโยบายโดยชนชั้นนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีการผลักดันนโยบายผ่านบุคคลสำคัญ องค์กร วิชาการเมือง และอื่น ๆ ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย แนวความคิดในเรื่องชนชั้นนำจะอธิบายในส่วนนี้ได้ มากกว่าทฤษฎีกลุ่ม แต่แนวความคิดเรื่องกลุ่มอิทธิพลกับการตัดสินใจกำหนดนโยบายจะช่วยในการวิเคราะห์ถึงวิธีการใช้อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพล เพื่อเบี่ยงเบนนโยบายให้ดำเนินไปในทิศทางที่ตนต้องการ ผลลัพธ์จะเอื้อต่อการประเมินว่าทฤษฎีใดอธิบายความเป็นจริงได้เหมาะสมกว่ากันในกรณีนี้

อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ไม่สามารถละเว้นการนำเสนอ ณ ที่นี้ได้ก็คือ แนวความคิดในเรื่องการไม่ตัดสินใจ (Non - decisions) ทั้งนี้เนื่องจากการไม่ตัดสินใจเป็นเสมือนอีกด้านหนึ่งของเหรียญ ในทุกสถานการณ์ที่เรียกร่องการตัดสินใจนั้นอาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์ของการไม่ตัดสินใจได้ดำรงอยู่ควบคู่กันไปด้วยเช่นกัน

#### แนวความคิดเรื่องการไม่ตัดสินใจ (Non - decisions)

โดยทั่วไป การศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองนั้น มักจะมองข้ามการไม่ตัดสินใจ (Non - decisions) ทั้ง ๆ ที่โดยแท้ที่จริงแล้วการไม่ตัดสินใจนั้น ก็เป็นการตัดสินใจอย่างหนึ่ง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็น "การตัดสินใจ" ที่จะ "ไม่ตัดสินใจ" นั่นเอง

สาเหตุประการสำคัญที่การไม่ตัดสินใจมักจะถูกมองข้ามนั้น อาจเนื่องมาจากเข้าใจว่า "การไม่ตัดสินใจ" เป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ง่าย (ซึ่งแตกต่างจากการตัดสินใจที่จะปรากฏภาพให้เห็นชัดทั้งในแง่การปฏิบัติการและผลอันเนื่องมาจากการตัดสินใจนั้น) ด้วยเหตุนี้จึงมักจะเข้าใจว่า การไม่ตัดสินใจ เป็นสิ่งที่ไม่สามารถสังเกตได้และวิเคราะห์ได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการไม่ตัดสินใจจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็นได้ หากแต่ประเด็นแฝงเร้นเบื้องหลังการไม่ตัดสินใจนั้น เป็นสิ่งที่สามารถหยังเห็นได้ นั่นคือ หน่วยในการวิเคราะห์สำหรับการศึกษาเรื่องการไม่ตัดสินใจก็คือ บรรดาประเด็นแฝงเร้นอันถูกรุกเร้าและกระทำจากปัจจัยต่าง ๆ เพื่อหวังผลมิให้มีการตัดสินใจนั่นเอง เป็นเรื่องอันวายประโยชน์ให้เราสามารถสังเกตและวิเคราะห์การไม่ตัดสินใจได้ ดังเช่น Peter Bachrach and

Morton S. Baratz<sup>34</sup> กล่าวไว้ว่า

"แม้จะเป็นความจริงที่ว่า การไม่ตัดสินใจนั้นไม่สามารถมองเห็นได้ หากแต่ประเด็นแฝงเร้นนั้นสามารถหยังเห็นได้ เช่นเดียวกับการระดมอคติ (Mobilization of bias) ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการของการไม่ตัดสินใจ (เป็นเหมือนกับผลกระทบของการระดมอคติที่กระทำต่อประเด็นแฝงเร้น) เพื่อหวังผลต่อการไม่ตัดสินใจ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว เราจึงถือได้ว่าการไม่ตัดสินใจ เป็นสิ่งที่สามารถสังเกตได้ และวิเคราะห์ได้"

Thomas R. Dye ให้ความเห็นไว้ดังนี้<sup>35</sup> การไม่ตัดสินใจเป็นยุทธวิธี (tactics) ทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดเรื่องพิจารณา (Agenda Setting) จะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขทางสังคมกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมา

การไม่ตัดสินใจอาจเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มหรือโดยระบบการเมือง ปฏิบัติการป้องกันมิให้เหตุการณ์หรือประเด็นที่ไม่พึงปรารถนาไหลขึ้นมาท้าทายค่านิยมหลักหรือผลประโยชน์หลักของสังคม

หรือการไม่ตัดสินใจ อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ ชนชั้นนำที่ครองอำนาจ ดำเนินการ ทั้งโดยลับและเปิดเผย เพื่อกำจัดเรื่องราวหรือกรณีบางกรณี ทั้งนี้เนื่องจากพวกเขาเกรงว่าหากสาธารณชน พุ่งความสนใจไปยังกรณีเหล่านั้น อาจจะทำให้เกิดเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของพวกเขาได้

หรืออาจเกิดขึ้น ในกรณีที่คู่ต่อสู้ทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ราชการซึ่งดำเนินการ ก่อนในสิ่งซึ่งชนชั้นนำไม่ชื่นชอบ ดังนั้นเท่ากับว่าบรรดาเจ้าหน้าที่เหล่านั้น เป็นผู้ยุติแนวความคิดนั้นเสีย โดยชนชั้นนำไม่ต้องกระทำการสิ่งใดเลย นั่นคือ บรรดาเจ้าหน้าที่ราชการซึ่งดำเนินการตัดหน้าในสิ่งที่ชนชั้นนำอาจจะกระทำ

<sup>34</sup>Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework," American Political Science Review 57(1963) p.641.

<sup>35</sup> เก็บความจาก Thomas R. Dye, Ibid ., p.349.

และในประการสุดท้าย ซึ่งอาจจะมีความสำคัญที่สุดก็ได้ นั่นคือระบบการเมือง  
นั้นสร้าง "การไม่ตัดสินใจ" ขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการแก้ปัญหาบางเรื่อง  
และเพื่อ เป็นอุปสรรคขัดขวางการแก้ปัญหาในเรื่องอื่น ๆ

แนวความคิด เรื่องอิทธิพลและอำนาจ

ในกรณีการศึกษาครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าทั้งกลุ่มอิทธิพลและชนชั้นนำต่างแสวงหา  
และพัฒนาอิทธิพลและอำนาจในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ เพื่อบรรลุเป้าหมายของตนทั้งสิ้น  
ดังนั้นแนวความคิดในเรื่องอิทธิพลและอำนาจจึงมีความสำคัญสำหรับการทำความเข้าใจขัดใน  
การอธิบายด้วยเช่นกัน

กล่าวสำหรับคำว่าอำนาจ (Power) นั้น D.G. Winter<sup>36</sup> ให้ความหมายว่า  
ความสามารถที่ฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บังเกิดผล (ทั้งที่ตั้งใจและไม่  
ตั้งใจ) ต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่ S. Lukes พิจารณาว่าอำนาจหมายถึง  
การที่บุคคลหนึ่งทำการตัดสินใจอันมีผลบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุ  
เป้าหมายของส่วนรวม หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจ หมายถึงความสามารถทั้งที่  
เป็นจริงและความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้อื่น  
ปฏิบัติตาม และการกระทำนั้นจะต้องมีผลตามมา นั่นคือ ถ้าผู้ได้อำนาจไม่ปฏิบัติตามแล้วย่อม  
ได้รับการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>37</sup>

ส่วนคาร์ทล อธิบายความหมายของอำนาจไว้ว่า หมายถึงความสามารถของนาย ก.  
ที่ทำให้ นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยไม่คำนึงว่า นาย ข. จะมี  
ความต้องการจะทำสิ่งนั้นหรือไม่<sup>38</sup>

<sup>36</sup>D.G.Winter, The Power Motive (New York : The Free Press, 1973), p.10.

<sup>37</sup>S. Lukes, Power A Radical View (London : The Macmillan Press, 1980, ), p.27 - 28.

<sup>38</sup>Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, อ้างถึงใน จุมพล  
ทนิมพานิช, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 7.

ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่า อำนาจหมายถึงพฤติกรรมของฝ่ายหนึ่ง (ผู้มีอำนาจ) ในอันที่จะปรับ เปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่น (ผู้อยู่ใต้อำนาจ) ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางใด ทิศทางหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของตนและของส่วนรวม

สำหรับความหมายของอิทธิพล (Influence) หมายถึงความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้ นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยนาย ก. ไม่ได้มีการบังคับ นาย ข.<sup>39</sup>

แต่ความเห็นของ D. Katz และ R.L. Kahn อิทธิพล หมายถึงความ สัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยน พฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ให้กระทำการไปในทางที่เกิดผลตามที่ตั้งใจเอาไว้<sup>40</sup>

จะเห็นได้ว่าความหมายของอิทธิพลที่ D. Katz และ R.L. Kahn ให้อ้างอิงนี้มีความหมายค่อนข้างใกล้เคียงกับความหมายของอำนาจมาก ซึ่งในประเด็นนี้ ดิน รัชชพัทธ์ นักวิชาการไทย ได้แยกแยะไว้ว่า

"ข้อที่แตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพลคือ อิทธิพลมีความ รุนแรงน้อยกว่าอำนาจ นั่นก็คือหากผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ปฏิบัติตาม ความประสงค์ของผู้มีอิทธิพล ผู้มีอิทธิพลก็ไม่สามารถจะลงโทษ ผู้อยู่ใต้อิทธิพลได้อย่างเต็มที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งที่ ผู้มีอิทธิพลจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ยอมปฏิบัติตามความประสงค์

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>40</sup> D. Katz and R.L. Kahn, The Social Psychology of Organization, (New York : John Willey & Sons, 1966), p,218,

ของคนที่มิเพียงการ "ชักย้ายถ่ายเท" (Manipulation)\*  
อันได้แก่ การโน้มน้าวจิตใจ การให้กำลังใจและการชักชวนเป็นต้น  
ซึ่งต่างกับสิ่งที่ผู้มีอำนาจจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งมีความ  
รุนแรงมากกว่า เช่น การขู่บังคับ (Coercion) การใช้กำลัง  
(Force) รวมทั้งการชักย้ายถ่ายเท"<sup>41</sup>

อย่างไรก็ดี ดิน ปรัชพฤทธิ<sup>42</sup> ได้ชี้้อกว่าการแยกแยะวิธีการใช้อำนาจและอิทธิพลนั้น เป็น  
เพียงการเปรียบเทียบด้านแนวความคิดทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้มีอำนาจ  
ก็ดี ผู้มีอิทธิพลก็ดี อาจต้องอาศัยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการขู่บังคับ การให้กำลังใจ การชักย้าย  
ถ่ายเท การโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น การให้กำลังใจและการชักชวนรวมกันหรือแยกกันตามกาล  
เทศะ หากประสงค์จะให้ผู้อื่นปฏิบัติตามให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและ เพื่อส่วนรวม

สำหรับการศึกษาริชัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า "อิทธิพลและอำนาจ" ควบคู่กันในการ  
อธิบาย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลนั้นเราไม่สามารถ  
ละเลยปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอำนาจอิทธิพลซึ่งจะขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางการเมือง (Political  
Resources) ทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่ทรัพยากรสมบัติ ฐานะทางสังคม ตำแหน่งหน้าที่การงาน  
อำนาจในการใช้อำนาจหรือกำลังคน การเข้าถึงข้อมูล เพศ การศึกษา การครอบครอง  
อำนาจรัฐ เป็นต้น<sup>43</sup>

<sup>41</sup> ดิน ปรัชพฤทธิ, "อำนาจและการเมืองในองค์กร," เอกสารการสอนพหุติกรรม  
มนุษยในองค์กร (สำเนาต้นฉบับ), หน้า 6.

\* เนื่องจากเป็นการอ้างอิงแนวความคิด จึงคงศัพท์ไว้ตามที่ดันทินฯ กล่าวไว้ใน  
ความเห็นของผู้วิจัยแล้วคิดว่าศัพท์คำนี้ควรจะทดแทนด้วยคำว่า "โน้มน้าวโดยเล่ห์เหลี่ยม"  
หรือโน้มน้าวโดยกลไวยา เพราะได้ลองเทียบกับ World Book Dictionary ซึ่ง  
กล่าวว่า Mauipulation หมายถึง to manage by clever use of influence,  
especially unfair influence or to treat unfairly or dishonestly.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>43</sup> สุจิต บุญบงการ, การเมืองเปรียบเทียบปัญหาและแนวความคิด (กรุงเทพมหานคร  
: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 18.

ทางด้าน Illchman และ Uphopf แบ่งทรัพยากรทางการเมืองไว้ดังนี้  
คือ ความชอบธรรม (Legitimacy) อำนาจหน้าที่ (Authority) กำลังบังคับ  
(force) ความมั่งคั่ง (Wealth) ข้อมูล (Information) สินค้าทางเศรษฐกิจ  
และบริการ (Economic goods and Services) และการปฏิบัติตาม<sup>44</sup>

แต่ประเด็นที่น่าสนใจที่สุดจะอยู่ที่ความเห็นของ ดาห์ล ที่กล่าวว่า ผู้ใดจะมีอำนาจ  
ทางการเมืองมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าเขามีทรัพยากรอยู่ในครอบครองมากน้อย  
เพียงใด มีความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อการเมืองมากน้อยเพียงใด  
และประการสุดท้ายบุคคลเหล่านั้นมีความสนใจในการเมืองมากน้อยเพียงใด<sup>45</sup>

กล่าวสำหรับประเด็นเรื่องอำนาจนั้น ยังมีผู้แยกแยะไว้อีกว่าอำนาจอาจเป็นได้ทั้ง  
เป้าหมายในตัวเองและเป็นวิธีการ เพื่อจะบรรลุสิ่งอื่น<sup>46</sup>

โดยเฉพาะวิธีการใช้อำนาจนั้น อาจจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบคือ<sup>47</sup>

1. การใช้การชักชวน (persuasion) กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อนาย ก. จะใช้อิทธิพล  
ต่อนาย ข. ให้ยอมรับแนวทางการประพฤติที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่น  
สัญญา หรือขู่เชิญคุกคาม (ว่าจะมีการให้รางวัลหรือมีการลงโทษ) รูปแบบที่เป็นตัวอย่างของ  
การชักชวน เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล และการโฆษณาชวนเชื่อ

<sup>44</sup> Warren F. Illchman & Norman T. Uphopf, The Political Economy of Change (Berkeley : University of California Press, 1969), p.3.

<sup>45</sup> สุจิต บุญบงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>46</sup> จุมพล ทนิตพานิช, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12 - 14.

2. การใช้การกดดัน (Pressure) กรณีที่เกิดขึ้นเมื่อนาย ก. ใช้อิทธิพลต่อนาย ข. แล้วนาย ก. พยายามให้นาย ข. ยอมรับแนวทางการประพฤติด้านเป็นที่พึงปรารถนา โดยนาย ก. ให้คำมั่นสัญญาว่าอาจมีการให้รางวัลกรณีที่มีการยอมรับแนวทางหรือการขู่เข็ญคุกคามว่า จะมีการลงโทษหากไม่มีการปฏิบัติตาม รูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการใช้การกดดันคือ การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง

ในการใช้อำนาจอิทธิพลของกลุ่มคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจนนั้น ก็คือ การดึงมติมหาชนและกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอำนาจให้มาสนใจต่อการคัดค้าน เพื่อให้เป็นพลังในการต่อรองกับรัฐบาล วิธีการของกลุ่มคัดค้านที่สำคัญก็คือ การให้ข่าวสารข้อมูลโดยอาศัยสื่อที่สำคัญ นั่นคือ "หนังสือพิมพ์" ซึ่งเราต้องมาพิจารณากันในแง่ของแนวความคิดอีกว่า กลุ่มผู้คัดค้านให้ข่าวสารข้อมูลเป็นทรัพยากรทางการเมือง โดยมีวิธีการให้ข่าวสารข้อมูลนั้นเป็นทักษะหรือความสามารถของกลุ่มผู้คัดค้านในการแสวงหาอำนาจอิทธิพลทางการเมือง

ทั้งนี้ เนื่องจากการที่สื่อมวลชนสนใจเผยแพร่ข่าวสารของการคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน ตลอดจนข้อมูลที่ผลิตโดยฝ่ายคัดค้าน จะมีผลต่อกลุ่มคัดค้านอย่างน้อย 3 ประการคือ<sup>48</sup>

1. เป็นการดึงประเด็นการคัดค้านให้เป็นประเด็นสาธารณะ ทำให้เกิดการยอมรับถึงความชอบธรรมในการคัดค้าน
2. เป็นการดึงมหาชนในทุกส่วนของสังคมที่มีความรู้สึกไม่พอใจการสร้างเขื่อนน้ำโจนให้เข้าร่วมการคัดค้าน
3. เพื่อหวังให้เหตุผลของกลุ่ม "ผู้คัดค้าน" เป็นที่ยอมรับของ "กลุ่มที่สาม" ซึ่งได้แก่กลุ่มผู้นำทางสังคมการเมืองระดับสูง กลุ่มผู้เห็นใจและมีอิทธิพล ให้เข้ามาเกี่ยวพันในความขัดแย้ง และเป็นผู้ที่จะไปมีอิทธิพลบีบบังคับให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการบางอย่าง เป็นการตอบสนองในลักษณะที่เป็นทางบวกต่อการเรียกร้องของกลุ่มคัดค้าน.

<sup>48</sup> ปรับปรุงจากแนวความคิดของ มนตรี เจนวิทย์การ, "การประท้วงของครูประชาชนในช่วงปี 2521 - 2523 : บทบาทการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มไร้อำนาจกับการตอบโต้ของรัฐบาล" เอกสารวิจัยหมายเลข 6 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 10. (อัครสำเนา).