



ความหมายและแนวความคิดในการศึกษา

แนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดิน

1. ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน

ความหมายของการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มาตรา 4 หมายความว่า การปรับปรุงแก้ไขสิทธิ และการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่พอเพียงแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่า หรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากร และปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิต และการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

จากข้อความดังกล่าวการให้ความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะประกอบด้วยประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ

"พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 92 (5 มีนาคม 2518)

1. ในความหมายแคบ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ การกระทำเพื่อปรับปรุงระบบของสิทธิ และการถือครองในที่ดินเกษตรกรรม
2. ในการปรับปรุงดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องดำเนินการ 2 อย่าง คือ
 - 2.1 จัดสรรที่ดินของรัฐในรูปของการเวนคืน และให้เกษตรกรเช่าซื้อ แต่เกษตรกรเหล่านั้นจะไม่มีสิทธิโอน หรือขายที่ดินดังกล่าวให้ผู้อื่น
 - 2.2 รัฐทำการซื้อ หรือยึดที่ดินของเอกชน แล้วจัดสรรให้แก่สถาบันเกษตรกร โดยให้เกษตรกรสามารถซื้อโดยผ่อนส่งได้
3. ในความหมายอย่างกว้าง การปฏิรูปที่ดินยังครอบคลุมถึงการปฏิรูปสภาพทางเศรษฐกิจในชนบทอีกด้วย ได้แก่ เรื่องการผลิต และการตลาดของผลผลิตทางการเกษตร

2. มูลเหตุและวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดิน

มูลเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปที่ดินมี 2 ประการที่สำคัญ คือ

Akira Suehiro, "Land Reform in Thailand : The Concept and Background of the Agriculture Land Reform Act of 1975, "The Developing Economies", Vol XIX, No.4 (December 1981), P.315.

พินิต สุวรรณขง, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (กรุงเทพฯ : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2528), หน้า 7-8.

1. มลเหตุทางอุดมการณ์ (Ideology) อุดมการณ์สำคัญที่นำมาสู่การปฏิรูปที่ดินคือ ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) โดยมีเจตนาที่จะให้เกษตรกรมีที่ดินของตนเอง เป็นการกำจัดเจ้าของที่ดินที่มีใช้เกษตรกร และเป็นการทำลายการเอารัดเอาเปรียบของเจ้าของที่ดินที่มีต่อผู้เช่าที่ดิน เป้าหมายสำคัญของอุดมการณ์การปฏิรูปที่ดิน คือ การสร้างความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจในสังคมให้มากที่สุด การปฏิรูปที่ดินจะเป็นการกระจายรายได้ และทรัพย์สินโดยดึงจากผู้มีมรดกให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน และนอกจากนั้นการพัฒนาที่ดินก็จะเป็นการเสริมสร้างรายได้แก่เกษตรกร เพื่อมิให้เกษตรกรต้องกลายเป็นบุคคลที่ล้าหลังที่สุดของสังคม

2. มลเหตุทางหลักวิชาการ (Technocracy) คือตามหลักคิดที่ว่า การปฏิรูปที่ดินมีส่วนช่วยให้การผลิตทางเกษตรกรรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การที่เกษตรกรไม่มีที่ดินของตนเองนั้น ย่อมทำให้ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาที่ดินนั้นๆ นอกจากนั้นการที่เกษตรกรต้องจ่ายค่าเช่าในราคาแพงย่อมทำให้ขาดเงินที่จะมาใช้จ่ายลงทุนในทางเกษตรกรรมให้ดีขึ้น

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดิน

1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต (Economic Productivity) โดยนำที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ประโยชน์ในการผลิต และเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรทำการปรับปรุงบำรุงความอุดมสมบูรณ์ของดิน เพื่อให้การผลิตบังเกิดผลดียิ่งขึ้น รวมทั้งไม่เป็นการทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าด้วย

2. เพิ่มการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (Distribution of Income) โดยนำที่ดินที่เจ้าของที่ดินทิ้งว่างเปล่า หรือต้องเสียค่าเช่าสูงมาปรับปรุงสิทธิการถือครองใหม่ การปฏิรูปเป็นหนทางหนึ่งในการลดช่องว่างของความไม่เป็นธรรม โดยมุ่งการกระจายความเป็นธรรมในการถือครองปัจจัยการผลิตเป็นที่ตั้ง

3. สร้างและขยายตลาดในประเทศ สำหรับผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรม (Market Expansion) เพราะการปฏิรูปที่ดินเป็นการเสริมสร้างการกินดีอยู่ดีให้แก่เกษตรกร อันเป็นการเพิ่มอำนาจการซื้อให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งจะเป็นผลให้มีการใช้จ่ายในการผลิตที่ก้าวหน้าเพื่อเพิ่มพลังการผลิต จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมให้พัฒนาardtหน้าต่อไป

4. สร้างสวัสดิการทางเศรษฐกิจ และสังคมแก่เกษตรกร (Social and Economic Welfare) โดยการปฏิรูปที่ดินนี้ เพื่อส่งผลให้เกษตรกรพัฒนาการผลิตสูงขึ้น และได้รับผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ผลก็จะบังเกิดให้พวกเขามีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจ และสังคมโดยรวมมีความมั่นคง และเจริญก้าวหน้า

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งกล่าวถึงความหมายของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้พิจารณาวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินในลักษณะดังนี้

1. เพื่อให้เกษตรกรมีสิทธิอันหมายถึง การเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการเพาะปลูก
2. เพื่อให้ลักษณะการถือครองที่ดินสอดคล้องกับประสิทธิภาพในการผลิต
3. เพื่อให้ประโยชน์จากที่ดินในการผลิตให้มากที่สุด
4. เพื่อลดช่องว่างระหว่างคนมีมี และคนยากจนให้เหลือน้อยลง

แนวความคิดเรื่องระบบการเมือง

ในระบบการเมืองทุกระบบ การออกกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมเป็นกิจกรรมสำคัญอย่างหนึ่งในระบบการเมือง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการออกกฎหมายนั้นเป็นกิจกรรมทางการเมืองของการกำหนดหลักเกณฑ์ การแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากร

กรที่มีอยู่จำกัดแก่ส่วนต่าง ๆ ของสังคม^๕ ซึ่งในระบบการเมืองนั้นการกระทำกิจกรรมดังกล่าวประกอบด้วยกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการแปรสภาพ (Conversion Process) ปัจจัยนำออก (Output) และการป้อนกลับ (Feedback) ๖ กระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ สมาชิกของระบบการเมืองเป็นผู้เข้ามามีบทบาท ทั้งในเชิงของการต่อสู้กัน และหรือร่วมมือกันเพื่อที่จะผลักดันให้การออกกฎหมายเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของตน และหรือกลุ่มตนเป็นสำคัญ

ดังนั้น ระบบการเมืองจึงเป็นกลไกที่มีปัจจัยต่าง ๆ ป้อนเข้าสู่ระบบนั้นและกลไกนั้นแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าออกมาเป็นนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล

"ระบบการเมือง" หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคม โดยมีอำนาจรองรับ บังคับให้ปฏิบัติตาม สิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนั้น ๆ ประกอบด้วย ชื่อเสียง เกียรติยศ อำนาจ ความมั่นคง และอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ความต้องการที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกในระบบการเมืองมีอยู่อย่างหลากหลาย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่านั้น ๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ได้รับความพึงพอใจจาก

^๕ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 69.

^๖ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ: ทฤษฎีและแนวความคิด (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 62.

การจัดสรรคุณค่ามากที่สุด ทั้งนี้เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นเนื่องมาจากการแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้น และในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ จะต้องมึสถาบันหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจและจัดสรรคุณค่า จึงจำเป็นที่สถาบันนั้น ๆ จะต้องอาศัย "อำนาจ" การบังคับให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของระบบการเมือง ปฏิบัติตามด้วย

ม.ร.ว.พฤทธิสาณ ชุมพล ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) ประกอบด้วย

1. ความต้องการ (Demand) หรือข้อเรียกร้องของสมาชิกในระบบการเมือง ซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลาย และมีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น ความต้องการบริการ ความต้องการมีส่วนร่วม
2. การเกื้อหนุน หรือการสนับสนุน (Support) คือ การเกื้อหนุนหรือไม่เกื้อหนุนการดำเนินการของระบบการเมือง การเกื้อหนุนนี้อาจมีต่อระบบการเมืองได้ใน 3 ส่วนด้วยกันคือ ต่อประชาคมการเมือง (Political Community) ระบบการเมือง การปกครอง (Political Regime) และผู้มีอำนาจทางการเมือง (Political Authorities)
3. การแปรรูป (Conversion Process) เป็นกระบวนการพิจารณาข้อเรียกร้องและการเกื้อหนุน โดยผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งหมายถึง บุคคล หรือคณะบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองโดยชอบธรรม เช่น รัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ฎร ในกระบวนการดังกล่าวนี้ เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีและใช้อำนาจทางการเมือง กับปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ เพื่อให้ออกมาเป็นผลผลิต

4. ผลผลิต (Output) คือ นโยบายหรือการตัดสินใจที่ออกมาจากระบบ การเมือง ซึ่งออกมาในรูปของกฎหมาย กฎข้อบังคับ ที่บังคับใช้กับประชาชนในฐานะที่เป็น สมาชิกของระบบการเมือง กล่าวคือ เป็นการนิติบัญญัติ (legislate) เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในสังคม หรืออาจจะเป็นนโยบาย (policy) ของรัฐบาล ซึ่งหน่วย ราชการจะต้องนำไปดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นผล ทั้งสองอย่างนี้มักจะมีโทษสำหรับ ผู้ไม่ปฏิบัติตามมากน้อยต่างกันไปตามกรณี

จะเห็นได้ว่า ผลผลิต (Output) ของระบบการเมือง ที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ กฎหมายที่ผ่านมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ดังนั้น กระบวนการนิติบัญญัติ จึงเป็นองค์ประ กอบสำคัญของระบบการเมือง ซึ่งกระบวนการนิติบัญญัตินี้ประกอบด้วยหน้าที่ด้านปัจจัยนำเข้า ได้แก่ การเลือกสรรทางการเมือง การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์และรวบรวมความต้อ กการ ผลประโยชน์ทางการเมือง ส่วนหน้าที่ด้านปัจจัยนำออก ได้แก่ การสร้างกฎระ เบียบ การนำกฎระเบียบไปใช้ และการตัดสินใจความกฎระเบียบด้วย

การกระทำหน้าที่ของระบบการเมืองจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด นั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทของสมาชิกของระบบการเมืองที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องใน การทำหน้าที่ของระบบการเมืองด้วย เช่น บทบาทด้านการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่ง สมาชิกของระบบการเมืองสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น สถานิติบัญญัติ พรรคการ เมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ปัจเจกชน เป็นต้น

จากการพิจารณามาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า กระบวนการทางการเมือง ตามระบบเมืองในกรณีของการวิจัยนี้ก็คือ การผลักดันให้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมพระ ราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินใจใน

กระบวนการตัดสินใจดำเนินการพิจารณาข้อเรียกร้องของกลุ่มผลักดัน และตัดสินใจออกมาเป็นกฎหมาย ซึ่งการที่กลุ่มสามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการของการแปรรูปได้มาน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และบทบาทของกลุ่มในระบบการเมืองด้วย

แนวความคิดเรื่องกระบวนการในการกำหนดนโยบาย

วัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาครั้งนี้คือ การพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลักดัน ซึ่งเสนอให้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ประกอบด้วยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในคณะรัฐบาล พรรคการเมือง และข้าราชการประจำ ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงจำเป็นต้องนำเอากระบวนการในการกำหนดนโยบายมาเป็นแนวคิดสำคัญ เพื่อให้การพิจารณากระบวนการของการเข้ามีส่วนร่วมในการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลักดันมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

กลุณ ชนาพงศ์ธร กล่าวไว้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจ และการบริหารงานของรัฐบาล⁷ ซึ่งตามความหมายนี้ นโยบายมีลักษณะเป็นเครื่องมือนำซึ่งอุดมการณ์ของรัฐบาลด้วย นอกจากนี้นโยบายยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนในการดำ

⁷ กลุณ ชนาพงศ์ธร, นโยบายของรัฐ: ระเบียบวิธี ทำไมและอย่างไร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 19.

เนื้องิจกรรมทางการเมืองของรัฐบาล ขณะที่ Thomas R. Dye⁸ กล่าวว่า นโยบายเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ โดยที่สิ่งเหล่านั้นรัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งการที่จะให้บรรลุถึงสิ่งดังกล่าว ย่อมจะหมายความรวมถึงการที่มีสถาบันต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งหลายในการที่จะทำให้นโยบายนั้นมีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ที่ขอสรรมในการปฏิบัติงานและการดำรงอยู่ของรัฐบาล

การกำหนดนโยบายนั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์และการออกกฎ (Rule Making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐ มักจะมีลักษณะกระทำในรูปของสถาบันมากกว่าเป็นเรื่องของส่วนตัวและส่วนมากอยู่ในรูปของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้ แข่งขันกันระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้ามามีและใช้อิทธิพลต่อการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย¹⁰

⁸ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (N.Y.: Prentice-Hall, Inc., 1972), P.1.

⁹ Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, Comparative Politics: A Developmental Approach (Boston: Little Brown and Co., 1966), P.28-42.

¹⁰ Thomas R. Dye, Op.cit., P.23.

William W. Boyer ¹¹ จำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้คือ

1. ขั้นเสนอความคิดริเริ่มเกี่ยวกับนโยบาย (Initiating)

ขั้นนี้เป็นขั้นเริ่มแรกของนโยบาย ผู้ที่จะเสนอความคิดริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย อาจเป็นบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดก็ได้ นับตั้งแต่สมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ข้าราชการประจำ กลุ่มบุคคล หรือบุคคลใดก็ตาม แต่โดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีมักจะเป็นฝ่ายริเริ่มนโยบายนั้นมักจะได้แก่ บุคคลในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใน 3 กลุ่มนี้คือ รัฐสภา รัฐบาล (คณะรัฐมนตรีและข้าราชการประจำ) และกลุ่มผลประโยชน์

2. ขั้นยกร่างนโยบายขั้นต้น (Preliminary Drafting)

ขั้นตอนนี้ก็คือ การถ่ายทอดความคิดริเริ่มนั้นออกมาเป็นร่างนโยบายเบื้องต้น ซึ่งอาจจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ หรือโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อยกร่างนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะก็ได้

3. ขั้นการให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (Public Participation)

ก่อนที่จะนำเสนอนโยบายที่ยกร่างในเบื้องต้น ไปยังผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบาย เพื่อพิจารณาตรวจสอบและประกาศใช้ต่อไปนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ยกร่างควรจัดการตรวจสอบร่างนโยบายนั้น ๆ การตรวจสอบที่สำคัญยิ่งของนโยบายก็คือ

¹¹ William W. Boyer, "Policy Making by Government Agencies," The National Administrative System, ed, Dean L. Yerwood, (New York : John Willy & Sons, 1979), p.120.

การตรวจสอบถึงการยอมรับนโยบายนั้น ๆ ของมหาชนโดยทั่วไป ซึ่งอาจกระทำได้อย่างน้อย 3 ประการคือ โดยการขอประชามติ โดยการจัดประชุมตัวแทนกลุ่มประชาชนต่าง ๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ และโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป อาจจะทำในรูปลายลักษณ์อักษร หรือการประชุมอภิปรายในที่สาธารณะก็ได้

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย (Final Drafting)

ขั้นนี้ผู้ยกร่างนโยบายจะประมวลเอาความคิดเห็นที่ได้รับมาปรับปรุง เสริมแต่งร่างนโยบาย และส่งร่างนโยบายที่สมบูรณ์แล้วไปยังบุคคล หรือองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการประกาศใช้นโยบายนั้นต่อไป ซึ่งในขั้นนี้บุคคลหรือองค์การที่รับผิดชอบอาจจะตัดทอน แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือคงไว้เช่นเดิมก่อนประกาศใช้นโยบายนั้นก็ได้

5. ขั้นประเมินผลทบทวนนโยบาย (Reviewing)

ในขั้นนี้อาจมีการนำเอาข้อคิดเห็นมาพิจารณาเพื่อปรับปรุง เพิ่มเติม หรือตัดแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ผู้สนับสนุนนโยบาย เพื่อจะนำเอาเมื่อนโยบายนั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินต่อไป

จากกระบวนการกำหนดนโยบายข้างต้นเกือบทุกขั้นตอน กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้ามาแสดงหรือใช้อำนาจและอิทธิพล เพื่อให้การริเริ่มกำหนดนโยบายเป็นไปในแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มในหลายรูปแบบและหลายวิธีการด้วยกัน กล่าวคือ ¹²

1. ขั้นริเริ่ม กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสำคัญในการชี้ให้ผู้วางนโยบาย

¹² มนตรี เจนวิทย์การ, "การศึกษาวิจัยศาสตร์แนวกลุ่ม," หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 552-553

เห็นว่า ประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียง พิจารณา แก้ไขและโดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะตัวแทน ของประชาชน เพื่อเรียกความต้องการหรือเป็นหน้าที่ในด้านนำเข้า (Input Function)

2. การนำเข้าระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการป้อนข้อมูล เพื่อช่วยให้การนำเสนอนโยบายเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ

3. การวางนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมูญ หรือบุคคลที่มีอำนาจ ขั้นนี้โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ หรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง ดังนั้น จุดนี้จึงเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูง โน้มน้าวต่อบุคคล หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ตลอดจนการระดมมติมหาชน เพื่อให้คล้อยตามความคิดเห็นของตน

4. ขึ้นนำไปปฏิบัติ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุน หรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่น จุดด้อยของนโยบาย เพื่อนำมาแก้ไข ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงต่อไป นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะออกมาในรูปของกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือกฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้านบวก และด้านลบต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้วย ดังนั้น ประเด็นปัญหาต่อไปว่า กลุ่มผลประโยชน์ใดจะคัดค้าน กลุ่มใดจะสนับสนุน ขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นจะมีผลได้หรือผลเสียมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

5. การประเมินผลนโยบาย คือ การนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ (Feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินค่านโยบายดังกล่าวควรมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับความคิดเห็นและสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาล เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำ

นโยบายไปใช้

จากการศึกษาเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น กรอบการศึกษาเรื่อง Elite Model ก็เป็นแนวความคิดที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาทำความเข้าใจถึงการศึกษาวิจัยเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย

Thomas R. Dye ¹³ เชื่อว่า แท้ที่จริงแล้วนโยบายของรัฐค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่นั้นไม่ค่อยสนใจทางการเมือง ตลอดจนขาดข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ดังนั้น ชนชั้นนำจึงเป็นผู้กำหนดทิศทางของนโยบายมากกว่าฝ่ายประชาชน

Thomas R. Dye สรุปแนวความคิดเรื่องทฤษฎีชนชั้นนำไว้ว่า

1. ในสังคมทั่วไปจะประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจ และคนกลุ่มใหญ่ที่ปราศจากอำนาจ คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่เป็นผู้จัดสรร หรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ขณะที่คนกลุ่มใหญ่ไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวเลย
2. คนกลุ่มน้อยที่ทำการปกครองนี้ โดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่างไปจากคนกลุ่มใหญ่ ส่วนใหญ่มาจากส่วนของสังคมที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมสูง
3. การเลื่อนชั้นของผู้ที่ไม่ใช่ชนชั้นนำไปเป็นชนชั้นนำ เป็นไปอย่างเชื่องช้า เพื่อรักษาเสถียรภาพและหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ ผู้ไม่ใช่ชนชั้นนำ ซึ่งยอมรับค่านิยมร่วมของชนชั้นนำเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าสู่วงจรการปกครองได้
4. ชนชั้นนำสร้างความเห็นร่วม โดยกล่าวอ้างว่าเป็นค่านิยมพื้นฐานของสังคม

¹³ Thomas R. Dye, Op.cit., P.19-43.

คมและเพื่อเป็นการปกป้องระบบไว้ ในสหรัฐอเมริกา มติร่วมของชนชั้นนำก็คือ การเคารพในกรรมสิทธิ์ของบุคคล ผู้ปกครองที่มีอำนาจจำกัด และเสรีภาพของปัจเจกชน

5. เมื่อเป็นเช่นนั้น นโยบายของรัฐโดยทั่วไปจึงมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่ค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า การเปลี่ยนแปลงในนโยบายโดยทั่วไปจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน

6. ชนชั้นนำโดยทั่วไป มีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่มากกว่าคนส่วนใหญ่มีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

ในกรณีการศึกษาครั้งนี้ จะสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการริเริ่มนโยบายโดยชนชั้นนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ ซึ่งมีการผลักดันนโยบายผ่านบุคคลสำคัญ องค์กร นักการเมือง และอื่น ๆ ในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลักดันกับการตัดสินใจกำหนดนโยบายจะช่วยให้การวิเคราะห์ถึงวิธีการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลักดันเพื่อเบี่ยงเบนนโยบายให้ดำเนินไปในทิศทางที่ตนต้องการได้อีกแนวความคิดหนึ่งด้วย

แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลกับกระบวนการตัดสินใจและการไม่ตัดสินใจ

ในกรณีของการศึกษาการผลักดันทางการเมืองของกลุ่ม ซึ่งก็คือการศึกษาถึงกลวิธี ช่องทางการใช้อำนาจการต่อรองของกลุ่มผลักดันต่าง ๆ เพื่อให้ผลของการตัดสินใจเป็นไปตามที่ฝ่ายตนต้องการนั้น การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลมาพิจารณาย่อมมีความจำเป็นและสำคัญที่จะช่วยให้การอธิบายมีความชัดเจนยิ่งขึ้น ในระบอบการเมืองนั้นอำนาจและอิทธิพลถือว่าเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญ โดย Robert A. Dahl.¹⁴ ให้ความหมายของอำนาจไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่ทำ

¹⁴ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, (Prentice-Hall: Englewood Cliffs N.J., 1973), Chapter 4

ให้นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยไม่คำนึงว่า นาย ข. มีความต้องการที่จะทำสิ่งนั้นหรือไม่ สำหรับความหมายของอิทธิพล หมายถึง ความสามารถของ นาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยนาย ก. ไม่ได้มีการบังคับ นาย ข.

วิธีการใช้อำนาจ อาจจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การใช้การชักชวน (Persuasion) เช่น นาย ก. ทำให้นาย ข. ยอมรับสิ่งที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญา หรือขู่เชิญ คคุกคาม แต่จะใช้รูปแบบของการชักชวน เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล การโฆษณาชวนเชื่อ
2. การใช้การกดดัน (Pressure) เช่น นาย ก. พยายามให้นาย ข. ยอมรับสิ่งที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ให้คำมั่นสัญญา ว่าอาจจะให้รางวัล หรือลงโทษ นาย ข. รูปแบบของการกดดัน คือ การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง

ในการใช้อำนาจและอิทธิพลของผู้ริเริ่ม สนับสนุนหรือคัดค้าน การขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ

1. ช่องทางการเข้าถึง (Accessibility) ซึ่งเป็นเสมือนประตูที่เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล ปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องทางการเข้าถึง ได้แก่ ลักษณะที่เปิดของระบบการเมือง สถานภาพของกลุ่มในระบบการเมือง และความชอบธรรมของการใช้ช่องทาง เพื่อให้เกิดการยอมรับของสังคม

การเข้าถึงนั้น หมายถึง การที่กลุ่มสามารถเชื่อมกับกระบวนการตัดสินใจ

ของรัฐบาล เป็นหนทางที่กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนั้น การศึกษาถึงอิทธิพลของกลุ่มต่อรัฐบาล จะต้องดูถึงวิธีการ กลยุทธ์ ช่องทางและจุดเข้าถึง รัฐบาลด้วย

2. สถานภาพทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่ม (Group Resources) คือ กลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมสูง หรืออยู่ในอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มักจะมีโอกาสเข้าถึงรัฐบาลและมีอิทธิพลต่อรัฐบาล ทรัพยากรของกลุ่ม หมายถึง ลักษณะผู้นำของกลุ่ม ความมั่นคงของกลุ่ม ความเป็นปึกแผ่นและการรวมตัวของสมาชิกกลุ่ม การสามารถให้ข่าวสารข้อมูลในการชักจูงผู้ตัดสินใจ การรู้จักเข้าพบผู้นำรัฐบาลและศิลป การใช้อิทธิพล เป็นต้น

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ในกระบวนการของการตัดสินใจ นั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ เรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการผลิตภัณฑ์ให้ การตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า กลุ่ม สามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับอย่างน้อยเพียงใด ซึ่งการที่กลุ่มสามารถ ผลิตภัณฑ์ให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับ หรือสามารถที่จะยับยั้ง หรือแก้ไขข้อ เสนอของผู้อื่น ย่อมแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจ

Robert A. Dahl ¹⁵ กล่าวว่า วิธีการที่จะศึกษาว่าผู้กระทำทาง การเมืองคนใดหรือกลุ่มใดมีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองอย่างน้อยเพียงใดนั้น พิจารณา จาก

¹⁵ Robert A. Dahl, Ibid., Chapter 4 และสุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, (กรุงเทพมหานคร:เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 18.

1. ปริมาณที่บุคคลปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง มีมากน้อยเพียงใด
2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความลำเอียงใจเพียงใด ถ้าลำเอียงมากแสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติเช่นนั้นเมื่อมีอิทธิพลมาก
3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (Probability) ที่บุคคลจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งเพียงใด
4. จำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด
5. บุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไร ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

ทั้ง 5 ประการ แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพล คือ ผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของตน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้น สภาพการณ์ของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือสถาบันผู้เสนอกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้าน ใครสามารถผลักดันให้ประสบความสำเร็จมากกว่ากัน ย่อมแสดงถึงว่าบุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้นมีอำนาจหรืออิทธิพลมากกว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น

นอกจากนี้ การใช้กลวิธีการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายก็เป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณา จะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคม และการเมืองกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมาในกรณีของกระบวนการนิติบัญญัตินั้น การไม่ตัดสินใจสะท้อนให้เห็นได้จากการใช้วิธีทำให้ประเด็นปัญหา นโยบาย หรือกฎหมายยืดยาวออกไป โดยการอภิปรายที่ยาวนาน การนำเข้าระเบียบวาระชักช้า ทำให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่ทันกาล ซึ่งการไม่ตัดสินใจของรัฐสภา นี้ จะสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปมีบทบาทในการผลักดันหรือถ่วงรั้งเอาไว้ด้วย

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย ซึ่งศึกษากรณีการขอแก้ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นการศึกษาถึงกระบวนการกำหนดนโยบายที่สะท้อนให้เห็นถึง การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มผู้เสนอขอแก้ไข และกลุ่มผู้คัดค้านการแก้ไข ในขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ ขั้นตอนเสนอความคิดริเริ่มขอแก้ไขพระราชบัญญัติฯ ขั้นตอนการระดมความคิดในการแก้ไข เพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ขั้นตอนการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังผู้มีอำนาจโดยตรงในการพิจารณาพระราชบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนการนำร่างพระราชบัญญัติมาปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมให้สมบูรณ์ และขั้นสุดท้ายคือการนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขเสนอต่อกระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่ออนุมัติเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป

จากขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายข้างต้น จะศึกษาว่าในแต่ละขั้นตอนนั้นมีการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผู้เสนอขอแก้ไขพระราชบัญญัติฯ ต่อกลุ่มผู้คัดค้านการแก้ไขพระราชบัญญัติฯ เป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีวิธีการหรือรูปแบบการใช้อำนาจและอิทธิพลอย่างไร และกลุ่มผู้คัดค้านใช้วิธีการอย่างไรในการคัดค้านหรือไม่ยอมรับนโยบายของกลุ่มผู้เสนอ ซึ่งการศึกษาถึงประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลว่ากลุ่มผู้เสนอและกลุ่มผู้คัดค้าน กลุ่มใดมีมากกว่ากัน แต่ละกลุ่มใช้วิธีการอย่างไร