

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษากระบวนการผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน โดยมุ่งเน้นที่การดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน ที่มีต่อนโยบายที่เกี่ยวข้องกับวิทยุชุมชน เพื่อให้ภาครัฐน่านโยบายวิทยุชุมชนไปปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของมาตรา 40 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ดังนั้น ในการศึกษาเรื่อง การผลักดันนโยบายวิทยุชุมชนสู่การปฏิบัติ จึงได้กำหนดกรอบของแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการวิจัย ประกอบไปด้วย แนวคิดสื่อภาคประชาชน เนื่องจากวิทยุชุมชนเป็นนวัตกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย แนวคิดดังกล่าวจึงช่วยในการทำความเข้าใจกับลักษณะวิทยุชุมชนในฐานะสื่อของภาคประชาชนว่า มีความแตกต่างจากสื่อของภาครัฐและเอกชนอย่างไร ส่วนในการอธิบายกระบวนการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนนั้น จะนำแนวคิดองค์การประชาสังคม แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน มาใช้ร่วมกันในการอธิบายถึงลักษณะของการรวมตัว และวิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน อีกทั้งยังนำแนวคิดการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์กับแนวคิดเรื่องเครือข่าย มาช่วยทำให้คำอธิบายวิธีการผลักดันของกลุ่มมีความครอบคลุมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในการศึกษาการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนนั้น เพื่อให้เห็นภาพการต่อสู้ ต่อรองระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐ ในกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวิทยุชุมชน การนำแนวคิดกระบวนการนโยบาย และแนวคิดอำนาจมาใช้อธิบาย จะทำให้เห็นวิธีการและแนวคิดของภาคประชาชนกับภาครัฐ ที่ใช้ในการต่อสู้ผ่านกระบวนการนโยบายอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นอีกด้วย

#### แนวคิดสื่อภาคประชาชน (civic media)

ในการทำความเข้าใจเรื่องวิทยุชุมชน แนวคิดสื่อภาคประชาชนจะช่วยเป็นเครื่องมือในการอธิบายว่า วิทยุชุมชนตามแนวคิดของภาคประชาชนนั้นมีลักษณะอย่างไร

สื่อภาคประชาชน เป็นปรากฏการณ์ที่ค่อนข้างใหม่ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาโครงสร้างของสื่อมักจะผูกพันอยู่กับว่ารัฐหรือธุรกิจเอกชนเป็นเจ้าของ จนทำให้วัตถุประสงค์ รูปแบบ การดำเนินการและเนื้อหาของสื่อ มักจะเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของผู้เป็นเจ้าของเป็นสำคัญ ในสถานการณ์ดังกล่าว ความต้องการของประชาชนในมิติที่นอกเหนือไปจากสิ่งที่สื่อของรัฐและของธุรกิจเอกชนมุ่งเน้นนำเสนอ จึงมักถูกละเลย ทำให้ประเด็นปัญหาต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน

กลับถูกเพิกเฉย ไม่ถูกนำเสนอ หรือไม่ก็จะถูกนำเสนอในลักษณะที่ไม่ได้ถือต่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ในภาวะของช่องว่างทางการสื่อสาร ข้อมูลนี้เองทำให้ประชาชนที่ไม่ได้อยู่ในภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชนต้องหาทางสร้างสื่อของตนเอง ซึ่งก็ปรากฏใน 3 รูปแบบหลักๆ ตามการแบ่งของนักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน คือ สื่อทางเลือก (alternative media) สื่อชุมชน (community media) และสื่อภาคประชาชน (civic media) ซึ่งสื่อทั้งสามประเภทนี้มีความเกี่ยวพัน ความคล้ายคลึงกัน และมีลักษณะร่วมกันหลายประการ<sup>1</sup>

สำหรับสื่อทางเลือก (alternative media) นั้น มีผู้พยายามให้ความหมายโดยใช้เกณฑ์ลักษณะต่างๆ เพื่อสร้างสื่อทางเลือกให้มีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่น<sup>2</sup> หลายกลุ่มให้ความหมายสื่อทางเลือกโดยใช้สื่อกระแสหลัก (mainstream media) เป็นตัวตั้ง เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของสื่อทางเลือก ตัวอย่างเช่น องค์กรยูเนสโก (UNESCO) ให้คำจำกัดความสื่อทางเลือกไว้ว่าเป็นโครงสร้างการสื่อสารและแนวปฏิบัติที่ถูกสร้างเพิ่มเติม เนื่องจากว่าแนวทางของการสื่อสารกระแสหลักไม่สามารถตอบสนองความต้องการสื่อสารของคนบางกลุ่มได้ การสื่อสารทางเลือกมีลักษณะหลายประการ เช่น

- มีเป้าหมายและแรงจูงใจที่ไม่ใช่เพื่อการค้าแต่เป็นการส่งเสริมมนุษยชน วัฒนธรรม และการศึกษา

- ในหลายแห่ง สื่อทางเลือกไม่รับเงินทุนสนับสนุนจากรัฐและภาคเอกชน หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ค่าโฆษณาจากบริษัท

- เสนอเนื้อหาสาระแตกต่างจากเนื้อหาที่พบเห็นได้ทั่วไปในสื่อกระแสหลัก หรือเนื้อหาที่ได้รับอนุญาตว่านำเสนอได้

- มีความสัมพันธ์กับผู้รับสารแตกต่างจากสื่ออื่น กล่าวคือผู้อ่านหรือผู้ฟังเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมสื่อ หรือเปิดให้ผู้รับสารแสดงความคิดเห็นและความต้องการ

สื่อชุมชน (community media) เป็นการสื่อสารที่ดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการสื่อสารของชุมชน โดยชุมชน และเพื่อชุมชน ดังนั้น การสื่อสารดังกล่าวจะต้องเป็นการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ในรูปแบบที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารประเภทใดก็ตาม แนวคิดเรื่องการสื่อสารเพื่อชุมชนได้พัฒนาและแตกแขนงมาจากการสื่อสารเพื่อการ

<sup>1</sup> ทิรรอง รามสูต วัฒนันนท์, สื่อภาคประชาชน: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547), หน้า 3.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

พัฒนา และเป็นรูปแบบของการสื่อสารภายใต้กระบวนการพัฒนาแบบทางเลือก ซึ่งมีจุดเน้นที่สำคัญ เช่น<sup>3</sup>

- เป็นการสื่อสารแบบสองทาง (two-way communication) คือทั้งผู้รับสารและผู้ส่งสารสามารถมีปฏิริยาโต้ตอบกันได้ตลอดเวลา ทั้งแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ และการสื่อสารแบบสองทางนี้จะทำให้สถานะของผู้ส่งและผู้รับสารไม่ตายตัวแต่มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทตลอดเวลา

- มีทิศทางการไหลของข่าวทั้งจากบนลงล่าง (top-down) จากล่างขึ้นบน (bottom-up) และในระนาบเดียวกัน (horizontal) ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบการสื่อสารเพื่อชุมชนมีทิศทางการถ่ายทอดที่หลากหลายหลังไหลได้แทบทุกทิศทุกทาง ข่าวสารอาจไหลจากนักวางแผนพัฒนาสู่ชาวบ้าน จากสื่อมวลชนสู่ชาวบ้านในชนบท ในเวลาเดียวกันชาวบ้านอาจจะส่งสารขึ้นไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีการแลกเปลี่ยนคิดต่อส่งข่าวสารระหว่างกลุ่มชาวบ้านด้วยกัน

- เป็นการสื่อสารที่เกิดขึ้นและดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

- เป็นการสื่อสารที่ทำหน้าที่แสดงออก สร้างความรู้สึกร่วมในชุมชน ให้ข้อมูลข่าวสารและเป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือบุคคล โดยเน้นการปรับปรุงสื่อให้เหมาะสมกับประโยชน์การใช้งานของชุมชน ไม่ว่าชุมชนนั้นจะตั้งวัตถุประสงค์การใช้เอาไว้อย่างไรก็ตาม

- คนในชุมชนสามารถเข้าถึงได้ ชุมชนมีส่วนร่วมในหลายๆ บทบาท ไม่ว่าจะเป็นผู้วางแผนการใช้สื่อ ผู้ใช้ ผู้ผลิต ผู้แสดง ฯลฯ

- ชุมชนเป็นผู้กำหนดรูปแบบ ขอบข่ายเนื้อหาที่ต้องการแสดงออกด้วยตนเอง ไม่มีผู้อื่นมากำหนดให้ชุมชน

- เป็นเวทีแลกเปลี่ยนข่าวสารและความคิด ปัญหาและอุปสรรคของการสื่อสารชุมชน ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือถ่ายทอดข่าวสารจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง

ดังนั้น สื่อชุมชนจึงเป็นสื่อที่ออกแบบมาเพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนทั้งหลายทุกกลุ่มที่อยู่ในชุมชน ไม่ว่าจะอยู่ในระดับสังคมเศรษฐกิจใด องค์กรใดๆ และคนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มวัฒนธรรมย่อยนั่นเอง

จะเห็นได้ว่า สื่อทางเลือก และสื่อชุมชน มีความหมายคาบเกี่ยวกัน และเป็นสื่อภาคประชาชนทั้งคู่ เนื่องจากสื่อภาคประชาชนนั้นต้องมีลักษณะที่สำคัญได้แก่ วัตถุประสงค์สำคัญในการก่อตั้งไม่ใช่เป็นเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด แต่เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน หรือชุมชนที่เกี่ยวข้อง มีความเป็นอิสระปราศจากการถูกควบคุมจากภาครัฐและธุรกิจเอกชน ทั้งทางด้านการดำเนินการและทิศทางของเนื้อหาที่นำเสนอ โดยจะต้องมีเนื้อหามุ่งเน้นที่ข่าวและสารประโยชน์

<sup>3</sup> กาญจนนา แก้วเทพ, สื่อสารเพื่อชุมชน การประมวลองค์ความรู้ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543).

มากกว่าเนื้อหาบันทึก และมุ่งหวังการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนในเรื่องการเป็นเจ้าของ การกำหนดทิศทางของเนื้อหา การผลิต การแสดงความคิดเห็น การสนับสนุนด้านการเงิน การรวบรวมกำลังคนและทรัพยากร และการประเมินผล<sup>4</sup>

สื่อภาคประชาชนมีหลายรูปแบบ วิทยุชุมชน ก็ถือได้ว่าเป็นสื่อภาคประชาชนรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นสื่อกระจายเสียง แนวคิดเรื่องวิทยุชุมชนนั้นมีหลักการสำคัญๆ ที่มีการรวบรวมไว้มากมาย เช่น องค์กรยูเนสโกได้สรุปว่า การใช้สื่อวิทยุชุมชนถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสื่อสารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ 3 ประการ คือ<sup>5</sup>

1. การเข้าถึงสื่อ (Access) หมายถึง การเข้าถึงสื่อที่ให้บริการแก่ชุมชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกรายการ หรือเข้าไปจัดทำในสิ่งที่ตนเป็นประโยชน์แก่ตนเองได้ทราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย และเป็นช่องทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อรายการ แสดงความต้องการเปลี่ยนแปลงรายการ เปลี่ยนคณะผู้ผลิตหรือผู้ควบคุมการทำงาน

2. การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมในทุกๆ ระดับในระบบการสื่อสาร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการวางแผนสื่อสารภายในชุมชน ตั้งแต่เริ่มคิดไปจนกระทั่งการผลิต การจัดการ การใช้สื่อในชุมชนต่างๆ ประชาชนในชุมชนจะต้องมีส่วนร่วมหรือมีโอกาสร่วมได้ทุกขั้นตอน

3. การจัดการด้วยตนเอง (Self-management) หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยตนเองตามวิถีทางกระบวนการประชาธิปไตย และการตัดสินใจนั้นประชาชนในชุมชนมีอำนาจตัดสินใจ ตั้งแต่เริ่มคิด วางแผน ไปกระทั่งการกำหนดนโยบาย การบริหาร การลงมือผลิตด้วยตนเอง

นอกจากนี้ จุมพล รอดคำดี ได้สรุปแนวคิดวิทยุชุมชนว่าต้องมีหลักการดังนี้<sup>6</sup>

1. ต้องเกิดจากความต้องการของชุมชน โดยถือหลักว่าคนส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นความต้องการร่วมกัน

2. วิทยุชุมชนต้องได้รับการยอมรับของกลุ่มต่างๆ ในชุมชน

3. วิทยุชุมชนย่อมไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ประเพณีวัฒนธรรมของคนในชุมชน

4. วิทยุชุมชนต้องยึดถือแนวทางการเสนอรายการและข่าวสารของชุมชนเป็น

<sup>4</sup> พิรงรอง รามสูต วัฒนันท์, สื่อภาคประชาชน: รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, หน้า 32.

<sup>5</sup> จุมพล รอดคำดี, “วิทยุกระจายเสียง (Community Radio) ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน,” ใน วิทยุชุมชน: การปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม (อุบลราชธานี: ศิริธรรมออฟเซต, 2542), หน้า 25.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

หลัก ภายใต้แนวคิด ความเชื่อ วัฒนธรรมท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น สิ่งแวดล้อมและเหตุการณ์ในท้องถิ่นเป็นหัวใจของการนำเสนอข่าวสารและรายการ

5. วิทยุชุมชนต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมจัดรายการ และสามารถเข้าไปบริหารจัดการ หรือเป็นผู้ปฏิบัติในสถานีได้
6. วิทยุชุมชนเป็นสถานีวิทยุที่มีรัศมีการออกอากาศครอบคลุมเฉพาะพื้นที่เท่านั้น กำลังส่ง 1 กิโลวัตต์
7. วิทยุชุมชนเป็นสื่อมวลชนตามแนวคิดประชาธิปไตย คือ เพื่อประชาชน โดยประชาชน ของประชาชน

ดังนั้น แนวคิดสื่อภาคประชาชน จะนำมาใช้ในการทำความเข้าใจว่าภาคประชาชนของไทย มีแนวคิดในเรื่องวิทยุชุมชนในลักษณะที่วิทยุชุมชนเป็นสื่อภาคประชาชนอย่างไร และแตกต่างไปจากสื่อของภาครัฐ และสื่อของภาคเอกชนอย่างไร

ในการทำความเข้าใจการรวมตัวของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชน และกระบวนการของกลุ่มในการผลักดันนโยบายสาธารณะ จึงนำแนวคิดองค์กรประชาสังคม แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผลักดัน มาใช้ อีกทั้งยังนำเอาแนวคิดการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์กับแนวคิดเรื่องเครือข่าย มาใช้เป็นการเสริม เพื่ออธิบายวิธีการผลักดันของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น

#### แนวคิดองค์กรประชาสังคม หรือองค์กรภาคประชาชน

ประชาสังคม (civil society) คือ กระบวนการของประชาชนในการสร้างพื้นที่การเมืองสาธารณะของตนเอง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้พื้นที่สังคมการเมือง (political society) อันประกอบด้วยสถาบันการปกครองต่างๆ ของรัฐ คือ รัฐสภา รัฐบาล ศาล ระบบราชการ เป็นต้น และพรรคการเมืองซึ่งต้องการเข้าไปเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ หรือพื้นที่ทางเศรษฐกิจ (economic society) ของทุน ดังนั้น ประชาสังคมจึงมุ่งสู่ความเป็นอิสระจากรัฐและทุน<sup>7</sup>

ในแนวคิดของนักวิชาการชาวอเมริกัน ประชาสังคมควรมีคุณสมบัติดังนี้<sup>8</sup>

1. มีความเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์สาธารณะ มากกว่าอุดมการณ์ส่วนบุคคล

<sup>7</sup> กฤษณา บุญชัย, “แนวคิด ทฤษฎี ในการศึกษาชุมชนและประชาสังคม,” วารสารร่วมพัฒน 17 (มิถุนายน-กันยายน 2541): 24.

<sup>8</sup> แลร์รี่ โคอามอนส์, “ประชาสังคมกับประชาธิปไตย,” แปลโดย ม.ร.ว.พทุทธิสาธิต จุมพล วารสารสังคมศาสตร์ 29, 1 (เมษายน 2537): 5.

2. มีความสัมพันธ์กับรัฐ โดยพยายามที่จะได้รับประโยชน์จากรัฐ หรือพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐ หรือพยายามขอให้รัฐช่วยเหลือ หรือให้รัฐทำหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดเพิ่มขึ้น หรือให้รัฐมีความสำนึกรับผิดชอบ

3. มีความเป็นพหูในการระดมพลัง และการแสดงออกซึ่งความหลากหลายของผลประโยชน์ โดยผ่านองค์กรและสื่อมวลชนต่างๆ ความเป็นพหูเห็นได้จากการที่ไม่มีกลุ่มใดที่ต้องการผูกขาดความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชุมชนหนึ่งใดโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ในประเทศไทยยังมีการใช้คำว่า ภาคประชาชน แทนประชาสังคมด้วย กล่าวคือ มีการมองว่า ประชาสังคม โดยทั่วไปในปัจจุบัน หมายถึง ภาคประชาชนที่สามารถแยกได้ในเชิงการวิเคราะห์ออกมาจากภาครัฐ และภาคเศรษฐกิจนั่นเอง<sup>9</sup>

แนวคิดประชาสังคมนี้นี้ มีลักษณะที่เป็นนามธรรมสูง ดังนั้น เพื่อให้หลังผู้ความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นจะนำแนวคิดองค์กรประชาสังคม (civil society organization) มาพิจารณา โดยอาศัยเครื่องบ่งชี้หรือเกณฑ์การชี้วัดความเป็นองค์กรประชาสังคม ตามที่ ม.ร.ว.พฤษิสาธิต ชุมพล เสนอไว้ดังต่อไปนี้

1. การเข้าร่วมในองค์กรประชาสังคมต้องเป็นไปโดยสมัครใจ เพราะเป็นฐานของความเป็นอิสระขององค์กรประชาสังคมจากส่วนอื่นๆ ของสังคมและจากรัฐ การบังคับให้เข้าร่วมไม่ว่าทางการเมืองหรือทางสังคมจะทำให้ความเป็นประชาสังคมเป็นที่น่าสงสัย

2. องค์กรประชาสังคมต้องดำเนินการอย่าง civil คือ บนฐานของสันติวิธีและเคารพในความแตกต่างหลากหลาย แม้ไม่ชอบพอกันก็เคารพกันได้ ดังนั้นความสัมพันธ์เชิงประชาสังคมจึงแตกต่างจากความสัมพันธ์ในชุมชน ขบวนการทางศาสนา หรือขบวนการชาตินิยม

3. องค์กรประชาสังคมกระทำการในเวทีสาธารณะ เป็นการกระทำรวมหมู่เพื่อประโยชน์สาธารณะมากกว่าเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนกลุ่ม (ครอบครัว เครือญาติ พรรคพวก กลุ่มอุปถัมภ์ เป็นต้น) และแม้ว่าจะเป็นอิสระจากรัฐแต่ก็มีความสัมพันธ์กับรัฐได้ในหลายรูปแบบ ทั้งผลักดันนโยบาย ตรวจสอบจำกัดอำนาจรัฐ หากแต่ไม่ประสงค์จะเข้าไปใช้อำนาจรัฐเสียเอง หรืออาจกระทำการโดยไม่เกี่ยวข้องกับรัฐโดยตรงเลยก็ได้<sup>10</sup>

แนวคิดองค์กรประชาสังคมนำมาใช้ในการศึกษานี้ ก็เพื่อช่วยวิเคราะห์ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชน โดยจะใช้ควบคู่กับแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์

<sup>9</sup> ชลทิศ ตั้งเจริญ, “แนวคิดเรื่องประชาสังคม (ทางตะวันตก): กลุ่มความหมายและองค์ประกอบ,” เอกสารประกอบการสอน ราชวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นและสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มิถุนายน 2547): 1.

<sup>10</sup> ม.ร.ว.พฤษิสาธิต ชุมพล, “แนวความคิดประชาสังคมในประเทศไทย,” เอกสารประกอบการสอนราชวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นและสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มิถุนายน 2547): 17-18.

เพื่อที่จะจำแนกได้ว่า กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มตน หรือองค์กรประชาสังคมที่กระทำการเพื่อสังคม อย่างใดมากกว่ากัน

### แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน (interest group and pressure group)

นอกจาก แนวคิดองค์กรประชาสังคมแล้ว แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันก็มีความสำคัญ ในการพิจารณาถึงลักษณะการรวมตัว และการดำเนินการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนเช่นกัน

ม.ร.ว.พฤทธิสาธ ชุมพล ได้แบ่งกลุ่มผลักดัน (pressure groups) ออกเป็น 2 ประเภทในกรณีของประเทศอังกฤษ คือ กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และกลุ่มแสดงทัศนะมุ่ง (promotional groups) ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันทัศนะ หรือประเด็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นการเฉพาะ (บางที่เรียกว่า cause หรือ attitude หรือ ideological หรือ preference groups) ดังรายละเอียดดังนี้<sup>11</sup>

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อนและแบ่งแยกหน้าที่เฉพาะ เช่น การเกิดกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่อาศัยกลุ่มเป็นตัวแทนในการผลักดันเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก โดยเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งหากนำมาประยุกต์กับสังคมไทยได้แก่ กลุ่มสมาคมชาวไร่ฮ้อย กลุ่มครู ฯลฯ

2. กลุ่มแสดงทัศนะมุ่ง (promotional groups) คือกลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันทัศนะ หรือเรื่องราวในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นการเฉพาะ เช่น กลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่คัดค้านการสร้างเขื่อน ฯลฯ ในสังคมไทยกลุ่มเหล่านี้ไม่เพียงแต่ผลักดันผ่านกระบวนการนโยบายเท่านั้น หากยังใช้วิธีการทางการเมืองที่เรียกว่า การกระทำโดยตรง (direct action) อีกด้วย

เช่นเดียวกับ Francis G. Castles ที่กล่าวว่ากลุ่มผลักดัน (pressure groups) คือกลุ่มที่พยายามก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทั้งโดยการดำเนินการผ่านกิจกรรมของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม และกลุ่มเหล่านี้มิใช่พรรคการเมือง ซึ่งกลุ่มผลักดันจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>12</sup>

<sup>11</sup> ม.ร.ว.พฤทธิสาธ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 207-208.

<sup>12</sup> Francis G. Castles, Pressure groups and political culture: a comparative study (London: Routledge and Kegan Paul, 1967), pp. 1-3.

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) คือ กลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ร่วมของกลุ่ม

2. กลุ่มทัศนคติ (attitude groups) คือ กลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือคุณค่าที่จำเพาะเจาะจง โดยสมาชิกของกลุ่มอาจไม่ได้มีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่มีทัศนคติร่วมกัน

นอกจากนี้ ในกรณีของประเทศอังกฤษอีกเช่นกัน Wyn Grant ยังแบ่งกลุ่มผลักดันว่ามีประเภทที่เป็น กลุ่มวงใน (insider groups) คือกลุ่มที่ได้รับการปรึกษาหารือจากกระทรวงเป็นประจำ และกลุ่มวงนอก (outsider groups) คือกลุ่มที่เข้าไม่ถึงกระทรวงเพราะไม่เป็นที่ยอมรับ หรือกลุ่มเองมีอุดมการณ์ที่กำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มให้หลีกเลี่ยงการเข้าหากระทรวง หรือสถาบันการปกครองอื่นๆ ซึ่งการแบ่งกลุ่มผลักดันแบบนี้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับสถาบันปกครอง ลักษณะของกลุ่มสรุปได้ดังนี้<sup>13</sup>

กลุ่มวงใน คือ (1) กลุ่มที่แสดงตนมาก (high profile) คือกลุ่มที่เสริมความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลด้วยการใช้สื่อมวลชน (2) กลุ่มที่แสดงตนน้อย (low profile) คือกลุ่มที่ใช้ความสัมพันธ์กับรัฐบาลเงียบๆ เป็นหลัก (3) กลุ่มที่ถูกคุมขัง (prisoner groups) คือกลุ่มที่หลุดออกจากการเป็นกลุ่มวงในไม่ได้ หรือไม่ถนัดนัก เพราะต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาล หรือไม่ก็เป็นตัวแทนของคนในภาครัฐ

กลุ่มวงนอก คือ (1) กลุ่มที่มีศักยภาพจะเป็นกลุ่มวงใน (potential insider) คือกลุ่มที่พยายามจะเป็นกลุ่มวงใน โดยการเข้าหา เสนอประเด็น (lobby) อย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการได้รับความยอมรับ (2) กลุ่มที่เป็นวงนอกด้วยความจำเป็น (outsider by necessity) คือกลุ่มที่อาจต้องการเป็นกลุ่มวงใน แต่ยังมีขาดทักษะทางการเมืองที่จะทำได้สำเร็จ (3) กลุ่มที่เป็นวงนอกเพราะอุดมการณ์ (ideological outsiders) คือกลุ่มที่มีค่านิยมทางสังคมและการเมืองแตกต่างไปจากค่านิยมกระแสหลัก ซึ่งเห็นว่าค่านิยมอื่นๆ ไม่อาจผลักดันให้เป็นที่ยอมรับได้โดยใช้การดำเนินการทางการเมืองในช่องทางทางการเมืองปกติผ่านสถาบันการปกครอง

กล่าวโดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์ จึงเป็นการรวมตัวกันเองของบุคคลที่มีผลประโยชน์อย่างเดียวกันหรือที่มีความห่วงใยใส่ใจในเรื่องเดียวกัน และนอกจากนี้ยังมีการใช้คำอื่นแทนคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ คือคำว่า กลุ่มผลักดัน กลุ่มกดดัน และกลุ่มอิทธิพล ซึ่งเป็นการเน้นให้เห็นว่าเป็นกลุ่มที่พยายามผลักดันนโยบายสาธารณะ คือ โน้มน้าวให้ผู้ตัดสินใจหรือปฏิบัตินโยบายของรัฐดำเนินการ

<sup>13</sup> ม.ร.ว.พศุทธิสาธ ทุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 207-208.



ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์หรือความห่วงใยใส่ใจของกลุ่ม<sup>14</sup> ในการศึกษานี้ก็ใช้คำว่า กลุ่ม ผลักดัน

เนื่องจาก กลุ่มผลักดันเป็นตัวแทนของประชาชนในการแสดงออกถึงความต้องการของกลุ่ม ผ่านเข้าสู่กระบวนการนโยบายให้ระบบการเมืองจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม จึงเท่ากับว่ากลุ่ม ผลักดันพยายามที่จะหาช่องทาง (access) เข้าไปมีอิทธิพล (influence) ต่อนโยบายของรัฐ<sup>15</sup> ซึ่งกลุ่ม ผลักดันมักใช้วิธีการในการผลักดันในหลายวิธีด้วยกัน ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เช่น อเมริกา การดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลักดัน มักจะมียุทธวิธีที่แตกต่างกันออกไปตาม เป้าประสงค์ขององค์กรที่ทำการผลักดัน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ได้ดังนี้คือ<sup>16</sup>

1. วิธีการที่มีการสื่อสารโดยตรงระหว่างกลุ่ม หรือบุคคลที่ทำการผลักดัน (lobbyists) กับ หน่วยงานทางราชการ (governmental officials) ซึ่งประกอบไปด้วย การนำเสนอแนวคิด หรือข้อ เรียกร้องทางนโยบาย (representation) ของกลุ่ม เป็นการส่วนตัวหรือในที่ส่วนตัว ก่อนที่คนใน รัฐบาลหรือหน่วยงานจะดำเนินการพิสูจน์หรือชี้แจงข้อเท็จจริง (testifying) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ที่มีผลต่อกลุ่ม ก่อนที่คณะกรรมการของรัฐสภาจะทำการพิจารณา และการดำเนินการทางกฎหมาย อย่างเป็นทางการ เช่น การฟ้องร้องดำเนินคดี และการแทรกแซงในกระบวนการทางฝ่ายบริหาร

2. วิธีการที่กลุ่มทำการผลักดันผ่านทางผู้สนับสนุน (constituents) ยุทธวิธีนี้เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ (professional staffs) จะมีบทบาทในฐานะสื่อกลาง เพื่อกระตุ้นให้เกิดการผลักดันโดย ประชาชนไปยังรัฐบาล มีการเรียกร้องให้สมาชิกกลุ่มทั้งหมดเขียนจดหมายร้องเรียน หรือมีส่วนร่วม ในการเดินขบวนประท้วง หรือเรียกร้องให้บุคคล สมาชิก หรือผู้สนับสนุนที่มีอิทธิพลสูงของ กลุ่มทำการติดต่อกับผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) ที่สำคัญ

3. วิธีการที่กลุ่มพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ โดยการมีอิทธิพลทางการเลือกตั้ง หรือการสร้างความคิดเห็นเพื่อให้เกิดมติมหาชน (public opinion) ซึ่งกระทำได้ผ่านทาง การให้เงิน สนับสนุนในการรณรงค์ทางการเมือง การแสดงผลงานวิจัย และการรณรงค์ประชาสัมพันธ์

<sup>14</sup> ม.ร.ว.พฤษวิศาล ชูพล, "กลุ่มผลประโยชน์," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้ง ทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 168.

<sup>15</sup> มนตรี เจริญวิทย์การ, "สังคมวิชาการเมือง: การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," ใน หลักและวิธีศึกษาทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 2.

<sup>16</sup> Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1977), pp. 213-214.

กล่าวโดยสรุป การดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลักดัน มักจะมียุทธวิธีซึ่งอาจแบ่งได้ดังต่อไปนี้ คือ<sup>17</sup>

1. วิธีการลอบบี้ทางตรง (direct lobbying techniques) เป็นการพบปะกันโดยตรงระหว่างบุคคล หรือกลุ่มที่ทำการผลักดันกับข้าราชการตามหน่วยงานราชการต่างๆ (public officials) ซึ่งมีวิธีการดังนี้

(1.1) การติดต่อกันเป็นการส่วนตัว (making personal contacts) กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ หรือจัดส่งตัวแทนและกลุ่มตัวแทนเข้าพบ

(1.2) การนำเสนอ หรือค้นคว้าข้อมูล ที่แสดงถึงการมีความรู้ความชำนาญ (providing expertise) กลุ่มที่ทำการผลักดันจะทำการวิจัยและนำเสนอข้อมูลต่างๆที่ค้นพบให้กับข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อค้นพบดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมายในเรื่องนั้นๆ และไปมีผลทำให้ผู้ที่ร่างกฎหมายต้องคอยสอบถามข้อมูลทางการวิจัยจากกลุ่มผลักดัน

(1.3) การให้คำชี้แจงต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติ (testifying at hearings) กล่าวคือ คณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผลักดัน เพราะคณะกรรมาธิการมีบทบาทมากในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ก่อนนำเสนอให้สภาลงมติผ่านเป็นกฎหมาย โดยที่กลุ่มผลักดันอาจพยายามพูดจาชักจูงโน้มน้าวให้สมาชิกสภานิติบัญญัติออกเสียงในร่างกฎหมาย ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของกลุ่ม

(1.4) การผลักดันผ่านหน่วยงานราชการ (lobbying the bureaucracy) กลุ่มต้องพยายามมีอิทธิพลต่อข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้ง หรือให้เข้ามาดูแลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยหวังว่าผลประโยชน์ของกลุ่มจะได้รับการดูแล และได้รับการปฏิบัติอย่างดี

2. วิธีการลอบบี้ทางอ้อม (indirect lobbying techniques) เป็นวิธีการที่เน้นยุทธศาสตร์ทางสาธารณะดังนี้

(2.1) การระดมมวลชน (mobilizing the grassroots) เป็นวิธีที่ผู้ให้การสนับสนุนของกลุ่มผลประโยชน์ หรือเป็นสมาชิกของกลุ่ม มีส่วนช่วยติดต่อสื่อสารตำแหน่งแห่งที่ของกลุ่มไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือกฎหมายต่างๆที่กลุ่มเรียกร้อง โดยใช้วิธีเขียนจดหมาย โทรศัพท์ หรืออีเมลล์

(2.2) การสร้าง หรือก่อมตติมหาชน (molding public opinion) กลุ่มจะใช้วิธีประชาสัมพันธ์เพื่อกำหนดมติมหาชนผ่านทางสื่อ โดยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร และโทรทัศน์ เพื่อให้ข้อมูลกับสาธารณะ เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ในทางที่ดีของ

<sup>17</sup> Susan Welch et al., *Understanding American Government* (Belmont, Calif.: West/Wadsworth, 1997), pp. 107-113.

กลุ่ม หรือเพื่อสนับสนุนนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ในบางเหตุการณ์กลุ่มอาจจะใช้วิธีชุมนุม หรือชูป้ายประท้วง เพื่อดึงดูดความสนใจจากสื่อในการทำข่าว

(2.3) การสร้างพันธมิตรหรือแนวร่วม (coalition building) เป็นการสร้างกลุ่ม เครือข่ายที่มีลักษณะของความสนใจที่คล้ายคลึงกันมาทำการเรียกร้องร่วมกัน กลุ่มพันธมิตรมักจะมีขนาดใหญ่ และประเด็นข้อเรียกร้องอาจมีมากมาย หรืออาจมีลักษณะเฉพาะเจาะจงก็ได้ ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่กลุ่มพันธมิตรมีการเคลื่อนไหว หรือชุมนุมเรียกร้องในประเด็นข้อเรียกร้องที่ชัดเจนและมีการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง มักทำให้มีผลต่อกระบวนการนโยบายได้ วิธีการผลักดันที่กลุ่มพันธมิตรใช้อาจจะนำการระดมมวลชนมาใช้ หรืออาจจะเป็นวิธีการประชาสัมพันธ์ทางอื่น หรือการใช้วิธีระดมสมาชิกจำนวนมากๆก็ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการให้น้ำหนักในข้อเรียกร้องของกลุ่ม นอกจากนี้ กลุ่มอาจพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่ม หรือบุคคลที่มีสถานภาพสูง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการ โดยเฉพาะการใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นนำ

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลักดันอาจจะใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ มากมายด้วยกัน ในอันที่จะมีอิทธิพลต่อผู้วางนโยบาย ซึ่งวิธีการใดจะมากหรือน้อยย่อมแตกต่างกันไปตามระบบการเมืองและขอบข่ายกิจกรรมของผู้วางนโยบาย โดยกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนก็เลือกใช้วิธีการผลักดันบางอย่าง เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในกระบวนการนโยบาย

แม้ว่ากลุ่มผลักดันจะพยายามหาช่องทางต่างๆ ในการผลักดันนโยบายก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าข้อเรียกร้องของกลุ่มจะได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจตัดสินใจทางนโยบาย ดังนั้นแนวคิดการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์และแนวคิดเครือข่าย จึงมีความสำคัญในการอธิบายการสร้างอำนาจของกลุ่มผลักดัน เพื่อให้กลุ่มสามารถมีช่องทางเข้าถึงและมีอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนมีลักษณะเป็นกลุ่มวงนอก การระดมทรัพยากรและการสร้างเครือข่ายจึงน่าจะมีความสำคัญต่อการสร้างอำนาจผลักดันของกลุ่ม

**แนวคิดเรื่องการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์และแนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย**

เพื่อให้เห็นภาพการสร้างอำนาจในการต่อรองทางนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงได้นำแนวคิดการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์และแนวคิดเครือข่ายมาเชื่อมโยงกันในการอธิบายวิธีการผลักดันของกลุ่มผลักดันวิทยุชุมชน ในฐานะวิธีการผลักดันอีกอย่างหนึ่ง

**แนวคิดเรื่องการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์** ทรัพยากร (resource) ถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่ง ที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่ม โดยทรัพยากรนั้นหมายถึง หลายๆอย่างด้วยกัน เช่น ความพึงพอใจของสมาชิกที่จะสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการผลักดัน กำลังเงิน กำลังคน สติปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องการจัดองค์กร ตลอดจนความเห็นใจที่คนทั่วไปมีต่อ

กลุ่ม การที่กลุ่มจะสามารถจัดการกับทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อกิจกรรมในการผลักดันนโยบายได้มากน้อยเพียงใดนั้น เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์<sup>18</sup>

การที่คนจะเข้าร่วมในกลุ่มผลประโยชน์นั้น ต้องอาศัยแรงจูงใจ (incentive) ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ<sup>19</sup>

1. แรงจูงใจแบบมุ่งสู่เป้าประสงค์ (purposive) ผู้ที่มีแรงจูงใจแบบมุ่งสู่เป้าประสงค์ในการเข้าร่วมในกลุ่มผลประโยชน์นั้น คือ ผู้ที่ต้องการมุ่งสู่เป้าหมาย (goal) นโยบาย (policy) หรืออุดมการณ์ (ideology) บางอย่าง โดยผ่านการกระทำทางการเมือง ดังนั้นการที่บุคคลเข้าร่วมในกลุ่มนั้น ก็อาจเป็นเพราะมีความใส่ใจในสิ่งต่างๆ เหล่านี้ และพร้อมที่จะเข้าทำการเปลี่ยนแปลงเมื่อเกิดความไม่พอใจ นอกจากนี้ ยังเป็นการเข้าร่วมในกลุ่มแบบที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม (collective good) เป็นที่ตั้ง ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นหมายถึง ผลประโยชน์ที่แบ่งแยกมิได้ (indivisible) คือไม่อาจกีดกันผู้ใดออกจากผลประโยชน์นั้นได้ (nonexclusive)

2. แรงจูงใจแบบบรรณาธิปไตย (utilitarian) มีลักษณะตรงกันข้ามกับแบบแรก เพราะเป็นผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม (tangible) ที่เกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคล และมักจะนำไปสู่การเลือกที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใด (selective benefits) แต่ก็ไม่เสมอไป เป็นไปได้ที่บางที่ปัจเจกบุคคลจะได้ประโยชน์โดยให้ประโยชน์แก่บุคคลอื่นโดยไม่ได้ตั้งใจให้เป็นเช่นนั้น

3. แรงจูงใจแบบเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (solidarity) หมายถึงความรู้สึกดี ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม หรือเป็นเพื่อนเป็นฝูงในกลุ่ม (camaraderie) เมื่อเข้าไปเป็นสมาชิกกลุ่ม บุคคลอาจเข้าร่วมในกลุ่มเพื่อความต้องการนี้ แต่เป็นไปได้มากกว่าก็คือ จะเกิดแรงจูงใจประเภทนี้ขึ้นก็ต่อเมื่อได้เป็นสมาชิกกลุ่มมาระยะหนึ่งแล้ว ผลก็คือ แม้จะมีโอกาสได้งานที่มีเงินเดือนดีกว่า เขาก็ไม่ออกจากงานเพราะรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนั้นมาก เป็นต้น

นอกจากบุคคลจะเข้าร่วมในกลุ่มผลประโยชน์เนื่องจากแรงจูงใจดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การที่มีบุคคลหรือกลุ่มชักนำผู้คนมาเข้าร่วมในกลุ่มให้มาเจอกันและทำงานร่วมกันก็ถือว่ามี ความสำคัญ ซึ่งเรียกว่าเป็นผู้บุกเบิกหรือผู้ประกอบการทางการเมือง (political entrepreneurs) โดยบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่ง ซึ่งการที่จะบรรลุได้นั้นต้องอาศัยการจัดองค์กร (organization) เขาจึงหาบางสิ่งบางอย่างมาจูงใจ (inducements) ให้ผู้คนมาเข้าร่วมในองค์กรที่ต้องการจัดตั้งขึ้น ความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนกัน (exchange relationship)

<sup>18</sup> ม.ร.ว.พฤษวิศาล ชุมพล, ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 133.

<sup>19</sup> ม.ร.ว.พฤษวิศาล ชุมพล, “การวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์เชิงการจัดองค์กร,” เอกสารประกอบการสอนรายวิชาขบวนการทางการเมืองและสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มิถุนายน 2545): 3-4.

เป็นฐานของกิจกรรมในกลุ่มนี้ กล่าวคือ สมาชิกเป็นผู้ให้แก่องค์กร โดยการเป็นสมาชิกและจะได้รับประโยชน์ตอบแทน ดังนั้น ทั้งผู้ประกอบการและสมาชิกต่างได้รับประโยชน์บางอย่าง จากการตกลงกันตั้งองค์กรขึ้น ซึ่งผู้ประกอบการเช่นว่านี้ มักจะพบมากในบรรดากลุ่มผลประโยชน์ที่มุ่งประโยชน์สาธารณะ (public interest group)<sup>20</sup> กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนก็มีลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทดังกล่าวอยู่ด้วย

นอกจากนี้ เหตุผลในการเข้าร่วมกลุ่มผลประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ยังมีประเด็นที่น่าพิจารณาคือ ปัจเจกบุคคลสามารถเข้าร่วมในกลุ่มผลประโยชน์เพื่อ “ฉวยโอกาสได้ประโยชน์” (free ride) จากนโยบายสาธารณะที่กลุ่มผลประโยชน์เรียกร้องจนได้มา โดยที่เขาไม่ต้องเสียค่าสมาชิก หรือเสียเวลาในการทำกิจกรรมนั้นแต่อย่างใด เช่น การได้ค่าแรงเพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องไปร่วมในการนัดหยุดงาน การกระทำของบุคคลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาของผู้รับผลประโยชน์โดยไม่ยอมจ่าย (free rider) ประเด็นปัญหานี้ Mancur Olson ได้อธิบายในหลักตรรกะของการกระทำรวมหมู่ (the logic of collective action) ว่ามนุษย์มีเหตุผลและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นพื้นฐาน จึงย่อมมีแรงจูงใจ ที่จะฉวยโอกาสได้ประโยชน์จากกลุ่มที่กระทำการรวมหมู่ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม เพราะทุกคนในกลุ่มรวมทั้งตัวเขาเองย่อมได้รับประโยชน์ เขาจึงไม่จำเป็นต้องเสียเวลาเสียทรัพย์ไปร่วมกระทำการ ซึ่งการคิดแบบนี้ย่อมเป็นปัญหา<sup>21</sup>

การที่บุคคลจะเข้าร่วมในกลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนก็เช่นเดียวกัน อาจเป็นไปได้ว่าส่วนใหญ่เข้ามาร่วมโดยแรงจูงใจแบบเป่าประสงค์ แต่อาจมีบางคนเข้าร่วมโดยแรงจูงใจแบบบรรลุปริโยชน์นิยม เพื่อเข้ามาหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการทำวิทยุชุมชน ปัญหาของผู้ได้รับประโยชน์โดยไม่ยอมจ่ายสามารถนำมาใช้อธิบาย การเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนแบบมีโฆษณาจำนวนมาก จากโครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อวิทยุชุมชนของภาคประชาชน

ในการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อการผลักดันนโยบายให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องมีการพิจารณาเปรียบเทียบทรัพยากรของกลุ่มกับขององค์กรที่กลุ่มถือเป็นเป้าหมาย เช่น รัฐบาล เป็นต้น ทรัพยากรที่มีหลากหลาย ตั้งแต่การบริหารจัดการ เงินทุน สมาชิกภาพ และความสนับสนุนจากสาธารณชน หรือทรัพยากรอื่นๆ ต้องถูกนำมาใช้ร่วมกัน กล่าวคือโดยปกติทั้งกลุ่มและเป้าหมายของกลุ่ม เช่น รัฐบาล อยากให้มีการร่วมมือกันมากกว่าความขัดแย้งกัน ดังนั้นกลุ่มอาจมี หรือหาข้าราชการ สมาชิกสภา หรือรัฐมนตรีบางคนมาเป็นแนวร่วม ในแง่ที่พวกเขาไม่เป่าประสงค์

<sup>20</sup> ม.ร.ว.พฤษทิสสาณ ชุมพล, “การวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์เชิงการจัดองค์กร,” หน้า 5.

<sup>21</sup> ม.ร.ว.พฤษทิสสาณ ชุมพล, “กลุ่มผลประโยชน์,” เอกสารประกอบการสอนรายวิชาขบวนการทางการเมืองและสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มิถุนายน 2547): 5.

ภูมิหลัง หรือวิธีคิดแบบเดียวกับกลุ่ม ดังนั้น กลุ่มภายในสถาบันการปกครองย่อมมีความได้เปรียบกลุ่มวงนอก แต่ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการที่ว่ามีประโยชน์แก่กลุ่มวงนอกด้วย โดยหากกลุ่มมีอะไรที่เป็นประโยชน์ที่จะให้ด้วยก็ย่อมดี เช่น ความชำนาญการเชิงเทคนิคบางอย่างที่รัฐบาลจำเป็นต้องมี ซึ่งจะช่วยให้เปิดช่องทางที่เป็นทางการให้กลุ่มได้เข้าไปเจรจาต่อรองกับรัฐบาล เป็นต้น<sup>22</sup> กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนย่อมต้องมีทรัพยากรของกลุ่มในส่วนนี้ เพื่อให้ภาครัฐรับฟังข้อเรียกร้องของกลุ่ม ซึ่งจะส่งผลให้กลุ่มบรรลุเป้าหมาย ดังนั้น การระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์ จึงมีความสำคัญในส่วนของสร้างพลังการผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนเป็นไปตามเป้าหมายของกลุ่ม

แนวคิดเกี่ยวกับเครือข่าย เครือข่าย (network) สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์หว่าใครหรือส่วนใดของสังคมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้บ้าง ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจในองค์กร หรือการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นการพิจารณาในมิติของการปฏิสัมพันธ์<sup>23</sup> การสร้างเครือข่ายจึงถือเป็นการสร้างอำนาจในการต่อรองอีกทางหนึ่ง โดยที่กลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนก็ต้องอาศัยเครือข่ายในการดำเนินการผลักดัน เพื่อให้เป้าหมายของกลุ่มบรรลุผลสำเร็จ

เครือข่าย หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มและองค์กรต่างๆที่มีความสัมพันธ์ในแนวระนาบในการเชื่อมประสานการทำงานร่วมกัน และยังหมายถึงการขยายขอบเขตความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อเป็นพันธมิตรช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เครือข่ายจึงเป็นการสร้างพลังต่อรองในด้านต่างๆ ซึ่งในการพัฒนาเครือข่ายในแต่ละระดับอาจจะมีการสร้างกิจกรรมร่วมกัน และมีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อใช้ในการพัฒนาเครือข่าย หรือมีการประสานการทำกิจกรรมร่วมกันบางอย่างเพื่อช่วยเหลือกัน แต่องค์กรที่เข้าร่วมกันเป็นเครือข่ายนั้นต่างมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน<sup>24</sup>

Mario and McAdam ได้จำแนกประเภทเครือข่ายของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมออกเป็น 3 ประเภท คือ<sup>25</sup>

1. เครือข่ายปัจเจกบุคคล เป็นการเชื่อมโยงปัจเจกบุคคลเข้ากับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม ซึ่งอาจเป็นการเชื่อมโยงโดยสายสัมพันธ์ส่วนตัว อาทิ ความเป็นเพื่อน ญาติ หรือเชื่อมโยง

<sup>22</sup> ม.ร.ว.พศุภทิสาน ชุมพล, "ปัญหาในการวิเคราะห์กลุ่มผลักดัน," เอกสารประกอบการสอนรายวิชาขบวนการทางการเมืองและสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มิถุนายน 2547): 8.

<sup>23</sup> ม.ร.ว.พศุภทิสาน ชุมพล, "เครือข่าย" ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวนและเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 212.

<sup>24</sup> เสาวลักษณ์ ขาขทวีป, เครือข่ายสตรีทางการเมืองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริชเอแบร์ท, 2542), หน้า 4-5.

<sup>25</sup> Diani Mario and Doug McAdam, Social Movements and Networks Relational Approaches to Collective Action (New York:

โดยผ่านสายสัมพันธ์ที่มีกับสาธารณะ อาทิ สายสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน เพื่อนร่วมคณะ ซึ่งสายสัมพันธ์นี้จะส่งผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมในขบวนการของปัจเจกบุคคล

2. เครือข่ายองค์กร นับเป็นจุดเชื่อมโยงความสัมพันธ์ (node) ที่สำคัญของเครือข่ายขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม เพราะเครือข่ายองค์กรจะช่วยลดต้นทุนของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ การเชื่อมโยงข้ามองค์กรจะกระตุ้นให้เกิดการระดมและการจัดสรรทรัพยากร เกิดการแลกเปลี่ยนและช่วยเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ เกิดความร่วมมือในกิจกรรมของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม นอกจากนี้ยังช่วยเผยแพร่นิยามความหมาย และอัตลักษณ์ของขบวนการ ที่สำคัญก่อให้เกิดความเคารพซึ่งกันและกัน

3. เครือข่ายอัตลักษณ์และเครือข่ายที่เชื่อมโยงผ่านเหตุการณ์ เป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงผ่านการสร้างการให้นิยามความหมายต่ออัตลักษณ์ของกลุ่ม และต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นการเชื่อมโยงผ่านเครื่องมือและบุทควิธีเคลื่อนไหวเชิงสัญลักษณ์ต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป การเชื่อมโยงบุคคล หรือองค์กรเข้าร่วมเครือข่ายเพื่อการเคลื่อนไหวนั้น ต่างเป็นการเข้าไปกระตุกเส้นใยสายสัมพันธ์ของเครือข่าย เส้นใยที่ถูกกระตุกด้วยกิจกรรม หรือ วิธีการต่าง ๆ ของเครือข่าย จะกลายเป็นชุดของการกระทำ (action set) ที่ซึ่งบุคคลนั้นชักจูงสมาชิกบางส่วน of เครือข่ายที่เขาสนิทชิดเชื้อกับเขาที่สุด (intimate network) ให้เข้าไปชักจูงสมาชิกของเครือข่ายแบบเดียวกับเขาอีกทีหนึ่ง กลายเป็นเครือข่ายขยาย (extended network) ของบุคคลแรกอีกที และต่อเนื่องเป็นลูกโซ่ เห็นได้ว่าการเชื่อมโยงออกไป (outgoing links) มีความแตกต่างกันเองในเนื้อหาสาระ (content) ของความสัมพันธ์ เช่น เป็นญาติ เป็นเพื่อน เป็นเจ้าหน้าที่/ลูกหนี้เงินกู้ แต่การเชื่อมเข้ามา (incoming links) มีเนื้อหาสาระมุ่งสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน<sup>26</sup> แนวคิดเรื่องเครือข่ายดังกล่าว จะช่วยให้เห็นภาพการสร้างเครือข่ายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิฤตชุมชน ในการเคลื่อนไหวได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

จากแนวคิดการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์ และแนวคิดเรื่องเครือข่ายข้างต้น สามารถนำมาเชื่อมโยงกัน เพื่อใช้อธิบายการผลักดันเรื่องวิฤตชุมชน ในลักษณะของการที่บุคคลเข้าร่วมในเครือข่ายว่า บุคคลหรือกลุ่มที่เข้าร่วมทำและให้การสนับสนุนนั้นเป็นใครหรือกลุ่มใด และเข้าร่วมเพราะเหตุใด โดยที่ในการศึกษาจะให้ความสำคัญกับเรื่องของบุคคล หรือกลุ่มที่เข้าร่วมและการจัดองค์กร โดยที่เรื่องของบุคคลหรือกลุ่มที่เข้าร่วมนั้นจะเน้นในแง่ที่ว่า มีการสร้างเครือข่ายกันอย่างไร และในส่วนขององค์กรที่ต้องมีผู้ประกอบการทางการเมืองนั้น จะเห็นว่าเขาสร้างและใช้เครือข่ายอย่างไร เครือข่ายที่เกิดขึ้นนั้นในแต่ละส่วนจะถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วมเมื่อใด

<sup>26</sup> ม.ร.ว.พฤษวิศาล ชุมพล, "เครือข่าย," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, หน้า 210.

และในลักษณะใด โดยที่มองเครือข่ายในลักษณะเหมือนกับการใช้เส้นสาย ซึ่งบางทีก็มีเส้นสายกับองค์กร แล้วองค์กรนั้นก็ให้เส้นสายไปสู่บุคคล หรืออาจจะเป็นในทางกลับกันก็ได้

กล่าวโดยสรุป แนวคิดทั้งสองนั้นจะนำมาเชื่อมโยงกันในการอธิบายว่า กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนสร้างอำนาจให้ตัวเองอย่างไร ในการที่จะมีอิทธิพลต่อการผลักดันเพื่อให้เป้าหมายของกลุ่มได้รับการนำไปปฏิบัติ เครือข่ายจึงอาจสามารถให้ภาพที่มีลักษณะเป็นวงขอบหลายชั้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าในการระดมทุนแต่ละวงขอบจะถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันเมื่อใด และใครมีส่วนร่วมมากกว่ากันในช่วงไหน อย่างไร

ในการศึกษาการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนนั้น เพื่อให้เห็นภาพการต่อสู้ ต่อรองระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐในกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวิद्यุชุมชน การนำเอาแนวคิดกระบวนการนโยบาย และแนวคิดอำนาจ มาใช้ในการอธิบาย จะสามารถสะท้อนให้เห็นว่าใครมีอำนาจ และใช้อำนาจอย่างไร ในขั้นตอนใดของกระบวนการนโยบาย

### แนวคิดกระบวนการนโยบาย

การศึกษากระบวนการนโยบายจะให้ความสำคัญกับขั้นตอนต่างๆ ที่ประเด็นทางนโยบายเดินทางผ่าน และพยายามประเมินผลกระทบที่ปัจจัยต่างๆ จะมีต่อพัฒนาการของประเด็นนโยบายนั้นๆ โดยในการศึกษาว่านโยบายถูกกำหนดอย่างไรนั้น มักจะเป็นการศึกษากิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกันหรือกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง นัยของตัวแบบกระบวนการ (process model) ก็คือการกำหนดนโยบายนั้นเกิดขึ้นอย่างที่สามารถเห็นเป็นขั้นตอนได้ และแต่ละขั้นตอนนี้ก็สามารถสำรวจศึกษาแยกกันได้<sup>27</sup>

การศึกษาในที่นี้ ไม่ได้ทำการศึกษาทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย แต่จะเลือกศึกษาเฉพาะขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนเท่านั้น โดยจะทำการศึกษาว่าในแต่ละขั้นตอน กลุ่มผลักดันเรื่องวิद्यุชุมชนมีส่วนเกี่ยวข้องในการผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามเป้าหมายของกลุ่มอย่างไร ในขั้นตอนใด โดยแบ่งเป็นขั้นตอนใหญ่ๆ ได้ดังนี้

#### 1. ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (policy formation)

การก่อตัวของนโยบายเป็นเรื่องของการที่ประเด็นปัญหาบางประการได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาการตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์

<sup>27</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall, 2002), p. 32.



ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะก็คือ การสร้างประเด็นปัญหาในเชิงนโยบายสาธารณะ หรือเป็นการทำให้ปัญหาสาธารณะอันหนึ่งอันใดถูกบรรจุเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย (agenda setting) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การนำเสนอและผลักดันปัญหาสาธารณะบางประการให้เข้าสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อจะได้ทำการพิจารณาและตัดสินใจในลำดับขั้นถัดไปนั่นเอง<sup>28</sup>

การผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิฤตชุมชนนั้น การชี้ตัวปัญหา นโยบายมีความสำคัญต่อกลุ่ม ในลักษณะที่ว่ากลุ่มจะสามารถมีบทบาทมากขึ้นหรือน้อยลงในการชี้ตัวปัญหานโยบายให้มีความสอดคล้องกับทัศนคติของกลุ่ม เพื่อให้ได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ และทำให้ปัญหา หรือข้อเรียกร้องของกลุ่มเป็นประเด็นนโยบาย เพื่อเข้าสู่การจัดระเบียบวาระทางนโยบาย

ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ จึงมีส่วนสำคัญในการพิจารณาว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิฤตชุมชน มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวอย่างไรบ้าง ในทำให้ข้อเรียกร้องของได้รับความสนใจจากรัฐบาลเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินการตามความต้องการของกลุ่ม ดังจะเห็นได้จากการเคลื่อนไหวผลักดันของกลุ่มจนนำไปสู่การออกมติคณะรัฐมนตรี 16 กรกฎาคม 2545

## 2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (policy formulation)

หลังจากที่ปัญหาสาธารณะได้เข้าสู่วาระนโยบาย หรือได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว มิได้หมายความว่าทุกปัญหาจะได้รับหยิบยกมาพิจารณาอนุมัติเห็นชอบ หรือไม่อนุมัติเห็นชอบเสมอไป บางประเด็นปัญหาอาจจะถกเถียงไป หรือไม่ได้มีการตัดสินใจ (non-decision) ตามกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายตามปกติทั่วไป ซึ่งการถกเถียงดังกล่าวนี้อาจจะเกิดขึ้นจากสาเหตุบางประการ กล่าวคือ<sup>29</sup>

1. ผู้กำหนดนโยบายเข้ามาสัดกันเรื่องดังกล่าวไว้ อาจจะเป็นเพราะประเด็นปัญหาดังกล่าว ขัดกับผลประโยชน์ทางการเมือง หรือเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะอ่อนไหว และไม่ต้องการให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบ
2. ข้าราชการประจำจัดการเรื่องหรือถกเถียงประเด็นบางอย่างออกไป เพราะไม่ต้องการให้เกิดผลกระทบทางการเมือง ตลอดจนขัดต่อผลประโยชน์ของตน
3. เกิดจากความลำเอียงของระบบการเมืองเอง ที่มักจะตอบสนองประเด็นปัญหา

<sup>28</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 124.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

ของกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าของประชาชนทั่วไป จึงทำให้บางประเด็นถูกเก็บแะไว้ โดยปราศจากการดำเนินการใดๆ ต่อไป

ในกรณีที่ประเด็นปัญหาได้เข้าสู่วาระนโยบาย และถูกนำขึ้นมาเพื่อพิจารณาตัดสินใจ ประเด็นปัญหานั้นจะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อหาข้อเสนอหรือทางเลือกต่างๆ โดยบุคคลฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และมักจะมีการกว้างข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาอนุมัติเห็นชอบและประกาศใช้ต่อไป

การกำหนดนโยบาย จึงเป็นขั้นตอนของการวิเคราะห์ทางเลือก หรือเสนอทางเลือกต่างๆ เพื่อตอบสนองประเด็นปัญหาที่ได้เข้าสู่วาระนโยบาย และพิจารณาตัดสินใจอนุมัติเห็นชอบ ข้อเสนอหรือทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง ซึ่งจะมีผลทำให้ข้อเสนอหรือทางเลือกดังกล่าว จึงจะมี สถานภาพเป็นนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ หรือถูกต้องตามกฎหมาย<sup>30</sup> โดยการทำให้ นโยบายชอบธรรมด้วยกฎหมายนั้น ทำได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือฝ่าย บริหารออกมติคณะรัฐมนตรี หรือการตัดสินใจอื่นๆ ที่เป็นไปตามกฎระเบียบของทางราชการ โดย ที่ในการพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายนั้น บางนโยบายอาจจะถูกปฏิเสธ บางนโยบายอาจได้รับความเห็นชอบ หรืออาจถูกคิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข อย่างไรก็ตาม นโยบายนับว่าเป็นนโยบายก็ต่อเมื่อได้ ประกาศใช้อย่างเป็นทางการแล้วเท่านั้น<sup>31</sup>

ดังนั้น ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการผลักดันนโยบายของกลุ่ม ผลักดัน โดยที่กลุ่มสามารถที่จะวางหรือกำหนดข้อเสนอของนโยบายของตนเองได้ อาจจะเป็นการ ผลักดันจนสามารถใส่ภาษาที่ตรงตามความต้องการของตนลงในร่างกฎหมาย หรือการแปรญัตติ การผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิฤตชุมชนในกระบวนการนี้ จึงมีความสำคัญในแง่ที่ว่า กลุ่มจะสามารถกำหนดข้อเสนอของนโยบายให้เป็นไปตามแนวคิดของกลุ่มได้อย่างไร และต้องทำการ ผลักดันให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับเสียงสนับสนุนอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีการประกาศใช้เป็น กฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือกฎระเบียบต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องยืนยันว่าเป้าหมายของ กลุ่มจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างแน่นอน ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2546 เกี่ยวกับมาตรการและหลักเกณฑ์ชั่วคราวจตุตถปฏิบัติกรเรียนรู้วิฤตชุมชน

### 3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)

เมื่อนโยบายสาธารณะได้รับการอนุมัติเห็นชอบจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว นโยบาย ดังกล่าวจะถูกนำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้บังเกิดผลผลิตตรงตามเป้าหมายที่

<sup>30</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*, หน้า 132.

<sup>31</sup> สมบัติ ธีรวงศ์, *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546), หน้า 369-370.

ต้องการ อันจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน จิตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีความสำคัญในการศึกษานี้ กล่าวคือ ถึงแม้ว่ากลุ่มผลักดันวิद्यุชุมชนจะสามารถผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มจนสามารถกำหนดเป็นนโยบายตามที่กลุ่มต้องการได้แล้ว แต่ถ้านโยบายนั้นไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ หรือมีการแปลงนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่ม ก็ถือว่าการผลักดันของกลุ่มที่ดำเนินการกำลังประสบความล้มเหลว ซึ่งการไม่ถูกนำไปปฏิบัตินั้นถือว่าเป็นความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) อย่างหนึ่ง โดยสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อจะทำให้ทราบได้ว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยใดบ้างในการศึกษานี้ อาจมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้ คือ

3.1. ความเป็นไปได้ทางการเมือง แสดงให้เห็นได้จากสภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในเชิงสนับสนุนและเชิงอุปสรรค กล่าวคือ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง อาจจะมีผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย โดยอาจมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง จนทำให้เป้าหมายของโครงการที่ตั้งไว้ต้องเบี่ยงเบน ซึ่งผู้ปฏิบัตินโยบายต้องกระทำการต่อรองกับอิทธิพลต่างๆ หรือประสานผลประโยชน์ยังผลให้เป้าหมายโครงการที่ตั้งต้องมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา<sup>32</sup>

การสนับสนุนทางนโยบายจากทุกๆฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงก็มีความสำคัญ นโยบายใดก็ตามที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญในวงการสังคมและรัฐสภา เมื่อนโยบายนั้นถูกเสนอเข้ามาในกระบวนการนิติบัญญัติ ก็มีโอกาสมากที่นโยบายจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายเดิมได้<sup>33</sup> ดังนั้น การสนับสนุนนโยบายในสภาพความเป็นไปได้ทางการเมืองจึงขึ้นอยู่กับการศึกษาว่ามีกลุ่มใดที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มรัฐบาล ได้แก่ นักการเมือง องค์กรข้าราชการผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และกลุ่มภายนอกรัฐบาล ได้แก่ กลุ่มผลักดัน กลุ่มผลประโยชน์ และสาธารณชนทั่วไป

<sup>32</sup> พัชรี สิริโรต, “การเมืองของกระบวนการนโยบาย” ใน ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 67.

<sup>33</sup> ศุภชัย ขวาระประภา, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 106-108.

3.2. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยแค่ไหน

โครงสร้างระบบราชการอาจนำไปสู่ปัญหาของการปฏิบัตินโยบายได้ เพราะโครงสร้างของระบบราชการอาจไม่สอดคล้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องสองประการคือ (1) การแบ่งแยกย่อยเชิงองค์กร (organizational fragmentation) เป็นอุปสรรคต่อการประสานงานที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) ระเบียบปฏิบัติอันเป็นมาตรฐาน (standard operating procedures) เพื่อใช้ในงานประจำวันที่ต้องเผชิญอยู่เสมอไม่สอดคล้องกับนโยบายใหม่ที่แตกต่างออกไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเพราะระเบียบเดิมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ใหม่<sup>34</sup>

นอกจากนี้ ระบบราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั่นคือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยทั่วไปมักจะหวงแหนนโยบายหรือโครงการในส่วนตัวตนเองรับผิดชอบไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมาช่วงชิงเอาไป และพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออาณาจักรของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายใดก็ตามที่อาจมีผลกระทบต่อความอยู่รอดหรือทำให้ตนเองเสียประโยชน์ หน่วยราชการมักมีแนวโน้มที่จะทำการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และจะเลือกนำนโยบายไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง<sup>35</sup>

3.3. ทักษะของผู้ปฏิบัตินโยบาย นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้อาจจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งตรงกันข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติหรือองค์กร นโยบายประเภทนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจ และอาจบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ทักษะของผู้นำไปปฏิบัติจึงเป็นอุปสรรคอย่างมาก ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>36</sup>

ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก กล่าวคือ<sup>37</sup>

(1) นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน

<sup>34</sup> George C. Edward, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), pp. 11-12.

<sup>35</sup> วรเดช จันทรส, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540), หน้า 33.

<sup>36</sup> George C. Edward, *Implementing Public Policy*, p. 114.

<sup>37</sup> ศุภชัย ขาวประภาณ, *นโยบายสาธารณะ*, หน้า 114-116.

- (2) นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลานานแล้ว มักประสบความล้มเหลว
- (3) ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจนำไปสู่การนำไปปฏิบัติที่ขัดแย้งกับนโยบาย
- (4) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะหลีกเลี่ยง หรือฉวยโอกาสไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับความเคยชินในการปฏิบัติงาน ผลประโยชน์ อำนาจ และศักดิ์ศรีของตน

เนื่องจาก ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนมากมักมีความรู้ดีกว่าตนมีความรู้ในเรื่องที่ตนรับผิดชอบมากกว่าใครอื่น บางครั้งถ้าเห็นว่านโยบายไม่ค่อยตรงกับที่ตนคิดการปฏิบัติงานอาจเกิดความล้มเหลวได้<sup>38</sup> ดังนั้น ทักษะคิของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการยอมรับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัตินโยบายเกิดความเต็มใจ หรือไม่เต็มใจ หรือให้ความร่วมมือต่อการดำเนินนโยบาย ซึ่งความร่วมมือของผู้ปฏิบัตินโยบายก็คือการยอมรับ และความตั้งใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.4. การสื่อความหมาย การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพนั้น การตัดสินใจทางนโยบายและคำสั่งในการนำไปปฏิบัติต้องถูกถ่ายทอด หรือส่งต่อไปยังบุคลากรที่เหมาะสม การสื่อสารต่างๆ เหล่านี้จำเป็นจะต้องมีความถูกต้องแม่นยำ และจะต้องรับรู้โดยผู้นำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องด้วย การสื่อความหมาย (communication) จะบรรลุผลได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ<sup>39</sup>

(1) การถ่ายทอดหรือส่งความหมาย (transmission) เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการสื่อความหมาย ผู้ส่งความหมายต้องเข้าใจว่าเมื่อมีการตัดสินใจแล้ว ก็ต้องมีการนำแนวทางที่ระบุในการตัดสินใจไปดำเนินการ แต่เนื่องจากผู้นำไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน สิ่งที่จะต้องรู้ก็คือความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจไม่เห็นด้วยกับนโยบาย สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ขัดขวาง หรือการบิดเบือนการสื่อความหมายตามแนวทางที่กำหนดไว้ นอกจากนี้การสื่อความหมายอาจเบี่ยงเบนออกไป เนื่องจากผู้รับสื่อเลือกรับรู้ (selective perception) และไม่ยินยอมต่อเงื่อนไขของนโยบาย

(2) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity) ถ้าต้องการให้นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติตามที่ผู้กำหนดต้องการแล้ว ไม่เพียงแต่ที่นโยบายนั้นต้องมีแนวทางปฏิบัติกำหนดให้ผู้ปฏิบัติเท่านั้น แต่ต้องมีความชัดเจนด้วย การให้แนวทางปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนเป็นเหตุให้ผู้ปฏิบัติต้องตัดสินใจตามที่เห็นสมควร หรือตีความนโยบายนั้นผิดไปจากจุดมุ่งหมายเดิม การที่นโยบายขาดความชัดเจนนั้น มีเหตุผลหลายประการ เช่น ความซับซ้อนของนโยบาย, การขาดความเห็นที่เป็นเอกฉันท์เกี่ยวกับ

<sup>38</sup> George C. Edwards III and Ira Sharkansky, *The policy predicament: making and implementing public policy* (San Francisco:

W.H. Freeman and Company, 1978), pp. 295-297.

<sup>39</sup> George C. Edward, *Implementing Public Policy*, pp. 17-43.

จุดมุ่งหมายของนโยบาย, การหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับกระตุ้นความไม่พอใจของสาธารณชน, ปัญหาในการเริ่มโครงการของนโยบายใหม่ๆ, การหลีกเลี่ยงการรับผิดชอบจากนโยบาย และการที่รัฐสภามีแนวโน้มเขียนกฎหมายให้มีช่องตีความได้

(3) ความคงเส้นคงวาของนโยบาย (consistency) การนำนโยบายที่มีความชัดเจนแต่ขาดความคงเส้นคงวาไปปฏิบัติ ก็อาจมีปัญหามาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ว่าในนโยบายนั้นจะมีความชัดเจนในตัวนโยบาย แต่ในรายละเอียดของแผนการปฏิบัติไม่อาจช่วยให้ผู้ปฏิบัติเดินตามแนวทางได้อย่างชัดเจนแล้ว ก็อาจเป็นผลให้นโยบายนั้นไม่บรรลุผลได้ นอกจากนี้ อาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใช้ดุลยพินิจของตนเอง (discretion) มากเกินไปในการตีความนโยบายและการนำไปปฏิบัติของนโยบาย โดยที่การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติตรงตามเป้าประสงค์ของนโยบาย

กล่าวโดยสรุป ความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของนโยบาย จะช่วยทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะส่งผลทำให้การแปลงนโยบายเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิม นโยบายที่มีความคลุมเครือ หรือขาดความเฉพาะเจาะจงจะส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิสระ หรือมีการใช้ดุลยพินิจในการแปลงนโยบายมากขึ้น นอกจากนี้แม้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีความเข้าใจในนโยบาย แต่ขาดความร่วมมือและความจริงใจในการนำไปปฏิบัติแล้ว ก็อาจจะแปลงนโยบายนั้นให้แตกต่าง หรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น นโยบายนั้นมีบางส่วนที่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น<sup>40</sup>

ดังนั้น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะนำมาพิจารณาว่าแต่ละปัจจัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีที่นโยบายวิญญูชนไม่ถูกนำไปปฏิบัติ หรือมีการแปลงนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของกลุ่มมากน้อยเพียงใด โดยในตอนนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิญญูชนนั้นทำการผลักดันอย่างไร เมื่อนโยบายไม่ถูกนำไปปฏิบัติ หรือถูกบิดเบือนไปจากเป้าหมายของกลุ่ม

#### แนวคิดอำนาจและอิทธิพล

การที่สามารถผลักดันให้ข้อเสนอของตนได้รับการยอมรับ หรือสามารถที่จะยับยั้ง หรือแก้ไข ข้อเสนอของผู้อื่น ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจกล่าวคือ ทั้งกลุ่มผลักดันและกลุ่มภาครัฐต่างแสวงหาและพัฒนาอิทธิพลและอำนาจในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ

<sup>40</sup> วรเชษฐ์ จันทร์ศร, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, หน้า 36-38.

เพื่อบรรลุเป้าหมายของตนทั้งสิ้น ดังนั้น แนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลจึงมีความสำคัญในการวิเคราะห์ผลการผลักดันนโยบายวิเทศชุมชนของภาคประชาชน

อำนาจและอิทธิพล เป็นเรื่องที่เราจะศึกษาว่ากลุ่มมีผลกระทบหรือความสำคัญแค่ไหนต่อนโยบาย และกลุ่มมีอำนาจแค่ไหน โดยมีการเปรียบเทียบอำนาจของกลุ่มหนึ่งกับอีกกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งกลุ่มที่มีอำนาจก็คือ กลุ่มที่ผู้ทำการตัดสินใจทางนโยบายรู้สึกว่ามีนัยสำคัญต่อข้อตัดสินใจของเขา คือเป็นกลุ่มที่เขาต้องฟัง<sup>41</sup> เพื่อให้การวิเคราะห์มีความละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้น เราต้องจำแนกความแตกต่างระหว่างอำนาจ (power) อิทธิพล (influence) และอำนาจโดยตำแหน่ง (authority)

อำนาจ เห็นได้เมื่อ ผู้กระทำการรายหนึ่งทำให้ผู้กระทำการอีกรายหนึ่งมีพฤติกรรมไปในทางที่เขาต้องการ ทั้งๆ ที่ไม่อยากจะปฏิบัติตามอย่างนั้นก็ตาม ผู้กระทำการในที่นี้อาจเป็นปัจเจกบุคคล ชนชั้น กลุ่ม หรือสถาบันก็ได้ โดยอำนาจเองก็อาจจะมิจริงหรือแฝงอยู่ได้<sup>42</sup> ดังอธิบายได้ต่อไปนี้<sup>43</sup>

1. อำนาจมิติที่ 1 เสนอโดย Robert A. Dahl ซึ่งเสนอว่า การที่ A มีอำนาจเหนือ B นั่นคือการที่ A ทำให้ B ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ A ต้องการได้ แม้ว่า B จะไม่เต็มใจทำก็ตาม ซึ่งการที่ A สามารถมีอำนาจเหนือ B ได้เพราะ A สามารถควบคุมทรัพยากรได้เหนือกว่า B

ในการศึกษาเรื่องอำนาจในมิตินี้ จึงเป็นการศึกษาพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้ในเชิงประจักษ์ ซึ่งพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้ง่ายและชัดเจนมากที่สุด ก็คือการตัดสินใจที่เป็นรูปธรรม และในกระบวนการตัดสินใจนั้นก็จะเป็นไปเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญๆ ที่ทำให้เกิดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริงโดยตรงและเห็นได้ชัด โดยความขัดแย้งนี้ก็คือ ความขัดแย้งของความต้องการในผลประโยชน์แบบอัตวิสัย (subjective interest) ที่แตกต่างกันในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ดังนั้น อำนาจในมิติที่ 1 มองว่าอำนาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมในการตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ต่างๆ ที่มองเห็นได้ เพื่อออกมาเป็นทางเลือกนโยบาย โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั่นเอง

2. อำนาจมิติที่ 2 เสนอโดย Peter Bachrach และ Morton S. Baratz โดยเสนอว่าผู้ใดหรือกลุ่มใด (ไม่ว่าจะตระหนักหรือไม่ตระหนักก็ตาม) สร้างกำแพงกีดกันไม่ให้ความขัดแย้งทางนโยบายต่างๆ ไปสู่การรับรู้ของสาธารณะ คนผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นมีอำนาจ ซึ่งในลักษณะนี้ก็เท่ากับว่า

<sup>41</sup> ม.ร.ว.พจพิศาน ชุมพล, "ปัญหาในการวิเคราะห์กลุ่มผลักดัน," หน้า 9.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>43</sup> เอก ดั่งทรัพย์วัฒนา, ค่าและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546),

A มีอำนาจเพราะ A ได้สร้างกำแพงกีดกันการมีส่วนร่วมของ B โดยสร้างผ่านการไม่ตัดสินใจ (non-decision) ก็คือการควบคุมวาระของประเด็นทางการเมืองต่างๆ (agenda of politics) โดยทำให้ประเด็นที่มีศักยภาพเป็นประเด็นทางการเมืองถูกกีดกันออกจากกระบวนการทางการเมือง

อำนาจในลักษณะนี้เท่ากับว่าเป็น แนวคิดเรื่องการไม่ตัดสินใจในฐานะที่เป็นการตัดสินใจแบบหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อมีการตัดสินใจกีดกันประเด็นที่มีศักยภาพที่จะเป็นประเด็นทางการเมืองไม่ให้เข้าสู่กระบวนการทางการเมืองแล้ว ก็เท่ากับว่าได้ทำการตัดสินใจที่จะไม่ตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยทำให้เรื่องนั้นเงียบหายไปและไม่ต้องไปทำการตัดสินใจ และเมื่อมีการตัดสินใจเพื่อที่จะไม่ตัดสินใจได้แปรสภาพมาเป็นการไม่ตัดสินใจแล้ว ก็กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การไม่ตัดสินใจนี้คือการตัดสินใจรูปแบบหนึ่ง เพราะการไม่ตัดสินใจนั้นเกิดจากการตัดสินใจซึ่งมีผลต่อการกระทำทางการเมืองในเรื่องนั้นๆ

ดังนั้น อำนาจในมิติที่ 2 จึงเป็นการมองอำนาจทั้งในมิติแรก และขยายออกไปถึงการไม่ตัดสินใจในฐานะการตัดสินใจแบบหนึ่ง นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการกีดกันไม่ให้มีการตัดสินใจในสิ่งที่อาจเป็นประเด็นปัญหา

3. อำนาจมิติที่ 3 เสนอโดย Lukes เขาเห็นว่าแนวคิดเรื่องอำนาจในมิติที่ 1 และ 2 ยังอธิบายอำนาจได้ไม่ครอบคลุมเพียงพอ จึงเสนอแนวคิดเรื่องอำนาจที่ลึกซึ้งลงไปถึงการควบคุมความคิดและการอัดฉีดและสร้างอุดมการณ์ให้กับคนอื่นๆ การใช้อำนาจในมิตินี้ก็คือ การที่ A สามารถสร้างอุดมการณ์ความเชื่อและควบคุมให้ B มีความคิดล้อยตาม และเมื่อ B ล้อยตาม B ก็จะปฏิบัติตามความต้องการของ A ก็เท่ากับว่า A สามารถใช้อำนาจเหนือ B ซึ่งตรงนี้แสดงให้เห็นว่าแนวคิดในมิติที่ 3 ไปเกินกว่ามิติที่ 1 และมิติที่ 2 ที่ศึกษาเพียงแค่การกระทำที่เกิดจากเจตนาของมนุษย์ เพราะมิติที่ 3 คิดว่าจริงๆ แล้วมนุษย์อาจจะไม่มีความตระหนักในเจตนาของตนเองเลยก็ได้ อำนาจในมิตินี้ จึงเป็นการมองอำนาจที่รวมไปถึงการตัดสินใจไม่ให้ประเด็นปัญหาหลายมาเป็นการเมือง โดยวิธีการต่างๆ ซึ่งไม่ใช่วิธีการทางการเมือง เช่น การครอบงำทางวัฒนธรรม ซึ่งทำให้ผู้ที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจไม่รู้ถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของตนเอง (real interest)

ในส่วนของอำนาจโดยตำแหน่ง (authority) ต่างไปจากอิทธิพล (influence) การชักจูง (persuasion) การใช้กำลัง (force) ตรงที่เป็นอำนาจที่ตั้งอยู่บนการยอมรับเชื่อฟัง เพราะมีอำนาจที่ชอบธรรม (Legitimate power) อันเนื่องมาจากตำแหน่ง ผู้มีอำนาจโดยตำแหน่งจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อให้ผู้คนรู้สึกในความชอบธรรมในอำนาจโดยตำแหน่งด้วย การอยู่ในตำแหน่งเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้คนอื่นทำตามได้ จึงต้องสร้างความเคารพนับถือให้เกิดขึ้นด้วย และใช้



อำนาจโดยตำแหน่งโดยชอบธรรม<sup>44</sup> จะเห็นได้ว่า ความชอบธรรม (legitimacy) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ นั่นคือ อำนาจต้องได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม การยอมรับในอำนาจเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นแม้ว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนจะไม่มีอำนาจโดยตำแหน่ง ก็สามารถสร้างความชอบธรรมให้วิทยุชุมชนภาคประชาชนสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยการได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม

นอกจากนี้ อำนาจโดยตำแหน่ง ก็สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มผลักดันได้ โดยกลุ่มอาจใช้ความสัมพันธ์กับผู้มีชื่อเสียงในสังคม เพื่อให้สิ่งที่กลุ่มทำการผลักดันมีความชอบธรรมขึ้น และสามารถสร้างอำนาจการต่อรองได้มากขึ้นด้วย เพราะเมื่อใดก็ตามที่มีอำนาจโดยตำแหน่งเข้ามาเกี่ยวข้อง ย่อมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับรัฐบาล<sup>45</sup>

ส่วนคำว่า อิทธิพล (influence) เป็นคำที่ชวนให้คิดถึงความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม แต่กรณีของอิทธิพลนั้น รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม เป็นรูปแบบของการชักจูงด้วยเหตุผล หรือการต่อรอง ตกลงกัน เพราะต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์จะได้เสียจากการมาร่วมมือกัน<sup>46</sup>

จากความหมายของคำว่าอำนาจและอิทธิพลนั้น จะเห็นว่ามีความใกล้เคียงกัน แต่ความแตกต่างระหว่างอิทธิพลกับอำนาจอยู่ที่อำนาจปรากฏเมื่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเกิดขึ้น แม้ไม่เต็มใจ ในการศึกษาว่ากลุ่มใดไม่มีอำนาจและอิทธิพลนั้นง่ายกว่าการศึกษาว่ากลุ่มใดมีอำนาจ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการนำเอาการศึกษาผลลัพธ์มาใช้วิเคราะห์ กล่าวคือกลุ่มที่ได้สิ่งที่ต้องการจากนโยบายบ่อยที่สุดก็คือ กลุ่มที่มีอำนาจ

ดังนั้น แนวคิดอำนาจและอิทธิพลสามารถนำมาใช้วิเคราะห์การผลักดันนโยบาย ในการอธิบายการต่อสู้ ต่อรองระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน เพื่อแสดงให้เห็นการใช้อำนาจ การมีอำนาจและการสร้างอำนาจของแต่ละฝ่าย นั่นคือ เป็นการศึกษาว่ากลุ่มผลักดันเรื่องวิทยุชุมชนสามารถผลักดันนโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติของรัฐที่เกี่ยวข้องกับวิทยุชุมชน ให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังทำให้เห็นความขัดแย้งทางแนวคิดและผลประโยชน์ของภาครัฐกับภาคประชาชนอีกด้วย

<sup>44</sup> ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล, "การเมืองคืออะไร," เอกสารประกอบคำสอนรายวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (มิถุนายน 2548): 3-5.

<sup>45</sup> ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล, "ปัญหาในการวิเคราะห์กลุ่มผลักดัน," หน้า 10.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน.

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรอบแนวคิดในการวิจัยนี้ประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญคือ แนวคิดเรื่องสื่อของภาคประชาชน เนื่องจาก วิทชุมชนเป็นสิ่งรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นของสื่อของภาคประชาชน และเพื่อทำความเข้าใจแนวคิดวิทชุมชนของภาคประชาชน ที่มีความแตกต่างจากสื่อของภาครัฐและภาคเอกชน จึงต้องอาศัยแนวคิดดังกล่าวในการอธิบาย วิทชุมชนเป็นแนวคิดของภาคประชาชนที่เห็นว่า เป็นสิทธิที่สามารถกระทำได้จากคนที่กฎหมายรองรับ แม้ว่า กลไกที่จะรองรับสิทธิดังกล่าวคือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติหรือ กสทช. ยังไม่เกิดขึ้นก็ตาม การเกิดขึ้นของวิทชุมชนจึงเป็นการเตรียมความพร้อมของภาคประชาชนก่อนที่จะมีการจัดสรรคลื่นตามอำนาจของกสทช. แต่ภาครัฐกลับไม่ให้การสนับสนุนการเกิดขึ้นของวิทชุมชน จนนำไปสู่การเคลื่อนไหวผลักดันของภาคประชาชน ดังนั้น ตรงส่วนนี้จะใช้แนวคิดองค์กรประชาสังคม แนวคิดกลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ ในการพิจารณาถึงกระบวนการเกิดกลุ่มผลักดันเรื่องวิทชุมชน และวิธีการดำเนินการผลักดันนโยบายให้เป็นไปตามแนวคิดของกลุ่มว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือผลประโยชน์ของสาธารณะอย่างไรมากกว่ากัน ด้วยเหตุที่ การเกิดขึ้นของวิทชุมชนไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐเท่าใดนัก ช่องทางการเข้าถึงผู้มีอำนาจการตัดสินใจของกลุ่มอาจเป็นไปได้ยาก กลุ่มผลักดันเรื่องวิทชุมชนจึงจำเป็นต้องระดมทรัพยากร โดยเฉพาะสร้างเครือข่ายเพื่อเป็นการสร้างอำนาจให้กับกลุ่มในการต่อรองกับภาครัฐ จึงนำแนวคิดการระดมทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์กับแนวคิดเครือข่าย มาเชื่อมโยงในการอธิบายการผลักดันให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การพิจารณาถึงการผลักดันนโยบายของกลุ่มผลักดันเรื่องวิทชุมชน เพื่อให้แนวคิดของกลุ่มได้รับการนำไปปฏิบัติโดยภาครัฐนั้น ต้องผ่านกระบวนการนโยบายต่างๆ เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย การกำหนดค่านโยบาย และที่สำคัญคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการที่ข้อเรียกร้องของกลุ่มจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการที่ข้อเรียกร้องของกลุ่มได้รับการไปปฏิบัติโดยภาครัฐ ดังนั้น การพิจารณาว่ากลุ่มจะสามารถทำให้ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่องวิทชุมชน ได้รับการปฏิบัติมากน้อยเพียงใดและเพราะเหตุใดนั้น จะใช้แนวคิดกระบวนการนโยบายและแนวคิดอำนาจมาอธิบาย ซึ่งจะให้เห็นวิธีการและแนวคิดของภาครัฐกับภาคประชาชน ที่ใช้ในการต่อสู้ ต่อรอง ผ่านกระบวนการนโยบาย ตลอดจนอำนาจและอิทธิพลของทั้งสองฝ่าย

### งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับวิทชุมชนนั้น ที่ผ่านมาเป็นเพียงการศึกษาที่ได้รับความสนใจจากสาขาวิชานิเทศศาสตร์เท่านั้น ในลักษณะของสื่อชุมชนที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมภายใต้การดูแลของภาครัฐ ซึ่งการศึกษาเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า สิทธิในการจัดสรรคลื่นความถี่ยังคงเป็นของรัฐ และภาครัฐก็ไม่ได้สนับสนุนให้ภาคประชาชนเป็นเจ้าของคลื่นความถี่อย่างแท้จริง เนื่องจากวิท

ชุมชนที่เกิดขึ้นยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำหรือควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐ มิใช่วิद्यุชุมชนที่เกิดขึ้นตามแนวคิดของภาคประชาชน ที่ประชาชนในชุมชนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และเป็นเจ้าของร่วมกัน วิद्यุชุมชนในพื้นที่ที่มีการศึกษาเอาไว้แล้ว จึงเป็นเพียงสื่อของภาครัฐในอีกรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมได้บางส่วน แต่ไม่ใช่วิद्यุชุมชนในฐานะสื่อของภาคประชาชนที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 40 ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วิทยานิพนธ์ที่ศึกษาในลักษณะนี้ยกตัวอย่างเช่น

วิทยานิพนธ์ของ ทิวพร แสนเมืองจีน<sup>47</sup> เรื่องการสื่อสารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านรายการวิทยุชุมชน สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดนครราชสีมา เป็นการศึกษาแนวคิดและโครงสร้างการดำเนินงานโครงการวิทยุชุมชน การเข้าถึงสื่อวิทยุของประชาชน การมีส่วนร่วมและการบริหารจัดการด้วยตัวเองของประชาชน ในการดำเนินงานรายการวิทยุชุมชนของ คนโคราช วิทยานิพนธ์ดังกล่าวพบว่า การเกิดขึ้นของรายการวิทยุชุมชนของคนโคราช เป็นการสนับสนุนโดยหน่วยงานของรัฐคือ กรมประชาสัมพันธ์ ที่มีนโยบายให้สถานีวิทยุท้องถิ่นในส่วนภูมิภาคดำเนินงาน ไม่ได้มาจากความต้องการพื้นฐานของประชาชนในชุมชน จึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดวิทยุชุมชน โดยที่วิทยานิพนธ์ดังกล่าวกลับสรุปอย่างเกินเลยข้อค้นพบว่า การเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนตามแนวคิดที่แท้จริงในประเทศไทยเป็นเรื่องยาก ดังนั้นการค่อยๆ พัฒนาระดับการมีส่วนร่วมไปจนถึงขั้นที่ชาวบ้าน หรือประชาชนเข้าไปเป็นผู้บริหารจัดการด้วยตนเองในการดำเนินงานด้านต่างๆ น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม โดยรัฐให้การสนับสนุนทั้งด้านนโยบายและบุคลากร การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมโดยเฉพาะการเข้าไปเป็นอาสาสมัคร ร่วมคิด ร่วมวางแผน และพยายามที่จะบริหารจัดการด้วยตนเองนั้นไม่สามารถทำได้ เพราะองค์กรผู้ผลิตที่ควบคุมดูแลในด้านการผลิตการเป็นเจ้าของ และควบคุมสื่อยังเป็นของรัฐคือ กรมประชาสัมพันธ์ ดังนั้นการดำเนินงานจึงมีขอบเขตโดยต้องไม่ขัดกับกฎระเบียบของสถานีและนโยบายรัฐ

สำหรับงานวิจัยของ วีรพงษ์ พลนิกรกิจและคณะ<sup>48</sup> เรื่องแนวทางการพัฒนาวิทยุชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดบุรีรัมย์ โดยทำการศึกษาสถานภาพ โครงสร้าง วิธีการดำเนินงาน รูปแบบ และเนื้อหาของรายการ ความต้องการของชุมชน และปัจจัยที่ทำให้วิทยุชุมชนเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ซึ่งเป็นงานวิจัยเชิงปริมาณ

<sup>47</sup> ทิวพร แสนเมืองจีน, "การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านรายการวิทยุชุมชน สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดนครราชสีมา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543).

<sup>48</sup> วีรพงษ์ พลนิกรกิจและคณะ, โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาวิทยุชุมชนเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดบุรีรัมย์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2545).

วิเคราะห์ความคิดเห็น ผลการศึกษาพบว่า วิทยุชุมชนจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดบุรีรัมย์ เป็นวิทยุชุมชนที่ดำเนินการในลักษณะสื่อเพื่อสาธารณะ ที่เริ่มต้นจากนโยบายรัฐ และมีการดำเนินงานภายใต้หน่วยงานของรัฐคือ กรมประชาสัมพันธ์ที่กำหนดกรอบการดำเนินงานไว้ วิทยุชุมชนทั้งสองจังหวัดมีโครงสร้างระบบรัฐ ที่รัฐเป็นเจ้าของ มีการบริหารแบบการบริหารราชการ ซึ่งทั้งสองจังหวัดมีความคาดหวังในระดับมาก ที่วิทยุชุมชนจะเป็นสื่อที่ช่วยเหลือพวกเขาเมื่อมีปัญหา แต่เนื่องจากการตีกรอบของภาครัฐในทุกด้าน ทำให้ชุมชนไม่สามารถคาดหวังถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมและการเข้าไปเป็นเจ้าของคลื่นความถี่วิทยุ หรือขอจัดตั้งสถานีวิทยุกระจายเสียงชุมชน

งานศึกษาทั้งสองดังกล่าว มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าภาคประชาชนยังไม่พร้อมที่จะเข้ามาบริหารจัดการวิทยุชุมชนด้วยตนเอง และควรเริ่มจากการเข้าไปใช้คลื่นวิทยุของภาครัฐมากกว่าที่จะจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนเอง ทั้งๆ ที่เป็นการศึกษาวิทยุชุมชนที่อยู่ภายใต้นโยบายของภาครัฐเท่านั้น ซึ่งขัดแย้งกับความเป็นจริงที่มีวิทยุชุมชนตามแนวคิดของภาคประชาชนเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ และมีการดำเนินการจากความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ไม่อาจสรุปจากงานศึกษาทั้งสองนี้ได้ว่าวิทยุชุมชนภาคประชาชนไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะขาดข้อมูลหลักฐานที่เพียงพอ

สำหรับการศึกษาวิทยุชุมชนที่สอดคล้องกับแนวคิดวิทยุชุมชนภาคประชาชนนั้น มีวิทยานิพนธ์ของ สิบรศ ศิรากานต์<sup>49</sup> เรื่องรูปแบบสถานีวิทยุที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย ภายหลังการปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียงตามเจตนารมณ์มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วิทยานิพนธ์ดังกล่าวทำการศึกษาแนวคิดและปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงภาคประชาชน สภาพปัญหาและอุปสรรคของภาคประชาชน ตลอดจนศึกษาถึงรูปแบบที่พึงประสงค์ในการดำเนินกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงภาคประชาชน สำหรับประเทศไทย ซึ่งงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 วิธี คือ การวิจัยทางเอกสารเพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบในการดำเนินกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงภาคประชาชน และใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการจากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ 3 กลุ่มคือ นักวิชาการ ผู้แทนภาคประชาชน และผู้บริหารหรือนักวิชาชีพด้านวิทยุกระจายเสียง เพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับแนวคิดและปัจจัยที่เกี่ยวข้องสภาพปัญหาและอุปสรรคของภาคประชาชนในการดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียง ตลอดจนรูปแบบในการดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียงของภาคประชาชนที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย

<sup>49</sup> สิบรศ ศิรากานต์, "รูปแบบสถานีวิทยุที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย ภายหลังการปฏิรูประบบวิทยุกระจายเสียง ตามเจตนารมณ์มาตรา 40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

ผลงานวิจัยทางเอกสารพบว่า รูปแบบและแนวทางการดำเนินการของภาคประชาชนอาจมีลักษณะบางประการที่คล้าย หรือแตกต่างกัน แต่จะมีแนวคิดเบื้องต้นที่เหมือนกันคือ ประชาชนเป็นเจ้าของ และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับ ทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การกำหนดกรอบนโยบาย การมีส่วนร่วมในการผลิตรายการ และมีวัตถุประสงค์หลักในการบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ ผลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า แนวคิดหลักในการดำเนินกิจการวิฑูรกระจายเสียงภาคประชาชนที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทยนั้น ควรดำเนินการโดยยึดหลักการและเจตนารมณ์ตามมาตรา 40 โดยเป็นสถานีวิทยุที่ดำเนินการโดยประชาชน เพื่อประชาชน และเป็นของประชาชน ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ในทุกระดับ นอกจากนี้การดำเนินการต้องไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลประโยชน์หรือผลกำไร มีความเป็นอิสระปลอดจากการครอบงำและปราศจากการแทรกแซง ทั้งจากอำนาจรัฐ กลุ่มอิทธิพลทางการเมือง กลุ่มนายทุน และกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

สำหรับปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจการวิฑูรกระจายเสียงภาคประชาชนนั้น พบว่าปัจจัยทางด้านการยอมรับสิทธิของภาคประชาชนในการใช้คลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง ปัจจัยทางด้านโครงสร้างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบายและแผนการสนับสนุนและการพัฒนากิจการวิฑูรกระจายเสียงภาคประชาชนจากรัฐบาลและ กสทช. ความตื่นตัวทางด้านการใช้สิทธิของประชาชน และทักษะความรู้ความเข้าใจทางด้านการดำเนินกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียง ตลอดจนเงินทุนและบุคลากร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการของภาคประชาชน

สำหรับรูปแบบในการดำเนินกิจการนั้นพบว่า ควรเน้นและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการสถานี ในส่วนของโครงสร้างการบริหารจัดการควรมีความเป็นอิสระและมีบริหารจัดการอย่างโปร่งใส รวมไปถึงการสร้างกลไกในการประเมินผลโดยให้ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบ ซึ่งการดำเนินต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด สำหรับบุคคลากรควรมาจากตัวแทนของประชาชนในรูปของอาสาสมัคร ในส่วนแหล่งที่มาของเงินทุนสำหรับการดำเนินกิจการควรมาจาก “กองทุนพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์เพื่อประโยชน์สาธารณะ” การสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภาครัฐ การระดมทุน การบริจาค และการจัดตั้งกองทุนของสถานีเอง นอกจากนี้รูปแบบเนื้อหาสาระที่นำเสนอควรมีความหลากหลาย ตอบสนองต่อประชาชนให้มากที่สุด

ผลงานวิจัยดังกล่าวจึงสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาลักษณะของวิฑูรชุมชนภาคประชาชน ที่เป็นวิฑูรชุมชนของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งตรงตามแนวคิดของกลุ่มผลักดันเรื่องวิฑูรชุมชนที่ทำการผลักดันเพื่อให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของวิद्यุชุมชนภาคประชาชนนั้น ต้องอาศัยกฎหมายและนโยบายที่จะมารองรับสิทธิดังกล่าว การศึกษากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับวิद्यุชุมชนจึงมีความสำคัญ ซึ่งนโยบายที่สนับสนุนแนวคิดวิद्यุชุมชนภาคประชาชน เริ่มต้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ที่มีการปรับเปลี่ยนการเป็นเจ้าของสื่อจากเดิมที่รัฐเป็นแต่เพียงผู้เดียวมาเป็นสื่อของสาธารณะ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 40 แต่เส้นทางการปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของมาตรา 40 ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นนัก ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่กระบวนการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งมีงานวิจัยทางรัฐศาสตร์และนิเทศศาสตร์ที่ทำการศึกษาระบบการดังกล่าว ที่ได้แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ต่อรองระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยชี้ให้เห็นว่าภาครัฐดำเนินการทางนโยบายเป็นไปในแนวทางที่ต้องการปกป้องผลประโยชน์คนในฐานะผู้เสียผลประโยชน์ ทำให้ภาคประชาชนต้องเคลื่อนไหวผลักดันเพื่อให้รัฐปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

ภาคนิพนธ์ทางรัฐศาสตร์ของ พรทิพย์ อุทกภาชน์<sup>50</sup> เรื่องบทบาทของรัฐต่อการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ในการปฏิรูปการจัดการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 โดยศึกษาผ่านกระบวนการร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 และเปรียบเทียบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ 3 ร่างคือ ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ เป็นประธาน), ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และการโทรคมนาคม (กระทรวงคมนาคมเป็นผู้เสนอ) และสุดท้ายร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และการโทรคมนาคม (สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงแก้ไขจากร่างที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และเป็นร่างฉบับรัฐบาลที่ส่งเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร) ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปสื่อของรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ต้องอาศัยกฎหมายลูก ทั้งในการจัดตั้งองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกฎหมายประกอบกิจการเพื่ออาศัยอำนาจแห่งกฎหมายปรับเปลี่ยน และถ่ายโอนอำนาจเดิมไปสู่ภาคประชาชน

จากการศึกษาดังกล่าวพบว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจมีผลทำให้สิทธิความเป็นเจ้าของสื่อของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผลประโยชน์ที่เป็นรายได้จากกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ถูกถ่ายโอนไปยังภาคประชาชน ทำให้รัฐต้องแสดงบทบาทในการรักษาอำนาจและผลประโยชน์

<sup>50</sup> พรทิพย์ อุทกภาชน์, “บทบาทของรัฐต่อการรักษาอำนาจและผลประโยชน์ ในการปฏิรูปการจัดการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542).

ในกระบวนการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่ แต่เมื่อภาคประชาชนมีปฏิกริยารวมตัวกันเคลื่อนไหวคัดค้าน ท่ามกลางกระแสประชาธิปไตยที่ชัดเจน เข้มแข็ง ภาคประชาชนจึงมีโอกาสมีส่วนร่วมตรวจสอบภาครัฐมากยิ่งขึ้น ภาครัฐจึงต้องยอมโอนอ่อนผ่อนตาม โดยค่อยๆ เปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายฉบับที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ตั้งแต่ร่างฉบับวันที่ 22 ธันวาคม 2541, ฉบับวันที่ 3 มีนาคม 2542 และฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2542 ตามลำดับ จากเนื้อหาในฉบับแรกก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามรักษากรอบอำนาจของภาครัฐอย่างชัดเจนค่อยๆ กลายมาเป็นร่างฉบับที่สามที่ยังคงรักษาอำนาจรัฐไว้ในบางส่วน โดยผ่อนปรนตามกระแสการกดดันจากภาคประชาชน และในที่สุดจึงยินยอมให้แก่นักภาคประชาชนที่เคลื่อนไหวต่อต้านเข้าไปมีส่วนร่วมในการแปรญัตติร่างกฎหมายในคณะกรรมการวิสามัญ และคณะอนุกรรมการวิสามัญ

การกระทำของภาครัฐมีสาเหตุมาจากการที่รัฐมักจะมองว่า การสื่อสารมวลชนคือเครื่องมือแห่งกลไกอำนาจไม่ว่าจะเป็นการช่วงชิงหรือรักษาอำนาจ รัฐจึงพยายามผูกขาดสื่อมวลชนให้อยู่ในมือของรัฐ ใช้สื่อมวลชนเป็นเครื่องมือทางการปกครอง โดยเฉพาะความพยายามถือครองกรรมสิทธิ์ในเครือข่ายวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งมีใช้จะให้เพียงอำนาจทางข้อมูลข่าวสาร แต่ยังสามารถครอบครองผลประโยชน์เป็นเงินรายได้จำนวนมหาศาลอีกด้วย จากการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายของภาครัฐไทยนั้น แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะแสดงเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนที่จะทำให้มีการกระจายอำนาจ และบัญญัติช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน แต่เนื่องจากบทบาทภาครัฐไทยในการกำหนดนโยบายเป็นลักษณะแบบอำนาจนิยมมาโดยตลอด นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงทำให้กระบวนการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 40 นี้ ยังคงเป็นกระบวนการที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการรักษาอำนาจรัฐไว้ในทุกขั้นตอน

วิทยานิพนธ์ทางนิเทศศาสตร์ของ สุภิญญา กลางณรงค์<sup>51</sup> เรื่องมาตรา 40 กับวาทกรรมการปฏิรูปสื่อ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสนใจกับรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ที่เป็นแนวทางสู่การปฏิรูประบบและโครงสร้างวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ในประเทศไทย ที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐและกลไกธุรกิจมายาวนาน การเปลี่ยนแปลงนี้เองได้ก่อให้เกิดกระแสปฏิกริยาและความเคลื่อนไหวของกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะกระบวนการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ที่มีความขัดแย้งและการช่วงชิงการให้ความหมายต่อมาตรา 40 โดยทำการศึกษาเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปสื่อตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการสร้างนิยามการปฏิรูปสื่อ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงความคิดที่

<sup>51</sup> สุภิญญา กลางณรงค์, "มาตรา 40 กับวาทกรรมการปฏิรูปสื่อ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543).

ขัดแย้งและแนวทางที่แตกต่างกันในการให้ความหมายต่อการปฏิรูปสื่อ ผลจากการศึกษาพบว่า ประเด็นความขัดแย้งหลักที่สำคัญต่อมาตรา 40 ในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 40 คือ เรื่ององค์กรอิสระว่าควรจะให้ มีจำนวนองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียว หรือแยกออกเป็น 2 องค์กร เพื่อกำกับดูแลและจัดสรรคลื่นวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม รวมไปถึงการตีความหมายและการให้คำนิยามข้อความทางกฎหมาย

จากประเด็นความขัดแย้งดังกล่าว สามารถแยกกลุ่มต่างๆ ที่ออกมาเคลื่อนไหว และผลิต สร้างวาทกรรมออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือกลุ่มหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประกอบไปด้วย กลุ่มทหาร ซึ่งก็คือกองทัพต่างๆ ที่เป็นเจ้าของสถานีวิทยุ กรมประชาสัมพันธ์ กรมไปรษณีย์โทรเลข และกลุ่มที่สองคือกลุ่มนักวิชาการ นักสื่อสารมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนหรือภาคประชาชน ทั้งสองกลุ่มมีแนวคิดเห็นแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนขององค์กรอิสระ โดยกลุ่มแรกเห็นว่าควรมีเพียงกลุ่มเดียว เพราะในอนาคตเทคโนโลยีด้านคมนาคม วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์จะมาบรรจบกัน ซึ่งหากแยกออกเป็น 2 องค์กรจะทำให้การบริหารจัดการมีความยุ่งยาก ขณะที่กลุ่มที่สองเห็นว่าควรแยกองค์กรอิสระออกเป็น 2 องค์กร เพราะสื่อวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ มีปรัชญาแนวคิด การดำเนินงานที่แตกต่างจากวิทยุโทรคมนาคม

สำหรับการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ในการปฏิรูปสื่อ นั้นกลุ่มแรกคือ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งกลุ่มทหารคือหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยมากที่สุดกับการปฏิรูปสื่อ โดยยืนยันความจำเป็นที่ ทหารต้องใช้คลื่นความถี่ด้วยวาทกรรมความมั่นคง ซึ่งเหตุผลนี้ก็ใช้ได้ผลคือ ทำให้คำว่าความมั่นคง ของรัฐปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายได้ ในส่วนของกรมประชาสัมพันธ์แสดงท่าทีผ่านวาท กรรมเห็นด้วยและพร้อมยอมรับปฏิบัติตามแนวคิดของมาตรา 40 แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มเหล่านี้ได้ พยายามปรับ โครงสร้างหรือพยายามแปรรูปองค์กรไปสู่ผู้มหาชนหรือเอกชน ที่ขัดกับแนวคิดการ ปฏิรูปสื่อ สำหรับกรมไปรษณีย์โทรเลขก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการแสดงอำนาจผ่าน ความรู้ในการสร้างความหมาย โดยสามารถช่วงชิงการเป็นผู้นิยามความหมายของสื่อวิทยุโทรทัศน์ ที่ระบุไว้ในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ได้ ขณะเดียวกันก็เรียกร้องศักดิ์ศรีและที่ยืน ให้กับพนักงานที่ไม่แน่ใจสถานภาพของตนเองหลังองค์กรอิสระเกิดขึ้น

ในขณะที่อีกด้านหนึ่งกลุ่มที่สองก็มีบทบาทสำคัญ และโดดเด่นในการผลักดันเคลื่อนไหว และนำเสนอชุดความคิด ความหมายของการปฏิรูปสื่อมากที่สุดก็คือ กลุ่มนักวิชาการ โดยใช้อำนาจ ของความรู้ที่ได้รับการยอมรับจากสื่อมวลชน และเวทีการแสดงความคิดเห็นต่างๆ กลุ่มนักวิชาการ ได้ชูวาทกรรมที่เน้นให้มีการปฏิรูปสื่อมากกว่าการแปรรูปสื่อ ในส่วนของกลุ่มภาคประชาชนหรือ องค์กรพัฒนาเอกชนจะเน้นวาทกรรมว่าด้วยการให้ประชาชนเข้าไปมีสิทธิ มีส่วนร่วม เข้าถึง และ



เป็นเจ้าของสื่อ แต่กลุ่มก็ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนและการยอมรับจากสังคมมากนัก เมื่อเทียบกับกลุ่มนักวิชาการ หรือกลุ่มแรกคือ หน่วยงานของรัฐ

บทสรุปของการต่อสู้แย่งชิงพื้นที่ความหมายของปฏิรูปสื่อพบว่า วาทกรรมกลุ่มนักวิชาการ และภาคประชาชนสามารถเบียดแทรกขึ้นมาเป็นวาทกรรมหลักได้ จนกล่าวได้ว่าเป็นชัยชนะเชิงวาทกรรม เพราะสามารถผลักดันให้รัฐสภาเห็นชอบให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ 2 องค์กร และมีการจัดสรรคลื่นความถี่ตามแนวคิดการปฏิรูปสื่อและสิทธิเสรีภาพทางการสื่อสาร ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงและเป็นเจ้าของสื่อเท่าเทียมกับภาครัฐและเอกชน ด้วยการกำหนดสัดส่วนการจัดสรรคลื่นวิทยุ และโทรทัศน์ออกเป็น 3 ส่วนคือ ภาครัฐ (State sector) ภาคเอกชน (Private sector) และภาคประชาชน (Civic sector) โดยกำหนดให้ภาคประชาชนต้องได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ดังกล่าวยังระบุว่า แม้ว่าวาทกรรมของนักวิชาการและภาคประชาชนจะสามารถท้าทายวาทกรรมของภาครัฐ และปรากฏขึ้นมาเป็นวาทกรรมหลักได้ แต่ก็ไม่ได้เป็นการรับประกันว่า โครงสร้างและระบบอำนาจเดิมที่ดูแลสื่อวิทยุโทรทัศน์จะเปลี่ยนแปลงไป หรือจะทำให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้นได้จริง เพราะหลังจากนี้ไปอยู่ที่ว่ากฎหมายจะถูกนำไปบังคับใช้ตามเจตนารมณ์ได้หรือไม่

ในส่วนของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษาค้นคว้าผลกระทบของนโยบายวิทยุชุมชน ตามแนวคิดของภาคประชาชนให้สามารถเกิดขึ้นจริง และดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม ในฐานะสื่อภาคประชาชนที่ประชาชนเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการปฏิรูปสื่อตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยที่การศึกษากระบวนการผลักดันของภาคประชาชนนั้น ยังจะสะท้อนให้เห็นแนวคิดและการปฏิบัติของภาครัฐว่า เอื้อให้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับวิทยุชุมชนไปสู่การปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดอีกด้วย