

นโยบายของรัฐกับการแก้ไขปัญหากลุ่มผลประโยชน์ :
ศึกษกรณีสมัชชาคนจน

นางนันทวรรณ ชินศิริ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2541

ISBN 974-639-674-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**PUBLIC POLICY AND PROBLEM SOLVING OF INTEREST GROUPS :
A CASE STUDY OF “THE ASSEMBLY OF THE POOR”**

Mrs. Nantawan Chuinsiri

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Government**

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

ISBN 974-639-674-9

นันทวรรณ ชื่นศิริ : นโยบายของรัฐกับการแก้ไขปัญหาของกลุ่มผลประโยชน์ : ศึกษากรณี
(PUBLIC POLICY AND PROBLEM SOLVING OF INTEREST GROUPS : A CASE STUDY OF
"THE ASSEMBLY OF THE POOR") อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ.ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 206 หน้า
ISBN 974-639-674-9

วิทยานิพนธ์นี้ ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินของรัฐบาลโดยนำมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นผลจากการเจรจาต่อรองของสมาชิกรวมกันกับรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา และรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ระหว่างปี พ.ศ.2539-2540 มาเป็นกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์ว่า กรณีที่ตัวแทนของรัฐบาลเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์ กัดกันในฐานะเสมอภาคเท่าเทียมกัน หรือกรณีที่รัฐบาลให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มตนเองอย่างเต็มที่ ผลแห่งนโยบายที่ได้จะมีลักษณะอย่างไร แตกต่างจากนโยบายที่กำหนดในระบบปกติหรือไม่ รวมทั้งเมื่อนำไปปฏิบัติจะสามารถบรรลุเป้าหมายและบังเกิดผลจริงจั่งได้เพียงใด โดยใช้ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกรอบในการวิเคราะห์

ผลการศึกษาโดยสรุปพบว่า การกีดกันเรียกร้องให้มีการเจรจาโดยเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างตัวแทนภาครัฐบาลและตัวแทนสมาชิกรวมกันไม่สามารถจะได้ข้อสรุปที่มีความสมบูรณ์ในสาระ เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติที่จะนำไปใช้ปฏิบัติงานอย่างราบรื่นได้ เนื่องจากพื้นฐานความเข้าใจในประเด็นข้อเท็จจริงของปัญหาในพื้นที่ รวมทั้งปัญหาถูกระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของราชการแตกต่างกันระหว่างตัวแทนภาครัฐบาล และตัวแทนสมาชิกรวมกัน ดังนั้น แม้จะมีข้อตกลง มีคณะกรรมการประสานงานคอยเร่งรัดแก้ปัญหา แต่การดำเนินงานก็ประสบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ อยู่เสมอ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับส่วนกลาง

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาคือ การกำหนดนโยบายร่วมกันของกลุ่มผลประโยชน์และตัวแทนภาครัฐในระบบการเจรจาต่อรอง จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือ และเต็มใจอย่างเต็มที่จากทั้ง 3 ฝ่าย คือ นักการเมือง ข้าราชการประจำและผู้แทนองค์กรประชาชนในการร่วมกันคิดร่วมกันแก้ไขปัญหาในระดับพหุภาคี และปฏิบัติการในแนวทางของประชาสังคม (civil society) รวมทั้งต้องมีระบบข้อมูลและการประสานงานที่สมบูรณ์ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องที่ปัญหา สำหรับการแก้ปัญหาในระยะยาวนั้น จำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจ และการปรับทัศนคติทั้งฝ่ายประชาชนและภาคราชการให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันของทุกฝ่ายอันเป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างระบบการทำงานร่วมกันที่ราบรื่นในอนาคต

ภาควิชา ภาวปกพรตง.....
สาขาวิชา การปกครอง.....
ปีการศึกษา ๒๕๔๑.....

ลายมือชื่อนิสิต *สมิ ๑๓๖๖*.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *Natnat Clouier*.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม -.....

C831631 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: PUBLIC POLICY/ INTEREST GROUPS/ ASSEMBLY OF THE POOR

NANTAWAN CHUINSIRI: PUBLIC POLICY AND PROBLEM SOLVING OF INTEREST GROUPS : A CASE STUDY OF " THE ASSEMBLY OF THE POOR" THESIS ADVISOR : ASSO.PROF.PORNSAK PHONGPHEW, Ph.D. 206 pp. ISBN 974-639-674-9.

This study examines the process of the government policy formulation on forestry and the land use by taking the ministerial resolution resulting from the negotiations between the Assembly of the Poor and the government under the Banharn Silapa-archa and Gen. Chavalit Yongchaiyudh's Administration from 1996-1997 as the case study. The objectives of the study are to analyse the policies originated from the talks between the government and the pressure group or between the government and the participation of people; to analyse the difference between the policies originated from the talks between government and the pressure group or between the government and the participation of people and the regular processed policies; and to examine the effects of these policies when put into use.

The findings are the effort of the Assembly of the Poor to pressure the government for the talks on an equal status basis fails to bring about the constructive conclusions, conditions and procedures for further sound implementation. This is due to the difference of understanding between both parties on the core problems in the inflicted areas and on official rules and regulations. Though, there is agreement and co-ordinating committee to effect the problem solving, the implementation is always facing obstacles both in the areas and the central part.

The recommendations from the study are that the policy formulation needs full tripartite cooperation namely the politicians, the officials and the representatives of the communities. Secondly, the procedures require multilateral and implementation in the civil society manner. Thirdly, there should be information and database and co-ordination system in the central, regional level and in the trouble some areas. Fourthly, for long term plan, the bureaucratic reform and decentralization are required. Lastly, the attitude of the people and the public sector to adhere to the principle of equal participation should be forested as it is the ground for smooth co-working system in future.

ภาควิชา..... GOVERNMENT.....

สาขาวิชา..... GOVERNMENT.....

ปีการศึกษา..... ๒๕๔๑.....

ลายมือชื่อนิสิต..... *นันทวัน ชูอินศิริ*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *Dr. Pornsak Phongpew*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม..... -.....

กิตติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเอื้อเฟื้อ และช่วยเหลืออย่างดี จากรองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ให้คำปรึกษาแนะนำอย่างต่อเนื่องตลอดมา

สิ่งสำคัญที่สุดในการศึกษานี้ คือ ข้อมูลเกี่ยวกับสมัชชาคนจนและการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา พี่และเพื่อนข้าราชการจากศูนย์บริการประชาชน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้ กรมชลประทาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน กรมที่ดิน และอีกหลายหน่วยงานที่ไม่อาจกล่าวนามได้ครบในที่นี้ ตลอดจนเพื่อนที่ปรึกษาสมัชชาคนจน ที่ได้สนับสนุนให้ข้อมูลแก่ผู้ศึกษาทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม

ท้ายที่สุดนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ บิดา-มารดา และครอบครัวที่คอยเป็นกำลังใจ ให้แก่ผู้ศึกษาในระหว่างการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นันทวรรณ ชื่นศิริ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	..ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	..จ
กิตติกรรมประกาศ.....	..ฉ
สารบัญตาราง.....	..ช
สารบัญแผนภูมิ.....	..ซ

บทที่ 1 บทนำ

ความเป็นมาและลำดับความสำคัญของสภาพปัญหา.....	..1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	..8
สมมุติฐาน.....	..9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	..9
ขอบเขตการศึกษา.....	..10
ระเบียบวิธีการศึกษา.....	..11
การนำเสนอ.....	..11

บทที่ 2 กรอบแนวคิด ทฤษฎีและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิด.....	..13
ทฤษฎี.....	..17
ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์.....	..17
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย.....	..22
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	..31
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	..43

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 การมีส่วนร่วมของสมาชิกคนจนในการกำหนดนโยบายของรัฐ	
การพัฒนาขององค์กรประชาชนก่อนสมาชิกคนจน.....	54
สมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน.....	63
สมาชิกคนจน.....	68
องค์กรและการปฏิบัติงานการแก้ไขปัญหาการชุมนุมเรียกร้องของภาครัฐ.....	77
การชุมนุมครั้งแรก.....	85
การชุมนุมครั้งที่สอง.....	93
การชุมนุมครั้งที่สาม.....	94
สรุป.....	114
บทที่ 4 วิเคราะห์นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาสมาชิกคนจน (กรณีป่าไม้และที่ดิน)	
กล่าวนำ.....	118
สภาพปัญหาและการบุกรุกที่ดินของรัฐ.....	120
ระบบการบริหารและการจัดการทรัพยากรป่าไม้.....	125
ระบบการบริหารและการจัดการที่ดินของรัฐ.....	144
สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกรณีป่าไม้และที่ดินของสมาชิกคนจน.....	157
บทวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับสมาชิกคนจน.....	160
การกำหนดนโยบาย.....	160
สาระสำคัญของนโยบายป่าไม้ของสมาชิกคนจน.....	164
สาระสำคัญของนโยบายที่ดินของสมาชิกคนจน.....	169
การนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	174
สรุป.....	189
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
บทสรุป.....	191
ข้อเสนอแนะ.....	196
รายการอ้างอิง.....	200
ประวัติผู้เขียน.....	206

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	พัฒนาการของทฤษฎีการกำหนดด้านนโยบายสาธารณะ.....	29
ตารางที่ 2	ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า.....	177
ตารางที่ 3	ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ.....	178
ตารางที่ 4	ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ.....	181
ตารางที่ 5	ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่ป่าไม้ถาวร.....	183
ตารางที่ 6	ขั้นตอนการดำเนินงานกรณีปัญหาพื้นที่อื่น ๆ (พื้นที่สวนป่า ฯลฯ).....	186

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1	กรอบแนวคิด : นโยบายของรัฐกับการแก้ไขปัญหา กลุ่มผลประโยชน์ : ศักยภาพของสมาชิกคนจน.....	15
แผนภูมิที่ 2	โครงสร้างคณะกรรมการประสานงานองค์กร เอกชนพัฒนาชนบทภาคเหนือปี 2529-2532.....	58
แผนภูมิที่ 3	โครงสร้างคณะกรรมการประสานงานองค์กร เอกชนพัฒนาชนบทภาคเหนือปี 2532-2537.....	58
แผนภูมิที่ 4	โครงสร้างคณะกรรมการประสานงาน องค์กรเอกชนพัฒนาชนบทภาคอีสาน.....	61
แผนภูมิที่ 5	โครงสร้างสมาชิกคนจน.....	76
แผนภูมิที่ 6	การร้องเรียน/ร้องทุกข์ของประชาชนผ่านองค์กรประชาชน.....	79
แผนภูมิที่ 7	โครงสร้างองค์กรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน.....	80
แผนภูมิที่ 8	โครงสร้างการเจรจาแก้ไขปัญหา สมัชชาบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา.....	87
แผนภูมิที่ 9	โครงสร้างการเจรจาแก้ไขปัญหา สมัชชาบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ.....	96
แผนภูมิที่ 10	การจำแนกและการจัดการพื้นที่หวงห้ามของรัฐ ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี.....	134
แผนภูมิที่ 11	ประเภทและการจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน.....	143
แผนภูมิที่ 12	โครงสร้างการบริหารและจัดการทรัพยากรป่าไม้ และที่ดินของรัฐ.....	156
แผนภูมิที่ 13	การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีปัญหาป่าไม้ : พื้นที่อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า.....	179
แผนภูมิที่ 14	การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีปัญหาป่าไม้ : พื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี.....	180
แผนภูมิที่ 15	การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีปัญหาป่าไม้ : พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพ.....	182

สารบัญแผนภูมิ (ต่อ)

แผนภูมิที่ 16	การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีปัญหาป่าไม้ : พื้นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี.....	184
แผนภูมิที่ 17	การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีปัญหาป่าไม้ : พื้นที่สวนป่า.....	187
แผนภูมิที่ 18	ข้อเสนอ : กระบวนการแก้ไขปัญหาของประชาชน.....	198