

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารนโยบายท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนหรือจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่นผลจากการนี้ ในส่วนของการปกครองท้องถิ่น ในระดับสุขาภิบาล ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ.2542 และเทศบาลตำบลข้างเผือกได้รับการปรับขึ้นเทศบาลเป็นเทศบาลชั้น 5 เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ แต่เดิมนั้น สุขาภิบาลมีกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หัวหน้าสถานีตำรวจ เป็นต้น แต่ในปัจจุบัน สุขาภิบาลทั่วประเทศ จำนวน 833 แห่ง ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งทำให้ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น (แผนพัฒนาเทศบาลตำบลข้างเผือก, 2545 : 1)

สำหรับเทศบาลตำบลข้างเผือกก็ถือเป็นสุขาภิบาลหนึ่ง ที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ที่ผ่านมานั้นสุขาภิบาลข้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2513 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย (ราชกิจจานุเบกษา, 2513 : 3119) มีพื้นที่ประมาณ 13 ตารางกิโลเมตร ต่อมาปี 2526 มีการปรับปรุงเขตสุขาภิบาล เนื่องจากเทศบาลนครเชียงใหม่ได้เขตเทศบาลฯ มาครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของสุขาภิบาลตำบลข้างเผือก ทำให้พื้นที่สุขาภิบาลข้างเผือกลดลงไปเหลือพื้นที่ในการบริหารเพียง 6.1 ตารางกิโลเมตร และมีจำนวนประชากรปี 2539 มีจำนวน 11,090 คน มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 1,848 คนต่อตารางกิโลเมตร (สำนักผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่, 2540) จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าพื้นที่บางส่วนของเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่เดิมนั้นเป็นพื้นที่ของเทศบาลตำบลข้างเผือก อีกทั้งในหลายพื้นที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ก็มีเขตแดนติดต่อกับเขตพื้นที่ของเทศบาลตำบลข้างเผือก ดังนั้น ระดับความเจริญและปัญหาในเขตเทศบาลตำบลข้างเผือกจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับเทศบาลนครเชียงใหม่ อาทิเช่น ความแออัดของชุมชน ปัญหาขยะ ปัญหาอาคารสูง เป็นต้น แต่กระนั้นก็ตามเทศบาลตำบลข้างเผือก มีความพร้อมในด้านของงบประมาณและทรัพยากรอื่นน้อยกว่าตามความข้างต้น ผู้วิจัยจึง

ต้องการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในเขตเทศบาลตำบลช้างเผือก ทั้งนี้ เพื่อจะดูว่าเทศบาลในเขตที่มีสภาพความเจริญระดับสูง จะมีลักษณะโครงสร้างอำนาจอย่างไร อีกทั้งกระบวนการการกำหนดนโยบาย ใครมีอิทธิพลมากกว่ากันระหว่างชนชั้นนำและกลุ่มต่างๆ ในชุมชน และสุดท้ายผู้วิจัยอยากจะทราบว่า เกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบายอาศัยเกณฑ์อะไรระหว่างเกณฑ์ความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationality) หรือเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเมือง (Political Feasibility)

1.2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1. เพื่อศึกษาโครงสร้างอำนาจในเขตเทศบาลตำบลช้างเผือก
- 1.2.2. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายในเขตเทศบาลตำบลช้างเผือกว่า ผู้กำหนดนโยบายที่แท้จริง คือ กลุ่มชนชั้นนำ หรือประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้มีส่วนร่วมใน กระบวนการดังกล่าว
- 1.2.3. เพื่อศึกษาว่า กระบวนการตัดสินใจนโยบายดำเนินโดยอาศัยเกณฑ์สมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ หรือเป็นเรื่องความเป็นไปได้ทางการเมือง

1.3. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.3.1. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างอำนาจในเขตเทศบาลตำบลช้างเผือก
- 1.3.2. ทำให้ทราบกระบวนการกำหนดนโยบายในเขตเทศบาลตำบลช้างเผือก
- 1.3.3. ทำให้ทราบเกณฑ์การตัดสินใจนโยบายในเขตเทศบาลตำบลช้างเผือก

1.4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้อาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพโดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ลึก สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เทศบาลตำบลช้างเผือก จำนวน 12 คน รวมทั้งสัมภาษณ์ ครอบคลุมถึงหัวหน้าส่วนราชการเทศบาลตำบลช้างเผือก จำนวน 8 คน ในฐานะผู้ให้ข่าวคนสำคัญ (Key Informants) ประกอบการวิเคราะห์เอกสารและการสังเกตการณ์

1.5. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลช้างเผือกเป็นเทศบาลตำบลช้างเผือก เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน

1.6. สถานที่ใช้ในการศึกษา

เทศบาลตำบลช้างเผือก จังหวัดเชียงใหม่

1.7. นิยามศัพท์

- 1) เทศบาลตำบล หมายถึง เทศบาลตำบลตามความหมายใน พ.ร. บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
- 2) กลุ่มชนชั้นนำ หมายถึง คน หรือกลุ่มคนในสังคมใดสังคมหนึ่งซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยในสังคมนั้น และเป็นผู้ครอบครองทรัพยากรทางสังคมมากกว่าบุคคลอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีสถานภาพที่แตกต่างจากคนอื่น ๆ ด้วย และสามารถที่จะใช้ทรัพยากรและสถานภาพเหล่านั้นให้เป็นผลต่อบทบาทของตนเอง และใช้บทบาทนั้นต่อคนส่วนมากในสังคม
- 3) กระบวนการกำหนดนโยบาย (Municipality) หมายถึงเฉพาะขั้นตอนแรกในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนคือ (1) การกำหนดนโยบาย (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) การประเมินผลนโยบาย

1.8. สมมติฐาน

- 7.1 กระบวนการกำหนดนโยบายของเทศบาลตำบลช้างเผือกดำเนินไปโดยความเห็นของชนชั้นนำมากกว่าประชาชน
- 7.2 เกณฑ์การตัดสินใจนโยบายของเทศบาลตำบลช้างเผือกเป็นไปตามหลักความเป็นไปได้ทางการเมืองยิ่งกว่าเกณฑ์ความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์

1.9. แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

1.9.1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (อ้างใน ธนพล, 2542 : 8-12)

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

หากจะพิจารณาความหมายนโยบายสาธารณะในทรรศนะของนักวิชาการทั้งหลายแล้ว อาจจำแนกความหมายที่มีผู้ให้ไว้อย่างน้อย 3 กลุ่มความหมายด้วยกัน โดยแต่ละความหมายจะรวบรวมเอาค่านิยมต่าง ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกันไว้ด้วยกัน ดังนี้

กลุ่มความหมายแรก เป็นกลุ่มความหมายนโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็น "กิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล" กล่าวคือ เป็นการพิจารณาถึงความหมายของนโยบายสาธารณะว่า

โดยแท้จริงแล้วการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะใด หรือเป็นรัฐบาลในระดับชาติหรือท้องถิ่นก็ตาม ต่างถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้น การให้ความหมายในกลุ่มนี้ จึงจำกัดอยู่เฉพาะตัวกิจกรรม หรือการกระทำของรัฐบาลเท่านั้น นักวิชาการที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในกลุ่มความหมายแรกนี้มีหลายท่าน เช่น

1. James Anderson ได้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การขจัดความยากจน การผูกขาดตัดตอนทางธุรกิจและอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาลที่กระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และจะต้องเกี่ยวข้องกับผลกระทบใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นจากการกระทำ หรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวข้างต้น

2. David Easton ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ ก็คือ การแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยทั่วไปเป็นส่วนรวม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงในประเทศต่างๆ แล้ว บุคคลและองค์กรที่ถือได้ว่ามีและสามารถใช้อำนาจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเกิดผลกระทบต่อบุคคลทุกคนในประเทศได้ก็คือ รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลเหล่านั้น ดังนั้นการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานด้านใดก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้น ๆ นั้นเอง

3. Ira Sharkansky กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลกระทำขึ้น โดยเป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ 4 ประเด็น คือ

- 3.1 ขอบข่ายทางการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ การคมนาคม และขนส่ง เป็นต้น
- 3.2 กฎข้อบังคับของบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ เป็นต้น
- 3.3 การเฉลิมฉลองเนื่องในโอกาสและเหตุการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เช่น วันชาติ วันสำคัญทางศาสนา เป็นต้น
- 3.4 การควบคุม กระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐบาล การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

4. Thomas Dye ได้ชี้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า รัฐบาลจะต้องทำอะไร ทำไมถึงต้องกระทำเช่นนั้น และอะไรเป็นความแตกต่างที่รัฐบาลได้ทำขึ้น หรือจะอธิบายโดยสรุปแล้ว โทมัส ดาย เห็นว่า นโยบายสาธารณะก็คือสิ่งใดก็ตามที่รัฐเลือกที่จะกระทำ หรือเลือกที่จะไม่กระทำนั่นเอง

กลุ่มความหมายที่สอง เป็นกลุ่มที่ให้ความหมายนโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็น "แนวทางการตัดสินใจของรัฐบาล" ซึ่งนักวิชาการคนสำคัญ ๆ ของกลุ่มความหมายนี้ เช่น

1. Lynton Caldwell ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะก็คือ บรรดาการตัดสินใจที่สัมฤทธิ์ผลทั้งหลายที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งสังคมจะกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายนี้ อาจแสดงออกได้หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น คำแถลงการณ์ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น (อ้างใน กุลชน หนาพงศธร, 2534 : 569)

2. William Greenwood ได้อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะในลักษณะคล้ายคลึงกันกับคอลลด์เวลล์ ว่าหมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เพื่อนำไปเป็นวิธีการปฏิบัติที่ถูกต้อง และสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. R.J.S.Baaker เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่ได้จัดได้ว่าอยู่ในกลุ่ม ความหมายที่สองนี้ โดยเบเกอร์ ได้ให้นิยามสั้น ๆ ไว้ว่า นโยบายสาธารณะ ก็คือ การตัดสินใจว่าจะทำอะไรนั่นเอง

กลุ่มความหมายที่สาม เป็นกลุ่มที่ให้ความหมายนโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็น "แนวทางหรือหนทางในการกระทำของรัฐบาล" กล่าวคือ เห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นเพียงแนวทางหรือมรรควิธี (mean) อย่างหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการกระทำใด ๆ ขึ้น เช่น แผนการ โครงการ ข้อเสนอ หรือกำหนดการ เป็นต้น นักวิชาการที่ให้ความหมายดังกล่าวนี้ เช่น

1. Charles Jacob ได้ให้คำนิยามสั้น ๆ ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง หลักการ แผนการ หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ ซึ่งความหมายมีลักษณะคล้ายคลึงกับความหมายที่ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ กับ อับบราฮัม แคลปแลน (Harold Lasswell & Abarham Kaplan) ได้ร่วมกันอธิบายว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนงานหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วย เป้าหมาย ปลายทาง คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

2. Carl J. Friedrich กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งมีทั้งอุปสรรค และโอกาส บางประการด้วยอุปสรรคและโอกาสที่พึงมีนั่นเองที่มีการผลักดันให้เสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดนั่นเอง

3. Harold D. Lasswell ได้กล่าวไว้ว่า ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ การกำหนดว่า ใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร (Who get what, when and how) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการได้เสียผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนในสังคม

4. ชูบ กาญจนประการ ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวปฏิบัติที่ข้าราชการ ทุกคนทั้งฝ่ายการเมืองและราชการประจำจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คำสั่งและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

5. อมร รักษาสัตย์ ได้ให้อธิบายความหมายนโยบายสาธารณะไว้กว้างๆ คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ

- 1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ
- 2) การกำหนดแนวทางใหม่
- 3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

6. กุศลชน ธนาพงศธร ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะในทรรศนะของนักวิชาการหลายท่านทั้งไทยและต่างประเทศแล้วสรุปว่า นโยบายสาธารณะ น่าจะหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลไม่ว่าระดับใดก็ตาม ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มีการปฏิบัติต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

ความสำคัญของนโยบายต่อการบริหารงานขององค์กรมีหลายประการคือ

1. นโยบายเป็นเครื่องชี้นำการวางแผน ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายไว้สองนัย คือ ในความหมายแคบ หมายถึงหลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ และในความหมายกว้างนั้นจะครอบคลุมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่อง (1) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง (2) หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และ (3) การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้

2. นโยบายเป็นเครื่องชี้นำการบริหาร William F. Glueck ชี้ให้เห็นว่านโยบายมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องชี้นำการบริหารงานขององค์กรหลายประการคือ (1) นโยบายช่วยสนับสนุนให้มีการตัดสินใจในทิศทางที่ถูกต้อง (2) นโยบายช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหารและ (3) นโยบายเป็นเครื่องมือในการประสานงาน

โดยนัยประการที่สองนี้แสดงว่า การกำหนดนโยบายของหน่วยงานเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการวางแผน รวมทั้งการกำหนดลักษณะโครงการ กิจกรรมของหน่วยงานและการเตรียมการอื่นๆ นโยบายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว (อมร รักษาสัตย์ อ่างในกุลธน ธนาพงศธร บรรณาธิการ, 2522 : 345)

นโยบายสาธารณะอาจมีหลายประเภท หลายระดับและหลายลักษณะ นโยบายในระดับกว้างๆ จะเป็นนโยบายขององค์กรในส่วนรวม เช่น หลักการ หรือกฎ ระเบียบที่กำหนดขึ้นในขั้นต้นเพื่อให้เป็นแนวทางกว้างๆ สำหรับเป็นกรอบในการตัดสินใจหรือการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร หรือเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงาน การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารระดับต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรในส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแยกประเภทของนโยบายสาธารณะนี้ อาจจะเป็นในแบบวิธีการง่ายๆตามความคุ้นเคยหรืออาจจะอิงอยู่กับแนวคิดทางทฤษฎีและตัวแบบต่างๆของนักรัฐศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 17)

นโยบายสาธารณะ นอกจากจะเป็นเครื่องชี้นำการบริหารงานของรัฐบาลหรือของหน่วยราชการระดับต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นสิ่งกำหนดลักษณะการจัดสรรประโยชน์ หรือสิ่งที่จัดว่าเป็น คุณค่าให้แก่ปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคมการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการได้เสียผลประโยชน์ของประชาชนทุกคนในสังคม ฉะนั้น บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีโอกาสเข้าถึงกระบวนการสาธารณะได้มากกว่า

บุคคลหรือกลุ่มคนที่ไม่มีความรู้และสนใจ หรือไม่สามารถเข้าถึงแหล่งอำนาจในการกำหนดนโยบาย ก็ย่อมต้องอยู่ในฐานะเสียเปรียบ

นอกจากประเด็นการได้เสียผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมอีกด้วย เพราะผลกระทบที่เกิดไม่เพียงแต่กำหนดว่าใครหรือกลุ่มใดในสังคมได้รับจัดสรรอะไร เมื่อใด และอย่างไรเท่านั้น หากยังมีส่วนกำหนดผลประโยชน์ของประเทศชาติและสังคมส่วนรวม กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งความสงบสุข ความเป็นธรรมและความมั่นคงของประเทศด้วย ในขณะเดียวกัน การปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะระดับชาติบางเรื่อง การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การแก้ไขกฎหมาย เป็นต้น ล้วนแต่มี ผลกระทบอย่างกว้างขวางและยาวนาน ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อประชาชน นักวิชาการ นักการเมือง และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ขั้นตอนนโยบาย

นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกันกับกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ ขั้นตอนนโยบายนั้น นักวิชาการแต่ละคนมักจะมีวิธีการจัดแบ่งขั้นตอน และรายละเอียดแตกต่างกันไปตามจุดเน้นของแต่ละคน คือ

1. Frank Levy & Eugene Bardach แบ่งขั้นตอนนโยบายเป็น 6 ขั้นตอน

อันประกอบด้วย

- 1) การจับประเด็นปัญหา
- 2) การรวบรวมข้อมูล
- 3) การพัฒนาทางเลือก
- 4) การพยากรณ์ผลลัพธ์
- 5) การให้น้ำหนักผลลัพธ์
- 6) การลงมือดำเนินการ

2. Edith Stokey and Richard Zeckhuser ให้วิธีแยกแยะคล้ายคลึงกัน

โดยแบ่งเป็น 5 ขั้นตอน เริ่มจากการจับประเด็นปัญหา การแสวงหาทางเลือก การพยากรณ์ผลลัพธ์ การให้น้ำหนักผลลัพธ์ และการกำหนดนโยบาย

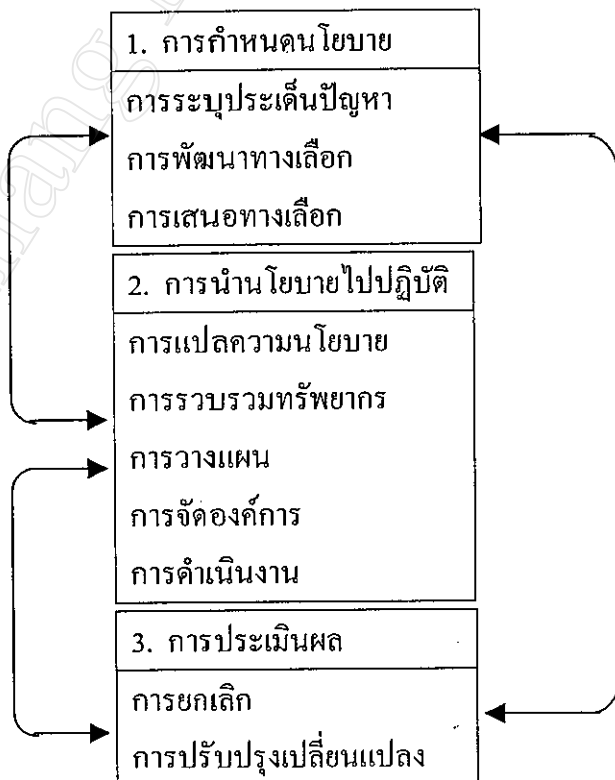
3. Charles E. Lindblom ได้จำแนกขั้นตอนนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ เริ่มต้นจากค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น การบ่งชี้เป้าหมายของนโยบาย การรวบรวมทางเลือก และขั้นตอนสุดท้ายคือ การกำหนดนโยบาย

แต่โดยทั่วไป การแบ่งขั้นตอนของนโยบาย เพื่อง่ายแก่การเข้าใจ มักจะแบ่งกันเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ เพื่อง่ายแก่การเข้าใจ ดังนี้คือ (ศุภชัย ยาวประภาส, 2544 : 33-129)

ขั้นตอนแรก	การกำหนดนโยบาย
ขั้นตอนที่สอง	การนำนโยบายไปปฏิบัติ
ขั้นตอนที่สาม	การประเมินผลนโยบาย

ในขั้นตอนกำหนดนโยบายนั้นจะหมายรวมถึงการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะรวมถึงการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากรการวางแผน การจัดองค์การและการดำเนินงาน สำหรับในขั้นการประเมินผลนโยบายจะหมายรวมถึงการนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด

ภาพที่ 1 แสดงขั้นตอนนโยบาย



ในการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาจะขอนำเสนอเน้นในส่วนของขั้นตอนการกำหนดนโยบายโดยสังเขปตามลำดับ ดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญและมีความเกี่ยวเนื่องกันหลายประการ ที่สำคัญคือการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือกและการเสนอทางเลือก ดังนี้

1.1 การระบุประเด็นปัญหา

ปัญหาในนโยบายนั้น เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนและเข้าใจยาก เนื่องจากปรากฏการณ์ทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจและอื่นๆที่ปรากฏทั่วไปจะเป็นปัญหาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของนักวิเคราะห์นโยบาย และหรือผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้นการระบุประเด็นปัญหาจึงต้องกระทำอย่างรอบคอบรัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องแยกให้ออกระหว่าง “อาการของปัญหา” กับ “สาเหตุของปัญหา” เนื่องจากว่าสาเหตุของปัญหาจะเป็นตัวกำหนดทางแก้ปัญหาและนโยบาย

ในการระบุประเด็นปัญหานั้น มีข้อที่ควรพิจารณาที่สำคัญ คือ ลักษณะ หรือ ธรรมชาติของปัญหา นโยบาย วิธีการจัดโครงสร้างของปัญหาหรือการระบุประเด็นปัญหาให้ชัดเจน กล่าวคือ

ลักษณะของปัญหาในนโยบาย

- มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (Interdependence)
- ความเป็นอัตนัยของปัญหา (Subjectivity) : ปัญหาในนโยบายจะมีหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของนักวิเคราะห์/ผู้กำหนดนโยบาย
- ความไม่มีตัวตนที่แท้จริงของปัญหา (Artificiality): ตัวปัญหาจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาตามอรรถวิสัยการรับรู้หรือการนิยามของผู้กำหนด
- ความเป็นพลวัตของปัญหา (Dynamics) มีลักษณะไม่คงที่แปรเปลี่ยนได้ตลอดเวลา

ปัญหาในนโยบายนั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากปัญหาโดยทั่วไป มักจะไม่ค่อยมีความเป็นอิสระเอกเทศ แต่จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบปัญหาในนโยบาย โดยที่การแก้ปัญหาหนึ่งอาจจะก่อให้เกิดอีกปัญหาหนึ่งติดตามขึ้นมาได้ นอกจากนี้ปัญหาสาธารณะมักจะเป็นสิ่งที่ขาดความชัดเจนและมีความละเอียดอ่อนซับซ้อน อันเกิดจากการรับรู้และวิจรรณญาณของมนุษย์และมักจะแปรผันไปตามกาลเวลา (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 125)

ประเภทโครงสร้างของปัญหาในนโยบาย

- ปัญหาที่มีโครงสร้างแน่นอน (Well-Structured Problem) : เป็นปัญหาที่มีผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดจำนวนน้อย ทางออกในการแก้ไขปัญหาค่อนข้างชัดเจน

- ปัญหาที่มีโครงสร้างปานกลาง (Moderately- Structured Problem) : เป็นปัญหาที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนน้อย ทางแก้ไขค่อนข้างชัดเจน ประโยชน์ที่ได้เป็นที่ยอมรับทั่วไป แต่มีผลลัพธ์ที่ไม่แน่นอน อาจเกิดหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้
- ปัญหาที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจน (ill- Structured Problem) : เป็นปัญหาที่ซับซ้อน ยุ่งยาก มีผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดจำนวนมาก ทางแก้ไขมีหลายวิธี อรรถประโยชน์ก็ไม่ใช่ที่ยอมรับโดยทั่วไป การคำนวณหาความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ก็ทำได้ยากมาก
- ปัญหานโยบายอันเป็นผลมาจากข้อเรียกร้องของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์และอื่นๆ นั้นอาจมีอยู่มากมาย แต่โอกาสที่ปัญหาเหล่านี้จะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบาย (Policy issue) และได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายย่อมจะแตกต่างกันออกไป บางปัญหาอาจจะถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระนโยบายอย่างฉับพลัน แต่บางปัญหาก็อาจจะตกละไป ทั้งนี้ขึ้นกับเหตุผลหลายประการ เช่น โครงสร้างของปัญหา คุณลักษณะพิเศษของปัญหา และบทบาทของผู้สร้างวาระต่าง ๆ (agenda-setters)

โครงสร้างของปัญหาดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จะมีผลอย่างมากต่อพัฒนาการของตัวปัญหาเอง นั่นคือ ปัญหาสาธารณะที่มีโครงสร้างค่อนข้างดีนั้นจะมีโอกาสถูกนำเข้าสู่วาระและเป็นที่สนใจของผู้กำหนดนโยบายได้ง่ายและมากกว่าปัญหาที่มีโครงสร้างค่อนข้างแย่ ทั้งนี้เพราะปัญหาที่มีโครงสร้างค่อนข้างดีนั้นจะไม่สร้างความยุ่งยากและความขัดแย้งทางนโยบายให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุก ๆ ฝ่าย

วิธีการระบุประเด็นปัญหา

ปัญหา นโยบายมีลักษณะที่หลากหลายและโดยทั่วไปไม่ปรากฏว่ามีวิธีการที่แน่นอน ในการระบุประเด็นปัญหา แต่หลักการที่ยอมรับโดยทั่วไปก็คือ การจะระบุประเด็นปัญหาได้ถูกต้องนั้น ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) ซึ่งมาร์แชล ดิม็อค อธิบายว่าความคิดสร้างสรรค์จะเกิดจาก 5 แนวทางใหญ่ๆ คือ (Marsall Dimock, "Creativity", Public Administration Review, March/April, 1986)

- 1) เป็นญาณ (Intuition) ที่เกิดขึ้นและติดตัวบุคคลมา โดยไม่รู้ตัว ไม่อาจอธิบายให้เข้าใจได้
- 2) เป็นการสังเคราะห์ (Synthesis) คือบุคคลที่มีทักษะพิเศษในการประมวลข้อเท็จจริงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับจิตใจแล้วให้ข้อสรุปที่เป็นจริงตลอดเวลา
- 3) เป็นจินตนาการ (Imagination) คือบุคคลสามารถที่จะดึงตัวเองให้พ้นจากปัจจุบัน ไปสู่มิติอื่นแล้วย้อนกลับมายังสภาพที่เป็นจริงในขณะนั้น
- 4) เป็นการเปลี่ยนความสนใจ (Attention) คือบุคคลสามารถคิดและดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ได้มากกว่าหนึ่งมิติในเวลาเดียวกัน

5) เกิดจากความขัดแย้ง (Conflict) เมื่อบุคคลต้องพบกับภาวะวิกฤติ เชนปัญหาที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง ความกดดันที่รุนแรงจะทำให้เกิดการหาทางออกที่ไม่เคยปรากฏ

ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงวิธีการระบุประเด็นที่สำคัญ คือ แบบการวิเคราะห์แยกประเภท (Classificational Analysis) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญคือ การแบ่งและการจัดกลุ่มอย่างมีเหตุผล โดยยึดถือ (1) ความสอดคล้องกับเนื้อหา(substantive relevance) กับสถานการณ์ที่เป็นปัญหาและวัตถุประสงค์ของผู้วิเคราะห์ (2) สามารถแยกประเภทของสาระสำคัญจัดให้อยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยสิ้นเชิง(exhaustiveness) (3) การจัดกลุ่มต้องแยกกันเด็ดขาด (disjointness) (4) การแยกประเภทหรือกลุ่มต้องใช้พื้นฐานเดียวกัน(consistency) และ (5)การให้ความหมายแก่กลุ่มหรือประเภทที่แยกต้องแยกกันเด็ดขาดอย่างมีลำดับชั้น(hierarchical distinctiveness)

การพัฒนาทางเลือก

โดยทั่วไปความรู้ทางทฤษฎี เทคโนโลยี ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์และพัฒนาทางเลือกได้หลาย ๆ ทางในการแก้ไขปัญหาเช่น การวิเคราะห์ให้ชัดเจนถึงผลดีผลเสียของทางเลือกแต่ละทาง เพื่อรวบรวมไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดไปกำหนดเป็นนโยบายต่อไป

การวิเคราะห์ทางเลือกมีวิธีการมากมายที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ เช่น การวิเคราะห์แบบแผนและโครงสร้างทฤษฎี (Theory Mapping) การวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้าและส่งออก (Input-Output Analysis) การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) และการประเมินความเป็นไปได้ (Feasibility Assesment Technique) เป็นต้น ซึ่งจะขอยกตัวอย่างวิธีการ ประเมินความเป็นไปได้ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป คือ

การประเมินความเป็นไปได้ เป็นวิธีการวิเคราะห์นโยบายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานอรรถวิสัยของนักวิเคราะห์นโยบายในการประเมินสถานการณ์ต่างๆ ในลักษณะที่เป็นระบบ โดยมีเป้าหมายคือการคาดการณ์พฤติกรรมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย ท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมืองและความขัดแย้งในองค์กร เหมาะสำหรับนโยบายสำคัญบางประการที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายกลุ่ม การใช้ อรรถวิสัยในการคาดการณ์จะมุ่งพิจารณามิติของพฤติกรรมทางการเมืองและพฤติกรรมในองค์กรที่สำคัญๆ 3 มิติ คือ (1) จุดยืนในประเด็นนโยบาย (issue position) ซึ่งจะต้องประเมินได้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มจะเลือกยืนอยู่ตรงจุดใด (2) ทรัพยากรที่มีอยู่ (available resources) และปัจจัยอื่นๆที่สามารถนำมาใช้ผลักดันให้นโยบายเป็นไปในแนวทางของกลุ่มตน (3) ลำดับความมากน้อยของทรัพยากรของแต่ละกลุ่ม (relative resources rank)

การเสนอทางเลือก

ในการเสนอทางเลือกเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายเลือกเป็นนโยบายนั้น ควรคำนึงถึงกฎเกณฑ์สำคัญๆ ได้แก่ ประสิทธิภาพ (effective) ประสิทธิภาพ (efficiency) ความพอเพียง (adequacy) ความเป็นธรรม (equity) ความสามารถในการตอบสนอง (responsiveness) และความเหมาะสม (appropriateness)

2.) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระตุ้น หรือผลักดันให้องค์การที่รับผิดชอบสามารถปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้นให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา หรือการทำให้ สำเร็จซึ่งหมายถึงว่า ต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำไปปฏิบัติและการปฏิบัติก็คือการทำให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวังนั่นเอง

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2544 : 101-117)

จากการศึกษาผลงานทางวิชาการ พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือความไม่สมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดและความไม่แน่นอนของสถานการณ์ต่างๆ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญๆที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จ หรือความล้มเหลวได้แก่ (1) ลักษณะของนโยบาย (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี (5) ความเพียงพอของทรัพยากร (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (7)ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (8) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

เจมส์ อี แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายว่า เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการณ์ การเปรียบเทียบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่กระทำอย่างต่อเนื่อง ตลอดเวลาในทุกขั้นตอนนโยบาย โดยอย่างน้อยที่สุดผู้ประเมินจะต้องทราบถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายกำหนดไว้ว่าอย่างไรและผลที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไร

ชาลส์ โอ โจนส์ (Charles O. Jones) ชี้ว่าการประเมินผลนโยบายเป็นการกระทำที่มีระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบายโดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้กับผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อปัญหาของสังคมอันเป็นเป้าหมายที่นโยบายที่มุ่งแก้ไข

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลเกี่ยวข้องกับกระบวนการวัดคุณค่าของผลการดำเนินการ ตามนโยบายเพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1.9.2. แนวคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำท้องถิ่น (อ้างใน กฤษณะ, 2539 : 10 - 14)

แนวคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำเริ่มแพร่หลายเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ของคนในสังคมว่า สามารถแบ่งกลุ่มคนออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มคนที่มีอำนาจมีอิทธิพลมากในสังคม ซึ่งเรียกว่าชนชั้นนำ (Elite) อันหมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสูงในสังคมหรืออยู่ยอดปิรามิดของโครงสร้างทางสังคมนั้น ๆ เช่น เป็นผู้ปกครองระดับประเทศ, ระดับชุมชนหรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสูงในสังคม ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งคือ ผู้ที่อยู่ได้ปกครอง (Non - Elite) หรือสามัญชน (Mass) ซึ่งไม่มีอำนาจและอิทธิพล หรือจะมีก็เพียงจำนวนน้อย รวมทั้งไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจทางสังคมโดยตรงซึ่ง Vilfredo Pareto ได้ให้คำนิยามของคำว่า ชนชั้นนำไว้ คือ ในทุกๆ กิจกรรมของมนุษย์แต่ละคน สามารถที่จะวัดค่าความสามารถออกมาเป็นระดับได้ และคนที่วัดค่าความสามารถออกมาได้สูงก็คือ ชนชั้นนำ และเขาเชื่อว่า ความสามารถต่าง ๆ เช่น ความฉลาด ความสามารถพิเศษ สติปัญญา จะถูกกระจายบนเส้นคอร์ดฟเหมือนกับการกระจายรายได้ นอกเหนือจากนี้ ถ้าปัจเจกชนมีระดับทางการเมือง อำนาจและอิทธิพลทางสังคม ชนชั้นนำนี้เรียกว่า ชนชั้นนำ อันขยายไปสู่แนวคิดของเขาต่อไป คือ การแบ่งระดับชนชั้นของประชากรออกเป็นสองระดับ คือ ชนชั้นระดับล่างซึ่งไม่ใช่ชนชั้นนำและ ชนชั้นระดับสูงซึ่งเป็นชนชั้นนำ แต่ก็แบ่งออกเป็นชนชั้นนำที่มีอำนาจปกครอง และชนชั้นนำที่ไม่มีอำนาจปกครอง ดังนั้น แนวคิดของเขาจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผู้ปกครองและผู้ที่ถูกปกครอง

นอกจากนี้ เขายังมองว่า ชนชั้นนำไม่ใช่คนเพียงคนเดียวที่ครอบครองอำนาจอย่างเด็ดขาด แต่เป็นคนจำนวนน้อยซึ่งมีลักษณะสองประการผสมกันอยู่ โดยจะมีฝ่ายหนึ่งคอยช่วยเหลือ และให้ความสนับสนุน ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำด้วยกันคือ Class I ซึ่งเปรียบเสมือนสุนัขจิ้งจอกที่มีความเฉลียวฉลาด มีไหวพริบดี และมีสติปัญญาเป็นยอด ซึ่งกลุ่มนี้จะเป็นศูนย์กลางอำนาจ (Inner Core Elite) ส่วนอีกกลุ่มหนึ่ง คือ Class II เปรียบเสมือนสิ่งโหดที่มีกำลังและความสามารถ โดยชนชั้นนำกลุ่มที่สองนี้จะเป็นผู้ให้ความสนับสนุนชนชั้นนำกลุ่มแรก

ส่วน Gaetano Moscar ได้ให้นิยามของชนชั้นนำว่า ในทุกสังคมจะมีคนเพียงสองชนชั้นปรากฏอยู่เสมอ ไม่ว่าในสังคมโบราณหรือสังคมสมัยใหม่ คือ ชนชั้นผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง โดยที่ชนชั้นผู้ปกครองจำนวนน้อยจะผูกขาดอำนาจหน้าที่ทางการเมือง และสนุกสนานกับข้อได้เปรียบ หรือผลประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้น ส่วนชนชั้นผู้ถูกปกครองซึ่งมีจำนวนมากจะถูกควบคุม และบังคับโดยชนชั้นปกครองเสมอ อันจะเห็นได้ว่า มีความคล้ายคลึงกับนิยามของ Pareto

เพราะทั้งสองต่างก็แบ่งคนในสังคมออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มผู้ปกครอง และกลุ่มของผู้ที่ถูกปกครอง

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง ในส่วนที่สอดคล้องกันในแนวคิดของทั้งสองก็คือ ต่างก็แบ่งระดับชนชั้นนำออกเป็นสองระดับเช่นเดียวกัน โดย Mosca นั้นแบ่งออกเป็น ชนชั้นนำปกครอง และชนชั้นนำระดับรองลงมาซึ่งจะเป็นผู้ที่มีส่วนในการสนับสนุนชนชั้นนำปกครอง เช่นเดียวกับแนวคิดของ Pareto นอกจากนี้ ทั้งสองต่างก็เห็นว่าชนชั้นนำปกครองนั้น มักจะประกอบไปด้วยบุคคลที่ครอบครองตำแหน่ง และอำนาจทางการเมืองทั้งเป็นผู้ที่ใช้อิทธิพลทางการเมือง ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อผู้อื่น นอกจากนั้น ก็จะเป็นผู้ที่สรรหาสมาชิกใหม่จากชนชั้นระดับต่ำของสังคมส่วน Harold D. Lasswell นั้น ได้ให้คำนิยามของชนชั้นนำ คือ ผู้ที่ถืออำนาจทางการเมืองรวมทั้งภาวะผู้นำ และข้อมูลทางสังคม อันจะสามารถคงอยู่และเห็นได้ในช่วงหนึ่ง สำหรับ Lasswell นั้น ก่อนข้างจะให้ความสำคัญกับอำนาจและอิทธิพล โดยเขาเห็นว่า ชนชั้นนำ คือ ผู้ที่มีอำนาจมากที่สุด รองลงมาก็คือ ชนชั้นนำระดับกลาง ส่วนผู้ที่มีอำนาจน้อยที่สุด คือ มวลชน นอกจากนี้ เขายังเห็นว่า อิทธิพลมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจ คือ อิทธิพลของชนชั้นนำกับมวลชนจะมีความแตกต่างกันมากน้อยแค่ไหน ก็ขึ้นอยู่กับอำนาจของชนชั้นนำนั่นเอง โดยสรุปแล้ว Lasswell นั้น เห็นว่า ชนชั้นนำเกิดขึ้นได้ เพราะการกระจายอิทธิพลที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคมนั้นเอง ซึ่งใครมีมากที่สุดก็คือชนชั้นนำ

สำหรับการแบ่งชนชั้นทางสังคมนั้น Lasswell มีความแตกต่างจาก Pareto และ Mosca คือ ในขณะที่ทั้งสองแบ่งชนชั้นทางสังคมออกเป็นสองชนชั้น ได้แก่ ชนชั้นปกครองและชนชั้นที่ถูกปกครอง แต่ Lasswell ได้แบ่งออกเป็นสามชนชั้น คือ หนึ่ง ชนชั้นปกครองซึ่งได้ถูกเลือกสรร และแสดงออกถึงอำนาจในผลประโยชน์ของตน สำหรับชนชั้นที่สอง คือ ชนชั้นฟุ้งเฟ้อ ซึ่งสามารถทำตามความประสงค์ได้ โดยกระบวนการของอำนาจแต่ไม่มีส่วนในการปกครอง และสุดท้ายคือชนชั้นได้ปกครอง ซึ่งมีส่วนแบ่งในอำนาจ และสิ่งที่มีคุณค่าอื่น ๆ ในสังคมน้อย

ดังนั้น ชนชั้นนำนั้นอาจจะนิยามได้ว่า หมายถึง คน หรือกลุ่มคนในสังคมใดสังคมหนึ่ง ซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยในสังคมนั้น และเป็นผู้ครอบครองทรัพยากรทางสังคมมากกว่าบุคคลอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีสถานภาพที่แตกต่างจากคนอื่น ๆ ด้วย และสามารถที่จะใช้ทรัพยากร และสถานภาพเหล่านั้นให้เป็นผลต่อบทบาทของตนเอง และใช้บทบาทนั้นต่อคนส่วนมากที่เหลือในสังคม

นอกจากนี้ ชนชั้นนำในสังคมโดยทั่วไปจะมีลักษณะสามประการ คือ มีทรัพย์สิน อำนาจ และสถานภาพทางสังคม ลักษณะทั้งสามประการจะเป็นสิ่งที่ไปด้วยกัน ผู้ที่มีอำนาจก็จะใช้อำนาจในการแสวงหาทรัพย์สิน และผู้ที่มีทรัพย์สินก็จะใช้ทรัพย์สินในการแสวงหาอำนาจ ท้ายที่สุด เมื่อมีอำนาจและทรัพย์สินแล้ว ก็จะส่งผลให้บุคคลนั้นมีสถานภาพทางสังคมสูงขึ้น

ชนชั้นนำอาจมีอำนาจ ทรัพย์สิน สถานภาพทางสังคม หรือทั้งสามประการ นอกจากนี้แล้ว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการเป็นชนชั้นนำอีก เช่น มีความอาวุโส ความเชี่ยวชาญ ความรู้ เป็นต้น ส่วนการที่จะใช้ปัจจัยใดเป็นหลักในการกำหนดตัวชนชั้นนำ ก็ขึ้นอยู่กับช่วงเวลา และสถานภาพของสังคมนั้น ๆ เป็นสำคัญ

แม้จะมีผู้ให้ความนิยามคำว่า "ชนชั้นนำ" แตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วจะหมายถึง บุคคลกลุ่มน้อยในสังคมที่ควบคุมอำนาจทางการเงิน มีสถานภาพทางสังคมสูง และเป็นผู้มีอิทธิพลไม่ทางตรงก็ทางอ้อมต่อการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสมาชิกของสังคมนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับการศึกษารั้วนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาชนชั้นนำในระดับท้องถิ่น (Local Elite) ไม่ใช่ชนชั้นนำในระดับชาติ (National Elite) ซึ่งมีคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันอีกก็คือ "ผู้นำท้องถิ่น" และ "ผู้นำชุมชน"

โดยผู้นำท้องถิ่นและผู้นำชุมชนนั้น หมายถึง ผู้ที่มีบุคลิกภาพเด่น ประกอบกับความสามารถเป็นพิเศษในชุมชนหรือในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งในกลุ่มชนแต่ละกลุ่มย่อยประกอบด้วย บุคคลที่มีบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ หรือทักษะที่แตกต่างกันไปในขณะที่ทุกคนมีความผูกพันซึ่งกันและกันในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม จะต้องยอมรับนับถือความคิดเห็นของกันและกัน ด้วยเหตุนี้เอง สถานการณ์ที่บีบตัวขึ้นจึงผลักดันในสมาชิกของกลุ่มบางคนกลายเป็นผู้นำ ย่อมเนื่องมาจากคุณลักษณะพิเศษประจำตัวอีกด้วย เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความยุติธรรม ความโอบอ้อมอารี และความเสียสละ

นอกจากนี้ ยังมีความหมายถึง บุคคล ซึ่งมีบุคลิกภาพ อุปราณี และความสามารที่ดีเด่นในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง หรือในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งจะเป็นผู้ที่สามารถจูงใจประชาชนให้มีความคิดเห็นคล้อยตาม และลงมือทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

สำหรับชนชั้นนำท้องถิ่นนั้น ถึงแม้ไม่ได้มีผู้ให้นิยามไว้นั่นเอง แต่ก็มิ้นักวิชาการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับชนชั้นนำท้องถิ่นได้ให้นิยามไว้เช่น

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ เห็นว่า บุคคลชั้นนำนั้น หมายถึง บุคคลในกลุ่มชนใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งมีคุณสมบัติที่น่าปรารถนาโดยทั่ว ๆ ไป ในระดับค่อนข้างสูงเป็นพิเศษอยู่ไม่ว่าจะเพียงประการเดียวหรือหลายประการก็ตาม บุคคลชั้นนำอาจจะเป็นผู้ที่มีอำนาจได้รับความยกย่องนับถือ มีทรัพย์สิน หรือความสามารถหลาย ๆ ด้าน คุณสมบัติดังกล่าวนี้อาจจะมีแต่เพียงประการเดียวหรือหลายประการรวมกันก็ได้

ระดม วงษ์น้อย ชนชั้นนำ หมายถึง คนกลุ่มน้อยที่อยู่บนจุดสุดยอดปิรามิดของการแบ่งชนชั้นทางสังคม เป็นคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและมีอิทธิพลมากที่สุด ครอบครองทรัพย์สินและความร่ำรวยมากที่สุด หรือมากกว่ากลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคม หรือชุมชน และคนกลุ่มน้อยนี้ได้อาศัยความได้เปรียบดังกล่าวเข้าถึง หรือเข้าควบคุมการตัดสินใจของสังคมและชุมชนเอาไว้ ซึ่งในปัจจุบันการควบคุมอำนาจการตัดสินใจดังกล่าวก็คือ อำนาจปกครองนั่นเอง

สมจิต ปัญญาศักดิ์ ชนชั้นนำ หมายถึง กลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง ซึ่งครอบครองทรัพย์สินสมบัติ ตำแหน่ง เกียรติยศ และมีชื่อเสียงในปริมาณที่มากกว่าบุคคลอื่น ๆ ในสังคม และกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ และผูกขาดอำนาจการตัดสินใจในชุมชน โดยสามารถควบคุมและชี้นำการกระทำ การหรือการมีพฤติกรรมของประชาชนในชุมชนได้ จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ชนชั้นนำหรือผู้นำนั้น หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคมใดสังคมหนึ่ง ซึ่งเป็นคนจำนวนน้อยในสังคมนั้น และเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินทางสังคมมากกว่าคนอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังอาจมีสถานภาพที่แตกต่างจากคนอื่น ๆ ด้วย ซึ่งสังคมในที่นี้ หมายถึง ชุมชนท้องถิ่น อันเป็นเป้าหมายที่การวิจัยครั้งนี้มุ่งจะศึกษาซึ่งก็คือ ชุมชนในระดับเทศบาลตำบลนั่นเอง

1.9.3. แนวคิดพหุนิยม (อ้างใน ไพลิน, 2539 : 8-13)

แนวคิดพหุนิยม (Pluralism) เป็นแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก เนื่องจาก ในประเทศเหล่านี้ไม่มีการพัฒนาการเมืองตามกระบวนการเมืองมาเป็นเวลานาน อีกทั้งประชาชนต่างมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องของสังคมการเมืองดี จึงมีความรู้สึกหวงแหนสิทธิเสรีภาพของตน และพยายามมิให้สิทธิและเสรีภาพของตนถูกฉีกรอนหรือทำลายไป ดังนั้น การพัฒนาการเมืองในระบบพหุนิยมในสังคมประเทศเหล่านี้จึงได้รับการยอมรับจากประชาชน

การเมืองเป็นเรื่องของกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์กับประชาธิปไตยเป็นของคู่กันระบอบประชาธิปไตยจะดำรงอยู่ได้ก็เมื่อมีกลุ่มผลประโยชน์เป็นเครื่องค้ำจุนให้ระบบการเมืองมีลักษณะเคลื่อนไหว ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นเครื่องแสดงออกถึงระดับความขัดแย้งในคุณค่าระดับหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวพันกับการเมือง กลุ่มผลประโยชน์บางครั้งอาจเรียกชื่อว่า กลุ่มอิทธิพลก็ได้ การแยกศัพท์ออกเป็น 2 คำ ก็เพื่อจะใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มให้เห็นเด่นชัดขึ้น เช่น กลุ่ม ผลประโยชน์นั้นมุ่งหวังถึงประโยชน์ให้กับสมาชิกในกลุ่ม ส่วนกลุ่มอิทธิพลนอกจากจะมุ่งหวังผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังอาจกินความไปถึงผลประโยชน์ให้แก่สังคมเป็นส่วนรวมด้วย

นอกจากนั้น อาจจะมีบทบาทเพื่อสร้างอิทธิพลและต่อรองกับรัฐบาล หรือกลุ่มอื่นๆ ในสังคม อีกด้วย ซึ่งต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงความหมายของกลุ่มต่าง ๆ ตามแนวความคิดพหุนิยมที่ได้กล่าวมา ดังนี้

แนวคิดเรื่องกลุ่ม

ทฤษฎีกลุ่มนี้ เกิดจากแนวคิดเรื่องกลุ่มของ Arthur F. Bentley ซึ่งถือว่ากลุ่มการเมืองคือ มวลมนุษย์ที่มีกิจกรรมทางการเมืองไปในทางเดียวกัน ทฤษฎีกลุ่มการเมือง (Group Theory of Politics) กล่าวว่าระบบการเมืองเป็นกระบวนการที่มีกิจกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นตามการตัดสินใจ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมทางสังคม กิจกรรมของมวลมนุษย์นั้นจะเป็นไปตามการตัดสินใจในแนวเดียวกัน และมวลมนุษย์ก็คือกลุ่มการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างกัน และมวลมนุษย์ก็คือนักต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างกัน และมวลมนุษย์ก็คือนักต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างกัน จะเป็นที่มาที่กำหนดว่าการตัดสินใจจะเป็นไปในทางใด เพราะกลุ่มทุก ๆ กลุ่ม ต่างก็พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อกลุ่มใดสามารถมีอิทธิพลของกลุ่มนั้นก็จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของชาติได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ดังนั้น การตัดสินใจทางการเมืองจึงมักจะมาจากความขัดแย้งของกลุ่มที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดี

แนวคิดกลุ่มหลากหลาย

ในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น จะมีกลุ่มสมาคมและองค์กรต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเกิดขึ้นมาหรือมีวิธีการดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยความสมัครใจ ไม่ได้ถูกบีบบังคับหรือถือกำเนิดขึ้นมาและอยู่ได้ด้วยการอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากรัฐบาล มีการจัดระเบียบการบริหารงานของกลุ่ม เช่น มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ มีการประชุมเพื่อการปรึกษาหารือเป็นครั้งคราว เปิดรับสมัครสมาชิกอย่างเปิดเผย

กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายและยึดมั่นในวิธีการเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจนั้น จะปรากฏได้ชัดในประเทศกลุ่มยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีองค์กรต่าง ๆ นับจำนวนไม่ถ้วน บางองค์กรก็ดำรงอยู่ได้นานนับร้อยปี แต่บางองค์กรก็มีขึ้นชั่วคราวเพียงชั่วระยะเวลาที่บรรลุเป้าหมาย หรือหมดสิ้นประเด็นที่มีผู้สนใจอยู่เท่านั้น จุดประสงค์ขององค์กรต่าง ๆ จะมีผิดแผกแตกต่างไปตามปัญหาของอาชีพและความสนใจที่มีสารพัดประการ

การมีกลุ่มหลากหลายทั้งในด้านจำนวนและชั้น ทำให้บุคคลหนึ่ง ๆ นั้นอาจเป็นสมาชิกได้หลายกลุ่ม หลายสมาคม ในขณะเดียวกันได้ เช่น เป็นสมาชิกสมาคมครูและผู้ปกครอง โรงเรียนแห่งหนึ่งในเวลาเดียวกัน เป็นต้น การมีเพื่อนสมาชิกต่างสมาคมย่อมมีความขัดแย้งเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงด้วยวิธีการประนีประนอม ทำให้ความแตกต่างในเพื่อนมนุษย์ปรากฏ

ขึ้น และลดความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันและกันลง เกิดการกระจายศูนย์แห่งอำนาจภายในสังคม อีกด้วย ไม่ให้อำนาจทางการตัดสินใจต้องตกอยู่ภายใต้บุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ มีดุลยแห่งอำนาจ เนื่องจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง จึงพยายามคอยถ่วงรั้งและสร้างดุลยอำนาจซึ่งกันและกันไว้ ในบางครั้งการต่อรองของกลุ่มกับรัฐบาลอาจกลายเป็นมหาชนได้ เพราะได้มีการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือสาธารณะประโยชน์ด้วย

นอกจากนั้น การเกิดมีกลุ่มหลากหลายขึ้นในสังคม ย่อมทำให้การดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ได้รับความเรียบแบบประชาธิปไตยด้วยหลายประการ เช่น การที่จะเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ นั้นจะเป็นไปได้อย่างเสรีและการเข้าร่วมในกลุ่มสมาชิกย่อมต้องเสียสละ ลักษณะนิสัยการตามใจตัวเอง รู้จักผ่อนหนักผ่อนเบา ประนีประนอม เพื่อให้เข้ากับกลุ่มของสังคมได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการฝึกการทำงานเป็นหมู่คณะ (Team Work) ความรู้สำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบ ในฐานะสมาชิกของกลุ่มทั้งยังร่วมกันตัดสินใจปัญหาต่างๆ ตามเหตุผลของที่ประชุมกลุ่ม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของกลุ่มที่ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มิใช่ทำตามคำสั่งหรือความคิดเห็นของผู้นำแต่ละฝ่ายเดียว

นอกจากนี้ Robert Salisbury เป็นนักวิชาการอีกท่านที่ได้พัฒนาทฤษฎี “การแลกเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์” (An Exchange Theory of Interest Group) ขึ้น เพื่ออธิบายการรวมกลุ่มอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น โดยมีความคิดว่ากลุ่มที่เกิดการสอดคล้องต้องกันของผลประโยชน์ระหว่างผู้ริเริ่มจัดตั้งกลุ่ม (Group organizer) กับผู้เป็นสมาชิกกลุ่ม กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มเกิดขึ้นมาเพราะมีผู้นำซึ่งเรียกว่าผู้ก่อตั้ง (Entrepreneur) ที่ชักชวนคนให้มาร่วมโดยผลประโยชน์เป็นแรงจูงใจ ผลประโยชน์ดังกล่าวนี้แบ่งออกเป็น 3 ชนิด คือ

1. ผลประโยชน์ทางวัตถุ (Material) เช่น งาน เงิน ภาษา ชื่อของลูก
2. การให้ความรู้สึกใกล้ชิดอารมณ์ (Solidarity) เช่น การได้สังสรรค์และการมีเพื่อนจากการเข้าร่วมกลุ่ม
3. การมีจุดหมาย (Purposive) คือ ได้รับการพึงพอใจในอุดมการณ์

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนมีรากเดิมมาจากทฤษฎีการเพิ่มขยาย และทฤษฎีดุลยภาพ (Theory of Proliferation and Equilibrium) คือได้รับความพึงพอใจในอุดมการณ์ ซึ่งผู้วิจัยใครจะอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีการขยายและทฤษฎีดุลยภาพดังนี้

ทฤษฎีการเพิ่มขยายอธิบายว่า กลุ่มเป็นผลมาจากกระบวนการของกรรมมีความแตกต่างกับสังคมซึ่งเชื่อมโยงกัน การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้หน้าที่ของประชาชน มีลักษณะเฉพาะ

เจาะจงยิ่งขึ้น มีบทบาททางสังคมเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มหน้าที่ บทบาททางสังคมจึงนำไปสู่จุดหมายทางสังคมที่แตกต่างกัน สมมติที่สำคัญของทฤษฎีการเพิ่มขยายอยู่บนพื้นฐานที่ว่ากลุ่มเป็นผลผลิตของความแตกต่างทางผลประโยชน์ คือ กลุ่มคุณค่าทางสังคมและถ้าเวลานั้น มีความแตกต่างทางสังคม ยิ่งปรากฏมากขึ้นก็ยิ่งไปเพิ่มกลุ่มเฉพาะเจาะจงในวงการเศรษฐกิจและการเมืองยิ่งขึ้นเสมือนขบวนการแตกตัวทางสังคม ซึ่งเป็นขบวนการที่ค่านิยมถูกทำให้เปลี่ยนไป เราจึงสามารถอธิบายสำหรับการสร้างกลุ่มได้บนรากฐานของความแตกต่างเฉพาะอย่าง

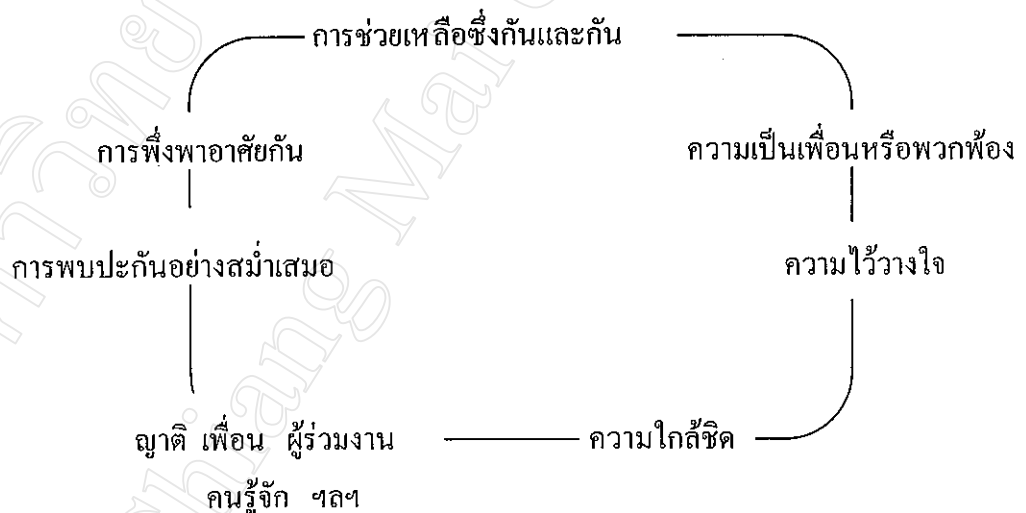
นอกจากทฤษฎีดุลยภาพ ได้อธิบายการเกิดกลุ่มในลักษณะการเสียดุลย์ทางสังคมซึ่งแทนที่จะอธิบายในทำนองเกี่ยวกับทฤษฎีเพิ่มขยาย ทฤษฎีดุลยภาพกลับอธิบายโดยใช้สาเหตุเดียวกัน แต่การวิเคราะห์ในเชิงซับซ้อนกว่าระดับหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อสังคมมีลักษณะแตกต่างกันมากขึ้น ดุลยภาพระหว่างกลุ่มทางสังคมดั้งเดิมก็เริ่มเสียไป อันเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการเป็นต้นว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีก้าวหน้าขึ้น เกิดสงคราม เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการขนส่งและการสื่อสาร นอกจากนี้ อาจเกิดจากกระบวนการทางสังคมในระดับมหภาค เช่น เกิดขบวนการทางประชาชน เกิดการปั่นป่วนในวงการธุรกิจและเกิดการเปลี่ยนแปลงให้เป็นอุตสาหกรรม ดังนั้น จึงมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มขึ้น เพื่อทำให้เกิดดุลยภาพอย่างเดิมหรือเพื่อการต่อรองที่เป็นธรรมชาติมากขึ้น

แม้ว่า ซาลีเบอร์รี่ จะเน้นการเกิดกลุ่มในลักษณะการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ก่อตั้งกับสมาชิกของกลุ่ม แต่ก็ได้เห็นอย่างชัดเจนว่าการขัดแย้งเป็นรากเหง้าแห่งการก่อให้เกิดการสร้างกลุ่ม ส่วนสาเหตุของความขัดแย้งนั้นอาจเป็นเรื่องของการเพิ่มขยายมากเกินไป หรือเสียดุลยภาพของการแตกต่างทางผลประโยชน์ บทบาทหน้าที่และคุณค่าทางสังคม

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสังคมไทยนับว่าต่างไปจากสังคมตะวันตก กล่าวคือ คนไทยมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron Clients) ซึ่งอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ความไว้วางใจ และความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นที่ตั้ง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์แบบนายกับไพร่ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบศักดินา ที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่มากในระบบความสัมพันธ์ทางสังคมของคนไทย ทำให้สถานภาพของสมาชิกภายในกลุ่ม ไม่มีความทัดเทียมกัน โดยเฉพาะระหว่างผู้นำกับบรรดาสมาชิกภายในกลุ่ม ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพา (Dependence) ต่อกันเป็นทอด ๆ ความสัมพันธ์จึงเป็นไปอย่างไม่เสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยเหตุของอาวุโส ความมีบารมีหรือการมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงกว่า จนกลายเป็นผู้อุปถัมภ์กลุ่มในทางการเงิน ซึ่งการเกิดกลุ่มของคนไทยถือว่าเป็นผลผลิตของสังคม จึงยอมเป็นไปตามโครงสร้างของสังคมไทยด้วย

โดยทั่วไป การรวมกลุ่มของคนไทยมักขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าหลักการจัดตั้งอิงผลประโยชน์และหรืออุดมการณ์ร่วมกัน กล่าวคือ ผลประโยชน์ร่วมมิใช่เป็นปัจจัยชี้ขาดในการรวมกลุ่มของคนไทย หากแต่ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสมาชิกกลุ่มกับผู้นำกลุ่มเป็นสิ่งที่ขาดกันไม่ได้ สำหรับการจัดตั้งกลุ่มและการดำรงรักษาการ กลุ่มให้คงอยู่ อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของกลุ่มยังเป็นไปในเชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันอยู่ แต่ผลประโยชน์จะมีบทบาทภายหลังจากที่กลุ่มได้เกิดขึ้นแล้วการเกิดกลุ่มในลักษณะที่อิงบุคคลมากกว่าหลักการหรือผลประโยชน์ พร้อมกันนี้มีเหตุผลจากการที่คนไทยมีวัฒนธรรมทางสังคมที่ยึดตัวบุคคล (Personalism) กล่าวคือ โครงสร้างของสังคมไทยถูกผูกเข้าด้วยกันด้วยความสัมพันธ์ส่วนตัว ดังวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย ดังนี้

แผนภาพที่ 2 วงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมไทย



ตามวงจรแห่งความสัมพันธ์ของสังคมของสังคมไทยนี้ อธิบายได้ว่าความสัมพันธ์ ส่วนตัว จะเกิดขึ้นได้ต้องมีการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอ ระหว่างบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ญาติพี่น้อง เพื่อน ผู้ร่วมงาน คนรู้จัก หรือบุคคลอื่น ๆ ที่มีโอกาสมาพบปะกันนั้นจะต้องมีความสม่ำเสมอ จนก่อให้เกิดความรู้สึกที่ใกล้ชิด และเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งจะนำไปสู่การที่บุคคลทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่าสามารถร่วมมือกันกระทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกันได้ ความใกล้ชิดและความไว้วางใจเป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความเป็นเพื่อนหรือความเป็นพวกพ้องเดียวกัน และยอมให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างเพื่อนหรือพวกพ้อง การช่วยเหลือนี้มิได้ตั้งอยู่บนหลักการหรือความถูกต้องแต่อย่างใด

1.10. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

อโณทัย วัฒนาพร (2527) ศึกษาเรื่องการเมืองท้องถิ่นและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ พบว่า กลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นส่วนใหญ่ที่สมมติชื่อว่า "กลุ่มบ้านนา" เป็นกลุ่มการเมืองแบบผู้อุปถัมภ์ - ผู้ใต้อุปถัมภ์ และลักษณะการเมืองดังกล่าวนี้ยังมีผลกระทบต่อการจัดทำนโยบาย อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ปัจจัยหลักมีผลกระทบมากกว่าปัจจัยแรก

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ (2529) ศึกษาเรื่องการเมืองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี เทศบาลเมืองมหาสารคาม พ.ศ. 2511 – 2528 เป็นการศึกษาการเมืองท้องถิ่นเชิงประวัติศาสตร์ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม โดยได้ศึกษาวิจัยพบว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามยังคงมีลักษณะรูปแบบเดิมเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีมีการเปลี่ยนแปลงบ้างตามรูปแบบการเมืองบางประการ แต่ยังไม่อาจจะส่งให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจ ในการต่อรองของประชาชน

อรรธชา กัมปนาทแสนยากร (2535) ศึกษาเรื่องปัญหา รูปแบบการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนยังมีความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการบริหารเทศบาลน้อย โดยเฉพาะความสนใจอยู่ในระดับต่ำ ระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันอาจยังไม่เหมาะสม และอาจไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นับวันยิ่งรุนแรง และเพิ่มมากขึ้น

พงศ์ สุภาวสิทธิ์ (2536) ศึกษาเรื่องปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่นในเทศบาลนครเชียงใหม่ได้เกิดขึ้นเป็นกรณีขัดแย้งกันจริง โดยมีสาเหตุมาจากแต่ละฝ่ายไม่ได้ปฏิบัติตามปรัชญาประชาธิปไตย คือข้าราชการการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายให้ข้าราชการประจำรับนโยบายจากข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติจริงปรากฏว่า เมื่อฝ่ายการเมืองมอบนโยบายให้แล้ว ข้าราชการประจำกลับไม่นำไปปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้า โดยมีข้ออ้างว่าขัดต่อระเบียบกฎหมาย ส่วนข้าราชการการเมืองก็เข้าไปก้าวก่ายงานของข้าราชการประจำ โดยทำตัวเป็นผู้ปฏิบัติงานเสียเอง ทำให้ข้ามขั้นตอนปฏิบัติงานตามระบบงานของทางราชการ อีกกรณีหนึ่งเป็นผลมาจากมีระบบผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์อยู่

ในระบบ ราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ แม้ว่าในปัจจุบันข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจะสลับตำแหน่งการเป็นผู้อุปถัมภ์ และผู้ใ้อุปถัมภ์ไปมาระหว่างกันแทนระบบอุปถัมภ์เดิมที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของข้าราชการประจำฝ่ายเดียวก็ตาม

บรรจงศักดิ์ วงศ์รัตนวรรณ (2537) ศึกษาเรื่องทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่แล้วจะมีความเห็นที่ต้องการให้ส่วนกลางกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเชื่อว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเป็นทางออกในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากจะทำให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถและประชาชนจะมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหารท้องถิ่นมากขึ้น

แสงหล้า ศิลปกิจ (2538) ศึกษาเรื่องความรู้เรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าพื้นฐานความรู้ทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นว่ามีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะประชากร เศรษฐกิจ และสังคมของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้พื้นฐานทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากพื้นฐานทางการศึกษา รายได้ และอาชีพเป็นปัจจัยกำหนด

สุรเชษฐ์ เนียมทัง (2538) ศึกษาเรื่องลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมือง ท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ.2517 - 2537 พบว่า การรวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้น อาศัยรากฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวระบบอุปถัมภ์มีพัฒนาการและการธำรงรักษากลุ่ม โดยอาศัยปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย องค์ประกอบของกลุ่มประกอบด้วย กลุ่มพลังมวลชน กลุ่มทางสังคม และกลุ่มทุนท้องถิ่น โดยมีความสัมพันธ์โยงใยกับพรรคการเมืองและระบบราชการ โครงสร้างของกลุ่มมีลักษณะการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ไม่มีการจัดองค์กรอย่างเป็นทางการ

ไพสิน เชื้อนทา (2539) ศึกษาเรื่องลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมือง ท้องถิ่นเทศบาลเมืองพะเยาระหว่าง พ.ศ.2517 - 2538 พบว่า การก่อกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองพะเยา เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลผู้มีความใกล้ชิดกันเป็นส่วนตัว โดยมีผู้นำกลุ่มเป็นแกนนำสำคัญในการรวมตัว สำหรับองค์ประกอบของกลุ่มประกอบด้วย สมาชิกกลุ่มพลังมวลชน และกลุ่มนายทุนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์โยงใยกับพรรคการเมืองระดับชาติ ส่วนโครงสร้างของกลุ่มนั้นจะเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ไม่มีการจัดองค์กรหรือแบ่งหน้าที่กันชัดเจน