

## บทที่ 2

### กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ จะนำเสนอกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย ประการแรก กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มเพื่อช่วยให้เข้าใจองค์กรและพัฒนาการของการต่อสู้จากระดับการวิเคราะห์ภายในองค์กร ประการที่สอง กรอบแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) เพื่อใช้อธิบายและประเมินผลปัจจัยที่จะส่งผลให้การเคลื่อนไหวผลักดันของเครือข่ายเหล่านี้ประสบความสำเร็จหรือไม่ประสบความสำเร็จจากเงื่อนไขของโครงสร้างโอกาส อย่างไรก็ตาม การใช้กรอบแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเพียงอย่างเดียวไม่สามารถตอบคำถามในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากกรณีนโยบายสุรามีปัจจัยเรื่องกลุ่มทุนและปัจจัยอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเลือกใช้กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นกรอบแนวคิดที่สามเพื่อช่วยให้เข้าใจว่านโยบายสุราเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

#### 2.1 การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม

การศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มเพื่อให้เข้าใจพัฒนาการของการต่อสู้จากระดับการวิเคราะห์ในระดับองค์กร โดยเฉพาะประเด็นเงื่อนไขหรือปัจจัยที่จะส่งผลให้กลุ่มเครือข่ายเหล่านี้บ้านแห่งประเทศไทยมีความเข้มแข็งหรือมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

**แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่ม : กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และกลุ่มผลักดันทางการเมือง (Political pressure groups)**

นักรัฐศาสตร์ผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่ม คือ อาร์เธอร์ เบ็นท์ลี (Arthur Bentley) โดยอาร์เธอร์เห็นว่าควรศึกษาการเมืองผ่านการศึกษากิจกรรม (activities) ที่มุ่งสู่ผลประโยชน์ซึ่งผู้แสดงกิจกรรมเหล่านั้นก็คือกลุ่ม โดยเสนอว่าการศึกษา กิจกรรมของกลุ่มต่างๆ เป็นแนวทางหลักและเพียงพอในการทำความเข้าใจการเมืองและการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเท่ากับเป็นการมองว่ารัฐบาลก็เป็นกลุ่มด้วย ต่อมา เดวิด ทูแมน (David

Truman) ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการศึกษาโดยเน้นศึกษากลุ่มในฐานะที่เป็นองค์กรที่ซึ่งผู้คนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันจนมีทัศนคติและทำที่ร่วมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์และมีบทบาทเข้าไปเกี่ยวข้องกับสถาบันการปกครองที่เป็นทางการ<sup>1</sup>

### ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

แนวความคิดเรื่องกลุ่ม มีผู้ทำการศึกษาและให้คำนิยามไว้อย่างมากมาย อาทิ

**Arthur F. Bentley** ให้นิยามว่า หมายถึง มวลชนที่มารวมกันเพราะมีกิจกรรมที่มีจุดหมายร่วมกันและปัจเจกชนแต่ละคนจะใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ กลุ่มทุกกลุ่มจะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ด้วยเหตุนี้ กลุ่มกับผลประโยชน์จึงเป็นของคู่กัน<sup>2</sup>

ในขณะที่ **David B. Truman** ให้ความหมายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มของบุคคลที่มีทัศนคติเหมือนกัน ร่วมกันจัดตั้งกลุ่มขึ้นและมีการนำเสนอข้อเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่นๆ ในสังคม และเมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันใดก็ตาม การแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดมุ่งหมายโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง กลุ่มนั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม **David B. Truman** ก็ได้มองพฤติกรรมกลุ่มว่าจะต้องเป็นพฤติกรรมทางการเมืองเสมอไป นอกเสียจากในกรณีที่เข้าไปสัมพันธ์กับรัฐบาล โดย David B. Truman เห็นว่าการศึกษากลุ่มเป็นการศึกษาการเมืองที่แยกแวกออกจากการศึกษาแนวสถาบันและกฎหมายซึ่ง

<sup>1</sup> พุทธิสาธน์ ชุมพล(ม.ร.ว.), “interest groups : กลุ่มผลประโยชน์,” ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา,บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 171.

<sup>2</sup> อ้างถึงใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, “กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง มติมหาชน,” เทศาภิบาล 76 (มิถุนายน 2524): 56.

<sup>3</sup> David B. Truman, The Governmental Process : Political Interests and Public Opinion(New York: Alfred A. Knopf, Inc, 1955), p. 37.อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย(หน่วยที่11), (นนทบุรี:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 734.

มีลักษณะเป็นทางการ(formalism) ซึ่งไม่ได้ทำให้เห็นพฤติกรรมที่เป็นพลวัตทางการเมือง แต่เขาก็ได้เตือนผู้ที่ใช้แนวกลุ่มศึกษาการเมืองว่าจะต้องไม่มองว่า กลุ่มเท่านั้นที่เป็นผู้ “ผูกขาด” การริเริ่มนโยบายหรือกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นการมองข้ามความสำคัญของรัฐบาลไป สถาบันและองค์การต่างๆ ของรัฐก็เป็นผู้ริเริ่มนโยบายที่สำคัญเช่นกัน การมองว่ากลุ่มเป็นผู้ผูกขาดด้านที่เรียกว่า input functions ของนโยบายจะเป็นการมองการเมืองอย่างผิวเผิน<sup>4</sup>

**F. E. Finer** ให้นิยามว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ<sup>5</sup>

**G. A. Almond** และ **G. Bingham Powell** ให้นิยาม “กลุ่มผลประโยชน์” ว่าเป็นกลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีความสำคัญอยู่ไม่มากนักน้อยกว่าเขามีความเชื่อมโยงกันอยู่<sup>6</sup>

**มนตรี เจนวิทย์การ** ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องกลุ่มเห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล คือ การรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่มของบุคคลในอาชีพต่างๆ เพื่อดำเนินการรักษารหัสแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือ เพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางบางอย่างของกลุ่มผ่านสถาบัน

<sup>4</sup> ประกายเพชร นิชานนท์, “กลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการเมืองไทย: ศึกษากรณีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประปานครหลวง,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโท สาขาวิชาการศึกษา ปริญญาโท สาขาวิชาการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 14.

<sup>5</sup> F.E. Finer, “Interest Group and the Political Progress in Great Britain,” in Interest Groups on Four Continents, ed. H. W. Ehrmann (Pittsburg Press, 1958), p. 237. อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย (หน่วยที่ 11) (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 734.

<sup>6</sup> G.A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics: A Developmental Approach, (Boston and Toronto : Little, Brown and Compan, 1966), pp. 73 - 74. อ้างถึงใน พงศพิศานันท์ ชุมพล (ม.ร.ว.), ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 115.

ทางการเมืองและทางราชการ โดยพยายามมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจหรือการวางนโยบายของสถาบันรัฐ<sup>7</sup>

นอกจากนี้แล้ว มন্ত্রী เจนวิทย์การ ยังเห็นว่า การขยายตัวและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นั้นส่วนหนึ่งเป็นผลที่เกิดจากการพัฒนาสังคม การผลิตทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม และส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการรวมกลุ่มในภาคเอกชนและในหมู่ประชาชนทั้งในเมืองและในชนบท<sup>8</sup>

### ความหมายของกลุ่มผลักดัน

**ม.ร.ว. พุทธิธาส ขุมพล** เห็นว่า กลุ่มผลักดันเป็นกลุ่มที่พยายามผลักดันนโยบายสาธารณะ(นโยบายของรัฐ) คือ โน้มน้าว(influence) ให้ผู้ตัดสินใจหรือปฏิบัตินโยบายของรัฐ ดำเนินการให้สอดคล้องกับผลประโยชน์หรือความหวังไขว่/ใส่ใจกลุ่ม<sup>9</sup>

**ลิขิต ชีรเวทิน**<sup>10</sup> เห็นว่า กลุ่มผลักดัน หรือ กลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์ร่วมกันทำการจัดตั้ง สร้างปฏิสัมพันธ์ และมุ่งหาผลตามกระบวนการทางการเมือง เช่น การจัดตั้งกลุ่มชาวนา เพื่อให้เรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาข้าว จะเห็นได้ว่าในระบบการเมืองแบบเปิด กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าสถาบันอื่นๆ โดยเฉพาะพรรคการเมือง การรวมกลุ่มย่อมมีอำนาจต่อรองสูง และสามารถมีผลต่อการแจกแจงทรัพยากรหรือเพื่อหาผลประโยชน์ในระบบ

<sup>7</sup> มন্ত্রী เจนวิทย์การ, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชนและการพัฒนาประเทศ” (เอกสารทางวิชาการ หมายเลขที่ 23 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 1.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 1-2.

<sup>9</sup> พุทธิธาส ขุมพล(ม.ร.ว.), “interest groups : กลุ่มผลประโยชน์,” ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา,บรรณาธิการ, หน้า 168.

<sup>10</sup> ลิขิต ชีรเวทิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย,พิมพ์ครั้งที่ 8(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 259.

จากการให้นิยามกลุ่มผลักดัน หรือ กลุ่มผลประโยชน์โดยตัวอย่างนักวิชาการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเรื่องกลุ่ม จะเห็นได้ว่า โดยสาระสำคัญนักวิชาการแต่ละท่านจะให้นิยามคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ส่วนใหญ่จะให้นิยามว่าเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีผลประโยชน์หรือมีแนวคิดวัตถุประสงค์คล้ายๆ กัน เพื่อเคลื่อนไหว ผลักดันรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้ออกนโยบายในแนวทางที่เอื้อประโยชน์ ทำให้กลุ่มไม่เสียผลประโยชน์ หรือเป็นไปในแนวทางที่กลุ่มต้องการ

### ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน

ม.ร.ว.พฤษถีสถิติน ชุมพล ได้แบ่งกลุ่มผลักดัน (pressure groups) ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และกลุ่มแสดงทัศนະมุ่ง (promotional groups) ซึ่งหมายถึง กลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันทัศนະหรือประเด็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นการเฉพาะ (บางรายเรียกว่า cause หรือ attitude หรือ ideological หรือ preference groups) ดังรายละเอียด ดังนี้<sup>11</sup>

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน และการแบ่งแยกหน้าที่เฉพาะ เช่น การเกิดกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่อาศัยกลุ่มเป็นตัวแทนในการผลักดันเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก โดยเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่างๆ นับตั้งแต่การก่อเกิดนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งหากนำมาประยุกต์กับสังคมไทย ได้แก่ กลุ่มสมาคมชาวไร่อ้อย กลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน กลุ่มครู หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม ฯลฯ

2. กลุ่มแสดงทัศนະมุ่ง (promotional groups) คือ กลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันทัศนະหรือประเด็นเรื่องราวในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นการเฉพาะ เช่น กลุ่มนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่คัดค้านการสร้างเขื่อน คัดค้านอาวุธนิวเคลียร์ ฯลฯ กลุ่ม

<sup>11</sup> พฤษถีสถิติน ชุมพล(ม.ร.ว.), “กลุ่มผลักดัน(pressure groups),” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 2 และ 6-11 (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 14.

เหล่านี้ไม่เพียงแต่ผลักดันผ่านกระบวนการทางนโยบายเท่านั้น หากยังใช้วิธีการทางการเมืองในลักษณะที่เรียกว่า การกระทำโดยตรง (direct action)

### ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน

**Arthur F. Bentley** เห็นว่า กลุ่มจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกแต่ละคนมีปฏิริยาตอบโต้ซึ่งกันและกันบ่อยครั้งพอที่จะเป็นแบบแผนและนำมาซึ่งกิจกรรมที่แน่นอนและมีทิศทางชัดเจน คนๆ หนึ่งอาจเป็นสมาชิกมากกว่าหนึ่งกลุ่มได้ แต่กิจกรรมที่เขาทุ่มเทให้แต่ละกลุ่มมักจะไม่เท่ากัน และกลุ่มจะต้องมีสิ่งทีเรียกว่า “ผลประโยชน์” ซึ่งถือเป็นทักษะร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องของกลุ่มตนที่มีต่อกลุ่มอื่นๆ ในระบบสังคม<sup>12</sup>

**Robert S. Salisbury** อธิบายว่า กลุ่มเกิดจากการสอดคล้องต้องกันทางผลประโยชน์ระหว่างผู้จัดตั้งกลุ่ม (group organizer) กับผู้เป็นสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งต่างคนต่างได้รับจากกลุ่ม อาจจะเป็นด้านวัตถุ ด้านความร่วมมือ หรือ ด้านอุดมการณ์เพื่อจุดหมายบางอย่าง<sup>13</sup>

**ม.ร.ว.พฤษถิสาณ ชุมพล** ได้กล่าวถึงปัจจัยบางประการที่เป็นชนวนให้กลุ่มชนประเภทต่างๆ ลุกขึ้นมารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ คือ<sup>14</sup>

1) จำนวนบุคคลประเภทนั้น (Size) จำนวนบุคคลในกลุ่มชนประเภทหนึ่งประเภทใดอาจไม่มีผลให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ของบุคคลประเภทนั้นขึ้น แต่การเพิ่มจำนวนบุคคลในประเภทนั้นอาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการรวมตัวขึ้นมาได้ อาทิ กรณีการเพิ่มจำนวนนักศึกษา ก่อนเกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือ กรณีการเพิ่มจำนวนของชนชั้นกลางก่อนเกิดเหตุการณ์ พฤษภาคมในปี 2535

2) ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน อาทิ อยู่ในภาวะที่ได้รับผลกระทบจากสังคมหรือการเมืองในรูปลักษณะเดียวกัน หรือ มีความต้องการหรือผลประโยชน์อย่างเดียวกัน

3) การติดต่อสัมพันธ์กันพอสมควร เป็นปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดการมารวมตัวกัน อาทิ อยู่ในสถานศึกษา องค์กรหรือหน่วยงานเดียวกัน

<sup>12</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย (หน่วยที่ 11), (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 736.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 736.

<sup>14</sup> พฤษถิสาณ ชุมพล (ม.ร.ว.), ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 126-129.

4) ความรู้สึกว่าจะถูกคุกคาม (threatened) กีดกันหรือบั่นทอนสิทธิ (deprived) ปัจจัยนี้แยกออกมาจากเรื่องของความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน การถูกคุกคามหรือกีดกันไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของหรือรายได้แต่อาจเป็นเรื่องของความรู้สึกว่าสถานภาพทางสังคมของกลุ่มของตนตกต่ำลง(status loss) อาทิ กรณีอาจารย์และบุคลากรรวมตัวต่อต้านการนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบ

5) ลักษณะหรือคุณสมบัติของระบบการเมือง ถือเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างโอกาสทางการเมือง(Political Opportunity Structure) โดยลักษณะโครงสร้างมีส่วนกำหนดทิศทางและสร้างกรอบการรวมตัวเคลื่อนไหวของภาคประชาชนว่าจะมีการรวมกลุ่มกันไปในทางใด โดยช่องทาง(access) หรือประตูที่เปิดให้กลุ่มต่างๆ เข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่กลุ่มจะนำมาพิจารณาว่าในช่องทางนั้นกลุ่มมีอิทธิพล(influence) สามารถโน้มน้าวการตัดสินใจของผู้มีอำนาจได้มากน้อยเพียงใด หากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองไม่เอื้อต่อการรวมตัวของกลุ่มต่างๆ กลุ่มเหล่านั้นอาจต้องใช้วิธีการหรือยุทธศาสตร์แบบอื่นๆ อาทิ รวมตัวเป็นพรรคการเมือง เป็นต้น

### ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์และประสิทธิภาพในการผลักดัน

**Gabriel A. Almond** ได้ระบุปัจจัยที่จะทำการเรียกร้องของกลุ่มผลักดันมีประสิทธิภาพคือ<sup>15</sup>

1) ความสามารถที่จะระดม(Mobilize) สิ่งสนับสนุน เช่น ทรัพยากร กำลังเงิน สมาชิก ความชำนาญทางการเมือง ความเป็นปึกแผ่นขององค์กรและภาพลักษณ์ที่ปรากฏต่อสาธารณะหรือต่อนักการเมืองผู้มีอำนาจ

2) ขึ้นอยู่กับว่าช่วงเวลานั้นปัญหาใดกำลังเป็นประเด็นสาธารณะ หรือ เป็นที่สนใจของสังคมในขณะนั้น เช่น ปัญหาเรื่องการเรียกร้องเพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการของผู้ใช้แรงงาน สภาพแรงงานก็จะมีบทบาทเด่นชัดขึ้น หรือ ในกรณีประเทศไทยในช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬประเด็นที่สังคมทั่วไปสนใจ คือ การปฏิรูปการเมือง ดังนั้น กลุ่มที่เคลื่อนไหวผลักดันในประเด็นที่ว่าด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปมักจะได้รับความสนใจ หรือ การสนับสนุนจากสังคม

<sup>15</sup> Gabriel A. Almond, *Comparative Politics, Today*, (Cannada : Little, Brown and Company, 1974), pp. 80-81.

3) ขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระของกลุ่ม ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มอื่น ถ้ากลุ่มขาดความเป็นตัวของตัวเอง (ถูกชักจูงได้ง่าย) จะมีผลร้ายต่อกระบวนการทางการเมือง

4) ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของรัฐบาล อาทิ สหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบหลายรัฐ (Federal State) กลุ่มอิทธิพลจำเป็นต้องแสวงหาอิทธิพลจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหลายกลุ่ม ในขณะที่อังกฤษเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีกลุ่มอำนาจน้อยกว่า แคมกว่า แต่เข้าถึงได้ยากกว่า ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) กล่าวคือ หากกลุ่มต่างๆ เคลื่อนไหวผลักดันภายใต้เงื่อนไขของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เอื้ออำนวยหรือมีลักษณะเปิดพื้นที่ให้ก็มีโอกาสสูงที่กลุ่มผู้เคลื่อนไหวจะประสบความสำเร็จ แต่ถ้าหากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองไม่เอื้อหรือไม่เปิดพื้นที่ให้ อีกทั้งยังมีการปราบปรามที่รุนแรง โอกาสที่กลุ่มจะประสบความสำเร็จย่อมเป็นไปได้ยาก

**ม.ร.ว.พฤษทิสาณ ชุมพล** อธิบายว่า ยุทธศาสตร์/ยุทธวิธีของกลุ่มผลักดันจะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ สรุปได้ดังนี้<sup>16</sup>

#### 1) ลักษณะของระบอบการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยมให้ความชอบธรรมแก่กิจกรรมกลุ่มผลักดันมากกว่าระบอบสังคมนิยมหรืออำนาจนิยม อีกทั้งยังยอมให้กลุ่มเป็นอิสระจากรัฐมากกว่าด้วย โดยถ้าหากกระบวนการตัดสินใจรวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายบริหารระดับชาติหรือระบบราชการ กลุ่มผลักดันย่อมพยายามเข้าถึงกระทรวงส่วนกลางเป็นสำคัญ ส่วนในระบบสหพันธรัฐที่มอบอำนาจสำคัญให้แก่มลรัฐและจังหวัดก็จะมีศูนย์อำนาจหลายแห่งให้กลุ่มเลือก นอกจากนี้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และการแบ่งอำนาจภายในสถาบันการปกครองกันเองก็มีผลต่อยุทธศาสตร์ของกลุ่มผลักดันด้วยเช่นกัน

#### 2) ลักษณะของระบบพรรค

ลักษณะของระบบพรรคส่งผลต่อยุทธศาสตร์ของกลุ่มผลักดันหลายประการ อาทิเช่น ในระบบสองพรรคจะมีแหล่งให้เข้าถึงน้อยกว่าระบบหลายพรรค นอกจากนี้ พรรคที่อ่อนแอ มี

<sup>16</sup> พฤษทิสาณ ชุมพล(ม.ร.ว.), “ขบวนการทางการเมืองและสังคม : ปัญหาในการวิเคราะห์กลุ่มผลักดัน,” เอกสารประกอบการสอนวิชา 2401307 โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 4 – 8.



เอกภาพภายในพรรคน้อยกว่าอาจเข้าถึงหรือชักจูงได้ง่ายกว่าพรรคที่เข้มแข็งหรือมีเอกภาพภายในพรรคสูง เป็นต้น

### 3) วัฒนธรรมทางการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองหรือค่านิยมและทัศนคติทางการเมืองมีผลกระทบต่อกิจกรรมของกลุ่มผลักดัน ถ้ากลุ่มจับประเด็นที่สังคมไม่ยอมรับหรือไม่สนใจ ย่อมต้องใช้ความพยายามมากและยาวนาน หากผู้คนมีทัศนคติที่เป็นบวกต่อประเด็นที่กลุ่มยกขึ้นมาผลักดันอยู่แล้ว กลุ่มก็อยู่ในฐานะได้เปรียบกลุ่มอื่นๆ

### 4) ลักษณะภายในของกลุ่ม

ลักษณะภายในของกลุ่มผลักดัน อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

4.1) จุดประสงค์ของกลุ่ม (aims and objectives) หากกลุ่มมีจุดประสงค์ที่จะดำเนินนโยบายใหญ่ๆของรัฐ อาจต้องใช้การรณรงค์ระดับชาติรวมทั้งการดำเนินการบางอย่างที่ผิดกฎหมาย ถึงแม้ว่าท้ายที่สุดจะไม่ได้ผลก็ตาม นอกจากนี้ จุดประสงค์ของกลุ่มยังเป็นปัจจัยชี้วัดที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งว่าจะได้รับการสนับสนุนหรือต่อต้านจากกลุ่มหรือสถาบันอื่นๆ ในสังคมหรือไม่

4.2) การจัดองค์กรของกลุ่ม (organisation) การที่กลุ่มมีการจัดองค์กรแบบใด มิได้มีผลแค่ในด้านความชอบธรรมของกลุ่มเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อการได้หรือไม่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกของกลุ่มอีกด้วย

4.3) สมาชิกภาพ (membership) หากสมาชิกมีน้อยก็อาจมีผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับกลุ่มและทำให้กลุ่มขาดประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายได้ นอกจากนั้น สมาชิกจะสนับสนุนกลุ่มอย่างแท้จริงแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับว่าเป็นสมาชิกอยู่นานหรือไม่ หรือว่ามีสมาชิกใหม่ๆ ออกๆ หรือสมาชิกเป็นสมาชิกของกลุ่มอื่นๆ อยู่ด้วย

4.4) ทรัพยากรของกลุ่ม (resources) ซึ่งพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์กรที่กลุ่มถือเป็นเป้าหมาย เช่น กลุ่มอื่นๆ หรือรัฐบาล ทรัพยากรมีหลากหลายตั้งแต่การบริหารจัดการ เงินทุน สมาชิกภาพ ความสนับสนุนจากสาธารณชน ฯลฯ โดยทรัพยากรเหล่านี้ต้องนำมาใช้ร่วมกัน

### 5) อำนาจและอิทธิพลของกลุ่ม

โดยกลุ่มที่มีอิทธิพลย่อมมีทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์มากกว่ากลุ่มที่ไม่มี อีกทั้งย่อมมีโอกาสบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากกว่า เช่นเดียวกัน กลุ่มที่มีอำนาจย่อมสามารถโน้มน้าวหรือเรียกร้องความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายได้มากกว่า

### รูปแบบยุทธวิธีการเคลื่อนไหว

**ประกาศ ปิ่นตบแต่ง**<sup>17</sup> สรุปรูปแนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของขบวนการทางสังคม ออกเป็น 3 รูปแบบที่สำคัญ ได้แก่

1) ยุทธวิธีการขัดขวาง ทำลายระบบการเมืองปกติ(disruptive) เป็นการเข้าไปขัดขวาง กดดันกระบวนการตัดสินใจในรูปแบบใหม่ที่นอกเหนือไปจากการใช้วิธีการผ่านกระบวนการเลือกตั้งและการยึดอำนาจโดยทหาร ดังเช่นการเคลื่อนไหวประท้วงของขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิความเป็นพลเมือง ฯลฯ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้มักมีลักษณะของการละเมิดต่อกฎหมายหรือไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับหรือให้ความชอบธรรม

ลักษณะ รูปแบบของยุทธวิธีการขัดขวาง ทำลายระบบปกติที่นิยมใช้ เช่น การดื้อแพ่ง (civil disobedience) การบอยคอต การนั่งประท้วง (sit-ins) ฯลฯ

2) ยุทธวิธีการใช้ความรุนแรง (violent) วิธีการใช้ความรุนแรงเป็นสิ่งที่ผู้คนจดจำและกล่าวถึงค่อนข้างมาก ที่เป็นเช่นนี้ เพราะวิธีการดังกล่าวสามารถสร้างความเป็น “ข่าว” สามารถดึงดูดและเรียกความสนใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีลักษณะที่ทำให้เกิดความน่าสะพรึงกลัวแก่ผู้คนทั่วไปและทำให้หนีห่างออกไป และเป็นวิธีการที่คนกลุ่มเล็กๆ สามารถใช้ได้ง่ายที่สุด ไม่ต้องบริหารจัดการการระดมและจัดตั้งขนาดใหญ่โดยองค์กรการเคลื่อนไหวขนาดใหญ่ และใช้ทรัพยากรการเคลื่อนไหวน้อย ต่างกับวิธีการชุมนุมประท้วง การเดินขบวน ฯลฯ

3) ยุทธวิธีตามช่องทางระบบการเมืองปกติ (conventional) เป็นวิธีการที่อยู่ในระดับของการยอมรับได้ หรือ อยู่ในบรรทัดฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่ เช่น การลงชื่อ การนัดหยุดงาน หรือแม้แต่การชุมนุมประท้วง ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญในประเทศไทยประชาธิปไตยตะวันตกและรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ของประเทศไทยได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวนี้เอาไว้

<sup>17</sup> ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, “แนวทางการเคลื่อนไหวต่อสู้และยุทธวิธีของขบวนการทางสังคม,” วารสารฟ้าเดียวกัน, 1,4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2546): 163-168.

## 2.2 โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure)

โครงสร้างโอกาสทางการเมือง(Political Opportunity Structure) ถือเป็นกรอบแนวคิดหลักสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เพื่อใช้อธิบายปัจจัยที่จะส่งผลให้การเคลื่อนไหวผลักดันของเครือข่ายเหล่านี้ประสบความสำเร็จ รวมทั้ง เพื่อตอบคำถามว่าในช่วงที่กลุ่มเครือข่ายเหล่านี้บ้านดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวนั้น โครงสร้างโอกาสทางการเมืองมีลักษณะเอื้อหรือไม่เอื้อประโยชน์อย่างไร

กรอบแนวคิดเรื่องโครงสร้างโอกาสทางการเมือง(Political Opportunity Structure) เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization-RM) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นศึกษาวิธีการและยุทธศาสตร์ของขบวนการเคลื่อนไหว เช่น ต้องการอธิบายว่าเหตุใดบางขบวนการจึงประสบความสำเร็จมากกว่าบางขบวนการ โดยความสำเร็จของขบวนการ คือ ความสามารถในการสร้างอิทธิพลหรือผลักดันให้ผู้ที่มิอำนาจหน้าที่หรือรัฐดำเนินการตาม การบรรลุจุดหมาย/ความต้องการของขบวนการทางสังคมซึ่งก็คือการผลักดันให้ขบวนการสามารถเข้าไปเชื่อมต่อกับระบบการเมืองปกติด้วยการรับประเด็นข้อเรียกร้องความต้องการหรือจุดหมาย หรืออีกระดับหนึ่ง คือ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายการตัดสินใจตามจุดหมายดังกล่าว<sup>18</sup> สาเหตุที่เรียกทฤษฎีดังกล่าวว่า “resource mobilization theory” ก็เพราะทฤษฎีนี้พยายามแสดงให้เห็นว่าความสำเร็จของขบวนการเรียกร้องขึ้นอยู่กับกำลังทรัพย์และทรัพยากรต่างๆ ที่ขบวนการจะมีและนำมาใช้ได้ ทรัพยากรอาจได้จากการจูงใจให้มีผู้เข้าร่วมขบวนการได้มากๆ และช่วยกันอุดหนุนด้านค่าใช้จ่าย หรือ ปัจเจกบุคคลเข้าร่วมขบวนการก็เพราะได้ตรงต่อแล้วเห็นว่าจะได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมจึงร่วม และผลประโยชน์นี้จูงใจให้ร่วมลงทุนด้านต้นทุนต่างๆ นอกจากนี้ความสำเร็จยังขึ้นอยู่กับว่า ขบวนการดังกล่าวสามารถสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับขบวนการหรือกลุ่มอื่นๆ ให้ช่วยการรณรงค์ได้ดีเพียงใดด้วย<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “ขบวนการประชาชนในชนบท ช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 2530 : ผลสำเร็จ ล้มเหลว และ ผลกระทบ,” ใน ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม, นวน้อย ตรีรัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 26.

<sup>19</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใช้กับสังคมไทยได้หรือไม่?,” ใน ลูกขี้หนู, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2543), หน้า 57.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง(Political Opportunity Structure) จะเป็นส่วนหนึ่ง หรือ แยกแวกออกมาจากทฤษฎีการระดมทรัพยากร (resource mobilization) แต่นักวิชาการในสำนักทฤษฎีนี้ไม่ได้เน้นประเด็นเรื่องการระดมทรัพยากร(resource mobilization) กลับเน้นไปที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างขบวนการฯ กับรัฐและวิถีทางที่ระบบการเมืองต่างๆ จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ“ขบวนการ”มากกว่า<sup>20</sup>

โดยจุดสำคัญในการวิเคราะห์ทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของตัวแบบทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง(political process) ก็คือ ระดับความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้ประโยชน์จากความอ่อนแอของฝ่ายที่ขบวนการทางสังคมเผชิญหน้าด้วย ซึ่งก็คือบริบททางการเมืองที่รัฐ ผู้มีอำนาจทางการเมือง ฝ่ายที่เผชิญหน้า ฝ่ายต่อต้านขบวนการฯ อยู่ในสถานะอ่อนแอ ซึ่งก็คือ การให้ความสนใจต่อปัจจัยที่เรียกว่า “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง” (political opportunity structure)<sup>21</sup>

โอกาสทางการเมืองเป็นกุญแจสำคัญในการอธิบายช่วงเวลาของการดำเนินกิจกรรมการเคลื่อนไหวและผลที่จะเกิดจากกิจกรรมการเคลื่อนไหวนั้นๆ<sup>22</sup> ทฤษฎีนี้มีสมมติฐานว่า โอกาสที่ขบวนการฯ จะประสบความสำเร็จนั้นถูกกำหนดโดย“โอกาสทางการเมือง” ที่จะเอื้ออำนวย หรือในทางกลับกัน ภาวะที่สภาพการเมืองไม่เปิดโอกาสหรือไม่เอื้ออำนวย ถ้าหากรัฐบาลในขณะนั้นเข้มแข็งและจงใจที่จะกดขี่ควบคุมขบวนการทางสังคมต่างๆ โอกาสที่ขบวนการฯ จะประสบความสำเร็จ

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

<sup>21</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “ขบวนการประชาชนในชนบท ช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 2530 : ผลสำเร็จ ล้มเหลว และ ผลกระทบ,” ใน ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ ประชาธรรม, นวน้อย ตีริรัตน์, บรรณาธิการ, หน้า 34-35.

<sup>22</sup> McAdam, Doug, “Concept Origins, Current Problems, Future Directions,” in *Comparative Perspectives on Social Movements*, eds. McAdam, Doug, McCarthy John D. And Zald, Mayer N.(New York: Cambridge University Press, 1996), pp.24-31. อ้างถึงใน Kanokrat Lertchoosakul, “Conceptualising the roles and limitations of N.G.O.s in the Anti-Pak Mun Dam Movement,” in *Radicalising Thailand New Political Perspectives*, ed. Ji Giles Ungpakorn(Bangkok: Institute of Asian Studies Chulalongkorn University, 2003), p. 228.

สำเร็จก็เป็นไปได้ยาก แต่ถ้าวรัฐบาลในขณะนั้นอ่อนแออาจจะเกิด “โอกาสทางการเมือง” เอื้ออำนวยให้ขบวนการสามารถเรียกร้องได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่ง **Eisinger**<sup>23</sup> เป็นผู้ริเริ่มแนวความคิดนี้

โดย **Eisinger** ชี้ให้เห็นว่า ความอ่อนแอหรือความเข้มแข็งของระบบการเมืองการปกครอง มีความสัมพันธ์กับขบวนการทางสังคม เช่น กลไกการควบคุมของรัฐแบบรวบอำนาจเบ็ดเสร็จที่ใช้วิธีการปราบปรามที่รุนแรงย่อมเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหว ฯลฯ<sup>24</sup>

**Tarrow**<sup>25</sup> ได้นำแนวคิดของ **Eisinger** มาพัฒนาต่อ โดยได้ให้ความหมายของแนวคิดนี้ไว้เป็น 3 มิติ คือ มิติที่ 1 คือ ระดับของการเปิดกว้างของการเมืองแบบเป็นทางการ มิติที่ 2 คือ ระดับความมีเสถียรภาพของขบวนการทางการเมือง มิติที่ 3 คือ ลักษณะยุทธศาสตร์ของพันธมิตรทางการเมือง ในการสร้างแนวคิดดังกล่าว Tarrow ยังให้เรื่องความขัดแย้งในหมู่ชนชั้นนำเป็น มิติที่ 4 อีกด้วย โดยองค์ประกอบของมิติแรกจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างสถาบัน ส่วนองค์ประกอบของมิติอื่นๆ เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการจัดสรรอำนาจของตัวแสดงต่างๆ ในระบบ

**Tarrow** ชี้ว่า โครงสร้างโอกาสไม่ได้ส่งผลแค่ลักษณะรูปแบบการเคลื่อนไหวเท่านั้น แต่กลุ่มผู้เคลื่อนไหวยังสามารถสร้างโอกาสและพื้นที่ทางการเมืองสำหรับพวกเขาเองโดยการทำให้

---

<sup>23</sup> Kriesi, Hanspeter “The Political Opportunity of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization,” in The Politics of Social Protest : Comparative Perspectives on States and Social Movements, eds. J. Craig Jenkins & Bert Klandermans(USA: UCL Press, 1995), p. 167.

<sup>24</sup> Eisinger, Peter, “The Condition of Protest Behavior in America Cities,” American Political Science Review 67 (1973):11-28. อ้างถึงใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุุณบัณฑิต สาขาวิชา รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2540), หน้า 22-23.

<sup>25</sup> Tarrow, Sidney, “Struggle, Politics, and Reform : Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest, Western Societies Program,” Occasional paper no.21. Ithaca (N.Y.: Cornell University, 1989), p.35. อ้างถึงใน Hanspeter Kriesi, “The Political Opportunity of New Social Movements : Its Impact on Their Mobilization,” in The Politics of Social Protest : Comparative Perspectives on States and Social Movements, p. 167.

เกิดกระแสเพื่อสร้างแนวร่วมจากเครือข่ายและตัวแสดงต่างๆ ทางสังคม อันจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้มีอำนาจให้ความสำคัญกับข้อเรียกร้องของกลุ่มตน<sup>26</sup>

**Tarrow** แบ่งเงื่อนไขที่จะเป็นตัวชี้วัดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภทคือ<sup>27</sup>

1) เงื่อนไขในระดับพื้นฐาน (fundamental condition) ซึ่งประกอบด้วย ความเข้มแข็ง ความอ่อนแอของรัฐในขณะนั้น ระดับความเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุน ลักษณะหรือรูปแบบการปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วง(ระดับความรุนแรงในการปราบปราม) และลักษณะของโครงสร้างของระบบการเมือง เป็นต้น

2) เงื่อนไขแบบเฉพาะหน้า (immediate terms condition) ได้แก่ ระดับของการเปิด – ปิดทางการเมือง ระดับความมั่นคงหรือการมีเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยที่กลุ่มผู้เคลื่อนไหวต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ลักษณะการมีหรือไม่มีกลุ่มพันธมิตรต่างๆ ลักษณะความแตกแยกภายในกลุ่มชนชั้นนำ รวมทั้งการได้รับอิทธิพลจากภายนอกอื่นๆ

ในขณะที่ **Hanspeter Kriesi**<sup>28</sup> เห็นว่า **Tarrow** ยังอธิบายความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่างๆ ได้ไม่ชัดเจนนัก โดยเห็นว่าแนวการวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางการเมืองควรจะมีชัดเจนมากกว่านี้เพื่อนำไปใช้ในการมองพัฒนาการการเคลื่อนไหวทางสังคมให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Hanspeter Kriesi ได้แบ่งกรอบการพิจารณาโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ดังนี้<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Tarrow, Sidney, *Power in Movement : Social movements, Collective Action and Politics*,(USA: Cambridge University Press, 1994), p.82.

<sup>27</sup> McAdam, Doug, “Concept Origins, Current Problems, Future Directions,” in *Comparative Perspectives on Social Movements*, eds. McAdam, Doug, McCarthy, John D. & Zald, Mayer N.(New York: Cambridge University Press,1996), p.10. อ้างถึงใน Kanokrat Lertchoosakul, “Conceptualising the roles and limitations of N.G.O.s in the Anti-Pak Mun Dam Movement,” in *Radicalising Thailand New Political Perspectives*, pp. 238 - 239.

<sup>28</sup> Kriesi, Hanspeter “The Political Opportunity of New Social Movements : Its Impact on Their Mobilization,” in *The Politics of Social Protest : Comparative Perspectives on States and Social Movements*,pp.167.

<sup>29</sup> Ibid., pp.167-169.

1) โครงสร้างสถาบันแบบเป็นทางการของรัฐ (The Formal Institutional Structure of the State)

**Hanspeter Kriesi** อธิบายว่า ระดับการเปิดหรือปิดช่องทางทางการเมืองของสถาบันที่เป็นทางการส่งผลต่อโครงสร้างโอกาสทางการเมืองของผู้เคลื่อนไหว ดังต่อไปนี้

1.1) ระดับของการรวมศูนย์อำนาจ(The degree of centralization) เป็นตัวบ่งชี้ลักษณะการเข้าถึงสถาบันทางการเมืองของรัฐ กล่าวคือ ถ้ารัฐมีระดับการรวมศูนย์อำนาจสูงหรือไม่มี การกระจายอำนาจ การเข้าถึงอำนาจของผู้ท้าทายย่อมกระทำได้ยากกว่ารัฐที่มีการรวมศูนย์น้อยหรือมีการกระจายอำนาจ เพราะรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจมักจะปิดช่องทางที่จะทำให้ผู้ท้าทายอำนาจรัฐเข้าถึงอำนาจทางการเมือง ในขณะที่รัฐที่มีการกระจายอำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจน้อยรัฐมักจะเปิดช่องทางให้ผู้ท้าทายอำนาจหลายระดับทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ

1.2) ระดับของการควบอำนาจรัฐ (The degree of concentration of state power) ระดับของการควบอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการก็สามารถชี้ให้เห็น โอกาสทางการเมืองได้ว่าในแต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลกัน ได้มากน้อยเพียงใด ในทางกลับกัน ยังมีการแบ่งแยกอำนาจกันชัดเจนเท่าใด โอกาสในการเข้าถึงกลไกของนโยบายก็มีมากเท่านั้น อาทิ ในสหรัฐอเมริกา และเยอรมันนี ซึ่งมีฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการที่เข้มแข็งจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายได้มากกว่าระบบที่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร

1.3) ระดับของความเป็นอันหนึ่งเดียวของระบบราชการ (The degree of coherence, internal coordination and professionalization of the public administration) ถ้าหากระบบราชการมีความแข็งแกร่งและเป็นหนึ่งเดียวมากเท่าใดก็ยิ่งจะเป็นการปิดโอกาสและช่องทางทางการเมืองของผู้ท้าทายอำนาจรัฐมากขึ้นเท่านั้น เพราะช่องว่างที่จะถูกแทรกแซงจากกลุ่มต่างๆ จะมีน้อยลง

1.4) ระดับของการเป็นประชาธิปไตยแบบทางตรง กล่าวคือ ถ้าผู้ท้าทายอำนาจรัฐสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตั้งประเด็นสาธารณะ(setting political agenda) รวมทั้ง สามารถรวมตัวกันเป็นสถาบันเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องเข้าสู่ระบบการเมืองได้โดยตรงก็จะเป็นการเปิดโอกาสทางการเมืองให้กับกลุ่มผู้ท้าทายมากยิ่งขึ้น

จากลักษณะของโครงสร้างสถาบันแบบเป็นทางการ(The Formal Institutional Structure of the State) ข้างต้น Hanspeter Kriesi ได้แยกรัฐออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก รัฐที่มีระดับโอกาสทางการเมืองสูงหรือรัฐเปิด(open states) ได้แก่ รัฐที่มีระดับการกระจายอำนาจสูง มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการอย่างชัดเจนและไม่มีการแทรกแซงระหว่างอำนาจต่างๆ ส่วนระบบราชการมักจะไม่มีความเข้มแข็งไม่เป็นหนึ่งเดียวและเป็นรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการต่างๆ ที่หลากหลาย

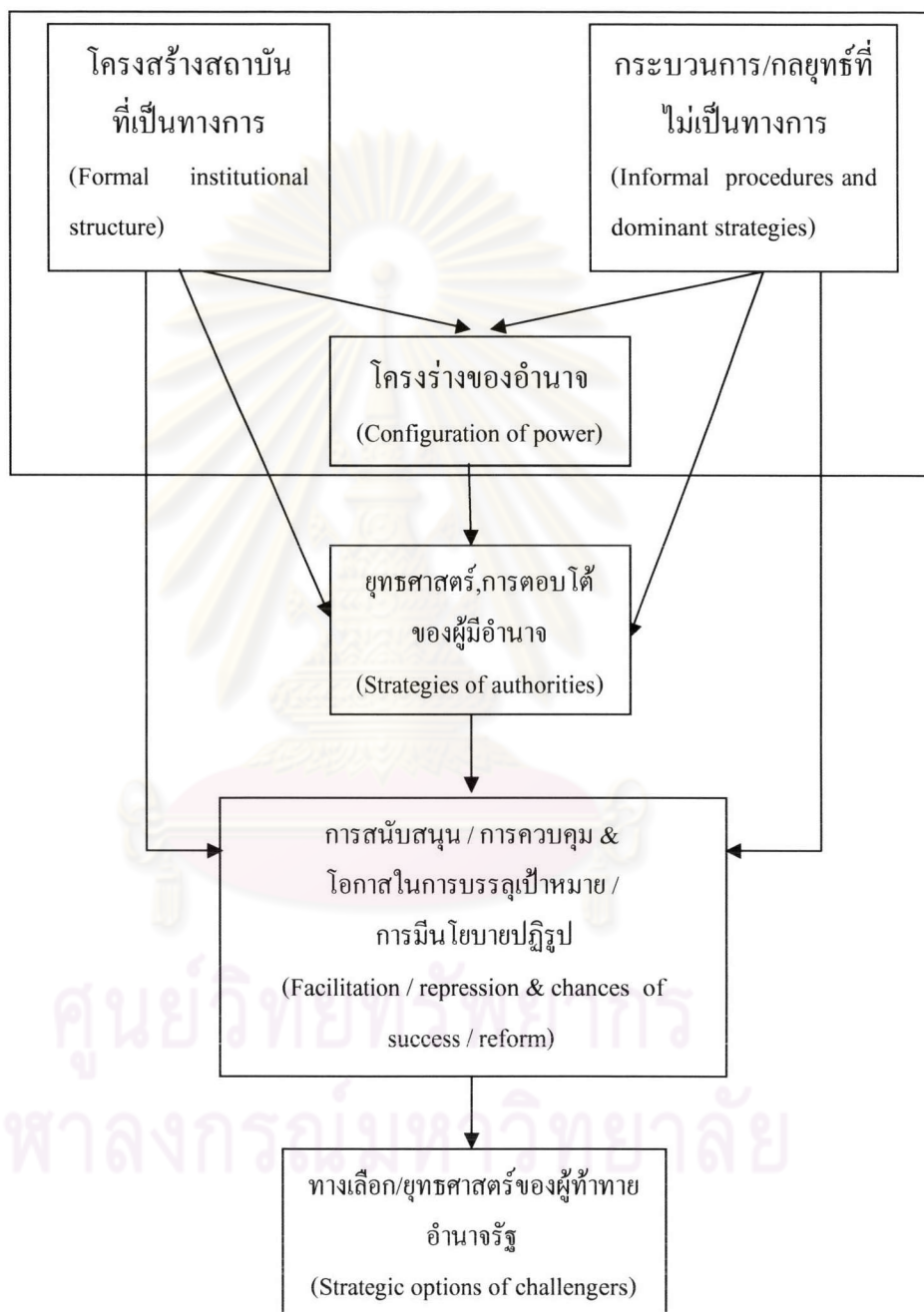
ประการที่สอง รัฐที่มีระดับโอกาสทางการเมืองน้อยหรือเป็นรัฐที่ไม่เปิดโอกาสทางการเมืองให้กับประชาชนหรือเป็นรัฐปิด(closed states) ได้แก่ รัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจสูง ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าและสามารถแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการได้ มีระบบราชการที่มีความเข้มแข็งเป็นหนึ่งเดียว แทรกแซงได้ยาก รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการต่างๆ

รัฐที่มีระดับโอกาสทางการเมืองสูงหรือเป็นรัฐเปิด(open states) นั้น Hanspeter Kriesi เห็นว่า มักจะเป็นรัฐที่อ่อนแอ(weak states) ด้วยเสมอ เพราะลักษณะของรัฐเปิดตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นอาจส่งผลให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือ มีโอกาสสูงที่จะถูกท้าทาย กล่าวคือ ผู้ปกครองจำเป็นต้องประนีประนอมกับผู้ท้าทายอำนาจรัฐโดยตลอดและไม่สามารถบังคับให้คนในสังคมปฏิบัติตามความต้องการของผู้ปกครองได้โดยง่าย ในทางตรงกันข้าม รัฐที่มีระดับโอกาสทางการเมืองน้อย หรือ เป็นรัฐปิด(closed states) มักจะเป็นรัฐที่เข้มแข็ง(strong state) ทั้งนี้เพราะลักษณะของรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจจะกีดกันมิให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอำนาจได้โดยตรงจึงทำให้ผู้ที่มีอำนาจสามารถใช้อำนาจกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่โดยไม่จำเป็นต้องมีการประนีประนอมกับกลุ่มผู้ท้าทายอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ในรัฐที่อ่อนแอ(weak states) การที่รัฐยอมอ่อนข้อต่อการเคลื่อนไหวก็มีได้หมายความว่า รัฐจะสามารถตอบสนองตามข้อเรียกร้องได้เสมอไป ในขณะที่เดียวกัน รัฐที่เข้มแข็งถึงแม้ว่าจะมีการปราบปรามการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรง รัฐก็สามารถดึงเอาข้อเรียกร้องจากการเคลื่อนไหวเหล่านั้นมากระทำในนามของรัฐได้เช่นเดียวกัน



แผนภูมิที่ 1 แสดงโครงร่างแนวคิด/ข้อถกเถียง(Conceptual outline of the general argument) ของโครงสร้างโอกาสทางการเมืองตามเกณฑ์การแบ่งของ Hanspeter Kriesi



ที่มา : Kriesi, Hanspeter “The Political Opportunity of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization,” in *The Politics of Social Protest : Comparative Perspectives on States and Social Movements*, eds. J. Craig Jenkins & Bert Klandermans(USA: UCL Press, 1995), p. 170.

2) กระบวนการและยุทธศาสตร์แบบไม่เป็นทางการที่ผู้มีอำนาจใช้รับมือกับผู้ท้าทายอำนาจ  
(Informal Procedures and Prevailing Strategies to Deal with Challengers)

นอกจากปัจจัยทางด้านโครงสร้างสถาบันที่เป็นทางการแล้ว รูปแบบและวิธีการที่ผู้มีอำนาจจะใช้กับผู้ท้าทายอำนาจยังขึ้นอยู่กับกระบวนการและยุทธศาสตร์แบบไม่เป็นทางการด้วย ซึ่ง Tarrow เห็นสอดคล้องกันว่ายุทธศาสตร์ต่างๆของฝ่ายผู้มีอำนาจและผู้ท้าหยั้นล้วนมีอิทธิพลซึ่งกันและกันเสมอ<sup>30</sup> Hanspeter Kriesi แบ่งรูปแบบท่าทีของรัฐออกเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 รูปแบบกีดกัน ขัดขวางและปราบปรามโดยสมบูรณ์ (Full Exclusion) เป็นรูปแบบที่รัฐมีความเข้มแข็ง (Strong State) ผสานกับการที่ผู้มีอำนาจใช้ยุทธศาสตร์แบบกีดกัน ขัดขวางและปราบปราม (Exclusive Strategies) ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองรูปแบบนี้ ผู้ท้าทายอำนาจไม่สามารถใช้ช่องทางทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้ นอกจากนี้ ยังถูกกดขี่ ปราบปรามโดยผู้ใช้อำนาจรัฐอย่างรุนแรง ยิ่งไปกว่านั้น จากการเป็นรัฐที่เข้มแข็ง (Strong State) ผู้ท้าทายอำนาจมักไม่สามารถปฏิเสธการกระทำของรัฐได้ ไม่ได้รับการอ่อนข้อ (no reactive substantive success) และไม่สามารถบรรลุผลอะไรได้เช่นกัน (no proactive substantive success)

ประเภทที่ 2 รูปแบบการเปิดโอกาสหรือบูรณาการแบบสมบูรณ์ (Full Procedural Integration) เป็นการผสมผสานระหว่างความเป็นรัฐที่อ่อนแอ (Weak State) กับการใช้ยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ (Integrative Strategies) ซึ่งจะเน้นความอ่อนข้อ ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองรูปแบบนี้แทบไม่มีการกดขี่ต่อผู้ท้าทายอำนาจ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐจะส่งเสริมให้เปิดช่องทางทางการเมืองให้กับผู้ท้าทายอำนาจทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ประเภทที่ 3 รูปแบบการยอมรับหรือให้พื้นที่การมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการ (Formalistic Inclusion) จะไม่กีดกัน โอกาสผ่านช่องทางแบบเป็นทางการ แต่จะถูกปราบปรามหากมีการเคลื่อนไหวโดยใช้ช่องทางหรือโอกาสที่ไม่เป็นทางการ เป็นรูปแบบรัฐอ่อนแอ (Weak State) ผสมกับการใช้ยุทธศาสตร์แบบกีดกัน (Exclusive Strategies) ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองรูปแบบนี้ การเคลื่อนไหวทางสังคมมักจะได้รับการส่งเสริมหากใช้รูปแบบที่เป็นทางการ แต่ในกรณีการใช้รูปแบบที่ไม่เป็นทางการจะไม่ได้รับการส่งเสริมและบางครั้งจะถูกกดขี่อย่างรุนแรง

ประเภทที่ 4 รูปแบบการส่งเสริมช่องทางที่ไม่เป็นทางการ (Informal Cooptation) เป็นรูปแบบของการมีรัฐที่เข้มแข็ง (Strong State) ผสมกับการใช้ยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ (Integrative

<sup>30</sup>Ibid., p. 169.

Strategies) จะมีระบบการขอมประนีประนอมกับการเคลื่อนไหวที่ไม่เป็นทางการ ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองรูปแบบนี้จะไม่ค่อยมีช่องทางทางการเมืองที่เป็นทางการให้กับผู้ท้าทายอำนาจมากนัก แต่ผู้ท้าทายอำนาจจะได้รับการส่งเสริมอย่างไม่เป็นทางการ(นอกสถาบันแบบเป็นทางการ) และสามารถใช้องค์ทางทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการนี้เพื่อเรียกร้องให้รัฐตอบสนองต่อความต้องการของตน

ตารางที่ 1 แสดงยุทธศาสตร์ที่ผู้มีอำนาจจะใช้กับผู้ท้าทายอำนาจ(The general settings for the approach of members toward challengers)

ยุทธศาสตร์ของผู้มีอำนาจ (Dominant strategy)	โครงสร้างสถาบันทางการเมือง(Formal institutional structure)	
	รัฐอ่อนแอ (Weak state)	รัฐเข้มแข็ง (Strong state)
กีดกัน ขัดขวาง และปราบปราม (Exclusive)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ส่งเสริมผ่านกลไกทางการเมือง</li> <li>ปราบปรามการเคลื่อนไหวที่ไม่เป็นทางการอย่างรุนแรง</li> <li>ยับยั้งนโยบายได้ แต่ไม่อ่อนข้อกับข้อเรียกร้องใหม่</li> </ul> (Formalistic inclusion)	<ul style="list-style-type: none"> <li>กีดกันทุกช่องทาง</li> <li>ปราบปรามอย่างรุนแรง</li> <li>ไม่มีการยับยั้ง แทรกแซง และอ่อนข้อ</li> </ul> (Full exclusion)
ยอมรับการดำรงอยู่ การเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วม ร่วม (Inclusive)	<ul style="list-style-type: none"> <li>การเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการ</li> <li>ส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทั้งทางการเมืองและไม่เป็นทางการ</li> <li>ยับยั้งได้ และไม่อ่อนข้อแก่ข้อเรียกร้อง</li> </ul> (Full procedural integration)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ยอมรับร่วมมือกับการเรียกร้องแบบไม่เป็นทางการ</li> <li>ส่งเสริมโอกาสแบบไม่เป็นทางการ</li> <li>ไม่ยอมให้ยับยั้งนโยบาย แต่อ่อนข้อให้กับข้อเรียกร้อง</li> </ul> (Informal cooptation)

ที่มา : Kriesi, Hanspeter “The Political Opportunity of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization,” in *The Politics of Social Protest : Comparative Perspectives on States and Social Movements*, p. 177.

ลักษณะทั่วไปดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนไหวท้าทายทางการเมืองในลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิ บางรัฐใช้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมหรือสนับสนุนโอกาสทางการเมือง (Inclusive Strategies) เพื่อปกป้องไม่ให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมเติบโตขึ้นมา กล่าวคือ รัฐพยายามปฏิบัตินโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ท้าทายอำนาจล่วงหน้าก่อนที่ผู้ท้าทายอำนาจจะเริ่มเคลื่อนไหว (preempt Challengers) เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ท้าทายอำนาจจะหมดเหตุผลและความชอบธรรมที่จะจัดการเคลื่อนไหวทางสังคมขึ้นมา ในขณะที่เดียวกัน การใช้ยุทธศาสตร์แบบเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วม (Inclusive Strategies) อาจเป็นการจุดชนวน หรือ กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนก็ได้ ส่วนการปราบปรามที่รุนแรงในรัฐที่ปิดกั้นโอกาสอย่างสมบูรณ์ (Repressive Strategies) นั้น มักจะป้องกันไม่ให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมสำหรับผู้ท้าทายอำนาจการต่อสู้กับรัฐที่ใช้ยุทธศาสตร์นี้จะมีความเสี่ยงสูงเพราะอาจจะถูกกดขี่และปราบปรามอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การกดขี่การเคลื่อนไหวที่เข้มงวดอาจจะกระตุ้นให้เกิดแรงกดดันอันมหาศาลในการเคลื่อนไหวได้ในเวลาเดียวกัน

โดย **Koopmans** ชี้ให้เห็นถึงแรงกดดันทางสังคมที่จะเกิดขึ้นจากการปราบปรามของรัฐ 3 ลักษณะ คือ <sup>31</sup>

ประการแรก การปราบปรามและกดขี่โดยรัฐจะยิ่งเสริมแรงผลักดันในเชิงวัฒนธรรมหรือ ประเด็นด้านความเป็นอัตลักษณ์ (identity) ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปฏิกิริยาที่รุนแรงมากขึ้น

ประการที่สอง เป็นการจุดประเด็น (issue) ของการเคลื่อนไหวให้แพร่กระจายและมีน้ำหนักมากขึ้น

ประการที่สาม จะทำให้สื่อมวลชนหันไปสนใจการเคลื่อนไหวที่ถูกกดขี่และอาจทำให้กลุ่มคนภายนอกที่ไม่เคยสนับสนุนการเคลื่อนไหวเข้ามาสนับสนุน หรือ เข้ามาเป็นแนวร่วม ซึ่งจะส่งผลให้กลุ่มสามารถระดมคนได้มากขึ้น

<sup>31</sup> Koopmans, Ruud, "Bridging the Gap : The Missing Link between Political Opportunity Structure and Movement Action," Paper presented at the International Sociological Association congress (Madrid:1990) อ้างถึงใน Hanspeter Kriesi, "The Political Opportunity of New Social Movements : Its Impact on Their Mobilization," *The Politics of Social Protest : Comparative Perspectives on States and Social Movements*, pp. 177-178.

จากรูปแบบรัฐและยุทธศาสตร์ต่างๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ลักษณะของรัฐที่กีดกันโอกาสทางการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ(รัฐที่เข้มแข็ง) อาจจะต้องยอมอ่อนข้อให้กับข้อเรียกร้อง หรือ ต้องระงับนโยบายตามข้อเรียกร้องนั้นๆ เสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นอย่างรุนแรง ในทางกลับกัน ระบบการเมืองที่เปิดกว้างรับการท้าทายก็อาจจะไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องใดๆ เลยก็ได้ แต่ผู้ท้าทายอำนาจก็ยังคงดำเนินการเคลื่อนไหวอยู่ต่อไป

3) ลักษณะโครงสร้าง (การจัดองค์ประกอบ) ของอำนาจทางการเมือง(The Configuration of Power) ได้แก่

3.1) ลักษณะโครงสร้างของอำนาจในระบบพรรคการเมือง (The Configuration of Power in the Party System)

โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในระบบพรรคการเมือง หมายถึง การกระจายตัวของอำนาจระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ โครงสร้างดังกล่าวเป็นปัจจัยบ่งชี้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองว่าการแทรกแซงสถาบันทางการเมืองจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากโครงสร้างอำนาจในระบบพรรคการเมืองจะจำกัดยุทธศาสตร์ของผู้มีอำนาจได้

กลไกหลักที่โครงสร้างอำนาจกระทำต่อสถาบันทางการเมืองภายใต้ระบบพรรค คือ การกระทำผ่านระบบการเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะเปิดช่องให้ผู้ท้าทายเข้าถึงระบบการเมืองได้มากกว่าการเลือกตั้งแบบอื่น ในปัจจุบันการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่มักอาศัยช่องทางนี้ในการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับพรรคเล็กหรือพรรคใหญ่ซึ่งเป็นคู่แข่งสำคัญในการสร้างฐานเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมพันธมิตรกับพรรคที่มีศักยภาพสูง

3.2) โครงสร้างอำนาจในระบบกลุ่มผลประโยชน์ (The Configuration of Power in the System of Interest Associations) หากประเทศมีระบบสหภาพหรือแกนนำเครือข่ายปัญหาทำหน้าที่เป็นกลไกในการรวบรวมผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มซึ่งเรียกร้องผลประโยชน์ในเรื่องต่างๆ กัน ไปก็จะส่งผลต่อการเคลื่อนไหวด้วยเช่นกัน

**ประกาศ ปิ่นตบแต่ง**<sup>32</sup> อธิบายว่า โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political opportunity structure) เป็นความแข็ง หรือ ความอ่อนแอของระบบการเมืองที่ขบวนการทางสังคมมีปฏิสัมพันธ์เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการเอื้อให้เกิดหรือไม่เกิดขบวนการทางสังคมก็คือ ระบบการเมืองที่เปิด

<sup>32</sup>ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, “เอกสารคำสอน วิชา 2401307 ขบวนการทางการเมืองและสังคม,” (โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน งานบริการการศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ, 2545), หน้า 24.

โอกาสหรือเอื้ออำนวยให้ขบวนการทางสังคมสามารถดำเนินกิจกรรมได้ ไม่มีการปราบปรามรุนแรงจากรัฐจะทำให้ขบวนการทางสังคมสามารถเกิดและเติบโตได้

กนกรัตน์ เลิศชูสกุล<sup>33</sup> ได้ศึกษาบทบาทและข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเคลื่อนไหวต่อต้านเขื่อนปากมูล โดยเลือกใช้กรอบทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเป็นกรอบหนึ่งในการศึกษา พบว่า เมื่ออธิบายบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน(NGOs) ผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเพื่ออธิบายถึงช่วงเวลาที่เกิดพฤติกรรมรวมหมู่และผลลัพธ์ที่เกิดจากกิจกรรมการเคลื่อนไหว โดยอ้างอิงงานของ **Tarrow** ว่ามีเงื่อนไขที่จะเป็นตัวชี้วัดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง 2 เงื่อนไข คือ 1) เงื่อนไขในระดับพื้นฐาน(fundamental condition) 2) เงื่อนไขแบบเฉพาะหน้า (immediate term condition) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดย กนกรัตน์ เริ่มศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน(NGOs) กับโครงสร้างโอกาสทางการเมืองตั้งแต่ยุคสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลชวน หลีกภัย(สมัยที่ 1) รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา รัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ รัฐบาลชวน หลีกภัย(2)จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร(สมัยที่ 1) พบว่า ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยนั้น จะมีระดับความเข้มแข็ง(strong state) และความอ่อนแอของรัฐ(weak state) ที่ไม่เหมือนกันซึ่งส่งผลกระทบต่อรูปแบบของยุทธวิธีการเคลื่อนไหว เช่น ในช่วงที่รัฐบาลกำลังอ่อนแอ ช่วงการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมือง กลุ่มผู้เคลื่อนไหวก็จะใช้โอกาสทางการเมืองเหล่านี้เคลื่อนไหวผลักดันข้อเรียกร้อง เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>33</sup> Kanokrat Lertchoosakul, "Conceptualising the roles and limitations of NGOs in the Anti-Pak Mun Dam Movement," in *Radicalising Thailand New Political Perspectives*, pp. 238 - 239.

## 2.3 กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุน

ในส่วนนี้ ต้องการนำเสนอกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยเน้นอธิบายกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนทั้งในระดับประเทศ (ระดับรัฐ) และระดับโลกเพื่อให้เข้าใจนโยบายสุทธาซึ่งถือเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งของประเทศไทย ดังนี้

**John Calhoun**<sup>34</sup> อธิบาย กระบวนการกำหนดนโยบายโดยอิงกับหลักการของกลุ่มผลประโยชน์ว่า การตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายใดๆ ก็ตาม เกิดขึ้นจากการมีกลุ่มที่มีอิทธิพลที่รวมตัวเป็นกลุ่มเสียงข้างมาก (concurrent majority) ที่แสดงออกมาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไรก่อนที่จะอนุมัติออกมาเป็นนโยบาย โดยรัฐจะออกมามีลักษณะเป็นการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ อย่างไรก็ตาม คงไม่มีเวลาเหลือเพียงพอที่ต้องฟังเสียงทุกๆ กลุ่มในทางปฏิบัติแล้วคงฟังเสียงกลุ่มที่คาดว่าจะนโยบายนั้นๆ กระทบมากที่สุด

**Bob Jessop**<sup>35</sup> สรุปแนวการอธิบายความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคมโดยไม่ได้เห็นด้วยทั้งหมดว่า ภายใต้กรอบแนวคิดแบบนี้ โอมาร์กซิสต์ (Neo-Marxism) ในสังคมสมัยใหม่ ชนชั้นกลุ่มพีจะพัฒนาขึ้นเป็นกลุ่มทุนผูกขาด (monopoly capital) และสามารถมีอำนาจครอบงำรัฐได้โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะรัฐตกเป็นเครื่องมือของชนชั้นนายทุน (instrumentalism) หรือรัฐกับชนชั้นนี้กลายเป็นพวกเดียวกัน (state monopoly capitalism) ดังนั้น รัฐในแนวการอธิบายนี้จะไม่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของตนเองแต่อย่างใด ทิศทางและเนื้อหาของนโยบายรัฐจะขึ้นอยู่กับความต้องการและผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนทั้งสิ้น ในแง่ของเหตุผลที่รัฐและนโยบายรัฐต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ของชนชั้นดังกล่าวอย่างเต็มที่ แนวการอธิบายนี้เห็นว่า อาจเป็นเพราะกลุ่มทุนร่วมมือกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อหาทาง

<sup>34</sup> John Calhoun, "A Disquisition on Government," in *American Government: Readings and Cases*, ed. Woll, P. (Boston: Little Brown and Company, 1975), อ้างถึงใน สมพร เพ็ญจันทร์, *นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนส โตร์, 2539), หน้า 58-59.

<sup>35</sup> Bob Jessop, *The Capitalist States*, (New York: New York University Press, 1982), pp. 45-50. อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลีम्मณี, *รัฐ สังคม และ การเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2542), หน้า 50.

ปกป้องผลประโยชน์ของตนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว หรือ ชนชั้นนี้ใช้อำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการกระจุกตัวของทุนและการรวมศูนย์ของทุน(capital concentration and centralization) ที่อยู่ในมือของตนเข้ามาครอบงำกลไกด้านนโยบายและสถาบันทางการเมืองของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงกำหนดนโยบายตามความต้องการและผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนเสมอ และหากรัฐจำเป็นต้องตอบสนองความต้องการของคนชนชั้นอื่นในสังคม รัฐก็จะไม่กำหนดนโยบายในลักษณะที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชนชั้นนี้โดยตรง

**อนุสรณ์ ลิมมณี**<sup>36</sup> ศึกษาวิเคราะห์ที่มาของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุนในประเทศไทยตามกรอบการวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้าง พบว่า ประการแรก รัฐมีแนวโน้มที่จะต้องพึ่งพาฝ่ายทุน ประการที่สอง ฝ่ายทุนเริ่มกลายเป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ชนกลุ่มใหม่ในสังคมไทยโดยรัฐต้องพึ่งพาและเกรงใจฝ่ายทุนมากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบพัฒนาการบางอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล คือ

ฝ่ายทุนสามารถทำตนเป็นพันธมิตรกับผู้กุมอำนาจรัฐได้ทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลที่มาจากการยึดอำนาจหรือมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยอาศัยการสร้างสายสัมพันธ์แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกับคณะบุคคลที่ครองอำนาจเหล่านั้น หากเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยก็จะมีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองและพรรคที่ครองอำนาจด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ การบริจาคเงินอุดหนุนพรรค หรืออำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ตามที่นักการเมืองต้องการ ทั้งหมดที่ทำไปนั้นเห็นได้ชัดว่ามุ่งที่จะสร้างเสถียรภาพด้านผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายทุนโดยส่วนรวม นั่นคือ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปอย่างไร การผลิตและการสะสมทุนไม่ถูกทำให้หยุดชะงัก

ในกรณีของประเทศไทย ผลที่ได้จากการศึกษาของ อนุสรณ์ พบว่า ลักษณะความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับสังคมไม่ได้สอดคล้องกับแนวการอธิบายภายใต้กรอบแนวคิดแบบนีโอมาร์กซิสต์ของ Bob Jessop ทั้งหมด ซึ่ง อนุสรณ์ ชี้ให้เห็นว่า แม้พัฒนาการดังกล่าวจะชี้ให้เห็นแนวโน้มได้ว่ารัฐไทยจะกลายเป็นรัฐในสังคมทุนนิยมเต็มรูปแบบ นั่นคือ พึ่งพาฝ่ายทุนยอมรับสถานะพิเศษของฝ่ายทุนและมีความสัมพันธ์แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกับฝ่ายนั้น แต่ก็ได้

<sup>36</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี, ที่มาด้าน โครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2539), หน้า 169-172.



หมายความว่ารัฐไทยจะกลายเป็นรัฐทุนนิยมในลักษณะที่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายทุน โดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพราะฝ่ายทุนไม่สามารถครอบงำรัฐได้อย่างเต็มที่ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ <sup>37</sup>

ประการแรก ฝ่ายทุนไม่ได้มีเอกภาพอย่างแท้จริง ทุนแต่ละกลุ่มต่างก็มีผลประโยชน์ที่ขัดกันและแย้งซึ่งผลประโยชน์กันอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจพอที่จะครอบงำรัฐได้ทุกด้าน

ประการที่สอง รัฐไทยมีระบบราชการที่พัฒนามานานจนแข็งแกร่งและมีอำนาจครอบงำสังคมไทยจนถึงปัจจุบัน ระบบราชการจึงไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มทุนมาใช้อิทธิพลเหนือตน และแสดงบทบาทนำแทนตนได้ง่ายนัก

ประการที่สาม รัฐบาลผู้กุมอำนาจรัฐในแต่ละช่วงไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ยังต้องคำนึงถึงความชอบธรรมในการครองอำนาจอยู่ รัฐบาลย่อมจะไม่กล้ากำหนดนโยบายตามความต้องการของฝ่ายทุน โดยขัดแย้งกับความเห็นของคนส่วนใหญ่ได้ทุกกรณี นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีผลประโยชน์ของตนเองที่ต่างจากฝ่ายทุน นั่นคือ การพยายามอยู่ในอำนาจให้นานที่สุด โดยคำนึงว่าอำนาจรัฐนั้นส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับกรยอมรับของประชาชนด้วย เพราะฉะนั้น การจะให้รัฐรับใช้ฝ่ายทุนอย่างเชื่องๆ นั้นย่อมเป็นไปได้ยาก รัฐจำเป็นต้องมีอิสระในตัวเองในการกำหนดนโยบายต่างๆ อยู่ระดับหนึ่ง ในขณะที่ **Bob Jessop** ชี้ว่า ชนชั้นกลุ่มพีจะพัฒนาขึ้นเป็นกลุ่มทุนผูกขาด (monopoly capital) และสามารถมีอำนาจครอบงำรัฐได้โดยสิ้นเชิง

**เอนก เหล่าธรรมทัศน์** <sup>38</sup> ศึกษาวิเคราะห์เศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ พบว่า การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ มิได้ผูกขาดอยู่ในมือของระบบราชการอีกต่อไป รัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองอาชีพที่มีภูมิหลังมาจากภาคธุรกิจมากกว่าที่จะมาจากข้าราชการระดับสูง ยิ่งกว่านั้นนักธุรกิจยังสามารถกดดันต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐโดยผ่านการจัดตั้งกลุ่มไม่เพียงแต่อาศัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับสูงหรือสถานะที่สำคัญของพวกเขาในเศรษฐกิจทุนนิยมเท่านั้น

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

<sup>38</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539), หน้า 201.

นอกจากนี้ เอนก ยังพบอีกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับรัฐของไทยในปัจจุบันดูเหมือนจะเป็นไปในแนวทางแบบภาคีรัฐ-สังคมนิยม (corporatism)<sup>39</sup> มากกว่าแบบพหุนิยม (pluralism) ซึ่งแนวคิดแบบภาคีรัฐ-สังคมนิยมยอมรับว่ากลุ่มผลประโยชน์สามารถกดดันต่อกระบวนการนโยบาย หรือ การออกกฎหมายของรัฐบาล แต่แนวคิดนี้ให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระของรัฐ และความสามารถในการริเริ่มนโยบายต่างๆ จากภาครัฐ ข้าราชการยังสามารถมีส่วนกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายและสถาบันระหว่างรัฐกับกลุ่มและระหว่างกลุ่มด้วยกันเองอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนั้นยังคงมีแต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจแบบภาคีรัฐ-สังคมนิยมเท่านั้นที่ได้รับความสนับสนุนอย่างจริงจังจากรัฐบาลและมีความสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่วนกลุ่มเกษตรกรไม่เคยได้รับการหารือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเด็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญๆ อะไรเลย

**รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์**<sup>40</sup> ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ได้ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยพบว่ากระบวนการกำหนดนโยบายจะเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบาย แต่การศึกษาปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้แต่เพียงด้านเดียวไม่เพียงพอที่จะเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยได้อย่างถ่องแท้จำเป็นต้องพิจารณาถึงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super-structure) และความเป็นไปในระบบทุนนิยมโลกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่จะปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่า ยังมีการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมโลกอีกด้วย

รังสรรค์ อธิบายว่า การก่อเกิดของนโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยที่สำคัญ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ<sup>41</sup>

1) ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศและบทบาทของบริษัทนานาชาติ ตัวแปรเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญในการสร้างบรรยากาศและสภาวะแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 202.

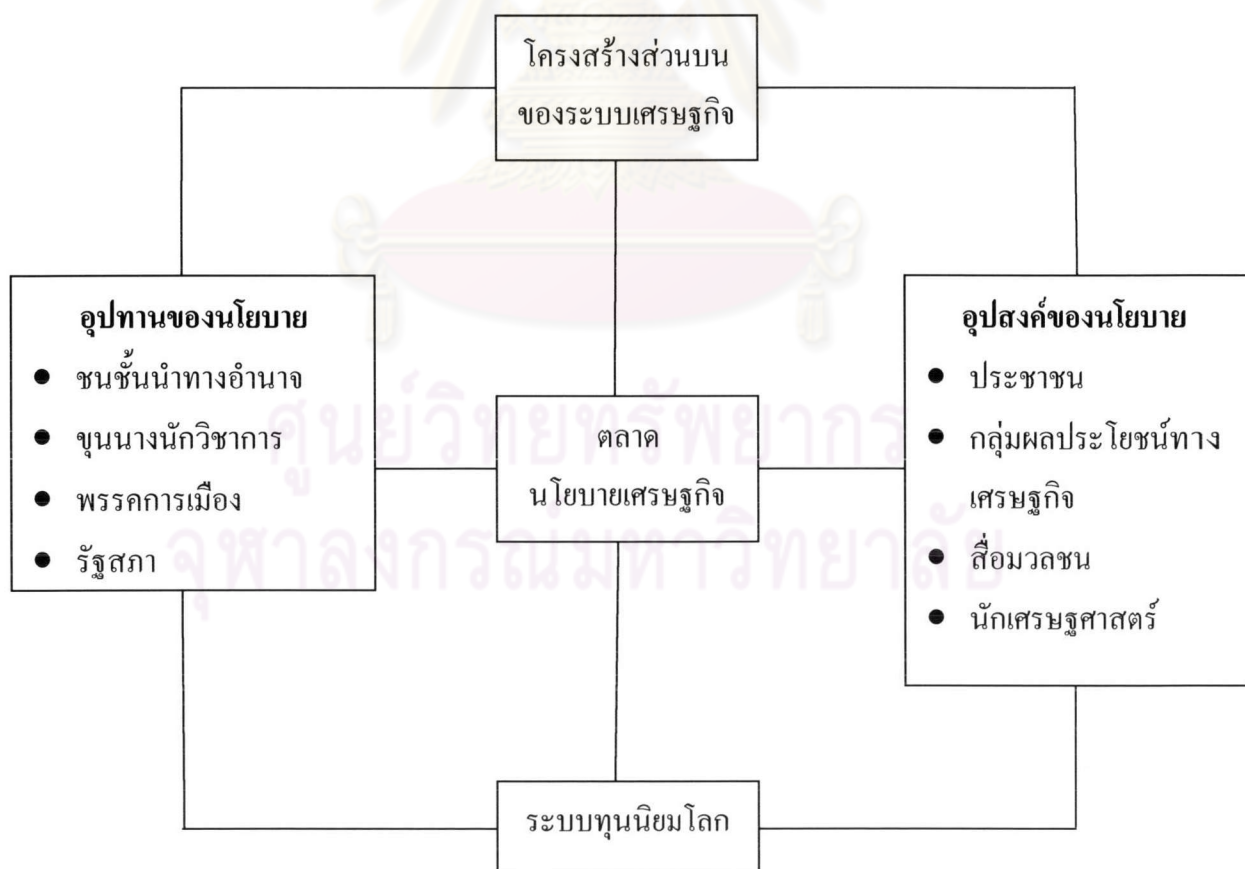
<sup>40</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2546), หน้า 1-2.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

เท่านั้น หากทว่ายังมีอิทธิพลต่อการก่อเกิดของนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านอุปทานและอุปสงค์หรือมีอิทธิพลโดยตรงต่อตลาดนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย

2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ(Superstructure) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วย ระบอบการเมืองการปกครอง จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์ในสังคม ระบอบการเมืองการปกครองเป็นโครงกรอบที่กำหนดทิศทางในตลาดนโยบายเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองสัมพันธ์ระหว่างพลังทางด้านอุปทานกับพลังทางด้านอุปสงค์ ทั้งยังเป็นตัวการที่บ่งชี้ว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมเป็นโครงกรอบที่กำหนดจารีตธรรมเนียมประเพณีในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนอกจากนี้ระบบความสัมพันธ์ในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์(Patron-Client Relationship) จะมีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมือง

แผนภูมิที่ 2 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ



ที่มา : รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2546), หน้า 11.

3) อุปทานของนโยบาย ตัวแสดง(Actors)ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนออุปทานของนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วยกลุ่มบุคคลและสถาบันอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มขุนนาง นักวิชาการ (Technocrats) กลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจ(Power Elites) พรรคการเมือง รัฐสภา

4) อุปสงค์ของนโยบาย ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 4 กลุ่ม คือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชน และนักเศรษฐศาสตร์

## 2.4 งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**ประภาส ปิ่นตบแต่ง**<sup>42</sup> ศึกษาวิจัย เรื่อง “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า ประการแรก เหตุใดจึงเกิดการกระทำรวมหมู่ของชาวบ้านในลักษณะของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม และประการที่สอง จุดมุ่งหมายและวิธีการเป็นอย่างไร โดยเลือกศึกษาเฉพาะกรณี คือ “สมัชชาคนจน” ในช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2540 ผลการศึกษาพบว่า นโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสภาพการดำรงชีวิตของชาวบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นชนบทเป็นเงื่อนไขจำเป็น ส่วนเงื่อนไขเพียงพอมีด้านการพัฒนาองค์กรและโครงสร้างโอกาสทางสังคมและการเมือง ในด้านการพัฒนาองค์กรประกอบด้วย องค์กรที่อิสระจากรัฐและพรรคการเมือง ความสามารถในการระดมทรัพยากรและระดมผู้เข้าร่วมการเคลื่อนไหว ภาวะผู้นำรวมหมู่ การหนุนเสริมอย่างต่อเนื่องโดยองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) การจัดการชุมนุมเรียกร้องที่มีประสิทธิภาพ การสร้างกระบวนการเรียนรู้ภายในที่ได้ผล ซึ่งแปรความเดือดร้อนเป็นการกระทำรวมหมู่ได้ การพัฒนาองค์กรเช่นนี้เกิดขึ้นได้ในบริบทแวดล้อมที่มีโครงสร้างโอกาสทางสังคมซึ่งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นกระแสที่สูง และ โครงสร้างโอกาสทางการเมืองซึ่งปราศจากการควบคุมปราบปรามอย่างรุนแรง

โดยในประเด็นทางด้านโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาในครั้งนี้นั้น ประภาส พบว่า การเกิดและ

<sup>42</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), บทคัดย่อ.

เติบโตของสมาชิกคนจนนับตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา ควบคู่มา กับพัฒนาการทางการเมืองที่ได้ก้าวเข้าสู่ยุคที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยเต็มใบ” ทำให้การเคลื่อนไหวในรูปแบบการเดินขบวนชุมนุมประท้วงสามารถดำเนินได้อย่างชอบธรรม เพราะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับสิทธิดังกล่าวไว้ ในช่วงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ยังมีปัจจัยเอื้อที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เป็นรัฐบาลที่มีฐานเสียงหนาแน่นในภาคอีสานเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่ยึด “หลักการ” และตัวบทกฎหมาย มีท่าทีต่อการเดินขบวนชุมนุมประท้วงในเชิงลบ ดังนั้น การเคลื่อนไหวในยุครัฐบาลพลเอกชวลิตของสมาชิกคนจนจึงมีเงื่อนไขให้เกิดความสำเร็จมากกว่ารัฐบาลอื่นๆ

ผู้ศึกษาเห็นว่า การอธิบาย โครงสร้างโอกาสทางการเมืองเพียงแค่นี้ในระดับรัฐยังไม่เพียงพอที่จะตอบคำถามการเคลื่อนไหวผลักดันในประเด็นนโยบายสุราซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายส่วนหนึ่งมีปัจจัยนอกเหนือจากระดับประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย อาทิ อิทธิพลของกรอบการค้าเสรีขององค์การการค้าโลก กระแสโลกาภิวัตน์ ฯลฯ ในขณะเดียวกันงานของประภาส เป็นการศึกษาในช่วงที่ประเทศกำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านของกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ดังนั้น จึงไม่สามารถให้คำตอบได้ว่า การใช้ช่องทางที่เปิดให้เหล่านั้นประสบความสำเร็จหรือมีอุปสรรคมากน้อยเพียงใด เหตุใดถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ถือเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดใช้ แต่ชาวบ้านยังคงผลักดันนโยบายโดยการเคลื่อนไหวประท้วงอยู่เช่นเดิม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของประภาส ปั้นตบแต่ง ก็สามารถสร้างแนวทางรอบและวิธีการศึกษาซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ออสมควร

**สุวรรณ บัณฑิต**<sup>43</sup> ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูต และประชาชน ช่วง พ.ศ. 2531 – 2535 พบว่าการเมืองไทยในช่วงที่ทำการศึกษาก่อนเป็นการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตยที่มีลักษณะเปิดกว้าง และมีความต่อเนื่องมากขึ้น หากมองในทางทฤษฎีจะทำให้ดูราวกับว่า ความเปิดกว้างและต่อเนื่องดังกล่าวจะส่งผลดีต่อประชาชนโดยรวม เพราะเสรีประชาธิปไตยเน้นความเสมอภาคของคนทุกชนชั้น แต่ความเป็นจริงเป็นเรื่องที่ตรงข้าม เพราะเสรีประชาธิปไตยในสังคมไทยหมายถึง การส่งผลดีต่อกลุ่มทุนในเวทีทางการเมืองที่จะเข้ามาแทนที่ทหารและยึดกุมการเมืองได้

<sup>43</sup> สุวรรณ บัณฑิต, “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทูต และประชาชน ช่วง พ.ศ. 2531–2535,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), บทคัดย่อ.

มากขึ้นด้วยการอาศัยพรรคการเมือง การเลือกตั้งและเงินลงทุนในการจัดหาอุปกรณ์และการซื้อเสียดังซึ่งเป็นเรื่องที่ชนชั้นล่างหรือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศทำไม่ได้

นอกจากนี้ความต่อเนื่องของความเปิดกว้างทางการเมือง ได้ส่งผลให้ทั้งกลุ่มทุนและประชาชนมีความรู้สึกได้ว่า สามารถเรียกร้องเอาสิ่งที่ตนเองต้องการได้สะดวกขึ้น แต่ประชาชนก็ยังเสียเปรียบทุนเนื่องจากไม่สามารถเรียกร้องเข้าไปในส่วนที่ให้รัฐยกเลิกสิ่งหรือกระบวนการที่ส่งผลต่อการสะสมทุนได้ ขณะที่กลุ่มทุนสามารถใช้บรรยากาศที่ดีทางการเมืองเรียกร้องสิ่งที่ตนเองต้องการได้มากกว่า

เมื่อเปรียบเทียบผลการศึกษาของ สุวรรณ บัณฑิต กับ อนุสรณ์ ลิ้มมณี จะพบว่าเข้าไปในทำนองเดียวกัน คือ รัฐมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายโดยเอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มทุนสามารถเข้าถึง รวมทั้งเข้าไปมีอำนาจในคณะรัฐบาล โดยผ่านการเลือกตั้งหรือเป็นผู้ให้การสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายและคาดการณ์แนวโน้มลักษณะเนื้อหาชุดนโยบายสุราเสรีของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตรได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถอธิบายหรือชี้ชัดได้ว่า เหตุใดรัฐจึงต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายในเมื่อกลุ่มทุนที่เป็นพันธมิตรกับรัฐอาจเสียผลประโยชน์ ไม่นับรวมแนวโน้มนโยบายแบบประชานิยมของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ซึ่งไม่ได้เอื้อประโยชน์กับกลุ่มทุนโดยตรง ถึงแม้จะเชื่อได้ว่านโยบายการกระตุ้นการบริโภคผ่านนโยบายประชานิยมดังกล่าว ทำยสุดแล้ว ผลประโยชน์จะตกอยู่กับกลุ่มทุนอยู่ดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังคงคำนึงถึงการได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนด้วย โดยเฉพาะในช่วงการเลือกตั้ง ไม่ได้มุ่งที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายทุนเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังเห็นว่ารัฐจะกำหนดนโยบายในแนวทางแบบใดขึ้นอยู่กับภาคประชาชนด้วยว่ามีความเข้มแข็งพอที่จะต่อรอง ต่อสู้ กับอำนาจรัฐมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

**ปิยวรรณ สุขศรี**<sup>44</sup> ในงาน การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุราที่บ้านของชุมชนในประเทศไทย : กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวในจังหวัดเชียงรายและแพร่ ซึ่งศึกษาในช่วงปี 2542 – 2543 ก่อนที่รัฐจะเปิดโอกาสให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชน(สุรากลั่น)ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในสมัยต่อมา

<sup>44</sup> ปิยวรรณ สุขศรี, “การวิเคราะห์เศรษฐกิจการผลิตสุราที่บ้านของชุมชนในประเทศไทย : กรณีศึกษาการผลิตเหล้าขาวในจังหวัดเชียงรายและแพร่,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), บทคัดย่อ.

ปียวรรณพยายามสนองต่อความกังวลของรัฐและสังคมเกี่ยวกับคุณภาพสุรากลั่นขวดและรายได้ของรัฐ โดยผลการศึกษายืนยันว่า การเปิดโอกาสให้ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ผลิตรายย่อยผลิตเหล้าขาวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายสามารถทำได้ เนื่องจาก การศึกษาครั้งนี้พบว่า ตัวอย่างเหล้าขาวที่ส่งไปตรวจไม่พบสารให้โทษในสุราตามกฎหมาย และว่าการผลิตของชาวบ้านสามารถนำกากที่เหลือจากการกลั่นไปใช้ประโยชน์ได้จึงไม่เหลือของเสียใดๆ และรัฐยังสามารถเก็บภาษีสุราและค่าใบอนุญาตเพิ่มขึ้นได้ เนื่องจากผู้บริโภคเหล้าขาวในปัจจุบันไม่ใช่ผู้บริโภคเหล้าโรงอยู่แล้ว ถ้ามีการอนุญาตให้ผลิตและเก็บภาษีอย่างถูกต้อง จะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นการผลิตรายย่อย ดังนั้น การเก็บภาษีจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของปียวรรณก็ยังมีประเด็นที่กลายเป็นจุดอ่อนอยู่หลายประเด็น โดยเฉพาะการสรุปว่า ผู้บริโภคสุราชาวส่วนใหญ่ไม่ได้บริโภคเหล้าโรง ผลการศึกษาดังกล่าวอาจจะถูกต้องและเป็นจริงเฉพาะในจังหวัดเชียงรายและจังหวัดแพร่ที่มีการผลิตสุราพื้นบ้านเป็นจำนวนมาก แต่ในภาคอื่นๆ เช่น ภาคอีสาน ภาคกลาง และภาคใต้ กลับพบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่กล้าพอที่จะผลิตสุราพื้นบ้านขึ้นมาบริโภคและจำหน่ายในชุมชน ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังคงบริโภคสุราขาวที่ผลิตจากโรงงานของกลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทานเป็นหลัก พิสูจน์ได้จากกรณีที่กลุ่มทุนผู้ได้รับสัมปทานผูกขาดสุราสามารถใช้กลยุทธ์ทางการค้าแบบ “เหล้าฟ่งเบียร์” ได้ ถ้าหากเป็นไปตามที่ ปียวรรณ สรุปไว้ กลยุทธ์ “เหล้าฟ่งเบียร์” ย่อมไม่มีโอกาสประสบความสำเร็จได้อย่างแน่นอน

นอกจากนี้ ปียวรรณ ก็ไม่ได้เสนอให้เห็นว่า ถ้าหากรัฐเปิดโอกาสให้มีการผลิตและจำหน่ายแล้วจะทำอย่างไรผู้ผลิตรายย่อยจึงสามารถต่อสู้แข่งขันทางการค้ากับกลุ่มทุนใหญ่ผู้มีความได้เปรียบในทุกๆ ด้านได้ แม้กระนั้นก็ดี งานของ ปียวรรณ สุขศรี ก็สามารถช่วยยืนยันถึงคุณภาพมาตรฐานความปลอดภัยของสุราพื้นบ้านได้ในระดับหนึ่ง เป็นการชี้ให้เห็นว่าสุราขาว หรือสุรากลั่นชุมชนที่ชาวบ้านผลิตไม่ได้มีปัญหาในเรื่องคุณภาพความปลอดภัย หากแต่มีปัญหาในด้านอื่นๆ อาทิ ต้นทุนการผลิต ช่องทางการจัดจำหน่าย การยอมรับของผู้บริโภคโดยทั่วไป ฯลฯ

**ณัย วิริยตระกูลชัย**<sup>45</sup> ในงาน การวิเคราะห์โครงสร้างอุตสาหกรรมเบียร์ไทยกับการผูกขาดธุรกิจ (กรณีศึกษา การบังคับขายสุราฟ่วงเบียร์) ศึกษาถึงโครงสร้างอุตสาหกรรมเบียร์ไทย โดยเน้นศึกษาประเด็นการบังคับขายสุราฟ่วงเบียร์

ผลการศึกษารูปได้ว่า ผู้ผลิตสุราได้ใช้การเป็นผู้มีอำนาจผูกขาด (Monopoly Power) ใช้นโยบายการบังคับขายสุราขาว สุราสี ฟ่วงเบียร์ยี่ห้อ "ช้าง" เพื่อสร้างโอกาสทางการตลาดในสินค้าใหม่ โดยการใช้กลยุทธ์จำหน่ายสุราฟ่วงเบียร์ด้วยการปรับอัตราส่วนที่แตกต่างกัน แล้วแต่สัดส่วนการชดเชยส่วนขาดทุนไปในกำไรสุราขาว สุราสี และการมีความอ่อนไหวของผู้บริโภคต่อสินค้าหลัก ซึ่งผู้จำหน่ายต้องรับภาระส่วนเกิน (Excess Burden) แทนผู้ผลิตจากการระบายสต็อกสินค้าในราคาต่ำกว่าคู่แข่ง แบบทุ่มตลาดตามนโยบาย และได้ผลภาระส่วนเกิน ต่อไปยังผู้บริโภคแบบ Forward Shifting เพื่อชดเชยกับส่วนขาดทุนในการลดราคาสินค้าฟ่วง โดยการปรับราคาสุรา ทำให้ระบบกลไกราคาเบียร์ถูกบิดเบือนได้ง่าย และส่งผลให้เบียร์สิ่งที่มีความเสียเปรียบในการแข่งขันด้านราคา (Price Competitive) จากการมีส่วนต่างราคาสูงจนส่วนแบ่งตลาดลดลงอย่างรวดเร็ว

งานศึกษาของ ณัย มีส่วนช่วยในการอธิบายประเด็นเรื่องผลกระทบที่กลุ่มบริษัทบุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด (มหาชน) ซึ่งถือเป็นกลุ่มพลังที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐดำเนินนโยบายสุราเสรีอันเนื่องมาจากความเสียเปรียบในเชิงการค้า รวมทั้งสามารถช่วยตอบคำถามได้ว่าเหตุใดกลุ่มทุนดังกล่าวจึงประกาศสนับสนุนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านแห่งประเทศไทย

**จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์**<sup>46</sup> ศึกษาพัฒนาการของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านแห่งประเทศไทย ด้วยการพิจารณาถึง โครงสร้างและปัจจัยในการรวมตัวเป็นเครือข่าย

ผลการศึกษา พบว่า การเกิดขึ้นของเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านแห่งประเทศไทยเป็นตัวแสดงที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการเรียกร้องสิทธิการดำรงชีวิตและการทำมาหากินของคนกลับมา และต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจการเมือง มุ่งให้ยกเลิกการผูกขาดการ

<sup>45</sup> ณัย วิริยตระกูลชัย, “การวิเคราะห์โครงสร้างอุตสาหกรรมเบียร์ไทยกับการผูกขาดธุรกิจ : กรณีศึกษาการบังคับขายสุราฟ่วงเบียร์,” (ภาคนิพนธ์ หลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2541), บทคัดย่อ.

<sup>46</sup> จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์, “การเมืองเรื่องเหล้า : ศึกษากรณีเครือข่ายเหล่าพี่น้องบ้านแห่งประเทศไทย,” (ภาคนิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, 2546), บทคัดย่อ.



ผลิต จำหน่าย และบริโภคสุราจากกลุ่มทุนเอกชนรายใหญ่ การเคลื่อนไหวของเครือข่ายฯ ถือเป็น การเปิดพื้นที่สาธารณะให้แก่กลุ่มคนชายขอบที่ต้องการตำแหน่งแห่งที่ของตนเองในสังคม นับเป็น การท้าทายแนวทางการพัฒนาประเทศหรือ นโยบายรัฐที่อยู่ยุติธรรมและละเมียดลึทธิ และสะท้อนให้เห็น ข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางการเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างแท้จริง

จันทรา สรุปรว่า การเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ที่เปิดกว้างและรับรองสิทธิของชุมชนมากขึ้น ก่อนที่จะรวมเป็นเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย โดยมีองค์ประกอบหลักเป็นผู้ผลิตเหล้า ในท้องถิ่นต่างๆ กระจายตัวอยู่ในทุกภาคของประเทศ และมีองค์ประกอบหนุน คือ นักวิชาการ องค์การพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน การเคลื่อนไหวของเครือข่ายฯ ส่งผลให้ภาครัฐผลิตชุด นโยบายที่ผ่อนปรนและเปิดโอกาสให้กับเหล่าพื้นบ้านมากขึ้น เช่น การมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 อนุญาตให้มีการผลิตสุราแช่พื้นเมืองได้

จากการวิเคราะห์งานของ จันทรา พบว่า ประเด็นการศึกษาส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นศึกษาที่ พัฒนาการ ความเป็นมา รูปแบบการจัดโครงสร้างการเคลื่อนไหว รวมทั้งองค์ประกอบหลักต่างๆ ของการเคลื่อนไหวมากกว่าที่จะพิจารณาถึงปัจจัยทางด้าน โครงสร้างโอกาสทางการเมืองว่าเอื้อ หรือไม่เอื้ออย่างไร จันทราพุ่งเป้าไปที่กลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านเป็นหลัก โดยไม่ได้พิจารณาถึง บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงที่เครือข่ายเหล่าพื้นบ้านดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหว ที่สำคัญงานของจันทราไม่สามารถตอบคำถามได้ว่า เหตุใดกลุ่มเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านจึงได้รับการ ตอบสนองในเชิงนโยบาย ในขณะที่ขบวนการประชาชนกลุ่มอื่นๆ ที่ดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวใน ช่วงเวลาเดียวกัน กลับพบว่า นอกจากข้อเรียกร้องจะไม่ได้รับการตอบสนองแล้ว รัฐยังใช้อำนาจ ปราบปรามอย่างรุนแรงอีกด้วย ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พยายามศึกษาเพื่อตอบคำถาม พร้อมทั้ง อธิบายเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าวต่อไป

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่นำเสนอมาทั้งหมดนี้ พยายามอธิบายเพื่อนำมาสู่กรอบของการศึกษาเพื่อตอบคำถามใน 3 ประเด็น คือ

ประการแรก กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม นำมาอธิบายเพื่อช่วยให้เข้าใจถึงพัฒนาการของการต่อสู้จากระดับการวิเคราะห์ในระดับองค์กร โดยเฉพาะประเด็นเงื่อนไขหรือปัจจัยที่จะส่งผลให้กลุ่มมีความเข้มแข็งและมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ เพื่อนำมาสู่การตอบคำถามเกี่ยวกับองค์กรและรูปแบบยุทธวิธีการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล่านี้ที่บ้านแห่งประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ 2540 ว่ามีลักษณะอย่างไร เหตุใดการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายของเครือข่ายเหล่านี้จึงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในเชิงนโยบายของรัฐบาลทักษิณ (สมัยที่ 1)

ประการที่สอง กรอบแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง นำมาใช้เพื่ออธิบายและประเมินผลปัจจัยที่จะส่งผลให้การเคลื่อนไหวผลักดันของเครือข่ายเหล่านี้ประสบความสำเร็จหรือไม่สำเร็จจากเงื่อนไขของโครงสร้างโอกาส โดยในการศึกษาครั้งนี้ เน้นศึกษาโครงสร้างโอกาสที่เปิดกว้างมากขึ้นอันเป็นผลพวงมาจากเงื่อนไขของกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ว่าส่งผลอย่างไรต่อการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายของเครือข่ายเหล่านี้ในประเทศไทย เพื่อนำมาสู่การอธิบายปัจจัยและเงื่อนไขที่เอื้อให้การเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายสาธารณะกลุ่มชุมชนได้รับการตอบสนอง

ประการที่สาม กรอบแนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ

การนำกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มและกรอบแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองมาใช้อธิบายเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถตอบคำถามในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจาก กรณีนโยบายสาธารณะเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งซึ่งมีปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย

กรอบแนวคิดนี้พยายามอธิบายว่ากระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในประเทศจะเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยต่างๆ 4 กลุ่ม คือ ระบบทุนนิยมโลก โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ อุปทานและอุปสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะนำมาสู่การอธิบายเพื่อตอบคำถามถึงปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ที่ส่งอิทธิพลให้รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) เปลี่ยนแปลงชุดนโยบายสาธารณะ โดยอนุญาตให้ชาวบ้านสามารถผลิตและจำหน่ายสุรากลั่นชุมชนได้