

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหาของเรื่อง

ในปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าการเมือง เป็น เรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปัน ¹ สิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าที่กล่าวถึงอาจจะหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าทางการเมือง อันได้แก่ การมีส่วนร่วมในอำนาจหรืออำนาจอันชอบธรรม การมีเสรีภาพ เป็นต้น สิ่งที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจอันได้แก่ การมีงานทำ การมีรายได้และสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมอันได้แก่ การได้รับบริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น โดยในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่เป็นทางการ ได้แก่ การจัดสรรหรือแบ่งปันที่ออกมาในรูปแบบของนโยบายหรือคำสั่ง สำหรับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นทางการก็คือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนำนโยบายส่วนตัวมา เป็นนโยบายขององค์การหรือของ ² สังคม

โดยทั่วไปจำนวนของผู้ที่เข้ามาจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว มักจะแตกต่างกันไปตามระบอบการปกครอง กล่าวคือ สำหรับประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า ส่วนใหญ่จะเป็น เรื่องของบุคคลคนเดียว แต่ถ้าประเทศนั้นมีระบอบการปกครองแบบอภิชนาธิปไตย การจัดสรรหรือแบ่งปันก็น่าจะเป็น เรื่องของคนกลุ่มน้อย แต่ถ้าประเทศนั้นมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

¹ David Easton, "An Approach to the Analysis of Political System," World Politics, 1957, pp. 383-400.

² ทินพันธุ์ นาคะตะ, ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, สำนักพิมพ์บรรณกิจ, หน้า ๑.

การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ปรากฏออกมาในรูปของนโยบายหรือกฎหมาย โดยทั่วไปก็น่าจะเป็น เรื่องของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวกระจายไปทั่วทั้งสังคม

สำหรับกรณีของประเทศไทย แม้จะใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 50 ปี แต่ปรากฏว่าเท่าที่ผ่านมาการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในรูปของนโยบายหรือกฎหมาย มักจะกระทำโดยชนชั้นที่เป็นคนกลุ่มน้อย¹ (อันได้แก่ ข้าราชการ พลเรือน ทหารและต่อมานักธุรกิจ) แทนที่จะเป็นบุคคลกลุ่มต่าง ๆ อาทิเช่น เกษตรกร และกรรมกร ซึ่งการที่การจัดสรรหรือแบ่งปันดำรงอยู่ในสภาพเช่นนั้น น่าจะสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ไม่ได้ทำให้อำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าตกอยู่กับบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ตรงกันข้ามกลับไปตกอยู่กับชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองอันได้แก่ ข้าราชการทหารและพลเรือน ที่มีอำนาจทางการเมือง² ที่คิดว่าตนหรือกลุ่มของตนเท่านั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ตกลงใจแก้ปัญหาของสังคม หากมีกลุ่มใดไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านการกระทำของตนก็มักจะใช้วิธีการขู่ปราบปรามหรือขจัดเสีย³

¹ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง ปัญหา และความหวังของไทย" ในวารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 เล่มที่ 2 ตุลาคม 2518 - มกราคม 2519, หน้า 27.

² อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน David A. Wilson, Politics in Thailand, Itaca N.J. : Cornell University Press, 1966, William J. Siffin, The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development, Honolulu East West Center, 1966. Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity, Honolulu : East West Center Press, 1966.

³ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง ปัญหาและความหวังของคนไทย," อ่างแล้ว, หน้า 27.

ขณะเดียวกันก็พยายามพัฒนารักษาราชการเมือง¹ เพื่อให้ให้การปกครองของตน
 ได้รับการปฏิบัติตาม² ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของชนชั้นนำเหล่านี้เป็นไปตามทฤษฎีของ
 Robert Michels ที่ว่าในสังคมหนึ่ง ๆ ผู้ที่ใช้อำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงนั้น เป็น
 เพียงคนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งซึ่งมีจำนวนไม่กี่คน คนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีความเข้มแข็ง
 มักจะสามารถควบคุมจัดการกับคนส่วนใหญ่ได้อย่างซ้ำซ้อน ตลอดรวมทั้งสามารถใช้กลอุบาย
 ที่แยบยลต่าง ๆ ในการบริหารอีกด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าบุคคลกลุ่มน้อยที่ว่ามีการจัด
 ระเบียบที่ดี ทั้งนี้เพื่อรักษาตำแหน่งให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ก็พยายามรักษา
 สถานภาพและสิทธิพิเศษของตนไว้ รวมทั้งการพยายามรักษาวิถีการดำเนินชีวิตและชนิดของ
 งานที่ตนเคยชินให้ดำรงอยู่ต่อไป³ ซึ่งทฤษฎีของ Robert Michels ดังกล่าว
 คล้ายคลึงกับทฤษฎีของ Gaetano Mosca และ Vilfredo Pareto ที่เชื่อว่าในสังคม
 มนุษย์จะมีคนอยู่ 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มที่ทำหน้าที่ปกครองหรือเป็นชนชั้นปกครอง อีกกลุ่ม
 หนึ่ง เป็นกลุ่มที่ถูกปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้วแม้คนกลุ่มแรกจะมีจำนวนน้อย แต่ก็จะทำหน้าที่ทุก

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Howard Wriggins, The Ruler's Imperative Strategies for Political Survival in Asia and Africa, New York, 1969.

² สุจิต บุญขงการ, "อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างจอมพล ป.พิบูลสงคราม กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, ใน รักเมืองไทย, สมบัติ จันทรวงศ์และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ ภาคประวัติศาสตร์และการเมือง สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519, หน้า 83.

³ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Robert Michels, Political Parties, New York Colier Books, Robert Michels, cited in Leonard Broom and Philip Selznick, Sociology, New York, Harper & Row, Publishers, 1968.

อย่าง เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ขณะเดียวกันก็จะทำการผูกขาดอำนาจและได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อำนาจนำมา¹ การที่คนกลุ่มน้อยดังกล่าวทำเช่นนั้นได้ เพราะคนกลุ่มนี้ มักจะเป็นคนที่มีอำนาจมากที่สุด มั่งคั่งร่ำรวยมากที่สุด ได้รับการยกย่องมากที่สุด ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึง เป็นกลุ่มคนที่พยายามครอบงำการใช้อำนาจและการตัดสินใจนโยบายของสังคม เอาไว้ในกำมือ เมื่อเป็นเช่นนั้นนักวิชาการโดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ที่ เชื่อ เรื่องคนกลุ่มน้อย จึงพยายามชี้ให้เห็นว่าทุกประเทศ ทุกสังคม ทุกระบบการเมือง ทุกชุมชน ไม่ว่าจะใหญ่ หรือ เล็กจะถูกครอบงำโดยชนชั้นนำเหล่านี้ที่จะรวมตัวกันอย่างตึงเครียด แน่น จะพูด ภาษาเดียวกัน มีอุดมการณ์ร่วมกัน มีความ เชื่อโลกมนุษย์แบบเดียวกัน มีผลประโยชน์ ร่วมกันและที่สำคัญที่สุดก็คือ จะใช้อำนาจ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มของตนมากกว่า เพื่อชุมชน และสังคมโดยส่วนรวม²

สำหรับกรณีของประเทศไทย การที่พฤติกรรมทางการเมืองของชนชั้นนำซึ่งเป็น คนกลุ่มน้อยมีพฤติกรรมดังกล่าวได้ก็เพราะคนกลุ่มนี้เชื่อว่าตนมีความรู้ดีกว่า ตนควรมีสติในการปกครองมากกว่าใคร คิดว่าพวกตนเท่านั้นไม่ใช่ประชาชนที่รู้ดีว่าคนส่วนใหญ่ต้องการ อะไร ถือว่าตนมีความรับผิดชอบ หรือภาระหน้าที่พิเศษมากกว่ากลุ่มอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือว่า บุคคลเหล่านี้มีความเชื่อในระบอบการปกครองโดยคนกลุ่มน้อย ที่ถือว่าตนมีความรู้ ความสามารถเหนือคนอื่น เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงมีแนวโน้มที่จะแต่งตั้งหรือสถาปนาตนเอง เข้า เป็น ผู้แก้ไขปัญหา ทุบชะตากรรมของบ้านเมือง บุคคลเหล่านี้โดยทั่วไปมักไม่ค่อยเต็มใจยอมรับ

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Gaetano Mosca, The Ruling Class, New York McGraw-Hill Book Company, 1939. Vilfredo Pareto, The Mind and the Society, New York, Dover Publications, Inc., 1935.

² ระดม วงษ์น้อย, "แนวคิดเรื่องชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน," รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2526, หน้า 5-8.

ในหลักการแห่งความชอบธรรมทางการเมืองการปกครองแบบใหม่อย่างจริงจัง* ในทางตรงกันข้ามกลับต่อต้าน¹ ขณะเดียวกัน เมื่อเข้ามามีบทบาททางการเมืองก็มักจะเข้ามา มีบทบาทที่สำคัญ ๆ ตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง การตัดสินใจกำหนดนโยบาย และแม้แต่ใช้อิทธิพล ควบคุมพฤติกรรมของนักการเมือง² ทำให้มีอำนาจในการตัดสินใจทางนโยบายต่อเนื่องมา เป็นระยะเวลาอันยาวนาน** ขณะเดียวกันก็พยายามรักษาอำนาจของกลุ่มของตนไว้³

ต่อมาชนชั้นนำกลุ่มนี้คือข้าราชการทหารและพลเรือน ได้พันมิตรใหม่ เข้ามาคือ กลุ่มของนักธุรกิจ ที่เข้ามาในระยะแรกจะยังไม่มีการรวมตัวกัน เป็นกลุ่ม เป็นก้อนที่ เป็นปีกแผ่น

* ทักษิณ แจ่มดี ได้ศึกษาชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นทหารคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พบว่า จอมพลสฤษดิ์ได้ใช้การปกครองแบบเผด็จการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการและแกนชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นข้าราชการ ทหารและพลเรือน ตลอดเวลา อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Thak Chaloemtiarana, Thailand : The Politics of Despotic Paternalism, Bangkok : Social Science Association of Thailand and Thai Khadi Institute, Thammasat University, 1979.

¹ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง ปัญหา และความหวังของคนไทย," อังแล้ว, หน้า 38-39.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการบริหาร, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2520, หน้า 160.

** ผลก็คือจึงทำให้ชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการทหารและพลเรือนมีบทบาทอย่างมาก ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ของประเทศ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of Bureaucratic Policy : Honolulu East West Center, 1966.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

ดีพอ แต่ก็ได้พยายามแสดงบทบาทที่ทำให้เป็นที่ประจักษ์กันว่ามีการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกับชนชั้นปกครองเดิมได้บังเกิดขึ้นแล้วโดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2490-2502¹ ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2502-2506 กล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่กลุ่มธุรกิจได้เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญกล่าวคือ รัฐบาลได้หันมาเน้นนโยบายเศรษฐกิจทุนนิยมเป็นหลัก ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของไทย เปลี่ยนเข้าสู่ระบบทุนนิยมอย่างรวดเร็ว ผลก็คือทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มีอำนาจผูกขาด เศรษฐกิจมากขึ้นและขณะเดียวกันก็มีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น แม้จะยังมีได้มีลักษณะ เปิดเผยอย่างเป็นทางการ เพราะกลุ่มธุรกิจเหล่านี้ยังคงปล่อยให้กลุ่มชนชั้นนำเก่าโดยเฉพาะกลุ่มทหารอุปถัมภ์หรือคุ้มครองแก่ธุรกิจของตนอยู่² ต่อมา เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ในช่วงนี้กล่าวได้ว่ากลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองอย่างมากและ เข้าควบคุมกลไกของรัฐอย่างเปิดเผยมีการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนของฝ่ายตน เข้าร่วมจัดตั้งพรรคการเมือง ให้การสนับสนุนทางการเมือง

¹ Sangsidh Piriyarangsamm, Thai Bureaucratic Capitalism, 1932-1960, Unpublished Master Degree Thesis Faculty of Economics, Thammasat University, 1980.

² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย," วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 กันยายน 2524, หน้า 36. William Skinner, Leadership and Power in the Chinese Community of Thailand, Itaca, Cornell University Press, 1958.

เมืองแก่พรรคจนสถานภาพของกลุ่มใกล้เคียงกับชนชั้นนำเก่า* ได้แก่กลุ่มข้าราชการทหาร และพลเรือน ดังปรากฏในการจัดตั้งรัฐบาลระยะหลัง ๆ จะต้องมีตัวแทนของกลุ่มธุรกิจเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยเสมอ¹ ดังนั้นในระยะหลังในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่านี้ไม่ว่าจะออกมาในรูปของนโยบายหรือกฎหมาย กลุ่มธุรกิจที่เข้าไปมีอำนาจทางการเมืองจึงมีส่วน

* เมื่อเป็นเช่นนี้ในระยะหลัง ๆ กลุ่มชนชั้นนำเก่าจึงต้องพึ่งหรืออาศัยความร่วมมือจากกลุ่มธุรกิจทำให้ฝ่ายนี้สามารถใช้อำนาจทาง เศรษฐกิจแสวงหาอำนาจทางการเมืองและในด้านกลับกันก็สามารถใช้อำนาจการเมืองแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม, บทบาทและการขยายอาณาจักรของธุรกิจผูกขาดในประเทศไทย, มาตุภูมิธุรกิจ ฉบับรวมกลุ่มบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่, 2527, หน้า 5-13.

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36. สุจิต บุญบงการ, "ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐบาลกับภาคเอกชน," ในเอกสารการประชุมทางวิชาการด้านการจัดการประจำปี 2521 เรื่อง "การบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทย จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องกระชับความสัมพันธ์เพื่อการสร้างสรรค์," จัดโดยสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร วันที่ 25-27 ตุลาคม 2521, หน้า 31-42. และ วิสุทธิ์ ธรรมวิริยะวงศ์, "ชนชั้นนำทางการเมือง," ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง สารนิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 59.

กำหนดด้วยเสมอ* เมื่ออำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมตกอยู่ในมือของ
 คนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นปกครองผูกขาดทั้งอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการ
 จัดสรรหรือแบ่งปันที่ปรากฏออกมาในรูปของการตัดสินใจ กำหนดนโยบายจึงมีลักษณะตอบสนอง
 ผลประโยชน์ของกลุ่มของคนเป็นหลัก¹ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่ออำนาจในการจัดสรรหรือแบ่ง
 ปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมตกอยู่กับคนกลุ่มน้อย ดังนั้นการตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือกฎหมายใด ๆ
 จึงเป็นไปเพื่อคนกลุ่มน้อย เป็นสำคัญ ไม่สนใจที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่อย่างจริง
 จัง ทั้งนี้เพราะต้องการดำรงรักษาสถานภาพของตนไปเรื่อย ๆ² เมื่อเป็นเช่นนี้ในกรณีที่

* อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516
 นอกจากจะทำให้ที่นักธุรกิจมีอำนาจและบทบาททางการเมืองมากขึ้นดังกล่าวแล้ว ยังได้มี
 กลุ่มชนชั้นนำกลุ่มใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีก อาทิเช่น กลุ่มผู้นำนักศึกษา กลุ่มผู้นำกรรมกร กลุ่ม
 ผู้นำชาวนา ฯลฯ แต่กลุ่มชนชั้นนำใหม่เหล่านี้ยังมีความเข้มแข็งน้อยกว่าชนชั้นนำที่เป็นทหาร
 ข้าราชการและนักธุรกิจ ทั้งนี้เนื่องมาจากกลุ่มชนชั้นนำใหม่ยังอยู่ในขั้นของการรวมตัวจัด
 องค์การอันไม่มีลักษณะของความเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้
 ในชาติชาย ณ เชียงใหม่, "พื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทยของชนชั้นนำ,"
เอกสารชุดวิชาพื้นฐานทางสังคมและวัฒนธรรมของการเมืองไทย สาขาวิชารัฐศาสตร์
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528, หน้า 173.

¹ เสน่ห์ จามริก และคณะ, นโยบายในการพัฒนาชนบทไทย 2523 สำนักงาน
 คณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กทม. โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะ
 รัฐมนตรี พ.ศ. 2523, หน้า 24. กระหนก วงษ์ตระหง่าน, การเมืองในระบบอุปถัมภ์
โดย งานวิจัยลำดับที่ 6 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 2527, หน้า 227.

² ชิต นิลพานิช และ ปธาน สุวรรณมงคล, "การเมืองการปกครองไทยกับ
 การพัฒนาชนบท," เอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาการพัฒนาชนบทไทย, สาขาวิชา
 รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527.

มีความพยายามที่จะ เสนอนโยบายหรือกฎหมายที่มุ่งจัดความไม่เสมอภาคในสังคม เช่นการเสนอ
กฎหมายมรดก กฎหมายที่ดิน กฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ดิน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน จึงปรากฏว่า
ล้มเหลวครั้งแล้วครั้งเล่า¹ ซึ่งผลของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ตกอยู่กับคนกลุ่มน้อย
ดังกล่าว ทำให้น่ามาซึ่งปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะ
เฉพาะสำหรับประชาชนที่อยู่ในชนบท เป็นต้นซึ่งปัญหาดังกล่าวโดยเฉพาะปัญหาการกระจายรายได้
ที่ไม่เป็นธรรม แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ยอมรับข้อเท็จจริงอันนี้อย่างน่าชื่นชวามาน²
จึงได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ในรูปของการเสนอแผนพัฒนาชนบทยากจน³ ซึ่งสภาพการจัดสรรหรือ
แบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว หากไม่เร่งรีบแก้ไขคือปล่อยให้สภาพของปัญหาดำรง
อยู่ในลักษณะที่เกิดขึ้นนี้อยู่ต่อไป กล่าวได้ว่า การเมืองไทยน่าจะเผชิญปัญหาภัยกับวิกฤตการณ์
อย่างแน่นอน* เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงวิธีการกำหนด จัดสรรหรือแบ่ง

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, "การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจไทยในรอบ 25 ปี"
เอกสารเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวาระครบรอบ 200 ปี
การก่อตั้งกรุงเทพมหานคร, 2525.

² รายงานพิเศษ "อาณาจักรเศรษฐกิจ - อำนาจการเมืองและความเป็นธรรมใน
สังคม" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ สามสิบ ฉบับที่ 17 วันอาทิตย์ที่ 16 ตุลาคม,
หน้า 18-23.

³ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน แผนพัฒนาชนบทยากจนในระยะของแผน
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5, 2525-2529, สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

* เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, มีความเห็นว่าการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า
ในสังคมในรูปของการกระจายรายได้อาจมีลักษณะเท่าเทียมเสมอภาคกันสามารถทำได้โดยให้ทุก
คนส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน เกริกเกียรติ
พิพัฒน์เสวีธรรม, "โครงสร้างการกระจายรายได้ของระบบเศรษฐกิจไทย" วารสาร
เศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 เมษายน 2525, หน้า 1-56.

เป็นสิ่งที่มีคุณค่าในรูปของการกำหนดนโยบายของชนชั้นนำเหล่านี้ ว่าชนชั้นนำเหล่านี้ ประกอบไปด้วยบุคคลกลุ่มใดบ้าง บุคคลเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย มีกระบวนการขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย เช่นไร และชนชั้นนำเหล่านี้มีรูปแบบวิธีการใช้อำนาจอิทธิพลในแต่ละขั้นตอนที่จะผลักดันให้นโยบายออกมาอยู่ในแนวทางที่ตนต้องการ ทำอย่างไร ผ่านบุคคล องค์กรหรือสถาบันอะไรบ้าง มีความสัมพันธ์กับบุคคล องค์กร สถาบันเหล่านั้นอย่างไร ใช้ทรัพยากรทางการเมืองอะไรบ้างที่จะช่วยทำให้การผลักดันนโยบายเป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด โดยในการศึกษาค้างนี้จะศึกษากรณีการกำหนดนโยบายผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงปี พ.ศ. 2522-2525

ความสำคัญของปัญหาของเรื่อง

การที่นำเรื่องการกำหนดนโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายมาศึกษา ก็เพราะว่าประการที่หนึ่ง อ้อย เป็นพืชเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของประเทศไทย และน้ำตาลก็เป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เข้าประเทศปีละหลายพันล้านบาท¹ ซึ่งยังไม่ได้รวมถึงรายได้ที่เกิดจากอุตสาหกรรมนี้ซึ่งได้มีการคำนวณว่าในแต่ละปีก่อให้เกิดรายได้ไม่ต่ำกว่าปีละ 40,000 ล้านบาท² ประการที่สอง น้ำตาลเป็นผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคที่สำคัญอย่างหนึ่งของคนไทย ประการที่สาม กิจกรรมการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในรูปของการกำหนดนโยบายในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล เป็นกิจกรรมทาง

¹ กลุ่มศึกษา เศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม, กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์เจ้าพระยา, 2524, หน้า 8.

² สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2525-2526
ฝ่ายนโยบายและ เศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาล.

³ กลุ่มศึกษา เศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม, อ่างแล้ว, หน้า 8.

เศรษฐกิจที่รัฐเข้าไปแทรกแซงด้วยวิธีการนานัปประการ จนไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใดที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงมากเท่า¹ ประการที่สี่ ในกระบวนการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในรูปของการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายดังกล่าว ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม เป็นเรื่องของราชการ กลุ่มโรงงานผู้ผลิตและค้ำน้ำตาลรวมทั้งตัวแทนของชาวไร่อ้อยบางส่วน (รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงในบทต่อไป) โดยที่ชาวไร่อ้อยส่วนใหญ่² ไม่มีโอกาสเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดนโยบายเลย หรือถ้ามีก็มีน้อยดังคำกล่าวของเจ้าหน้าที่สมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ท่านหนึ่ง ได้อธิบายว่า

"บรรดาชาวไร่อ้อยทั่ว ๆ ไปที่ไม่ใช่กรรมการในคณะกรรมการบริหารสมาคม ไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจใด ๆ ทั้งสิ้นในการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ เป็นเรื่องของหัวหน้าโคเวต้าซึ่งแก่เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารสมาคมโดยมากแล้วชาวไร่อ้อยระดับหัวหน้าโคเวต้าเท่านั้นที่เป็นกรรมการบริหารสมาคม..."³

ประการที่ห้า เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายหรือกฎหมายใด ๆ ที่กำหนดออกมาจึงน่าจะเป็นไปเพื่อคนกลุ่มน้อยที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เป็นสำคัญ ประการที่หก จึงทำ

¹ นิพนธ์ พัวพงศธร, ปราณี ทินกร, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์และวิไลวรรณวรรณนิธิกุล, "ร่าง พ.ร.บ.อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2526 บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และการเมือง" มติชนสุดสัปดาห์, อาทิตย์ที่ 23 ตุลาคม 2526 ปีที่ 6 ฉบับที่ 2059/3/164, หน้า 19.

² มนุ เลียวไพโรจน์, "ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70/30" วารสารน้ำตาล, สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ปีที่ 20 ฉบับที่ 3 พ.ค. - มิ.ย. 2527, หน้า 1-5.

³ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สุนทร ลิขิตวน, "กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษากรณีของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

ให้ผลของการตัดสินใจกำหนดนโยบายการผลิตอ้อยและจำหน่ายน้ำตาลทรายในบางครั้ง มีปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เฉพาะชาวไร่อ้อยเท่านั้น หากยังส่งผลกระทบต่อประชาชนอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบ และในบางครั้งตัวรัฐบาลเอง กลายเป็นปัญหาทางการเมืองดังที่กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง เรื่องอ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็มได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ตอนหนึ่งว่า¹

“... ทั้งอ้อยและน้ำตาลกลายเป็นปัญหาทางการเมืองที่จะต้อง เชือด เลือนกันให้ตัวดินสิ้นชีวิตลงไปข้างหนึ่งโดยไม่ต้องคำนึงถึง เหตุผล นี่คือ เรื่องของการเมืองไทยในแบบฉบับที่มีผลประโยชน์ ส่วนคนและพวกพ้อง เป็น เดิมพัน ... ”

ประการที่เจ็ด มีบริษัทข้ามชาติ เข้ามา เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลด้วย ทำให้ปัญหา เรื่องของอ้อยและน้ำตาล เป็นปัญหาที่ยิ่งยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้นไปอีก วัตถุประสงค์ของการเข้ามาของบริษัทข้ามชาติก็คือต้องการแสวงหาผลประโยชน์จากการค่าน้ำตาลให้มากที่สุดโดยการเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการผลิตน้ำตาล²

สำหรับช่วงปีที่ทำการศึกษา เหตุที่กำหนดช่วงระหว่างปี 2522-2525 ก็ เพราะ

ประการที่หนึ่ง ในช่วงปี 2522-2523 เป็นช่วงปีที่ปริมาณการผลิตอ้อย มีปัญหา ทั้งนี้เนื่องจากภาวะฝนแล้งในปี 2521-2522 ทำให้อ้อยดอ* เสียหายมาก ส่งผลกระทบต่อ การปลูกอ้อยใหม่ในฤดูการผลิตปี 2522-2523 ประกอบกับเกิดภาวะขาดแคลนพันธุ์อ้อยอย่างมาก รวมทั้งเกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันตีเซลนับตั้งแต่เดือน มีนาคม 2522 ทำให้ค่าจ้างเตรียมดินรวมทั้งค่าอุปกรณ์ อะไหล่รถไถเพิ่มสูงขึ้นจึงทำ

¹ กลุ่มศึกษาเศรษฐกิจการเมือง, อ้อยไม่หวานน้ำตาลเค็ม, อ่างแล้ว, หน้า 4.

² สุรพล ดันรุ่ง เรื่องทวีและอุษณีย์ พรหมมาศ, "การขยายตัวของทุนนิยมเกษตรกรรม : ศึกษาจากกรณีการผลิตการตลาดของอ้อยและน้ำตาลไทย," เอกสารทางวิชาการของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, หน้า 72.

* รายละเอียดเกี่ยวกับอ้อยดอจะ ได้มีการกล่าวถึงในบทที่ 3.

ให้เกิดปัญหาการผลิตอ้อยดังกล่าว ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นกับชาวไร่อ้อยดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อโรงงานน้ำตาลที่ต้องซื้ออ้อยจากชาวไร่ในราคาที่สูง ทำให้ประชาชนผู้บริโภคและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลประสบปัญหาในการซื้อหาน้ำตาลมาบริโภค (เพราะราคาสูง) ผลก็คือทำให้รัฐบาลขณะนั้นต้องประสบปัญหาการไร้เสถียรภาพทางการเมือง

ประการที่สอง ในช่วงปี 2523-2524 ผลกระทบของการผลิตอ้อยในช่วงปี 2522-2523 ดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลต่อการผลิตในช่วงปี 2523-2524 ด้วย ประกอบกับ เกิดปัญหาฝนทิ้งช่วงมาเป็นเวลาหลายเดือนติดต่อกัน ทำให้อ้อยพันธุ์ที่เตรียมไว้สำหรับปลูกในปีต่อไปประสบปัญหา ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ประกอบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกต่ำทำให้มีผลต่อราคารับซื้อในประเทศ ผลก็คือชาวไร่อ้อยเดือดร้อนและประชาชนที่บริโภคน้ำตาลก็เดือดร้อนตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะต้องซื้อน้ำตาลในราคาแพงกว่าปกติทำให้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติและฐานะทางการเมืองของรัฐบาล*

ประการที่สาม ในช่วงปี 2524-2525 แม้ว่าในช่วงปีที่ผ่านมาชาวไร่อ้อยจะประสบปัญหาในเรื่องราคาที่โรงงานรับซื้อต่ำ แต่ก็ได้มีการขยายพื้นที่ในการเพาะปลูก ทำให้ปริมาณการผลิตอ้อยสูงมากกว่า 30 ล้านตัน ประกอบกับราคาน้ำตาลในตลาดโลกยังคงต่ำทำให้ส่งผลกระทบต่อราคารับซื้อในประเทศ แม้ว่าทางฝ่ายรัฐบาลจะได้มีการเตรียมการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ไว้แล้วล่วงหน้า โดยมีการตั้งคณะกรรมการวางแผนและติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อวางแผนติดตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลทั้งในด้านการผลิตและด้านการตลาดภายในประเทศและต่างประเทศอย่างรอบคอบทุกด้าน

* ช่วงนี้มีความขัดแย้งระหว่างพรรคที่เข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาลสูงโดยเฉพาะระหว่างพรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทย ในหลายเรื่อง เรื่องเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาล เป็นเรื่องหนึ่ง ดังนั้นเวลาที่มีการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องของอ้อยและน้ำตาล ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมี เรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องตลอดเวลา อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ตระกูลมีชัย "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย," วิทยานิพนธ์ 2526, หน้า 304-312.

ทั้งนี้ เพื่อมิให้ปัญหา เรื่องอ้อยและน้ำตาลส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจของชาติและฐานะทาง การเมืองของรัฐบาลอีก แต่ปัญหาก็ก็น่าจะเกิดขึ้นทั้ง ๆ ที่ฝ่ายคณะอนุกรรมการวางแผนคิด ตามสถานการณ์อ้อยและน้ำตาลจะได้มีการจัดตั้งคณะทำงานจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องขึ้นมา อีก 5 คณะ เพื่อให้สามารถวางแผนการผลิตและจำหน่ายอย่างสมบูรณ์ จนในที่สุด กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ต้องออกประกาศระบบการซื้อขายอ้อยโดย การคำนวณราคาอ้อยตามหลักการแบ่งรายได้สุทธิที่ได้จากการขายน้ำตาลทั้งภายในและ ต่างประเทศในอัตราส่วนร้อยละ 70 เป็นของชาวไร่อ้อยและร้อยละ 30 เป็นของ โรงงานโรงงาน รัฐได้พยายามเป็นอย่างมากในการนำระบบนี้มาใช้ แม้กระนั้นก็ตาม ปัญหา เรื่องอ้อยและน้ำตาลก็ยังไม่มียุติ¹

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษา เรื่องชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย ศึกษา เฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงระหว่างปี 2522-2525 มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้ คือ

(1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายการผลิตและ จำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงระหว่างปี 2522-2525

(2) เพื่อศึกษารูปแบบวิธีการที่ชนชั้นนำทางการเมือง โดยเฉพาะ ทางตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก ตัวแทนชาวไร่อ้อย และทางราชการ ใช้อำนาจอิทธิพลในการผลักดันนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ทรายให้ออกมาอยู่ในแนวที่ตนต้องการ คือทำให้เป้าหมายของคนที่ตั้งไว้บรรลุผล

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน สรุปสถานการณ์การผลิตน้ำตาลของ ประเทศไทยในฤดูการผลิตปี 2522-2523, 2523-2525, ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจ น้ำตาล สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม.

สมมติฐานในการศึกษา

เมื่อวัตถุประสงค์ของการศึกษามีลักษณะดังกล่าวข้างต้นจึงได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาไว้ดังนี้

ในการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ชนชั้นนำทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วม น่าจะได้รับอิทธิพลจากปัจจัยในการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวต่างกัน และต่างพยายามใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีผลกดันนโยบายให้ออกมาอยู่ในแนวที่ตนต้องการด้วยรูปแบบวิธีการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมรักษาผลประโยชน์ของตน เหนืออื่นใด

คำนิยามสำคัญที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัย เรื่องชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย ศึกษากรณีการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายช่วงปี 2522-2525 ได้ให้คำนิยามความบางคำที่สำคัญที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ดังนี้

ชนชั้นนำทางการเมือง หมายถึง กลุ่มคนที่อยู่ในตำแหน่งที่เมื่อทำการตัดสินใจแล้วมีผลที่สำคัญตามมา โดยทั่วไปบุคคลเหล่านี้มักจะมีตำแหน่งที่สำคัญตามโครงสร้างทางสังคมที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจความมั่งคั่ง* ชนชั้นนำทางการเมืองในที่นี้จะขอกกล่าวถึง

* คำนิยามเกี่ยวกับความหมายของชนชั้นนำทางการเมืองโดยทั่วไปมักจะนิยามหรือให้คำจำกัดความกันใน 3 แง่มุม คือ การให้คำนิยามเชิงสถิติ (Statistical Definition) ผู้ที่ให้คำนิยามในแง่นี้ อาทิเช่น Harold D. Lasswell, "Introduction : Study of Political Elites" in Harold D. Lasswell and Deneil Lerner (ed), World Revolutionary Elites : Students in Coercive Ideological Movement, Cambridge : Massachusetts Institute of Technology Press, 1965, p. 4. and T.B. Bottomore, Elites and Society New York : Basic Books, 1964, chapter I. การให้คำนิยามในเชิงหน้าที่ (Functional Definition) ผู้ที่ให้คำนิยามในแง่นี้ อาทิเช่น James N. Rosenau, National Leadership and Foreign Policy : A Case Study in The Mobilization of Public Support, Princeton : Princeton

- (1) ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่าย น้ำตาลทราย
- (2) นักการเมือง ^{**} ระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาล ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ นักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม อาทิเช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่เป็นอดีตและผู้ที่ทำหน้าที่ในปัจจุบัน เป็นต้น
- (3) นักธุรกิจ ได้แก่ บรรดาตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก

* (ต่อ) University Press, 1963, p. 6. and Suzane Keller, Beyond The Ruling Class : Strategic Elites in Modern Society, New York : Random House, 1963, p. 4. and Robert A. Dahl, "A Critique of the Ruling Elite Model," American Political Science Review, 52(1958) 463-69. สำหรับในการศึกษาวิจัยนี้ได้ให้คำนิยามชนชั้นนำทางการเมืองในเชิงโครงสร้างผู้ที่มีอำนาจในคำนิยามในแง่นี้ อาทิเช่น Carl J. Friedrich Man and His Government, New York : McGraw Hill, 1963, p. 316. and C. Wright Mill, The Power Elite, New York : Oxford University 1956, pp. 324.

** กรณีของนักการเมือง นักธุรกิจ (ได้แก่ ตัวแทนโรงงานน้ำตาล) ผู้นำหรือตัวแทนชาวไร่อ้อย (ได้แก่ ตัวแทนจากสหพันธ์ฯ) นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิที่ถือว่าเป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีส่วนกำหนดนโยบายนี้ด้วย เพราะในขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล ชนชั้นนำเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งได้รับเชิญเข้าไปพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ ร่วมกับรัฐบาล ในขั้นยกร่างนโยบายแม้จะเป็นเรื่องของรัฐบาลคือรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แต่ทางบรรดาตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนโรงงานน้ำตาลตลอดจน ผู้ที่ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก ได้รับเชิญให้เข้าร่วมพิจารณาให้คำปรึกษาหารือในนโยบายที่จะยกร่างเสมอ ๆ สำหรับในขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ ทางชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้ก็ได้มีส่วนร่วมด้วยอีกเช่นกัน.

(4) ผู้นำหรือตัวแทนชาวไร่อ้อย ได้แก่ ตัวแทนจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยและตัวแทนจากสหกรณ์ชาวไร่อ้อย เป็นต้น

(5) นักวิชาการ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่ปรึกษาที่รัฐบาลได้เชิญเข้ามาช่วยกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย รวมถึงนักวิชาการที่มีผลการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ สังกัดสถาบันและไม่ใช่สถาบันที่มีรูปแบบ

นโยบาย* หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาคั้งนี้จะใช้วิธีวิจัยเอกสารโดยใช้วิธีการค้นคว้า รวบรวมข้อมูลจากเอกสารจากงานเขียนทางวิชาการ ผลการวิจัย ข้อเขียนเกี่ยวกับเรื่องการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ข่าวและบทความที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ วารสารน้ำตาลวารสารทางเศรษฐกิจ เอกสารของสมาคมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลแห่งประเทศไทย รายงานการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาโยบายการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย เป็นต้น และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยนำข้อมูลที่ได้อ้างกล่าวข้างต้นมาเสนอในลักษณะของการพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description)

* สำหรับคำนิยามเกี่ยวกับนโยบายได้มีผู้ให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ กันมากมายสามารถศึกษาในรายละเอียดจาก Harold D. Lasswell and Abraham Ka plan, Power and Society, New Haven : Yale University Press, 1970. David Easton, The Political System, New York : Alfred A. Knopf, 1953, p. 129. Ira Sharkansky ed., Policy Analysis in Political Science, Chicago Markham Publishing Company 1970, p.1. Thomas R. Dye Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, N.S. : Prentice Hall Inc; 1972, p. 1-2. Carl J. Friedrich, Man and His Government, N.Y. : McGraw-Hill 1963, p. 70. James E. Anderson, Public Policy Making, Second Edition N.Y. Holt, Rinehart and Winston 1979, p. 3.

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้คาดว่าจะได้รับผลประโยชน์ดังนี้คือ

- (1) ทำให้เข้าใจถึงแบบแผนการใช้อำนาจอิทธิพลของชนชั้นนำทางการเมืองไทย ในการกำหนดนโยบาย
- (2) ช่วยให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ในรูปของความร่วมมือของชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้ ในการผลักดันให้นโยบายออกมาอยู่ในแนวทางตามที่ต้องการ
- (3) ผลการวิจัยนี้จะ เป็นการนำไปสู่การค้นคว้าวิจัยในเรื่องนี้อย่างกว้างขวางต่อไป

การเสนอเรื่อง

ในการเสนอเรื่องชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525 แบ่งออกเป็น 9 บท คือ
บทที่ 1 บทนำ

ในบทนี้จะ เป็นการชี้แจงถึงความเป็นมา ความสำคัญของเรื่องที่ทำการศึกษาวัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐาน คำนียามที่ใช้ในการศึกษา วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

เนื่องจากการศึกษานโยบายในการวิจัยนี้เป็นการศึกษาในแง่ที่ว่า เมื่อจะกำหนดนโยบายหนึ่งใครเป็นผู้กำหนด มีปัจจัยอะไรบ้างที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย และขณะเดียวกันมีการวิเคราะห์ถึงกระบวนการขั้นตอนในการกำหนดนโยบายด้วย เป็นต้น ดังนั้นกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาวิจัยนี้จึง เป็นการกล่าวถึงตัวแบบทฤษฎีที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้ขอ เน้นตัวแบบชนชั้นนำ เมื่อกล่าวถึงตัวแบบนี้จะต้องกล่าวถึงประเภทและความสัมพันธ์ของชนชั้นนำด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงพฤติกรรมของการกำหนดนโยบายที่ชนชั้นนำเหล่านี้จะพึงมีร่วมกัน หลังจากนั้นจึง เป็นการกล่าวถึงปัจจัยที่น่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย กระบวนการขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย รูปแบบวิธีการใช้อำนาจอิทธิพลของชนชั้นนำในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและเนื่องจากในการใช้อำนาจ

อิทธิพลของชนชั้นนำมักจะใช้ผ่านบุคคล องค์กรสถาบันต่าง ๆ ดังนั้นจึงจะมีการกล่าวถึง การเข้าถึง (access) ที่เป็นหนทางที่จะทำให้ชนชั้นนำแต่ละฝ่ายสามารถมีอิทธิพลเหนือ นโยบายและการตัดสินใจของฝ่ายที่มีหน้าที่ใน เรื่องนี้ได้

บทที่ 3 ความเป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล
และระบบการผลิตและการตลาดของอ้อย

ในบทนี้หลังจากได้กล่าวถึงความ เป็นมาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลแล้วจะ เป็นการกล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องของระบบการผลิต การตลาดของอ้อย

บทที่ 4 ระบบการผลิตและการตลาดของน้ำตาลและ
และความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการ
เมืองต่าง ๆ

ในบทนี้นอกจากจะได้มีการกล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องระบบการผลิตและการ ตลาดของน้ำตาล ยังมีกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการ เมืองกลุ่มต่าง ๆ

บทที่ 5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการ
ผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525

ในบทนี้จะ เป็นการพรรณาวิเคราะห์ว่าปัจจัยที่น่าจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนด นโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525 มีปัจจัยอะไรบ้าง ทำไมปัจจัย เหล่านั้นจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าว

บทที่ 6 รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดา
ชนชั้นนำทางการ เมืองในชั้นริเริ่มและ
ชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล

ในบทนี้จะ เป็นการพรรณาวิเคราะห์ในชั้นริเริ่มและชั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูลชนชั้น นำทางการเมืองโดยเฉพาะตัวแทนชาวไร่อ้อย ตัวแทนโรงงานน้ำตาล ตลอดจนผู้ที่ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก เป็นต้น ได้ใช้อำนาจอิทธิพลในการที่จะทำให้ข้อมูลปัญหาข้อ เรียกร้องของตน ที่เป็นที่ยอมรับรูปแบบใดบ้าง ผ่านบุคคล องค์กรสถาบันอะไร มีความสัมพันธ์กับบุคคล องค์กร สถาบันดังกล่าวอย่างไร มีการใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่ตนมีอย่างไรบ้าง

บทที่ 7 รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดา
 ชนชั้นนำทางการเมือง ในชนชั้นนำทาง
 การเมืองในชั้นยกร่างและกำหนดนโยบาย
 การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย
 2522-2525

ในบทนี้จะ เป็นการพรรณาวិเคราะห์ว่า ในชั้นยกร่างและกำหนดนโยบายการผลิตและ
 จำหน่ายน้ำตาลทราย ชนชั้นนำทางการเมืองโดยเฉพาะตัวแทนชาวไร่อ้อย ตัวแทนโรงงาน
 น้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก เป็นต้น ได้ใช้อำนาจอิทธิพลในการที่จะผลักดันนโยบาย
 ดังกล่าวให้ออกมาอยู่ในแนวที่ตนต้องการได้อย่างไร ใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบใดบ้าง ผ่าน
 บุคคล องค์กรสถาบันอะไรบ้าง มีความสัมพันธ์กับบุคคลองค์กรสถาบันดังกล่าวอย่างไร
 มีการใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่ตนมีอย่างไร

บทที่ 8 รูปแบบการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำ
 ทางการเมือง ในชั้นนำนโยบายการผลิตและ
 จำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525 ไปปฏิบัติ

ในบทนี้จะ เป็นการพรรณาวิเคราะห์ว่า ในชั้นนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ชนชั้นนำ
 ทางการเมืองไม่ว่าจะโดยเฉพาะตัวแทนชาวไร่อ้อย ตัวแทนโรงงานน้ำตาลทรายตลอดจน
 ผู้ส่งน้ำตาล เป็นสินค้าออก เป็นต้น ได้ใช้อำนาจอิทธิพลในกรณีที่นโยบายการผลิตและ
 จำหน่ายน้ำตาลทรายที่ออกมายังไม่เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนรูปแบบใดบ้าง ผ่านบุคคลองค์กร
 สถาบันอะไร มีความสัมพันธ์กับบุคคลองค์กร สถาบันดังกล่าวอย่างไร มีการใช้ทรัพยากร
 ทางการเมืองที่ตนมีอย่างไรบ้าง

บทที่ 9 สรุปและเสนอแนะ

ในบทนี้นอกจากจะเป็นการสรุปถึงผลของการศึกษาว่า เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้
 หรือไม่แล้วยังพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงแบบแผนหรือข้อสรุปทั่วไปที่น่าจะได้จากการศึกษาวิจัยนี้