



บทที่ 2

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย
ศึกษาศาสตร์การผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522-2525

ในการศึกษานโยบาย* เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอาจจำแนกขอบเขตของการศึกษาได้
เป็น 3 ประเด็น คือ¹

ประเด็นที่หนึ่ง เป็นการศึกษาการกำหนดนโยบาย (Policy - Making)
เป็นการศึกษาว่า เมื่อจะกำหนดนโยบายหนึ่งใคร เป็นผู้กำหนดและมีปัจจัยอะไรบ้างที่ใช้ใน
การกำหนดนโยบายหรือที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

* นักวิชาการบางท่านว่าในการศึกษานโยบายสาธารณะแม้จะมี 3 ประเด็นข้าง
ต้น แต่มีบางประเด็นต่างออกไปคือ ประเด็นที่หนึ่งเน้นเรื่องของกรอวิเคราะหนโยบาย
สาธารณะว่าควรจะมีลักษณะ เช่นไร เพื่อนำมาใช้อธิบายกระบวนการนโยบาย ประเด็นที่
สอง เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะที่เจาะลึกไปในด้านใดด้านหนึ่ง ประเด็นที่สาม
เป็นเรื่องของการมองวิชันนโยบายสาธารณะในฐานะ เครื่องมือการบริหารอันหนึ่ง บางที
เรียกวิชันนโยบายสาธารณะว่าการวิเคราะหนโยบาย อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้
ใน พิตยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

¹ .
อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน กุลธน ธนาพงศธร, "นโยบายศาสตร์ :
สาขาวิชาที่ถูกหลงลืม" ใน นโยบายของรัฐ อะไร ทำไม และอย่างไร กุลธน ธนาพงศธร
บรรณาธิการ กทม. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2522, หน้า 234-236.

Daniel Lerner and Harold D. Lasswell eds., The Policy Science,
Standford : Standford University Press, 1951. Yehezkel Dror,
Public Policy Making Reexamined, Scrantion : Chandler Publishing

ประเด็นที่สอง เป็นการศึกษาการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) เป็นการศึกษาถึงทฤษฎีหรือแนวคิดต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งขอบเขตของการวิเคราะห์นโยบายอาจเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้คือ เป็นการวิเคราะห์ถึงเนื้อหาสาระของนโยบายนั้น ๆ ว่ามีลักษณะอย่างไร ทำไมจึงต้องมีลักษณะเช่นนั้น อะไรเป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดนโยบายเช่นนั้นขึ้นมาหรือเป็นการวิเคราะห์กระบวนการในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ว่า กำหนดขึ้นมาได้อย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่หรือเป็นการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการนำเอานโยบายหนึ่งไปปฏิบัติว่าได้รับผลตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าไม่ตรงตามเป้าหมายเป็นเพราะสาเหตุใด จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขนโยบายอย่างไรบ้างจึงจะถูกต้องตรงเป้าหมายหรือเป็นการวิเคราะห์ถึงผลที่เกิดขึ้นตามมาอื่น ๆ นอกเหนือจากผลที่จะพึงเกิดขึ้นจากการนำเอานโยบายหนึ่ง ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งผลที่เกิดขึ้นตามมานี้ อาจเป็นเรื่องที่คาดคิดมาก่อน หรือมิได้คาดคิดมาก่อนก็ได้

ประเด็นที่สาม เป็นการศึกษาพัฒนาโยบาย (Policy Development) เป็นการศึกษาถึงแนวคิดต่าง ๆ ในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้ เป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้เน้นการศึกษานโยบายใน 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง เน้นการศึกษาการกำหนดนโยบายในแง่ใครเป็นผู้กำหนดความสัมพันธ์ของผู้กำหนดนโยบาย มีความสัมพันธ์กันในลักษณะใดและมีปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อบุคคล กลุ่มบุคคลที่ทำการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ประเด็นที่สอง เน้นการศึกษาวเคราะห์นโยบายในแง่ของกระบวนการขั้นตอนในการกำหนดนโยบายว่ามีกี่ขั้นตอน และในแต่ละขั้นตอนผู้กำหนดนโยบายซึ่งอาจจะ เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล มีรูปแบบวิธีการใช้อำนาจอิทธิพลอย่างไรในการผลักดันนโยบายให้

(ต่อ)

Co., 1968; Teaching The Policy Science : Design for a Doctorate , University Program Santa Monica : Rand, 1969 etc.

ออกมาอยู่ในแนวทางที่คนต้องการ เมื่อเป็นเช่นนี้ในการกล่าวถึงกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย ศึกษากรณีการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายช่วงปี 2522-2525 จึงขอกล่าวเป็น 2 ตอน

ตอนแรก จะกล่าวถึงตัวแบบหรือทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์การกำหนดนโยบาย ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้จะขอเน้นตัวแบบชนชั้นนำ ประเภทและความสัมพันธ์ของชนชั้นนำและปัจจัยที่น่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ตอนที่สอง จะกล่าวถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่ใช้ในการศึกษาวิจัยมีกี่ขั้น อะไรบ้าง หลังจากนั้นจะกล่าวถึงรูปแบบวิธีการใช้อำนาจอิทธิพลของชนชั้นนำในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบายใช้รูปแบบวิธีการอะไรบ้าง ผ่านบุคคล องค์กรหรือสถาบันใด ความสัมพันธ์กับบุคคลหรือองค์กรนั้นอยู่ในลักษณะใด มีการใช้ทรัพยากรทางการเมืองอะไรบ้าง

ทั้งสองตอนที่กล่าวถึงในลำดับต่อไปนี้จะกล่าวในลักษณะเชิงแนวคิดทั่วไปก่อน

ตัวแบบชนชั้นนำกับการกำหนดนโยบาย

ในการศึกษาการกำหนดนโยบาย นักรัฐศาสตร์ได้คิดค้นทฤษฎีและตัวแบบ (Model) เพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายไว้หลายทฤษฎีหลายตัวแบบ อาทิ เช่น การศึกษาวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายโดยอาศัยตัวแบบเชิงระบบ (System Model) การศึกษาวิเคราะห์โดยเน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ (Institutionalism) การวิเคราะห์โดยอาศัยตัวแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (Group Model) การวิเคราะห์โดยอาศัยการกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผล (Rational Model) การวิเคราะห์ที่เน้นในเรื่องของกระบวนการ (Process Model) และการวิเคราะห์

โดยอาศัยตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)¹

สำหรับการศึกษาวิจัยนี้จะใช้การศึกษาวิเคราะห์การกำหนดนโยบายโดยอาศัยตัวแบบชนชั้นนำ การนำทฤษฎีหรือตัวแบบขึ้นมาใช้ในการศึกษาคั้งนี้ก็ด้วยตระหนักว่าการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่ผ่านมา ดังที่ได้กล่าวในส่วนของความ เป็นมา และความสำคัญของปัญหาของเรื่อง มักจะกระทำหรือดำเนินการโดยชนชั้นนำที่เป็นคนกลุ่มน้อย แม้ในเรื่องของการตัดสินใจกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายในช่วงระหว่างปี 2522-2525 ก็เช่นเดียวกัน

ตัวแบบชนชั้นนำนี้ มีความเห็นว่าอำนาจทางการเมืองถูกจำกัดอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อยเพียงไม่กี่คน ที่เรียกว่าชนชั้นนำทางการเมือง ชนชั้นนำนี้เป็นผู้มีอำนาจริเริ่มในการกำหนดนโยบาย กำหนดเป้าหมายของรัฐ กำหนดการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมว่าใครจะได้อะไร ได้ไปมากน้อยแค่ไหน ได้ไปอย่างไร และได้เมื่อใด ดังที่ Gaetano Mosca นักทฤษฎีชนชั้นนำทางการเมืองได้เคยกล่าวไว้ว่า

¹ ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc; 1972 Chapter II. Ira Sharkansky (ed.), Policy Analysis in Political Science, Chicago : Markham Publishing Company, 1970, pp. 39-79. Austin Ranney (ed.), Political Science and Public Policy, Chicago : Markham Publishing Company, 1968. Yehezkel Dror, Public Policy Making Reexamined, Pennsylvania : Chandle Publishing Company 1968, pp. 332-334, 336-337. James E. Anderson, Public Policy Making, New York : Praeger Publishers, 1975, pp. 19-23. Charles Lindblom, The Policy Making Process, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1980.

"ในทุก ๆ สังคมจะประกอบด้วย 2 ชั้น คือ ชั้นปกครองและชั้นที่ถูกปกครอง โดยปกติแล้วชั้นแรกจะมีจำนวนน้อย ทำหน้าที่ทุกอย่างเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ผูกขาดอำนาจและได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อำนาจนำมา ในขณะที่ชั้นหลังประกอบด้วยคนจำนวนมากกว่า เป็นกลุ่มที่ถูกขูดและควบคุมโดยชั้นแรก"

นอกจาก Mosca แล้วยังมีนักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์อีกหลายคนที่มีแนวคิดทำนองเดียวกันนี้ อาทิเช่น Vilfredo Pareto¹ ที่ว่า

"อำนาจต้องใช้โดยคนกลุ่มน้อย"

Pareto มีความเห็นเหมือน Mosca ที่ว่าสังคมประกอบด้วย 2 ชั้น คือชั้นปกครองที่เป็นคนกลุ่มน้อยกับชั้นที่ถูกปกครองที่เป็นคนกลุ่มใหญ่ คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจที่จะทำให้คนส่วนใหญ่มีความสุข

ทัศนะของ Mosca และ Pareto ดังกล่าวมีความตรงกับทัศนะของ Robert Michels² ที่อธิบายว่า

"ในองค์กรต่าง ๆ ถึงแม้ว่าตามหลักการอำนาจที่เป็นทางการจะเป็นของสมาชิกทุกคนที่อยู่ในองค์กร แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจที่แท้จริงจะอยู่ในกลุ่มของสมาชิกที่เข้มแข็งกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งเท่านั้น... คนกลุ่มนี้มีข้อได้เปรียบสำคัญในเรื่องการมีการจัดระเบียบทางองค์กรที่เป็นเลิศ"

ทัศนะของ Mosca, Pareto และ Michels ดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกับทัศนะของ Harold D. Lasswell ที่กล่าวว่า

"การศึกษาการเมืองเป็นการศึกษาเรื่องอิทธิพลและผู้มีอิทธิพล..."

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Vilfredo Pareto, op.cit.

² อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Robert Michels, op.cit.

ผู้มีอิทธิพลคือ ผู้ที่ครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ * . . .

ผู้ที่ครอบครองมากที่สุดคือ ผู้นำ ส่วนที่เหลือคือ มวลชน"¹

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในทัศนะของเขาจึงเห็นว่า

"รัฐบาลจึงปกครองโดยชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะในนามของคนส่วนใหญ่ คนส่วนน้อยหรือคน ๆ เดียว"² และเนื่องจากชนกลุ่มน้อยเป็นผู้มีอิทธิพล คนกลุ่มนี้จึงเป็นผู้มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ใครจะได้อะไร เมื่อไรและอย่างไร

สำหรับ Robert และ Helen Lynd, James Burnham และ C. Wright Mill เป็นต้น แม้จะยังเห็นว่าในสังคมทุกสังคมจะต้องมีชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นชนชั้นปกครอง แต่มีความเห็นว่า ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวที่เกิดขึ้น เป็นคนละประเภทหรือคนละชนิดกับชนชั้นนำแบบเดิมที่ Mosca, Pareto และ Michels ศึกษาไว้

คามทัศนคติของ Lynd ผู้ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของชนชั้นนำดังปรากฏในหนังสือ Middle Town in Transition สรุปได้ว่า ชนกลุ่มน้อยที่มีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของคนทั้งเมืองนับตั้งแต่เท่าถึงสี่ระลอกได้แก่กลุ่มนักธุรกิจ ชนกลุ่ม

* สิ่งที่มีคุณค่าในทัศนะของ Harold D. Lasswell ก็คืออำนาจ ความนับถือ ความนิยมชมชอบ ความยุติธรรม ความอยู่ดีกินดี ความมั่งคั่งในทรัพย์สิน ความชำนาญและความรอบรู้ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Harold D. Lasswell, The Political Writing of Harold D. Lasswell, Illinois, The Free Press, 1951, p. 474.

¹ Harold D. Lasswell, Politics : Who Gets What When How? New York : Peter Smith, 1950, p. 3.

² Harold D. Lasswell and Daniel Lerner, The Comparative Study of Elites, Standford : Standford University Press, 1952, p. 7.

น้อยกลุ่มนี้จะควบคุมทุกอย่างพร้อมกับควบคุมกลไกของสถาบันการเมืองในระดับท้องถิ่น
ด้วยโดยไม่ยอมให้นโยบายที่ออกมาขัดกับผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน¹

การค้นพบของ Lynd มีลักษณะคล้ายกับการค้นพบของ Floyd Hunter
ที่ปรากฏในหนังสือ Community Power Structure A Study of Decision ที่
พบว่า การตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ๆ ของชุมชน Atlanta ประกอบด้วย
ด้วยผู้นำทางธุรกิจ การค้าและการเงินที่ถือเป็นโครงสร้างอำนาจระดับบน²

James Burnham ผู้ซึ่งได้วิเคราะห์ต่อจาก Lynd แต่เป็นในระดับชาติ
ได้สรุปดังปรากฏในหนังสือที่เขาเขียนที่มีชื่อ The Managerial Revolution โดย
มองจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมทุนนิยม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดคนกลุ่ม
ใหม่ขึ้นมา คือ กลุ่มนักบริหาร (Managerial Elite) ที่สามารถควบคุมทรัพยากร
ต่าง ๆ ทางด้านการผลิตเอาไว้หมดจึงทำให้กลายเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและสามารถเข้า
ควบคุมบุคคลกลุ่มอื่นได้³

การค้นพบของ Burnham ดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นจริงในโลกสมัยปัจจุบันดังที่
ปรากฏเห็นชัดในสหรัฐอเมริกา เยอรมันตะวันตก แคนาดาและประเทศญี่ปุ่น กรณีของ
สหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่านโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ตามความเป็นจริงหาได้เกิดจาก
รัฐสภาองเกรสตามอำนาจนิติบัญญัติที่มีไม่ หากเกิดจากการริเริ่มของสถาบันต่าง ๆ ที่
เป็นแขนขาของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์นอกวงราชการ เช่น

¹ Robert and Helen Lynd, Middle Town in Transition, NY; Harcourt Brace & Javanovich 1937. แปลบางส่วนใน p. Birnbaum et F. Chazel, Sociologie Politique II, Paris Armand Colin 1971, pp.241-219.

² Ibid, p. 182.

³ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน James Burnham, Managerial Revolution, Penquin Edition, London, Pulman, 1972.



NL, RB, TVA, FCC. และ ¹ กลุ่มคนที่มีอำนาจทางธุรกิจและอำนาจทางการเมืองเข้า
 จริง ๆ แล้วก็คือ กลุ่มของนักบริหารหรือกลุ่มของชนชั้นทางบริหารนั่นเอง ในกรณีของ
 ญี่ปุ่นก็มีลักษณะคล้าย ๆ กัน กลุ่มคนที่มีอำนาจทางธุรกิจและอำนาจทางการเมืองเข้า
 นานจนฝังรากลึกในโครงสร้างอำนาจของญี่ปุ่นก็คือ กลุ่มชนชั้นนำที่เรียกกันว่า "ไชนัต์ส"
 กลุ่มนี้ได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการเงิน การอุตสาหกรรม การค้ารวมทั้งรัฐบาล
 ตลอดระยะเวลาในประวัติศาสตร์ยุคใหม่ของญี่ปุ่น ไชนัต์ส สำคัญหรือที่เรียกว่า ผู้ยิ่งใหญ่ทั้ง
 ทั้ง 4 คือ มิตซูชิ มิตซูบิชิ, ซุมิโตโม และยาซูดะ ²

ในขณะเดียวกัน C. Wright Mill ซึ่งเป็นผู้ที่ทำการศึกษาและวิเคราะห์
 เกี่ยวกับโครงสร้างทางอำนาจของสังคมอุตสาหกรรมอเมริกันไว้อย่างละเอียดได้อธิบาย
 ชี้แจงดังปรากฏในหนังสือ The Power Elite ว่า ในสังคมอเมริกันมีกลุ่มบุคคลกลุ่ม
 หนึ่ง ซึ่งรวมกันเข้าด้วยกันกลายเป็นกลุ่มหรือชนชั้นนำทางอำนาจ (A Power Elite)
 กลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้รวมกันเข้า เป็นกลุ่มที่สามารถควบคุมทรัพยากรสำคัญ ๆ ของประเทศ
 ตลอดจนกลไกในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายของประเทศ คนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่สามารถที่
 จะบันดาลให้สังคมอเมริกัน เป็นไปในลักษณะใดก็ได้ ³ ตามทัศนะของเขา กลุ่มหรือชนชั้น

¹ Ibid, p. 182.

² อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน "ไชนัต์ส อิทธิพลต่อเศรษฐกิจการเมือง
 ของญี่ปุ่น" เศรษฐกิจการเมือง (12 มกราคม 2522) : 45-52. ไทชิยูคิ อิวาซา,
 พรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นรักษาอำนาจไว้ได้อย่างไร. เอกสารทางวิชาการของ
 สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กทม. เจ้าพระยาการพิมพ์ 2526. หน้า 6.

³ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน C. Wright Mill, The Power
 Elite, New York : Oxford University Press, 1967, and C. Wright
 Mill, Power Politics and People, ed. L. Harowitz., N.Y. Oxford
 University Press 1963, pp. 237-238, and 244-246.

นำทางอำนาจนี้ประกอบด้วยบุคคล 3 ประเภทด้วยกันคือ ประเภทที่หนึ่ง บุคคลที่เป็นประธานหรือหัวหน้าของบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ ประเภทที่สอง บุคคลที่เป็นผู้นำทางการเมืองระดับสูง และ ประเภทที่สาม บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นทหารในระดับสูง บุคคลที่อยู่ในประเภทที่หนึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง บุคคลที่อยู่ในประเภทที่สองเป็นผู้ที่รวมอำนาจทางการเมืองเอาไว้ ส่วนบุคคลประเภทที่สาม เป็นผู้มีอำนาจทางการทหาร เมื่อทั้ง 3 มารวมเข้าด้วยกันหรือเมื่อบุคคลทั้งสามประเภทมารวมตัวเข้าด้วยกันก็จะกลายเป็นกลุ่มหรือชนชั้นนำทางอำนาจที่เข้มแข็ง ซึ่งการที่กลุ่มดังกล่าวรวมตัวกันได้ดีเพราะต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน¹

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตัวแบบชนชั้นนำนี้เชื่อว่าในสังคมทุกสังคมจะต้องมีคนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นชนชั้นนำทางการเมือง ชนชั้นนี้ประกอบด้วยผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองหรือผู้ที่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่าง ๆ ทางการเมืองโดยตรง² คนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่สามารถควบคุมทรัพยากรทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญการที่มีชนชั้นนำทางการเมืองในระบบการเมืองนั้น ก็เพราะโดยทั่วไปประชาชนส่วนใหญ่ขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดความรู้ความชำนาญทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ส่วนสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง รัฐสภา การเลือกตั้ง เป็นต้น ก็เป็นเพียงสัญลักษณ์ทางการเมืองปกครองแบบประชาธิปไตย โดยสรุปสาระสำคัญของตัวแบบชนชั้นนำนี้เชื่อว่า

ประการที่หนึ่ง ในสังคมโดยทั่วไปจะประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจและคน

¹ สติชัย นิยมญาติ, สังคมวิทยาการเมือง, กทม. ไทยวัฒนาพานิช 2524, หน้า 106-107.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการบริหาร, อ่างแล้ว, หน้า 29.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

กลุ่มใหญ่ที่ปราศจากอำนาจ คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่ เป็นผู้จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อสังคมขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่มีส่วน เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว เลย

ประการที่สอง คนกลุ่มน้อยที่ทำการปกครองนี้ โดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่าง ไปจากคนกลุ่มใหญ่ ส่วนใหญ่มาจากส่วนของสังคมที่มีสถานภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมสูง

ประการที่สาม การเคลื่อนไหวของคนกลุ่มใหญ่ที่ไม่ใช่ชนชั้นนำเพื่อก้าวไปสู่ ตำแหน่งหรือสถานะของชนชั้นนำมักจะต้อง เป็นอย่าง เชื่องช้าและต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพความมั่นคง ขณะเดียวกันพยายามหลีกเลี่ยง การปฏิวัติ และผู้ที่มีโอกาส ขึ้นไปสู่สถานะดังกล่าวส่วนใหญ่ ได้แก่ผู้ที่ยอมรับค่านิยมของคนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำ

ประการที่สี่ คนกลุ่มน้อยหรือชนชั้นนำเหล่านี้ยอมรับค่านิยมของระบบสังคมและ ร่วมกันรักษาระบบไว้

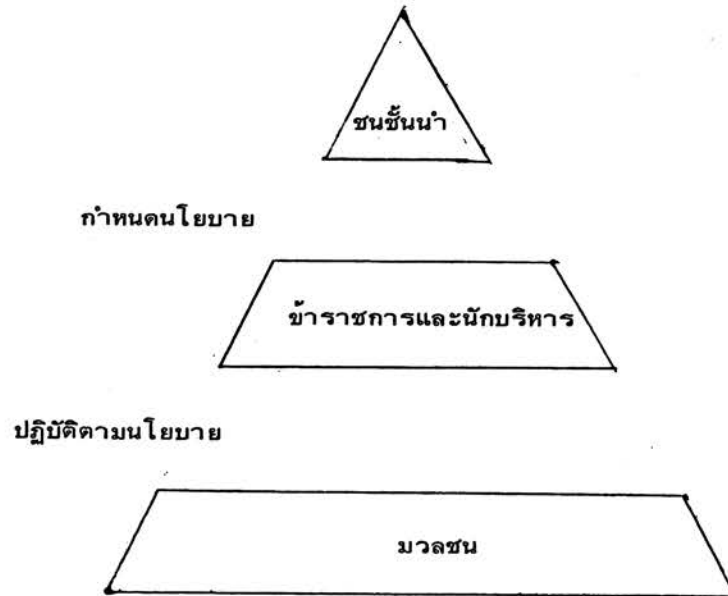
ประการที่ห้า เมื่อ เป็นเช่นนั้นนโยบายของรัฐโดยทั่วไปจึงมิได้สะท้อนความต้องการ การของประชาชน แต่ค่อนข้างจะ เป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า การเปลี่ยนแปลง ในนโยบายโดยทั่วไปจะมีลักษณะค่อย เป็นค่อย ไปมากกว่าการ เปลี่ยนแปลงอย่าง กระทันหัน

ประการที่หก ชนชั้นนำโดยทั่วไปมีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่มากกว่าคนส่วนใหญ่มี อิทธิพลต่อชนชั้นนำ¹

¹ Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler, The Iron of Democracy, Belmont California, Wadsworth, 1970, p. 6.

ตัวแบบนี้อาจแสดงด้วยแผนภูมิข้างล่าง

แผนภูมิที่ 1 ตัวแบบชนชั้นนำกับการกำหนดนโยบาย



ประเภทของชนชั้นนำทางการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วในตัวแบบชนชั้นนำกับการกำหนดนโยบายข้างแล้วว่า คนกลุ่มน้อยที่เป็นชนชั้นนำไม่ว่าจะเป็นชนชั้นนำทางด้านใด มักจะประกอบด้วยบุคคลประเภทต่าง ๆ เช่น Lynd ว่าประกอบด้วยกลุ่มนักธุรกิจต่าง ๆ Hunter ว่าประกอบด้วยผู้นำทางธุรกิจการค้าและการเงิน Burnham ว่าประกอบด้วยชนชั้นนำที่ทำหน้าที่บริหาร Mill ว่าประกอบไปด้วยบุคคล 3 ประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง และผู้ที่มีอำนาจทางการทหาร บุคคลเหล่านี้ประกอบกันเป็นชนชั้นนำทางการเมือง สำหรับ T.B. Bottommore ได้แบ่งชนชั้นนำออกเป็น 5 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน¹ คือ

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน T.B. Bottommore, Elite and Society, London Watts, 1964.

ประเภทที่หนึ่ง ชนชั้นนำที่มาจากทางราชวงศ์ (Dynastic Elite)

ประเภทที่สอง ชนชั้นนำที่เป็นชนชั้นกลาง (The Middle Class)

ประเภทที่สาม ชนชั้นนำที่เป็นปัญญาชนปฏิวัติ (The Revolutionary Intellectual)

ประเภทที่สี่ ชนชั้นนำที่เป็นผู้ปกครองอาณานิคม (The Colonial Administrator)

ประเภทที่ห้า ชนชั้นนำที่เป็นผู้นำชาตินิยม (The Nationalist Leaders)

ส่วน S.F. Nadel ได้จำแนกประเภทของชนชั้นนำไว้ ๓ ประเภท โดยใช้
¹
 เกณฑ์ความมั่งคั่งในทรัพย์สิน

ประเภทที่หนึ่ง ชนชั้นนำทางสังคม (Social Elites)

ประเภทที่สอง ชนชั้นนำที่เป็นผู้มีความชำนาญพิเศษในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
 (Specialized Elites)

ประเภทที่สาม ชนชั้นปกครอง (Governing Elites)

สำหรับ Geraint Parry ได้จำแนกประเภทของชนชั้นนำไว้ ๓ ประเภท
 โดยใช้เกณฑ์อำนาจ* สถานภาพ และความมั่งคั่งในทรัพย์สิน คือ²

¹ "The Concepts of Social Elites" International Social Science, Bulletin, Vol 8, 1956, pp. 413-424.

* "อำนาจ" ในที่นี้หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐบาล โรงงานอุตสาหกรรม หรือสำนักงานก็ได้ ได้รวมเอาทั้งอำนาจทาง
 นิติบัญญัติและพฤตินัยเข้าไว้ด้วย สำหรับ "สถานภาพ" หมายถึง แนวทางการดำเนินชีวิต
 ส่วน "ความมั่งคั่งในทรัพย์สิน" หมายถึงการมีรายได้รวมทั้งการมีปัจจัยในการผลิต เช่น
 แรงงาน ทุน ที่ดิน อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Geraint Parry, Political Elites, Fifth Edition, London George Allen & Unwin, 1977, pp. 68-71.

² Ibid, pp. 64-94.

- ประการที่หนึ่ง ชนชั้นนำทางทหาร (Military Elites)
- ประการที่สอง ชนชั้นนำทางธุรกิจ (Business Elites)
- ประการที่สาม ชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ (Bureaucrat Elites)

ในการศึกษาวิจัยนี้จะขอแบ่งชนชั้นนำทางการเมืองออกเป็น 5 ประเภท โดยใช้เกณฑ์ของ Geraint Parry คือ เกณฑ์อำนาจ สถานภาพ และความมั่งคั่งในทรัพย์สิน ดังนี้

- ประเภทที่หนึ่ง ชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ
- ประเภทที่สอง ชนชั้นนำที่เป็นนักการเมือง
- ประเภทที่สาม ชนชั้นนำที่เป็นนักวิชาการ
- ประเภทที่สี่ ชนชั้นนำที่เป็นนักธุรกิจ
- ประเภทที่ห้า ชนชั้นนำที่เป็นผู้นำชาวไร่อ้อย

การที่แบ่งชนชั้นนำออกเป็น 5 ประเภทดังกล่าวข้างต้น ก็เพราะชนชั้นนำเหล่านี้ต่างมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยตรง โดยเฉพาะระหว่างชนชั้นนำที่เป็นนักธุรกิจอันได้แก่ตัวแทนโรงงานน้ำตาลและผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก กับชนชั้นนำที่เป็นผู้นำชาวไร่อ้อย อันได้แก่ตัวแทนชาวไร่อ้อย ที่ต่างฝ่ายต่างเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่ต้องการผลประโยชน์สูงสุดด้วยกันทั้งคู่ที่ทำให้กระบวนการต่อรองกำหนดนโยบายดังกล่าวในแต่ละปีดำเนินไปอย่างเข้มข้น¹

ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง

โดยทั่วไปชนชั้นนำทางการเมืองมักจะมีการให้ความร่วมมือช่วยเหลือกัน เป็นอย่างดี และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในฐานะผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน ดังปรากฏในการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างทางอำนาจของสังคมอุตสาหกรรมอเมริกาที่ C. Wright Mill พบว่ากลุ่มหรือชนชั้นนำทางอำนาจ (A Power Elite) ของอเมริกาที่ประกอบ

¹ นิพนธ์ พัวพงศธร, ปราณี ทินกร, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และวิไลวรรณวรรณนิธิกุล, อ้างแล้ว, หน้า 19.

ไปด้วยบุคคล 3 ประเภท คือ พวกที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง และผู้ที่มีอำนาจทางการทหาร ซึ่งการที่บุคคลทั้ง 3 ประเภทนี้รวมตัวกันได้ดีเพราะต่างฝ่ายต่างร่วมมือ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน¹ นอกจากการค้นพบของ Mill ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความร่วมมือกันของชนชั้นนำดังกล่าวแล้ว การค้นพบของ Thomas R. Dye และ Harmon Zeigler ก็ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์และความร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง เช่น เดียวกันคือ Dye และ Zeigler พบจากการศึกษาของพวกเขาว่าชนชั้นนำที่ปกครองคนส่วนใหญ่ โดยทั่วไปมักจะยอมรับค่านิยมของระบบสังคมและร่วมมือกันรักษาระบบที่ตนได้รับผลประโยชน์ร่วมกันไว้ เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายของรัฐที่ออกมาจึงมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่สะท้อนค่านิยมที่มีอยู่ภายในชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง²

การค้นพบของ Mill, Dye และ Zeigler ดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกัน การค้นพบของเกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม ที่ปรากฏในการศึกษา "การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจการเมืองกับการรวมอำนาจทาง เศรษฐกิจโดย เอกชนในประเทศไทย" และการศึกษา "การผูกขาดทาง เศรษฐกิจและการครอบงำการเมืองในประเทศไทย" พบว่าชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นนักการเมือง ทหารและนักธุรกิจมีความสัมพันธ์ร่วมมือเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันตลอดเวลา ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีหลายระดับทั้งเป็นความสัมพันธ์ทางครอบครัวอันเนื่องมาจากทำการสมรส กับความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจ

¹ C. Wright Mill, op.cit.,.

² Thomas P. Dye and Harmon Zeigle, op.cit., p. 6.

1
และการเมือง เป็นต้น

การค้นพบของ ลิขิต อีรเวคิน ที่ปรากฏในการศึกษา "The Power Elites in Thailand : A General Survey with a Focus on the Civil Bureaucrats" ว่ากลุ่มชนชั้นนำที่สำคัญที่สุดในประเทศไทยได้แก่ชนชั้นนำทางการทหาร ชี้นำทางการบริหาร (ได้แก่ข้าราชการระดับสูง) และชนชั้นนำทางธุรกิจ ทั้ง 3 กลุ่มที่ประกอบกัน เป็นชนชั้นนำทางการเมืองที่มีอำนาจ ต่างมีความสัมพันธ์ร่วมมือกันตลอดเวลา²

การค้นพบของ วิสุทธิ์ ธรรมวิริยะวงศ์ ที่ได้สรุปผลจากการศึกษา "ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทยศึกษา เฉพาะกรณีการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง" ว่านักธุรกิจชั้นนำของไทยมีแนวโน้ม เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้นในปัจจุบัน การเข้ามามีบทบาทมากขึ้นนอกเหนือจากการได้เปรียบคู่แข่งชั้นในการเลือกตั้ง เพราะมีฐานะทางด้านการเงินดีกว่ากลุ่มอาชีพอื่นแล้ว น่าจะเป็นเพราะด้วยความจำเป็นต้องการรักษาระบบ เศรษฐกิจแบบ เสรีนิยม หรือทุนนิยมให้คงไว้ เป็นการต่อต้านกระแสความเคลื่อนไหวของฝ่ายที่ต้องการล้มล้างหรือ เปลี่ยนแปลงระบบทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม

¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง กับการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจโดยเอกชนในประเทศไทย" เอกสารการสัมมนาเศรษฐศาสตร์การเมือง, ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2522 และ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย" วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 10 เล่มที่ 3 กันยายน 2524, หน้า 6-39.

² Likhit Dhiravegin, "The Power Elites in Thailand : A General Survey with a Focus on the Civil Bureaucrats" in Elites and Development, ed. Arnold Wehmoerner, Bangkok : Fredrich - Ebert-Stiftung, 1975, p. 88.

ก็ตามบทบาทของชนชั้นนำทางธุรกิจไทยก็ผูกพันกับกลุ่มชนชั้นนำทางทหาร และข้าราชการ
 1
 พลเรือน

และการค้นพบของวิชัย รูปขำดี ที่ปรากฏในการศึกษา "นโยบายพัฒนาสังคม
 ต่อเกษตรกรไทย" ว่าโครงสร้างของสังคมไทยประกอบด้วยคน 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มชน
 ชี้นำ และกลุ่มประชาชนทั่วไป กลุ่มชนชี้นำประกอบด้วย ข้าราชการ นายทุนและ
 2
 ปัญญาชน ทั้ง 3 ฝ่ายได้รวมตัวเป็นกลุ่มเดียวกันในโครงสร้างของระบบสังคม มีความ
 สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในฐานะผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วม
 กันตลอดเวลา กล่าวคือ นายทุนพึ่งปัญญาชนในด้านการประกอบการและด้านวิชาการและ
 พึ่งข้าราชการในด้านการอำนวยความสะดวกและการมีอภิสิทธิ์ทางธุรกิจ ซึ่งเป็นวิธีหนึ่ง
 จะทำให้ได้กำไรสูงสุดโดยการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการและปัญญาชนทั้งโดย
 ทางตรงและโดยวิธีเคลือบแฝงต่าง ๆ กลุ่มข้าราชการโดยทั่วไปมักมีรายจ่ายมากเมื่อ
 เทียบกับรายได้ จึงยินดีที่จะค้ากับฝ่ายนายทุนและพ่อค้าหรือหาทางชดเชยความไม่สมดุลย์
 3
 ทางเศรษฐกิจของตน

โดยสรุปการกล่าวถึงประเภทและความสัมพันธ์ของชนชั้นนำในส่วนนี้ ก็เพื่อนำ
 ไปสู่ความเข้าใจในการวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย
 ช่วงปี 2522-2525 ว่าชนชั้นนำทางการเมืองที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนด

¹
 วิสุทธิ ธรรมวิริยะวงศ์, "ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย ศึกษาเฉพาะ
 กรณีการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง," สารนิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขา
 วิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2524, หน้า 59.

²
 วิชัย รูปขำดี, "นโยบายพัฒนาสังคมต่อเกษตรกรไทย," ใน นโยบายสังคม
 คิดและการศึกษาเฉพาะกรณี ชัดติยา กรรณสูตร บรรณาธิการ โครงการส่งเสริมเอก-
 สารวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ร่วมกับสำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526, หน้า
 165.

³
 เรื่องเดียวกัน, หน้า 166.

นโยบายดังกล่าวมีกี่ประเภท อะไรบ้าง และโดยทั่วไปชนชั้นนำทางการเมืองเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างไร และความสัมพันธ์ดังกล่าวน่าจะไปมีผลต่อการใช้อำนาจอิทธิพล ตลอดจนความร่วมมือในการกำหนดนโยบายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

โดยทั่วไปในการกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาค่าหนึ่งถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบายอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความถูกต้องสมบูรณ์ เหมาะสมกับสภาพสังคมในขณะนั้น อีกทั้งสามารถนำเอานโยบายที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายได้โดยง่ายสะดวก รวดเร็วและประหยัด ปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการพิจารณามีหลายปัจจัย เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยทางการเมือง ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการทางด้านนโยบายพบว่า ปัจจัยเหล่านี้ มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย จะต่างกันก็ตรงที่ว่าบางท่านอย่างเช่น Thomas R. Dye, Ira Sharkansky และ Richard I. Hofferbert ได้ค้นพบจากการศึกษาวิเคราะห์นโยบายประเภทต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลกว่าปัจจัยทางการเมือง¹ William Keech และ James W. Prothro ก็พบในลักษณะอย่างเดียวกันคือพบว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าปัจจัยทางการเมือง²

¹ Thomas R. Dye, Politics Economics and the Public Policy Outcomes in the American States, Chicago, Rand McNally 1966, pp. 291-295. Ira Sharkansky & Richard Hofferbert "Dimension of State Politics, Economic and Public Policy" American Political Science Review, 63 (September 1969).

² William Keech & James W. Prothro, "American Government" Journal of Politics (May 1968), pp. 348-439.

ขณะที่ Jame Hogan ค้นพบจากการศึกษาของตนในแคนาดาว่าปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมากกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม¹ เช่นเดียวกับกับการค้นพบของ Brain Fry และ Richard Winters ที่พบจากการศึกษาของตนในมลรัฐต่าง ๆ ของสหรัฐฯ ว่า ปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม² ขณะที่ Glenn Fisher ผู้ซึ่งศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐฯ กลับพบว่าทั้ง 3 ปัจจัยคือ ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ต่างก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายโดยทั่วไปไม่แตกต่างกัน³

อย่างไรก็ตาม แม้ผลของการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการทางด้านนโยบายจะพบว่าปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากน้อยต่างกัน แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ได้รับการคำนึงอยู่เสมอ เวลาที่มีการกำหนดนโยบาย

สำหรับในการศึกษาวิจัยนี้จะมุ่ง เฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องของเวลาและข่าวสาร ข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่จะนำมาพิจารณาเพราะคิดว่าน่าจะมีอิทธิพลหรือผลต่อการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ในที่นี้หมายถึงปัจจัยที่เมื่อเวลาที่มีกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลจะต้องนำปัจจัยดังกล่าวมาพิจารณาด้วยทุกครั้ง

¹ James B. Hogan, "Structure and Public Policy : A Longitudinal Study of Mexico and Canada," Comparative Politics, 4 July 1972, pp. 501-502.

² Brain R. Fry and Richard F. Winters, "The Politics of Redistribution" American Political Science Review, 64 June 1970, pp. 508-522.

³ Glenn W. Fisher, "Interstate Variation in State and Local Government Expenditures," National Tax Journal 17 (March 1964) pp. 57-74.

ในกรณีของชาวไร่อ้อย ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ต้นทุนในการผลิตอ้อย เช่น ค่าเตรียมดิน ค่าแรงปลูกอ้อย ค่ากำจัดวัชพืช ค่าเช่าที่ดิน ค่าดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายในการตัดอ้อย เป็นต้น

ในกรณีของโรงงานน้ำตาล ปัจจัยทางเศรษฐกิจได้แก่ ต้นทุนในการผลิตน้ำตาลที่ได้จากการรวมต้นทุนการผลิตที่เป็นต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร ต้นทุนค่าอ้อยและต้นทุนในการบรรจุเข้าด้วยกันแล้วหักด้วยรายได้จากการขายกากน้ำตาล อย่างไรก็ตามต้นทุนการผลิตน้ำตาลโดยทั่วไปมักจะมาจากค่าอ้อยถึงร้อยละ 70 เมื่อเป็นเช่นนี้ราคาที่ได้รับซื้ออ้อยจึงเป็นปัจจัยที่กำหนดต้นทุนการผลิตน้ำตาล นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับราคาน้ำตาลดิบในตลาดโลกและราคาน้ำตาลทรายในประเทศ สτόคของน้ำตาลทั้งภายในและภายนอกประเทศ¹

กระบวนการขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายโดยทั่วไปถือเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของทุกระบบการเมือง ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเฉลียวฉลาดสุ่มรอบคอบระมัดระวัง มิฉะนั้นแล้วนโยบายที่กำหนดขึ้นมาแทนที่จะก่อให้เกิดผลดีหรือประโยชน์แก่ประเทศชาติอาจกลับเป็นผลเสียหรือโทษนานับประการแก่ประชาชนและประเทศชาติได้

การศึกษาการกำหนดนโยบายโดยทั่วไปจะ เป็นการศึกษาขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือ

¹ นิพนธ์ พัวพงศธร, ปราณี ทินกร, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์และวิไลวรรณวรรณนิธิกุล "อ้อยไม่หวานน้ำตาลทำพิษ," บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์และการเมือง ร่าง พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2522, มติชนสุดสัปดาห์ อาทิตย์ที่ 9 ตุลาคม 2526 ฉบับที่ 2045/2/1, หน้า 17-19.

หลายขั้นตอน เรียงกันก็ได้¹ สำหรับการศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาหลายขั้นตอน เรียงกันไปโดย
กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการของการตัดสินใจกำหนดนโยบายออกเป็นดังนี้*

- ขั้นที่ 1 ขั้นริเริ่มนโยบาย
- ขั้นที่ 2 ขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล
- ขั้นที่ 3 ขั้นยกร่างนโยบาย
- ขั้นที่ 4 ขั้นวางหรือกำหนดนโยบาย
- ขั้นที่ 5 ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นที่ 6 ขั้นผลกระทบของนโยบาย
- ขั้นที่ 7 ขั้นประเมินผลนโยบาย**



¹
สุจิตรา บุญรัตนพันธุ์, "นโยบายสาธารณะและการบริหารพัฒนา," บท
ความทางวิชาการ เสนอประกอบการสัมมนา เรื่อง "การบริหารการพัฒนา" จัดโดยคณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วันที่ 26-27 ธันวาคม พ.ศ. 2510
สัมมนา 1 ตึก 3 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ห้อง 5.

* แต่ในการศึกษาวิจัยนี้จะขอพิจารณาแค่ขั้นที่ 5 ทั้งนี้เพราะมีปัญหาในแง่ของข้อ
จำกัดทางด้านเวลา ข้อจำกัดทางด้านข่าวสารข้อมูลที่จะนำมาวิเคราะห์.

** การจำแนกขั้นตอนของการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะนักวิชาการมีลักษณะ
แตกต่างกันไป อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Harold D. Lasswell, The
Future of Political Science, New York, Prentice - Hall, 1963, pp.
15-25. Charles Lindholm, The Policy Making Process, Englewood Cliffs,
N.J. Prentice - Hall, 1968, p. 4. Ralph C. Davis, The Fundamental
of Top Management, New York : Harper & Brothers, 1951, pp. 190-199.
James E. Anderson, op.cit., p. 26.

ขั้นที่หนึ่ง ขั้นริเริ่มนโยบาย เป็นขั้นของการเริ่มเสนอแนะว่าประเด็นหรือปัญหาใด เป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่รัฐบาลจะต้องนำมาพิจารณา บทบาทนี้โดยทั่วไป เป็นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองหรืออาจจะ เป็นกลไกของรัฐเอง

ขั้นที่สอง ขั้นรวบรวมข่าวสารข้อมูล เพื่อเป็นหลักประกันว่าการริเริ่มนโยบาย ในขั้นที่หนึ่ง เป็นสิ่งที่สามารถนำเอามาปฏิบัติได้จึงต้องมีการรวบรวมข่าวสารข้อมูลที่มีอยู่ใน ขณะนั้นให้มากและถูกต้องตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด บทบาทนี้โดยทั่วไปอาจจะ เป็นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองตลอดจนกลไกของรัฐ

ขั้นที่สาม ขั้นยกร่างนโยบาย เมื่อได้มีการรวบรวมข่าวสารข้อมูลที่อาจจะได้ มาจากกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองหรือจากกลไกของรัฐเองที่ข่าวสารข้อมูล เหล่า นั้นสามารถนำมากำหนดนโยบายและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ก็จะมีการดำเนินการยกร่างเป็นนโยบาย ซึ่งบทบาทการยกร่างโดยทั่วไป เป็นบทบาทของกลไกของรัฐ

ขั้นที่สี่ ขั้นวางหรือกำหนดนโยบาย เมื่อทางกลไกรัฐที่มีหน้าที่ยกร่างนโยบาย ได้ยกร่างนโยบายดังกล่าวเสร็จ เรียบร้อยก็จะ เสนอร่างนั้นให้กับคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้วาง กำหนดนโยบายพิจารณา หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาดูว่า เห็นด้วยกับร่างที่ เสนอมาในขั้นที่สามหรือไม่ ถ้าเห็นว่ายังมีปัญหา ก็อาจจะส่งร่างนั้นกลับไป เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อให้ร่างนั้นมีความถูกต้องสมบูรณ์สามารถนำไปใช้ในการแก้ไข ปัญหาได้ แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีปัญหา เพราะร่างที่เสนอมามีความถูกต้องสมบูรณ์แล้วคณะ รัฐมนตรีก็จะดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายในรูปของการลงมติ

ขั้นที่ห้า ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ บทบาทหน้าที่ในขั้นนี้ โดยทั่วไป เป็นเรื่องของ กลไกรัฐได้แก่ข้าราชการ

รูปแบบวิธีการใช้อำนาจอิทธิพลกับกระบวนการขั้นตอนในกำหนดนโยบาย

อำนาจอิทธิพล เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อรัฐศาสตร์ ไม่แต่เพียงนัยทางทฤษฎี หากแต่มีความสำคัญอย่างใหญ่หลวงในทางปฏิบัติ การดำเนินการหรือการกระทำทางการเมืองใด ๆ มักจะขึ้นอยู่กับความเชื่อเกี่ยวกับธรรมชาติของอำนาจ การแบ่งสรรอำนาจ การดำเนินการและการใช้อำนาจจนกระทั่งนักวิชาการบางท่านกล่าวว่าการศึกษารัฐศาสตร์โดยเนื้อแท้เป็น เรื่องของการศึกษาในเรื่องอำนาจ เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่จะทำการ

ศึกษา คือ เรื่องนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องผลประโยชน์ที่ดำเนินไปอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะระหว่างตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนทางโรงงานน้ำตาลตลอดจนผู้ส่งน้ำตาลเป็นสินค้าออก เพราะทั้ง 2 ฝ่ายต่างเป็นศัตรูเศรษฐกิจทั้งคู่ ดังนั้นจึงน่าจะมีการใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อนโยบายที่ออกมา เป็นประโยชน์กับฝ่ายคนมากที่สุด รูปแบบวิธีการใช้อำนาจอิทธิพลที่จะนำมาศึกษาในที่นี้แบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ¹ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง เป็นรูปแบบวิธีการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวน (persuasion) รูปแบบของการใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจอิทธิพลต่ออีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่ฝ่ายแรกไม่ได้ให้คำมั่นสัญญาหรืออยู่เชิงคุกคาม (ว่าจะมีการให้รางวัลหรือมีการลงโทษ) รูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการใช้การชักชวนคือ การคาดหวังข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล และการโฆษณาชวนเชื่อ

การคาดหวัง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยทั่วไปอาจจะได้รับอิทธิพลจากการคาดหวัง โดยเฉพาะการคาดหวังที่ทำให้มีการประพฤติปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่ได้จัดตั้งขึ้นมา การคาดหวังนี้หากได้รับการประพฤติปฏิบัติตามมากขึ้น ๆ อาจจะพัฒนาเป็นข้อเสนอได้

ข้อเสนอ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนที่มีจุดมุ่งหมายให้บุคคลประพฤติปฏิบัติตาม โดยทั่วไปการประพฤติปฏิบัติตามจะมีอย่างน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับข้อเสนอด้วยว่ามีลักษณะเช่นไร

การให้ข่าวสารข้อมูล กล่าวได้ว่า เป็นรูปของการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนนี้มีอิทธิพลต่อบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร สถาบัน อีกรูปแบบหนึ่งซึ่งใช้กันมากในทางการเมืองที่การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ผลประโยชน์ดำเนินไปอย่างเข้มข้น

การโฆษณาชวนเชื่อ เป็นรูปแบบของการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนที่กล่าวได้ว่ามีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ การใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบนี้โดยนำไป

¹ Bertram M. Gross, The Managing of Organization : The Administrative Struggles, 2 Vols New York : Free Press, 1964, pp. 782-794.

นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายในกรณีของภาค เอกชนและภาครัฐบาล

รูปแบบที่สอง เป็นรูปแบบวิธีการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการใช้ความกดดัน (pressure) รูปแบบของการใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายแรกใช้อิทธิพลต่อฝ่ายหลังแล้วฝ่ายแรกพยายามให้ฝ่ายหลังยอมรับแนวทางการประพฤติกฎปฏิบัติที่พึงปรารถนา โดยฝ่ายแรกได้ให้คำมั่นสัญญากับฝ่ายหลังว่าอาจจะมีการให้รางวัลกรณีที่มีการยอมรับแนวทางหรืออยู่เชิงดูถูกความว่าจะมีการลงโทษ หากไม่มีการปฏิบัติตามรูปแบบ ตัวอย่างของการใช้ความกดดันคือการใช้กำลังการออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์และการต่อรอง

การใช้กำลัง เป็นรูปแบบของการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการใช้ความกดดันที่รุนแรงที่สุด นิยมใช้กันทั้งกรณีของการเมืองภายในและระหว่างประเทศ

การออกคำสั่ง เป็นรูปแบบของการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการใช้ความกดดันอีกรูปแบบหนึ่งแต่มีข้อจำกัดมาก เพราะบุคคลที่ใช้อำนาจนี้ได้ปกติแล้วจะต้องมีอำนาจที่ชอบธรรม เพราะถ้าหากไม่ชอบธรรมแล้วการที่จะให้บุคคล กลุ่มบุคคลปฏิบัติตาม เป็นเรื่องที่คาดหวังได้ยาก

การสร้างสถานการณ์ เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการใช้ความกดดันมักจะถูกนำมาใช้ในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งต้องการใช้การสร้างสถานการณ์ให้อีกฝ่ายหนึ่งยอมรับหรือตระหนักว่า เหตุการณ์ขณะนี้เลวร้ายและได้ทำการคาดการณ์ล่วงหน้าว่า เมื่อนำวิธีการดังกล่าวมาใช้แล้วจะบรรลุผล

การต่อรอง เป็นรูปแบบสุดท้ายของการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการใช้ความกดดัน โดยทั่วไปแล้วมีลักษณะยืดหยุ่นและแพร่หลายกว่ารูปแบบอื่นมาก เพราะสามารถหลีกเลี่ยงการขัดแย้ง การปะทะระหว่างกัน การทำให้ทรัพยากรสิ้นเปลือง การทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งล้มเหลวตายจากได้

รูปแบบของการใช้อำนาจอิทธิพลดังกล่าว เป็นรูปแบบที่จะได้นำมาพิจารณาในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบายการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายไม่ว่าจะเป็นขั้นที่ 1 ซึ่งเป็นขั้นริเริ่มหรือขั้นที่ 5 ซึ่งเป็นขั้นของการผ่านนโยบายไปปฏิบัติ ว่าได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลรูปแบบใดในแต่ละขั้นตอน โดยเฉพาะการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปแบบของการชักชวน

ได้มีการดำเนินการผ่านบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือสถาบันใดบ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือสถาบันนั้น เป็นอย่างไร ซึ่งในการศึกษานี้จะขอจำกัดขอบเขต เฉพาะ

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคลที่เป็นข้าราชการ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งที่มาของการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านในกรณีของบุคคลดังกล่าวนี้อาจสืบเนื่องมาจากการมีความสัมพันธ์กัน เป็นส่วนตัว เช่น เป็นเพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนร่วมสถาบันการศึกษาหรือเป็นญาติ ญาติของเพื่อน รวมทั้งความสัมพันธ์ที่เกิดจากการที่อยู่ในกลุ่มสังคมที่มีความผูกพันกันมานานบางประการ เช่น เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา เป็นต้น

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคลที่เป็นนักการเมืองระดับสูง อาทิเช่น นายกรัฐมนตรี เป็นต้น และนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มคน อาทิเช่นระดับที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งในหลายกรณีได้มีการใช้อำนาจอิทธิพลในรูปของการชักชวนโดยผ่านนักการเมืองทั้งระดับสูงและระดับที่เป็นตัวแทนของกลุ่มของตน เพราะเห็นว่านักการเมืองนั้น ๆ อาจมีตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่สามารถผลักดันข้อเรียกร้องหรือความต้องการของตนให้บรรลุได้ ซึ่งโดยทั่วไปนักการเมืองมักจะทำให้ความร่วมมือ เพราะถือว่าเป็นการแลกเปลี่ยนประโยชน์กับตน

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านพรรคการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นสื่อกลางของการใช้อำนาจอิทธิพลอีกส่วนหนึ่งได้ และส่วนมากพรรคจะให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปพรรคต้องการสนับสนุนในการลงคะแนนเสียง เวลาที่มีการเลือกตั้ง ถ้าขาดการสนับสนุนพรรคก็อาจจะหมดโอกาสเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง สนับสนุนพรรคนอกจากการสนับสนุนในเรื่องของการลงคะแนนเสียงแล้ว อาจจะสนับสนุนในรูปของการให้เงินให้กับพรรคก็ได้

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในฐานะ เป็นผู้อนุมัตินโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย การใช้อำนาจอิทธิพลนอกจากจะกระทำผ่านบุคคล องค์กรหรือสถาบัน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังสามารถดำเนินการผ่านองค์กรหรือสถาบัน เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัตินโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายได้อีก ซึ่งที่ผ่านมามีชนชั้นนำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นชนชั้น

นำทางการ เมืองที่เป็นนักธุรกิจหรือชนชั้นนำทางการเมืองที่เป็นตัวแทนชาวไร่อ้อย มักจะมีการใช้อำนาจอิทธิพลผ่านองค์การหรือสถาบันดังกล่าวเสมอ ๆ ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่ออกมา เป็นประโยชน์กับฝ่ายตนมากที่สุด

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านสื่อมวลชน โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ในรูปของการแถลงข่าวการให้ข่าวสารข้อมูล ซึ่งก็เป็นอีกวิธีหนึ่ง ที่ถึงแม้จะไม่ใช่วิถีของการใช้อำนาจอิทธิพลโดยตรง เหมือนกรณีของบุคคล องค์การ หรือสถาบันที่กล่าวข้างต้น แต่วิธีนี้บางครั้งก็สามารถทำให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มตนบรรลุผลได้

การเข้าถึงและทรัพยากรทางการเมือง

¹ การเข้าถึง (access)

การใช้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคล องค์การ สถาบันดังกล่าวข้างต้น โดยทั่วไปจะ เป็นการแสดงลักษณะของการเข้าถึง (access) ที่เป็นหนทางที่จะทำให้ชนชั้นนำแต่ละฝ่ายสามารถมีอิทธิพล เหนือนโยบายและการตัดสินใจของฝ่ายที่มีหน้าที่ใน เรื่องนี้ได้

การเข้าถึง จะช่วยตอบคำถามว่าทำไมชนชั้นนำฝ่ายหนึ่งจึงสามารถมีอิทธิพล เหนือนโยบายของฝ่ายที่มีหน้าที่ใน เรื่องนี้มากกว่าชนชั้นนำอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งการที่ชนชั้นนำฝ่ายแรกสามารถมีอิทธิพล เหนือนโยบายมากกว่าฝ่ายหลัง อาจเป็นเพราะฝ่ายแรกสามารถเข้าถึงฝ่ายที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายได้มากกว่า ทั้งนี้เพราะฝ่ายแรกมีวิธีการกลยุทธ ช่องทางที่จะเข้าถึง ตลอดจนจุดเข้าถึง (access point) ที่ดีกว่า

เมื่อเป็นเช่นนี้ในการพิจารณาการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในการผลักดันนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้ออกมาอยู่ในแนวที่ตนต้องการ โดยผ่านบุคคล องค์การ สถาบัน นอกจากจะพิจารณาว่ามีความสัมพันธ์กับบุคคล องค์การ สถาบันดังกล่าวอย่างไรแล้ว จะพิจารณาลักษณะของการเข้าถึง (access) ด้วย

¹
อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม" เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527, หน้า 507-508.

1

ทรัพยากรทางการเมือง

ในการใช้อำนาจอิทธิพลหลักต้นนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลให้ออกมา อยู่ในแนวที่ต้องการ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในรูปของการชักชวน หรือในรูปของความกดดันจะได้ผลมากน้อยเพียงใด นอกจากจะขึ้นอยู่กับว่าได้อำนาจอิทธิพลผ่านบุคคลระดับไหน ผ่านองค์การสถาบันระดับใด องค์การสถาบันดังกล่าวมีความสำคัญเช่นไร มีความสัมพันธ์กับบุคคล องค์การ หรือสถาบันดังกล่าวอย่างไร เป็นต้นว่ายังน่าจะขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) ที่แต่ละฝ่ายมี เพราะทรัพยากรทางการเมืองอันได้แก่ ลักษณะของผู้นำ ความมั่งคั่ง ความเป็นปึกแผ่นของการรวมตัวของกลุ่ม การกระจายตัวทางด้านพื้นที่ การรู้จักวิธีการเข้าพบผู้นำรัฐบาล ศิลปะในการใช้อำนาจอิทธิพลและการมีอำนาจหน้าที่ เป็นต้น จะเป็นเครื่องชี้ว่าฝ่ายใดจะสามารถรวมพลังในการต่อสู้เรียกร้องผลประโยชน์ในรูปของการใช้อำนาจอิทธิพลหลักต้นนโยบายให้ออกมาอยู่ในแนวที่ตนต้องการได้มากกว่ากัน ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปฝ่ายที่มีทรัพยากรทางการเมืองมากมักจะมีแนวโน้มของการใช้อำนาจอิทธิพลหลักต้นนโยบายได้มาอยู่ในแนวที่ตนต้องการได้ผลมากกว่า แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นย่อมขึ้นอยู่กับทักษะและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองเหล่านั้นด้วย

1

อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Prentice - Hall, 1963), pp. 15-16. Warren F. Illcman and Norman I. Uphoff, The Political Economy of Change (Berkely, 1969), pp. 49-51. มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม" อ่างแล้ว, หน้า 508. และ สุจิต บุญบงการ, "อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง จอมพล ป.พิบูลสงคราม กับ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, อ่างแล้ว, หน้า 84-87.

เมื่อ เป็น เช่นนี้ในการพิจารณาการใช้อำนาจอิทธิพลของบรรดาชนชั้นนำทางการเมืองในการผลักดันนโยบายการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายให้ออกมาอยู่ในแนวที่ต้องการ จึงจะนำเรื่องของทรัพยากรทางการเมืองที่ชนชั้นนำที่แต่ละฝ่ายมี ตลอดจนความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองเหล่านั้นมาพิจารณาประกอบด้วย โดยในการศึกษานี้จะขอนำมาพิจารณา เฉพาะเรื่องความเป็นบิกแบงของการรวมตัวของกลุ่ม การรู้จักวิธีการเข้าพบผู้นำรัฐบาล ศิลปะในการใช้อำนาจอิทธิพลการมีอำนาจหน้าที่เท่านั้น