

บทที่ 2

แนวความคิดในทางทฤษฎี

การศึกษาเรื่องการเมืองในเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับแนวความคิดทางการเมือง ผู้วิจัยได้นำแนวความคิดทางทฤษฎีมาเป็นกรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหาร แนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองกับการบริหาร แนวความคิดผู้อุปถัมภ์และผู้ให้อุปถัมภ์ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล

ในการศึกษาวิเคราะห์ระบบการเมืองทั้งระบบนั้น แกเบรียล อัลมอนด์ นักวิชาการที่ใช้แนวทางการศึกษาที่เน้นแบบโครงสร้าง หน้าที่ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับระบบและวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของระบบการเมืองไว้ดังนี้คือ¹

ประการแรก ระบบการเมืองมีคุณสมบัติเด่นที่แตกต่างกันไปจากระบบอื่น ๆ ตรงที่ว่าเป็นระบบที่มีการใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามได้ซึ่งทำให้ระบบการเมือง มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวสามารถแยกตัวออกจากระบบอื่นและจากสภาพแวดล้อมได้

ประการที่สอง ระบบจะต้องประกอบขึ้นด้วย "หน่วย" ต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นกับหน่วยใดของระบบจะกระทบต่อหน่วยอื่นเช่นกัน

ประการที่สาม ระบบการเมืองประกอบด้วย โครงสร้างทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและระบบย่อยโครงสร้างของระบบการเมืองประกอบขึ้นด้วยบทบาทมากมาย ต่างก็จะมีบทบาทในการดำเนินกิจการทางการเมืองอย่างมีแบบแผน มีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน การดำเนินโครงสร้างต่าง ๆ จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความอยู่รอดให้กับระบบด้วยกันทั้งสิ้น

สำหรับหน้าที่ (function) ของระบบนั้นได้แบ่งแยกการปฏิบัติหน้าที่ของระบบแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. หน้าที่ด้านความสามารถของระบบ

หน้าที่ความสามารถของระบบได้แก่ ความสามารถที่จะปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของระบบนั้นก็คือ ด้านศึกษาพฤติกรรมของระบบในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยและ

¹ Gabriel A. Almond; "Introduction: A functional Approach to Comparative Politics," in Gabriel A. Almond and James. S. Coleman, The Politics of Developing Areas (Princeton : Prinaton University Press, 1960)

ระหว่างระบบกับสภาพแวดล้อม และความสัมพันธ์กับระบบในความสัมพันธ์อื่น ๆ ความสามารถนี้แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทคือ

1.1 ความสามารถในการบังคับบัญชาและสั่งการ

1.2 ความสามารถในการระดมทรัพยากร เข้ามาสู่ระบบ ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของระบบการเมืองแบบเผด็จการ เพราะเป็นระบบการเมืองที่สกัดกั้นความต้องการและไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชน กลุ่มสังคมและนานาชาติ ขณะเดียวกันก็เป็นระบบที่สามารถระดมทรัพยากรโดยการเรียกเก็บภาษีอากร และการบังคับใช้แรงงานจากประชาชนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ ก็มีความแตกต่างจากระบบการเมืองแบบฟาสซิสต์ ซึ่งเป็นระบบเผด็จการเหมือนกัน ตรงที่ความสามารถในการระดมทรัพยากร

1.3 ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากร คือ การจัดสรรทรัพยากรในระบบการเมืองสำหรับการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลจะต้องรับฟังข้อเรียกร้องหรือมติจากมหาชน และทำการตัดสินใจหรือการที่จะดำเนินนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยปกติแล้ว การจัดสรรทรัพยากรมักเกิดขึ้นภายหลังจากการตัดสินใจของรัฐบาล ที่เกิดขึ้นภายใต้ข้อเรียกร้องของระบบ

1.4 การตอบสนองความต้องการ หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่จัดขึ้นเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของระบบ แนวทางการศึกษาของระบบการเมืองโดยดูจากหน้าที่ และความสามารถของระบบในการดำเนินการศึกษาจึง หมายถึง การจัดกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นปัจจัยเข้าสู่ระบบการเมืองและดูผลผลิตลอกจากระบบการเมืองด้วย โดยดูว่าระบบการเมืองจะมีปฏิกริยาอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง และถูกอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมของระบบเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองอย่างไรด้วย เป็นต้น

2. หน้าที่ด้านการแปรรูป

เป็นการใช้ปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตของระบบถือเป็นหน้าที่ภายในเปรียบเสมือนการทำหน้าที่ย่อยอาหาร การรับถ่ายและการหมุนเวียนโลหิตซึ่งหมายถึงนโยบายต่าง ๆ ในร่างกายของระบบร่างกายมนุษย์ ในระบบการเมืองนั้น หน้าที่ด้านการแปรรูป ปัจจัยนำเข้าเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองเป็นนโยบาย และการตัดสินใจของผู้นำและรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตาม

3. หน้าที่ด้านการธำรงรักษาระบบและการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดของระบบ

ในการทำงานของรดยนต์นั้นรดยนต์จะสามารถวิ่งไปบนถนนได้เป็นอย่างดี ก็จะต้องมีการหล่อลื่น การซ่อมบำรุงและการเปลี่ยนอะไหล่รดยนต์ของชิ้นส่วนที่เสียไป สำหรับระบบการเมืองก็เป็นเช่นกันจะต้องมีการดูแลบทบาทต่าง ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระบบด้วย บทบาทของนักการทูต ทหาร เจ้าหน้าที่ตุลาการ นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้พิพากษา ครู อาจารย์ และนิสิตนักศึกษา จะต้องมิตัวตายตัวแทนเช่นกัน คือ จะต้องมีการเลือกสรรชนรุ่นใหม่ ให้เข้ามาเรียนรู้เพื่อจะสามารถทำหน้าที่ในบทบาทที่แตกต่างกันแทนคนรุ่นเก่าที่จะต้องเกษียณอายุตัวเองไปตามกาลเวลาได้ หน้าที่ในการอบรมกล่อมเกลามาเพื่อคัดเลือกสมาชิกของสังคมให้เข้ามา มีบทบาททดแทนกันนี้ถือว่ามีค่ามาก เพราะช่วยให้ระบบสามารถปรับตัวเพื่อความอยู่รอดได้ และสามารถธำรงรักษาระบบให้คงอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและกาลเวลาได้²

แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการบริหาร

แนวความคิดที่ว่าการบริหารหรือระบบบริหารเป็นเครื่องมือของการเมือง เป็นหลักการที่อยู่ในระบบการเมืองตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ในระบบการเมืองตะวันตกสถาบันทางการเมืองมีความแข็งแรง มีความต่อเนื่องและสามารถควบคุมกลไกการบริหารให้เป็นเครื่องมือรับใช้ การกำหนดนโยบายของนักการเมืองได้ นอกจากนี้การให้ความสำคัญแก่นักการเมืองในการกำหนดนโยบาย และข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ยังได้รับการยอมรับจากประชาชนโดยทั่วไปจากตัวนักการเมืองเอง และจากข้าราชการประจำว่าเป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่พึงปรารถนา จนถึงเป็นกติกากฎการบริหารราชการที่สำคัญประการหนึ่งควบคู่ไปกับกติกากฎการปกครองประเทศอื่น ๆ ตามที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือประเพณีการปกครอง (ในกรณีที่ไม่มีการหมายรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร) อีกด้วยการเมืองกับการบริหารจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างสูง

ลักษณะของกิจกรรมทางการเมืองกับลักษณะของกิจกรรมด้านการบริหารนั้น แม้ว่าจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกก็ตาม แต่บทบาทและการปฏิบัติตัวของนักการเมือง

² Gabriel, Almond and Bingham Powell, Comparative Politics: A Developmental Approach (Boston : Little Brown Company, 1966). Pp. 25-133.

การนำเอาแนวคิดนี้มาใช้ก็เพื่อจะได้ชี้ให้เห็นว่าความต้องการครอบครองที่ดินเป็นปัจจัยนำเข้าไปในระบบต้องแปรสภาพความต้องการนั้นออกมาในรูปของนโยบายในด้านออกเอกสารสิทธิที่ดินตามความต้องการของนักการเมือง

กับข้าราชการประจำนั้นสามารถแยกแยะออกได้ว่าต่างทำหน้าที่และบทบาทคนละอย่าง ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดนี้มีอยู่จริง และต่างฝ่ายต่างยอมรับว่าการเมืองกับการบริหารนั้นต้องเป็นไปอย่างควบคู่กัน ข้อสำคัญก็คือ ภายใต้อาณัติของนักการเมืองจะปล่อยให้ข้าราชการประจำมีอิสระ โดยไม่ถูกครอบงำโดยอิทธิพลทางการเมืองมากนักเพียงไรในสภาพการณ์อย่างไรที่ข้าราชการประจำสามารถวางตัว "เป็นกลางทางการเมือง" ได้ ในทำนองเดียวกันข้าราชการประจำจะยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของนักการเมือง ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนว่ามีอยู่มากน้อยเพียงไรขอบเขตของกิจกรรม หรือการตัดสินใจที่เป็นนโยบาย ซึ่งเป็นขอบข่ายอำนาจหน้าที่นักการเมืองนั้นมีอยู่กว้างขวางเพียงใด

การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า (value judgement) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายในแนวนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่นๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าได้ก็ เพราะการที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ และสะท้อนเจตนาารมณ์และความต้องการของประชาชน.

พิจารณาในแง่นี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (ends) กับวิธีการ (means) กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐเพื่อการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคม ในการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดแต่ความต้องการของกลุ่มคนในสังคมมีอยู่มากมายนี้ ผู้ที่ใช้อำนาจจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐ และใช้เป้าหมายนี้เป็นเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าวการบริหารจึงเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเป้าหมายโดยลักษณะของมันเป็นเรื่องของนามธรรม ซึ่งไม่อาจอาศัยแต่เพียงจินตนาการในการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ดี และเหมาะสมสำหรับสังคมได้ หากจะต้องได้รับการสนับสนุนจากข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ข้าราชการซึ่งเป็นผู้บริหารกิจการของรัฐ ดังนั้นนักบริหารจึงมักจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายด้วยเสมอ

การแยกการบริหารออกจากการเมือง Woodrow Wilson (1987) ได้เสนอกรอบแนวคิดในเรื่องการแยกการบริหารออกจากการเมือง ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า ฝ่ายบริหารมีภาระหน้าที่หลัก ซึ่งก็คืองานประจำเป็นงานที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือฝ่ายการเมืองได้กำหนดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน้าที่ของฝ่ายบริหารคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหน้าที่ของฝ่ายการเมืองก็คือการกำหนดนโยบายหรือหน้าที่ในการออกกฎหมายนั่นเอง วัตถุประสงค์ของการแยก

การบริหารออกจากการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐนั้นก็เพื่อให้ข้าราชการสามารถบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ทำให้การบริหารบ้านเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อมีการแยกการบริหารออกจากการเมือง สิ่งก็ตามมาก็คือการปฏิรูประบบการบริหาร (administrative reform) เพื่อให้มีระบบบริหารที่ดีและมีรูปแบบขององค์การที่มีประสิทธิภาพ³

ในตัวของระบบการเมืองที่เห็นว่ากลุ่มเป็นพื้นฐานสำคัญนั้น บุคคลแต่ละคนสามารถตอบสนองความต้องการและแสวงหาผลประโยชน์ของเขาได้ ด้วยการเข้าไปร่วมกับบุคคลอื่นซึ่งมีความต้องการและผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน และพยายามใช้อิทธิพลของกลุ่มผลักดันให้รัฐบาลออกกฎหมายหรือนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม และเมื่อมีกฎหมายออกมาแล้วกฎหมายนั้นก็จะใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากบุคคลแต่ละคนเข้ามารวมกลุ่มกันเพราะมีความต้องการเหมือนกันความจงรักภักดีของบุคคลจึงมีต่อกลุ่ม ไม่ใช่ต่อบุคคลส่วนตัวที่เป็นหัวหน้ากลุ่มนั้นก็มีฐานะเท่าเทียมกันกับสมาชิกของกลุ่ม ตำแหน่งหัวหน้าเป็นเพียงผู้อำนวยการความสะดวกในการบริหารงานของกลุ่มเท่านั้น

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของคนในสังคมในอีกแบบหนึ่ง คือ ระบบอุปถัมภ์ มีการอธิบายแตกต่างกันออกไป

ลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ลูกน้องได้แก่

1. การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินร่วมกัน โดยแต่ละคนจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทรัพย์สินอาจ เป็นของบุคคลคนเดียวหรืออยู่ในความควบคุมของบุคคลคนเดียว
2. เนื่องจากลักษณะของปฏิสัมพันธ์ ของแต่ละคู่สัมพันธ์ที่แตกต่างกันจึงมีการให้ประโยชน์อย่างเป็นพิเศษต่อบางคนมากกว่าคนอื่น ๆ เช่นผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งให้ประโยชน์แก่ลูกน้อง ก. มากกว่า ลูกน้อง ข. แต่ให้ประโยชน์แก่ลูกน้อง ข. มากกว่าคนนอกที่ไม่ใช่ลูกน้องเป็นต้น

³ Weidner, "Development Administration: A New Focus Research" in Heady and Sybil L Stokes stokes SL. (eds) Paper in Comparative Public Administration, Ann Arbor, Michigan: Institute of public administration, 1962. pp97-108.

⁴ Carl Lande, Leader, Factions, and Parties: The Structure of Philippine Politics, (New Haven, Connecticut: Asia studies monograph no.6, 1966) p.142.

3. เนื่องจากความสัมพันธ์เช่นนี้มีลักษณะเปราะบาง เพราะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ดังนั้น การที่จะรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธ์ไว้ได้ ก็จะต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันอยู่อย่างต่อเนื่อง บุคคลแต่ละคนต่างมีของใช้อีกฝ่ายหนึ่งไม่มี และของที่ทั้งสองฝ่ายมีนั้นเป็นสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะได้

4. เนื่องจากความสัมพันธ์แบบนี้ประกอบด้วยบุคคลเพียง 2 คน ดังนั้นผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันจึงเป็นผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงเป็นการส่วนตัว เช่นการเอื้อผลประโยชน์ต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งมีอำนาจที่จะให้ผลประโยชน์เฉพาะอย่างแก่ลูกค้าได้ และพ่อค้าให้สิ่งของหรือเงินเป็นการแลกเปลี่ยนต่อการได้รับสิทธิบางอย่างจากเจ้าหน้าที่นั้น นอกเหนือไปจากนี้ ความสัมพันธ์ในด้านการร่วมมือกันเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ที่แต่ละคนมีความสนใจและต้องการหาความสนับสนุน แต่เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนผลตอบแทนโดยตรงเฉพาะตัว จะไม่ปรากฏ

อาจสรุปได้ว่ากรณีที่มีความสัมพันธ์เช่นนี้เกิดขึ้นก็เพราะในสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมากในด้านสถานะทางสังคม ความมั่งคั่ง และอำนาจ

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการเมืองนั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมแบบนี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างกันไปจากโครงสร้างทางการเมืองแบบกลุ่ม คือ⁵

1. ระบบนี้ขึ้นอยู่กับตัวผู้นำแต่เพียงผู้เดียว (ผู้อุปถัมภ์) ผู้นำเป็นผู้รวบรวมลูกน้อง
2. การก่อตัวและโครงสร้างของระบบมีผู้นำเป็นจุดศูนย์กลาง ไม่ใช่กลุ่มเป็นจุดศูนย์กลาง ผู้นำเป็นคนที่เกิดความสัมพันธ์

3. ความสัมพันธ์ในระบบเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งและระหว่างบุคคล 1 คน ในความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และลูกน้องนี้ ถ้าจะมีความรู้สึกร่วมกันระหว่างลูกน้องก็เป็นเพราะเหตุว่า เขาต่างถือว่ามีนายคนเดียวกัน

4. ผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้อุปถัมภ์และลูกน้องมีความสัมพันธ์ต่อกัน เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวที่เฉพาะเจาะจงมากกว่าผลประโยชน์ร่วมแบบกลุ่มวัตถุประสงค์ที่ผู้อุปถัมภ์ลูกน้องคงความสัมพันธ์ต่อกันไว้ ได้แก่การแสวงหาประโยชน์ของแต่ละคน

5. ผลประโยชน์ที่แต่ละคนแสวงหาผันแปรไปตามความแตกต่างทางฐานะอำนาจ เช่นผู้อุปถัมภ์ต้องการอำนาจและชื่อเสียงเกียรติยศ ส่วนลูกน้องต้องการความคุ้มครอง และเงิน เป็นต้น ดังนั้นถ้าผู้อุปถัมภ์อยากมีอำนาจมีเกียรติจำเป็นจะต้องมีบริวาร

6. สายใยแห่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับลูกน้องแต่ละคนขึ้นอยู่กับผลตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยแต่ละฝ่ายต้องพยายามทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเขามีค่าควรแก่การที่จะเป็น

⁵ Ibid., p.145

ผู้อุปถัมภ์หรือเป็นลูกน้อง แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งเห็นว่าลงทุนไปไม่คุ้มก็อาจถอนตัวออกจากการเป็นผู้อุปถัมภ์หรือลูกน้องได้ โดยลูกน้องอาจจะผละไปหาผู้อุปถัมภ์คนใหม่ และผู้อุปถัมภ์ก็เลิกให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้องคนนั้น

7. ความสัมพันธ์แบบนี้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงสูง และมีความไม่มั่นคงสูงผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งอาจมีลูกน้องเพิ่มขึ้นมากมาย หลังจากที่เขาได้ตำแหน่งสำคัญที่ควบคุมผลประโยชน์ซึ่งสามารถแจกจ่ายได้มาก แต่ถ้าเขาตกชั้นจากตำแหน่งไปจำนวนบริวารก็จะลดลงอย่างรวดเร็วตามไปด้วย ดังนั้น ผู้อุปถัมภ์จะมีบริวารมาน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งและอำนาจของเขาจะมีมากน้อยเพียงใด

8. ความสัมพันธ์แบบนี้มักจะประกอบไปด้วยการมีลูกน้องมากมายหลายชั้นตั้งแต่ที่ใกล้ชิดผู้อุปถัมภ์มากที่สุดไปถึงผู้ที่รู้จักคุ้นเคยกันเพียงเล็กน้อย ลูกน้องที่ใกล้ชิดเจ้านายมาก ๆ มักจะมีลูกน้องของตนเองด้วย ดังนั้นเขาจึงเป็นผู้อุปถัมภ์ย่อย ๆ เช่นกัน อย่างไรก็ตามเนื่องจากความสัมพันธ์แบบนี้ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน ที่จะต้องมีการพบปะติดต่อกันอย่างใกล้ชิดดังนั้นผู้ที่จะมาเป็นลูกน้องก็จะต้องแน่ใจว่าเขาสามารถเข้าถึงผู้อุปถัมภ์ ในกรณีนี้ลูกน้องที่เป็นผู้ใกล้ชิดเจ้านายจะมีอิทธิพลมาก เพราะเขาสามารถทำการติดต่อกับเจ้านายแทนลูกน้องคนอื่น ๆ ได้เช่นนัดหมายให้พบกัน ฯลฯ

ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ลูกน้องนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายไพร่ ในสังคมไทยโบราณและแม้แต่ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์เช่นนี้ก็ยังคงมีอยู่มาก แม้ว่าจะมีการนำโครงสร้างขององค์การสมัยใหม่มาใช้ก็ตามโครงสร้างสมัยใหม่ จึงกลายเป็นโครงสร้างซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ โดยที่โครงสร้างเดิมแบบอุปถัมภ์-ลูกน้องยังคงเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ไม่เป็นทางการและในทางปฏิบัติ มีความสำคัญและอิทธิพลมากกว่าความสัมพันธ์ทางการเมืองเสียอีก

การประยุกต์ใช้ตัวแบบผู้อุปถัมภ์ลูกน้องในการศึกษาการเมืองการบริหารไทย

ตัวแบบผู้อุปถัมภ์ลูกน้องนี้เป็นตัวแบบที่ผู้เขียนเห็นว่ามีความเหมาะสมกว่าตัวแบบอื่นที่จะนำมาใช้ศึกษาระบบการเมือง และวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองไทย เพราะโดยพื้นฐานแล้วสังคมไทยยังไม่พัฒนาจากโครงสร้างแบบผู้อุปถัมภ์ลูกน้อง ไปเป็นโครงสร้างแบบกลุ่มอิทธิพล แม้ว่าจะมีการจัดตั้งกลุ่มอย่างเป็นทางการ เช่น พรรคการเมืองหรือมีการจัดตั้งหน่วยราชการแบบสมัยใหม่ขึ้น แต่ภายในโครงสร้างที่เป็นทางการของพรรค และแผนภูมิกำหนดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ก็ยังคงมีโครงสร้างแบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง ซึ่ง

แม้จะไม่มีกรรยอมรับอย่างเป็นทางการ แต่มีอิทธิพลในการกำหนดพฤติกรรมของบุคคลในองค์การเป็นอันมาก

แม้ในหมู่กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ของไทยก็เช่นกัน พ่อค้าอาจมาร่วมกันเป็นสมาคมการค้า แต่การติดต่อกับรัฐบาลนั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างพ่อค้ากับผู้ที่มีอำนาจมากกว่าการพยายามจะแสดงอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายรัฐบาลแบบที่กระทำกันอยู่ในสหรัฐอเมริกา (lobbying) เนื่องจากพ่อค้ายังไม่มีอำนาจทางการเมือง และข้าราชการ ผู้ที่มีอำนาจแต่ไม่มีเงิน การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จึงเกิดขึ้น โดยพ่อค้ามีเงินให้ข้าราชการและข้าราชการอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ช่วยพ่อค้าในกิจการต่าง ๆ ในพรรคการเมืองก็เช่นกัน สมาชิกพรรคมักเป็นลูกน้องคนบางคนมากกว่าที่จะเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้ระเบียบวินัย หรืออำนาจของคณะกรรมการบริหารของพรรค ความจงรักภักดีมีต่อบุคคลมากกว่านโยบายของพรรค

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้องนี้ อาจเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์แบบกลุ่มได้ เมื่อสังคมและเศรษฐกิจได้เจริญก้าวหน้าขึ้น หรือมีกลุ่มแบบอุดมการณ์ (ideological group) เกิดขึ้นมาท้าทายความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมนี้ สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการสลายตัวของความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง ได้แก่การที่กลุ่มเศรษฐกิจมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ทำให้ไม่มีความจำเป็นในการพึ่งพาอาศัยข้าราชการ การแยกไม่ให้ข้าราชการเป็นนักการเมือง (สมาชิกสภา หรือ รัฐมนตรี) ในเวลาเดียวกันมีผลทำให้นักธุรกิจเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น และเป็นการทำลายแหล่งอำนาจของข้าราชการที่จะใช้ตำแหน่งเป็นเครื่องมือสนับสนุนความเป็นผู้อุปถัมภ์ได้⁶

เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่กำลังพัฒนา และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เดมอ ในขณะนี้ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง อาจมีอิทธิพลมากกว่าความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น แต่ต่อไปพลังนี้อาจลดน้อยลงได้ โดยมีความสัมพันธ์แบบกลุ่มเข้ามาแทนในช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ ความขัดแย้งย่อมจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ในระบบการบริหารงานการเมืองไทยได้นำแนวความคิดแบบความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง เข้ามาใช้ในระบบการบริหารงาน เช่นนักการเมืองเมื่อได้รับตำแหน่งทางการเมืองจะมีการให้รางวัลตอบแทนลูกน้องบริวารของตนเอง และมีการสร้างความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ไปในตัวด้วย ในกรณีการออกเอกสารสิทธินักการเมืองได้ให้พวกพ้อง วงศ์ตระกูลเข้าแสวงหาประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่

⁶ Ibid ., p.146.

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange theory)

ตัวแบบการแลกเปลี่ยน (exchange model) ของทฤษฎีนี้มีสมมติฐานสำคัญว่า มนุษย์แต่ละคนมีความต้องการอะไรหลายอย่างในชีวิต แต่ตัวเองไม่สามารถสนองความต้องการของตนด้วยตนเองทั้งหมดได้ จะต้องอาศัยผู้อื่นมาช่วยสนองความต้องการเหล่านั้นด้วยจึงจะครบ นอกจากนั้นมนุษย์แต่ละคนยังต้องการผลตอบแทนจากการเปลี่ยนสิ่งต่างๆ จากผู้อื่นจึงต้องเข้าสู่สัมพันธ หรือติดต่อกับผู้อื่น และเนื่องจากแต่ละคนต้องการผลประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดจากสิ่งที่ตนนำไปแลกเปลี่ยนกับผู้อื่นจึงจำต้องสร้างกฎเกณฑ์ หรือระเบียบแบบแผนในการแลกเปลี่ยนที่ดีมีความยุติธรรมขึ้น ความต้องการ ซึ่งกันและกัน จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกัน กฎระเบียบที่ร่วมกันสร้างขึ้นจะควบคุมความประพฤติของกันและกัน กฎระเบียบที่อำนวยความสะดวกสูงสุดจะช่วยรักษาสัมพันธภาพให้ดำรงให้อยู่ได้นานและมั่นคง⁷

จอร์จ โฮแมนส์ (George Homans) นักทฤษฎีการแลกเปลี่ยนด้านจิตวิทยาพฤติกรรมได้อธิบายถึงการแลกเปลี่ยนว่าในการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น มนุษย์เราต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน การที่มนุษย์เราจะคบหาสมาคมกันอย่างไรก็ดีชิดหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการสนองตอบความต้องการ และทำประโยชน์ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความต้องการและผลประโยชน์จึงเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนที่อยู่ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจการสูญเสียประโยชน์ การได้รับรางวัล และการได้กำไร เป็นความรู้สึกสำนึกพื้นฐานในการคบหาสมาคม การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี การบริการให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งก็ดีคนเราก็จะแสดงพฤติกรรมต่อผู้อื่น ซึ่งจะทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากที่สุดถึงจะสูญเสียอะไรไปบ้าง ก็เป็นการสูญเสียเพียงเล็กน้อย ผลตอบแทนจากการที่ได้กระทำอะไรไปแล้ว คือ รางวัล หรือกำไรจำนวนมากจากผู้อื่นเป็นการสนองตอบ ส่วนในการแลกเปลี่ยนทางสังคม (social exchange) การคบหาสมาคมกันระหว่างผู้ใหญ่กับผู้ย่อย ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองก็เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางสังคม เช่นตำแหน่งหน้าที่เกียรติยศชื่อเสียง ซึ่งผู้ย่อยได้รับก็เป็นการแลกเปลี่ยนกับความจงรักภักดี ความจงรักภักดีต่อผู้ใหญ่ซึ่งให้สถานภาพที่สูงขึ้นแก่ตนในทางตรงกันข้ามผู้ใหญ่อีกก็ได้รับการยกย่อง ความจงรักภักดีเป็นการตอบแทน⁸ โฮแมนส์ เน้นความสำคัญของปัจเจกชนในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงสร้างสังคม เขาย้ำว่าสังคมประกอบด้วยบุคคลซึ่งรวมกันเข้าเป็นสังคมดังนั้นจะเข้าใจสังคมได้ก็จะต้องเข้าใจบุคคล

⁷ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, ทฤษฎีสังคมวิทยา : เนื้อหาและแนวการใช้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2531), หน้า 211-212.

⁸ สุวิทย์ รุ่งวิสัย, พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ 2526 (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2528), หน้า 13-14

ปีเตอร์ เอ็ม เบลลา (Peter M. Blau) นักทฤษฎีแลกเปลี่ยนโครงสร้าง (exchange structuralism) ซึ่งเน้นการอธิบายด้วยโครงสร้าง เบลลาได้ผสมผสานแนวความคิดหลายแนวในทางสังคมศาสตร์ และได้อธิบายความหมายของการแลกเปลี่ยนทางสังคมว่าเป็นการกระทำโดยสมัครใจของบุคคลที่ถูกจูงใจโดยผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากผู้อื่น⁹ เบลลา มีสมมติฐานว่ามนุษย์จะมีการกระทำเพื่อหวังประโยชน์ส่วนตัว แต่กิจกรรมทั้งหมดของมนุษย์ก็ได้มีผลประโยชน์พื้นฐานเช่นนี้แต่เพียงอย่างเดียว มนุษย์สามารถตอบสนองของประโยชน์ของผู้อื่นด้วยเพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคม สาระสำคัญของทฤษฎีนี้ไม่เพียงแต่อยู่ที่การเน้นความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อทางเลือกพฤติกรรม แต่ยังให้ความสำคัญต่อผลของพฤติกรรมที่ย้อนกลับมาที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่จะมีพฤติกรรมในอนาคต การที่บุคคลกระทำการใดก็ตามย่อมมุ่งหวังกำไรหรือรางวัลตอบแทนจากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จึงเป็นกลไกอันหนึ่งที่ทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดำรงอยู่ได้ และช่วยให้ข่ายของความสัมพันธ์ขยายกว้างขึ้นแต่อย่างไรก็ตามการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อาจทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดำเนินอยู่ภายใต้ความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอน บุคคลไม่อาจแน่ใจได้ว่าจะได้รับบริการหรือรางวัลที่ผู้อื่นตอบแทน ดังนั้นเพื่อลดความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอน คนเราจึงต้องสร้างข้อผูกมัด (obligation) และความเชื่อถือในสายสัมพันธ์ขึ้นมา ความเชื่อถือซึ่งกันและกันที่เพิ่มขึ้นนี้ จะทำให้สายสัมพันธ์ที่มีต่อกันแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ซึ่งมีข้อเสนอ 2 ประการ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้¹⁰

1. เมื่อบุคคลหนึ่งมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับบุคคลหนึ่งมากขึ้น เขาย่อมรู้สึกผูกพันที่จะต้องตอบแทนผลประโยชน์เป็นการลงทุนทางสังคมอย่างหนึ่งที่เราเรียกว่า "การพึ่งพาอาศัย" ซึ่งก่อให้เกิดความผูกพันที่มีต่อกัน (commitment) และความผูกพันนี้ก็กลับมีส่วนช่วยส่งเสริมทำให้เกิดความเชื่อถือ และข้อผูกมัดทางใจที่มีต่อกันมากขึ้นซึ่งจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมในอนาคต

2. เมื่อบุคคลมีความผูกพันสายสัมพันธ์หนึ่ง ๆ มากเท่าใด เขาก็จะอุทิศเวลาและกำลังกาย กำลังใจ เพื่อรักษาสายสัมพันธ์นั้นมากขึ้น อย่างไรก็ตามหากมีผู้ละเมิดปทัสสถานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ บุคคลนั้นก็จะถูกลงโทษ (sanction)

⁹ Peter M. Blau, Exchange and Power in Social Life (New York : John Wiley & Sons, 1964), p.91.

¹⁰ Jonathan H.T. Vener, The Structure of Sociological Theory (Illinois : The Dorsey Press, 1962), pp. 245-246.

ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนอาจจะนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้มากกว่า แต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีสิ่งใดตอบแทนหรือตอบแทนได้น้อย กว่า ก็อาจใช้วิธีการยอมอยู่ใต้อำนาจ (compliance) เป็นการแลกเปลี่ยนนั้นหมายความว่า ผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่าจะยอมอยู่ใต้อำนาจผู้ที่มีทรัพยากรมากกว่า อำนาจในลักษณะนี้หมายถึงการที่ คน ๆ หนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งสามารถให้รางวัลผู้ปฏิบัติตามและลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม ได้ระดับของการยอมอยู่ใต้อำนาจในทำนองนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขบางประการได้แก่¹¹

1. ฝ่ายที่ตอบแทนได้น้อยกว่ามีทางเลือกอื่นๆ ที่ทำให้ไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจหรือไม่
2. ฝ่ายที่ตอบแทนได้น้อยกว่าสามารถรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับผู้มีอำนาจได้หรือไม่
3. ฝ่ายที่ตอบแทนได้น้อยกว่าสามารถลดความต้องการของตนเองได้มากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ไม่ต้องพึ่งพาผู้มีอำนาจ

นอกจากนี้ผู้ที่มีทรัพยากรหรือมีสถานภาพสูงจะให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ผู้ที่มี ทรัพยากรน้อยหรือสถานภาพต่ำกว่า เพื่อแลกกับความเคารพนับถือ (respect) การยอมอยู่ใต้อำนาจ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะช่วยผู้ที่มีทรัพยากรมากในการแข่งขันชิงความเป็นใหญ่ในกลุ่มหรือ ช่วยเหลือในการแข่งขัน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งในท้องถิ่น เป็นต้น

โรเบิร์ต เอช ซาลิสบิวรี¹² ได้เสนอทฤษฎีการแลกเปลี่ยนในการอธิบายกลุ่มผลประโยชน์ ว่าผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจที่จะให้บุคคลเข้าร่วมในกลุ่ม ซาลิสบิวรี ได้แบ่งผลประโยชน์ออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ผลประโยชน์ทางวัตถุ (material benefits) เช่น เงิน สิ่งของ
- 2) ผลประโยชน์ทางด้านอารมณ์ความรู้สึกใกล้ชิด (solidarity benefits) เช่น การ เรียนรู้ มิตรภาพที่ได้จากการเข้าร่วมในกลุ่ม เป็นต้น
- 3) ผลประโยชน์ทางด้านการมีจุดมุ่งหมายหรือการแสดงออก (purposive or expressive benefits) เช่น ความพึงพอใจที่ได้แสดงออกให้เห็นถึงอุดมการณ์ เป็นต้น

การที่ทราบว่าสมาชิกในกลุ่มต้องการผลประโยชน์อะไรนั้น ทราบได้โดยผู้นำของ กลุ่มลงเสนอผลประโยชน์ต่างๆ แก่สมาชิกกลุ่มโดยเสนอผลประโยชน์ทั้ง 3 ประเภท ดัง กล่าวแล้วพิจารณาว่าผลประโยชน์แต่ละอย่างที่ได้เสนอไปนั้นได้รับการสนับสนุนเพียงใด

¹¹ Blau, Exchange and Power in Social Life, pp. 118-135.

¹² Robert H. Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Group" In Interest Group Politics America, Robert H. Salisbury, ed., (New York : Harper & Row Publisher, 1970).

ลักษณะของการสนับสนุนเป็นอย่างไร ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกกลุ่มใด ลักษณะการแลกเปลี่ยนจะเป็นการแลกเปลี่ยนด้วย ความพึงพอใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้นำในกลุ่มกับสมาชิกกลุ่มหรือผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่ม

สรุปความสัมพันธ์ในรูปแบบการอุปถัมภ์ อาจเป็นองค์ประกอบหนึ่งของทฤษฎีการแลกเปลี่ยนได้เพราะในกระบวนการการออกเอกสารสิทธิที่ดินจังหวัดหนองคาย เป็นการดึงบริวารและพวกพ้องของนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในรูปบริษัทธุรกิจการค้า เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ กิ่งอำเภอบึงค้อ อำเภอโซ่พิสัย อำเภอพรเจริญ อำเภอเมือง อำเภอปากคาด แล้วก็มีการใช้เงินไปแลกเปลี่ยนโฉนดที่ดิน น.ส.3ก. กลับคืนมาจำนวนมากมาย เพื่อนำเอกสารสิทธิเหล่านั้นมาจดจำนองกู้เงินกับธนาคารต่ออีกชั้นหนึ่ง เพื่อแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราจากธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการจำนวนหลายพันล้านออกมาจากระบบธนาคาร ซึ่งในระยะต่อมาส่งผลกระทบต่อธนาคารกรุงเทพ พาณิชยการ และระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องอำนาจและอิทธิพล

การศึกษาเรื่องอำนาจและอิทธิพลมักจะทำความเข้าใจกัน นักรัฐศาสตร์มักจะศึกษาถึงบทบาทและอำนาจของผู้มีอิทธิพลทางการเมือง และศึกษาวิธีการใช้อำนาจของผู้ว่า

อำนาจทางการเมือง หมายถึง "สมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์ ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ และมีผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคมของมนุษย์ จากนิยามข้างต้นพอจะสรุปได้ว่าอำนาจทางการเมืองนั้นหมายถึง

ประการแรก ในประเด็นที่ว่า อำนาจคือ "สมรรถภาพในความสัมพันธ์ของมนุษย์" นั้นหมายถึงว่า อำนาจจะเกิดขึ้นก็โดยความสัมพันธ์ของบุคคล มิใช่เพียงลำพังคนเดียว และโดยความเป็นจริงนั้นอำนาจเกี่ยวข้องกับตำแหน่งทางสังคมหรือตำแหน่งทางการเมืองของบุคคล นักวิชาการบางคนเรียกตำแหน่งทางการเมืองและสังคมเหล่านี้ว่า "บทบาททางการเมืองหรือบทบาททางสังคม" ในลักษณะเช่นนี้ เมื่อบุคคลต่างมีบทบาททางการเมืองและสังคมอยู่หลายอย่างแต่ละคนจึงใช้อำนาจในหลายลักษณะตามบทบาททางการเมืองและสังคมของตน เช่น ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อเลือกผู้บริหารประเทศในฐานะที่เป็นพลเมืองหรือสมาชิกคนหนึ่งของระบบ แต่ในอีกบทบาทหนึ่งนั้นกำลังพิจารณาวินิจฉัยสั่งการลงนามในฐานะปลัดกระทรวง เป็นต้น คำว่า "สมรรถภาพ" ในที่นี้ตรงกับภาษาอังกฤษว่า capacity ซึ่งหมายถึงความสามารถที่จะผลักดันคนอื่นให้กระทำตามที่ตนปรารถนา บางคนเรียก "สมรรถภาพ" ว่า "อิทธิพล" (influence) ในลักษณะดังกล่าวนี้ อำนาจเป็นพลังอย่างหนึ่งที่มีอยู่ในตำแหน่งทางการเมือง และ

สังคมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออำนาจเป็นสมรรถภาพที่ทำให้เกิดอิทธิพล
 สิ่งที่น่าสังเกตก็คืออำนาจมีลักษณะเป็นเพียง "ศักยภาพ" (potential) ไม่ใช่เป็นตัวปรากฏการณ์
 การวิเคราะห์อำนาจมักทำควบคู่กันไปกับ การวิเคราะห์อิทธิพลที่เกิดขึ้นจากอำนาจ

ประการที่สอง คำว่า "ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ" นั้นเป็นองค์ประกอบของ
 ความหมายที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของอำนาจกล่าวคือ การศึกษาเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ระบุถึงผู้
 ตัดสินใจและผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจซึ่งสามารถสังเกตการณ์ได้มากบ้างน้อยบ้าง ทำให้รู้ถึง
 ธรรมชาติของอำนาจว่าได้จากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ
 โดยทั่วไปแล้วผู้มีอำนาจต่างคาดหวังว่าการตัดสินใจทั้งหลายของตน จะมีผลทำให้คนอื่น ๆ
 หรือกลุ่มคนปฏิบัติตาม ทั้งผู้ใช้อำนาจและผู้อยู่ใต้อำนาจต่างถือว่าการกระทำของตนนั้นชอบธรรม
 ถูกต้องหรือเหมาะสม ซึ่งในประเด็นนี้เช่น แมกซ์ เวเบอร์ เป็นอาทิ แยกอำนาจเป็น 2
 อย่าง คือ "อำนาจหน้าที่" นั้น มีความชอบธรรมการปฏิบัติตาม "อำนาจ" โดยเห็นว่า
 "อำนาจหน้าที่" จะสอดคล้องกับหลักศีลธรรม ยุติธรรม หรือมีลักษณะเป็นเหตุเป็นผลมากกว่า
 "อำนาจ" จะเห็นได้ว่า อำนาจเป็นคุณลักษณะอย่างหนึ่งในบทบาท (roles) ทางสังคมของ
 บุคคลไม่ใช่คุณลักษณะเฉพาะตัวของปัจเจกบุคคล บุคคลจะมีอำนาจก็ต่อเมื่อเขามีตำแหน่งหน้าที่
 ที่ในสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง การตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจในบทบาทที่เขาดำรงอยู่จะมีผลกระทบ
 ต่อบุคคลอื่นในสังคม

ประการที่สาม คำว่า "มีผลต่อความสัมพันธ์ทางสังคมมนุษย์" นั้น หมายถึง
 ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ ในลักษณะของการตัดสินใจนั้นจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทั้ง
 หลายของบุคคลในระบบการเมือง เช่น การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนทำ
 ให้ได้รัฐบาลใหม่และทำให้รัฐบาลเก่าตกจากอำนาจไป หรือในการตัดสินใจทำรัฐประหารของคณะ
 ทหารอาจทำให้เกิดความอ่อนแอของพรรคการเมือง การตัดสินใจสร้างสนามบินหนองงูเห่าทำ
 ให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากกว่าเดิมเป็นสิบเท่าหรือมากกว่านั้น เป็นต้น อย่างไรก็ตามบางครั้ง
 การใช้อำนาจดังกล่าวก็อาจเกิดผลอย่างทันทีทันใด เช่นก่อรัฐประหาร แต่ยังมีผลอย่างอื่นที่
 กระทบต่อสังคมตามมาอีกแม้จะไม่เหมือนในตอนนั้น ด้วยลักษณะดังกล่าวสมรรถภาพที่เกิดขึ้น
 จากการศึกษาที่มีผลต่อสังคมก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันหนึ่งที่ทำให้สามารถกำหนดธรรม
 ชาติของอำนาจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

โรเบิร์ต เอ. ดาร์ล (Robert A. Dahl)¹³ ได้กล่าวเอาไว้ว่า วิธีการที่จะศึกษาว่า ผู้กระทำทางการเมืองคนใดหรือกลุ่มใดมีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น สามารถพิจารณาได้ โดยดูว่า

1. ปริมาณที่บุคคลปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง มีมากน้อยเพียงใด
2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความลำบากใจเพียงใด ยิ่งปฏิบัติตามด้วยความลำบากใจมากเท่าไรแสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติเช่นนั้นมียุทธิพลมาก
3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (probability) ที่บุคคลจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งเพียงใด
4. ดูว่าจำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่งนั้นมีมากน้อยเพียงใด
5. ดูว่าบุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไร ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

วิธีการทั้ง 5 ประการนี้ แม้ว่าจะไม่สามารถวัดอิทธิพลหรือเปรียบเทียบอิทธิพลระหว่างบุคคลต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหรือมียุทธิพลคือผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของงาน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้น เมื่อนำเอามาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้านหรือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ใครจะสามารถผลักดันให้ประสพผลประสำเร็จมากกว่ากัน ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าแม้ว่าข้อเสนอของคาร์ต จะพิจารณาในระดับปัจเจกชน แต่ในเชิงของพฤติกรรมร่วม (collective behavior) ที่มองในระดับมหภาค (macro) สภาพการณ์ของการผลักดันกฎหมายที่กระทำในสถาบันนิติบัญญัติก็ดี หรือในวงนอกก็ดี ในกรณีของการถ่วงรั้งหรือการทำให้การตัดสินใจยึดเกี่ยวกับการใช้กลวิธีการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ ดาย (Dye) ให้ความเห็นว่าการไม่ตัดสินใจเป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณา (agenda selling) จะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคมและการเมือง กลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมา

การไม่ตัดสินใจอาจเกิดขึ้นโดยผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่ม หรือระบบการเมือง ดำเนินการกดดันให้ปัญหาเกิดขึ้นมาทำลายค่านิยมหลักหรือผลประโยชน์หลักของสังคม หรืออาจเกิดขึ้นได้ใน

¹³ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Prentice-Hall : Englewood Cliffs N.J., 1973) Chapter 4

กรณีที่ชนชั้นนำที่ครองอำนาจดำเนินการทั้งโดยลับ และโดยเปิดเผยเพื่อกำจัดเรื่องราวหรือกรณี บางกรณีเมื่อพวกเขามีความหวั่นเกรงว่า หากสาธารณชนมุ่งความสนใจไปยังกรณีเหล่านั้นแล้ว อาจเกิดเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของพวกเขาได้ นอกจากนี้ การไม่ตัดสินใจยังอาจเกิดขึ้น โดยระบบการเมืองนั้นสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการแก้ปัญหาบางอย่างบางเรื่องหรือเพื่อชดเชยการแก้ปัญหาเรื่องอื่น ๆ เอาไว้¹⁴

ข้อพิจารณาข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นว่าการศึกษากการตัดสินใจหาได้จำกัดอยู่ที่การ พิจารณาถึงความเป็นเหตุเป็นผลในการชักจูงโน้มน้าวการตัดสินใจเท่านั้นไม่ หากมีความสัมพันธ์ กับเงื่อนไขอื่น ๆ เช่นอำนาจและอิทธิพลของบุคคลและหรือกลุ่มที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจและผู้ตัดสินใจอีกด้วย ดังนั้นในกรณีของการศึกษาเรื่องนี้ จึงจำเป็นจะต้องนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับ อำนาจ และอิทธิพลเข้ามาพิจารณาด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลใน ลำดับต่อไป

ในกรณีของการศึกษากการผลักดันทางการเมืองของกลุ่ม ซึ่งก็คือการศึกษาถึงกลวิธี ช่องทางการใช้อำนาจการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อจะให้ผลการตัดสินใจเป็นไปตามที่ฝ่ายตน ต้องการนั้น การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลมาพิจารณา ย่อมมีความจำเป็นและ สำคัญที่จะช่วยให้การอธิบายมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ แนวการศึกษาในระดับของการพิจารณาเรื่องอำนาจและอิทธิ พลในกรณีของการวิจัยครั้งนี้ค่อนข้างจะสอดคล้องกับสมมุติฐานหรือแนวคิดพื้นฐานของ ดาร์ล (Dahl) ที่กล่าวไว้โดยสังเขปคือ¹⁵

1. ในทุกระบบการเมืองจะมีการควบคุมทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งได้แก่ สิ่งที บุคคลสามารถนำมาใช้สนับสนุนการใช้อิทธิพลบังคับพฤติกรรมของผู้อื่น ให้เป็นไปตามที่ตน ต้องการได้
2. ในทุกระบบการเมือง การควบคุมทรัพยากรทางการเมืองจะมีอยู่อย่างไม่เท่า เทียมกันทั้งนี้เนื่องจาก
 - 2.1 การที่สังคมมีการแบ่งแยกแฉกแจกแจงหน้าที่และบทบาทระหว่างบุคคล มีผล ทำให้เกิดการปฏิบัติและเกิดความชำนาญเฉพาะด้าน จึงทำให้บุคคลบางคนหรือบางกลุ่มมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทรัพยากรทางการเมืองมากขึ้นเช่น กำลังคน ข้อมูลข่าวสาร

¹⁴ Thomas R. Dye. Understanding Policy Making (Englewood Cliffs : M.J., Prentice-Hall . INC., 1978). P. 340.

¹⁵ เก็บความจาก Robert A. Dahl. Modern Political Analysis, pp. 15-38.

2.2 เนื่องจากความแตกต่างที่มีมาแต่กำเนิด ซึ่งมีส่วนส่งเสริมบางคนบางกลุ่มในการเข้าไปมีบทบาทควบคุมทรัพยากรทางการเมือง

2.3 ความแตกต่างทางด้านชีวภาพ สังคม และ ประสบการณ์ ซึ่งนำไปสู่การมีมูลเหตุจริงใจและเป้าหมายชีวิตที่แตกต่างกัน

2.4 การยึดถือว่าค่านิยม (value) ที่แตกต่างกันไปในแต่ละคน เช่น บางคนเห็นว่าอำนาจเป็นสิ่งที่ปรารถนา ในขณะที่บางคนบางกลุ่มเห็นว่าเสรีภาพน่าปรารถนามากกว่า

3. ทุกระบอบการเมืองจะต้องมีการแสวงหาอิทธิพล เพื่อใช้อิทธิพลนั้นผลักดันให้เกิดนโยบายและกฎเกณฑ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

4. อิทธิพลทางการเมืองในทุกระบอบการเมืองมีอยู่อย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องมาจากการมีทรัพยากรทางการเมืองที่แตกต่างกัน และมีการใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่แตกต่างกันก่อให้เกิดอิทธิพลทางการเมือง (political influence) ที่ต่างกันด้วย ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าในระบบการเมืองนั้นมีความเท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากรทางการเมือง มีความแตกต่างกันในด้านความชำนาญของการใช้ทรัพยากรทางการเมืองตลอดจนขอบเขต และความเต็มใจของการนำเอาทรัพยากรทางการเมืองที่มีอยู่มาใช้

5. ในระบอบการเมืองทุกระบอบ จะมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอระหว่างผู้แสวงหาเป้าหมายและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นที่กลไกของระบบการเมือง จะต้องเข้าไปแก้ไขข้อขัดแย้ง โดยต้องมีข้อควรระวังว่า รัฐบาลย่อมมีข้อจำกัดในการแก้ไขความขัดแย้งในสังคม มีอยู่หลายรูปแบบ

6. ระบบการเมืองทุกระบอบมีผู้นำ ซึ่งต้องแสวงหาความชอบธรรมในการปกครอง เพราะการแสวงหาความชอบธรรมเป็นสิ่งจำเป็นในการปกครอง เพราะการที่รัฐบาลมีอำนาจอันชอบธรรม ย่อมจะช่วยให้การปกครองเป็นไปได้อย่างง่าย ไม่ต้องคอยใช้แต่กำลังบังคับ หรือขู่ว่าจะใช้กำลังบังคับ และไม่ต้องอาศัยความหวาดกลัวของประชาชนเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่เพียงอย่างเดียว

7. ระบบการเมืองทุกระบอบมีความเชื่ออุดมการณ์ หรือสัญลักษณ์ที่ใช้ในการปกครอง อย่างไรก็ตามก็ดีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสิ่งที่มิพหุและเป็นการผลิตความเชื่อและสัญลักษณ์ทางการเมืองที่เป็นระบบมากที่สุด ดังนั้นการสร้างอุดมการณ์จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อระบอบการเมือง เพราะอุดมการณ์เป็นสิ่งที่อธิบายเหตุผลที่มีการใช้รูปแบบ (ระบอบ) การปกครองดังที่เป็นอยู่ ผู้นำทางการเมืองจึงมักสร้างอุดมการณ์แห่งชาติขึ้น เพราะนอกจากจะเป็น

การเรียกร้องความจงรักภักดีต่อระบอบการเมืองแล้วยังแสดงให้เห็นด้วยว่า เหตุใดระบอบการเมืองที่ใช้อยู่จึงเป็นการปกครองที่ดีที่สุด¹⁶

ดังได้กล่าวแล้วว่า กระบวนการกำหนดนโยบาย หรือกระบวนการในการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องของพฤติกรรมในการตัดสินใจ ในประเด็นปัญหาที่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ต่างๆ ที่มองเห็นได้เพื่อให้ออกมาเป็นทางเลือกนโยบายดังนั้นภายในกระบวนการดังกล่าวนี้การเมืองของการตัดสินใจจึงเป็นกระบวนการอันเดียวกันกับการเมืองของการแสวงหาอำนาจและอิทธิพลหรือผลักดันหรือบังคับให้การตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ในระบอบการเมืองนั้น อำนาจและอิทธิพลถือว่าเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญ โดยที่ อำนาจ (power) นั้น หมายถึง "ความสามารถในการบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ความสามารถในการบังคับในเชิงรูปธรรมหรือนามธรรม (ความรู้สึกนึกคิด) ก็ตาม"¹⁷ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าอำนาจหมายถึงพฤติกรรมของฝ่ายหนึ่ง (ผู้มีอำนาจ) ในอันที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่น (ผู้อยู่ใต้อำนาจ) ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของตน

อำนาจและอิทธิพลมักจะมีการใช้ควบคู่กันไป เพราะมีความหมายที่ใกล้เคียงกันมาก อย่างไรก็ตาม ก็มีผู้พยายามแยกความแตกต่างระหว่างสองคำนี้ โดยพิจารณาถึงระดับของอำนาจบังคับเช่น "อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ เพราะการใช้อิทธิพลในการบังคับนั้น ไม่สามารถลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามได้ ในขณะที่การบังคับด้วยอำนาจนั้น สามารถทำได้และเห็นได้ชัดเจนกว่า"¹⁸

ในการใช้อำนาจในการบังคับนั้น อาจจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ การชักชวนหรือโน้มน้าว (persuasion) ซึ่งเป็นวิธีการใช้อำนาจบังคับอย่างอ่อน เป็นต้นว่า การให้ข้อมูล

¹⁶ ชัยอนันท์ สมุทวณิช. การเมืองการบริหาร. (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจการพิมพ์. 2523). หน้า 52.

¹⁷ S. Lukes Steven. Power A Radical View (London : The Machillan press. 1980). p. 27-28.

¹⁸ ดิถน ปรัชญพฤทธิ์ "พฤติกรรมการเมืองในองค์การ" ในพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. 2528). หน้า 221.

การให้ข้อเสนอแนะความหวัง และอีกรูปหนึ่งคือ การกดดัน (pressure) คำสั่ง การสร้าง สถานการณ์และการต่อรองเป็นต้น¹⁹

ดี จี วินเทอร์ (D.G. Winter)²⁰ ได้ให้ความหมายคำว่า "อำนาจ" ไว้ว่า "... เป็นความสามารถที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อให้บังเกิดผล (ทั้งที่ตั้งใจ และไม่ตั้งใจ) ต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่ปิดรีด และบารัทซ์ (Bachrach & Baratz) มองว่าในสภาพความเป็นจริงแล้วอำนาจมีสองหน้า (two faces)²¹ โดยหน้าแรก เป็นอำนาจที่แสดงให้เห็นอย่างโจ่งแจ้ง (overt power) ผู้มีอำนาจจะแสดงอาการออกมาอย่างเปิดเผยที่จะใช้อำนาจของตนกระทำต่อบุคคลอื่น หรือใช้เพื่อผลักดันการตัดสินใจให้เป็นไปตามที่ ต้องการ ส่วนหน้าที่สองเป็นอำนาจแฝงที่แสดงให้เห็นโดยไม่เปิดเผย หรือเป็นอำนาจในการจัด ไม่ให้คนอื่นแสดงเป็นอำนาจของตน เพื่อที่จะให้เข้าใจอำนาจหน้าที่สองนี้ง่ายขึ้น อาจกล่าวอย่างเป็นการทั่วไปว่าอำนาจหน้าที่สองนี้ก็คือการที่ผู้ที่มีอำนาจสามารถกำหนดได้ว่า จะให้ประเด็นใด เป็นปัญหาทางการเมืองหรือให้ประเด็นใดไม่เป็น เพื่อมิให้ผู้เกี่ยวข้องในปัญหานั้นสามารถมีอำนาจ หรือไม่มีอำนาจได้ (agenda setting)

นอกจากนี้ ยังมีผู้แยกแยะไว้อีกว่า อำนาจอาจเป็นได้ทั้งเป้าหมายในตัวมันเอง และเป็นวิธีการเพื่อจะบรรลุสิ่งอื่น²²

โดยเฉพาะวิธีการใช้อำนาจนั้น อาจจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบคือ²³

1. การใช้การชักชวน (persuasion) กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อ นาย ก. จะใช้อิทธิพลต่อ นาย ข. ให้ยอมรับแนวทางการประเพณีที่ นาย ก. กำหนด โดย นาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่น

¹⁹ สุจิต บุญบงการ และตุลยาภพ สุวรรณจินดา. การเมืองเปรียบเทียบ : ปัญหาและแนวคิด (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2521). หน้า 18.

²⁰ D.G. Winter. The Power Motive (New york : The Free Press. 1973). p 10

²¹ Peter Bachrach & Moton S. Baratz. "Two Faces of Power." American Political Sciences Review Vol. 56. pp.947-952 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. แนวคิดเกี่ยวกับสถาบัน และกระบวนการทางการเมืองไทย. (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช2527). หน้า 11.

²² จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช2527). หน้า 11

²³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 12-14.

สัญญาหรือรู้เชิงคุกคาม(ว่าจะมีการให้รางวัลหรือมีการลงโทษ) รูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการชักชวน เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล และการโฆษณาชวนเชื่อ

2. การใช้การกดดัน (pressure) กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อนาย ก. ใช้อิทธิพลต่อ นาย ข. แล้วนาย ก. พยายามให้นาย ข. ยอมรับแนวทางการประวัตินั้นเป็นที่พึงปรารถนา โดยนาย ก. ให้คำมั่น สัญญาว่า อาจมีการให้รางวัลกรณีที่มีการยอมรับแนวทาง หรือการรู้เชิงคุกคามว่าจะมีการลงโทษหากไม่มีการปฏิบัติตามรูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการใช้การกดดัน คือ การใช้กำลัง การออกคำสั่งการสร้างสถานการณ์และการต่อรอง

อย่างไรก็ดี ดิน ปรัชญพฤทธิ²⁴ ได้ชี้ถือว่าการแยกแยะวิธีการใช้อำนาจและอิทธิพลนั้นเป็นเพียงการเปรียบเทียบด้านแนวความคิดทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้มีอำนาจก็ดี ผู้มีอิทธิพลก็ดี อาจต้องอาศัยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการขู่บังคับ การใช้กำลัง การยกย่าย้ายถ่ายเท การโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น การให้กำลังใจและการชักชวนรวมกันหรือแยกกัน ตามกาละเทศะ หากประสงค์จะให้ผู้อื่นปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและเพื่อส่วนรวมสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า "อิทธิพลและอำนาจ" ควบคู่กันในการอธิบาย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลนั้นเราไม่สามารถละเลย ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอำนาจอิทธิพลนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางการเมือง (Political resources) ทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่ ทรัพย์สินสมบัติ ฐานะทางสังคม ตำแหน่งหน้าที่การงาน อำนาจในการใช้อาวุธหรือกำลังคน การเข้าถึงข้อมูล เพศ การศึกษา การครอบครองอำนาจรัฐ เป็นต้น²⁵

ทางด้าน Illichman และ Uphopf แบ่งทรัพยากรทางการเมืองไว้ดังนี้ คือ ความชอบธรรม (legitimacy) อำนาจหน้าที่ (authority) กำลังบังคับ (force) ความมั่งคั่ง (wealth) ข้อมูล (information) สินค้าทางเศรษฐกิจและบริการ (economic goods and service) และการปฏิบัติตาม²⁶

²⁴ ดิน ปรัชญพฤทธิ. "อำนาจและการเมืองในองค์การ". ใน พฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2529) หน้า 555-557.

²⁵ สุจิต บุญบงการ. การเมืองเปรียบเทียบ : ปัญหาและแนวความคิด. หน้า 18.

²⁶ Waren F. Illichman & Norman T. Uphopf. The Political Economy of Change (Berkeley : University Press. 1969). p.

สำหรับความหมายของอิทธิพล (Influence) หมายถึงความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการโดยนาย ก. ได้มีการบังคับนาย ข.²⁷

แต่ความเห็นของ D.Katz & R.L. Kahn อิทธิพลหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่งให้กระทำไปในทางที่เกิดผลตามที่ตั้งใจเอาไว้²⁸

จะเห็นได้ว่าความหมายของอิทธิพลที่ D. Katz and R.L. Kahn ให้ไว้มีความหมายค่อนข้างใกล้เคียงกันกับความหมายของอำนาจมาก ซึ่งในประเด็นนี้ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ นักวิชาการไทย ได้แยกแยะไว้ว่า

"ข้อที่แตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพลคือ อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ นั่นคือหากผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้มีอิทธิพล ผู้มีอิทธิพลก็ไม่สามารถจะลงโทษผู้อยู่ใต้อิทธิพลได้อย่างเต็มที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งที่มีอิทธิพลจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ยอมปฏิบัติตามความประสงค์ของตนก็มีเพียงการ "ยักย้ายถ่ายเท" (manipulation) อันได้แก่ การโน้มน้าวจิตใจ การให้กำลังใจและการชักชวนเป็นต้น ซึ่งต่างกับสิ่งที่มีอำนาจจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อำนาจซึ่งมีความรุนแรงมากกว่า เช่น การขู่บังคับ (coercion) การใช้กำลัง (force) รวมทั้งการยักย้ายถ่ายเท"²⁹

²⁷ จุมพล นิมพานิช. "แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย." สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย. หน้า 7.

²⁸ D. Katz and R.L. Kahn. The Social Psychology of Organization (New York : John Willey & Sons. 1966). p. 28.

²⁹ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ "อำนาจและการเมืองในองค์การ." เอกสารการสอนพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ. หน้า 559.

เนื่องจากเป็นการอ้างอิงแนวความคิด จึงคงศัพท์ไว้ตามที่ดินฯ กล่าวในความเห็นของผู้วิจัยคำว่า manipulation ควรแปลว่า "โน้มน้าวโดยเล่ห์เหลี่ยม" หรือโน้มน้าวโดยกลอุบาย เพราะได้ลองเทียบกับ World Book Dictionary ซึ่งกล่าวว่า manipulation หมายถึง To manage by clever use of Influence, especially unfair Influence of to treat unfair or dishonesty

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่าในระบบการเมืองนั้นอำนาจ และอิทธิพลเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการของการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ จนบางครั้งมีผู้กล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ³⁰

ในการใช้อำนาจและอิทธิพลในการกระทำกิจกรรมทางการเมืองได้หลายช่องทางและหลายลักษณะได้แก่ การสนับสนุนผู้มีอำนาจหรือผู้แข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมือง การจัดหาและการให้ข้อมูลการระดมหรือการสร้างมติดินแดน การให้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการกดดันต่อการใช้อำนาจ เป็นต้น³¹

ยิ่งไปกว่านั้นในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อการกดดันต่อการตัดสินใจของกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์นั้น เป็นการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจและอิทธิพลซึ่งกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจะมีพลังเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ

1. ช่องทางการเข้าถึง (accessibility) ซึ่งเป็นเสมือนประตูที่เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล ปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องทางการเข้าถึงของกลุ่มได้แก่ ลักษณะที่เปิดของระบบการเมือง สถานภาพของกลุ่มในระบบการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มที่มีอยู่ในระบบการเมือง และความชอบธรรมของการใช้ช่องทางซึ่งบ่งชี้ถึงความยอมรับของสังคมต่อการดำเนินการของกลุ่ม³²

การเข้าถึงนั้น หมายถึง การที่กิจกรรมของกลุ่มสามารถเชื่อมกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมือง และเป็นหนทางที่กลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่ง "การเข้าถึง" จะตอบคำถามว่าทำไมกลุ่ม ก. จึงมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลมากกว่ากลุ่ม ข. ซึ่งการที่กลุ่ม ก. มีอิทธิพลเหนือนโยบายมากกว่ากลุ่ม ข. นั้นเป็นเพราะกลุ่ม ก. สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้มากกว่าหรือไม่ด้วยเหตุนี้ การศึกษาอิทธิพลของกลุ่มต่อรัฐบาลจึงต้องศึกษาถึงวิธีการ กล

³⁰ พงศพิศกานต์ ชุมพล. ม.ร.ว. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพฯ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 11

³¹ มนตรี เจนวิทย์การ. "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม. หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ, ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 549-551.

³² พงศพิศกานต์ ชุมพล. ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น. หน้า 102.

ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กลุ่มใช้เพื่อจะเข้าถึงรัฐบาลหรือองค์การการตัดสินใจ รวมทั้ง จุดเข้าถึง (access point) ด้วย³³

2. สถานภาพทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่ม (group resources) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่ม และแสดงให้เห็นถึงศักยภาพ หรือพลังในการกดดันของกลุ่มที่มีต่อรัฐบาลกล่าวคือ กลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมสูงหรืออยู่ในอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มักจะมีโอกาสในการเข้าถึงรัฐบาลและมีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ ส่วนทรัพยากรของกลุ่มนั้น จะเป็นเครื่องชี้ว่ากลุ่มจะสามารถรวมพลังสร้างพลังในอันที่จะต่อสู้เรียกร้องผลประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด ทรัพยากรดังกล่าวได้แก่ ลักษณะผู้นำของกลุ่ม ความมั่นคงของกลุ่ม ความเป็นปึกแผ่นและการรวมตัวของสมาชิกกลุ่ม การสามารถให้ข่าวสารข้อมูลในการชักจูงผู้ตัดสินใจ การรู้จักเข้าพบผู้นำรัฐบาล และศิลปะการใช้ อิทธิพล เป็นต้น³⁴

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกรณีศึกษา ได้ตรวจค้นแล้ว ก่อนหน้านี้ได้มีการวิจัยในเรื่องของการออกโฉนดที่ดินกับความมั่นคงของชาติ การศึกษาวิจัยในเรื่องการพิพาทที่ดินระหว่างรัฐกับราษฎร และการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารและการพัฒนาที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความก้าวหน้าความมั่นคงและความสมบูรณ์ในชาติ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำมาเกริ่นให้เป็นที่เข้าใจพอสังเขป ดังนี้

นายสมชัย เศรษฐเกียรติ³⁵ ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการออกโฉนดที่ดินกับความมั่นคงของชาติการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ คือ เพื่อศึกษาแนวคิดระบบ วิธีการขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินในประเทศไทย เพื่อศึกษาปัญหาการออกโฉนดที่ดินและผลกระทบจากการออกโฉนดที่ดิน

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ค้นพบว่า การออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินดำเนินการไปด้วยความล่าช้า และไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากมีปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาด้านระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดิน ปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินปัญหา

³³ มนตรี เจนวิทย์การ. "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม. หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์. หน้า 549-551.

³⁴ เรื่องเดิม หน้าเดียวกัน

³⁵ สมชัย เศรษฐเกียรติ การออกโฉนดที่ดินกับความมั่นคงของชาติ (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ภาควิชารัฐร่วมเอกชน (2535-2536) : บทคัดย่อ

การประสานงาน ปัญหาโฉนดค้างแจก ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาพัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้

การออกโฉนดที่ดินมีผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ดังนี้

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ คือ ราคาที่ดินสูงขึ้น โอกาสการกู้เงินในระบบมีมากขึ้น และวงเงินสินเชื่อสูงขึ้น มีการลงทุนสูงขึ้น มีการจ้างงานและภาวะการมีงานทำสูงขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น รายได้ประชาชาติสูงขึ้น

ผลกระทบทางด้านสังคม คือในด้าน ความสงบสุขของสังคม ด้านประโยชน์ส่วนรวม ด้านอาชีพและฐานะด้านการศึกษา ด้านการอพยพแรงงาน ด้านความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัว

ผลกระทบทางด้านการเมือง ทำให้การเมืองมีความเป็นปึกแผ่น และพัฒนาประชาชนเกิดความรัก และหวงแหนแผ่นดิน และลดกระแสอิทธิพลการก่อการร้าย ลดความปั่นป่วนวุ่นวายทางการเมือง การพิพาทที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน

สมศักดิ์ ต้นสัจจา³⁶ ได้ศึกษาวิจัยการพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ ระหว่างปี 2535-2537 มีจำนวนถึง 160 แห่งใน 56 จังหวัด ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวินิจฉัย

เพื่อศึกษาให้ทราบถึงสภาพพื้นฐานที่แท้จริงที่ทำให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่หวงห้ามของทางราชการ จนก่อให้เกิดกรณีพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ

เพื่อศึกษาให้ทราบถึงสาเหตุที่แท้จริงที่ก่อให้เกิดการพิพาทที่ดิน ระหว่างราษฎรกับส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อศึกษาให้ทราบถึงความเดือดร้อนและความต้องการที่แท้จริงของราษฎร

การศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้ค้นพบว่า ราษฎรที่ครอบครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่หวงห้ามของทางราชการ มี 2 ประเภท

ประเภทแรก คือ ผู้ที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนการประกาศเขตหวงห้าม ซึ่งเป็นผู้ที่เข้าไปจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อใช้ประโยชน์ และผู้ที่เข้าไปจับจองตามนโยบาย เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ

ประเภทที่สอง คือ ผู้ที่บุกรุกครอบครองหลังจากการประกาศเขตหวงห้าม เนื่องจากการสูญเสียที่ดินทำกินให้กับนายทุนและนักธุรกิจภาคอุตสาหกรรม รวมทั้งการเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่เพาะปลูกและความขัดแย้งในปัญหาที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐเป็นปัญหาเรื้อรังแต่ที่กลายมาเป็นการพิพาทที่ดินนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการที่ส่วนราชการที่ครองสิทธิ์ในที่ดิน

³⁶ สมศักดิ์ ต้นสัจจา การพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐ (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2537 - 2538) บทคัดย่อ

พยายามผลักดันราษฎรให้ออกจากพื้นที่หวงห้ามของทางราชการหรือพื้นที่เวนคืน ในขณะที่ราษฎรกำลังประสบภาวะถูกบีบคั้นทางเศรษฐกิจ ประกอบกับบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยทำให้ราษฎรกล้าต่อต้านการผลักดันของทางราชการ

การแก้ไขปัญหาพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐที่ผ่านมา ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากรัฐไม่สามารถจ่ายค่าชดเชยจากการสูญเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ หรือจัดหาที่ดินซึ่งมีจำนวนและคุณภาพเท่าเทียมกับที่ราษฎรต้องสูญเสียไป มาชดเชยให้กับราษฎรได้

จำนวนการพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง ขึ้นอยู่กับความต้องการใช้ที่ดินของส่วนราชการต่าง ๆ หากความต้องการใช้ที่ดินของส่วนราชการเพิ่มขึ้นทั้งเพื่อการขยายส่วนราชการ หรือนำไปให้เอกชนเช่าเพื่อหารายได้ หรือเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การพิพาทที่ดินระหว่างราษฎรกับรัฐก็จะเพิ่มจำนวนตามไปด้วย

การผลักดันราษฎรให้ออกจากพื้นที่หวงห้ามของทางราชการและพื้นที่เวนคืน มีแนวโน้มจะถูกต่อต้านจากราษฎรรุนแรงขึ้นและยากที่จะตกลงกันได้ เนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

ประการแรก ราคาที่ดินที่แนวโน้มสูงขึ้นตามลำดับ

ประการที่สอง ราษฎรมีประสบการณ์ในการต่อรองกับทางราชการมากขึ้น

ประการที่สาม มีแนวโน้มว่าราษฎรจะได้รับการหนุนช่วยจากกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนและนิสิตนักศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในกรณีการผลักดันราษฎรออกจากพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากกลุ่มองค์กรดังกล่าวมีแนวความคิดว่าราษฎรกับป่าไม้สามารถอยู่ร่วมกันได้

นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต³⁷ ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารและการพัฒนาที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคงและความสมดุลงบในชาติ การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการบริหารงานที่ดินประเภทที่ดินของรัฐทั้งหมด ขอบเขตศักยภาพแนวโน้มและการใช้ประโยชน์ที่ดิน การศึกษาครั้งนี้ค้นพบว่าปัญหาการบริหารและพัฒนาที่ดินเกิดจากการขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบจากผู้มีหน้าที่ปกครองดูแลตามกฎหมาย จากหน่วยราชการผู้ให้ตลอดจนผู้เช่าที่ราชพัสดุส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองใช้ประโยชน์ในทางราชการแต่เนื่องจากได้มาโดยง่ายไม่ต้องลงทุน ผู้ใช้จึงไม่คิดถึงมูลค่าความสำคัญของที่ดิน ปล่อยปละละเลยทิ้งไว้ว่างเปล่าขาดการเอาใจใส่ดูแลรักษา เจกเช่นทรัพย์สินสมบัติของตนเองขาดการวางแผนการใช้ที่ดิน จึงเป็นปอเกิดของการใช้ที่ดินอย่างไม่คุ้มค่า ไม่มีประสิทธิภาพ สำหรับด้านฝ่ายผู้ปกครองดูแล

³⁷ นิพัทธ์ พุกกะณะสุต "การบริหารและการพัฒนาที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคงและความสมดุลงบในชาติ" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร : 2535 - 2536) บทคัดย่อ

รักษาก็คาดความเอาใจใส่เท่าที่ควรเพราะวิธีการ ขั้นตอนการได้มาซึ่งที่ดินราชพัสดุกระทำได้โดยง่ายมาตั้งแต่สมัยโบราณทำให้ไม่เห็นคุณค่าความสำคัญของสิ่งที่ได้มา จึงขาดการวางแผนทั้งใน ส่วนย่อยและส่วนรวม จะเห็นว่าการรังวัดปักหลักเขตออกเอกสารสิทธิ์ การดูแลรักษาให้มีคุณค่าหรืออนุรักษ์ให้ดี ขาดการดำเนินการอย่างจริงจัง อีกทั้งในการบริหารแต่เดิมยังมีการฝากงานไว้กับหน่วยงานอื่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเองไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการดูแลที่ดินของรัฐส่วนที่เป็นที่ราชพัสดุเท่าที่ควรและเมื่อเป็นเช่นนั้นจึงไม่พยายามคิดว่ากรมธนารักษ์ต้องใช้คนที่มีคุณภาพในการบริหารงาน

กุศล รักษา³⁶ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกรณีโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ โดยมีสมมุติฐาน ซึ่งตั้งขึ้นตามทฤษฎีว่าด้วยการปฏิบัตินโยบายว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของโครงการ จากมากไปหาน้อยมีดังนี้ คือ

1. ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์
2. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
3. สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้านการสนับสนุนจากส่วนกลาง และท้องถิ่น
4. การควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม
5. การประชาสัมพันธ์
6. แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

การศึกษาใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ เก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามจำนวน 360 ชุด โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบจับสลาก จากรายชื่อประชากรวิจัยทั้งหมด 1,148 คน เมื่อปี พ.ศ. 2539 นอกจากนั้นยังได้สัมภาษณ์บุคคลที่มีทักษะและประสบการณ์ในโครงการประกอบการศึกษา เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

³⁶ กุศล รักษา "ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ" : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง : 2539) หน้า 129

ผลการศึกษาพบว่า สมมุติฐานการวิจัยที่ระบุไว้ข้างต้นได้รับการยืนยันบางส่วน กล่าวคือปัจจัยทั้ง 6 ที่ระบุไว้สมมุติฐานมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของโครงการการเดินทางสำรวจ เพื่อออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีค่าความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง และเมื่อนำค่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมาจัดเรียงลำดับตามความสำคัญมากน้อยของการส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการแล้วปรากฏผลที่แตกต่างจากสมมุติฐาน โดยมีความสัมพันธ์เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้ คือ

1. การประชาสัมพันธ์
2. แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่
3. สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ
4. การควบคุม การกระตุ้น การส่งเสริม และการประเมินผล
5. การมอบหมายภารกิจและการมอบหมายงาน
6. ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์

การศึกษาเรื่องนี้บ่งชี้ว่าทฤษฎีการปฏิบัติ นโยบายสามารถนำมาใช้ในการอธิบายสภาพการณ์ของการปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิที่ดินได้ค่อนข้างดี โดยมีรายละเอียดบางส่วนที่ต้องมีการตรวจสอบความเหมาะสมจากการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ ก่อนนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัตินโยบายของแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะ

สรุป จากการศึกษาทฤษฎีต่าง ๆ ข้างต้นทำให้ผู้ศึกษามีแนวความคิดว่าพฤติการณ์ทางการเมืองของนักการเมืองไทยมีการใช้อิทธิพลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือกลุ่มตน และมีการใช้อิทธิพลเพื่อรักษาสถานอำนาจของตน โดยปิดเบี่ยงข้อเท็จจริงและระเบียบกฎหมาย

ดังเช่นกรณีการออกเอกสารสิทธิที่ดินจังหวัดหนองคาย เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามแผนงานแต่ผู้นำทางการเมืองให้อำนาจและอิทธิพล ออกเอกสารสิทธิเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ออกโฉนดในรูปแบบ น.ส. 3 ก. และที่ดินจำนวนหลายหมื่นไร่ในหลายอำเภอ ไม่สามารถออกได้ทันตามเวลาของที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ จึงได้ออกเอกสารสิทธิแบบรวบรัดขั้นต้นตามมติระเบียบที่กำหนดไว้มากมายจนต้องมีการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในพื้นที่ จังหวัดหนองคายที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในระยะเวลาต่อมาซึ่งผู้วิจัยจะได้นำทฤษฎีมาเป็นหลักในการวิเคราะห์