

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมกับนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ในจังหวัดสมุทรปราการ” จะได้ศึกษาตามแนวคิด ทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย
3. นโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล
4. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล
5. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

2.1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

เพียส และ สตีเฟล (1979 ; อ้างใน จักรพันธ์ เกียรติไพบูลย์. 2544 : 8) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือกระบวนการซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นผู้อยู่นอกได้เพิ่มความสามารถในการควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสภาวะที่เป็นอยู่

นิรันดร์ จงวุฒิเวทย์ (อ้างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. 2527 : 182-183) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเกี่ยวข้องทางจิตใจและอารมณ์ ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้กระทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มและชุมชนนั้น

Reader William (1947 ; อ้างใน จักรพันธ์ เกียรติไพบูลย์. 2544 : 9) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึง การมีส่วนร่วมในการปะทะสังสรรค์ทางสังคมรวมทั้งการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคลและการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

กรรณิกา ชมดี (2524 : 11) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ความร่วมมือของประชาชนไม่ว่าของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่ม

คนที่เห็นพ้องต้องกันและเข้าร่วมรับผิดชอบ ดำเนินการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ ต้องการ โดยกระทำผ่านกลุ่มองค์การเพื่อให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงที่พึงประสงค์

ไพร์ตัน เตชะรินทร์ (2527 : 6) ได้ให้ความหมายและหลักการสำคัญเรื่อง นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาไว้ว่า หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาส ให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปแบบส่วนบุคคล กลุ่มชน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัครรูปแบบอื่น ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกัน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2523 : 228) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง พฤติกรรม อันก่อรูปด้วยการร่วมและสมยอมประพฤติ ตามพฤติกรรมคาดหวังของกลุ่มทางการและที่ไม่ใช่ กลุ่มทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมอาสาสมัคร ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนใน ความหมายนี้ ก็คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดสิ่งต่าง ๆ ร่วมกันนั่นเอง

อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 320) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การให้ ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ทำทุกอย่าง ไม่ใช่ที่เรากำหนดไปแล้วมาให้ประชาชนมาร่วม ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่เกิดขึ้นมา

Hay Donald (1958 : 285) ได้ให้คำนิยามของการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางสังคมไว้ว่า เป็น การเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจ ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อกกลุ่มคน และ ระหว่างกลุ่มคนต่อกกลุ่มคน ซึ่งเป็นส่วนประกอบของกิจกรรมของกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ

จากความหมายที่กล่าวมาทั้งหมด การมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคมสำหรับการวิจัย ครั้งนี้ หมายถึง การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชน ในการดำเนินการตาม นโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลของรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ ที่รัฐทำการส่งเสริม ชักจูง สนับสนุนและสร้างโอกาสให้ประชาชนในชุมชนในรูปแบบบุคคล กลุ่มชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ

2.1.2 ลักษณะของการมีส่วนร่วม

นิรันดร์ จงวุฒิเวทย์ (อ้างถึงใน ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์. 2527 : 182-183) กล่าวถึง การมี ส่วนร่วมเกิดจาก 3 ประการ คือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน ซึ่งเกิดจากความสนใจและความห่วงกังวล บุคคล ซึ่งบังเอิญเห็นพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของส่วนรวม

2. ความเดือดร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่นั้นและลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนในทิศทางที่ปรารถนา การตัดสินใจร่วมกันนี้ จะต้องรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำที่สนองความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น ๆ

พัคมัน บัญญัติพันธ์ (2527 : 3) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนจะต้องมีขึ้นโดยตลอด ตั้งแต่ขั้นการร่วมวางแผนโครงการ การเสียสละกำลังแรงงาน วัสดุ กำลังเงิน หรือทรัพยากรใดที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ

อาภรณ์พันธ์ จันทรสว่าง (2522 : 19 ; อ้างถึงใน สุเมธ มิ่งดอนไพร. ดต. 2546 : 27) อธิบายเรื่อง ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นผลมาจากการเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลง ความเห็นพ้องต้องกันนี้จะต้องมีมากพอ จนเกิดการริเริ่มโครงการเพื่อปฏิบัติการ กล่าวคือ จะต้องเป็นการเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ที่จะเข้ามาปฏิบัติการนั้น ๆ เหตุผลเรื่องแรกของคนที่จะมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมดที่ทำโดยหรือทำในนามของ

E. Sturt Chapin (อ้างถึงใน อาภรณ์พันธ์ จันทรสว่าง. 2522 : 20) ทำการศึกษาแบบของการมีส่วนร่วม และได้แบ่งแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 5 แบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meeting)
2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)
3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committee)
4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
5. การมีส่วนร่วมเป็นสมาชิก (Membership)

การมีส่วนร่วมทั้ง 5 แบบ Chapin ได้ใช้สร้างแบบวัดการมีส่วนร่วมที่มีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม 5 ประการ ได้แก่

1. การเป็นสมาชิก (Membership)
2. การเข้าร่วมประชุม (Attendance)
3. การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ (Contribution)
4. การเป็นกรรมการ (Membership on Comities)
5. การดำรงตำแหน่งต่าง ๆ (Holding Offices)

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการนี้ พัฒนาขึ้นมาโดยยึดหลักการวัดได้จากลักษณะภายนอก และต้องมีการปรับปรุงใช้ให้เหมาะสมกับกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่เหมือนกัน

Agbayani (1974 ; อ้างถึงใน จักรพันธ์ เกียรติไพบูลย์. 2544 : 13) ได้จัดลำดับชั้นของการมีส่วนร่วมในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. การร่วมประชุม
2. การออกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
3. การตีปัญหาให้กระจ่าง
4. การออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา
5. การออกเสียงเลือกตั้ง
6. การบริจาคเงิน
7. การบริจาควัตถุ
8. การช่วยเหลือด้วยแรงงาน
9. การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
10. การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
11. การทำงานกับตัวนำการเปลี่ยนแปลง

อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว. (2525 : 78-79) แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ

คือ

1. ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชน ตลอดจนเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม
 2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหาและแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา
 3. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางในการตัดสินใจ นำไปสู่กระบวนการวางแผนและวิธีการที่จะใช้ในการแก้ปัญหาและวางแผน เพื่อแก้ปัญหาร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม
 4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ปัญหา
 5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม
- ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527 : 6) ได้กล่าวถึง ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ดังนี้
1. ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหา และสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น รวมตลอดถึงความต้องการของชุมชน

2. ร่วมคิดและสร้างรูปแบบของการพัฒนาและวิธีการพัฒนา เพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน

3. ร่วมวางนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม เพื่อจัดและแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน

4. ร่วมการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนา ให้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผล

6. ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง

7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบายหรือแผนงานโครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย

8. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลได้ใช้ประโยชน์ได้ต่อไป

เจมส์ คี คี ปิ่นทอง (2527 : 36 ; อ้างใน สุเมธ มิ่งดอนไพร. ดต. 2546 : 29) กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา

2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล

กรณีศึกษา ชุมดี (2524 : 13) ได้สรุปแบบของการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 แบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meeting)

2. การมีส่วนร่วมออกเงิน (Financial Contribution)

3. การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committees)

4. การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)

5. การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interviewer)

6. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)

7. การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customer)

8. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม (Entrepreneur)

9. การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน (employee)

10. การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

จากแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ที่กล่าวมา ผู้วิจัยจะได้สรุปลักษณะการมีส่วนร่วม เพื่อใช้ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรในชุมชนจังหวัดสมุทรปราการในนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งมี 6 ระดับการมีส่วนร่วมดังนี้

1. มีส่วนร่วมในการให้ความสนใจในปัญหาผู้มีอิทธิพลในชุมชน
2. มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ถึงปัญหาผู้มีอิทธิพล
3. มีส่วนร่วมในการหาข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล
4. มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลแก่ทางราชการ
5. มีส่วนร่วมในการหาแนวทางในการวางแผนแก้ปัญหาผู้มีอิทธิพล
6. มีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยราชการในการแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพล

2.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม

William Reader (อ้างถึงใน ฉอาน วุฒิกรรรรักษา. 2528 : 16) ได้สรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 11 ประการ ดังนี้

1. การปฏิบัติตนให้คล้อยตามความเชื่อพื้นฐาน บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเลือกวิธีปฏิบัติซึ่งสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเชื่อพื้นฐานของตนเอง
2. มาตรฐาน คุณค่า บุคคลและกลุ่มบุคคลจะปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณค่าของตนเอง
3. เป้าหมาย บุคคลและกลุ่มบุคคลดูเหมือนจะส่งเสริม ปกป้อง และรักษาเป้าหมายของตนเอง
4. ประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในบางครั้งมีรากฐานมาจากประสบการณ์ที่ผิดปกติธรรมดา
5. ความคาดหวัง บุคคลและกลุ่มบุคคลจะประพฤติตามแบบที่ตนคาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งยังชอบปฏิบัติต่อผู้อื่นตามที่ตนคาดหวังจากผู้อื่นเช่นกัน
6. การมองแต่ตัวเอง บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งคิดว่าตนเองควรจะต้องทำเช่นนั้น
7. การบีบบังคับ บุคคลและกลุ่มบุคคล มักจะทำสิ่งต่าง ๆ ด้วยความรู้สึกว่าตนถูกบังคับให้ทำ
8. นิสัยและประเพณี บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะทำสิ่งต่าง ๆ ตามนิสัยที่ชอบกระทำเมื่ออยู่ในสถานการณ์นั้น

9. โอกาส บุคคลและกลุ่มบุคคลมักจะเข้ามามีส่วนร่วม ในรูปแบบการปฏิบัติของสังคม ตามโอกาสที่สังคมเอื้ออำนวยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำเช่นนั้น เท่าที่พวกเขาได้รับรู้มา

10. ความสามารถ บุคคลและกลุ่มบุคคล มักเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมบางอย่างที่ตน เห็นว่าสามารถทำในสถานการณ์เช่นนั้น

11. การสนับสนุน บุคคลหรือกลุ่มบุคคล มักจะเริ่มปฏิบัติเมื่อเขาารู้สึกว่า เขาจะได้รับการ สนับสนุนที่ดี พอให้กระทำการเช่นนั้น

Frank J. Goodnow (1966 ; อ้างถึงใน จักรพันธ์ เกียรติไพบูลย์. 2544 : 14) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นเมื่อ พวกเขาเรียนรู้ถึงประโยชน์ที่พวกเขาจะได้รับจากการเข้า มามีส่วนร่วม ซึ่งเกิดจากการแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้เข้าร่วมด้วยกัน หรือจากการได้รับความช่วยเหลือจากผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ

นอกจากนี้ Harold F. Kaufman (1949 ; อ้างถึงใน จักรพันธ์ เกียรติไพบูลย์. 2544 : 14) พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ และความยาวนานในการอาศัย อยู่ในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากแนวคิดและข้อค้นพบที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าการที่บุคคลเข้าไปมีส่วนร่วมในสิ่งใด จะต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ ซึ่งผู้วิจัยจำแนกเป็นปัจจัย 3 กลุ่ม คือ

1. ปัจจัยภายในบุคคล คือ ตระหนักในปัญหาผู้มีอิทธิพลและความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2. ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดัน ได้แก่ ประสบการณ์ที่ได้รับเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล

3. ปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจ เช่น การได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วม

ปัจจัยทั้ง 3 กลุ่มนี้ผู้วิจัยจะได้นำไปใช้ในการกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยต่อไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย

2.2.1 ความหมายของนโยบาย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525 : 422) ให้ความหมายคำว่า “นโยบาย” ไว้ว่า เป็นคำที่มาจากภาษาบาลีโดยการสมาสคำว่า “นย” กับคำว่า “อุบาย” เข้าด้วยกัน แปลว่า หลัก และวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ

อมร รักษาสัตย์ (2522 : 1) ได้ให้คำจำกัดความของนโยบายว่า หมายถึง อุบายหรือ กลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่า เป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใด เรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสมที่สุด

George R. Terry (1977 : 190) กล่าวว่าไว้ว่า การบริหารงานโดยปราศจากนโยบายย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายเกิดจากวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน และเป้าหมายจะสามารถเป็นไปได้อีกด้วยนโยบายที่กำหนดขึ้น ฉะนั้น เมื่อไม่มีนโยบายย่อมจะไม่มีทั้งวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการบริหารงาน นอกจากนี้นโยบายยังจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการจัดการซึ่งเป็นหนึ่งในสี่ของปัจจัยการบริหาร ฉะนั้นนโยบายจึงมีความสำคัญต่อการบริหารดังนี้

1. นโยบายช่วยให้ผู้บริหารปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างมีความมั่นใจ เพราะนโยบายเป็นทั้งแผนงาน เครื่องชี้ทิศทางและหลักประกันที่ผู้บริหารทุกระดับต้องยึดถือ
2. นโยบายช่วยให้บุคลากรทุกระดับชั้นในองค์การ เข้าใจถึงภารกิจของหน่วยงานที่ตนสังกัด รวมทั้งวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จ
3. นโยบายก่อให้เกิดเป้าหมายในการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมีเป้าหมายจะทำให้ประหยัดทั้งการเงิน เวลา บุคลากร รวมถึงพลังความสามารถหรือศักยภาพของบุคลากร
4. นโยบายที่ดีจะช่วยสนับสนุนส่งเสริมการใช้อำนาจของผู้บริหาร ให้เป็นไปโดยถูกต้อง มีเหตุผลและมีความยุติธรรม อันนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือ ความจงรักภักดีและความมีน้ำใจในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา
5. นโยบายจะช่วยให้เกิดการพัฒนาการบริหาร

John M. Pfiffner (1960 : 132) ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่า เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ มีความสอดคล้องกันมีมาตรฐานหรือเอกรูปเดียวกันและมีความต่อเนื่องกัน

Frank J. Goodnow (1900 : 2) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน กล่าวว่า นโยบายเป็นสิ่งที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้จัดทำขึ้น ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร

กล่าวโดยสรุป นโยบาย หมายถึง หลักการและแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้งานดำเนินไปสู่เป้าหมายหากเป็นนโยบายสังคม เป้าหมายต้องเป็นไปเพื่อส่วนรวม นโยบายด้านผู้มีอิทธิพลจึงหมายถึง นโยบายสังคมที่มีเป้าหมายลดปัญหาของผู้มีอิทธิพลในสังคมไทย

2.2.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบาย

จากผลการศึกษานักวิชาการต่าง ๆ ค้นพบว่า เนื้อหาสาระและวิธีการศึกษานั้นให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีตัวแปรที่น่าสนใจดังนี้ (อ้างอิงใน คมสันต์ โยธคล, พ.ต.ท. 2539 : 56 – 58)

1. ปัจจัยทางด้านนโยบาย

1.1 ความสอดคล้องของนโยบายต่อปัญหา การกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องต่อปัญหานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีมาเป็นรากฐานในการวิเคราะห์อย่างถูกต้อง โดยการกำหนดสาเหตุ แนวทางแก้ไขปัญหานั้นคือ จะมีการเชื่อมโยงสภาพทางสังคมตลอดถึงสภาวะแวดล้อมอื่น ๆ เข้ามาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อพิจารณาว่าปัญหาที่แท้จริงนั้น คืออะไร อันจะนำไปสู่ข้อกำหนดทางคลี่คลายปัญหาอย่างตรงประเด็นและวิธีการที่ถูกต้องที่สุด การขาดซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อกำหนดนโยบายนั้น ย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวของผลลัพธ์ภายหลังการปฏิบัติได้ เพราะฉะนั้นเมื่อใดนโยบายถูกกำหนดขึ้นภายใต้สาเหตุแห่งปัญหา แนวทางแก้ไขที่ไม่ถูกต้อง การแก้ไขปัญหาใด ๆ ก็จะมีติดไปด้วย การกำหนดนโยบายแต่ละครั้งจะต้องมีระยะเวลาที่เพียงพอในการจัดทำเป็นนโยบายที่มีลักษณะสอดคล้องต่อสภาพปัญหาและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดนโยบาย หรือโครงการที่ขาดการเชื่อมโยงแนวคิดทั้งระบบอาจทำให้เกิดความล้มเหลวได้

1.2 ความชัดเจนของนโยบาย นอกเหนือจากการกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ความชัดเจนของนโยบายจัดเป็นองค์ประกอบย่อยที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือ การกำหนดนโยบายควรกำหนดอย่างชัดเจน สามารถนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายจริง มีความเป็นรูปธรรม มีความเฉพาะเจาะจงและมีความมั่นคงแน่นอน

Sabatier and Mazmanian ได้กล่าวถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายว่า การที่จะมีความชัดเจน สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติ ในระดับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายได้ตามความคาดหวังนั้น จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบย่อยสำคัญ 6 ประการ คือ

1. มีการจัดลำดับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
2. มีทรัพยากรเพียงพอกับการสร้างทีมงาน เพื่อปฏิบัติงานและติดตามงานในระดับพื้นที่หรือระดับกลุ่มเป้าหมายได้ตามวัตถุประสงค์นโยบาย
3. การกำหนดมอบหมายภาระงานให้กับหน่วยงาน โดยหน่วยงานนั้นต้องมีความเต็มใจสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง
4. มีการแบ่งภาระงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การประสานงานกันตามสายบังคับบัญชาในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน
5. มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์การตัดสินใจของหน่วยงานที่จะส่งเสริมการบรรลุตามเป้าหมายนโยบาย

6. เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายและได้เข้าไปมีบทบาทในการประเมินผลกลุ่มเป้าหมายนโยบายและประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานด้วย

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัตินั้น ในบางครั้งวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นนั้นอาจมีความคลุมเครือขาดความชัดเจนได้เนื่องจากปัจจัยบางประการ คือ

1. ความซ้ำซ้อนของนโยบาย มีมากจนกระทั่งมีความยากเกินไปที่จะบรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบางครั้งก็ไม่อาจกำหนดตรรกะที่ชี้วัดการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนได้

2. ความไม่แน่นอนของนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่ความเข้าใจนโยบายมีน้อยหรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูงไม่อาจควบคุมผู้ปฏิบัติงานระดับล่างได้ ก็จะทำให้มีนโยบายที่มีความคลุมเครือ

3. ความขัดแย้งกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างซ่อนเร้นหรือลับ ๆ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีแนวทางการกำหนดนโยบายที่ต่างกันกระทั่งก่อให้เกิดภาวะที่นำไปสู่การต่อรองเปลี่ยนแปลงเพื่อผลักดันวัตถุประสงค์ที่ตนเองต้องการ

การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่ปราศจากความเข้าใจถึงข้อเท็จจริงจะทำให้มีนโยบายขาดซึ่งความชัดเจน ผลที่ติดตามมา ก็คือ หน่วยงานและข้าราชการระดับปฏิบัติก็ไม่อาจเข้าใจนโยบายได้อย่างถูกต้อง การปฏิบัติภารกิจใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายจึงมีลักษณะเหวี่ยงแห สุดท้าย คือ เป้าหมายที่กำหนดไว้ก็อาจจะมีบรรลุเป้าหมายได้

สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านนโยบาย คือ ความสอดคล้องของนโยบายกับปัญหาในเชิงทฤษฎี และความชัดเจนของนโยบาย มีผลต่อหน่วยงาน ข้าราชการระดับปฏิบัติและความสำเร็จของนโยบาย

2. ปัจจัยด้านองค์การ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การ ลักษณะของหน่วยงานที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายมี 3 ประการ คือ

2.1 การพึงพิงระหว่างหน่วยงาน ใน 4 รูปแบบ คือ 1) ด้านงบประมาณ 2) ด้านบุคลากร เช่น การแลกเปลี่ยนหรือให้ยืมบุคลากร 3) มีการแลกเปลี่ยนโดยส่งกลุ่มประชากรเป้าหมายที่เป็นคนใช้หรือผู้ขอรับบริการให้กันระหว่างหน่วยงานและ 4.การมีแผนงานที่ทำร่วมกัน

2.2 มีการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

2.3 มีการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ โดยที่ขั้นตอนการสนับสนุนจากหน่วยเหนือประกอบด้วย

(1) ขั้นตอนการแปรเจตนาารมณจากฝ่ายนิติบัญญัติไปสู่ข้อกำหนด เพื่อปฏิบัติในระดับบริหาร อันเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

(2) ขั้นตอนการพิจารณาถึง ทรัพยากรและระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติในระดับบริหาร ที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) ขั้นตอนการติดตาม ควบคุม ตรวจสอบและประเมินผล การนำนโยบายไปปฏิบัติจากขั้นตอนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อใดก็ตามที่นโยบายถูกนำลงสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารในระดับต่าง ๆ นั้นความสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุนจากหน่วยงานระดับเหนือที่มีต่อหน่วยงานระดับล่างจะนำไปสู่ความราบรื่นในการปฏิบัติตามนโยบายมากขึ้น การให้ความช่วยเหลือที่หน่วยงานระดับล่างคาดหวังจากหน่วยงานระดับเหนือ นั้น จะเป็นไปในลักษณะเชิงวิชาการและการฝึกอบรมความรู้

ฉะนั้น จึงพอสรุปได้ว่า ปัจจัยด้านองค์การภายใต้ปัจจัยการพึงพิง การประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่าง ข้าราชการระดับปฏิบัติมักจะมีประสบการณ์กับปัญหาสภาพแวดล้อมที่กลายเป็นเงื่อนไขการปฏิบัติงาน ดังต่อไปนี้

- 1) ทรัพยากรไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบ
- 2) ต้องเผชิญกับความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่อบริการของรัฐที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ
- 3) เป้าหมายของหน่วยงานที่สังกัดนั้นอาจจะมีหลายอย่างหรือบางครั้งก็ไม่มีมีความชัดเจนก็จะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน
- 4) การปฏิบัติงานในบางครั้ง ถึงแม้จะบรรลุวัตถุประสงค์ แต่ก็ยากที่จะวัดออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนเชิงประจักษ์ได้
- 5) ความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานนั้นเกิดขึ้นได้ยาก

4. ปัจจัยด้านทรัพยากรองค์การ การจัดสรรทรัพยากรให้ประสบผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีความพร้อมของปัจจัยย่อยทั้งด้านงบประมาณและบุคลากร กล่าวคือ

- 1) ปัจจัยด้านงบประมาณ เป็นปัจจัยที่เสริมให้เห็นนโยบายบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้สามารถกระตุ้นการทำงานของบุคคลแต่ละคนที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2) จำนวนบุคลากรหรือทีมงานมีเพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ กล่าวคือ จำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. **ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ** ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ช่วยลดภาวะความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อมี 2 ประการ คือ

1) การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ เป็นการจัดระบบให้ได้มาซึ่ง ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสามารถกระทำได้ 2 ทาง คือ

(1) เป็นข้อมูลและความรู้ที่ได้จากภายในท้องถิ่น หรือชุมชนนั้น ๆ อันเป็นข้อมูลที่ได้มาในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น อาศัยประสบการณ์ในการสังเกต และความรู้สึกนึกคิดจากเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่พบเห็น

(2) เป็นลักษณะการได้มาซึ่งข้อมูล ที่เป็นทางการที่ผ่านจากการสำรวจศึกษาและการประเมินผล

2) การใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีหลายหน่วยงาน ต้องมาปฏิบัติภารกิจร่วมกัน จึงจำเป็นต้องทราบและเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) โครงการหรือแผนงานที่ดำเนินการนั้นเป็นลักษณะใด เช่น เป็นโครงการที่สนองต่อความต้องการพื้นฐาน โครงการที่สนองต่อความต้องการทั่วไป หรือเป็นไปตามความต้องการของสังคม

(2) ระดับของความต้องการที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคต ซึ่งจะทราบได้จากการแสดงออกถึงความต้องการและความคาดหวังของชุมชน

(3) การมีทรัพยากรในชุมชนเพียงพอ

6. **ปัจจัยด้านประชาชน** การกำหนดนโยบาย เป็นเรื่องของการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี และเท่าเทียมกันของมนุษย์ในสังคม โดยการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ฉะนั้นการกำหนดนโยบายที่นำไปสู่ความสำเร็จสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ต้องคำนึงถึงด้านประชาชนซึ่งมีข้อพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการ คือ

1. ความต้องการของประชาชน เมื่อพิจารณาถึงความพยายามของรัฐ ในอันที่จะสร้างมาตรฐานของการครองชีพของประชาชน ด้วยการกำหนดแนวทางพัฒนาและให้บริการโดยยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐานแล้ว สามารถที่จะจำแนกได้ 2 ลักษณะ

ลักษณะแรก ได้แก่ สิ่งจำเป็นเพื่อการบริโภคอย่างเพียงพอ เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า อุปกรณ์เครื่องใช้ในครัวเรือน และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ลักษณะที่สอง ได้แก่ บริการที่จำเป็นสำหรับชุมชน เช่น การศึกษา การมีน้ำดื่มที่สะอาด สาธารณสุข และเส้นทางคมนาคม เป็นต้น

ความต้องการ 2 ลักษณะดังกล่าว มีลักษณะปลีกย่อยที่แตกต่างกันจำนวนมาก ยกที่ จะระบุชี้ชัดว่า รัฐควรจะตอบสนองในส่วนใด จึงจะตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริง อันสืบเนื่องจากสถานการณ์เป็นตัวกำหนด กระทบ มีการแสดงออกของประชาชนออกมา อาจจะโดยการสอบถามหรือสัมภาษณ์จากผู้เกี่ยวข้อง จึงกลายเป็นสิ่งที่รัฐพึงกระทำ

2. การสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่หรือผู้นำท้องถิ่น บุคคลระดับผู้นำในพื้นที่ มักจะเป็น กลุ่มแรกที่เข้าราชการระดับปฏิบัติต้องติดต่อกันและมีความสัมพันธ์ก่อนประชาชนกลุ่มอื่น ๆ บุคคล กลุ่มนี้ยังเป็นกลุ่มแรกที่มักจะยอมรับการเข้าไปสู่ชุมชน

บุคคลระดับผู้นำในพื้นที่ ซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่าง จำแนก ออกได้ 3 กลุ่ม คือ

1. ประเภทที่มีความคิดและอุดมคติใหม่ ๆ บุคคลที่เป็นผู้นำในลักษณะนี้จะมีสมรรถนะใน อันที่จะแสดงความคิด หรืออุดมการณ์ออกมาในนามชุมชน พวกนี้เรียกว่า “Inventor”

2. ประเภทที่มีความเชื่อมั่นในตัวเองว่าสามารถที่จะนำประชาชนมาร่วมกิจกรรมอย่างเป็น ระบบแบบแผน ตามแนวคิดหรืออุดมการณ์ของตนได้ พวกนี้เรียกว่า “Founders”

3. ประเภทที่มีอิทธิพลครอบงำ (Dominated) เหนือสถาบัน/ระบบในชุมชน โดยการชี้ นำสถาบันชุมชน ให้ยอมรับเอาอุดมการณ์และแนวคิดไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม โดย ปราศจากซึ่งการกระทบกระทั่งอันต่อชุมชน/สถาบันในชุมชน ผู้นำประเภทนี้เรียกว่า “continuator” บทบาทของผู้นำชุมชนที่มีต่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยองค์การข้าราชการของ รัฐ จะส่ง ผลกระทบต่อโครงการที่นำมาสู่ชุมชนได้ค่อนข้างมาก ในแง่ของความสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น ก็คือ เมื่อใดก็ตามที่ผู้นำให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนในกิจกรรมใด ๆ แล้วความสำเร็จ ของกิจกรรมนั้น ๆ ก็ย่อมมีโอกาสมาก การยอมรับผู้นำขั้นต้นโดยเฉพาะผู้นำชุมชนประเภทที่ 3 ซึ่งกลายเป็นชนชั้นนำเชิงสถาบัน เพราะค่อนข้างยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณี ที่เป็นโครงสร้าง ชุมชนอย่างเหนียวแน่น

3. ท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ ท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการนั้น เป็นผล สืบเนื่องจากลักษณะของข้าราชการระดับล่าง ที่รับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ กล่าวคือ เมื่อต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่มี วัฒนธรรมแตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่ ซึ่งรัฐมักกำหนดนโยบายสร้างความบูรณาการให้เกิดขึ้น ภายในประเทศ ด้วยการขจัดวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยให้หมดไป เพื่อสร้างวัฒนธรรมชน

กลุ่มใหญ่เข้าแทนที่ หรือเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อสร้างความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ โดยปราศจากการทำลายวัฒนธรรม ซึ่งจะนำมาสู่ความหวาดระแวงจากกลุ่มเป้าหมายได้

การปฏิเสธวัฒนธรรมของกลุ่มอื่น กระทั่งนำไปสู่ภาวะความรู้สึกโดดเดี่ยว (Isolation) อันเป็นภาวะความรู้สึกที่มองเห็นว่า ค่านิยมที่ปฏิบัติอยู่ในคนกลุ่มใหญ่นั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่ดีแก่ตนเอง ความรู้สึกโดดเดี่ยวนี้จึงปรากฏออกมา 2 ลักษณะ คือ

1. ความรู้สึกโดดเดี่ยวทางวัฒนธรรม เป็นความรู้สึกไม่ยอมรับในเป้าหมาย ค่านิยมที่คนส่วนใหญ่ยอมรับปฏิบัติ

2. ความรู้สึกโดดเดี่ยวทางสังคม เป็นความรู้สึกแยกตัวออกมาจากบุคคลอื่นในสังคม ไม่ปฏิสัมพันธ์หรือถ้ามีก็น้อยมาก

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านประชาชนภายใต้ความต้องการของประชาชน และการสนับสนุนจากผู้นำและท่าทีของประชาชน มีผลต่อการปฏิบัติของนโยบาย

7. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ปัจจัยด้านลักษณะของชุมชนที่เป็นเงื่อนไขส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สามารถแยกได้ดังนี้

- 1) ทรัพยากรเชิงเศรษฐกิจ
- 2) สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 3) ความคิดเห็นหรือท่าทีของประชาชนที่มีต่อนโยบาย
- 4) ผู้นำมีความเห็นด้วยหรือคัดค้านนโยบาย
- 5) กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองให้สนับสนุนนโยบายเพียงใด
- 6) ปัจจัยด้านวัฒนธรรม
- 7) ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคม

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างลึกซึ้งในประเด็นต่าง ๆ จะนำไปสู่โอกาสที่จะปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างบรรลุตามเป้าหมาย คือ

- ลักษณะทางประชากรโดยภาพรวม เช่น จำนวน ลักษณะอาชีพ
- ต้องพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมที่กลุ่มบุคคลในชุมชนนั้นยึดถือปฏิบัติ เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดโครงการ บริการให้เหมาะสมทั้งทางด้านการศึกษาและอาชีพ
- สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ทรัพยากรที่มีในชุมชนที่สอดคล้องกับโครงการ รวมถึงภาวะทางการเมือง ที่อาจจะแฝงเร้นอยู่ในความรู้สึกของบุคคลในพื้นที่

- ทักษะในด้านความสามารถและแรงงาน ซึ่งจะตอบสนองต่อโครงการได้อย่างเหมาะสม จะเห็นว่าปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมของประชาชนให้แสดงออกเกี่ยวกับท่าทีต่อนโยบาย ทั้งนี้เพราะวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ปลูกฝังในวิถีชีวิตถ่ายทอดกันมาหลายชั่วอายุคน จากครอบครัวและสถาบันของชุมชน ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย จากปัจจัยทั้ง 7 ด้าน ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบาย ผู้วิจัยจะได้นำปัจจัยบางประการมากำหนดตัวแปรในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ

1. ปัจจัยนโยบาย ได้แก่ ความสอดคล้องและความชัดเจนของนโยบาย
2. ปัจจัยด้านประชาชน ได้แก่ ความต้องการลดปัญหาผู้มีอิทธิพล และการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้นำ
3. ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณและบุคคล
4. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ
5. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน

2.3 นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล

ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2546 เรื่อง การปราบปรามผู้มีอิทธิพล ได้กล่าวถึงสถานการณ์รวมทั้งวัตถุประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลไว้ดังนี้

2.3.1 สถานการณ์ทั่วไป

จากผลการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาลในช่วง 1 ก.พ. ถึง 30 เม.ย. 2546 ทำให้สามารถปลดปล่อยพื้นที่ที่เคยเป็นแหล่งแพร่ระบาดของยาเสพติดและกลุ่มผู้ค้า ผู้เสพ ผู้ติดยาเสพติด ได้ยุติบทบาทของตนเองลงจำนวนมาก แต่ยังคงพบว่า มีผู้ค้าอีกจำนวนหนึ่ง คงมีการเคลื่อนไหวดำเนินการค้ายาเสพติดต่อไป โดยมีได้เกรงกลัวต่อการเข้มงวดในการปราบปรามอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เนื่องจากมีกลุ่ม (ขบวนการ) ผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจในทางมิชอบ ด้วยกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน จ้างวาน ชับเคลื่อนวงจรการผลิต การค้า การลำเลียง และการเสพยาเสพติดให้ดำรงอยู่ต่อไป อีกทั้งพบว่ากลุ่มผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ เหล่านี้ยังเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาประเทศและยังเป็นสาเหตุหลักของปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความยากจน อันเนื่องมาจากการผูกขาดและเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม

ผู้มีอิทธิพล ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเอง หรือใช้ จ้างวาน สนับสนุนการกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย ซึ่งผลของการกระทำ

นั้นเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชน หรือทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องดำเนินการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งจัดระบบงานการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเท่าเทียมกัน

พฤติการณ์ของกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่สำคัญ ได้แก่

1. แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
2. แก๊งผู้มีอิทธิพลการฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอแข่งขันราคาในการประมูลงาน
3. แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์กรณีตรวจจรรยาบรรณและรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย
4. แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการ และสถานประกอบการต่าง ๆ
5. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่/สุราเถื่อน และรับเคลียร์การนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย
6. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน โต๊ะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี้กี ตู้เกมไฟฟ้า
7. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณี โสเภณีเด็ก
8. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบนำคนเข้า-ออกและอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย
9. แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ
10. แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว
11. แก๊งผู้มีอิทธิพลมือปืนรับจ้าง
12. แก๊งผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง
13. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าอาวุธ
14. แก๊งผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
15. แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับเคลียร์ หรือค้ำครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวงและหรือสาธารณะ

2.3.2 วัตถุประสงค์

เพื่อยุติบทบาทและขจัดแก๊งอิทธิพลในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์ประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันนำไปสู่ความสงบสุขของสังคมอย่างแท้จริง

2.3.3 นโยบาย

ให้มีองค์กรนำในการปฏิบัติทุกระดับ เพื่อให้เกิดเอกภาพและบูรณาการการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลในทุกพื้นที่ ด้วยการ

1. ให้นำหลักการพลังแผ่นดินมาใช้เพื่อเอาชนะผู้มีอิทธิพล โดยให้ความรู้และปลูกฝังให้มีความตระหนักถึงพิษภัย อันเกิดจากการกระทำของแก๊งผู้มีอิทธิพล และให้ประชาชนทุกหมู่เหล่า เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จโดยเร็ว

2. ให้กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในทางตรงและทางอ้อมยุติบทบาทเลิกคบหา มั่วสุม หรือสนับสนุนแก๊งผู้มีอิทธิพลโดยทันที และให้ผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับทุกหน่วยงานดูแล บังคับบัญชา ติดตามพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้เป็นความรับผิดชอบของ

ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น และให้ถือหลักการเลือกระหว่างผลประโยชน์โดยมิชอบกับการหมอดอนาคตในการรับราชการ และหากยังไม่เลิกพฤติกรรมดังกล่าว ให้ดำเนินการทางการปกครอง

ทางวินัยและหรือทางอาญาอย่างเฉียบขาด พร้อมทั้งให้แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อนำมาตรวจตรวจสอบทรัพย์สินผู้ที่ร้ายวญผิดปกติหรือเกินฐานะมาใช้ด้วย

3. ให้แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เป็นกำลัง เครื่องมือ หรือเครือข่าย รวมทั้งมือป็นรับจ้าง นักเลงหัวไม้และผู้ประสานงานการกระทำผิดกฎหมาย เลิกพฤติกรรมดังกล่าว และเข้าแสดงตนแจ้งเจตจำนงที่จะเลิกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าเป็นบุคคลตามหมายจับให้เข้ามอบตัว สำหรับผู้ที่ยังคงดำรงตนเป็นแก๊งผู้มีอิทธิพลอยู่อีก จะใช้มาตรการปราบปรามด้วยการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง รวมทั้งการใช้มาตรการทางภาษีตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายภาษีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ให้แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เป็นตัวการหรือแกนนำ เลิกพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย พร้อมทั้งแสดงความตั้งใจจริงด้วยการแสดงตน เพื่อแจ้งเจตจำนงที่จะเลิกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าเป็นบุคคลตามหมายจับให้เข้ามอบตัว สำหรับผู้ที่ยังดำรงตนเป็นแก๊งผู้มีอิทธิพลอยู่อีก จะใช้มาตรการปราบปราม ด้วยการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

รวมทั้งการใช้มาตรการทางภาษีตามประมวลรัษฎากรและกฎหมายภาษีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (กรอบแนวทางการดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล การประชุมเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล วันอังคารที่ 20 พฤษภาคม 2546 ณ สโมสรตำรวจ กรุงเทพมหานคร)

2.3.4 การปฏิบัติ

การปราบปรามแก๊งผู้มีอิทธิพล ให้ดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การระดมพลังแผ่นดินปราบปรามผู้มีอิทธิพล

1) เสริมสร้างค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้อง ดึงมาเกี่ยวกับการเคารพกฎหมายและธรรมาภิบาลประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความเสียหายที่เกิดจากผู้มีอิทธิพล ตลอดจนความไม่ชอบธรรมของผู้มีอิทธิพล ที่ใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์

2) ขอความร่วมมือจากประชาชน ในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แจ้งเบาะแสการกระทำความผิด แจ้งข้อมูลข่าวสารปัญหาความเดือดร้อนทุกข์ยากที่เกิดจากผู้มีอิทธิพล

3) ให้พลังแผ่นดินในพื้นที่เป็นแกนนำประชาชน ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐใช้มาตรการทางสังคมต่อต้านกลุ่มผู้มีอิทธิพล

2. ยุทธศาสตร์การปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล

1) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล ให้ยุติการกระทำของตนเองไม่ว่าจะเป็นการพัวพันเกี่ยวข้อง รู้เห็นเป็นใจ ช่วยเหลือเกื้อกูล สนับสนุนส่งเสริมผู้มีอิทธิพล รวมทั้งมิให้เป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายเสียเอง โดยจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เป็นธรรมและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

2) ให้ทุกหน่วยงานภาครัฐ จัดให้มีระบบการควบคุมกำกับดูแลความประพฤติและการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา พร้อมทั้งมาตรการเสริมสร้างคุณธรรม จรรยาบรรณ และระเบียบวินัย หากผู้ได้บังคับบัญชามีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล ผู้บังคับบัญชาใกล้ชิดตามลำดับจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

3) ให้ผู้บังคับบัญชา ดำเนินการปรับย้ายเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอ ให้พิจารณาดำเนินการทางอาญาหรือทางวินัย นอกจากนี้ให้มีการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการดังกล่าว และหากผู้บังคับบัญชาเพิกเฉยปล่อยปละละเลย ไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ให้พิจารณาความบกพร่องของผู้บังคับบัญชา

4) ในกรณีที่มีหลักฐานหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือเกินฐานะ ให้แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

3. ยุทธศาสตร์การปราบปรามมือปืนรับจ้าง บริวารและเครือข่ายของผู้มีอิทธิพล

1) ติดตามพฤติกรรมของมือปืนรับจ้าง บริวาร และเครือข่ายของผู้มีอิทธิพลในทุกพื้นที่ ให้ยุติการกดขี่ข่มเหงรังแกประชาชน เอารัดเอาเปรียบสังคม หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

2) เร่งรัดสืบสวนสอบสวน ติดตาม จับกุม ดำเนินคดีมือปืนรับจ้าง บริวารและเครือข่ายของผู้มีอิทธิพลที่มีคดีอยู่

3) เข้มงวดกวดขัน สอดส่องดูแลสถานที่และสถานประกอบการต่าง ๆ มิให้เป็นปัจจัยเกื้อหนุนหรือเป็นแหล่งมั่วสุมของมือปืนรับจ้าง บริวารและเครือข่ายของผู้มีอิทธิพล

ในการปฏิบัติ ให้ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน ตลอดจนมาตรการทางภาษีตามประมวลรัษฎากร กฎหมายสรรพสามิต กฎหมายศุลกากร และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ยุทธศาสตร์การปราบปรามผู้อยู่เบื้องหลังผู้มีอิทธิพล

1) ตรวจสอบ ติดตามพฤติกรรมของผู้อยู่เบื้องหลังผู้มีอิทธิพล ในทุกพื้นที่ให้ยุติการกดขี่ข่มเหงรังแกประชาชนการเอารัดเอาเปรียบสังคมหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

2) เร่งรัดสืบสวนสอบสวนติดตามจับกุม ดำเนินคดี ผู้อยู่เบื้องหลังผู้มีอิทธิพลที่มีคดีอยู่

3) จัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารและการข่าวกรอง เกี่ยวกับผู้อยู่เบื้องหลังผู้มีอิทธิพลที่เป็นเอกภาพ รอบคอบ รัดกุม ถูกต้องเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติ ให้ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะกฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน ตลอดจนมาตรการทางภาษีตามประมวลรัษฎากร กฎหมายสรรพสามิต กฎหมายศุลกากร และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3.5 การบริหารจัดการ

1. ผู้มีอิทธิพลเป็นขบวนการผิดกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่ายกว้างขวาง และสลับซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีเป็นอย่างยิ่ง ไม่อาจใช้กฎหมายฉบับใด

ฉบับหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงลำพัง จำเป็นต้องมีเอกภาพในการปฏิบัติ และบูรณาการบังคับใช้กฎหมาย จึงให้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) เป็นองค์กรอำนวยการระดับชาติ ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลอีกภารกิจหนึ่งและให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่าง ๆ ตามที่ผู้อำนวยการ ศตส. กำหนดหรือมอบหมายพร้อมทั้งส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เป็นองค์กรปฏิบัติการรับผิดชอบการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

2. มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี ที่ทำหน้าที่ผู้อำนวยการ ศตส. รับผิดชอบการสั่งการเร่งรัด กำกับ ดูแล ตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของทุกส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการและรายละเอียดการปฏิบัติ การเสนอพิจารณาความดีความชอบและให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการงานปราบปรามผู้มีอิทธิพล

3. ให้เลขาธิการศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) รับผิดชอบดำเนินการดำเนินนโยบาย การประสานการปฏิบัติและการดำเนินการอื่นใดตามที่ผู้อำนวยการ ศตส. กำหนดหรือมอบหมาย

4. ให้ส่วนราชการต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ให้การสนับสนุนศูนย์อำนวยการต่อสู้ เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) และศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดในระดับต่าง ๆ อย่างเต็มที่ โดยถือเป็นลำดับเร่งด่วนสูงสุดและให้จัดเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานประจำศูนย์ฯ ตามที่ผู้อำนวยการ ศตส. กำหนดหรือมอบหมาย

2.3.6 ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

1. เจตจำนงค์ทางการเมือง ความจริงจังและต่อเนื่องในเชิงนโยบายระดับชาติ เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันการปราบปรามผู้มีอิทธิพลให้สัมฤทธิ์ผล กลไกทางการเมืองทุกฝ่ายทุกระดับต้องให้ความร่วมมือในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

2. การทำให้ประชาชนเข้าใจปัญหาและเกิดความตระหนักถึงพิษภัยของกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่กดขี่ข่มเหงรังแกประชาชน สร้างความทุกข์ยากเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเอารอดเอาเปรียบหรือสร้างความเสียหายต่อส่วนรวมมาอย่างยาวนาน เพื่อให้เกิดการตื่นตัวเข้ามาช่วยในการแก้ไขปัญหามูลนิธิผู้มีอิทธิพล

3. การจัดระบบการบริหารจัดการ ด้วยการบูรณาการการปฏิบัติและการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบอย่างจริงจังและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ภายใต้การอำนวยการการปฏิบัติและการประเมินผลที่เป็นเอกภาพ

4. การระดมสรรพกำลังของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจสอบ กวดขัน กวาดล้างผู้มีอิทธิพล อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

5. การปกป้องคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยและสร้างเสริมขวัญกำลังใจ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต สมศักดิ์ศรีของข้าราชการและประชาชนพลเมืองดี ที่ให้การช่วยเหลือสนับสนุนพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า ผู้มีอิทธิพลตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเองหรือใช้ จ้างวาน สนับสนุนการกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชน หรือทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องดำเนินการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งจัดระบบงานการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

พฤติกรรมของกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่สำคัญ ได้แก่

1. แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
2. แก๊งอิทธิพลในการฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอแข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการ
3. แก๊งอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากรถจักรยานยนต์และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย
4. แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการและสถานประกอบการต่าง ๆ
5. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่/สุราเถื่อน และรับเคลียร์การนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย
6. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน โต๊ะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี้กี้ ตู้เกมไฟฟ้า
7. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณี โสเภณีเด็ก
8. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบนำคนเข้า-ออกและอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย
9. แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ
10. แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว
11. แก๊งผู้มีอิทธิพลมือปืนรับจ้าง

12. แก๊งผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง
13. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าอาวุธ
14. แก๊งผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
15. แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับเคลียร์ หรือคุ้มครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวงและหรือสาธารณะ

จากการจำแนกลักษณะของผู้มีอิทธิพลที่กล่าวมา ผู้วิจัยใช้กำหนดความหมายและลักษณะของผู้มีอิทธิพลประเภทต่าง ๆ ในการศึกษาครั้งนี้

นอกจากนั้น จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวนผู้มีอิทธิพลในจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งผู้วิจัยจะทำการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชนในจังหวัดสมุทรปราการนั้น พบว่า จำนวนผู้มีอิทธิพลแต่ละประเภทมีจำนวนทั้งสิ้น 71 ราย โดยที่ผู้วิจัยจะได้ใช้ผู้มีอิทธิพล 5 ประเภทเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ ยาเสพติด การพนัน การเรียกรับผลประโยชน์จากคิวยานยนต์ รถจักรยานยนต์ มือปืนรับจ้างและรับจ้างทวงหนี้

ตารางที่ 2.1 สรุปจำนวนผู้มีอิทธิพลในจังหวัดสมุทรปราการ

ลำดับที่	ประเภทผู้มีอิทธิพล	จำนวน (ราย)
1	ยาเสพติดให้โทษ	26
2	จัดให้มีบ่อนการพนัน โต๊ะบอล หวยใต้ดิน จับยี่กี ตู๋ม่า ตู๋จักรกลไฟฟ้าผิดกฎหมาย	19
3	เรียกรับผลประโยชน์จากวินจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้าง	10
4	มือปืนรับจ้าง	8
5	รับจ้างทวงหนี้	4
6	ลักลอบนำคนเข้าออกและอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย	3
7	บุกรุกที่ดินสาธารณะและหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ	1
	รวม	71

ที่มา : ข้อมูลจากศูนย์ต่อสู้เอาชนะยาเสพติดและผู้มีอิทธิพลตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรปราการ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล

2.4.1 ความหมายของอำนาจและอิทธิพล

อำนาจและอิทธิพลมีลักษณะที่แตกต่างกัน แต่ลักษณะทั้งสองอย่างนี้มีความสัมพันธ์กันในส่วนของคำว่า “อำนาจ” มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

Rose M. Arnord (1967 : 46) กล่าวว่า อำนาจ (Power) โดยทั่วไปแล้วหมายถึงความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมผู้อื่น หรือความสามารถที่จะป้องกันผู้อื่นไม่ให้มีอิทธิพลเหนือตน อิทธิพลเกิดขึ้นจากการกระทำของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

Robert A. Dahl (1975 : 8) กล่าวว่า อำนาจ หมายถึง ศักยภาพ หรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม

D.G.Winter (1973 : 10) ให้ความหมายเกี่ยวกับอำนาจว่า ความสามารถที่ฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมหนึ่งเพื่อให้บังเกิดผลทั้งตั้งใจและไม่ตั้งใจต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง

พิทยา บวรวัฒนา (2528 : 20-21) ได้อธิบายเกี่ยวกับอำนาจว่า เมื่อบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงานในระบบราชการมีหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจก็จะเกิดขึ้นตามโครงสร้างองค์กรทั้งอำนาจที่เกิดขึ้นจากตำแหน่ง และอำนาจที่เกิดจากการเป็นผู้นำ

ส่วนคำว่า “อิทธิพล” มีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป เช่น

D. Katz and R. L. Kahn (1966:28) กล่าวว่า อิทธิพล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ให้กระทำไปในทางที่เกิดผลตามที่ตนตั้งใจไว้

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2529 : 559) กล่าวว่า ข้อที่แตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพล คือ อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ นั่นคือ หากผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้มีอิทธิพล ผู้มีอิทธิพลก็ไม่สามารถจะลงโทษผู้อยู่ใต้อิทธิพลได้อย่างเต็มที่หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งที่มีอิทธิพลจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อิทธิพล ถ้าผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ยอมปฏิบัติตามความประสงค์ของตนก็มีเพียงการ “ยักย้ายถ่ายเท” (Manipulation) ได้แก่ การโน้มน้าวจิตใจ การให้กำลังใจและชักชวนเป็นเครื่องมือ เป็นต้น ซึ่งต่างกับสิ่งที่มีอำนาจกระทำต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งมีการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือมากกว่า เช่น การชูปืนดับ ใช้กำลัง รวมทั้งการยักย้ายถ่ายเท

นอกจากนี้ Karl Deustch (อ้างถึงใน วิบูลย์ กิตติอัมพานนท์, พ.ศ.ท. 2539 : 9) มีความเห็นว่า อำนาจมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ และเป็นการบังคับที่แฝงเร้นลึกซึ้งเหนือบุคลิกภาพของบุคคลและรู้สึกว่าเป็นอิสระได้ยาก ในขณะที่อิทธิพลเป็นการบังคับเหนือความคิดและความรู้สึกที่ด้อยกว่าอำนาจและง่ายต่อการปฏิเสธ

จรรยา สุภาพ (2519 : 224) เห็นว่า อำนาจมีลักษณะแตกต่างไปจากอิทธิพลเพราะเหตุว่า อำนาจนั้นมีลักษณะสำคัญ คือ 1) เป็นแหล่งที่มีของอำนาจ คือ รัฐ 2) เป็นอิทธิพลแบบหนึ่งแต่เป็นอิทธิพลในเชิงบังคับ คำว่า "อำนาจ" จึงไม่ได้หมายความถึง อิทธิพลที่เลื่อนลอย แต่หมายความว่า อิทธิพลที่อาจมองเห็นได้จริงจัง ซึ่งได้แก่ การลงโทษหรือการให้รางวัล ซึ่งมีจุดมุ่งหมายปลายทาง คือ การทำให้บุคคลต้องอยู่ภายใต้อำนาจนั้น

อย่างไรก็ตาม อำนาจและอิทธิพลจะเกิดขึ้นควบคู่กันไป บุคคลที่มีอิทธิพล คือ ผู้ที่แสดงออกถึงอำนาจเช่นกัน ซึ่ง Steven Vago (1986 : 169 - 170) กล่าวว่า อำนาจ แยกออกเป็นลักษณะสำคัญ 3 ลักษณะ คือ

1. Force หมายถึง การใช้อำนาจต่อร่างกายและทรัพย์สิน ที่บุคคลหรือกลุ่มคนบังคับให้กระทำ หรือให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้อื่น ทั้งทางด้านทรัพย์สินและร่างกาย

2. Authority หมายถึง อำนาจที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย ที่มีผลต่อการตัดสินใจ การสั่งให้ผู้อื่นกระทำ ซึ่งมีอยู่ 3 อย่าง คือ

1) Traditional เป็นอำนาจตามประเพณี เช่น อำนาจของพระมหากษัตริย์ อำนาจผู้นำเก่า เป็นต้น

2) Bureaucratic เป็นอำนาจจากระบบราชการ ซึ่งได้มาจากความสามารถส่วนตัวที่หาได้มาในภายหลัง ได้แก่ อำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

3) Charismatic เป็นอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะตัว เช่น เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับเป็นที่เคารพนับถือโดยทั่วไป เป็นต้น

3. Influence หมายถึง อำนาจที่แสดงถึง ความสามารถที่มีผลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำของบุคคลอื่น

ดังนั้น การแสดงอำนาจของผู้มีอิทธิพลจึงอาจมีระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกันออกไป ตั้งแต่ระดับการไม่ใช้คำสั่ง จนถึงการใช้กำลังต่อร่างกายและทรัพย์สิน

2.4.2 ความหมายของผู้มีอิทธิพล

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (2526 : 206) กล่าวถึง ความหมายคำว่า "อิทธิพล" หมายถึง

1. กำลังยังผลให้สำเร็จ
2. อำนาจที่แฝงอยู่ในบุคคลหรือรัฐ ซึ่งสามารถบันดาลให้เป็นไปตามประสงค์
3. อำนาจที่สามารถบันดาลให้ผู้อื่นต้องคล้อยตามหรือทำตาม

4. อำนาจที่สามารถบันดาลให้เป็นไปต่าง ๆ เช่น อิทธิพลดวงดาว

5. อำนาจที่นอกเหนือหน้าที่ เช่น ใช้อิทธิพลบังคับให้ยอม

สมบัติ จันทรวงศ์ (2535 : 119 - 120) ให้ความหมายของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “นักเลง” ในความหมายที่ดี หมายถึง ลักษณะประจำตัวหรือคุณสมบัติความเป็นลูกผู้ชายของบุคคล ที่ทำให้ผู้อื่นให้ความเคารพยำเกรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบุคคลนั้นมีบทบาทเป็นผู้ดูแลสมัครพรรคพวกเพื่อนฝูง คุณสมบัติของความเป็นลูกผู้ชายหรือความเป็นนักเลงนี้ รวมไปถึงความกล้าหาญเด็ดเดี่ยว เสียสละ กล้าได้ กล้าเสีย หรืออย่างที่เรียกกันว่า “เป็นคนใจถึง” และอาจหมายถึง นักเลงบางครั้งมีพฤติกรรมนอกเหนือกฎหมายบางอย่างด้วย ส่วนผู้มีอิทธิพล ได้แก่ บุคคลที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่ก่อนแล้วว่าเป็นผู้ที่กว้างขวาง มีบุญบารมี เป็นที่นับหน้าถือตาในจังหวัดหรือภาคนั้น ทั้งนี้ อาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสามารถ หรือคุณงามความดี หรือบารมีของบุคคลดังกล่าว ในการช่วยเหลืออนุเคราะห์เป็นที่พึ่งพาแก่ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ รวมตลอดถึงการให้ความร่วมมือแก่หน่วยราชการต่าง ๆ ในเขตจังหวัดหรือภาคนั้น ๆ ด้วย

ทองใบ ทองเปาด์ (2534 : 39) ให้ความหมายของ “ผู้มีอิทธิพล” หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจในด้านมืดหรือลับ และเป็นอำนาจในทางไม่ดีไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ยุติธรรม และหมายถึงบุคคลผู้ใช้อำนาจมืดนั้นกดขี่ข่มเหง รังแก และเบียดเบียนคนอื่น รวมทั้งกระทำการผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรมอันดีของประชาชน

อโณทัย บำรุงพงษ์, พ.ต.ท. (2534 : 19) ให้ความหมายในแง่วิชาการทั่วไป คำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หมายถึง ผลานุภาพ หรือศักยภาพของบุคคลหรือวัตถุหนึ่ง ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลหรือวัตถุอื่น แต่คำว่า “ผู้มีอิทธิพล” กลับมีความหมายพิเศษเฉพาะ คือ หมายถึงบุคคลที่มีพฤติกรรมทางไม่ชอบธรรมต่อสังคม โดยไม่ได้รับการระงับยับยั้งพฤติกรรมในทางไม่ชอบธรรมของผู้มีอิทธิพลเท่าที่ผู้คนในสังคมรู้เห็นและเข้าใจตรงกัน ก็คือ การมีอภิสิทธิ์หรือขีดความสามารถที่จะกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือก่ออาชญากรรมในลักษณะซ้ำซากหรือต่อเนื่อง ยาวนาน หรืออย่างเปิดเผยโดยไม่ถูกดำเนินการตามกฎหมายจากผู้รักษากฎหมาย

กระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมาย “ผู้มีอิทธิพล” คือ ผู้กระทำการด้วยตนเอง เป็นผู้ใช้อ้างวาน ผู้สนับสนุน โดยกระทำตนอยู่เหนือกฎหมายหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีชอบด้วยกฎหมาย กดขี่ข่มเหง รังแกประชาชน บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และกระทำการดังกล่าวเป็นธุระและได้กำหนดพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในข่ายว่า เป็นผู้ที่มีอิทธิพลไว้ว่า

1. ตั้งบ่อนการพนัน เป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นเจ้าของมือสลากกินรวบ

2. ตั้งช่องโสมณีสถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการทำด้วยตนเองหรือใช้ผู้อื่น บังคับ ชูเชื้อน หรือหลอกลวงหญิง หรือเด็กมาเพื่อค้าประเวณี

3. ทำลายทรัพย์สินของประชาชน เช่น การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การขูดแ่งเถื่อน

4. สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือใช้อิทธิพลทางราชการ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

5. เรียกค่าคุ้มครองบุคคล ทรัพย์สินหรือกิจการต่าง ๆ เช่น รถเมล์ รถประจำทาง รถโดยสาร หรือเรือโดยสาร

6. ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นกระจัดหามือป็นรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

7. สะสมอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดไม่ว่าชนิดใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้า หรือเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น

8. เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่

9. เป็นผู้ค้าของเถื่อน ของหนีภาษี

10. เป็นนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้าหรือผูกขาดสินค้า โดยเอารัดเอาเปรียบประชาชน เพื่อค้ากำไรหรือขึ้นราคาโดยมิชอบ

11. ลักลอบฆ่าสัตว์และค้าสัตว์ผิดกฎหมาย

12. ใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

นอกจากนี้ยังได้อธิบายพฤติการณ์ของ “ผู้มีอิทธิพล” ไว้ในลักษณะกว้าง ๆ คือ

1. เป็นบุคคลซึ่งตนเองหรือบริวารสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยมีพฤติการณ์หาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น เป็นผู้ค้าหรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่ การค้าของเถื่อน บ่อนการพนัน และเจ้ามือสลากกินรวบ จนมีฐานะร่ำรวยสามารถสร้างอิทธิพลในทางการเมืองในหมู่ข้าราชการและประชาชน

2. นักการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มการเมืองระดับชาติที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

3. กลุ่มเศรษฐิกิจนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดทางการค้า โดยเอารัดเอาเปรียบประชาชน

กรมตำรวจ (2539 : 8 - 9) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” คือ ผู้กระทำการด้วยตนเอง หรือเป็นผู้ใช้ จ้างวาน หรือสนับสนุน โดยกระทำตนเองอยู่เหนือกฎหมายหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีชอบด้วยกฎหมาย กดขี่ข่มเหงประชาชน บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และกระทำการดังกล่าวเป็นปกติธุระ สำหรับข้อพิจารณาใน

เรื่องนี้ ขอให้พิจารณาเฉพาะรายใหญ่ และที่กระทำเป็นกระบวนการมีขอบข่ายงานกว้างขวาง เป็นปัญหาต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง เช่น

- เป็นนายทุนที่แสวงหาประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดทางการค้า โดยเอาวัดเอาเปรียบประชาชน หรือค้ากำไร หรือขึ้นราคาสินค้าโดยไม่ชอบ
- ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การขุดแร่เถื่อน ลักลอบตัดไม้ทำลายป่า หรือบุกรุกป่าสงวนและสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกระทำที่เกินความจำเป็นเพื่อการเลี้ยงชีพ
- ค่าของเถื่อน ของหนีภาษี
- เป็นผู้ค้าหรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่
- ตั้งบ่อนการพนันเป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเจ้ามือสลาภกินรวบ
- ทำด้วยตนเองหรือใช้ผู้อื่นบังคับขู่เข็ญหรือหลอกลวงหญิงหรือเด็กมาเพื่อค้าประเวณี
- สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือใช้อิทธิพลของทางราชการ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

- ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นธุระจัดหามือปืนรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

- สะสมอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ไม่ว่าชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้าหรือเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น

จุมพล นิมพานิช (2527 : 11) กล่าวว่า ผู้มีอิทธิพล อาจต้องอาศัยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการขู่บังคับ การใช้กำลัง การยกย่ายถ่ายเท การโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น การให้กำลังใจ การชักชวน การรวมกันหรือแยกกันตามกาลเทศะ หากประสงค์ให้ผู้อื่นปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและเพื่อส่วนรวมโดยวิธีการใช้อิทธิพลอาจจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ

1. การชักชวน เกิดขึ้นเมื่อ นาย ก. ใช้อิทธิพลต่อ นาย ข. ให้ยอมรับแนวทางการประพฤติที่ นาย ก. กำหนด โดย นาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญาหรือขู่เข็ญ คุกคาม ว่ามีการให้รางวัลหรือการลงโทษ รูปแบบที่เป็นตัวของการชักชวน เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูลและการโฆษณาชวนเชื่อ

2. การใช้การกดดัน กรณีเกิดขึ้นเมื่อ นาย ก. ใช้อิทธิพลต่อ นาย ข. แล้ว นาย ก. พยายามให้ นาย ข. ยอมรับแนวทางการประพฤติอันเป็นที่ปรารถนา โดย นาย ก. ให้คำมั่นสัญญาว่าอาจมีการให้รางวัล กรณีที่มีการยอมรับแนวทาง หรือขู่เข็ญ คุกคาม ว่าจะมีการลงโทษหากไม่มีการปฏิบัติตามบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเอง หรือ ใช้ จ้างวานสนับสนุนการกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย ซึ่งผลของการกระทำนั้นเป็น

การบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน เป็นอุปสรรคขัดขวางโดยฝ่ายอำนาจการ ศูนย์อำนาจการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ให้ความหมายของผู้มีอิทธิพลว่า หมายถึง บุคคลที่มีอิทธิพลหรือขีดความสามารถที่จะกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือก่ออาชญากรรมในลักษณะซ้ำซากหรือต่อเนื่องยาวนาน หรืออย่างเปิดเผยโดยไม่ถูกดำเนินการตามกฎหมายจากผู้รักษากฎหมาย

2.4.3 ความหมายกลุ่มอิทธิพล

แสวง รัตนมงคลมาศ (2514 : 213) หนังสือ International Encyclopedia of Social Sciences ได้ให้ความหมายของกลุ่มอิทธิพลว่า คือ การรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่าง ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์ทั่วไป หรือเฉพาะเจาะจงของกลุ่มและภายใต้การเข้าร่วมกันนี้ก็เพื่อให้มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ

จากความหมายของคำว่า กลุ่มอิทธิพล ดังกล่าวข้างต้น อาจพิจารณาแยกองค์ประกอบภายในที่สำคัญ ๆ ไว้ 3 ประการ คือ

1. เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกันของบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น
2. โดยเจตนาของการเข้าร่วมกลุ่ม ก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยมีใช่เป็นการรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์
3. เจตนาของการเข้าร่วมนี้ ยังพาดพิงถึงเรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ อันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม

ถ้าพิจารณาตามองค์ประกอบทั้ง 3 จะเห็นว่ากลุ่มอิทธิพลนั้นเป็นกลุ่มอำนาจอย่างหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง เพราะฉะนั้นกลุ่มอิทธิพลตามความหมายนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มการเมือง (Political Group) ในสังคมประชาธิปไตยถือว่ากลุ่มอิทธิพลนี้ เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญและจำเป็นที่สุดอย่างหนึ่งสำหรับการปกครองในระบบนี้ ดังนั้น การดำเนินงานของกลุ่มนี้จึงเป็นจักรกลสำคัญที่คอยบ่อนให้เกิดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามทิศทางต่าง ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้บทบาทของกลุ่มอิทธิพลและการมีกลุ่มอิทธิพลขึ้นในสังคมมักจะถูกมองในแง่ร้าย

दारง ลักษณะวงศ์ และคณะ (2525 : 63) ได้ให้ความหมายของกลุ่มอิทธิพลไว้ คือ กลุ่มชนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีอาชีพมีผลประโยชน์ร่วมกัน มีความประสงค์และแสวงหาประโยชน์เฉพาะอย่างหรือ

รักษาผลประโยชน์ร่วมกัน มีความประสงค์จะแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะอย่าง หรือต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้ หรือต้องการที่จะขยายผลประโยชน์ที่มีอยู่ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งมีวิธีดำเนินงานของกลุ่ม ดังนี้

1. เสนอความคิดเห็นความต้องการของกลุ่มของตนต่อรัฐบาล อาจจะใช้สิทธิพลทุก ๆ ด้านตลอดจนกระทั่งการเงิน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มตน
2. ชักชวน ผลักดัน บีบบังคับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตน
3. ใช้สิทธิพลเข้าแทรกแซงพรรคการเมือง ให้พยายามดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม

การมองกลุ่มอิทธิพลในแง่ร้ายนั้น เกิดขึ้นในหมู่นักวิชาการปกครองของประเทศต่าง ๆ ที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ ซึ่งผลของการมองในแง่ร้ายนี้ นอกจากจะเป็นเหตุให้ขาดการส่งเสริมพัฒนากลุ่มต่าง ๆ ในสังคมของตนให้เป็นกลุ่มอิทธิพลที่แท้จริงแล้ว ในบางครั้งยังเป็นการขัดขวางความเจริญของงวมของกลุ่มต่าง ๆ ความจำเป็นของการสร้างกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในสังคมนั้น นับว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะ จักกการเมืองภายในระบอบนี้ จะดำเนินไม่ได้ถ้าขาดกลุ่มอิทธิพลที่จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ถูกปกครองกับผู้ปกครอง นโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล อาจเป็นการสร้างวิมานในอากาศ มากกว่าที่จะเป็นการตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้การสร้างการควบคุมโดยประชาชนในสังคมที่กำลังพัฒนานั้นก็เป็นไปไม่ได้ถ้าหากขาดซึ่งกลุ่มที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือแม้แต่พรรคการเมืองเองก็ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์แบบโดยปราศจากการมีกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ในสังคม

จากแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล จึงสรุปได้ว่า อำนาจและอิทธิพลมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจมีลักษณะของการบังคับให้กระทำ นอกจากนี้คำว่า ผู้มีอิทธิพล ซึ่งนักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้มีความแตกต่างกันออกไปในแง่ร้ายและแง่ดี แต่ส่วนใหญ่จะให้ความหมายในแง่ร้าย โดยเฉพาะบุคคลที่มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดประเภทของผู้มีอิทธิพลไว้ในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีความที่คล้ายคลึงกัน และผู้วิจัยจะได้นำมากำหนดเป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุจินต์ ดาววีระกุล (2527 ; อ้างใน สุเมธ มิ่งดอนไพร,ดต. 2546) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาหมู่บ้าน ศึกษาเฉพาะหมู่บ้านชนะเลิศการประกวดหมู่บ้านดีเด่นระดับจังหวัด ของจังหวัดนครสวรรค์ ประจำปี พ.ศ. 2527 พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ตำแหน่งทางสังคมในหมู่บ้าน การรู้สึกว่าคุณเองมีความสำคัญต่อหมู่บ้าน การมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในการพัฒนา การมีความต้องการเกียรติ การได้รับการชักจูงจากกรรมการหมู่บ้าน เพื่อนบ้านและเจ้าหน้าที่

กรรณิกา ชมดี (2524 ; อ้างใน ประสิทธิ์ ปลั่งทอง, ด.ต. 2543 : 29) ได้ศึกษาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ปัจจัยจูงใจให้มีส่วนร่วม ได้แก่ เกียรติ ความต้องการอาชีพใหม่ การจูงใจจากเพื่อน ความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความต้องการเงินทุน ความต้องการซื้อสินค้าราคาถูก และผู้ที่ชักนำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ครู กรรมการสภาตำบล เป็นต้น

คมสันต์ โยธคล, พ.ต.ท. (2539) ได้ศึกษาถึง ความล้มเหลวการปฏิบัติตามนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า สาเหตุที่ทำให้การปราบปรามผู้มีอิทธิพลไม่ประสบผลสำเร็จเกิดจากปัจจัย 3 ประการ คือ 1. การได้รับความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติตามนโยบายผู้เกี่ยวข้องและความร่วมมือของประชาชนโดยทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ 2. อิทธิพลทางการเมืองเข้าไปมีบทบาทต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในการปฏิบัติตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล 3. ความขาดแคลนเครื่องมือการบริหาร โดยเฉพาะในด้านกำลังพล งบประมาณ เครื่องมือสื่อสารและเครื่องมืออุปกรณ์ด้วย

จักรพันธ์ เกียรติไพบูลย์ (2544) ได้ทำการศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบกิจการร้านค้าทองต่อการป้องกันและแก้ไขการประทุษร้ายต่อทรัพย์ ในเขตพื้นที่กองบังคับการตำรวจนครบาล 9 พบว่า ผู้ประกอบกิจการร้านค้าทองที่มีภูมิหลังส่วนบุคคลต่างกัน จะมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขการประทุษร้ายต่อทรัพย์ต่างกัน กล่าวคือ ภูมิลาเนาเดิม สถานภาพสมรส และภูมิหลังส่วนบุคคลอื่น ๆ มีผลต่อการมีส่วนร่วม

วิบูลย์ กิตติอัมพานนท์ (2539) ได้ศึกษาถึงตำรวจกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดนนทบุรี พบว่า ในสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายสืบสวนปราบปรามของสถานีตำรวจภูธรจังหวัดนนทบุรี การปฏิบัติภารกิจของตำรวจต้องอาศัยการประสานงานกับ

ผู้นำท้องถิ่นในการช่วยเหลือในการให้ข้อมูลข่าวสาร อันเป็นประโยชน์ต่อภารกิจของตำรวจในด้านการสืบสวนปราบปราม ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นมีส่วนสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งผลของการต้องประสานงานและขอความช่วยเหลือจากกลุ่มผู้นำท้องถิ่นนี้เอง เป็นเหตุอันนำมาซึ่งระบบการพึ่งพาโดยใช้ช่องทางด้านอำนาจหน้าที่ของตำรวจ เป็นปัจจัยนำไปสู่การสร้างอิทธิพลหรือบารมีให้กับผู้นำท้องถิ่น รูปแบบที่กลุ่มผู้นำท้องถิ่นมักแสดงออกทางอิทธิพลด้านการชักชวน อันได้แก่ การคาดหวัง การให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น โดยที่ผู้นำท้องถิ่นไม่ได้ใช้อิทธิพลที่มีลักษณะกดดัน

2.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

จากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าและศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถนำมาสรุปเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาได้ดังนี้

1. ตัวแปรปัญหา กำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเป็นตัวแปรปัญหา ดังนี้

- 1.1 การให้ความสนใจในปัญหาผู้มีอิทธิพลในชุมชน
- 1.2 การวิเคราะห์ถึงปัญหาผู้มีอิทธิพล
- 1.3 การหาข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล
- 1.4 การให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลแก่ทางราชการ
- 1.5 การหาแนวทางในการวางแผนแก้ปัญหาผู้มีอิทธิพล
- 1.6 การติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยราชการในการแก้ปัญหาผู้มีอิทธิพล

2. ตัวแปรปัจจัย ได้แก่

- 2.1 ปัจจัยนโยบาย ได้แก่ ความสอดคล้องและความชัดเจนของนโยบาย
- 2.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ ความพอเพียงของงบประมาณ และบุคลากร
- 2.3 ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ได้แก่ ข้อมูลท้องถิ่นและข้อมูลจากหน่วยงานอื่น

2.4 ปัจจัยด้านประชาชน ได้แก่ ความต้องการลดปัญหาผู้มีอิทธิพล และการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้นำ

2.5 ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ได้แก่ สภาพแวดล้อมในชุมชน

กรอบแนวคิดปรากฏในแผนภูมิที่ 2.1

แผนภูมิที่ 2.1
กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

