

บทที่ 2

เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด หลักการ ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
2. หลักการและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ
3. หลักการและตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง
5. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และการแก้ปัญหาโดยกลไกของรัฐ
6. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
7. การจัดตั้งการไฟฟ้าอันฮี (เขื่อนภูมิพล การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย)
8. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
9. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
10. กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ.2550
11. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์
12. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรม และทฤษฎีหน้าที่นิยม
13. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์
14. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

เอ็ดเวิร์ด เอส ควอด (Edward S. Quade อ้างถึงใน สมพิศ สุขแสน, 2551: 6) อธิบายว่าการวิเคราะห์นโยบายคือการพยายามแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้ ช่วยทำให้เกิดข้อมูลข่าวสารรวมทั้งการได้หลักฐานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และผลกระทบอื่นๆ ซึ่งอาจจะเกิดจากการ

ตัดสินใจเลือกและนำทางเลือกนั้นไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้จะช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายนั้นเลือกทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สูงสุด

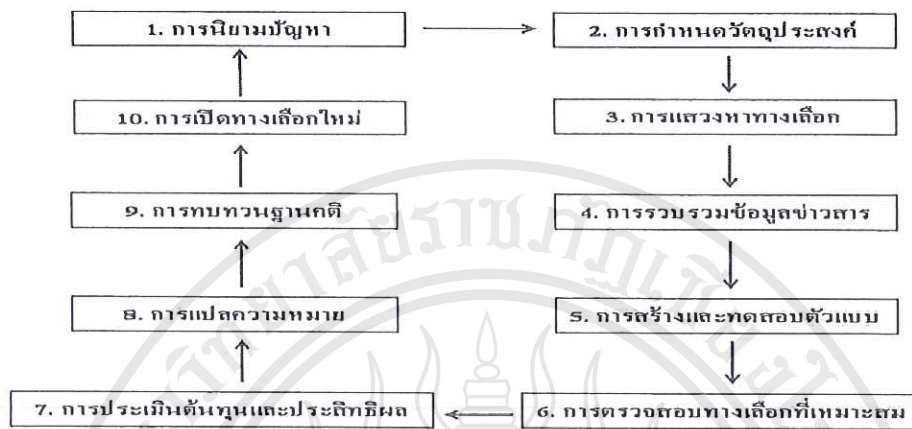
องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายตามทัศนะของ Edward S. Quade (อ้างถึงใน สมพิศ สุขแสน, 2551: 15-18) สรุปได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ (The Objectives) ในการวิเคราะห์นโยบายจะต้องพิจารณาที่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่ผู้ตัดสินใจประสงค์จะให้บรรลุคืออะไร ซึ่งวัตถุประสงค์หมายถึงการกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการจะบรรลุในอนาคตโดยกำหนดไว้อย่างกว้างๆแต่ชัดเจน วัดได้ และมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ
2. การกำหนดทางเลือก (The Alternatives) ทางเลือก หมายถึง เจือปนหรือวิธีการที่เป็นไปได้ ซึ่งผู้ตัดสินใจคาดว่าจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือวิธีการต่างๆ ที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จได้
3. ผลกระทบ หมายถึง ชุดของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามทางเลือกแต่ละทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ซึ่งผลกระทบของแต่ละทางเลือกอาจเป็นผลกระทบในทางบวก หรือผลกระทบในทางลบก็ได้
4. เกณฑ์การวัด หมายถึง กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของทางเลือกตามที่ประสงค์ ในการวิเคราะห์นโยบายนั้นจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์ในการวัดเพื่อวัดวัตถุประสงค์ วัดทางเลือกและวัดผลกระทบต่างๆ ซึ่งเกณฑ์ในการวัดนั้นต้องใช้หลักการเดียวกัน มีความแม่นยำ และเชื่อถือได้ ปราศจากอคติ
5. ตัวแบบ หมายถึง แบบจำลองที่ผ่านการทดสอบความแม่นยำและความน่าเชื่อถือแล้ว ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์นโยบายเพื่อให้เข้าใจโลกของความเป็นจริงให้ง่ายเข้า ตัวแบบจึงถือว่าเป็นหัวใจของการวิเคราะห์การตัดสินใจหรือกระบวนการสร้างสรรค์ที่สามารถพยากรณ์ผลที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางเลือกได้ การที่นักวิเคราะห์นโยบายประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใดนั้น ก็ต้องอาศัยตัวแบบหรือชุดของตัวแบบมาช่วยเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อช่วยให้การวิเคราะห์นโยบายง่ายขึ้น

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ในทัศนะของ Edward S. Quade (อ้างถึงใน สมพิศ สุขแสน, 2551: 64-65) เห็นว่ากระบวนการวิเคราะห์นโยบายประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.1 กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของ Edward S. Quade (1982)

ที่มา: สมพิศ สุขแสน. (2551). เอกสารคำสอนรายวิชา 2553309 การวิเคราะห์นโยบาย.

จากภาพที่ 2.1 Edward S. Quade (อ้างถึงใน สมพิศ สุขแสน, 2551: 65-67) ได้แบ่งกระบวนการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 10 ขั้นตอน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. การนิยามปัญหา (Clarifying the Problem) หรือการระบุปัญหานโยบาย หมายความว่า การวิเคราะห์นโยบายจะต้องเริ่มจากการระบุปัญหาให้ชัดเจนว่า ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด สาเหตุของปัญหาคืออะไร ความรุนแรงของปัญหามีมากน้อยเพียงใด มีผลกระทบต่องังคมอย่างไร มีความเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขเพียงใด และประชาชนในสังคมต้องการให้แก้ไขปัญหายังไร

2. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Determining Objectives) เมื่อทราบปัญหานโยบายอย่างชัดเจนแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องกำหนดเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ ในการแก้ไขปัญหามาให้ชัดเจน โดยวัตถุประสงค์จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงสอดคล้องกับลักษณะของปัญหา มีความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหามีความสมเหตุสมผลสอดคล้องกับสถานการณ์ เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วสามารถวัดระดับความสำเร็จของวัตถุประสงค์ได้

3. การแสวงหาทางเลือก (Alternatives) เมื่อนักวิเคราะห์ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหามาเรียบร้อยแล้ว สิ่งที่จะต้องกระทำต่อไปก็จะต้องแสวงหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหามาให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยจะต้องพยายามคิดหาทางเลือกหลายๆ ทางเลือก หรืออย่างน้อยที่สุดสองทางเลือก ที่เป็นทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ ต้องมีการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือก โดยจะต้องวิเคราะห์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม

การเงินและการบริหารเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบทางเลือกแต่ละทางให้เหมาะสมที่สุด

4. การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (Collecting Data and Information) เมื่อได้กำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาสังคมได้แล้ว ขั้นตอนสำคัญต่อไปก็คือ การรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกที่นักวิเคราะห์ได้เลือกไว้ให้เพียงพอ แม่นตรง เชื่อถือได้ และข้อมูลทันสมัย เพื่อเป็นข้อมูลยืนยันว่าแต่ละทางเลือกนั้นมีจุดอ่อนหรือจุดแข็งอย่างไรบ้าง มีข้อจำกัดหรือมีโอกาสดังใดในการนำไปปฏิบัติ

5. การสร้างและทดสอบตัวแบบ (Building and Testing Models) เมื่อได้ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา นโยบายโดยมีข้อมูลสำหรับการเปรียบเทียบอย่างชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การนำทางเลือกแต่ละทางเลือกมาสร้างเป็นตัวแบบจำลอง เพื่อนำไปทดสอบเบื้องต้นว่าแต่ละทางเลือกนั้นมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ถ้าทดสอบแล้วปรากฏว่าทางเลือกนั้นมีผลกระทบเชิงลบมากกว่าผลกระทบเชิงบวกหรือไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง นักวิเคราะห์นโยบายก็อาจตัดทิ้งไปตั้งแต่ต้น เพื่อให้เหลือทางเลือกที่น้อยลง และเป็นทางเลือกที่มีความเหมาะสมหรือมีความเป็นไปได้เท่านั้น

6. การตรวจสอบทางเลือกที่เหมาะสม (Examining Alternatives for Feasibility) เมื่อได้ทดสอบตัวแบบทางเลือกจนปรากฏว่ามีทางเลือกใดบ้างที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปนี้คือการประเมินทางเลือกว่าทางเลือกใดบ้างที่สอดคล้องกับค่านิยมของคนในสังคม หรือเป็นทางเลือกที่ได้รับการยอมรับ หรือการสนับสนุนจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติและประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์บ้าง ขั้นตอนนี้ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องระมัดระวังไม่ใช้ค่านิยม ของตนเอง เข้ามาช่วยในการตัดสินใจในการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละทางเลือก เพราะอาจทำให้เกิดอคติในการเลือกทางเลือกได้ ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

7. การประเมินต้นทุนและประสิทธิผล (Evaluating Costs and Effectiveness) เมื่อได้ทางเลือกที่เหมาะสมแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องประเมินต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการนำทางเลือกแต่ละทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ รวมทั้งประเมินประสิทธิผลหรือผลผลิต หรือผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือกว่าเป็นอย่างไร โดยการประเมินต้นทุนและประสิทธิผลของทางเลือกนั้น จะต้องประเมินทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย โดยเฉพาะต้นทุนทางสังคมซึ่งเป็นต้นทุนที่มองไม่เห็นแต่มีความสำคัญ เราจะต้องนำมาพิจารณาด้วย เช่น การมีส่วนร่วมในชุมชน วัฒนธรรม ในชุมชน ความเครียดของคนในชุมชน การต่อต้านของชุมชน สุขภาพจิตของคนในชุมชน เป็นต้น

8. การแปลความหมายหรือแปลผลที่เกิดขึ้น (Interpreting Results) เมื่อผู้ตัดสินใจนโยบายได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมแล้ว และได้นำไปปฏิบัติให้ปรากฏจริงแก่สังคมแล้ว

นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการนำไปปฏิบัติว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

9. การทบทวนฐานคติ (Questioning Assumptions) เมื่อนักวิเคราะห์นโยบายทำการประเมินผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว จะต้องนำผลการประเมินนั้นมาทบทวนฐานคติให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ จะต้องวิเคราะห์หว่า มีสาเหตุมาจากการระบุปัญหาไม่ชัดเจนถูกต้อง หรือการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาไม่ชัดเจน หรือการกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาไม่ถูกต้อง หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานและตัวผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกซึ่งเราไม่สามารถหยุดยั้งได้ เป็นต้น

10. การกำหนดทางเลือกใหม่หรือการเปิดทางเลือกใหม่ (Opening new Alternatives) ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้และลักษณะของปัญหาเป็นปัญหาที่มีความต่อเนื่อง ปัญหาซ้ำซาก ผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถนำทางเลือกนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไปได้อีก เพียงแต่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบ้างเล็กน้อยเพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามสถานการณ์เท่านั้น แต่ในกรณีที่มีการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้วปรากฏว่าผลผลิตและผลลัพธ์ไม่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ บางครั้งต่ำกว่าที่กำหนดไว้ หรือบางครั้งเกิดผลกระทบเชิงลบมากกว่าเชิงบวก นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องศึกษาให้ถ่องแท้อีกครั้งว่าความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดจากสาเหตุประการใดบ้าง เพื่อนำมาตรวจสอบกับสภาพปัญหา นโยบายที่แท้จริง และจะได้ทำการแสวงหาทางเลือกนโยบายใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาต่อไป

หลักการและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยใช้แนวทางการศึกษาเชิงพรรณนาหรือแนวนโยบายศึกษา มักนิยมใช้ตัวแบบ (model) เพื่อศึกษาลักษณะและพัฒนาการของนโยบายสาธารณะ กระบวนการและสถาบันทางการเมืองการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เช่น ถ้าจะศึกษากระบวนการตัดสินใจในการพัฒนานโยบายด้านการศึกษา อาจจะพิจารณาบทบาทของรัฐบาลและรัฐบาล ตัวแบบที่ใช้ศึกษานโยบายคือตัวแบบสถาบันและหรือตัวแบบระบบ ถ้าจะศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสามสิบบาทรักษาทุกโรคในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ตัวแบบที่ใช้ศึกษานโยบายอาจจะเป็นตัวแบบผู้นำหรือตัวแบบระบบ เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าตัวแบบหนึ่ง ๆ เลือกศึกษาเฉพาะปัจจัยและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สำคัญ

บางส่วน ในทางปฏิบัติอาจจำเป็นต้องนำหลายตัวแบบมาประกอบกันเพื่อใช้ศึกษานโยบายหนึ่งๆ (มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 48)

ลักษณะการศึกษาตามแนวนี้นับว่าสมองค์ความรู้เพื่อสร้างทฤษฎี โดยมุ่งสร้างตัวแบบเพื่อใช้อธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยใช้วิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม และอาศัยตัวแบบ ทฤษฎีและแนวความคิดจากศาสตร์สาขาอื่น ๆ ในขณะที่นักวิชาการสาขาวิชานโยบายสาธารณะยังไม่สามารถสร้างตัวแบบขึ้นมาใหม่ เราจึงเรียกแนวทางการศึกษาเชิงพรรณนา/แนวนโยบายศึกษานี้ว่า วิธีการศึกษานโยบายแนวตัวแบบ (policy model study) วิธีการศึกษานโยบายแนวตัวแบบมีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่า นโยบายสาธารณะเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งภายในระบบการเมือง ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบาย ทำให้การเมืองเป็นปัจจัยสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 48) ตัวแบบที่ใช้ศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่

ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

การวิเคราะห์การกำหนดนโยบายโดยใช้ตัวแบบชนชั้นนำจะใช้ได้ดีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยม ซึ่งอำนาจการปกครองเป็นของผู้ปกครองแต่เพียงผู้เดียว ดังเช่นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น หรือประเทศที่ปกครองด้วยคณะบุคคลที่มีอำนาจเด็ดขาด ดังเช่นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหารหรือระบอบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังปรากฏในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาโดยส่วนใหญ่ด้วย ถึงแม้ว่าประเทศเหล่านี้จะประกาศว่าปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่อำนาจการตัดสินใจนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับชนชั้นปกครองเป็นสำคัญ หรือแม้กระทั่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็ยังปรากฏนโยบายสาธารณะในหลายลักษณะที่เป็นผลผลิตของชนชั้นปกครอง เพียงแต่จะปรากฏน้อยกว่าในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมหรือในสังคมด้อยพัฒนา

หลักการของตัวแบบชนชั้นนำที่ใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะจะให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด โดยชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (preferences) หรือค่านิยม (values) ของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ถึงแม้ว่าโดยทั่วไปแล้ว นโยบายสาธารณะจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน สิ่งนี้อาจเป็นการแสดงออกของความเชื่อมากกว่าความเป็นจริง โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยม ประชาชนจะถูกผู้ปกครองนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายของตนเองอยู่เสมอ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546: 198-199)

หลักการของตัวแบบชนชั้นนำถือว่าประชาชนส่วนใหญ่จะไม่สนใจกิจการทางการเมือง และไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ชนชั้นนำจึงมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของประชาชนมากกว่าการที่ประชาชนจะกำหนดความคิดเห็นของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครอง ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความพอใจหรือค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นนำโดยตรง ข้าราชการทำหน้าที่เพียงนำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นนำไปสู่ประชาชนเท่านั้น ดังนั้น ทิศทางของการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง จากชนชั้นปกครองสู่ประชาชน (Thomas R. Dye, James E. Anderson, Nicholas Henry อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 199) ในกรณีนี้ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน (Nicholas Henry อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 199-200) ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.2 อิทธิพลของชนชั้นนำในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ Nicholas Henry (1955)
ที่มา: สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.

อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะสำคัญของตัวแบบชนชั้นนำอาจกล่าวโดยสรุปได้หลายประการ ดังนี้ (Thomas R. Dye and Wright C. Mills อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 200-201)

ประการแรก คนในสังคมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่คนส่วนน้อยที่มีอำนาจและคนส่วนมากที่ไม่มีอำนาจ และคนจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคม ประชาชนไม่มีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ประการที่สอง ชนชั้นปกครองส่วนน้อยมิได้มีลักษณะเช่นเดียวกับประชาชนส่วนใหญ่ที่ถูกปกครอง ชนชั้นปกครองคือคนจำนวนน้อยที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงในสังคม

ประการที่สาม การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงฐานะของประชาชนขึ้นไปสู่ชนชั้นนำจะเป็นไปอย่างช้าๆและต่อเนื่อง เพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคม และลดกระแสการต่อต้านจากประชาชน และป้องกันไม่ให้ประชาชนรวมตัวกันปฏิวัติเพื่อโค่นล้มชนชั้นปกครอง อย่างไรก็ตามประชาชนที่จะมีโอกาสในการเลื่อนชั้นขึ้นไปสู่วงจรของชนชั้นปกครองจะต้องปรับตัวและยอมรับที่จะปฏิบัติตามวิถีและกรอบความคิดของชนชั้นปกครองเท่านั้น

ประการที่สี่ ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองจะเป็นผู้กำหนดค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคม รวมทั้งการดำรงรักษาระบบความสัมพันธ์ตามแนวดิ่งระหว่างชนชั้นปกครองและประชาชนของสังคมไว้ด้วย

ประการที่ห้า นโยบายสาธารณะมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำ การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่เพียงบางส่วน มากกว่าการเปลี่ยนแปลงแบบนวัตกรรม

ประการสุดท้าย ชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีบทบาทสูงจะได้รับอิทธิพลจากกลุ่มประชาชนที่ไม่สนใจทางการเมืองน้อย หรืออาจกล่าวให้ชัดเจนได้ว่าชนชั้นนำมีอิทธิพลต่อประชาชนมากกว่าประชาชนมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

วิเคราะห์จากคุณลักษณะสำคัญของตัวแบบชนชั้นนำดังกล่าวจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่เป็นการสะท้อนผลประโยชน์และค่านิยมของชนชั้นนำโดยตรง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงหรือนวัตกรรมของนโยบายสาธารณะจะเป็นผลมาจากการนิยามค่านิยมใหม่ของชนชั้นนำ และโดยทั่วไปชนชั้นนำจะมีลักษณะอนุรักษ์นิยมมุ่งที่จะรักษาอภิสิทธิ์ที่เหนือกว่าของชนชั้นตน ดังนั้น หากจำเป็นจะต้องแก้ไขนโยบายสาธารณะก็จะเป็นแต่เพียงการปรับปรุงเล็กน้อยโดยไม่กระทบผลประโยชน์ของชนชั้นนำมากนัก และเพื่อผ่อนคลายให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นบ้าง แต่ยากที่จะปรากฏการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะใหม่ทั้งหมด โดยเฉพาะถ้าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะทำให้กระทบผลประโยชน์ของชนชั้นนำอย่างรุนแรงจะไม่ปรากฏขึ้นอย่างเด็ดขาด (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 201)

อย่างไรก็ตาม โดยหลักการของตัวแบบชนชั้นนำมิได้หมายความว่านโยบายสาธารณะจะมีผลต่อการคัดค้านสวัสดิการของประชาชนส่วนใหญ่ เพียงแต่ความรับผิดชอบต่อสวัสดิการของประชาชนขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของชนชั้นนำมิใช่ของประชาชน (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 201)

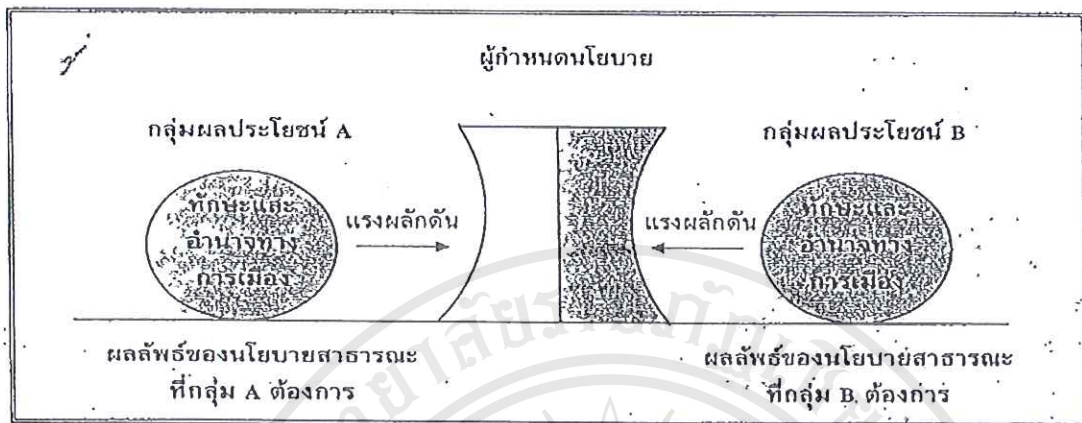
นอกจากนี้แนวความคิดของตัวแบบชนชั้นนำ ยังเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความเฉื่อยชา ไม่สนใจการเมือง และไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ดีพอ ดังนั้น ความรู้สึกของประชาชนจึงถูกครอบงำ

โดยชนชั้นนำ ค่านิยมของชนชั้นนำจึงมิได้เกิดจากอิทธิพลความรู้สึกร่วมของประชาชนส่วนใหญ่ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงเป็นความสัมพันธ์แนวตั้งที่เคลื่อนย้ายจากชนชั้นนำสู่ประชาชน ภายใต้แนวคิดของตัวแบบชนชั้นนำ การเลือกตั้งทั่วไปและการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง จึงมีใช้กลไกที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ด้วยเหตุผลนี้คำถามเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจึงมิได้เกิดจากการตัดสินใจของประชาชนผ่านการเลือกตั้ง หรือการนำเสนอทางเลือกนโยบายของพรรคการเมืองต่อประชาชน ซึ่งจะปรากฏให้เห็นทั่วไปในสังคมด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาทั้งหลาย ลักษณะเช่นนี้ สถาบันและกระบวนการประชาธิปไตย ได้แก่ การเลือกตั้งและพรรคการเมือง จึงมีความสำคัญในด้านที่เป็นสัญลักษณ์ของค่านิยมทางสังคมเท่านั้น กระบวนการดังกล่าวช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยใช้สิทธิในวันเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะหลังจากวันเลือกตั้งถือเป็นอำนาจของชนชั้นนำ ตัวแบบชนชั้นนำจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากที่สุดก็แต่เพียงการมีอิทธิพลทางอ้อมในการตัดสินใจนโยบายของชนชั้นนำเท่านั้น (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 201-202)

ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group Equilibrium Model)

แนวคิดสำคัญของตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มถือว่า นโยบายสาธารณะ คือผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ความสมดุลเหล่านี้เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลงประนีประนอมกัน การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดจะคาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยมนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง นโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 208-209)

ตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มจะให้คำอธิบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองในรูปของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม โดยผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง การประนีประนอม ระหว่างความต้องการที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ในสถานการณ์เช่นนี้นักการเมืองพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมาก เพื่อให้การประนีประนอมประสบผลสำเร็จโดยง่าย โดยนัยนี้นักการเมืองที่เป็นตัวแทนของกลุ่มที่มีรากฐานกว้างขวางกว่า จะได้เปรียบกลุ่มที่มีรากฐานเล็กกว่า (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 209) ลักษณะของการต่อรองเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Nicholas Henry, อ้างถึงในสมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 209) สามารถแสดงให้เห็นดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.3 กรอบความคิดตามตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มของ Nicholas Henry (1955)

ที่มา : สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และ กระบวนการ.

ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

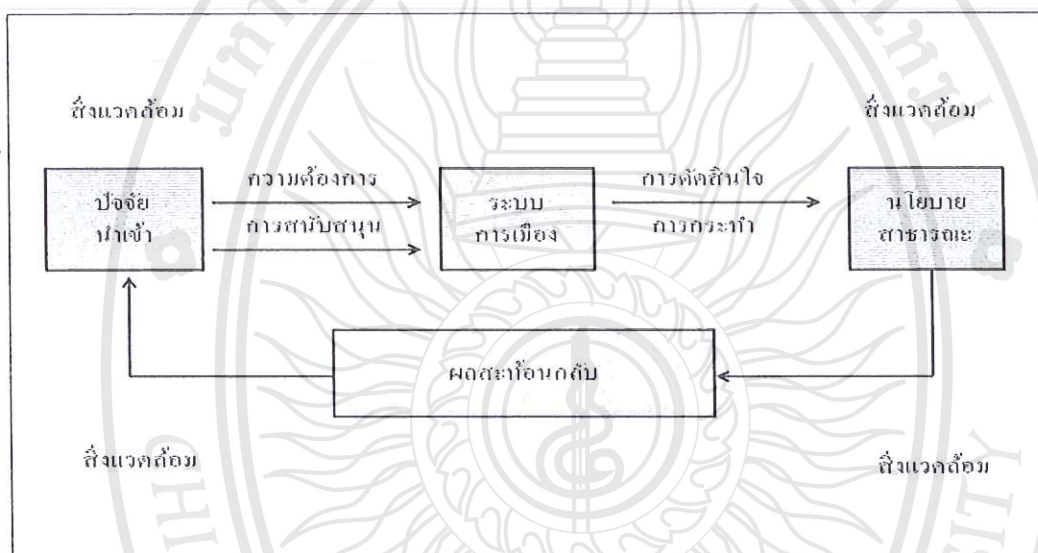
กรอบความคิดเชิงระบบมีฐานคติที่สำคัญว่าชีวิตจะดำรงอยู่ได้ องค์ประกอบของสิ่งมีชีวิตจะต้องทำงานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ระบบจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะ และองค์ประกอบเหล่านี้จะต้องทำงานสอดคล้องประสานกัน ระบบจึงจะดำรงอยู่ได้ ถ้าหากองค์ประกอบใดขององค์ประกอบหนึ่งทำหน้าที่บกพร่องหรือได้รับความเสียหาย จะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะของระบบทั้งหมด ผลกระทบที่มีต่อสมรรถนะของระบบจะมากน้อยหรือรุนแรงเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์ประกอบที่ได้รับความเสียหาย (Donald A. Strickland อ้างถึงในสมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546: 220)

จากแนวความคิดดังกล่าว เดวิด อีสตัน (David Easton อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546: 220) ได้นำมาประยุกต์ในการอธิบายการเมืองว่า การเมืองดำรงอยู่เสมือน ชีวิตการเมือง (Political life) ดังนั้น ชีวิตการเมืองจึงต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง

พลังของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบการเมืองเรียกว่าปัจจัยนำเข้า และสิ่งแวดล้อมคือเงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายนอกกรอบของระบบการเมือง ส่วนระบบการเมืองที่เป็นเสมือนกล่องดำของชีวิตการเมือง คือ กลุ่มของโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่กระทำกิจกรรมสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หน้าที่ของระบบการเมือง คือการใช้อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคม ซึ่งก่อให้เกิดปัจจัยนำเข้าหรือผลผลิตของระบบการเมือง ผลผลิตของระบบ

การเมืองจะถูกส่งย้อนกลับเข้าสู่สิ่งแวดล้อมในรูปของผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบ โดยผลกระทบที่สิ่งแวดล้อมได้รับจะถูกนำกลับเข้าสู่ระบบการเมืองใหม่ในรูปของความต้องการและการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมจะเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัตร โดยจะมีการปรับตัวเพื่อสร้างระบบให้มีความสมดุล เพื่อให้ชีวิตการเมืองดำรงอยู่ตลอดไป (David Easton อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 220)

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดนโยบายสาธารณะ (David Easton อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 220-221) สามารถแสดงให้เห็นดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและระบบการเมืองที่ก่อให้เกิด

นโยบายสาธารณะของ David Easton (1965)

ที่มา: สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.

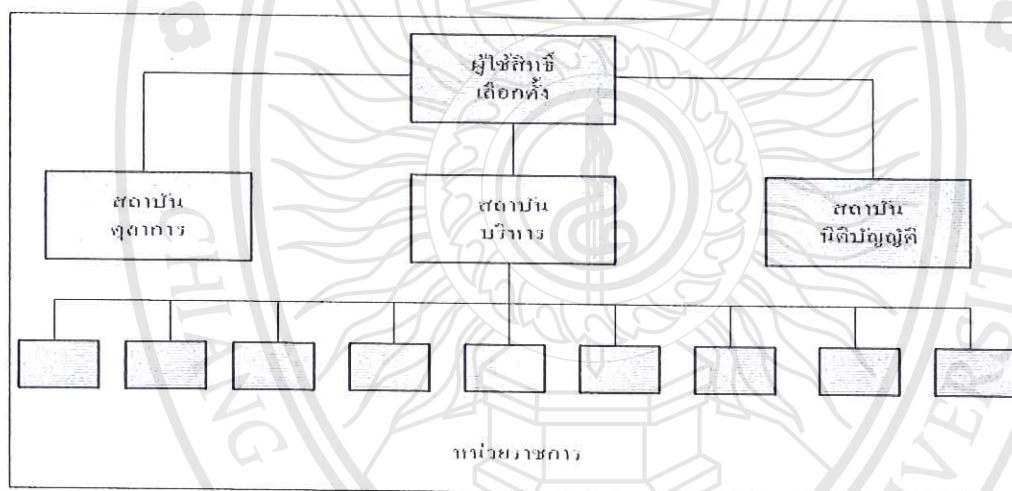
ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

การวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้กรอบความคิดของตัวแบบสถาบันยึดฐานคิดที่สำคัญว่านโยบายสาธารณะคือผลผลิตของสถาบันทางการเมือง ทั้งนี้เพราะว่ากิจกรรมทางการเมืองโดยทั่วไปล้วนมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันการเมืองทั้งสิ้น สถาบันการเมืองที่สำคัญเหล่านี้ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบัน

พรรคการเมือง เป็นต้น นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนด นำไปปฏิบัติ และใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้(สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 224)

ในทัศนะของ คาร์ล เจ ฟรีดริค (Carl J. Friedrich อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 225-226) เห็นว่าตัวแบบสถาบันจะให้ความสนใจต่อการศึกษาโครงสร้างขององค์กรของรัฐบาล การจัดระเบียบงานและหน้าที่ความรับผิดชอบที่เป็นทางการของหน่วยราชการต่าง ๆ แต่จะไม่สนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น จุดสนใจหลักของตัวแบบสถาบันจะเกี่ยวข้องกับอำนาจในการจัดสรรของสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และงานที่เกี่ยวกับกฎหมายที่เป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมืองเหล่านี้

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองและนโยบายสาธารณะตามตัวแบบสถาบันสามารถแสดงให้เห็นได้ (Nicholas Henry อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 226) ตามภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.5 กรอบความคิดของตัวแบบสถาบันของ Nicholas Henry (1955)

ที่มา: สมบัติ ชำรงชัญวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

กรอบความคิดของตัวแบบกระบวนการมีฐานคติสำคัญว่านโยบายสาธารณะคือผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้โดยถือว่ากระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง คือ ศูนย์กลางของการศึกษานโยบายสาธารณะ การศึกษากิจกรรมทางการเมืองโดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับพฤติกรรม

ศาสตร์สมัยใหม่ มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยผู้สนใจได้ทำการศึกษา กิจกรรมของผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ข้าราชการ ผู้พิพากษา และผู้มีบทบาททางการเมือง (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 229)

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาดังกล่าวก็เพื่อต้องการจะจำแนกรูปแบบ ของกิจกรรมหรือกระบวนการ โดยพยายามที่จะจัดกลุ่มของกิจกรรมและพิจารณาความสัมพันธ์ ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ โดยกำหนดชุดของกระบวนการนโยบาย สาธารณะ (Thomas R. Dye อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 229-230) เป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

ประการแรก การจำแนกลักษณะปัญหา หมายถึงการพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการ เรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขว่าเป็นปัญหาลักษณะใด เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความยากจน ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะต้อง นำมาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหา ระดับความรุนแรงของปัญหา และผลกระทบ เพื่อ จัดลำดับความสำคัญสำหรับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ประการที่สอง การจัดทำทางเลือกนโยบาย หรือข้อเสนอแนะนโยบาย เมื่อนำข้อมูลปัญหา นโยบายจากการวิเคราะห์เบื้องต้น โดยพิจารณาจากลำดับความสำคัญแล้ว ในขั้นตอนนี้สิ่งที่ จะต้องกระทำก็คือการกำหนดวาระสำหรับการอภิปรายนโยบายเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไข ปัญหาให้ได้ผล ในการพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอหรือ ทางเลือกนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายอาจจำเป็นต้องพิจารณาทางเลือกไว้หลายๆทางเลือก เพื่อนำ ทางเลือกแต่ละทางเลือกมาวิเคราะห์ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับการ ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายใดเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่สาม การให้ความเห็นชอบนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด โดยจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการ ตัดสินใจเลือกว่าจะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ และจะสามารถนำไปปฏิบัติ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงใด และจำเป็นจะต้องแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองใดบ้าง เพื่อให้ทางเลือกนโยบายได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหรือจัดตั้ง หน่วยงานรับผิดชอบขึ้นใหม่ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและบริการที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการ นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

ประการสุดท้าย การประเมินผลนโยบาย ได้แก่ การศึกษาการดำเนินงานของโครงการ การประเมินผลสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า

การประเมินผลกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลผลิตของนโยบาย การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายหรือโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มนอกเป้าหมายในสังคม รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้นสามารถแสดงให้เห็น (Thomas R. Dye อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 231) ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.6 กรอบความคิดตามตัวแบบกระบวนการของ Thomas R. Dye (1984)

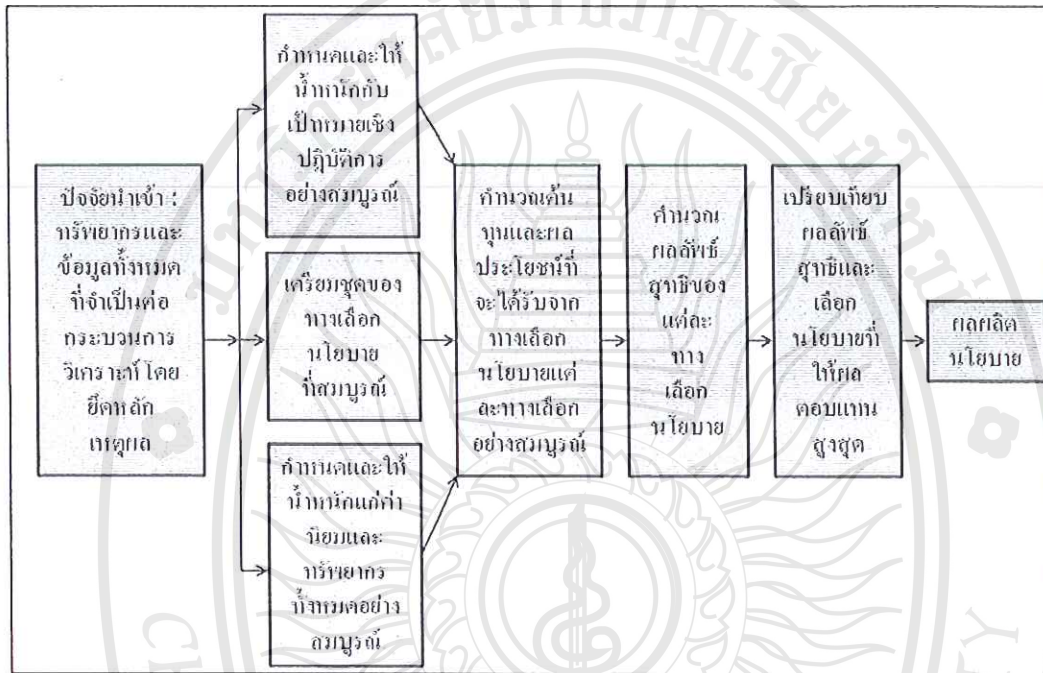
ที่มา: สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.

ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบเหตุผล คือตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม (Thomas R. Dye อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 234) กล่าวคือนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล คือนโยบายที่มุ่งผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม หมายถึงการตัดสินใจนโยบายใดๆ รัฐบาลควรจะต้องเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนทางสังคมมากกว่าต้นทุนที่ใช้จ่ายไป เพื่อให้

เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม และรัฐบาลควรจะยกเลิกหรือหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายที่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงกว่าผลตอบแทน (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 234)

ระบบการตัดสินใจนโยบายสาธารณะโดยยึดหลักเหตุผลสามารถแสดงให้เห็น (Thomas R. Dye อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 237) ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.7 ระบบการตัดสินใจตามตัวแบบหลักเหตุผลของ Thomas R. Dye (1984)

ที่มา: สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Incremental Model)

หลักการสำคัญตามกรอบความคิดของตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (Charles E. Lindblom อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 242-244) ประกอบด้วย

ประการแรก ลักษณะอนุรักษ์นิยม การวิเคราะห์นโยบายจะยึดติดนโยบาย โครงการและการใช้จ่ายต่างๆของรัฐบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเกณฑ์ โดยจะให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อนโยบายหรือโครงการใหม่ๆ และต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือการปรับปรุงโครงการที่มีอยู่ในปัจจุบัน

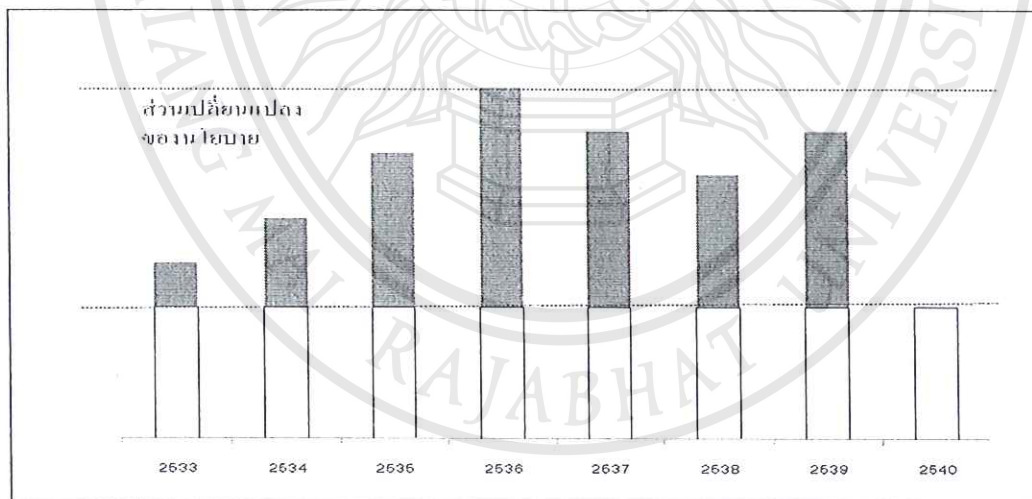
ประการที่สอง ผู้กำหนดนโยบายยอมรับความชอบธรรมของนโยบายที่ดำเนินมาก่อน อันเนื่องจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายใหม่หรือนโยบายที่แตกต่างจากเดิมโดยสิ้นเชิง

ประการที่สาม ในกรณีที่มีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่อยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเป็นโครงการที่ต้องลงทุนสูง หรือเป็นโครงการที่อาจมีผลกระทบทางจิตวิทยาต่อประชาชน หรือต่อโครงสร้างขององค์กรต่าง ๆ ลักษณะดังกล่าวจะเป็นเหตุผลสำคัญของผู้กำหนดนโยบายที่จะปฏิเสธนโยบายหรือโครงการใหม่ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่อย่างแท้จริงออกไป โดยถือว่ามีการกึ่งที่จะต้องสานต่อนโยบายหรือโครงการเดิมให้เสร็จเรียบร้อย

ประการที่สี่ แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน เป็นแนวความคิดที่มีความเหมาะสมทางการเมืองเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะจะก่อให้เกิดข้อตกลงในการกำหนดนโยบายได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้หลักการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน จึงมีความสำคัญในการลดความขัดแย้งการรักษาเสถียรภาพ และการดำรงรักษาระบบการเมืองให้มั่นคงต่อไป

ประการสุดท้าย ในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับเป้าประสงค์ของสังคม หรือค่านิยมของสังคมจะเป็นการง่ายสำหรับรัฐบาลในสังคมพหุที่จะดำเนินโครงการที่มีอยู่เดิมต่อไปมากกว่าการที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายใหม่ทั้งหมด เพื่อบรรลุเป้าประสงค์เฉพาะบางประการของสังคม

ลักษณะโครงสร้างของกรอบความคิดตามตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนสามารถแสดงให้เห็น (Nicholas Henry อ้างถึงในสมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546: 245) ตามภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.8 ลักษณะโครงสร้างของตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วนของ

Nicholas Henry (1955)

ที่มา: สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์

และกระบวนการ.

หลักการและตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อพิจารณาจากการตัดสินใจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ คือแนวทางจากบนลงล่าง (top-down approach) และแนวทางจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach) (ปริสา สมภมิตร, 2546: 11)

แนวทางการพิจารณาจากบนลงล่าง (top-down approach)

แนวทางนี้ ซูซาน บาร์เรตต์ และ โคลิน ฟัดจ์ (Susan Barrett and Colin Fudge อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 426) เรียกว่า แนวทางศูนย์กลางนโยบาย (policy-central approach) โดยให้นิยามว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากทัศนภาพของผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายพยายามจะทำ เช่น การทำให้นโยบายมีผลในทางปฏิบัติ เป็นต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าแนวทางการพิจารณาจากบนลงล่างเห็นว่า นโยบายถูกกำหนดขึ้นจากส่วนบนและถูกแปลงไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างนำไปปฏิบัติ

แนวทางจากบนลงล่างมีฐานคิดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะได้ผลสูงสุดจากความชัดเจนของสถาบันที่กำหนดนโยบายและข้อบังคับ (Paul A. Sabatier, 1986 อ้างใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 426) โดยคาดหวังการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปตามความตั้งใจของนโยบายอย่างเต็มที่ ทัศนะนี้เป็นทัศนะเชิงปทัสฐาน (normative) โดยมีฐานคิดว่าความตั้งใจนโยบายก่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติอย่างได้ผล แม้ว่าจะเป็นทัศนะเชิงปทัสฐาน แต่ทัศนะนี้เป็นพื้นฐานของรูปแบบของอุดมคติของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีฐานคิดหลัก 6 ประการ (Donald J. Calista อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 426-427) คือ

ประการแรก สถาบันหรือองค์การเป็นผู้กำหนดโครงสร้างควมมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่สอง ความชัดเจนของทฤษฎีสาเหตุและผล จำเป็นต้องอาศัยการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสม และให้การส่งเสริมผู้ปฏิบัติอย่างพอเพียงทั้งทรัพยากรและเครื่องมือที่จำเป็น

ประการที่สาม ในการส่งมอบนโยบายแก่ผู้ปฏิบัติ จะต้องมีย่อบังคับทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบาย ทั้งนี้โดยถือว่าข้าราชการและกลุ่มที่เกี่ยวข้องควรถูกคัดทอนอำนาจในการจัดลำดับความสำคัญด้วยตนเอง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมทางกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติ

ประการที่สี่ แม้ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีทักษะสูง และมีข้อผูกพันสูง แต่ผู้ปฏิบัติอาจจะปฏิบัติโดยมุ่งประโยชน์ส่วนตน

ประการที่ห้า สิ่งจูงใจจากผู้บริหารหรือผู้บัญญัติกฎหมาย เป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความร่วมมือจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันการได้รับความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการสุดท้าย ทศนะนี้มีได้สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทดแทนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และข้อบกพร่องที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งแสดงว่าแนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ยังให้ความสำคัญต่อการทดแทนและการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

กล่าวโดยสรุป สาระสำคัญของแนวทางจากบนลงล่างมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการควบคุมของผู้กำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่นโยบายถูกกำหนดขึ้น ภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติและขอบเขตที่นโยบายถูกเปลี่ยนแปลงโดยผู้ปฏิบัติ ไม่ว่านโยบายจะถูกแยกออกจากการนำไปปฏิบัติหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่ผู้กำหนดนโยบายจะใช้อำนาจในการควบคุม แต่แนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย คือ ผู้ที่มีอำนาจที่จะสั่งการเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างแท้จริง (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 428-429)

แนวทางการพิจารณาจากล่างขึ้นบน (bottom-up approach)

แนวทางนี้ ทาลิบ ยูนิส และเอียน เดวิดสัน (Talib Younis and Ian Davidson อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 429) เรียกว่า แนวทางการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง (radical change) เพราะเป็นแนวทางที่เปิดโอกาสให้บุคลากรระดับล่างมีบทบาทในการตัดสินใจและการใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางจากบนลงล่างโดยสิ้นเชิง ดังนั้น จึงถือว่าเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงจากแนวทางดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันมา

แนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบนให้ความสำคัญในการส่งมอบผลลัพธ์นโยบายซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของบุคลากรระดับล่าง ทั้งนี้โดยเห็นว่าความตั้งใจของนโยบายจะยังไม่ได้รับการตอบสนองจนกว่าจะมีการเจรจาต่อรองระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนะในการวิเคราะห์ส่วนใหญ่อยู่ที่ตรรกะของปรากฏการณ์ในแต่ละกรณีและความร่วมมือขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 428-429)

ซูซาน บาร์เรตต์ และโคลิน ฟัดจ์ (Susan Barrett and Colin Fudge อ้างถึงใน ปริสา สมภมิตร, 2546: 13) ได้นำเสนอถึงแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน ดังนี้

1. การดำเนินนโยบาย เริ่มต้นที่การตัดสินใจในการควบคุมดำเนินงาน กรอบในการตัดสินใจขั้นพื้นฐานมาจากผู้ดำเนินงานมากกว่าการกำหนดนโยบาย

2. เนื่องจากความสอดคล้องของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างนั้น จะมีอุปสรรคอยู่ที่มีกลุ่มอิทธิพลในนโยบาย ดังนั้น ทำให้มีความแตกต่างกับลักษณะแบบล่างขึ้นบน จึงมีผลในการรับใช้สังคมที่ดีกว่าและในการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายจากล่างขึ้นบนจะมีการจำแนกความแตกต่างให้เห็นอย่างชัดเจน มีการจำแนกถึงสถานการณ์ ความคิด การรวมตัวกันของปัญหาต่าง ๆ มีการคาดเดาถึงผลที่ออกมาว่ามีความเป็นไปได้ของผลที่จะไม่มีผลกระทบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. รูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ละเลยการควบคุมทำให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถควบคุมนโยบายได้ แต่ในการวิเคราะห์ตามรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบนได้มีความพยายามที่จะทดสอบความไม่สมบูรณ์ดังกล่าว

4. มีการแบ่งแยกระหว่างการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป แนวทางการพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน ปัญหาจะได้รับการแก้ไขโดยผู้ปฏิบัติที่อยู่ใกล้จุดที่สัมผัสกับปัญหามากที่สุด และบทบาทของนโยบายจะมีผลต่อความสนใจโดยตรงของผู้ปฏิบัติที่รับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ ซึ่งขึ้นอยู่กับทักษะและดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติเป็นสำคัญ

แนวทางนี้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบาย ไม่ควรแสวงหาการควบคุมหรือสั่งการให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม แต่ควรเป็นผู้จัดหาทรัพยากรในการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ประสบการณ์จากความชำนาญและวิชาชีพของตนให้มากที่สุดและสนับสนุนโดยใช้กลยุทธด้านงบประมาณ

ด้วยวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบนจะเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางใหม่ในระบบสารสนเทศ คือ ความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลว จะมีความเหมาะสมมากขึ้น เมื่อแนวทางจากล่างขึ้นบนให้มาตรฐานความสำเร็จในทุกๆเงื่อนไข การนิยามความสำเร็จของคนหนึ่งคือการคาดหมายถึงความสามารถที่จำกัดของผู้ปฏิบัติในระดับหนึ่งของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการมีอิทธิพลต่อผู้ปฏิบัติในระดับอื่น (Richard Elmore อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546: 431)

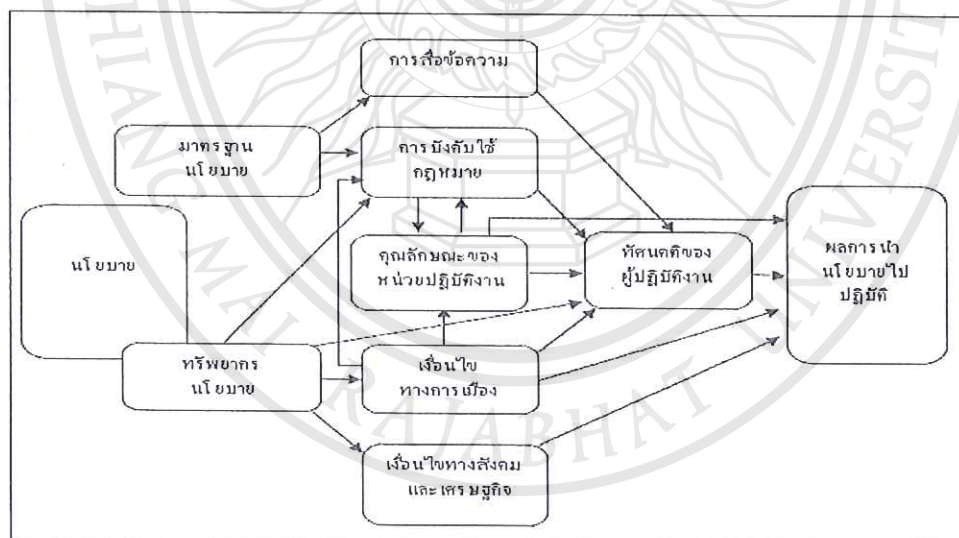
ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึงความพยายามที่จะอธิบายว่ากลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ สามารถผลักดันให้นโยบายบรรลุผลลัพท์ ความมุ่งหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลที่ได้จากการศึกษาก็คือสามารถนำความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาปรับปรุงและแก้ไขปัญหาคำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และพัฒนาการกำหนดนโยบายในอนาคตนอกเหนือจากความเข้าใจองค์ความรู้พื้นฐานด้านทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

และทฤษฎีองค์การ รวมทั้งปัจจัยด้านการเมืองนำมาใช้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพัฒนาตัวแบบขึ้นมาเพื่อใช้ศึกษาสภาพการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการสืบค้นข้อมูลและข้อเท็จจริงหลังจากมีการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่มีระยะเวลานานพอที่นโยบาย แผนงาน และโครงการจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตั้งใจตามที่กำหนดไว้ในความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายในอนาคต ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติสัมพันธ์กับผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบาย องค์การและหน่วยงานจำนวนมาก รวมทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ปฏิบัติงาน ตัวแบบที่จะกล่าวต่อไปนี้จะกล่าวถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบนพื้นฐานของข้อสมมติฐานเบื้องต้นหนึ่ง ๆ (มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 64)

1. ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) พัฒนาโดย คาร์ล อี ฟาน ฮอร์น และ โด널ด์ เอส ฟาน มีเตอร์ (Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 69) ตัวแบบนี้มุ่งอธิบายปัจจัยต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ ได้แก่ มาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อข้อความ การบังคับใช้กฎหมาย คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติงาน ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน เงื่อนไขทางการเมือง เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน



ภาพที่ 2.9 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter (1976)

ที่มา: มยุรี อนุমানราชชน. (2547). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์.

จากภาพที่ 2.9 Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter (อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 69-71) ได้อธิบายรายละเอียดของปัจจัยข้างต้น ดังนี้

1. มาตรฐานนโยบาย หมายถึง รายละเอียดของวัตถุประสงค์ของนโยบายในลักษณะที่เป็นปริมาณหรือคุณภาพเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามนโยบาย มาตรฐานนี้ควรเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ นโยบายจะกำหนดมาตรฐานไว้ในกฎระเบียบของแผนงานและกฎหมาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกระดับเข้าใจอย่างเดียวกันว่าควรปฏิบัติงานอย่างไร มาตรฐานจึงเป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการบรรจบการนำนโยบายไปปฏิบัติและทำให้ นโยบายนำไปปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล

2. ทรัพยากรนโยบาย หมายถึง งบประมาณ ผู้ปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ รวมทั้งสารสนเทศที่นำมาใช้ในการบรรจบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรดังกล่าวต้องมีปริมาณเพียงพอและมีคุณภาพตามที่ต้องการ เช่น ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความสามารถ งบประมาณที่สนับสนุนนโยบายต้องมากพอ สารสนเทศที่ใช้ในการดำเนินงานต้องถูกต้องสมบูรณ์ เป็นต้น จึงจะทำให้ นโยบายประสบความสำเร็จ

3. การสื่อข้อความ หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายไปยังผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายให้เข้าใจชัดเจนเกี่ยวกับงานที่ได้รับมอบหมายและสิ่งที่ต้องดำเนินงานในกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้น การสั่งการหรือคำชี้แจงจากผู้บริหารระดับประเทศหรือรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์การระดับรองๆ ลงมาต้องถูกต้อง ชัดเจนและไม่ถูกบิดเบือนโดยการตีความโดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

4. การบังคับใช้กฎหมาย ในการดำเนินการประกาศใช้นโยบายหนึ่ง ๆ ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือฝ่ายบริหารจะต้องตรานโยบายนั้นขึ้นเป็นกฎหมาย กฎหมายที่ฝ่ายบริหารระดับประเทศตราขึ้นเรียกว่า กฎฎีกา ซึ่งจะกำหนดขอบเขตของการดำเนินงานที่ผู้บริหารระดับประเทศสามารถเปลี่ยนแปลงรายละเอียดได้ แต่ต้องเป็นไปตามบทบังคับแห่งรัฐธรรมนูญหรือนโยบายต้นแบบหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง องค์การระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นอาจได้รับมอบหมายอำนาจให้ออกกฎหมายของตนเองตามความเหมาะสม เพราะการออกกฎหมายรองรับนโยบายเฉพาะในด้านกิจการต่าง ๆ ในรูปของกฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของหน่วยงานในระดับรองๆ ลงมาเป็นสิ่งสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานของนโยบาย เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐไม่มีสายการบังคับบัญชาที่จะสั่งการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ถ้าปราศจากกลไกด้านกฎหมายดังกล่าว

5. คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติงาน หน่วยปฏิบัติงานและองค์การที่มีลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติงานยังหมายถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพและความสามารถของ ผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการที่ได้รับมอบหมาย ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน รวมทั้งสถานภาพของ หน่วยงานภายในองค์กร

6. เงื่อนไขทางการเมือง นโยบายสาธารณะที่กำหนดออกมาจากระบบการเมืองใน ลักษณะของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับประชาชน ต้องได้รับการสนับสนุนจาก ผู้บริหารในหน่วยงาน องค์กร สาธารณชน และประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น และกลุ่มบุคคลในภาครัฐและหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ในทางตรงกันข้าม นโยบายหนึ่ง ๆ อาจได้รับการต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบาย ซึ่งส่งผลให้ นโยบายดำเนินการไม่สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์

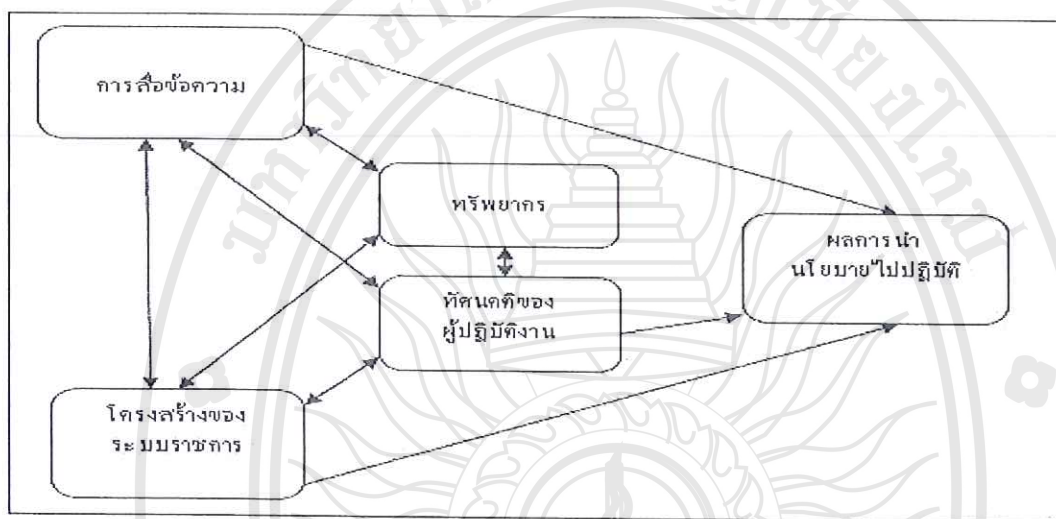
7. เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ ความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรมของคนใน องค์กร สังคม และชุมชนที่เกี่ยวข้องกันโยบาย คุณลักษณะของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจาก นโยบายที่นำไปปฏิบัติ ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนที่อาจจะเป็นกลุ่มเป้าหมายของของ นโยบายหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบด้านบวกและด้านลบจากการดำเนินงานตามนโยบายทรัพยากร ของชุมชน สังคม และระดับความเจริญของชุมชนและสังคม

8. ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายอาจมีทัศนคติด้านบวกหรือ ด้านลบต่อนโยบาย แผนงานและโครงการที่ตนได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานจนบรรลุ วัตถุประสงค์ ทักษะของผู้ปฏิบัติงานด้านบวกเอื้ออำนวยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิ์ผล ในทางตรงกันข้ามทัศนคติด้านลบขัดขวางการดำเนินงานตามนโยบาย ทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่มี ผลต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ความรู้และความเข้าใจในมาตรฐานนโยบาย ความคิดเห็นที่ มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายและกระบวนการดำเนินงานตามนโยบาย และความเต็มใจหรือความ ตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย

ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบสหองค์การมีข้อสมมติฐานเบื้องต้น ว่าปัจจัยต่างๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะพลวัต เช่น ทักษะของผู้ปฏิบัติงานที่ ขัดขวางนโยบายอาจแปรเปลี่ยนไปเป็นสนับสนุนเห็นพ้องกับวัตถุประสงค์และการดำเนินงานตาม นโยบาย ซึ่งช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในลักษณะที่เอื้ออำนวยให้นโยบายสัมฤทธิ์ผล เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองต่างๆ ในระยะยาว ไม่ใช่มุมมองในระยะ สั้นขณะใดขณะหนึ่งเท่านั้น

2. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions between Factor Model) จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด (George C. Edwards อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 71) ศึกษาความสัมพันธ์

ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ การสื่อสารความ
ทรัพยากร ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน และโครงสร้างของระบบราชการ ปัจจัยดังกล่าวมีผลต่อ
ความสำเร็จและหรือความล้มเหลวของการดำเนินงานตามนโยบาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจควรทำความเข้าใจปัจจัย
ความสัมพันธ์ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้ โดยเฉพาะควรค้นหาคำตอบว่าเหตุใด
ปัจจัยเหล่านี้จึงส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ภาพที่ 2.10 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของ George C. Edwards (1980)

ที่มา: มยุรี อนุมานราชชน. (2547). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด
กระบวนการ และการวิเคราะห์.

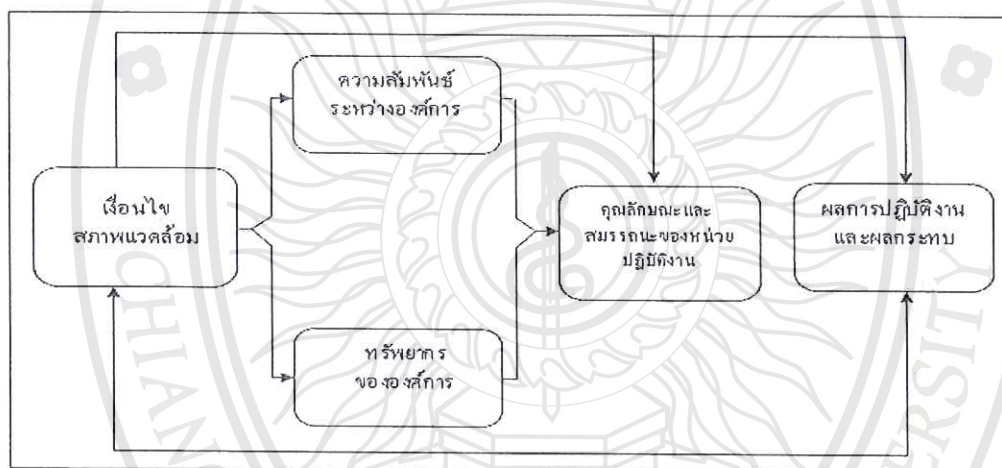
จากภาพที่ 2.10 จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด (George C. Edwards อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547: 72) ได้อธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้ง 4 ดังนี้

1. การสื่อสารข้อความ วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายที่นำมาสื่อความอย่างชัดเจน ถูกต้อง ครบถ้วน และคงเส้นคงวา ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจตรงตามความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้
2. ทรัพยากรขององค์การ ทั้งบุคลากร/ผู้ปฏิบัติงาน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสารสนเทศ ต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีความเข้าใจอย่างดีในวัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติงานผ่านทางการสื่อสารความ แต่ถ้าผู้ปฏิบัติงานขาดปัจจัยทางการบริหารข้างต้น ก็ไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. ทักษะของผู้ปฏิบัติงาน มีความสำคัญต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีความสามารถและความเข้าใจในนโยบายอย่างแท้จริงตรงตามที่กำหนดนโยบายปรารถนา อาจใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามทัศนคติของตน นอกเหนือไปจากผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ขององค์การที่ตนสังกัดอยู่ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบาย

4. โครงสร้างของระบบราชการ ได้แก่ ระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานหรือแบบแผนการปฏิบัติงาน การแบ่งส่วนงานขององค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในองค์การ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหล่านี้ล้วนมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีทัศนคติด้านบวกต่อนโยบาย ทรัพยากรมีจำนวนที่เพียงพอ และการสื่อข้อความที่เข้าใจอย่างถูกต้องแล้วก็ตาม

3. ตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program)



ภาพที่ 2.11 ตัวแบบการกระจายอำนาจของ G. Shabbir Cheema และ Dennis

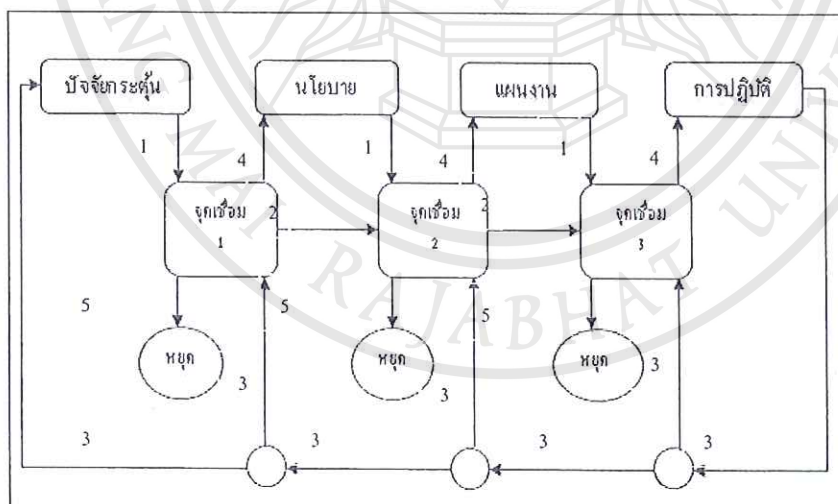
A. Rondinelli (1983)

ที่มา: มยุรี อนุมานราชชน. (2547). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์.

จี เช็บเบอร์ ซีมา และ เดนนิส เอ รอนดินลีย์ (G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547: 73-75) ได้พัฒนาตัวแบบนี้เพื่อการศึกษาแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท ผลการศึกษาปรากฏว่า ปัจจัย 4 กลุ่มที่มีอิทธิพลต่อผลการ

ปฏิบัติงาน และผลกระทบของการนำแผนงานการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ได้แก่ เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรขององค์การที่นำแผนงานไปปฏิบัติ และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน

4. ตัวแบบกระบวนการ (The Policy Program Implementation Process; PPIP) เอิร์นเนส อาร์ อเล็กซานเดอร์ (Ernest R. Alexander (อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547: 75-76) ได้กล่าวว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิติของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายวิธีการ และแต่ละวิธีการอาจเหมาะสมกับการวิเคราะห์เพื่อวัตถุประสงค์ประการใดประการหนึ่ง การศึกษากระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่ช่วยสร้างความเข้าใจบางส่วนโดยมักใช้วิธีการนิยามแนวความคิดของกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เชื่อมแนวความคิดกับกิจกรรมของนโยบาย แผนงาน และโครงการเข้าด้วยกัน ประกอบกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน เทคนิคการคำนวณความน่าจะเป็นที่ใช้คาดคะเนผลของนโยบาย แผนงาน และโครงการ และเทคนิคที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานก็ไม่สามารถสร้างความเข้าใจกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะภาพรวม เพราะยังไม่มีกรอบทั่วไปที่จะสามารถพรรณนาและอธิบายกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกระบวนการได้ชัดเจน การนำตัวแปรหรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องการดำเนินงานบางตัวที่มีความสำคัญมาใช้ในการศึกษาทำให้มุมมองของการศึกษาขาดความสมบูรณ์ และไม่สามารถสร้างมุมมองแบบภาพรวม จากข้อจำกัดที่กล่าวมาข้างต้น Ernest R. Alexander จึงเสนอตัวแบบกระบวนการ ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนตัวแบบให้สอดคล้องกับแต่ละสถานการณ์



ภาพที่ 2.12 ตัวแบบกระบวนการ ของ Ernest R. Alexander (1985)

ที่มา: มยุรี อนุมานราชชน. (2547). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด

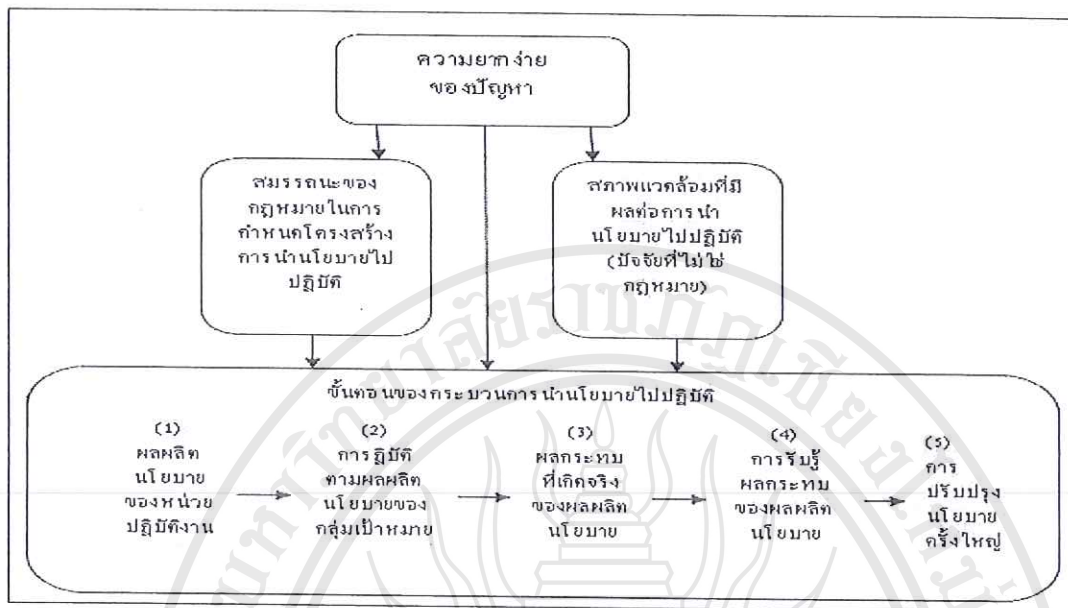
กระบวนการ และการวิเคราะห์.

จากภาพที่ 2.12 ปัจจัยต่าง ๆ ในตัวแบบกระบวนการมีความสัมพันธ์กัน (อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 76-77) ดังนี้

1. ปัจจัยกระตุ้น หมายถึง การตระหนักหรือรับรู้ในปัญหาที่เพิ่งเกิดใหม่หรือปัญหาของนโยบายที่กำลังดำเนินงานอยู่ การวิเคราะห์ปัญหาตลอดจนการระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการยกร่าง หรือต้องการปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์เดิมของนโยบายที่กำลังดำเนินงานอยู่
2. นโยบาย เมื่อได้นิยามวัตถุประสงค์ของนโยบายหนึ่ง ๆ ที่ต้องการยกร่างแล้วจะมีการกำหนดวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ
3. แผนงาน คือ ชุดของกิจกรรมและการกระทำทรัพยากร สถานที่ดำเนินงาน เพื่อดำเนินการกับประชากรกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น
4. การปฏิบัติ คือ กลุ่มของกิจกรรมเพื่อดำเนินงานให้วัตถุประสงค์ของแผนงานสัมฤทธิ์ผลตามที่กำหนดไว้

ขั้นตอนต่าง ๆ ในตัวแบบกระบวนการ ได้รับผลกระทบจากลักษณะบางประการของขั้นตอนที่กล่าวมาแล้ว แต่ละขั้นตอนไม่ได้เสร็จสิ้นเฉพาะในขั้นตอนนั้น ๆ และอาจถูกค้นด้วยปัจจัยต่าง ๆ เช่น เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายเทคนิคหนึ่งอาจนำมาใช้ในขั้นตอนของกระบวนการนโยบายมากกว่า 1 ขั้นตอน ได้แก่ เทคนิคเคลฟี เป็นต้น ความซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ ย่อมมีผลต่อกระบวนการนโยบายโดยรวม แต่ตัวแบบกระบวนการช่วยแสดงให้เห็นความต่อเนื่องเชื่อมโยงของขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการตามลำดับ ในแต่ละจุดเชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนอาจมีการพิจารณาทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ในทุกจุดเชื่อมโยงในกระบวนการ นอกเหนือจากนี้ยังใช้วิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนในกระบวนการกำหนดนโยบาย จุดเชื่อมโยงของแต่ละขั้นตอนและผลย้อนกลับที่เกิดขึ้นตลอดกระบวนการ

5. ตัวแบบทั่วไป (General Model of Implementation Process) ดาเนียล เอ. เมซมานเนียน และ พอล เอ. ซาบาเทียร์ (Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547: 77) ได้พัฒนาตัวแบบนี้โดยจำแนกปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 กลุ่มคือ ความยากง่ายของปัญหา สมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติและสภาพแวดล้อม หรือปัจจัยที่ไม่ใช่กฎหมายที่มีผลต่อขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (อ้างถึงใน มยุรี อนุमानราชชน, 2547: 77) กล่าวว่า กรอบแนวความคิดดังกล่าวของ Daniel A. Mazmanian และ Paul A. Sabatier เป็นข้อเสนอทั่วไป ที่จะมาศึกษากระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเรียกว่า ตัวแบบทั่วไปของกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือเรียกสั้น ๆ ว่า ตัวแบบทั่วไป



ภาพที่ 2.13 ตัวแบบทั่วไป ของ Daniel A. Mazmanian และ Paul A. Sabatier (1989)
ที่มา: มยุรี อนุมานราชชน. (2547). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการ
และการวิเคราะห์.

จากภาพที่ 2.13 Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier (อ้างถึงใน มยุรี อนุมานราชชน, 2547: 78-79) ได้อธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ความยากง่ายของปัญหา นโยบายส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์มุ่งแก้ไขปัญหาระดับพื้นฐานหรือปัญหาที่มีระดับความซับซ้อนและเป็นที่เข้าใจได้ง่ายหรือยากแตกต่างกัน ลักษณะของปัญหาที่ส่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ปัญหาด้านเทคนิค ปัญหาที่นโยบายมุ่งแก้ไขเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับกับปัญหาอื่น ปัญหาที่นโยบายมุ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงไป พฤติกรรมที่แตกต่างกันของกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย จำนวนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย เป็นต้น

2. สมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีการประกาศใช้นโยบายสาธารณะแล้ว ก็หมายความว่า กฎหมายต่าง ๆ คำสั่งของฝ่ายบริหาร และคำพิพากษาของศาลสามารถนำไปกำหนดโครงสร้างของกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผ่านกลไกต่าง ๆ ได้แก่ กรอบของวัตถุประสงค์ของนโยบาย หน่วยปฏิบัติงานและองค์การที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้แก่หน่วยงานและองค์การที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย กฎระเบียบที่เอื้ออำนวยให้ผู้ได้รับผลได้หรือผลเสียจากนโยบายเข้าไปมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้นในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายชัดเจน หน่วยปฏิบัติงาน และองค์การในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติมี การจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานและองค์การอย่างเพียงพอ ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่เห็นพ้อง และเต็มใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ได้รับผลได้หรือผลเสียจากนโยบายสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของนโยบาย ย่อมทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของนโยบาย

3. สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่ใช่กฎหมาย ได้แก่ ความร่วมมือ/การสนับสนุนจากมิตมหชนหรือประชาชน ซึ่งได้รับผลกระทบด้านลบจากนโยบายหรือผู้ซึ่งเสียประโยชน์จากนโยบาย ด้านนโยบายดำเนินงานจนสัมฤทธิ์ผลและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติงานซึ่งนำไปสู่ผลผลิตนโยบาย การปฏิบัติตามผลผลิตนโยบายซึ่งเป็นการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติงาน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติงาน การรับรู้ของผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับผลกระทบของผลผลิตนโยบาย และการประเมินผลกฎหมายที่นำมา กำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงเนื้อหาสาระของกฎหมาย

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งและการจัดการความขัดแย้ง

ความหมายของความขัดแย้ง

ความขัดแย้ง (conflict) หมายถึง พฤติกรรมชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อมีบุคคลหรือกลุ่มมีความคิดเห็น การรับรู้ การคาดหวัง ความเชื่อ และค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ระหว่างบุคคล รวมทั้งความขัดแย้งภายในบุคคลด้วย ความขัดแย้งจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ การทะเลาะวิวาท ความแตกต่างที่อยู่ตรงกันข้าม (นพ ศรีบุญนาท, 2545: 91)

พัฒนาการของความขัดแย้ง

อลัน ซี ฟิลเลย์ (Alan C. Filley อ้างถึงใน ปรีชา จำสิงห์, 2549: 21-22) เป็นอาจารย์สอนทางบริหารของมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน ได้เสนอแนะกระบวนการของความขัดแย้งเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. สภาพก่อนเกิดการขัดแย้ง (Antecedent Conditions of Conflict) เป็นลักษณะของสภาพการณ์ที่อาจปราศจากความขัดแย้ง แต่จะนำไปซึ่งความขัดแย้ง

2. ความขัดแย้งที่รับรู้ได้ (Perceived Conflict) เป็นการรับรู้จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นของฝ่ายต่าง ๆ ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น
3. ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ (Felt Conflict) เป็นความรู้สึกของบุคคลว่าเกิดความขัดแย้งกัน โดยมีความรู้สึกถูกคุกคามหรือไม่ไว้วางใจ
4. พฤติกรรมที่ปรากฏ (Manifest Behavior) เป็นการแสดงออกเมื่อรู้สึกถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เช่น ก้าวร้าว โต้เถียง
5. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง (Conflict Resolution or Suppression) เป็นการกระทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลง
6. ผลจากการแก้ปัญหา (Resolution Aftermath) เน้นผลที่เกิดขึ้นภายหลังแก้ปัญหาความขัดแย้งแล้ว

ชนิดของความขัดแย้ง

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547: 12-13) ได้แบ่งชนิดของความขัดแย้งออกเป็น 5 ชนิด ดังนี้

1. ความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict) เป็นปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้ง อาจมาจากข้อมูลน้อยไป การแปลผลผิดพลาด การวิเคราะห์ออกมาด้วยความเห็นต่างกัน หรือแม้แต่ข้อมูลมากไปบางครั้งก็เป็นปัญหาความแตกต่างในการรับรู้ข้อมูล (Perception) บางครั้งก็เป็นปัญหาขัดแย้งได้
2. ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship Conflict) เป็นปัญหาด้านบุคลิกภาพ พฤติกรรมต่างๆในอดีต อารมณ์ที่รุนแรง การสื่อสารที่บกพร่อง
3. ความขัดแย้งด้านค่านิยม (Value Conflict) เป็นปัญหาระบบของความเชื่อ ความแตกต่างในค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณี ประวัติ การเลี้ยงดูที่หล่อหลอมเขาขึ้นมา
4. ความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง (Structural Conflict) เป็นเรื่องของอำนาจ แข่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ ปัญหาโครงสร้าง รวมไปถึง กฎ ระเบียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลา และระบบ
5. ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ (Interest Conflict) เป็นเหตุผลแห่งการแย่งชิงผลประโยชน์ในสิ่งที่คู่เหมือนมีหรือมีไม่เพียงพอ เป็นเรื่องของทั้งตัวเนื้อหา กระบวนการ และจิตวิทยา เช่น ยุติธรรมใหม่ เป็นต้น

สาเหตุของความขัดแย้งและความรุนแรง

ความขัดแย้งในนโยบายสาธารณะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ หลายโครงการมีประโยชน์แต่ก็มีคนคัดค้านคนประท้วงอยู่ตลอดเวลา ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระยะห้าถึงสิบปีหลังที่เกิดขึ้นมานี้ พบว่าสัมพันธ์กับนโยบายสาธารณะเป็นส่วนใหญ่ นโยบายที่ผู้กำหนด

นโยบายมีความหวังดีที่จะพัฒนาแต่กระบวนการพัฒนาที่ดำเนินไปโดยขาดการมีส่วนร่วมและจากเหตุปัจจัยต่างๆ เช่น โครงการไฟฟ้า โครงการท่อก๊าซ โครงการบริการด้านสาธารณสุข สาเหตุที่เกิดความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547: 17-23) อาจเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ความสลับซับซ้อนของการพัฒนา
2. การจัดการรูปแบบเดิม
3. ข้อมูลข่าวสารที่มากมายและรวดเร็ว
4. กระบวนทัศน์ของประชาธิปไตยที่เปลี่ยนแปลงไป
5. การเน้นการประชาสัมพันธ์แบบขายของ การติดตามหรือบริการหลังการขาย
6. กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย

รอย ดับเบิลยู เพียบแมน และ มาร์การีเรต อี บรูล (Roy W. Pneuman and Margaret E. Bruehl อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2540: 45-48) ได้แบ่งสาเหตุของความขัดแย้งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านบุคคล องค์ประกอบด้านบุคคลที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งแบ่งออกเป็นส่วนสำคัญๆ คือ

1.1 ภูมิหลัง สาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งก็คือ การที่แต่ละบุคคลมีภูมิหลังที่แตกต่างกัน เช่น

- (1) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม
- (2) ความแตกต่างทางการศึกษา
- (3) ความแตกต่างในค่านิยมและความเชื่อ
- (4) ความแตกต่างทางประสบการณ์

1.2 แบบฉบับ สาเหตุของความขัดแย้งอีกอย่างหนึ่งคือ ความแตกต่างของแบบฉบับของแต่ละบุคคล มนุษย์ต่างก็มีการกระทำ พฤติกรรม และการแสดงออกที่เป็นแบบฉบับของตนเอง แบบฉบับของบุคคลอาจพิจารณาได้ ดังนี้

- (1) แบบฉบับทางจิตวิทยา
- (2) แบบฉบับทางอารมณ์
- (3) แบบฉบับของการเจรจา
- (4) แบบฉบับทางภาวะผู้นำ

1.3 การรับรู้ สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของความขัดแย้งก็คือ การรับรู้ในการกระทำหรือในเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้ การรับรู้ที่ไม่เหมือนกันของบุคคลเป็นผลทำให้เกิดความขัดแย้ง การรับรู้ที่ส่งผลต่อการเกิดความขัดแย้ง แบ่งออกเป็น 2 อย่างคือ

(1) การรับรู้ที่บิดเบือน บุคคลอาจมีการรับรู้ที่บิดเบือนไปจากสภาพจริงหรือของจริงโดยเจตนาหรือไม่เจตนาก็ได้ หากบุคคลรับรู้แตกต่างไปจากของจริงก็จะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งได้

(2) การรับรู้ที่แตกต่างกัน บุคคลที่อยู่ในเหตุการณ์เดียวกัน เห็นเหตุการณ์เดียวกันหรือมีข้อมูลเหมือนกัน อาจตีความหมายของสิ่งที่เห็นหรือข้อมูลที่มีอยู่แตกต่างกันก็ได้ ความแตกต่างในการรับรู้ชนิดนี้มีศักยภาพทำให้เกิดความขัดแย้ง

1.4 ความรู้สึก คนเรามีความรู้สึกแตกต่างกัน อาจเริ่มจากโมโนคิดน้อยไปจนถึงเดียดจาล หรือจากความวิตกกังวลไปจนถึงความหวาดกลัว การที่คนมีความรู้สึกหลายๆอย่างปนกันทำให้เกิดความสับสนและจะนำไปสู่ความขัดแย้ง ความรู้สึกของบุคคลจะสังเกตเห็นได้เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ความรู้สึกของบุคคลส่งผลต่อความไว้วางใจหรือศรัทธาในคนอื่น และจะส่งผลต่อไปยังทัศนคติและพฤติกรรมของบุคคล ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดเจนว่าสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งก็คือความรู้สึกของบุคคล

2. ประเด็นปัญหาของการปฏิสัมพันธ์ ปฏิสัมพันธ์ที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งก็คือการสื่อสารที่ไม่ดีหรือไม่มีความเหมาะสม การสื่อสารที่ไม่ดีจะทำให้เกิดความเข้าใจผิด ทั้งในแง่ของสาระและเจตนาของข่าวสาร ซึ่งจะทำให้ระดับของความขัดแย้งเกิดมากยิ่งขึ้น

กระบวนการของการสื่อสารประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ ผู้ส่งข่าว สื่อที่ใช้ส่งข่าวสาร และผู้รับข่าวสาร ความขัดแย้งอาจเกิดจากส่วนประกอบทั้งสามส่วนของกระบวนการสื่อสารนี้ ดังเช่น

2.1 ปัญหาจากผู้ส่งข่าวสาร เช่น ส่งข่าวสารที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่เพียงพอ ส่งข่าวสารที่คลุมเครือหรือไม่ชัดเจน เข้าใจความหมายของข่าวสารที่จะส่งอย่างไม่ถูกต้อง เปลี่ยนความคิดออกเป็นสื่อเพื่อการส่งข่าวสารได้ไม่ถูกต้องและสมบูรณ์

2.2 ปัญหาจากสื่อที่ใช้ส่งข่าวสาร เช่น

- (1) การบิดเบือนข้อมูลโดยไม่ได้ตั้งใจของผู้ส่งข่าวสาร
- (2) สื่อประกอบด้วยข้อมูลเกินความจำเป็น
- (3) สัมพันธภาพระหว่างผู้ส่งและผู้รับข่าวสาร ทำให้ข้อเท็จจริงบิดเบือนไป

2.3 ปัญหาจากผู้รับข่าวสาร เช่น

(1) ความสามารถของผู้รับข่าวสารที่จะแปลความหมายของข้อมูลจากสื่อเป็นความคิด เป็นต้นว่าผู้รับข่าวสารไม่เข้าใจภาษาที่ใช้ในการสื่อสารย่อมจะทำให้เกิดความขัดแย้งได้

(2) ความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างผู้รับข่าวสารและผู้ส่งข่าวสาร

3. สภาพขององค์การ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว สภาพขององค์การเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งที่สำคัญอย่างหนึ่ง สภาพขององค์การที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง เช่น

3.1 การมีทรัพยากรที่จำกัด โครงสร้างขององค์การเป็นตัวกำหนดการกระจายทรัพยากรและกิจกรรม ทรัพยากรในองค์การ ได้แก่ คน เงิน วัสดุ ทักษะ เวลา เป็นต้น เมื่อบุคคลมีความต้องการทรัพยากรมากกว่าจำนวนทรัพยากรที่มีอยู่ จึงต้องแข่งขันกันเพื่อที่จะได้ทรัพยากรที่ต้องการ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

3.2 ความคลุมเครือ ความคลุมเครือขององค์การที่เป็นเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญ ได้แก่ ความคลุมเครือในโครงสร้าง และความคลุมเครือในบทบาท โครงสร้างขององค์การที่คลุมเครือทำให้ยากที่จะเข้าใจได้ว่า สายบังคับบัญชาเป็นอย่างไร ใครทำหน้าที่อะไร ความคลุมเครือในบทบาททำให้ไม่เข้าใจว่าใครต้องรับผิดชอบอะไร ผลที่เกิดขึ้นทำให้งานบางอย่างมีคนรับผิดชอบหลายคน แต่งานบางอย่างไม่มีใครรับผิดชอบเลย

3.3 กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด กฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับความคลุมเครือ กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด ทำให้บุคคลยึดติดในการทำงาน และทำให้ผู้บริหารใช้อำนาจเกินความจำเป็น

3.4 การแข่งขัน ทุก ๆ องค์การมีโครงสร้างที่ก่อให้เกิดการแข่งขันเพื่อที่จะได้รับทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด กระบวนการแข่งขันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง

3.5 การมีข้อบกพร่อง การที่บุคคลบางคนได้รับยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามบทบาทหรือปฏิบัติไม่ถึงมาตรฐานที่กำหนด ก็เป็นสาเหตุทำให้เกิดความขัดแย้ง

ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มความขัดแย้ง

เมื่อมีการขัดแย้งเกิดขึ้นต่างฝ่ายก็จะเริ่มถอยห่างออกจากกันและลดการสื่อสารระหว่างกัน ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกันมากขึ้น ปัจจัยที่มีผลทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงหรือขยายตัวกว้าง (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2534: 29) มีดังนี้

1. Threatening คือการทำให้อีกฝ่ายหนึ่งรับรู้และเกรงกลัว ว่าฝ่ายตนเข้มแข็งกว่า ซึ่งจะทำให้ฝ่ายที่ถูกข่มขู่มีการโต้ตอบกลับมา

2. Perceive การรับรู้ข้อมูลที่ไม่เป็นจริง เช่น การรับรู้ว่าอีกฝ่ายหนึ่งไม่ดี เอาเปรียบ หรือไม่มีเหตุผล การรับรู้โดยไม่มีการไตร่ตรอง จะทำให้เกิดความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจ ทำให้การขัดแย้งขยายมากขึ้น

3. Distrust ความไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อว่าอีกฝ่ายจะมีความซื่อตรงและทำอย่างที่พูด ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจกัน ถ้าเคยมีประวัติความไม่ซื่อตรง หักหลังหรือข่มขู่ ก็ยิ่งยากที่จะทำให้เกิดความไว้วางใจ และความขัดแย้งขยายมากขึ้นและแก้ไขยาก

4. Communication การสื่อสาร การบิดเบือนข้อมูลเพื่อประโยชน์ของฝ่ายตน จะทำให้การสื่อสารขาดคุณภาพ อุปสรรคสำคัญของการสื่อสารที่มีผลต่อความขัดแย้งในองค์กร คือ ช่องทางจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง หรือจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน และความแตกต่างของค่านิยม ทักษะและการรับรู้ของผู้ส่งและผู้รับข้อมูล ซึ่งยากที่จะแก้ไข

ทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) ถือได้ว่าเป็นเครื่องชี้วัดให้ประจักษ์ถึงวิวัฒนาการทางความคิดของความขัดแย้งที่มีพัฒนาการจากอดีตสู่ปัจจุบัน รากฐานของทฤษฎีความขัดแย้ง พัฒนามาจากสมมติฐานที่ว่า สังคม คือ ระบบที่มีลักษณะซับซ้อนของความไม่เท่าเทียมกัน (inequality) และความขัดแย้ง (conflict) จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541: 37)

ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) เป็นทฤษฎีหลักของสังคมวิทยา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายเช่นเดียวกับทฤษฎีโครงสร้าง หน้าที่นิยม นักทฤษฎีคนสำคัญ คือ Socrates, Immanuel Kant, Friedrich Hegel, Ludwig Feuerbach, Karl Marx, George Simmel, Lewis Coser และ Ralf Dahrendorf (สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 109)

โสเครตีส (Socrates อ้างถึงใน สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 109) นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณ ซึ่งมีชีวิตในช่วง 469-399 ปีก่อนคริสตกาล ได้ใช้ความขัดแย้งด้วยการถามตอบหรือวาทศิลป์ เพื่อแสวงหาความรู้ที่ถูกต้องและสมเหตุสมผลมากกว่าเดิม เป็นความขัดแย้งในทางความรู้และความคิดเห็นของบุคคลสองฝ่าย คือ ผู้ถาม กับ ผู้ตอบ ผู้ถามจะถามจนผู้ตอบไม่สามารถโต้แย้งได้และยอมจำนน จึงจะบอกคำตอบที่ถูกต้องให้ ความขัดแย้งแบบนี้เรียกว่า ความขัดแย้งแบบสมเหตุสมผลมากกว่าเดิม (Logical Consistency) ซึ่งเป็นวิธีการที่ Socrates ใช้สอนในสมัยนั้น Socrates นับว่าเป็นนักปราชญ์ของทฤษฎีความขัดแย้งในยุคแรกๆ

หลังจาก Socrates เสียชีวิตเมื่อ 399 ปีก่อนคริสต์ศักราชแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดนำแนวความคิดและทฤษฎีความขัดแย้งไปศึกษาอย่างจริงจัง จนกระทั่งถึงคริสต์ศตวรรษที่ 18 ทฤษฎีความขัดแย้งถูกนำมาใช้อีกครั้งหนึ่งและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant, 1724-1804) นักทฤษฎีความขัดแย้งชาวเยอรมันได้เสนอทฤษฎีความขัดแย้งอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ถูกเลยมานานมีสาระสำคัญ คือ ความขัดแย้ง (Dialectic) ของมนุษย์เริ่มจาก ข้อเสนอเบื้องต้น (Thesis) แล้วมี ข้อขัดแย้ง (Antithesis) มนุษย์แต่ละ

คนจะมีความขัดแย้งธรรมชาติ (Natural Dialectics) คือ ความขัดแย้งในจิตใจที่ประกอบด้วยภาวะสำคัญ 2 ส่วน (สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 109-110) คือ

1. ภาวะที่คล้ายพระผู้เป็นเจ้า (Homo Noumenon) คือ ความดั่งาม ความบริสุทธิ์ หรือระบบคุณธรรมสูงสุดที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

2. ภาวะที่เป็นมนุษย์ธรรมดา (Homo Phenomenon) คือ ภาวะอันแท้จริงของมนุษย์ที่มีความเห็นแก่ตัว การละเมิดศีลธรรมต่างๆ เอาใจเอียงเปรียบผู้อื่น ซึ่งเป็นภาวะที่ไม่พึงประสงค์

มนุษย์แต่ละคนจะพยายามบังคับตนเอง เพื่อไปสู่ภาวะอันคล้ายคลึงกับพระผู้เป็นเจ้า แต่ในขณะเดียวกันก็ถูกบงการด้วยความรู้สึก อารมณ์ความต้องการต่างๆ ที่เป็นภาวะมนุษย์ธรรมดา จึงทำให้มนุษย์แต่ละคนมีความขัดแย้งในจิตใจเหมือนกับเกิดสงครามอยู่ตลอดเวลา ความขัดแย้งดังกล่าวนี้จะนำมนุษย์ไปสู่ความก้าวหน้า คือ มีศีลธรรมเพิ่มขึ้นเสมอ แต่ไม่สามารถที่จะก้าวหน้าไปถึงภาวะอันสมบูรณ์ของพระเจ้าได้ความขัดแย้งจึงจะยังคงมีอยู่ในตัวมนุษย์ตลอดไปไม่มีวันหมดสิ้น

ฟรีดริช เฮเกิล (Friedrich Hegel, 1770-1831) นักทฤษฎีความขัดแย้งชาวเยอรมันมีความคิดเห็นแตกต่างไปจาก Immanuel Kant บางประการ โดยเสนอว่าภาวะของพระผู้เป็นเจ้าไม่ใช่ความดั่งาม ความบริสุทธิ์ หรือระบบคุณธรรมอันสูงสุดแต่เป็นภาวะของความเป็นอยู่ที่สมบูรณ์แบบและไม่มีที่สิ้นสุด โดยธรรมชาติเป็นเจ้าในด้านอาณาเขต ประวัติศาสตร์ คือ พระผู้เป็นเจ้าในด้านพัฒนาการทางเวลา ดังนั้น พระผู้เป็นเจ้ากับโลกจึงเป็นสิ่งเดียวกันเรียกว่า โลกตน (World-Self) ความขัดแย้งเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ปกครองรัฐบางรัฐพยายามจะครอบครองและควบคุมรัฐอื่นๆ ทั่วทั้งโลก จึงเกิดสงครามระหว่างรัฐขึ้น ความขัดแย้งนี้เรียกว่า ความขัดแย้งทางประวัติศาสตร์ (Historical Conflict) ความขัดแย้งมีลักษณะเป็น 3 เล้า (สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 110-111) คือ

1. ข้อเสนอ ได้แก่ การที่มีรัฐหนึ่งซึ่งมีอิสระ มีขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นของตนเองแตกต่างออกไปจากรัฐอื่นๆ พยายามครอบครองรัฐอื่นๆ

2. ข้อขัดแย้ง ได้แก่ การเกิดสงครามระหว่างรัฐต่างๆ ขึ้น

3. ข้อประสาน (Synthesis) ได้แก่ การที่สงครามระหว่างรัฐสิ้นสุดลงโดยมีรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นผู้ชนะ สามารถยุติความขัดแย้งได้ ภาวะของพระผู้เป็นเจ้าที่แท้จริง ได้แก่ การที่โลกทั้งโลกมีเพียงรัฐเดียว ไม่มีความแตกต่างกัน ไม่มีความขัดแย้งอีกต่อไป

ลูทวิช ฟอยเออร์ (Ludwig Feuerbach, 1804-1872) นักทฤษฎีความขัดแย้งชาวเยอรมันเป็นนักทฤษฎีคนแรกที่เสนอว่า พระเจ้าไม่มีในโลก พระเจ้าเป็นเพียงความคิดเพื่อฝัน เป็นสิ่งที่ไร้เหตุผล เพราะความจริงแล้วมนุษย์เป็นผู้สร้างพระเจ้า ไม่ใช่พระเจ้าเป็นผู้สร้างมนุษย์ ความขัดแย้งจึงไม่ได้เกิดจากภาวะขัดแย้งกันระหว่างมนุษย์กับกับพระผู้เป็นเจ้า แต่เป็นความขัดแย้งระหว่างมนุษย์

ด้วยกันเอง โดยโลกมนุษย์นั้นเป็นโลกแห่งวัตถุ มนุษย์แต่ละคนมีความเห็นแก่ตัวพยายามครอบครองวัตถุต่างๆ ไว้ให้มากที่สุด มนุษย์จึงได้รับวัตถุไม่มากเท่าที่ควร ทำให้เกิดความขัดแย้ง เรียกว่า ความขัดแย้งทางวัตถุ ความขัดแย้งดังกล่าวจะยุติลงได้ด้วยการเป็นมนุษย์แห่งชุมชน คือ สังคมหรือชุมชนที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ครอบครองวัตถุ ไม่มีการเห็นแก่ตัว มีการแบ่งปันวัตถุใช้ร่วมกัน โดยกรรมสิทธิ์ทุกอย่างเป็นของสังคม (สุพรชัย ศิริโหวาร, 2553: 111)

คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx, 1818-1883) นักทฤษฎีความขัดแย้งชาวเยอรมัน เป็นนักทฤษฎีความขัดแย้งคนสำคัญที่สุด สาระสำคัญของทฤษฎี คือ เขาปฏิเสธศาสนาที่ปลูกฝังในเรื่องของพระเจ้า เพราะทำให้มนุษย์ห่างไกลจากความเป็นตนเอง โดยกล่าวว่า ศาสนา คือ ยาเสพติดของประชาชน รัฐเกิดจากมนุษย์ไม่ใช่รัฐสร้างมนุษย์ มนุษย์เป็นผู้สร้างศาสนา ไม่ใช่ศาสนาเป็นผู้สร้างมนุษย์ (สุพรชัย ศิริโหวาร, 2553: 111-114)

ความขัดแย้งเกิดขึ้นเนื่องจากความเป็นวัตถุนิยม โดยเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดโครงสร้างของสังคม(Economic Determinism) การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจจะกำหนดการจัดระเบียบทางสังคม โครงสร้างชนชั้น การจัดระเบียบของสถาบันต่างๆ ค่านิยม ความเชื่อ ศาสนา และระบบความคิดต่างๆเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการปฏิวัติหรือขัดแย้งทางชนชั้นในสังคมขึ้น

โครงสร้างของสังคม แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. โครงสร้างส่วนบน (Superstructure) ได้แก่ สถาบันทางสังคมต่าง ๆ เช่น กฎหมาย ศาสนา ปรัชญา ความเชื่อ อุดมการณ์ ค่านิยม ศิลปะ เป็นต้น มีหน้าที่ 2 ประการคือ

1.1 สร้างความชอบธรรมในกฎหมาย จริยธรรม ซึ่งพวกชนชั้นผู้ปกครองได้บัญญัติไว้เพื่อผลประโยชน์ในกลุ่มของตน

1.2 เป็นเครื่องมือของชนชั้นผู้ปกครองเพื่อรักษาสถานภาพและบทบาทที่เหนือกว่าเอาไว้

2. โครงสร้างส่วนล่าง(Substructure) เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่ พลังการผลิต ทรัพยากร เทคโนโลยี เป็นต้น โครงสร้างส่วนล่างนี้ จะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างส่วนบนอีกทีหนึ่ง และถือว่าเป็นรูปแบบของการผลิต (Mode of Production) ซึ่งมี 2 ส่วน คือ

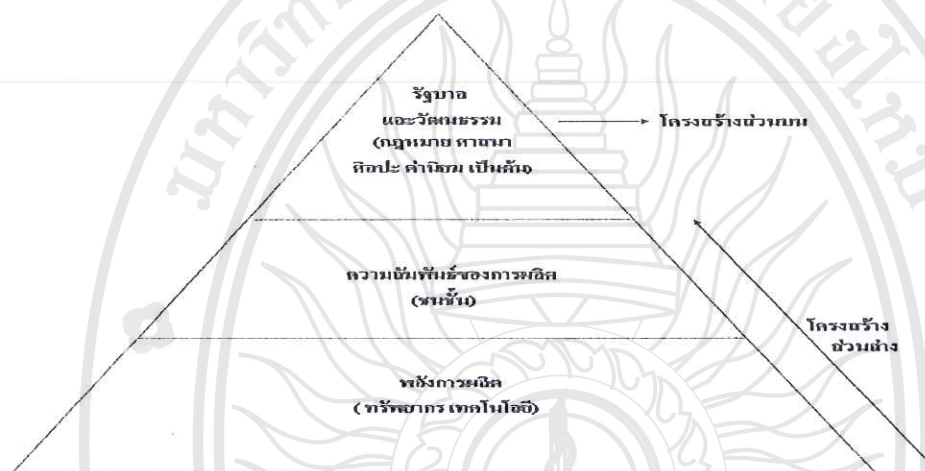
2.1 พลังการผลิต (Productive Forces) ได้แก่ ทรัพยากร วัตถุดิบ เทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการผลิต เป็นต้น

2.2 ความสัมพันธ์ของการผลิต (Productive Relation) คือการที่บุคคลหรือกลุ่มคนมีความสัมพันธ์กันในเรื่องพลังการผลิตซึ่งจะทำให้เกิดชนชั้นในสังคมขึ้น 2 ชั้น คือ

2.2.1 เจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งมีเพียงจำนวนน้อย แต่ได้ประโยชน์มาก

2.2.2 ผู้ไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิตซึ่งมีเป็นจำนวนมาก แต่ได้รับประโยชน์จากการผลิตน้อย

ภาวะทางเศรษฐกิจที่กล่าวมานี้ ทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมและนำไปสู่การต่อสู้ระหว่างชนชั้นขึ้น Karl Marx เชื่อว่าความขัดแย้งของมนุษย์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการครอบครองการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันทรัพย์สินทั้งสิน วิธีการศึกษาแบบนี้เรียกว่า วัตถุนิยมวิภาษวิธี (Dialectic Materialism) โครงสร้างสังคมตามแนวคิดของ Karl Marx แสดงในภาพที่ 2.14



ภาพที่ 2.14 โครงสร้างสังคม ตามแนวคิดของ Karl Marx (1961)

ที่มา: สุพรรณย์ สิริโวหาร. (2553). เอกสารวิชาการประกอบการสอนวิชา MPA5101

รัฐประศาสนศาสตร์ แขนงมานุษยวิทยา สังคมวิทยา และจิตวิทยา.

ความขัดแย้งทางสังคมแบบวัตถุนิยมวิภาษวิธี ของ Karl Marx (1961) อธิบายได้ดังนี้

1. ข้อเสนอ ได้แก่ กลุ่มคนที่เป็นเจ้าของเครื่องมือในการผลิต หรือนายทุน เอารัดเอาเปรียบผู้ที่ไม่ได้เป็นเจ้าของเครื่องมือในการผลิต
2. ข้อขัดแย้ง ได้แก่ กลุ่มคนที่ไม่ได้เป็นเจ้าของเครื่องมือในการผลิตหรือกรรมกรผู้ใช้แรงงาน ไม่ยินยอมให้เอารัดเอาเปรียบอีกต่อไป จึงเกิดการต่อสู้ระหว่างนายทุนกับผู้ใช้แรงงานขึ้น
3. ข้อเสนอประธาน ได้แก่ ผลของการต่อสู้ระหว่างชนชั้น โดยกรรมกรหรือผู้ใช้แรงงานเป็นฝ่ายชนะและนำไปสู่สังคมคอมมิวนิสต์

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540: 29) ได้อธิบายแนวคิดของ Karl Marx ไว้ว่า Karl Marx เชื่อว่าความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงเป็นของคู่กัน เขาใช้การวิเคราะห์ความขัดแย้งเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์สังคม Karl Marx ยืนยันว่าความขัดแย้งเป็นกฎพื้นฐานของชีวิต การวิเคราะห์สังคมของ Karl Marx อยู่บนพื้นฐานของการศึกษาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ Karl Marx เชื่อในการใช้ความขัดแย้งเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาสังคม

Karl Marx เชื่อว่าจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งมาจากเศรษฐกิจ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเกิดขึ้นเพราะแต่ละกลุ่มมีความสนใจทางเศรษฐกิจที่ตรงข้ามกัน ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก และจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมและการเมือง โดยที่กลุ่มหนึ่งก็พยายามสนองประโยชน์ของตนซึ่งอีกกลุ่มหนึ่งจะเสียประโยชน์ ในทำนองเดียวกันสมาชิกของกลุ่มก็พยายามแสวงหาประโยชน์ของตนเองซึ่งทำให้เกิดการขัดแย้งภายในกลุ่ม และขัดแย้งกับกลุ่มอื่นที่มีความสนใจหรือมีประโยชน์ขัดกัน Karl Marx ถือว่าความขัดแย้งเป็นสภาพการณ์ปกติของสังคม เป็นแกนกลางของเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ออก จุดเน้นในแนวคิดของ Karl Marx อยู่ที่เศรษฐกิจ การต่อสู้ของชนชั้นธรรมชาติของการแข่งขันและการแสวงหาประโยชน์

จุดยืนทางการเมืองของ Karl Marx คือ การปฏิวัติ ทฤษฎีความขัดแย้งของ Karl Marx นอกจากจะอธิบายว่าสังคมเป็นอย่างไรแล้ว ยังเสนอแนวทางในการเปลี่ยนแปลงสังคมอีกด้วย ไม่เพียงแต่ Karl Marx จะสร้างทฤษฎีความขัดแย้งขึ้นมา Karl Marx ยังสร้างทฤษฎีที่นำไปสู่ความขัดแย้งอีกด้วย

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2540: 30) ยอมรับว่าความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างบุคคล พบได้ทุกหนทุกแห่งในสังคม ความขัดแย้งเกิดจากการกระทำของบุคคล ที่ต้องการที่จะดำเนินการให้บรรลุความปรารถนาของตนเกิดปะทะกับการต่อต้านของอีกฝ่ายหนึ่งหรือหลายกลุ่ม ความขัดแย้งเป็นผลมาจากการมีทรัพยากรหรือรางวัลอย่างจำกัด ซึ่งการที่คนหนึ่งได้รับทำให้อีกคนหนึ่งไม่ได้รับ การที่คนหนึ่งสามารถบรรลุความปรารถนาของตนเองในสภาพที่มีทรัพยากรอย่างจำกัด ทำให้ผู้นั้นมีอำนาจมากขึ้น ความขัดแย้งทั้งหลายไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การต่อสู้กัน Max Weber ถือว่าการแข่งขัน (Competition) เป็นรูปแบบหนึ่งของความขัดแย้ง ในการแข่งขันนั้นจะมีกฎหรือกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับ การชนะคือการได้รางวัลหรือประโยชน์ ไม่ใช่การทำลายล้างคู่ต่อสู้ ความขัดแย้ง ถ้าหากเกิดขึ้นในระยะเวลายาวนานจะทำให้เกิดการแบ่งอำนาจของบุคคลในสังคม

สาระสำคัญของความขัดแย้งในสังคมตามแนวคิดของ Max Weber พอสรุปได้ดังนี้

1. ความขัดแย้งของผลประโยชน์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคม ไม่มีสังคมใดจะพ้นไปจากการแตกแยกและการเปลี่ยนแปลง
2. ในสังคมใด ๆ ก็ตาม กลุ่มของบุคคลและแต่ละบุคคลย่อมมีอำนาจไม่เท่ากัน
3. ผู้มีอำนาจจะใช้กฎและการบังคับเพื่อสร้างระเบียบทางสังคม
4. โครงสร้างของสังคมและแนวปฏิบัติในสังคมถูกกำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจ
5. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมทำให้เกิดการแตกแยกในกลุ่มของผู้มีอำนาจมากกว่าในกลุ่มของผู้ไม่มีอำนาจ ผู้มีอำนาจจะพยายามรักษาสถานภาพเดิม (status quo) และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้ตนเองถูกลดอำนาจลง
6. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดขึ้นจากผลการกระทำของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง ถ้าหากผู้มีอำนาจเห็นว่าตนจะได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง จะส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเร็ว
7. การใช้อำนาจจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้
 - 7.1 ความสามารถที่จะควบคุมการออกกฎ ระเบียบ ซึ่งจะพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน
 - 7.2 ความสามารถที่จะควบคุมการลงโทษ และใช้การควบคุมนี้พิทักษ์ผลประโยชน์ของตน
 - 7.3 ความสามารถที่จะควบคุมเครื่องมือที่จะเผยแพร่อุดมการณ์ และการสื่อสารทั้งหลาย โดย
 - 7.3.1 เผยแพร่กฎ ข้อบังคับทั้งหลายโดยให้เห็นว่าเป็นของดีและถูกต้อง
 - 7.3.2 เปลี่ยนความสนใจของประชาชนโดยอ้างอุดมการณ์ และทำให้เชื่อว่าความสนใจของประชาชนสอดคล้องกับของผู้นำ
 - 7.3.3 กระตุ้นให้ประชาชนอาสาสมัครที่จะเชื่อฟังกฎ หรือระเบียบต่าง ๆ

จอร์จ ซิมเมล (George Simmel, 1858-1918) นักทฤษฎีความขัดแย้งชาวเยอรมัน มีความคิดเห็นแตกต่างไปจาก Karl Marx กล่าวคือไม่เห็นด้วยกับความเชื่อที่ว่าความขัดแย้งในสังคมเกิดจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นสองชนชั้น และมีลักษณะที่รุนแรง ในที่สุดจะเกิดการล้มล้างระบบสังคมเดิม แต่มีความเห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดจากคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความรุนแรงหรือการล้มล้างระบบสังคมเดิมเสมอไปตรงกันข้ามถ้าหากความขัดแย้งเกิดขึ้นในระดับต่ำแล้วจะทำให้ระบบสังคมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น เนื่องจากคนทั้งสองกลุ่มได้เข้าใจถึงความต้องการของกันและกัน ได้ทบทวนวัตถุประสงค์ร่วมกันใหม่ และเกิดการประนีประนอมกันขึ้น นับว่าเป็นทฤษฎีความขัดแย้งที่มองความขัดแย้งไปในทางบวกและเป็นผลดีต่อสังคม (สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 114-115)

ลูอิส เอ. โคเซอร์ (Lewis A. Coser อ้างถึงใน สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 115) นักทฤษฎีความขัดแย้งชาวอเมริกัน มีแนวความคิดทำนองเดียวกันกับ George Simmel โดยเชื่อว่าความขัดแย้งหากไม่รุนแรงและไม่เกิดขึ้นบ่อย ๆ เป็นสิ่งที่ดี สังคมประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกัน ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้จะมีความแตกต่างกันและมักจะเกิดความขัดแย้งระหว่างกันเสมอ ความขัดแย้งของส่วนต่าง ๆ นี้หากไม่รุนแรงจะปรับตัวเข้าหากันได้ ความขัดแย้งของส่วนต่างของสังคมอย่างรุนแรง จนนำไปสู่การเปลี่ยนรูปแบบของสังคมนั้นเกิดขึ้นได้ยาก แต่อาจจะเกิดขึ้นในสังคมที่มีรูปแบบของสังคมเปลี่ยนยาก (Rigid System) เป็นสังคมที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้นเท่านั้น แนวความคิดนี้เรียกว่า แนวความคิดแบบการทำงานร่วมกันของส่วนต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน (Conflict Functionism) ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ George Simmel

ราล์ฟ ดาห์เรนดอร์ฟ (Ralf Dahrendorf อ้างถึงใน สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 115-116) นักทฤษฎีความขัดแย้งชาวเยอรมัน เป็นผู้เสนอแนวความคิดว่า สังคม มี 2 ส่วน คือ ส่วนที่มีความขัดแย้ง และส่วนที่สมานฉันท์ (Consensus) ทั้งสองส่วนนี้ต่างเป็นความจำเป็นของกันและกัน ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าหากว่าก่อนหน้านี้ไม่มีความสมานฉันท์เกิดขึ้นก่อน และในทางตรงกันข้ามความขัดแย้งอาจนำไปสู่ความสมานฉันท์และบูรณาการได้ ดังนั้นสังคมจะดำรงอยู่ไม่ได้ถ้าหากไม่มีความขัดแย้งและความสมานฉันท์ ความขัดแย้งทางสังคมที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเรื่องของ ความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มอำนาจเหนือกว่ากลุ่มที่มีอำนาจต่ำกว่า กล่าวคือ ผู้มีอำนาจเหนือกว่าพยายามรักษาอำนาจของตนเอาไว้ แต่ผู้ที่มิอำนาจน้อยกว่าหรือไม่มีอำนาจพยายามเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เมื่อความขัดแย้งถึงขีดสุด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะมีความรุนแรงและทำให้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน

George Simmel, Lewis Coser and Ralf Dahrendorf เป็นนักทฤษฎีที่พยายามผสมผสานทฤษฎีโครงสร้าง – หน้าที่นิยม กับ ทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม เข้าด้วยกัน เพื่อพัฒนาทฤษฎีทั้งสองให้ถูกต้องและเหมาะสมกับยุคปัจจุบันมากที่สุด

สุพรชัย ศิริโวหาร (2553: 116) ได้สรุปสาระสำคัญของทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม ไว้ว่า มีลักษณะตรงข้ามกับทฤษฎีโครงสร้าง หน้าที่นิยม โดยเชื่อว่าระบบสังคมประกอบด้วย ระบบย่อยหลายระบบแต่ละระบบย่อยมีบทบาทหน้าที่ของตนเอง ระบบย่อยเหล่านี้จะขาดความเสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกัน ระบบย่อยที่เหนือกว่าจะเอารัดเอาเปรียบและครอบงำระบบย่อยที่ด้อยกว่า จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมขึ้น ความขัดแย้งจะนำไปสู่การต่อสู้ (Struggle) และการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงสังคมจะเปลี่ยนแปลงจากปริมาณไปสู่คุณภาพแบบวิวัฒนาการ คือ ค่อยเป็นค่อยไป และการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน การเปลี่ยนแปลงจึงเกิดจากความขัดแย้งภายในระบบสังคมมากกว่าความขัดแย้งจากภายนอกสังคม

ทฤษฎีบทบาท

สุพัตรา จิตตเสถียร (2550: 20-21) ได้กล่าวว่าทฤษฎีบทบาท (Role Theory) เป็นทฤษฎีหนึ่งที่ เกรกอรี่ มัวร์เฮด และ ริคกี ดับเบิลยู กริฟฟิน (Gregory Moorhead and Ricky W. Griffin, 2001) นำมาใช้อธิบายถึงความขัดแย้งในบทบาทของมนุษย์ในองค์กรและใช้อธิบาย ถึงแบบแผนพฤติกรรมของบุคคลภายใต้ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลทำให้แสดงพฤติกรรมนั้นออกมา ส่วนความขัดแย้งในบทบาท (role conflict) จะเกิดขึ้นตามประสบการณ์ของแต่ละคนที่ประสบมา หรือเกิดจากการที่พฤติกรรมของบทบาทตั้งแต่สองบทบาทขึ้นไปไม่สอดคล้องกัน และความขัดแย้งเกิดจากการที่ไม่สามารถแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้พร้อมกันในเวลาเดียวกัน เช่น ต้องเป็นประธานในการประชุมในฐานะครูใหญ่ หรือจะต้องออกไปรับลูกที่โรงเรียนในฐานะที่เป็นบิดา

ความขัดแย้งของบทบาท (role conflicts) หมายถึง เมื่อบุคคลต้องแสดงบทบาทต่าง ๆ หลายบทบาทในห้วงเวลาเดียวกันและบทบาทนั้นไม่สอดคล้องกัน เช่น มีบทบาทเป็นผู้บริหาร ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทเป็นสามีที่ต้องทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานของภรรยาที่เป็นลูกน้องของตนด้วย เป็นต้น และเมื่อบทบาทนั้นไม่ชัดเจน (role ambiguity) ทำให้บุคคลไม่แน่ใจว่าจะปฏิบัติอย่างไร เช่น การแนะนำจากหัวหน้างานไม่ชัดเจนหรือแนวทางการร่วมปฏิบัติกับเพื่อนร่วมงานไม่ชัดเจน จะส่งผลให้บุคคลเกิดความเครียด สับสนกับบทบาทของตัวเองที่มีอยู่กับบทบาทที่ถูกคาดหวัง และเมื่อมีมากกว่าหนึ่งบทบาทขึ้นไป จะทำให้เกิดความขัดแย้งในบทบาท (role conflict) ได้ ซึ่ง เกรกอรี่ มัวร์เฮด และ ริคกี ดับเบิลยู กริฟฟิน (Gregory Moorhead and Ricky W. Griffin อ้างถึงใน สุพัตรา จิตตเสถียร, 2550: 20-21) ได้จำแนกเป็น 4 แบบ ดังต่อไปนี้

1. ความขัดแย้งภายในตัวผู้ส่งข่าวหรือผู้ที่ออกคำสั่ง (intra-sender conflict) เช่น กรณีที่หัวหน้าทีมต้องทำงานในบทบาทที่เท่าเทียมกันในทีม ในขณะเดียวกันก็มีบทบาทเป็นผู้บริหารด้วย ต้องทำหน้าที่สั่งการและบังคับบัญชาด้วยจะมีบทบาทที่เท่าเทียมกันในทุกบทบาทคงเป็นไปได้ยาก จึงทำให้เกิดความขัดแย้งภายในตัวเองขึ้น

2. ความขัดแย้งระหว่างผู้ส่งข่าวหรือผู้ที่ออกคำสั่ง (inter-sender conflict) เกิดจากคนในกลุ่มมีความขัดแย้งกับคนในกลุ่มอื่น ๆ ที่มีบทบาทเดียวกัน ทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างกลุ่ม

3. ความขัดแย้งระหว่างบทบาท (inter-role conflict) เมื่อบทบาทต่างกันทำให้บุคคลมีพฤติกรรมที่ต่างกันด้วย แต่เมื่อต้องมาทำงานร่วมกันจะพบว่ามีความขัดแย้งที่เข้ากันไม่ได้ เช่น เมื่อหัวหน้าขอให้ช่วยทำงานล่วงเวลาเพื่อให้งานเสร็จ ในขณะเดียวกันก็กังวลกับบทบาทการเป็นแม่บ้านที่ต้องดูแลลูกหลังเลิกงาน ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นระหว่าง เรื่องงานกับบทบาทส่วนตัวที่มีอยู่

4. ความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับบทบาท (person-role conflict) เกิดขึ้นเมื่อเรามีบทบาทอย่างหนึ่ง แต่ไม่สามารถทำตามบทบาทที่ตนมีได้หรือการที่บุคคลมีความต้องการอย่างหนึ่ง แต่ตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้นั้นทำตามความต้องการของตนเองไม่ได้จะเกิดความขัดแย้งขึ้นได้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้ง

กระบวนการจัดการความขัดแย้งตามแนวคิดของ เคนเน็ท ดับเบิลยู โทมัส และ ราล์ฟ เฮส คิลแมนน์ (Kenneth W. Thomas and Ralph H. Kilmann)

Kenneth W. Thomas and Ralph H. Kilmann (อ้างถึงใน ปรีชา จำสึงห์, 2549: 23-25) ได้ให้ข้อคิดว่า เมื่อบุคคลต้องเผชิญกับความขัดแย้ง จะมีพฤติกรรมสองแบบแสดงออกมา พฤติกรรมสองแบบนี้ คือ พฤติกรรมร่วมมือ กับพฤติกรรมมุ่งเอาชนะ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. พฤติกรรมร่วมมือ (Co-Operatives) เป็นพฤติกรรมแสดงออกเพื่อให้ผู้อื่นมีความพอใจ

2. พฤติกรรมมุ่งเอาชนะ (Assertiveness) เป็นพฤติกรรมแสดงออกเพื่อให้ตนเองพอใจ ในพฤติกรรมแต่ละแบบข้างต้น จะมีพฤติกรรมอยู่ 3 ระดับ คือ ต่ำ ปานกลาง และสูง Thomas ได้จำแนกพฤติกรรมของบุคคลออกเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง โดยอาศัยกรอบแนวคิดตามทฤษฎีสองมิติ มิติแรก คือ การเอาใจผู้อื่น ซึ่งแสดงออกโดยการร่วมมือ มิติที่สอง คือการเอาใจตนเอง ซึ่งแสดงออกโดยการมุ่งเอาชนะ โดยอาศัยกรอบแนวคิดสองมิติ และพฤติกรรม 3 ระดับที่แสดงออก Kenneth W. Thomas ได้จำแนกพฤติกรรมของบุคคลเมื่อเผชิญกับความขัดแย้งออกเป็น 5 แบบ ดังภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.15 แบบพฤติกรรมที่อาจแสดงออกเมื่อมีความขัดแย้งของ Kenneth W.

Thomas and Ralph H. Kilmann (1987)

ที่มา: ปรีชา จำสึงห์. (2549). การจัดการความขัดแย้งของผู้บริหารสถานศึกษา

สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4.

พฤติกรรมตามรูปข้างต้นสามารถอธิบายได้ ดังนี้

1. การเอาชนะ (Competition) เป็นการแสดงพฤติกรรมมุ่งเอาชนะในระดับสูงและแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับต่ำ เป็นพฤติกรรมที่เน้นการเอาใจตนเอง มุ่งชัยชนะของตนเองเป็นประการสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์หรือความสูญเสียของผู้อื่น พฤติกรรมที่แสดงออกมุ่งที่การแพ้ชนะ โดยอาศัยอำนาจจากตำแหน่งหรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ แสดงออกด้วยการคุกคามข่มขู่

2. การร่วมมือ (Collaboration) เป็นการแสดงพฤติกรรมมุ่งเอาชนะในระดับสูงและแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับสูงด้วย เป็นการมุ่งเอาชนะและในขณะเดียวกันก็ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่มุ่งจะให้เกิดความพอใจทั้งแก่ตนเองและบุคคลอื่น

3. การประนีประนอม (Compromising) เป็นการแสดงพฤติกรรมทั้งมุ่งเอาชนะและแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับปานกลาง เป็นจุดยืนระหว่างกลางของมิติการเอาใจตนเองและมิติการเอาใจผู้อื่น เป็นแบบของการเจรจาต่อรองที่มุ่งจะให้ทั้งสองฝ่ายมีความพอใจบ้าง เป็นลักษณะที่หากจะได้บ้างก็ควรจะยอมเสียบ้าง หรือในลักษณะที่มาพบกันครึ่งทาง พฤติกรรมการประนีประนอมนั้น ทั้งสองฝ่ายมีความพอใจมากกว่าพฤติกรรมการหลีกเลี่ยง แต่ทั้งสองฝ่ายมีความพอใจน้อยกว่าพฤติกรรมความร่วมมือ พฤติกรรมการประนีประนอมสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งแบบ zero-sum conflict โดยมีความเชื่อว่าผลของความขัดแย้งจะมีค่าออกมาคงที่ เมื่อฝ่ายหนึ่งได้อีกฝ่ายหนึ่งจะเสีย การประนีประนอมเป็นพฤติกรรมที่เหมาะสมในการแสดงออกเมื่อเผชิญกับความขัดแย้ง โดยที่ความต้องการจะพยายามรักษาน้ำหนักของทั้งสองฝ่าย

4. การหลีกเลี่ยง (Avoiding) เป็นการแสดงพฤติกรรมมุ่งเอาชนะในระดับต่ำและแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับต่ำด้วย เป็นการไม่สู้ปัญหาและไม่ร่วมมือในการแก้ปัญหา ไม่สนใจความต้องการของตนเองและความสนใจของผู้อื่น แสดงอาการหลีกเลี่ยงปัญหาและไม่สนใจความขัดแย้งที่เกิดขึ้น พยายามทำตัวอยู่เหนือความขัดแย้ง โดยเชื่อว่าความขัดแย้งจะลดลงเมื่อเวลาผ่านไป โดยมีปัจจัยต่างๆเข้ามาช่วยแก้ไขตามธรรมชาติ

5. การยอมให้ (Accommodation) เป็นการแสดงพฤติกรรมมุ่งเอาชนะในระดับต่ำแสดงพฤติกรรมร่วมมือในระดับสูง เป็นพฤติกรรมที่เน้นการเอาใจใส่ผู้อื่น เป็นผู้เสียสละปล่อยให้ผู้อื่นดำเนินไปตามที่เขาชอบแม้เราจะไม่เห็นด้วยก็ตาม การยอมให้พฤติกรรมที่ตรงกันข้ามกับการเอาชนะผู้ที่แสดงพฤติกรรมยอมให้ นอกจากจะเป็นผู้เสียสละแล้ว ยังเป็นผู้ที่ไม่ต้องการให้เกิดการบาดหมางในใจระหว่างบุคคล

เมื่อคนเราต้องเผชิญปัญหาความขัดแย้ง มักแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา โดยทฤษฎีแล้วบุคคลจะแสดงพฤติกรรมแบบใดเมื่อพบกับความขัดแย้ง ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสถานการณ์ความขัดแย้งนั้น Kenneth W. Thomas and Ralph H. Kilmann (อ้างถึงใน ปรีชา จำสึงห์, 2549: 25-27) ได้เสนอพฤติกรรมแบบใดกับสถานการณ์ขัดแย้งเช่นไร ดังต่อไปนี้

1. การหลีกเลี่ยง ควรจะใช้วิธีการนี้เมื่อ
 - 1.1 ประเด็นความขัดแย้งเป็นเรื่องไร้สาระและมีปัญหาอย่างอื่นสำคัญกว่าการแก้ไขอยู่
 - 1.2 เมื่อเรารู้ว่าไม่โอกาสที่จะชนะ
 - 1.3 เมื่อการเผชิญหน้าในปัญหาขัดแย้งนั้นจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี
 - 1.4 เมื่อต้องการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมและมีความเชื่อว่าจะได้ผลดีกว่าการรีบตัดสินใจในทันทีทันใด
 - 1.5 เมื่อใช้วิธีการอื่นๆ อาจให้ผลที่ดีกว่าเมื่อความขัดแย้งนี้เป็นอาการของความขัดแย้งอื่นๆ
2. การเอาชนะ ควรจะใช้วิธีการนี้เมื่อ
 - 2.1 ต้องรีบตัดสินใจอย่างเร่งด่วน เช่น กรณีมีเหตุการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น
 - 2.2 เมื่อเป็นประเด็นสำคัญซึ่งเมื่อลงมือปฏิบัติไปแล้วอาจเป็นสิ่งที่คนไม่ชอบหรือไม่พอใจ
 - 2.3 เมื่อเป็นประเด็นสำคัญยิ่งต่อหน่วยงาน และเรามีความมั่นใจว่าเราถูกต้อง
 - 2.4 เพื่อกันตนเองจากการถูกเอาเปรียบอย่างไร้เหตุผล
3. การยอมให้ ควรจะใช้วิธีการนี้เมื่อ
 - 3.1 ในสถานการณ์นั้นเราเห็นว่าเป็นฝ่ายผิดและต้องการวิธีการที่ดีกว่าหรือต้องการที่จะเรียนรู้จากผู้อื่น และต้องการให้คนทั้งหลายเห็นว่าเราเป็นคนมีเหตุผล
 - 3.2 เมื่อประเด็นนั้นมีความสำคัญต่อคนอื่นมากกว่าตัวเราเอง หรือเพื่อต้องการให้คนอื่นพอใจและเพื่อแสดงไมตรีจิตในการที่จะได้รับความร่วมมือจากคนอื่นๆ
 - 3.3 เพื่อต้องการสร้างความยอมรับจากสังคม ในการที่จะทำให้สะดวกและการแก้ปัญหาสำคัญๆ ในอนาคต
 - 3.4 เมื่อการแข่งขันต้องดำเนินต่อไปอีกอย่างไม่รู้จักจบสิ้นและจะเป็นผลเสียต่อเราเอง ไม่ว่าเราจะชนะหรือแพ้ก็ตาม
 - 3.5 เมื่อต้องการประสานสามัคคี และหลีกเลี่ยงความยุ่งเหยิงหรือแตกแยก
 - 3.6 เพื่อช่วยในการพัฒนาบุคลากรโดยเปิดโอกาสให้ลองทำหรือเรียนรู้จากความผิดพลาดของตัวเอง

4. การร่วมมือ ควรจะใช้วิธีการนี้เมื่อ

4.1 ต้องการหาวิธีการที่ดีกว่าในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เมื่อแนวคิดทั้งสองฝ่ายมีความสำคัญมากเกินกว่าที่จะประนีประนอมกันได้

4.2 เมื่อเราต้องการที่จะเรียนรู้ เช่น การทดสอบจุดยืนของเราเองหรือเพื่อต้องการที่จะเข้าใจความคิดเห็นของคนอื่น

4.3 เพื่อต้องการผสมผสานความคิดเห็นที่ดีของทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน เพื่อจะได้วิธีที่ดีกว่าในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

4.4 เพื่อให้คนทั้งหลายมีความผูกพันต่อกัน โดยผนึกความต้องการของคนทั้งหลายให้เป็นมติเอกฉันท์

4.5 เพื่อที่จะประสานความรู้สึกไม่ดีต่อกันระหว่างบุคคล

5. การประนีประนอม ควรจะใช้วิธีการนี้เมื่อ

5.1 เป้าหมายของความขัดแย้งมีความสำคัญในระดับปานกลางและไม่คุ้มกับความพยายาม หรือการออกแรงเพื่อจะเอาชนะ

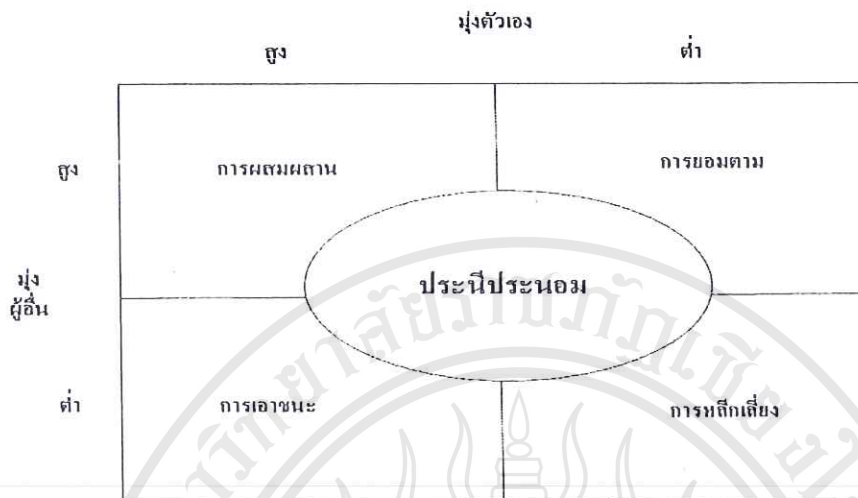
5.2 เมื่อคู่ขัดแย้งมีอำนาจหรือมีพวกมากพอๆกัน และมีเป้าหมายที่ต่างกันอย่างชัดเจน

5.3 เพื่อให้สามารถตกลงกันได้ชั่วคราวในประเด็นขัดแย้งที่ซับซ้อน

5.4 เพื่อให้ได้วิธีแก้ปัญหาที่พอยอมรับกันให้ได้ภายในเวลาที่จำกัด ใช้เป็นทางสายกลางในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เมื่อใช้วิธีการแข่งขันหรือการร่วมมือไม่ได้ผล

กระบวนการจัดการความขัดแย้งตามแนวคิดของ M. Afzalur Rahim

เอ็ม Afzalur ราฮิม (M. Afzalur Rahim อ้างถึงใน ปรีชา จำสึงห์, 2549: 27-28) ได้เสนอกระบวนการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดของทฤษฎีสองมิติ คือมิติมุ่งตนเอง และมิติมุ่งผู้อื่น มิติมุ่งตนเองเป็นการอธิบายระดับ(สูงหรือต่ำ) ที่บุคคลพยายามที่จะทำให้ตนเองพอใจ มิติมุ่งผู้อื่น เป็นการอธิบายระดับ (สูงหรือต่ำ) ที่บุคคลพยายามทำให้ผู้อื่นพอใจ ผลรวมของสองมิติดังกล่าวทำให้เกิดแบบของการจัดการกับความขัดแย้งเกิดขึ้น 5 แบบ ดังภาพที่ 2.16



ภาพที่ 2.16 แบบของการจัดการความขัดแย้งของ M. Afzalur Rahim (1983)

ที่มา: ปรีชา จำสึงห์. (2549). การจัดการความขัดแย้งของผู้บริหารสถานศึกษา

สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาขอนแก่น เขต 4.

แบบของการจัดการกับความขัดแย้งและสถานการณ์ที่เหมาะสมกับการใช้แบบของการจัดการกับความขัดแย้งนั้น ตามแนวคิดของ M. Afzalur Rahim มีดังนี้

1. การผสมผสาน (Integrating) เป็นแบบที่มุ่งตนเองในระดับสูงและมุ่งผู้อื่นในระดับสูง เช่นกัน เป็นแบบที่จำเป็นต้องมีการเปิดเผยแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันและการตรวจสอบความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เพื่อที่จะบรรลุถึงวิธีแก้ปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับ เป็นแบบที่ต้องใช้วิธีการแก้ปัญหา (Problem Solving) และเป็นแบบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าแบบอื่นๆ ในการผสมผสานความแตกต่างเข้าด้วยกัน หากความขัดแย้งเป็นเรื่องซับซ้อนการแก้ปัญหาแบบนี้ย่อมสามารถนำเอาทักษะและข้อมูลจากผู้ขัดแย้งมากำหนดวิธีการในการแก้ปัญหา การจัดการกับความขัดแย้งแบบนี้เหมาะกับการแก้ปัญหความขัดแย้งที่เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายวิธีการและการวางแผนระยะยาว เป็นต้น

2. การยอมตาม (Obiding) เป็นแบบที่มุ่งตนเองในระดับต่ำแต่มุ่งผู้อื่นในระดับสูง เป็นแบบที่พยายามจะลดความคิดเห็นที่แตกต่างกันลง และเน้นสิ่งที่มีความเห็นที่แตกต่างกันลง และเน้นสิ่งที่มีความเห็นพ้องกันเพื่อที่จะทำให้ผู้อื่นพอใจ บุคคลที่แก้ปัญหความขัดแย้งแบบยอมตามจะไม่เน้นความสนใจของตนเอง ทั้งนี้เพื่อที่จะทำความพอใจให้กับผู้อื่น การจัดการความขัดแย้งตามแบบนี้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เห็นว่าฝ่ายหนึ่งอาจจะผิดและเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งของฝ่ายหนึ่ง อาจเป็นวิธีที่เหมาะสมกับการที่ฝ่ายหนึ่งยอมแพ้หรือยอมตามอีกฝ่ายหนึ่งโดยหวังว่า จะได้รับอะไรเป็นการแลกเปลี่ยนหรือตอบแทนจากอีกฝ่ายหนึ่งบ้าง

3. การเอาชนะ (Dominating) เป็นแบบที่มุ่งตนเองในระดับสูงแต่มุ่งผู้อื่นในระดับต่ำ เป็นแบบของการแก้ปัญหาแบบแพ้ชนะ โดยอาศัยอำนาจหรือกำลังเพื่อการมีชัย บุคคลที่แก้ปัญหา ความขัดแย้งแบบเอาชนะ จะใช้ทุกวิธีที่ตนเองเป็นฝ่ายชนะโดยไม่สนใจความต้องการหรือความคาดหวังของผู้อื่น การจัดการกับความขัดแย้งตามแบบนี้ เหมาะกับความขัดแย้งที่ไม่ใช่เรื่องสำคัญ หรือต้องรีบตัดสินใจอย่างเร่งด่วนหรือต้องกระทำในสิ่งที่คนอื่น ๆ ไม่ค่อยเห็นด้วย เช่น การลดงบประมาณ เป็นต้น เป็นแบบที่เหมาะสมในการดำเนินการตามคำสั่งหรือนโยบายของผู้บริหารระดับสูง

4. การหลีกเลี่ยง (Avoiding) เป็นแบบที่มุ่งตนเองในระดับต่ำและมุ่งผู้อื่นในระดับต่ำด้วย เป็นแบบที่เกี่ยวข้องกับการถอนตัว การถอยหนี การปิดสวิตช์ให้พ้นหรือเป็นการเลี่ยงปัญหา บุคคลที่แก้ปัญหาความขัดแย้งแบบหลีกเลี่ยง จะไม่สนใจความต้องการของตนเองและความต้องการของผู้อื่น การจัดการกับความขัดแย้งตามแบบนี้เหมาะสำหรับความขัดแย้งที่ไม่ใช่เรื่องสำคัญหรือเป็นเรื่องเล็กน้อย หรือคาดว่าจะเกิดผลไม่คุ้มค่ากับการที่ต้องเผชิญหน้าเพื่อแก้ปัญหา

5. การประนีประนอม (Compromising) เป็นแบบที่มุ่งตนเองในระดับปานกลางและมุ่งคนอื่นในระดับปานกลางด้วย เป็นแบบที่เกี่ยวข้องกับการยื่นหยุ่นยอม ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องยอมเสียบางอย่าง เพื่อที่จะตกลงกันได้ เป็นแบบที่เหมาะสมที่จะใช้ในสถานการณ์ที่แต่ละฝ่ายมีเป้าหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้ มีเป้าหมายคนละอย่าง หรือแต่ละฝ่ายมีอำนาจพอๆกัน ในการจัดการกับความขัดแย้งนั้น ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติการหลายประการ ซึ่งอย่างน้อยจะต้องปฏิบัติการ 2 ประการต่อไปนี้คือ การวินิจฉัยความขัดแย้งและการเข้าแทรกแซงความขัดแย้ง

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547: 150) ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือพิพาทที่นำไปสู่ข้อยุติหรือไม่นำไปสู่ข้อยุติในรูปแบบต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 2.1 กระบวนการตัดสินใจแก้ปัญหาข้อพิพาทและผลแห่งการตัดสินใจ

กระบวนการที่ใช้ (Process)	ผู้ตัดสินใจ (Decision-making)	ผลการตัดสินใจ (Result)
1. ใช้ความรุนแรง (Violence/Fight)	1. ผู้ชนะ (The Winner)	1. แพ้-ชนะ (Win-Lose)
2. ใช้การเผชิญหน้าประท้วงอย่างสันติ (Non-Violence Direct Action or Civil Disobedience)	2. ผู้ชนะ (The Winner)	2. แพ้-ชนะ (Win-Lose)
3. ใช้การฟ้องร้อง (Litigation)	3. ศาล (The Court)	3. แพ้-ชนะ (Win-Lose)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

กระบวนการที่ใช้ (Process)	ผู้ตัดสินใจ (Decision-making)	ผลการตัดสินใน (Result)
4. ใช้อนุญาโตตุลาการตัดสิน (Arbitration)	4. อนุญาโตตุลาการ (Arbitrator)	4. แพ้-ชนะ (Win-Lose)
5. ใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (Mediation)	5. คู่กรณี (The parties)	5. ชนะ-ชนะ (Win-Win)
6. ใช้การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation)	6. คู่กรณี (The parties)	6. ชนะ-ชนะ (Win-Win)
7. ใช้การหลีกเลี่ยงปัญหา (Avoidance/Flight)	-	7. คงสภาพเดิม (Status quo)

ที่มา: วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา.

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และการแก้ปัญหาโดยกลไกของรัฐ

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนไม่ใช่เรื่องใหม่และมีมิติที่หลากหลาย ความแตกต่างที่นำไปสู่ความขัดแย้งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ไปจนถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคน การเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐกับประชาชนมีโอกาสที่จะกระทบกระทั่งกันมากขึ้น ซึ่งมีสาเหตุหลัก ๆ 3 ประการ (อัญรพร พิบูลย์สมบัติ, 2548: 65-66) คือ

1. จากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการทำงานของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐ ผู้ปฏิบัติงาน คือ ข้าราชการ ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ พนักงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนตามนโยบายของรัฐ บางครั้งการปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือตามนโยบายของรัฐนั้น อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน อาทิ การปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ของรัฐที่อาจมีความซับซ้อนและยุ่งยาก ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจหรือมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบที่วางไว้ทุกประการ หรือในบางกรณีการปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่และขั้นตอนตามระเบียบกฎเกณฑ์ ต้องใช้ระยะเวลาที่เนิ่นนานแต่ประชาชนต้องการความรวดเร็วในการดำเนินการ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ เพราะระหว่างที่รอให้การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ แล้วเสร็จนั้น ประชาชนอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น หรือประสบปัญหาความเดือดร้อนอย่างเร่งด่วนเพิ่มมากขึ้นก็เป็นไปได้

2. การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังที่กล่าวแล้วว่า ข้าราชการ ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ พนักงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อบริการประชาชนตามนโยบายของรัฐ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือเลือกปฏิบัตินอกจากถือว่าเป็นความผิดวินัยทางราชการแล้ว ยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนผู้ซึ่งต้องการรับบริการด้วย จึงเป็นสาเหตุของประเด็นที่สร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอีกสาเหตุหนึ่งเช่นกัน

3. การปฏิบัติเกินอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ การที่มีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ก็เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปละเมิด ข่มขู่ หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน เป็นการรักษาคุณภาพของอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติเกินกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จะทำให้คุณภาพของอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยเสียไป อำนาจการปกครองอยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน การปฏิบัติเกินอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงกลายเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

การแก้ไขปัญหาโดยกลไกของรัฐ

เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนขึ้น กระบวนการแก้ไขปัญหาของภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถแสวงหาความเป็นธรรมได้หลายวิธี (อรรถพร พิบูลย์สมบัติ, 2548: 66-67) ดังนี้

1. การร้องทุกข์หรือขอความเป็นธรรมไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งอาจจะจัดตั้งส่วนงานไว้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนในกรณีที่ประชาชนถูกรังแกหรือเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือถึงแม้จะไม่มีส่วนงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ประชาชนก็สามารถร้องทุกข์ไปยังหัวหน้าหน่วยงานนั้นโดยตรง อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาเองโดยหน่วยงานของรัฐที่มีความขัดแย้งกับประชาชนนั้น บางครั้งก็เกิดจากความไม่เชื่อถือนอกจากประชาชน เพราะเห็นว่าเป็นพวกเดียวกัน การตัดสินใจอาจจะช่วยเหลือหรือเข้าข้างคนของตน ประชาชนย่อมยังคงไม่ได้รับความเป็นธรรมอยู่ดี อีกทั้งอาจจะถูกผูกใจเจ็บหรือกลั่นแกล้งให้เดือดร้อนมากขึ้นอีก อนึ่งถึงแม้ว่าภาครัฐจะกำหนดให้มีหน่วยงานกลางหรือศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นนอกหน่วยงานที่มีข้อขัดแย้งกับประชาชนก็ตาม ก็ยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนมากนัก เนื่องจากยังเห็นว่าเป็นส่วนราชการเหมือนกัน และวิธีการแก้ไขก็มักจะส่งเรื่องให้หน่วยงานนั้นไปดำเนินการต่อ แล้วรายงานผลให้ทราบ น้อยครั้งนักที่หน่วยงานกลางจะลงไปดำเนินการเอง เวลาจึง

ล่วงเลยไปโดยปัญหาไม่ได้แก้ไขอย่างทันทั่วทั้งที่ การดำเนินการด้วยวิธีเช่นว่านี้ นอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาให้ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว บางครั้งอาจจะทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้นด้วย

2. การใช้สิทธิฟ้องศาล มีหลายกรณีที่เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนและประชาชนเห็นว่ากลไกของรัฐที่ใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคนแก้ปัญหาเอง ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมกับตนได้ ประชาชนก็จะแสวงหาความเป็นธรรมโดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งแน่นอนว่าระบบก็จะแตกต่างกันไปจากการร้องทุกข์ธรรมดา ขึ้นตอนต่างๆก็จะเปลี่ยนไป เพราะว่าศาลก็คือศาล ย่อมมีระเบียบวิธีปฏิบัติของตนเอง ทั้งขั้นตอน มีอายุความ มีค่าใช้จ่าย และเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา รวมทั้งมีบรรยากาศของผู้แพ้และผู้ชนะ ซึ่งผลการตัดสินอาจจะไม่ก่อให้เกิดความเป็นมิตรหรือลดการขัดแย้ง แต่มีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งมากขึ้น เพราะการพิจารณาของศาลนั้นก็เน้นเรื่องหลักการกฎหมายเป็นหลักกว่าผิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ทำถูกแล้วโดยมีกฎหมายรองรับ ศาลก็จะพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ไม่ผิด โดยอาจจะไม่ได้มองว่าเป็นธรรมหรือไม่

3. การร้องเรียนต่อกรรมการของรัฐสภา นอกจากช่องทางที่กล่าวถึงแล้ว อีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชนนิยมใช้ร้องขอความเป็นธรรมเมื่อตนได้รับความเดือดร้อนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือการร้องทุกข์ต่อกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีก็จะสอบสวน โดยอาจจะเชิญข้าราชการหรือนุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหา รวมทั้งอาจจะมีการตั้งกระทู้หรือเปิดอภิปราย ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมที่กรรมการหรือพรรคที่ตนสังกัดจะพิจารณาที่จะเชิญบุคคลหรือหน่วยงานมาชี้แจงก็จริงอยู่ แต่หากว่าไม่ได้รับความร่วมมือจากบุคคลหรือหน่วยงานที่ตนเชิญ ซึ่งอาจจะไม่มาตามคำเชิญหรือส่งบุคคลอื่นมาแทนหรือไม่ให้ข้อมูล กรรมการก็อาจจะบังคับหรือเอาโทษได้ นอกจากแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตามหากมีการรู้เห็นเป็นใจโดยผู้บังคับบัญชาโดยสั่งห้ามบุคคลนั้นเอง กรรมการก็จะไม่สามารถจะไปบังคับได้ นอกจากตั้งกระทู้อภิปรายและฟ้องประชาชน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เนื่องจากรัฐสมัยใหม่มีภารกิจพื้นฐานที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะจึงมีความจำเป็นต้องจัดหาทรัพยากรเงินเพื่มาดำเนินการดังกล่าว ซึ่งทรัพยากรส่วนใหญ่ที่นำมาจัดบริการสาธารณะ คือที่ดิน (ปริสา สมภมิตร, 2546: 32) ดังนั้น จึงควรศึกษาถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของรัฐ การกิจพื้นฐานรัฐสมัยใหม่อาจแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ การกิจพื้นฐานและการกิจระดับรอง

1.1 การกิจพื้นฐาน เป็นการดูแลความสงบเรียบร้อยรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้กับประชาชน การที่มุ่งจะป้องกันและรักษาสิทธิหรือสวัสดิภาพของประชาชนดังกล่าวนี้ จึงมีผู้เรียกการกิจประเภทนี้อีกอย่างหนึ่งว่า Negative Function of State การกิจประเภทนี้เป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้รัฐมีความแตกต่างกับสังคมประเภทอื่นๆ

1.2 การกิจลำดับรอง จะเป็นการปรับปรุงวิถีชีวิตของประชาชนให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ ตลอดจนกระจายความเจริญไปยังประชาชนในกลุ่มต่างๆ มีลักษณะเป็นการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน จึงมีผู้เรียกการกิจประเภทนี้อีกอย่างหนึ่งว่า Positive Function of State หรือ Social Function จะเห็นได้ว่าความชอบของรัฐในการที่จะปกครองประชาชนได้นั้น รัฐต้องยึดถือเอาสวัสดิภาพและประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

จากการที่มนุษย์มารวมกันอยู่เป็นกลุ่ม จึงทำให้เกิดความต้องการร่วมกัน เรียกว่า สาธารณะประโยชน์หรือประโยชน์ของมหาชน อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข โภคและสาธารณูปการต่างๆ รัฐจึงต้องเข้ามาจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะหากรัฐยังไม่เข้ามาดำเนินการเอง ประชาชนอาจได้รับความเดือดร้อนจากการกิจที่ประชาชนจัดทำอยู่ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง กิจการที่รัฐเข้ามาดำเนินการดังกล่าวนี้ เรียกว่าการจัดทำบริการสาธารณะ

เงื่อนไขและข้อจำกัดของรัฐในการเวนคืน

กิจการที่รัฐโดยฝ่ายปกครองจัดทำนั้น เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงจำต้องให้ฝ่ายปกครองมีสถานะพิเศษเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้การกิจของรัฐบรรลุเป้าหมาย (ปริสา สมภมิตร, 2546: 32-33) ดังนี้

1. การใช้อำนาจพิเศษที่เอกชนไม่มีสิทธิจะได้ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเรียกเก็บภาษี แต่ทั้งนี้รัฐจะต้องมีกฎหมายมารองรับอำนาจนี้ จึงจะสามารถกระทำได้ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงสถานะของรัฐที่มีอยู่เหนือเอกชน

2. การดำเนินบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งได้เองโดยไม่ต้องขออำนาจจากศาลก่อน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามคำสั่งตามกฎหมายมหาชน ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเอกชนแล้ว ฝ่ายปกครองก็ไม่มีอำนาจพิเศษ เช่นนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเอกชน ต่างกับเอกชนที่ไม่สามารถจะไปดำเนินการบังคับสิทธิของตนได้โดยลำพัง ต้องไปฟ้องร้องบังคับทางศาลเท่านั้น

3. กฎหมายจะคุ้มครองทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองครอบครองและใช้อยู่เป็นพิเศษ เช่น จะยึดทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) จะยกอายุความการครอบครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้กับรัฐในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ (มาตรา 1306 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) นอกจากนี้ยังป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนตามอำเภอใจ กฎหมายจึงห้ามไว้ว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่จะออกกฎหมายโอนโดยเฉพาะ (มาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) แต่ถ้ามิใช่ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็สามารถโอนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน

ลักษณะการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีอยู่หลายฉบับ ฉบับแรกได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2477 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2480 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2497 และได้ใช้บังคับต่อมาจนถึงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2530 ก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 44 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวมานี้ เป็นกฎหมายหลักที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พิทยา เพ็ญประชุม, 2540: 70)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 พ.ศ. 2534

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

เวนคืน หมายความว่า บังคับเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัตินี้

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนหรือควบคุมการเวนคืน

สภาท้องถิ่น หมายความว่า สภาจังหวัด สภาเทศบาล สภาตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเขต สภาเมืองพัทยา คณะกรรมการสุขาภิบาล หรือสภาอื่นใดที่ทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นแล้วแต่กรณี

มาตรา 5 เมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มา

ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มิชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนไว้ในกฎหมายอื่น โดยเฉพาะแล้ว ถ้าจะต้องดำเนินการเวนคืนเพื่อกิจการตามกฎหมายดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้แทนก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการเวนคืนตามวรรคหนึ่ง จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนไว้ก่อนก็ได้

มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ต้องระบุ

- (1) ความประสงค์ของการเวนคืน
- (2) เจ้าหน้าที่เวนคืน
- (3) กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น

ให้มีแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่ประเมินนั้น ติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น แผนที่หรือแผนผังดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเช่นว่านี้ให้ใช้บังคับได้มีกำหนดสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินสี่ปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนนั้น

มาตรา 7 เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ปิดประกาศสำเนาแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว พร้อมทั้งแผนที่หรือแผนผังท้ายพระราชกฤษฎีกาไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ทำการของเจ้าหน้าที่
- (2) ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต และที่ทำการแขวงหรือศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการตำบลและที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน แล้วแต่กรณีแห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่
- (3) สำนักงานที่ดินจังหวัด และที่ทำการที่ดินอำเภอแห่งท้องที่ที่อสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องเวนคืนนั้นตั้งอยู่

มาตรา 9 เมื่อพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดำเนินการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยาย

ทางหลวง ทางรถไฟทางพิเศษ คลองชลประทาน หรือกิจการที่คล้ายคลึงกันต้องสำรวจให้แล้วเสร็จ ภายในสองปีนับแต่วันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการสำรวจที่ที่จะต้องเวนคืนเสร็จเป็นบางส่วนหรือแล้วเสร็จทั้งหมด ให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่สำรวจแล้วเสร็จ ประกอบด้วยผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดิน หนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทำ หน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะ ให้แก่บุคคลตามมาตรา 18

มาตรา 15 เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนที่แน่นอนแล้ว ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวโดยให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ อย่างอื่นที่ต้องเวนคืนพร้อมทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย

ให้มีแผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้าย พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ถือว่าแผนที่หรือแผนผัง นั้นเป็นส่วนหนึ่งแห่ง พระราชบัญญัตินั้น

เขตอสังหาริมทรัพย์นั้นต้องปักหลักหมายเขตไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติ

มาตรา 16 ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 ใช้บังคับแต่เจ้าหน้าที่จะมีสิทธิเข้าครอบครอง หรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา 18 เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้อง เวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดย ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่
- (3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้น ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือ ได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เช่าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่ใช่ผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอนค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว

มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใดโดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่

(3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

(4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ

(5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

มาตรา 25 ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือมาตรา 28 บรรดาสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์

มาตรา 26 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามมาตรา 25 หรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 25 วรรคสอง ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

มาตรา 35 ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 8 มาตรา 13 มาตรา 30 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง ตำบลหางดง อำเภอฮอด ตำบลบ้านแอ่น ตำบลท่าเตื่อ ตำบลมี้ดกา อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ. 2502

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืนในท้องที่ตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง ตำบลหางดง อำเภอฮอด ตำบลบ้านแอ่น ตำบลท่าเตื่อ ตำบลมี้ดกา อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน เพื่อจัดสร้างการชลประทานและการไฟฟ้าพลังน้ำ

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง ตำบลหางดง อำเภอฮอด ตำบลบ้านแอ่น ตำบลท่าเตื่อ ตำบลมี้ดกา อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ. 2502

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกานี้ให้มีอายุ 5 ปี

มาตรา 4 ให้อธิบดีกรมชลประทาน เป็นเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา 5 บริเวณที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานี้ อยู่ในท้องที่ตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง ตำบลหางดง อำเภอฮอด ตำบลบ้านแอ่น ตำบลท่าเตื่อ ตำบลมี้ดกา อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ. 2502

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้

การจัดตั้งการไฟฟ้าอันฮี (เขื่อนภูมิพล การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย)

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ.2500

มาตรา 4 การไฟฟ้าอันฮี หมายความว่า การไฟฟ้าอันฮีซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 11

เขื่อนภูมิพลระยะแรก หมายความว่า เขื่อนภูมิพลในระยะที่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ไม่น้อยกว่าแสนสี่หมื่นกิโลวัตต์ พร้อมด้วยอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับจ่ายไฟฟ้าถึงจังหวัดพระนคร และท้องที่ระหว่างทาง

อ่างเก็บน้ำ หมายถึง อ่างเก็บน้ำที่เกิดขึ้นด้วยการสร้างเขื่อนภูมิพล

มาตรา 6 ให้การไฟฟ้าอันฮีทำการสร้างหรือจัดให้มีการสร้างเขื่อนภูมิพล เว้นแต่การสร้างเขื่อนภูมิพลระยะแรก ให้การไฟฟ้าอันฮีมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่กรมชลประทาน กระทรวงเกษตร เป็นผู้ดำเนินการในนามของการไฟฟ้าอันฮี โดยให้กรมชลประทานรับค่าใช้จ่ายตามความในมาตรา 9 และมาตรา 10 เพื่อดำเนินการดังกล่าว

มาตรา 9 ให้ตั้งงบประมาณลงทุนสมทบเงินกู้ตามมาตรา 10 ไว้ในงบประมาณแผ่นดิน ให้แก่กรมชลประทานในฐานะผู้กระทำการแทนการไฟฟ้าอันฮี เป็นจำนวน 700,000,000 บาท ตามบทบัญญัติมาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยถือเป็นรายการสำคัญอันดับแรกในงบประมาณประจำปี และตั้งให้เป็นรายปีตามความจำเป็นตั้งแต่ พ.ศ.2501 ถึง พ.ศ.2505 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างเขื่อนภูมิพลระยะแรก

มาตรา 10 ให้การไฟฟ้าอันฮีมีอำนาจทำสัญญากู้เงินจากธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ ให้การไฟฟ้าอันฮีมอบหมายให้กรมชลประทานเป็นผู้เบิกจ่ายแทน เพื่อนำไปใช้จ่ายในการสร้างเขื่อนภูมิพลระยะแรก

มาตรา 11 ให้จัดตั้งการไฟฟ้าขึ้น เรียกว่า การไฟฟ้าอันฮี มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่ง และจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า และ
- (2) ดำเนินการต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและงานอื่น ซึ่งส่งเสริมกิจการของการไฟฟ้าอันฮี

มาตรา 12 ให้การไฟฟ้าอันฮีเป็นนิติบุคคลและให้มีอำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในเขตท้องที่ซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วม

สุรัสวดี หุ่นพนยนต์ (2530: 11) ได้ให้คำจำกัดความว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วย 4 มิติด้วยกัน คือมิติที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรควรทำและทำอย่างไร มิติที่สอง การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนาการลงมือปฏิบัติตามที่ตัดสินใจ มิติที่สาม การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ และมิติที่สี่ ที่น่าจะพิจารณาคือการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ประการ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2548: 3) คือ

1. ต้องมีอิสรภาพ หมายถึงมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม
2. ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ
3. ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่าในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมมี 3 ด้าน (ถวิลวดี บุรีกุล, 2548: 3) คือ

1. ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่งๆ จะต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจดีกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่
2. ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้าร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่
3. ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้าร่วมต้องระบุกลุ่มเป้าหมายอย่างไรก็ตามโดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐาน

รูปแบบของการมีส่วนร่วม

รูปแบบของการมีส่วนร่วม สามารถสรุปได้เป็น 5 รูปแบบ (ปาริชาติ โชติยะ, 2539) คือ

1. การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หรือนุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การได้รับแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินงานโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมโดยหลักการของการจัดให้มีการหารือ จะต้องมีการดำเนินการก่อนที่จะมีการเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การปรึกษาหารือยังเป็นช่องทางหนึ่งในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการมากขึ้น และหารือเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะ เพื่อประกอบทางเลือกในการพิจารณาตัดสินใจ

3. การประชุมรับฟังความคิดเห็น เป็นรูปแบบที่พบเห็นได้บ่อย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบผู้ที่อาจได้รับผลกระทบหากมีการดำเนินโครงการหน่วยงานเจ้าของโครงการ และผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจและค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินการโครงการ หรือไม่ดำเนินการโครงการในพื้นที่นั้น ๆ การประชุมรับฟังความคิดเห็นอาจมีการดำเนินการได้หลายรูปแบบ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา และประเด็นที่ต้องการหารือกัน รูปแบบที่พบเห็นได้บ่อยในหลายประเทศ ได้แก่ การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) การประชุมรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) และการประชุมประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

4. การร่วมมือในการตัดสินใจ (Decision Making) ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางปฏิบัติที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้นไม่ใช่เรื่องที่จะดำเนินการได้ง่าย ๆ อย่างแน่นอนอาจดำเนินการให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเลือกตัวแทนของตนเข้าไปนั่งยังคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ เช่น อาจเป็นสภาที่ปรึกษา (Advisory Council) หรืออาจเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา (Consultative Committee) รวมทั้งการได้รับคัดเลือกในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนในพื้นที่ สำหรับประชาชนจะมีบทบาทชี้้นำในการตัดสินใจมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิเศษนั้น ๆ ว่าจะมีการวางน้ำหนักของประชาชนไว้เพียงใด

5. การใช้กลไกทางกฎหมาย ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในเชิงการป้องกันและแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องสิทธิของคนอื่นเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งมักใช้เมื่อหมดช่องทางอื่นในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าจะได้รับ หรือเพื่อพิทักษ์สิทธิโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย การใช้วิธีนี้ย่อมจะทำให้เกิดความขัดเคืองต่อการดำเนินโครงการหรือยุติโครงการ ซึ่งประชาชนบางครั้งก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินการฟ้องร้องเพราะนอกจากจะเสียเวลาแล้วยังต้องมีภาระค่าใช้จ่ายรวมทั้งมีภาระในการแสวงหาข้อมูลนอกเหนือจากในการฟังฟังทางกฎหมายแล้วประชาชนอาจดำเนินการในรูปแบบกึ่งกฎหมาย ซึ่งหมายถึงว่าหากประเทศนั้นมีกลไกการรับรู้เรื่องราวร้องทุกข์ในระดับที่อาจตัดสินข้อพิพาทได้ เกิดเสร็จที่รัฐบาลตั้งขึ้นโดยชั่วคราวหรือถาวร และเป็นที่ยอมรับกันของทุกฝ่าย ประชาชนจึงอาจทำข้อเรียกร้องโดยตรงไปถึงคณะกรรมการที่ว่านี้ได้ เช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (2527: 15-17) กล่าวถึงขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ว่าจะต้องเกี่ยวกับประเด็นดังนี้

1. ร่วมทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนและความต้องการของชุมชน ตลอดจนร่วมค้นหา สร้างรูปแบบวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาในชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือสนองความต้องการของชุมชน
2. ร่วมวางแผนนโยบายหรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อขจัดแก้ไขและสนองความต้องการของชุมชน ร่วมปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
3. ร่วมปฏิบัตินโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
4. ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการกิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้ใช้ประโยชน์ต่อไป

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของ จอห์น เอ็ม โคเฮน และ นอร์แมน ที อัฟฮอฟฟ์ (John M. Cohen and Norman T. Uphoff)

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของ John M. Cohen and Norman T. Uphoff (อ้างถึงใน ชูเรศ พูนลาภสวัสดิ์, 2557: 28) การมีส่วนร่วมแบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การร่วมตัดสินใจตั้งแต่ระยะเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม การร่วมตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม และการตัดสินใจปฏิบัติงาน

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การเข้าร่วมในการสนับสนุนด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารงาน และการประสานงานขอความร่วมมือ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ประกอบด้วย ผลประโยชน์ด้านวัตถุ ผลประโยชน์ด้านสังคม และผลประโยชน์ส่วนบุคคล

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 (กรมธนารักษ์, 2550: 15-16)

มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา 5 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

มาตรา 8 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 9 ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีก

ต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงแล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงเขต

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม โรงทหาร และสำนักราชการบ้านเมือง

2. ทรัพย์สินของแผ่นดินในส่วนที่ไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ นอกจากเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ้านพักข้าราชการ ที่ดินซึ่งทางราชการจัดให้เอกชนเช่าหรือทำประโยชน์

การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ มีหลายทาง ดังนี้

1. การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าประโยชน์แล้ว

2. ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร กรณีที่ผู้ใดค้างชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ ในที่สุดจะถูกรัฐยึดที่ดินมาชำระแทน

3. โดยคำพิพากษาของศาล

4. โดยการเวนคืน เช่น กรมชลประทานเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน กรมการบินพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน

5. โดยผลของกฎหมาย เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1753 และ มาตรา 1308 เป็นต้น

6. โดยกฎหมายพิเศษ เช่น ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่ง ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นต้น

7. ที่ดินเหลือจากการเวนคืน เมื่อรัฐบาลเวนคืนที่ดินมาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สร้างถนนหนทาง ซึ่งอาจมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและมีเนื้อที่น้อยเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ได้รัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินเหลือจากการเวนคืนนั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

8. รัฐบาลซื้อด้วยงบประมาณ

9. เอกชนยกให้รัฐบาล ที่ดินเหล่านี้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะยกให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย เป็นต้น โดยอาจจะยกให้รัฐบาลโดยตรงหรือยกให้

กระทรวง ทบวง กรมใดโดยตรง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมนั้นจะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

10. โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้รื้อถอนตกแต่งซ่อมแซมโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คนส่วนมากเข้าใจ เพราะกำแพงเมืองคูเมือง เป็นโบราณสถานที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกราน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แต่อย่างใด

11. โดยเหตุอื่น การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนอกเหนือจาก 10 ประการ ดังกล่าวข้างต้นยังอาจได้มาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น ที่ดินที่รัฐได้มาจากการค้าประกัน เป็นต้น

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ.2550

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ.2550 (กรมธนารักษ์, 2550: 87-91) ดังนี้

ข้อ 2 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับแก่การ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ข้อ 3 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุจะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้หรือการโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนที่ดินหรือทายาท และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์ตามข้อ 13

ข้อ 12 การ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท จะกระทำได้เมื่อที่ราชพัสดุดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ที่ได้มาอันเนื่องมาจากการเวนคืน และไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และให้เรียกเงินคืนจากเจ้าของเดิมหรือทายาทด้วย

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทว่าไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำขอรับคืนที่ราชพัสดุดังกล่าวคืนที่ที่มีอำนาจในการเวนคืน

ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเวนคืนส่งคำขอตามวรรคสองและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อันจำเป็น พร้อมความเห็นไปยังกรมธนารักษ์เพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ 13 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐ ที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาอนุมัติ

แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์

ข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อ. 11 เพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ รวมทั้งการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์มีอำนาจดำเนินการแทนกระทรวงการคลังในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) รับโอนอสังหาริมทรัพย์ในนามกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ รวมทั้งดำเนินการใดๆตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) ดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีอื่นๆเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และทรัพย์สินในที่ราชพัสดุ

ข้อ 23 ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

ข้อ 24 การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า การจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า การใช้สิทธิตามสัญญาต่างตอบแทนและการบอกเลิกสัญญาต่างตอบแทน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ.2552

ข้อ.44 การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยละเมิดให้ปฏิบัติดังนี้

(1) ฟ้องจับไล่และเรียกค่าเสียหาย หรือ

(2) หากสมควรให้เช่า ให้เรียกเก็บค่าเช่า ค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด หลักประกันสัญญา และหากอธิบดีเห็นสมควรจะเรียกเก็บค่าเสียหายด้วยก็ได้

แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรม และทฤษฎีหน้าที่นิยม

เซอร์ เอ็ดเวิร์ด บี ไทเลอร์ (Sir Edward B. Tylor อ้างถึงใน สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 11) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า วัฒนธรรมคือ ผลรวมของระบบความรู้ ความเชื่อ ศิลปะ จริยธรรม กฎหมาย ประเพณี ตลอดจนความสามารถและอุปนิสัยต่างๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการเป็นสมาชิกของสังคม

จากการศึกษาเปรียบเทียบวัฒนธรรมต่างๆทั่วโลก นักมานุษยวิทยาได้สรุปลักษณะพื้นฐานที่สำคัญของวัฒนธรรมไว้ 6 ประการ (สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 12-14) คือ

1. วัฒนธรรมเป็นความคิดร่วม (shared ideas) และค่านิยมทางสังคม (social values) ซึ่งเป็นตัวกำหนดมาตรฐานของพฤติกรรม คนในวัฒนธรรมเดียวกันจะสามารถคาดคะเนพฤติกรรมของผู้อื่นในสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ ทำให้พฤติกรรมของเขามีความสอดคล้องต้องกันกับผู้อื่น

2. วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มนุษย์เรียนรู้ (culture is learned) ที่ละเล็กละน้อยจากการเกิดและเติบโตมาในสังคมแห่งหนึ่ง วัฒนธรรมเปรียบเสมือน มรดกทางสังคม ได้รับการถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง โดยผ่านกระบวนการถ่ายทอดทางวัฒนธรรมหรือกระบวนการเรียนรู้ทางวัฒนธรรม

3. วัฒนธรรม มีพื้นฐานมาจากการใช้สัญลักษณ์ (symbol) พฤติกรรมของมนุษย์มีต้นกำเนิดมาจากการใช้สัญลักษณ์ ชีวิตประจำวันของเราเกี่ยวข้องกับสัญลักษณ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินตรา สัญลักษณ์ไฟจราจร หรือสัญลักษณ์ทางศาสนา สัญลักษณ์สำคัญที่มนุษย์ใช้ก็คือ ภาษา ซึ่งเป็นเครื่องมือสื่อความหมายระหว่างกันและกัน นอกจากนั้นภาษาและระบบสัญลักษณ์อื่นๆ ยังช่วยให้มนุษย์สามารถเก็บรวบรวมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติอย่างเป็นระบบและสามารถถ่ายทอดความรู้นั้นไปสู่คนรุ่นหลังต่อไป

4. วัฒนธรรมเป็นองค์ความรู้และภูมิปัญญา (knowledge) ในลักษณะนี้วัฒนธรรมมีหน้าที่สนองตอบความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เช่น สอนให้มนุษย์รู้จักหาอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ วางกฎเกณฑ์ให้มนุษย์ดำเนินชีวิตอย่างมีระเบียบแบบแผนเพื่อให้สังคมทำงานไปได้อย่างมีระบบ วัฒนธรรมช่วยให้มนุษย์ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม เป็นพื้นฐานของการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีเพื่อความเจริญและความอยู่รอดของมนุษย์

5. วัฒนธรรม คือ กระบวนการที่มนุษย์กำหนดนิยามความหมายให้กับชีวิตและสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเรา ตัวอย่างเช่น มนุษย์ทุกแห่งทั่วโลกพยายามกำหนดนิยามความหมายของชีวิตและกระบวนการกำหนดนิยามความหมายให้กับชีวิตอาจจะออกมาในรูปของความเชื่อทางศาสนา พิธีกรรม เทพปกรณัม จักรวาลวิทยา ฯลฯ เมื่อมนุษย์ในสังคมแห่งหนึ่งพยายามกำหนดนิยาม

ความหมายของอำนาจ กระบวนการกำหนดความหมายดังกล่าวก็ย่อมกลายมาเป็นการสร้างแนวความคิด พื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองของสังคมนั้น

ในกระบวนการกำหนดนิยามความหมายให้กับชีวิตและสิ่งต่าง ๆ นี้เอง มนุษย์ได้สร้างสถาบัน หรือ องค์กร ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รองรับการตีความดังกล่าวข้างต้น เช่น เมื่อมีการกำหนดนิยามความหมายของอำนาจก็ย่อมมีการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองขึ้นมาตามการตีความดังกล่าว การตีความในทุกๆ ด้านย่อมมีการเปลี่ยนแปลงหรือการตีความใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม และส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบและเนื้อหาของสถาบันสังคมตามไปด้วย

6. วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง มีการเปลี่ยนแปลงปรับตัวอยู่ตลอดเวลา การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมมีสาเหตุหลายประการ ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงอาจเป็นผลมาจากการแพร่กระจายทางวัฒนธรรม (diffusion) เช่น ความคิดและค่านิยมที่มาจากวัฒนธรรมอื่นและมีอิทธิพลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการยอมรับในวัฒนธรรมของเรา การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมยังอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีซึ่งเป็นความพยายามของมนุษย์ในการควบคุมธรรมชาติและใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อเทคโนโลยีทางการผลิตเปลี่ยนแปลงไป วัฒนธรรมก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

หากเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเกินไปจนกระทั่งวัฒนธรรมและประเพณีปฏิบัติไม่อาจเปลี่ยนแปลงตามได้ทัน ก็อาจส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า วัฒนธรรมล่าหลัง (culture lag) และทำให้มนุษย์ในสังคมนั้นเกิดความรู้สึกแปลกแยก (alienation) หรืออาจมีผลกระทบรุนแรงถึงขั้นทำให้วัฒนธรรมเกิดการแตกแยกสลายไป

ทฤษฎีหน้าที่นิยม

แนวคิดแบบหน้าที่นิยมของ เอ อาร์ แรดคลิฟฟ์ บราวน์ (A.R. Radcliffe – Brown, 1881-1955) เป็นการมองสังคมโดยเปรียบเทียบกับสิ่งมีชีวิต ตัวอย่างเช่น ร่างกายของคนเราประกอบด้วยระบบการทำงานของอวัยวะต่าง ๆ ซึ่งแต่ละระบบก็มี โครงสร้าง และหน้าที่ของตัวเอง เช่น ระบบย่อยอาหาร ประกอบด้วยอวัยวะต่าง ๆ เช่น กระเพาะ ลำไส้ ฯลฯ เพื่อทำหน้าที่ย่อยอาหารเป็นของเหลวและดูดซึมไปตามเส้นเลือด เป็นต้น ทุก ๆ ระบบภายในร่างกายจะทำหน้าที่อย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ร่างกายมีชีวิตอย่างปกติสุข หากระบบใดหยุดทำหน้าที่ จะทำให้เกิดอาการผิดปกติของร่างกาย สังคมก็เช่นเดียวกัน ประกอบด้วยระบบต่าง ๆ เช่น ระบบครอบครัว เศรษฐกิจ ศาสนาการเมือง ฯลฯ ซึ่งแต่ละระบบก็มีโครงสร้างและหน้าที่เฉพาะ แต่ละระบบจะทำหน้าที่เพื่อให้สังคมดำเนินไปอย่างราบรื่น

หน้าที่ของมานุษยวิทยาตามทัศนะของ A.R. Radcliffe – Brown คือการค้นหาและอธิบายว่า ระบบต่าง ๆ ของสังคมมีโครงสร้างและหน้าที่อย่างไร แต่ละระบบมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่างๆของสังคม ก็คือ โครงสร้างสังคม (social structure) ในแต่ละระบบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง ประกอบด้วย สถาบัน (institutions) ต่าง ๆ เช่น ระบบศาสนา จะประกอบไปด้วยพิธีกรรม ความเชื่อ องค์กรทางศาสนา ฯลฯ ซึ่งแต่ละสถาบันจะทำหน้าที่ร่วมกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ระบบดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบต่าง ๆ ของสังคมจะทำงานอย่างใกล้ชิดเพื่อรักษาสมดุล (equilibrium) ของสังคมเอาไว้ (สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 33)

โบรนิสลอฟ มาลินอฟสกี (Bronislaw Malinowski, 1884-1942) เสนอว่า มนุษย์มีความต้องการพื้นฐานซึ่งจะต้องได้รับการตอบสนองจากสังคม Bronislaw Malinowski ได้แบ่งความต้องการ (needs) ของมนุษย์ออกเป็น 3 ประเภท (อ้างถึงใน สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 35-36) คือ

1. ความต้องการพื้นฐานทางร่างกายและจิตใจ (basic biological and psychological needs) เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การพักผ่อน การเจริญเติบโต และการสืบพันธุ์ เป็นต้น

2. การตอบสนองร่วมกันของสมาชิกในสังคม (instrumental needs) หมายถึง การทำงานร่วมกันของสมาชิกในสังคมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานทางร่างกายและจิตใจ การทำงานร่วมกันของสมาชิกในสังคมก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรและสถาบันสังคมต่าง ๆ ขึ้น เช่น การหาอาหาร ก่อให้เกิดการจัดตั้งระบบเศรษฐกิจเพื่อผลิตอาหาร การแลกเปลี่ยนและการกระจายอาหารออกไปยังสมาชิกของสังคม ความต้องการด้านการเจริญพันธุ์ก็ได้รับการตอบสนองโดยการจัดตั้งระบบครอบครัว การแต่งงาน และระบบเครือญาติ ดังนั้น สถาบันสังคมต่าง ๆ เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ก็คือผลของการตอบสนองร่วมกันของมนุษย์ในสังคมต่อความต้องการพื้นฐานทางร่างกายและจิตใจ

3. ความต้องการเชิงสัญลักษณ์ (symbol needs) ความต้องการประเภทนี้ได้รับการตอบสนองโดยการพัฒนาบรรพวิทยา ศาสตร์ ศาสนา ศิลปะ และคตินิยมขึ้นมาในสังคม Bronislaw Malinowski อธิบายว่ามนุษย์เป็นสัตว์ประเภทเดียวที่สามารถสะสมความรู้และประสบการณ์และรวบรวมให้เป็นระบบ เพื่อนำไปใช้ดัดแปลงแก้ไขวิถีชีวิตของตนต่อไปในภายหน้า ระบบความรู้หรือวิทยาศาสตร์ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการในการเรียนรู้และเข้าใจปรากฏการณ์ธรรมชาติ แต่เมื่อวิทยาศาสตร์ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์บางอย่าง เช่น ภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินไหว หรือฟ้าผ่า มนุษย์ก็คิดค้นระบบไสยศาสตร์เพื่ออธิบายปรากฏการณ์เหล่านั้น และเพื่อช่วยให้มนุษย์มีความเข้าใจและมีความรู้สึกปลอดภัย นอกจากนั้นศาสนาและพิธีกรรมต่างๆ ยังมีหน้าที่เสริมสร้างความป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความร่วมมือระหว่างสมาชิกในสังคม

พฤติกรรมของมนุษย์ตามทัศนะของ Bronislaw Malinowski เป็นการตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกายและจิตใจ และวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือที่ช่วยมนุษย์ให้สามารถตอบสนองความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 36)

หลักการสำคัญประการหนึ่งที่ A.R. Radcliffe – Brown และ Bronislaw Malinowski และนักมานุษยวิทยาแนวหน้าที่นิยมทั้งหลายเห็นพ้องกัน คือ หลักแห่งความเชื่อมโยงและพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสถาบันสังคมต่างๆ (Principle of Interdependence of Social Institutions) ตามหลักการนี้ สถาบันสังคมต่างๆ เช่น สถาบันครอบครัว ศาสนา การเมือง ฯลฯ มีความเกี่ยวพันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน สังคมตามธรรมชาติเป็นสังคมที่กลมกลืนและปรองดอง เพราะสถาบันต่างๆ ทำหน้าที่ซึ่งความขัดแย้งและรักษาความสมดุล (equilibrium) ของสังคมเอาไว้ (สุพรชัย ศิริโวหาร, 2553: 37)

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham H. Maslow อ้างถึงใน จักรพงษ์ เกษิน, 2554: 7-8) ได้แบ่งระดับความต้องการของมนุษย์ออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Need) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานทางร่างกายมนุษย์ เช่น ความต้องการอาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และอากาศ เป็นต้น
2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Need) ได้แก่ ความรู้สึกมั่นคงปลอดภัย ความเป็นปึกแผ่น ความต้องการคุ้มครองปกป้อง ความรู้สึกที่ปลอดภัยจากการคุกคาม ปลอดภัยจากความวิตกกังวลความต้องการที่จะอยู่ในระเบียบ ความต้องการกฎหมายคุ้มครอง ตลอดจนความต้องการความเข้มแข็งของผู้คุ้มครอง
3. ความต้องการความรักและเป็นเจ้าของ (The Belongingness and Love Need) มนุษย์ทุกคนต้องการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มที่ตนเองจะต้องเกี่ยวข้องกับ ไม่มีใครทนได้ถ้ารู้สึกว่าไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มมนุษย์ ทุกคนอยากได้รับความรักจากคนอื่น อยากเป็นเจ้าของคนอื่นและในขณะเดียวกันก็อยากให้ตนเป็นที่รักและเป็นของใครสักคน
4. ความต้องการจะเป็นที่ยอมรับและได้รับการยกย่อง (Esteem Need) เป็นความต้องการที่จะรู้สึกว่าตนเองมีค่าทั้งในสายตาตนเองและสายตาของผู้อื่น
5. ความต้องการที่จะตระหนักในความสามารถของตนหรือรู้จักตนเอง (The Need for Self-actualization) เมื่อความต้องการทั้ง 4 ขั้นดังกล่าวได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอ มนุษย์จะมีความต้องการที่จะรู้จักตนเองตรงตามสภาพที่ตนเองเป็นอยู่ เข้าใจถึงความสามารถ ความสนใจ ความถนัด และความต้องการของตนเอง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศักดิ์ชัย ทวีศักดิ์ (2531) ศึกษาเรื่อง การรับรู้เกี่ยวกับคุณภาพชีวิต: ศึกษาเฉพาะในเขตอำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผลการศึกษาพบว่า องค์ประกอบสำคัญของคุณภาพชีวิตมีจำนวนทั้งสิ้น 17 ปัจจัย เรียงตามลำดับได้แก่ รายได้ ชีวิตครอบครัว ที่อยู่อาศัย การมีงานทำ สุขภาพ พลานามัย อุปกรณ์เครื่องใช้ภายในบ้าน อุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ การสาธารณสุข โภคอาหาร การศึกษา การมีคุณธรรม ความสัมพันธ์กับเพื่อนและสังคม ที่ดินประกอบอาชีพ การประหยัด การไม่มีหนี้สิน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และการพักผ่อนหย่อนใจ

มนตรี ดันเสรีสกุล (2541) ศึกษาเรื่อง การจัดการความขัดแย้งในปัญหาการถือครองที่ดิน สาธารณประโยชน์ของราษฎรใน โครงการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นการศึกษาที่ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีการจัดการความขัดแย้งและกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งแบบแพ้-แพ้ หรือแบบประนีประนอมเป็นกรอบในการวิเคราะห์ และศึกษาปัญหาความขัดแย้งระหว่างราษฎรที่บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยทำกินในที่สาธารณรัฐกับภาครัฐ ซึ่งต้องการดำเนินการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ในที่ดื่อดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งสืบเนื่องมาจากวิธีการดำเนินการของภาครัฐที่เร่งรัดให้ราษฎรอพยพออกจากที่ดินทำกินดังกล่าว โดยขณะเดียวกันการดำเนินการจ่ายเงินค่าชดเชย ความเสียหายสิ่งปลูกสร้างและพืชผลของราษฎรเป็นไปอย่างไร้กฎเกณฑ์ และส่อไปในทางทุจริตไม่โปร่งใส ทำให้ราษฎรเกิดความรู้สึกต่อต้าน รวมทั้งก่อการประท้วง และจัดขบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ส่งผลให้การดำเนินการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ล่าช้ากว่ากำหนดการที่ตั้งไว้ ภาครัฐจึงปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการจัดการความขัดแย้งโดยตั้งคณะทำงานให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการประเมินค่าชดเชยโดยโปร่งใสและเป็นธรรม และจัดที่ดินให้ราษฎรทดแทนที่ดินเดิม ทำให้ราษฎรพอใจและยอมอพยพย้ายออกไป ซึ่งในการศึกษานี้ได้มีข้อเสนอแนะการจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทยไว้หลายประการ

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ (2543) ศึกษาเรื่องการจัดการความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับราษฎร กรณีศึกษาเขื่อนปากมูล เป็นการศึกษาแนวทางจัดการความขัดแย้งของรัฐ โดยใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีการจัดการความขัดแย้งรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลง โดยศึกษาจากการชุมนุมเรียกร้องของราษฎรที่ประสบปัญหาจากการก่อสร้างเขื่อนปากมูล ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งในกรณีดังกล่าวสืบเนื่องจากรัฐ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ไม่ได้ศึกษาผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยละเอียด ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำรงชีวิตของราษฎรในบริเวณปากแม่น้ำมูล จึงเกิดการชุมนุมเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ เช่น ค่าชดเชยในที่ดิน ค่าชดเชยในการสูญเสียอาชีพประมง การให้รัฐหยุดผลิตไฟฟ้าในเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายนเพื่อให้เกิดการ

ปรับตัวของสภาพแวดล้อมให้ใกล้เคียงกับก่อนที่จะมีการสร้างเขื่อน ราษฎรมีการชุมนุมเรียกร้องหลายครั้งตลอดระยะเวลา 11 ปี และรัฐมีพัฒนาการในการจัดการความขัดแย้งเริ่มจากท่าทีที่ไม่เข้าใจและไม่ยอมรับความคิดของราษฎร มาเป็นการยอมรับในที่ละเรื่องและดำเนินการแก้ไขทีละประเด็น จนเกิดแนวคิดใหม่ในการจัดการ โครงการของรัฐ เช่น การจ่ายค่าชดเชยที่เป็นต้นทุนทางสังคม การศึกษานี้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การศึกษาผลกระทบโครงการอย่างละเอียดถี่ถ้วนที่มีการคำนึงผลกระทบทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิต

ครุณี จงประสิทธิ์กุล (2544) ศึกษาเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้: กรณีศึกษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยผาหัง ผลการศึกษาพบว่าความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่เกิดขึ้นในชุมชนมีทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของทางราชการ และส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาวบ้านมากที่สุด คือ ความขัดแย้งในเรื่อง สิทธิในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้กับชุมชน ซึ่งมีสาเหตุพื้นฐานเกี่ยวข้องกับการใช้และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

แนวทางการลดความขัดแย้งในชุมชน คือ การจัดการทรัพยากรที่สานประโยชน์ระหว่างรัฐกับชุมชน โดยการส่งเสริมให้ชุมชนมีความรู้และร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากร ด้วยการนำแนวความคิดการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชน ให้ชุมชนได้ตัดสินใจจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างตนเอง

ปริสา สมภมิตร (2546) ศึกษาเรื่องการจัดการความขัดแย้งของชุมชนอันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนแหลมฉบังมีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยอดีต ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 คนในชุมชนมีวิถีชีวิตทางด้านประมงเป็นหลัก ทางการทำเรือต้องการใช้พื้นที่ในเขตชุมชนเพื่อก่อสร้างทำเรือแหลมฉบัง จึงได้มีนโยบายเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นที่มาของปัญหาความขัดแย้งระหว่างการทำเรือกับชาวบ้านแหลมฉบัง

จากการศึกษา สาเหตุของปัญหาความขัดแย้งระหว่างการทำเรือแหลมฉบังกับคนในชุมชนแหลมฉบังมาจากการกำหนดนโยบายการบังคับเวนคืนที่ดินของรัฐในรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down approach) โดยการทำเรือ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสิทธิชุมชนกับสิทธิของรัฐ ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นเมื่อการทำเรือใช้วิธีการสร้างวาทกรรมหรือการใช้อำนาจรัฐ

1. นโยบายบังคับเวนคืนที่ดินของรัฐ นโยบายการเวนคืนที่ดินหมู่บ้านแหลมฉบังมีความขัดแย้งมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดิน เพื่อนำที่ดินไปสร้างนิคมอุตสาหกรรม เมื่อ พ.ศ. 2516 ได้ยกพื้นที่การเวนคืนบริเวณวัดแหลมฉบังและบริเวณที่อยู่อาศัยของคนในชุมชนแหลมฉบัง เป็นพื้นที่สีเขียว

จากการเวนคืนที่ดิน แต่เมื่อปี พ.ศ.2520 ทางรัฐได้ออกพระราชบัญญัติการเวนคืน โดยรวมพื้นที่ที่รัฐได้ยกเว้นให้เป็นพื้นที่สีเขียวในครั้งแรก เอาไว้ด้วย นโยบายบังคับเวนคืนของรัฐมีผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการทำเรือและชาวบ้านแหลมฉบังได้โดยง่าย

2. ความขัดแย้งระหว่างการทำเรือและชาวบ้านรุนแรงขึ้นเมื่อรัฐโดยการทำเรือ ใช้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (top-down approach) การบังคับใช้กฎหมายเวนคืนดังกล่าว ละเลยการพิจารณาถึงรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และกรรมสิทธิ์ของรัฐที่ถือว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สาธารณะ

ในการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินไม่ได้มีการสำรวจอย่างรอบคอบ การออกกฎหมายเวนคืนที่ดินของรัฐไม่มีการใช้มุมมองของประชาชนในชุมชนเป็นส่วนร่วมของการเวนคืนที่ดิน คนในชุมชนมีความต้องการให้พื้นที่ในชุมชนแหลมฉบังมีความเป็นอยู่ในระบบวิถีชีวิตทางด้านประมง

การออกกฎหมายเวนคืนที่ดินควรจะมีการสำรวจในภาคสนามว่าการเวนคืนที่ดินพื้นที่บริเวณดังกล่าวนั้นสร้างความเดือดร้อนให้กับคนในชุมชนมากน้อยเพียงใด และมีแนวทางในการหาทางออก ในมุมมองของประชาชนในพื้นที่

จากสาเหตุดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ระหว่างชาวบ้านในชุมชนแหลมฉบังกับการทำเรือ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการเวนคืนที่ดิน ทางการทำเรือได้นำนโยบายไปปฏิบัติกับคนในชุมชนแหลมฉบัง โดยใช้แง่มุมมองของกฎหมาย และการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน จึงทำให้คนในหมู่บ้านแหลมฉบังรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการเวนคืนที่ดินของรัฐ

นโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐที่มาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเรื้อรังระหว่างการทำเรือแหลมฉบังกับคนในชุมชน และมีผลกระทบด้านลบต่อคนในชุมชนทางด้านเศรษฐกิจ ด้านการปกครอง ทางด้านกายภาพ

กระบวนการจัดการความขัดแย้งโดยการทำเรือใช้รูปแบบการใช้วาทกรรม คือการให้ข้อมูลเฉพาะส่วนที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหา หรือการว่าจ้างสื่อมวลชนทำการประชาสัมพันธ์ และการใช้กลไกของรัฐด้านการปราบปรามเพื่อให้คนในชุมชนออกจากพื้นที่ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

กระบวนการจัดการความขัดแย้งโดยชุมชน ใช้รูปแบบการจัดองค์กรชุมชนและการชุมนุมประท้วง ชาวบ้านในหมู่บ้านแหลมฉบังได้ต่อต้านนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง ชาวบ้านสามารถที่จะอาศัยอยู่ในพื้นที่เวนคืนของการทำเรือได้ มาจากปัจจัยสำคัญสองประการคือ การรวมตัวกันของชาวบ้านที่มาจากพื้นฐานความเป็นเครือญาติและระบบเศรษฐกิจที่ผูกพันกับทะเล

แนวทางในการแก้ไขปัญหานโยบายเวนคืนที่ดินคือ รัฐต้องเปลี่ยนกลยุทธ์ใหม่ โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งรัฐจะต้องเปิดรับมุมมองของประชาชน

วิทยา ปัญมาตย์ (2546) ศึกษาเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ป่า: กรณีศึกษาป่าสงวนแห่งชาติป่าแก่งกะฮาม อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า

1. สภาพปัญหาข้อขัดแย้งเกิดจากมีพระราชกฤษฎีกาประกาศเปลี่ยนแปลงแนวเขตอุทยานแห่งชาติภูพานทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติป่าแก่งกะฮาม ทำให้ที่ดินที่ราษฎรทำกินอยู่เดิมเรียกร้องสิทธิทำกิน โดยยื่นเรื่องผ่านหน่วยงานภาครัฐ การชุมนุมเรียกร้อง และการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่า ทำให้ภาครัฐจับกุมและดำเนินคดีกับราษฎรที่บุกรุก นอกจากนั้นภาครัฐยังได้ดำเนินการตั้งกองอำนวยการร่วมป้องกันการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติภูพาน เพื่อดำเนินการผลักดันราษฎรให้ออกไปจากพื้นที่ พร้อมกับดำเนินคดีกับกลุ่มผู้กระทำความผิด ราษฎรจึงได้ยื่นหนังสือถึงรัฐบาลขอให้ช่วยแก้ปัญหาโดยเร่งด่วน และได้ทุกเกล้าขวนขวายอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งรัฐบาลได้แก้ไขโดยมีสาระสำคัญคือให้ราษฎรกลับเข้าไปทำกินที่ดินเดิมจนกว่าจะแก้ไขปัญหาลแล้วเสร็จ และให้ยุติการข่มขู่คุกคามการจับกุมคุมขังทุกกรณี แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหของภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มี ความคืบหน้า ปัจจุบันคดีกรณีปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติแก่งกะฮามยังอยู่ในชั้นศาล และราษฎรยังมีปัญหาในสิทธิทำกินในพื้นที่ป่าอยู่เช่นเดิม

2. สาเหตุของปัญหาข้อขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าแก่งกะฮามมีดังนี้ 1)การรวมศูนย์การจัดการป่าไว้ที่ศูนย์กลาง 2)การใช้อำนาจรัฐในการจัดการป่า 3)การรับรู้และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อประชาชนและการใช้ป่าของประชาชน 4)ความจริงจังและความจริงจังต่อประชาชนในการแก้ไขปัญหา 5)ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่รัฐในการทำงานร่วมกับประชาชน 6)กฎหมาย นโยบายและการบริหารเพื่อสนับสนุนการจัดการป่า และ 7)ความเห็นแก่ตัวและความไม่รับผิดชอบของกลุ่มประชาชนและองค์กรประชาชนบางกลุ่ม

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งในการจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแก่งกะฮาม มีดังนี้ 1)ภาครัฐควรหันมาสร้างกฎหมายใหม่ในลักษณะบูรณาการเพื่อให้สามารถปลูกจิตสำนึกและสร้างแรงจูงใจทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชนและประเทศชาติ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ป่าในทุกขั้นตอน 2)รัฐบาลควรมีมาตรการกำหนดให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยมาก่อนการประกาศเป็นเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์มีสิทธิทำกินได้ และจัดสรรที่ดินให้กับชาวบ้านที่เดือดร้อน และ 3) รัฐบาลควรเร่งให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีสิทธิอันชอบธรรมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ป่าและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าได้ และควรกำหนดให้มีป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและศักยภาพของพื้นที่ป่าเป็นหลัก

วรการ เทพวัลย์ (2548) ศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตของประชาชนเขตลุ่มแม่น้ำจัน: ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่ต้นแม่น้ำจัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตคือ เพศ อาชีพ รายได้ ตำแหน่งทางสังคม สภาพที่อยู่อาศัย หนี้สิน เงินออม ทรัพย์สิน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนและความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาของชุมชน

อิจจราพร พินุลย์สมบัติ (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่อง เทคนิคการแก้ไขความขัดแย้งโดยใช้หลักสันติวิธี: ศึกษากรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมี 3 ประการ คือ

1. จากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการทำงานของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรของรัฐ ผู้ปฏิบัติงาน คือ ข้าราชการ ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ พนักงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนตามนโยบายของรัฐ บางครั้งการปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือตามนโยบายของรัฐนั้น อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน อาทิ การปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆของรัฐที่อาจมีความซับซ้อนและยุ่งยาก ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจหรือมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบที่วางไว้ทุกประการ หรือในบางกรังการปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่และขั้นตอนตามระเบียบกฎเกณฑ์ ต้องใช้ระยะเวลาที่เนิ่นนานแต่ประชาชนต้องการความรวดเร็วในการดำเนินการ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนได้ เพราะระหว่างที่รอให้การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆแล้วเสร็จนั้น ประชาชนอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น หรือประสบปัญหาความเดือดร้อนอย่างเร่งด่วนเพิ่มมากขึ้นก็เป็นไปได้

2. การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังที่กล่าวแล้วว่า ข้าราชการ ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ พนักงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้บริการประชาชนตามนโยบายของรัฐ การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือเลือกปฏิบัติ นอกจากถือว่าเป็นความผิดวินัยทางราชการแล้ว ยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชนผู้ซึ่งต้องการรับบริการด้วย จึงเป็นสาเหตุของประเด็นที่สร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอีกสาเหตุหนึ่งเช่นกัน

3. การปฏิบัติเกินอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ การที่มีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ก็เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปละเมิด ข่มขู่ หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน เป็นการรักษาดุลยภาพของอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติเกินกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด จะทำให้ดุลยภาพของอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยเสียไป อำนาจการปกครองอยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของ

รัฐ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน การปฏิบัติเกินอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงกลายเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เน้นหลักสันติวิธี ด้วยตระหนักว่าการแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งนั้น ไม่ควรจะก่อปัญหาใหม่ขึ้นมาอีกหรือขยายความรุนแรงให้รุนแรงออกไป ควรจะเป็นลดการเผชิญหน้า โดยทุกฝ่ายพอใจตามหลัก Win-Win Solution ซึ่งการจะแก้ปัญหาได้ต้องมีเทคนิควิธีการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพความเป็นจริง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้มีการใช้เทคนิคต่างๆเข้ามาเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหา ตั้งแต่เริ่มรับเรื่องร้องเรียนจนกระทั่งมีคำวินิจฉัย ได้แก่ การให้เกียรติทุกฝ่าย การเปิดโอกาสให้แสดงหลักฐานของแต่ละฝ่าย การให้ข่าวต่อสาธารณะ มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหามากกว่าการจับผิด รวมทั้งการแสวงหาแนวร่วมและเครือข่าย

ผลจากการใช้เทคนิคดังกล่าวทำให้สามารถสร้างประโยชน์ในการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทยได้ โดยเป็นการส่งเสริมคุ้มครองและป้องกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เป็นสื่อกลางในการสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเป็นกลไกในการเสนอและส่งเสริมระบบบรรณาภิบาล

ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาอย่างสันติวิธีตามเทคนิคข้างต้นก็คือ ผู้ร้อง หน่วยงาน ผู้ถูกร้อง และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ควรได้รับการพัฒนาส่งเสริม สร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการสนับสนุนซึ่งกันและกันในลักษณะเครือข่าย เพื่อให้การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการแก้ไขปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนอย่างสันติวิธี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นที่พึงของสังคมไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

วัชรินทร์ ศรีชุมพร (2552) ศึกษาวิจัยเรื่อง ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนชุมชน สะเทียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ต่อกรณีการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ผลการศึกษาพบว่า

1. ความเป็นมาและความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมาจากความต้องการของรัฐที่ให้มีการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น ทำให้มีความพยายามอพยพย้ายถิ่นฐานของประชาชนชุมชน สะเทียบ อีกทั้งยังเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

2. สาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ได้แก่

2.1 การผลักดันโครงการก่อสร้างแก่งเสือเต้นของรัฐ โดยไม่ยอมรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและความเข้าใจของประชาชนว่าการสร้างเขื่อนเป็นการทำลายทรัพยากรป่าไม้

2.2 พื้นที่ทำกินและพื้นที่ที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ที่รัฐจัดสรรให้กับประชาชน ไม่เหมาะสมกับการประกอบอาชีพ เนื่องจากมีปัญหาดินดื้อและมีดินลูกรังปะปน

3. ผลกระทบจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนคือการรวมตัวของประชาชน ชุมชนสะเอียบเพื่อคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นและการชะลอการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น

4. แนวทางการแก้ไขปัญหความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาพร้อมกับภาครัฐ การเจรจาและการยอมรับโดยสันติวิธี และการประนีประนอม

พิเชษฐ์ ทับแก้ว (2553) ศึกษาเรื่อง การศึกษาสาเหตุ ผลกระทบและแนวทางการบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมืองในชุมชน: กรณีศึกษาดำบลหนองบัว อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของความขัดแย้งทางการเมืองเกิดจากความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันของคนในชุมชน ซึ่งอาจเกิดจากการอบรมเลี้ยงดู ประสบการณ์ ระดับการศึกษา สภาพแวดล้อมและค่านิยมที่ถูกปลูกฝังมาในอดีต หรือค่านิยมทางการเมืองที่แตกต่างกัน รวมถึงการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกัน และความคับข้องใจของคนในชุมชนที่รู้สึกว่าได้ได้รับความยุติธรรมจากนโยบายทางการเมืองหรือแนวทางการพัฒนาที่ผู้นำชุมชนกำหนดขึ้น ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งทางการเมืองทำให้การบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นเกิดความล่าช้า ไม่ราบรื่น ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาชุมชนต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน ซึ่งหากไม่ได้รับความร่วมมือจากคนในชุมชน ย่อมทำให้ชุมชนนั้นมีการพัฒนาที่ล่าช้า ขาดความเจริญ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ชุมชนจึงขาดความเข้มแข็ง ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คนในชุมชนเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ขาดความสามัคคี เกิดความแตกแยก และมีผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่มีต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น ซึ่งแนวทางในการบริหารจัดการความขัดแย้งทางการเมืองนั้นแบ่งเป็น 1)การป้องกันความขัดแย้ง ซึ่งเป็นวิธีการเข้าพบปัญหา คาดคะเนล่วงหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกลยุทธ์หรือวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การสร้างความเข้าใจที่ตรงระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคประชาชน โดยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ยอมรับความคิดที่แตกต่าง ปลูกฝังให้คนในชุมชนมีคุณธรรม จริยธรรม โดยร่วมกับวัดจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณธรรม จริยธรรมอย่างสม่ำเสมอ ให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแก่คนในชุมชนอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่งเสริมให้คนในชุมชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถใช้วิจารณญาณคิดวิเคราะห์ข้อมูล ข่าวสารทางการเมืองที่ได้รับอย่างมีเหตุผล และ 2)การแก้ไขความขัดแย้ง อาจทำได้โดยการใช้อำนาจ การ

ประนีประนอม และการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งการแก้ไขปัญหาร่วมกันจะเป็นวิธีการที่ผู้นำนำมาใช้มากที่สุด นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งหน่วยงาน/องค์กรในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เจรจาไกล่เกลี่ยความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในชุมชน

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยยังพบว่า กลไกและวิธีการที่ผู้นำท้องถิ่นใช้ในการจัดการความขัดแย้งให้คลี่คลายไป บางปัญหาที่สามารถคลี่คลายให้หมดสิ้นไป แต่บางปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ในระดับหนึ่ง แต่ความขัดแย้งก็ยังคงอยู่ ผู้นำท้องถิ่นและคนในชุมชนจึงต้องร่วมมือกันใช้ภูมิปัญญาที่เกิดจากการรับรู้ การเรียนรู้ ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และนำมาใช้ในการจัดการความขัดแย้งในชุมชนที่เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นไปในรูปแบบของการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งได้อย่างแท้จริง

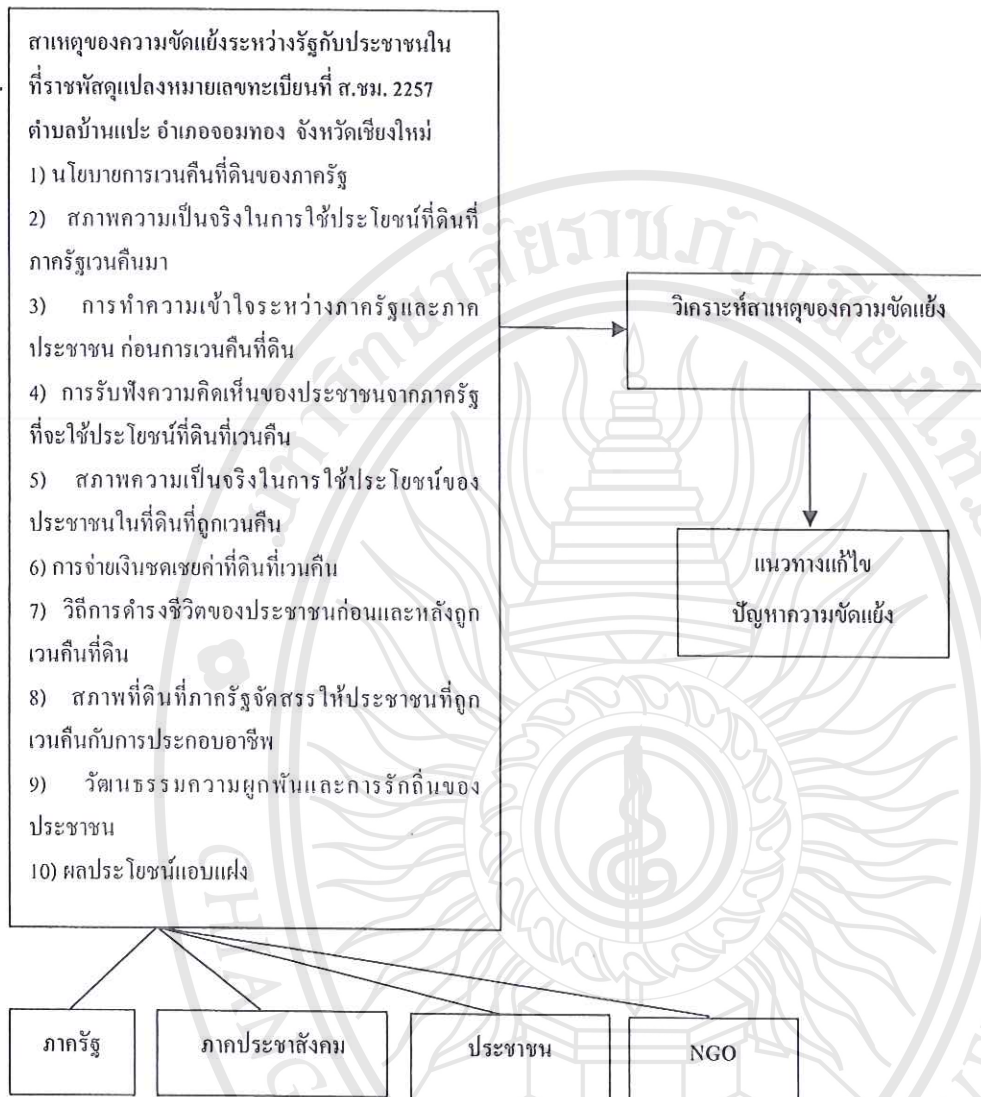
กรอบความคิดทางทฤษฎีในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็นกรอบความคิดทางทฤษฎีในการวิจัย ดังนี้

1. ทฤษฎีความขัดแย้งของ Karl Marx (1961)
2. ทฤษฎีความขัดแย้งของ Ralf Dahrendorf (1963)
3. ทฤษฎีความขัดแย้งของ Max Weber (1968)
4. ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของ John M. Cohen and Norman T. Uphoff (1980)
5. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ.2500
6. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518
7. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง ตำบลหางดง อำเภอฮอด ตำบลบ้านแอ่น ตำบลท่าเดื่อ ตำบลมีดกา อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลก้อ อำเภอถ้ำปูน พ.ศ. 2502
8. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552
9. ตัวแบบชนชั้นนำของ Thomas R. Dye (1984); James E. Anderson (1994); Nicholas Henry (1955)
10. ผลงานวิจัยของมนตรี ดันเสีรสกุล (2541) เรื่องการจัดการความขัดแย้งในปัญหาการถือครองที่ดินสาธารณะประโยชน์ของราษฎรในโครงการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
11. ผลงานวิจัยของบุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ (2543) เรื่องการจัดการความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับราษฎร กรณีศึกษาเขื่อนปากมูล

12. ผลงานวิจัยของครุณี จงประสิทธิ์กุล (2544) เรื่องความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ป่าไม้ กับชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่าไม้: กรณีศึกษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าดอยผาช้าง
13. ผลงานวิจัยของปริสา สมภมิตร (2546) เรื่องการจัดการความขัดแย้งของชุมชน อันเนื่องมาจากนโยบายการเวนคืนที่ดินของรัฐ: กรณีศึกษาชุมชนแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี
14. ผลงานวิจัยของวิทยา ปัญจมาตย์ (2546) เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง ในการจัดการพื้นที่ป่า : กรณีศึกษาป่าสงวนแห่งชาติป่าแก่งกะอาม อำเภอสมเด็จ จังหวัดกาฬสินธุ์
15. ผลงานวิจัยของอัครพร พิณบุษย์สมบัติ (2548) เรื่องเทคนิคการแก้ไขความขัดแย้ง โดยใช้หลักสันติวิธี : ศึกษากรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไทย
16. ผลงานวิจัยของวัชรินทร์ ศรีชุมพร (2552) เรื่องความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ชุมชนสะเอียบ อำเภอสอง จังหวัดแพร่ ต่อกรณีการก่อสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น

กรอบความคิดในการวิจัย



ภาพที่ 2.17 กรอบความคิดในการวิจัย