

บทที่ 2

แนวคิดเชิงทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สถานะแห่งการดำรงอยู่หรือจากไปของบ่อนการพนันในสังคมไทยนั้น ยังคงเป็นประเด็นที่มีความคลุมเครือมาโดยตลอด เพราะในทางนิตินัยสังคมไทยไม่ให้การยอมรับ จึงควบคุมมิให้มีการลักลอบเล่นพนันกับในบ่อนอย่างเป็นทางการมาตั้งสมัยรัชกาลที่ 5 ดังจะเห็นได้จากการคงกฎหมายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 ที่ตราขึ้นในสมัยรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาเอาไว้อย่างเหนียวแน่น แต่ในทางพฤตินัยกลับมีการลักลอบเล่นการพนันในบ่อนมาโดยตลอด และในยุคปัจจุบันพัฒนามาเป็นบ่อนขนาดใหญ่ที่เรียกกันว่า “คาสิโน” ซึ่งนิยมตั้งขึ้นตามแนวชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านที่ติดกับไทย เพราะรัฐบาลเหล่านั้นเห็นถึงอุปสงค์ของนักพนันชาวไทย จึงอนุญาตให้เอกชนไทยและชาติอื่นๆ เข้าไปรับสัมปทานเปิดคาสิโนกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลไทยก็มีแนวคิดที่จะก่อรูปนโยบายคาสิโนกฎหมายขึ้นในสมัยรัฐบาล พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ และหวนกลับมามีความเข้มข้นและมีความชัดเจนอีกครั้งในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้ใช้ความพยายามในการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสิโนตามกฎหมายขึ้นมา ด้วยมีปัจจัยบางประการที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลจนนำไปสู่การผลักดันนโยบายนี้ โดยรัฐบาลใช้พยายามในรูปแบบต่างๆ เพื่อที่จะสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้น จากการก่อรูปให้กับนโยบายคาสิโนตามกฎหมายให้เป็นรูปธรรม โดยให้สังคมลดกระแสการต่อต้านลง และสร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อที่จะทำให้รัฐบาลสามารถผลักดันนโยบายคาสิโนตามกฎหมาย ให้ได้เป็นผลสำเร็จอย่างตลอดรอดฝั่ง

ขณะเดียวกันนักบริหารสังคมได้ประกาศจุดยืนต่อประเด็นทางสังคม ในสิ่งที่พึงกระทำคือการทบทวนบทบาทหน้าที่ และฐานคิดของนักบริหารสังคม ให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ ด้วยการประมวลการดำเนินนโยบายคาสิโนตามกฎหมายจากนานาประเทศ เพื่อทำความเข้าใจพลวัตรของนโยบายบ่อนคาสิโนตามกฎหมายจากสังคมโลก แล้วนำองค์ความรู้ที่ได้รับมาทำความเข้าใจการก่อตัวของนโยบายบ่อนการพนันตามกฎหมายในสังคมไทย ผนวกด้วยการวิเคราะห์จากมุมมองทางสหวิทยาการ (Interdisciplinary) อันประกอบไปด้วยศาสตร์ต่างๆ ที่ได้ให้คำอธิบายและทำการวิเคราะห์การพนัน จึงจะทำให้ นักบริหารสังคมมองเห็นประเด็นทางสังคมนี้ได้อย่างกว้างขวาง เพื่อที่จะนำองค์ความรู้ดังกล่าว มาประเมินถึงผลกระทบสังคมไทย ก่อนที่จะทำการตัดสินใจและประกาศจุดยืนของวิชาชีพออกมา จนนำไปสู่การขับเคลื่อนสังคมไทยให้เป็นไปตามความประสงค์ด้วยวิธีการต่างๆ ที่สอดคล้องกับจุดยืนของนักบริหารสังคมที่ได้ประกาศไว้กับสาธารณชน

โดยนำเสนอในแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการก่อรูปนโยบายบ่อนคาสีในกฎหมายดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการบริหารสังคม
2. การบริหารงานนโยบายสวัสดิการสังคม
3. แนวคิดและทฤษฎีที่อธิบายสถานะแห่งบ่อนคาสี
4. แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ
5. การพนันในมุมมองทางสังคมศาสตร์

แนวคิดการบริหารสังคม (Social Administration)

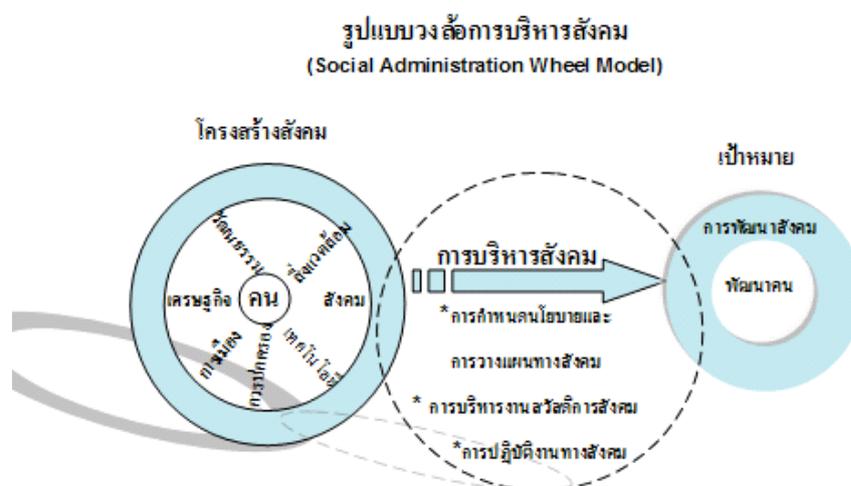
การบริหารสังคม คือ กระบวนการในการจัดการที่จะทำให้มนุษย์มีคุณภาพชีวิตที่ดี ส่วนสังคมก็มีความร่มเย็นเป็นสุข และมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยนักบริหารสังคมจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดกิจกรรม โครงการ นโยบาย และแผนงาน เพื่อส่งเสริมความเป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์ และมีสมดุลกันทั้งในทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญา มีความมั่นคงทางความคิด เพราะมีการศึกษาดี มีสุขภาพดี ใช้ชีวิตอย่างมั่นคง มีบ้านอยู่อาศัย มีงานทำและรายได้ ตลอดจนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมีการพักผ่อนหย่อนใจ มีการจัดบริการสังคมทดแทนตามความจำเป็น เพื่อให้ดำรงชีวิตด้วยศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งองค์ประกอบของการทำงานของงานการบริหารสังคมนั้น ครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของคน สังคม และสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ในระดับมหภาคจนถึงระดับจุลภาค ด้วยการบูรณาการ หลักการ วิธีการ กระบวนการของนโยบายสังคมและการวางแผนสังคม (Social Policy and Planning) การบริหารงานสวัสดิการสังคม (Social Welfare Administration) และการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ (Social Work Practice) โดยใช้กลยุทธ์และวิธีการในการพัฒนาอย่างหลากหลายมุมมอง แต่มีเป้าหมายสูงสุดร่วมกันก็คือ ความสุขของประชาชน (People's Happiness) และความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนของสังคม (Social Growth and Stability)

หน้าที่ของนักบริหารสังคมจึงการในการผลักดันนโยบายทางสังคมที่ดี ให้สอดคล้องกับความต้องการทางสังคม โดยมีการบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาล (Good Governance) มีการจัดระบบการบริการสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (ทัศนีย์ ลักษณะภิกษินชัช, 2548, น. 101-105) ส่วนในรูปแบบของการบริหารสังคมนั้นไม่สามารถกำหนดได้อย่างเป็นสูตรสำเร็จ เพราะการบริหารสังคมเป็นการทำงาน ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของคน และสังคมที่มีความเป็นพลวัต การ

บริหารสังคมจึงต้องใช้กลไกการบริหารที่มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์และเวลา จึงจำเป็นต้องพัฒนาองค์ความรู้ให้มีความแน่นชัดและเผยแพร่ให้เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม และกระตุ้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในทิศทางที่กำหนด เพื่อประโยชน์ต่อคนและส่วนรวม ในขอบเขตของการบริหารสังคมที่ครอบคลุมองค์ประกอบของโครงสร้างสังคมที่เกิดจาก โดยใช้กลยุทธ์ของการกำหนดนโยบายและการวางแผนทางสังคม การบริหารงานสวัสดิการสังคม และการปฏิบัติการทางสังคม ที่ต่างร่วมกันบูรณาการเพื่อการพัฒนาสังคมและการพัฒนาคนอย่างเป็นปกติสุข (Peace) และบนพื้นฐานแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) และผดุงความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

แผนภาพที่ 2.1

รูปแบบวงล้อการบริหารสังคม



ที่มา: ทศนีย์ ลักษณะนาภิชนชัช. (2548). *การบริหารสังคมกับโครงสร้างสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ ก๊อปปี้, น. 104.

จากแผนภาพที่เปรียบให้เห็นวงล้อแห่งการบริหารสังคม ที่เผยให้เห็นถึงจุดยืนของการบริหารสังคมที่บูรณาการและประยุกต์ใช้ความรู้ในหลักการและวิธีการของการกำหนดนโยบายและการวางแผนทางสังคม การบริหารงานทางสังคมและการปฏิบัติการทางสังคมเข้าเป็นหนึ่งเดียวกันในการจัดการกับปัญหาสังคมที่เป็นเป้าหมาย ทั้งนี้โดยหลังจากได้ทำการศึกษาโครงสร้างสังคมจนเข้าใจในทุกองค์ประกอบแล้วในทุกมิติ ได้แก่ เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม ที่เป็นแกนของโครงสร้างสังคมที่ทุกมิติต้องมีความสมดุลกัน จึงจะทำให้วง

ลือการบริหารสังคมขับเคลื่อนไปได้ หากส่วนใดพัฒนาไม่ทันส่วนอื่นก็ให้ความสำคัญกับส่วนนั้น ที่จะต้องทุ่มเทน้ำหนักกับการบริหารสังคมส่วนนั้นเพื่อสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นก่อน จึงจะสามารถนำพาสังคมทั้งหมดก้าวไปสู่ระดับการพัฒนาทั้งคนและสังคมโดยรวม เพราะการพัฒนาแบบให้ความสำคัญกับมิติใดมิติหนึ่งมากเกินไป จะทำให้วงล้อของการพัฒนาบิดเบี้ยวจนทำให้การขับเคลื่อนสังคมเกิดความยากลำบาก อีกทั้งยังเป็นอันตรายต่อคุณภาพชีวิตของคน ซึ่งเป็นศูนย์กลางของสังคม ดังนั้นนักบริหารสังคมจึงต้องเลือกวิธีการบริหารที่ดีที่สุด (Best Practice) ที่จะนำมาซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมของสังคม มิใช่ส่วนตนหรือพรรคพวก

การบริหารงานนโยบายสวัสดิการสังคม (Social Welfare Administration)

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) หมายถึงระบบการจัดบริการทางสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน การแก้ปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและเป็นมาตรฐาน ทั้งด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และการบริการทางสังคม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการมีส่วนร่วม ในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ (ทัศนีย์ ลักษณะภาชินชัช, 2548, น. 137-138) ที่จะทำให้คนในชาติมีความ “อยู่ดีกินดี” (Well being) นั่นเอง อีกทั้งยังมีความหมายในสองมิติ คือมีตั้งแต่ระดับแคบที่หมายถึง บริการที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบปัญหาทางสังคม ไปจนถึงในระดับกว้างที่หมายถึง การให้บริการสังคมที่มุ่งตอบสนองความต้องการของสมาชิกในสังคม (มาริสสา ภูเพ็ชร, 2532) และนอกจากนั้นยังปรากฏว่าสวัสดิการสังคมที่นานาประเทศต่างเลือกใช้ใช้นั้นมีลักษณะคล้ายกันที่เปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่อยู่ด้วยกัน คือ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและวิธีบริการทำงานที่แตกต่างกัน แต่มีปลายทางเดียวกันคือ การพัฒนาสมาชิกในสังคมให้อยู่ภายใต้ระบบที่มั่นคง (Social Security) ซึ่งล้วนมีปัจจัยจากสถาบันการเมือง สถาบันเศรษฐกิจ และสถาบันสังคมที่แตกต่างกันไปตามภูมิหลังมาเป็นตัวกำหนดอีกที (Donnision, 1961; Hugman, 1998; Timuss, 1974, อ้างถึงใน ทัศนีย์ ลักษณะภาชินชัช, 2545, น. 23-25) สรุปหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการสังคม

1. ความต้องการพื้นฐาน การจัดสวัสดิการจะต้องคำนึงถึงปัญหา ความจำเป็น และความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ เป็นสำคัญ ได้แก่ ความต้องการทางกายภาพ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการเป็นเจ้าของและความรัก ความต้องการการมีชื่อเสียง และความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิต

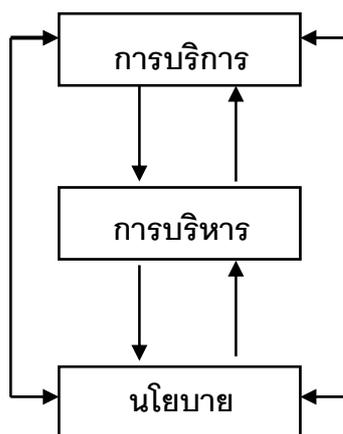
2. สิทธิและความรับผิดชอบ การจัดสวัสดิการสังคมเป็นสิทธิของประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐที่มีสิทธิจะได้รับบริการทางสังคมจากรัฐ เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข มีความมั่นคงทางสังคม ซึ่งรัฐอาจกำหนดมาตรฐานการบริหารสังคม ระบบภาษี การอุดหนุน และสร้างแรงจูงใจ

3. ความเสมอภาคและความยุติธรรม การจัดสวัสดิการที่ดีควรคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนทุกคนในฐานะพลเมืองของรัฐโดยไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ถูกตัดโอกาสเข้าถึงสิทธิ

นักวิชาการทั้งชาวต่างประเทศและชาวไทยต่างได้นิยามถึงขอบเขตของงานสวัสดิการสังคมซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมว่า เป็นงานที่มุ่งช่วยเหลือประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตทั้งใน “ยามปกติ” และ “ยามประสบปัญหา” ซึ่งการให้ความช่วยเหลือนั้นก็มียหลายรูปแบบที่คล้ายคลึงกันทั้งที่เป็นตัวเงิน (cash) สิ่งของ (kinds) การดูแล (care) และการให้บริการ (services) โดยมีองค์ประกอบของกิจกรรมในด้านต่างๆ ได้ที่ดำเนินออกไป ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การประกันรายได้ การจ้างงาน และการบริการสังคม (ยุพา วงศ์ไชย, 2534, น. 14) สวัสดิการสังคมเป็นผลสัมพันธ์กับโครงสร้างสังคม รวมทั้งระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ และหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่างมุ่งทำความเข้าใจกลไก กระบวนการจัดการบริการ และอิทธิพลของระบบการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีอำนาจต่อการกำหนดนโยบายสังคม

แผนภาพที่ 2.2

ความสัมพันธ์ในระบบสวัสดิการสังคม



ที่มา: ยุพา วงศ์ไชย. *ทฤษฎีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2534.

สังคมไทยนั้นได้เริ่มดำเนินการพัฒนาระบบสังคม ภายหลังจากระบบเศรษฐกิจในยุค
 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้เชิญธนาคารโลก ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสหรัฐอเมริกาด้วย
 วัตถุประสงค์ให้ฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจประเทศต่างๆ จนได้มีการเสนอข้อมูลวิเคราะห์ถึงสภาพ
 ปัญหาและแนวทางในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเห็นว่าควรเน้นการ
 แข่งขันเสรี จึงได้ออกพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเมื่อปี 2502 และได้มีการประกาศใช้
 แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แห่งชาติฉบับแรก (ปี 2504 -2509) และได้ดำเนินการวางแผนเรื่อยมาจนถึง
 ปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 แต่ละฉบับก็มีลักษณะ
 และสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ และผลปรากฏว่าการพัฒนาของประเทศไทยใน
 ระยะเวลา 4 ทศวรรษที่ผ่านมาเกิดปัญหาสังคมตามมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จึงเป็นภาระ
 ของรัฐที่จะต้องจัดสวัสดิการสังคมมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งรวมไปถึงการพนัน ที่ถูกเชื่อมโยงไว้
 กับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเหนียวแน่น โดยเฉพาะภายหลังจากการที่รัฐตั้งกองสลาก
 มาทำหน้าที่แทนตั้งแต่ปี 2482

แนวคิดและทฤษฎีที่อธิบายสถานะแห่งบ่อนคาสิโน

ความเป็นมาของการพนัน

มนุษย์กับสัตว์ล้วนเกิดเติบโต และสิ้นชีวิต อยู่บนโลกใต้นี้มายาวนานนับหลายพันปี แต่
 สิ่งหนึ่งที่ทำให้มนุษย์ต่างจากสัตว์ก็คือ *วัฒนธรรม* (Culture) อันเป็นสิ่งที่สังคมของมนุษย์ได้
 ช่วยกันประดิษฐ์คิดค้นกิจกรรมทางสังคมขึ้นมาและร่วมกันยึดถือเอาว่าเป็นเอกลักษณ์ จึงได้
 ร่วมกันถ่ายทอดสู่ชนรุ่นหลัง *การพนัน* (Gambling) เป็นหนึ่งในกิจกรรมทางสังคมเพียงสองสาม
 อย่างที่เกิดขึ้นในแทบทุกวัฒนธรรม และทุกช่วงเวลาในประวัติศาสตร์ เพราะหลักฐานปรากฏใน
 สังคมมนุษย์กว่าสี่พันปีก่อน เช่น การเล่นพนันของชาวจีนที่สืบค้นกลับไปได้ถึงมากกว่า 4,000 ปี
 พวก Hittites ที่เล่นพนันแข่งม้าไม่ต่ำกว่า 4,000 ปี มีหลักฐานทางโบราณคดีพบว่า ชาวเอเชียและ
 ชาวอาหรับใช้เหรียญเป็นเครื่องมือเพื่อตัดสินปัญหามากกว่า 2,000 ปี ชาว Crete มีการเล่นการ
 พนันมาเกินกว่า 1,800 ปีก่อนคริสตกาล ที่อียิปต์ 1,600 ปีก่อนคริสตกาล ในสังคมยุคก่อน
 ทูนิยม (Pre – capitalist societies) เช่นที่ บาห์ลี จีน อัฟริกา และชุมชนอะบอริจินในออสเตรเลีย
 ล้วนแต่มีการเล่นพนันมาตั้งแต่เดิม และเล่นกันในงานที่เกี่ยวข้องกับพิธีกรรมทางศาสนา แต่การ
 พนันที่ว่านั้นมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจโดยตรงเพียงเล็กน้อย (McMillen, 1996, p. 6)

รัฐบาลหรือองค์กรเพื่อสังคมจำนวนมากทั้งในอดีตและปัจจุบันต่างตระหนักถึงศักยภาพในการหารายได้ของการพนันเพื่อสนับสนุนกิจการสาธารณะและทางสังคม แม้การพนันจะเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ทุกคนรู้จักกันดี แต่การวินิจฉัยว่าสิ่งใดหรือกิจกรรมใดเป็นการพนันอาจไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะต้องคำนึงถึงบริบททางสังคม และบริบทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพนัน

การพนันเป็นแขนงหนึ่งของวิชาสังคมศึกษา ที่เริ่มรู้จักช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผู้เชี่ยวชาญมุ่งอธิบายปรากฏการณ์นี้ เช่น นักสังคมวิทยา นักจิตวิทยา นักเศรษฐศาสตร์ และนักอาชญาวิทยา องค์ความรู้จึงมีความหลากหลายไปตามสมมติฐาน วิธีการศึกษา ประเด็นที่ศึกษารวมไปถึงมุมมองทางทฤษฎี (Theoretical Perspective) ที่ต่างกันไปตามบริบททางวัฒนธรรม ซึ่งความเข้าใจเหล่านี้จะนำไปสู่การตัดสินใจทางนโยบายการพนันว่าสถานพนันควรขยายตัวหรือไม่ และกฎหมายหรือการควบคุมการพนันชนิดใดเป็นสิ่งจำเป็น คำอธิบายเกี่ยวกับการพนันถูกรอบด้วยทฤษฎีปทัฏฐาน (Normative Theories) ที่มีลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของสังคมศาสตร์แนวเสรีนิยม (Liberalism) ขณะที่นักสังคมศาสตร์ศึกษาปัญหาการพนันโดยเน้นไปที่การสังเกตพฤติกรรมส่วนบุคคลแทนที่จะทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น แต่ไม่สังเกตว่าการพนันในปัจจุบันมิได้ถูกกำหนดโดยการกระทำของบุคคล แต่ถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นแบบทุนนิยมและกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจการเมืองต่างๆ โดยมีบุคคลเป็นตัวเชื่อมโยง สามารถประมวลได้ดังต่อไปนี้ (McMillen, 1996, อ้างถึงใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2546, น. 7-30)

1. ทฤษฎีการพนันแบบดั้งเดิม (Conventional Views)

เป็นผลงานวิจัยของนักสังคมวิทยา จิตวิทยา เศรษฐศาสตร์ และอาชญาวิทยา ในทศวรรษที่ 1970-1980 มีสมมติฐานรวมกันหลายอย่าง เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการพนันและสังคมโดยไม่มีข้อยกเว้น การศึกษาการพนันสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองล่าช้าเพราะอิทธิพล 3 ประการที่มีผลต่อวิธีการและเนื้อหาการวิเคราะห์

1. อิทธิพลอนุรักษ์นิยม ของความเชื่อทางศีลธรรมมีผลเป็นอย่างมากต่อการค้นคว้าทางวิชาการสมมุติฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างศีลธรรมและกฎหมายการทำงาน และการพักผ่อน การผลิตและการบริโภคการเมืองและเศรษฐศาสตร์ อดีตและปัจจุบันได้ ทำให้เกิดวิธีการวิเคราะห์ การพนันแบบอนุรักษ์นิยมที่ยืนยันว่าสิ่งที่มีมาแต่เดิมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

2. วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ (Positivist) ที่มีบทบาทครอบงำในสมัยหลังสงครามและยึดมั่นในสมมุติฐานการดำรงอยู่ของความจริง (รูปธรรม) ที่ปราศจากอคติได้ก่อให้เกิดวิธีการศึกษาที่ไม่สนใจสิ่ง (นามธรรม) ที่สะท้อนความจริงซึ่งเท่ากับเป็นการปิดบังตัวเองจากแนวคิดสถานะทางกฎหมายของการพนันในทางการเมืองและสังคม

3. การคิดค้นทฤษฎีหรือคำอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์ส่วนใหญ เห็นห่างจากประวัติศาสตร์ ของการเมืองในการพนันและความสัมพันธ์ทางสังคม ทำให้การเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของการพนันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องสนใจที่มาที่ไปนอกจากนี้การศึกษาการพนันสมัยปัจจุบันเพื่อให้รู้ลักษณะพิเศษทางสังคมและประวัติศาสตร์ของการพัฒนานโยบายหรือการให้คำให้ คำอธิบายอย่างเพียงพอเกี่ยวกับความเป็นพหุชนที่เพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมก็มีน้อยมาก เนื่องจากไม่มีการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางทฤษฎี

ทฤษฎีการพนันแบบดั้งเดิมถูกโจมตีว่าไม่สามารถจะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้มากนัก เพราะมีจุดอ่อนที่สำคัญร่วมกันคือ

1. ยึดถือว่าการพนันเป็นสิ่งคงที่ตลอดกาลและมีอยู่แบบเดี่ยวโดยไม่มีความผิดแผกแม้แต่น้อย หรือโดยไม่ต้องสนใจพลังทางการเมืองและศีลธรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นสิ่งกำหนดค่านิยม

2. ยึดกับปรัชญาการศึกษาแบบเสรีนิยม ซึ่งเป็นสิ่งจำเพาะต่อการพัฒนาทางสังคมและประวัติศาสตร์ของทุนนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งลัทธิปัจเจกชนนิยม และการใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจซึ่งในความเป็นจริงการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับการพนันเกี่ยวโยงกับปฏิฐาน (Norms) ทางการเมืองและสังคมที่ปรากฏและความหวั่นไหวในระเบียบวินัย

3. เชื่อว่าการพนันเป็นปัญหาของการควบคุมทางสังคมและการบริหาร ดังจะเห็นได้จากประเทศออสเตรเลียซึ่งการพนันได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางแต่ การโต้แย้งเกี่ยวกับศีลธรรมและสถานะทางกฎหมายของการพนัน มักจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคม

4. มีมุมมองเหมือนนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ที่แยกการวิเคราะห์การเมืองและเศรษฐกิจออกจากกันโดยเด็ดขาดและถือว่าแนวคิดด้านวัฒนธรรมเป็นเพียงการสะท้อนสภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้ถือว่าการพนันเป็นการพักผ่อน (Leisure) เป็นกิจกรรมทางสังคมที่แยกจากการทำงานและการผลิต

5. ถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่ไม่มีที่มาที่ไป (A historical) หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงไม่สนใจพลวัตของโครงสร้างและกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน

6. ใช้วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ (Positive Approach) ในการวิจัยซึ่งยึดติดกับลักษณะภายนอกของความสัมพันธ์ระหว่างสังคมและเศรษฐกิจการเมืองในการพนันราวกับว่ามันเป็นจริง

7. พวกเขาประสบปัญหาการยึดสังคมตัวเองเป็นศูนย์กลาง (Ethnocentrism) และทำให้แย้งคือการไม่มีมุมมองเปรียบเทียบโดยตรงไปตรงมาระหว่างบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมที่ต่างกัน

8. ปรัชญาการศึกษาของพวกเขาขาดลักษณะวิภาษวิธี (Dialectical) ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์ต่างๆ ในการพนัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น ทุน และรัฐ หรือระหว่างประชาชาติกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งวิธีการศึกษาวิเคราะห์การพนันแบบดั้งเดิม ก่อให้เกิดความโน้มเอียงด้านวิธีการและมีความเกี่ยวเนื่องกันสองประการคือ หน้าที่นิยม (Functionalism) และประจักษ์นิยม (Positivism) การศึกษาส่วนใหญ่มีลักษณะหน้าที่นิยม (Functionalism) ไม่โดยตรงก็โดยอ้อม จากการเน้นที่ความสงบเรียบร้อยของสังคมการศึกษาในแนวหน้าที่นิยมให้ความสนใจกับผลกระทบของการพนันที่มีต่อสังคมบทบาทของการพนันในการเสริมและขยายค่านิยมของสังคมและทิศทางและการปรับตัวของการพนันให้ เข้าสู่สถาบันทางสังคมอื่นๆ

2. การพนันในฐานะปัญหาของสังคม (Gambling as a social problem)

การวิจัยจำนวนมากยังคงให้การยอมรับไม่มากนักเกี่ยวกับสมมติฐานในแง่ลบและการมีกฎหมายห้ามการพนันที่ได้ปรากฏขึ้นในโลกตะวันตกสมัยก่อนสงครามมี 3 รูปแบบที่สำคัญ

1. นักเสรีนิยมตั้งสมมติฐานว่าตัวกำหนดพื้นฐาน (Fundamental Determinant) ของการเล่นการพนันคือทางเลือกส่วนตัว การปรับรูปแบบให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมายไม่มีผลอะไรต่อสภาพสังคม พื้นฐานความเชื่อนี้คือความเข้าใจว่าการพนันเป็นมุมหนึ่งของการเล่น

2. นักอนุรักษนิยมเห็นว่าเนื่องจากการพนันแตกต่างจากกิจกรรมยามว่าง (Leisure) อื่นๆ ในแง่ของศีลธรรมและจรรยาบรรณ จึงตั้งสมมติฐานว่าการพนันเป็นหรืออย่างน้อยที่สุดก็มีศักยภาพที่จะเป็น “ปัญหาสังคม” ซึ่งจำเป็นต้องมีการควบคุมการนำเสนอการพนันในเชิงลบและในเชิงตำหนิตลอดจนการยอมรับการอ้างของรัฐที่มีอำนาจและเครื่องมือดำเนินการในการกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของการพนันในสังคมล้วนอยู่บนพื้นฐานทางความคิดร่วมกันเกี่ยวกับผลเสียที่เป็นไปได้จากการพนัน จุดกำเนิดของการประนามการพนันอย่างกว้างขวางเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน แต่ที่สำคัญน่าจะมาจากความเชื่อทางศาสนาวิธีศึกษาแบบนี้มาจากความคิดที่ยึดถือกันอย่างกว้างขวางสมัยหลังสงครามซึ่งเป็นระยะที่มีการสร้างอุตสาหกรรมใหม่ที่ถือว่าการพนันเป็นความพยายามของนักพนันที่จะหาเงินอย่างง่าย ๆ

3. นักปฏิรูปสังคมที่ศึกษาการพนันและผลกระทบภายใต้กรอบศีลธรรม สะท้อนความหมายของการพนันตามกฎหมายและความพยายามในการกีดกันในขณะนั้น ได้ตีความหมายของการพนันทั้งทางกฎหมายและการเมือง รวมทั้งผลที่ตามมาในแง่ของความไม่สงบเรียบร้อย อาศัยการเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดทางสังคมวิทยา การใช้เหตุผลและการควบคุมทางสังคมของนโยบายปัจจุบันเป็นพื้นฐานการเสนอแนวคิดการพนันที่ถูกหรือผิดกฎหมาย ความผิดปกติ และพฤติกรรมที่ปกติ

การศึกษาทางสังคมวิทยาเกี่ยวกับพนันเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปี 1960 และ 1970 ทั้งในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเริ่มปรากฏให้เห็นการเติบโตของการทำทนายกฎหมายที่ห้ามเล่นการพนันในขณะที่สังคมวิทยาเริ่มเป็นสาขาวิชาหนึ่งที่ได้ กำหนดให้ “นักพนัน” เป็นหัวข้อหนึ่งของการศึกษา ซึ่งทำให้แยกการศึกษาการพนันออกจากการวิจัยอื่นๆ รวมทั้งจากทฤษฎีความสัมพันธ์ทางสังคม แต่ใช้แง่มุมบางประการของทฤษฎีการควบคุม (Control Theory) เข้ามาแทนการเชื่อมโยงทางโครงสร้างระหว่างการพนันและเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจสังคมได้ ถูกสร้างขึ้นโดยผ่านปัจจัยต่างๆ ที่แสดงถึงความตกต่ำของพฤติกรรมที่ใช้เหตุผลและมาตรฐานทางด้านศีลธรรม การที่นักสังคมศาสตร์ให้การยอมรับนิยามของการถูกกฎหมาย แสดงว่าพวกเขาให้ความสนใจเฉพาะพฤติกรรมทางด้านอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการพนันที่ผิดกฎหมายเท่านั้นในอเมริกา การประนามการพนันทั้งในด้านของกฎหมาย และศีลธรรมมักเพิ่มด้วยข้อกล่าวหาว่าการพนันมีการโยงใยกับอาชญากร โดยเฉพาะนักจิตบำบัดได้เชื่อมโยงอาชญากรรมไว้กับการติดพนันว่าเป็นภัยคุกคามสังคม แต่การขยายตัวของพนันที่ถูกกฎหมายในสมัยปี 1980 ได้แยกผู้เล่นการพนันเพื่อการบันเทิง และผู้ติดพนันออกจากกัน

ในประเทศอื่นมีความคลุมเครือเหล่านี้และนโยบายกีดกันปรากฏอยู่ในรูปแบบวัฒนธรรมที่แตกต่างกันว่ารับอังกฤษการควบคุมทางกฎหมายสะท้อนทัศนคติว่าการพนันมีแนวโน้มที่เป็นสาเหตุของอาชญากรรมและเป็นการคุกคามที่ร้ายแรงต่อศีลธรรมของสังคมมากกว่าการเติมพื้นที่ โดยเฉพาะในหมู่ผู้ใช้แรงงานสำหรับออสเตรเลียซึ่งกฎหมายมีความเป็นเสรีนิยมค่อนข้างมากทำให้การพนันในรูปแบบต่างๆ ได้รับการยอมรับพอสมควร เป็นเรื่องที่ไม่ค่อยธรรมดานักเพราะการพนันมักที่จะถูกมองว่าเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนหรือเป็นอาชญากรรมอย่างไรก็ตามความเกี่ยวข้องของอาชญากรรมที่เป็นไปได้กับการทุจริตทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการพนัน และผลทางสังคมที่ยุ่งเหยิงที่เกิดจากมีการพนัน “มากเกินไป” ตลอดจนการแผ่ตัวของอาชญากรรมเป็นประเด็นสำคัญของการวิเคราะห์ และนโยบายเห็นได้ว่าถึงแม้จะมีสถานะที่ถูกกฎหมาย แต่การพนันก็ยังถูกถือว่าเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่หมิ่นเหม่ ซึ่งเป็นปัญหาของการควบคุมและการบริหารจัดการ

สิ่งที่รองรับมุมมองที่เป็นลบเกี่ยวกับการพนันเป็นเพียงทัศนะที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการพนัน รัฐ และสังคม กล่าวคือเป็นความเชื่อที่ว่ารัฐให้เครื่องมือที่มีอยู่ตามกฎหมายในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับผู้ประกอบการสถานการพนัน ทฤษฎีความเบี่ยงเบน (Deviancy Theory) ที่มองว่าความเบี่ยงเบนมิได้เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจ แต่เป็นเพราะสังคมมาประเมินด้วยกฎเกณฑ์ทางสังคม เกิดแนวคิดที่ว่า รัฐเป็นผู้ตั้งกฎเกณฑ์และบทลงโทษ

3. การพนันในฐานะนันทนาการ (Gambling as leisure)

สิ่งที่เรียกกันว่าการวิเคราะห์ การพนันของสังคมวิทยาแนวเสรีนิยมซึ่งเริ่มได้ รับการยอมรับในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้ให้ คำอธิบายในเชิงบวกยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการพนันว่าเป็นกิจกรรมยามว่างที่ถูกกฎหมายในสมัยหลังสงครามโอกาสสำหรับ “ผู้ใช้แรงงานที่มีฐานะ” ที่จะมีส่วนรวมในการพนันที่ถูกจัดขึ้นได้ เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในปลายประเทศพร้อมๆ กับสถานภาพทางกฎหมายและการยอมรับจากสังคมที่เพิ่มขึ้น การพนันเริ่มไม่ถูกมองว่าเป็นปัญหาสังคมที่จะนำไปสู่ความเสื่อมทางศีลธรรมและอาชญากรรมอีกต่อไปในมุมมองของนักคิดที่ใช้ ทฤษฎีหน้าที่นิยม (Functionalist) การพนันเริ่มถูกมองทั้งในแง่ที่เป็นกิจกรรมที่เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจและในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางสังคมที่แสดงออกโดยให้ความสำคัญโดยตัวของมันเองซึ่งในอดีตก็เคยมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าสมาชิกของสังคมชั้นสูงในสมัยทศวรรษที่ 19 สามารถที่จะแสดงสถานะทางสังคมและความมั่งคั่ง โดยการใช้จ่ายเพื่อการบันเทิงในบางสิ่งบางอย่าง เช่น การพนันอย่างเปิดเผยขณะเดียวกันนักเศรษฐศาสตร์สมัยหลังสงครามมีความเห็นร่วมกันว่านักพนันมีความสามารถในการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลในการเพิ่มความมั่งคั่งและสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตัวเอง

การก่อตัวทางทฤษฎีที่เป็นศูนย์กลางซึ่งเป็นพื้นฐานทางสังคมวิทยาในการศึกษาการพนันในมุมมองที่เป็นบวกเกิดจากความเห็นที่ว่า การพนันเปิดโอกาสให้นักเล่นได้ แสดงบุคลิกที่แข็งแกร่งและความตั้งใจจะเสี่ยงซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สังคมให้การยกย่องเช่นเดียวกับความกล้าหาญหรือความซื่อสัตย์ และการพนันมีข้อดีในการควบคุมศีลธรรมและการเมืองของสังคมเพราะเป็นการตอกย้ำค่านิยมที่มีมาแต่เดิมในขณะที่การพนันเป็นสิ่งทดแทนความท้าทายที่หมดไปในชีวิตและยังมีหน้าที่ทางสังคมที่เป็นศูนย์รวมที่เป็นประโยชน์ในการพบปะสังสรรค์ และการปฏิบัติตามระเบียบสังคมอีกด้วยผลงานด้านทฤษฎีของการศึกษาสังคมศาสตร์ คือการมองการพนันในมุมมองที่ผนวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของการพักผ่อน (Leisure) จากมุมมองนี้ การพนันเป็นสิ่งที่ให้ความบันเทิงและได้รับความนิยมด้วยตัวของมันเอง ดังนั้น การศึกษาส่วนใหญ่จึงเกี่ยวข้องกับคำถามที่ว่าใครเป็นผู้เล่นและเหตุใดพวกเขาจึงเล่นเช่นนั้น การศึกษาจำนวนมากมุ่งจุดสนใจที่

จิตวิทยาของการพนันโดยพยายามศึกษาแรงจูงใจและพฤติกรรมของคนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเล่นจากมุมมองอันกว้างนี้

การอ้างรัฐที่อนุญาตให้มีการพนันอย่างถูกกฎหมายในระดับที่กว้างขวางไม่ได้ มีความขัดแย้งกับทัศนคติด้านศีลธรรมที่ปรากฏในขณะนั้นมากนัก และรัฐบาลแสดงความห่วงใยต่อปัญหาสังคมโดยการเน้นนโยบายด้านสังคมควบคู่กันไปด้วย ในขณะที่รัฐบาลออสเตรเลียออกกฎหมายการพนันโดยให้อิสระมากผิดปกติ ซึ่งหมายถึงว่าผลประโยชน์จากรายได้การพนันก็ต้องมีมากตามไปด้วยนั้นในขณะเดียวกันรัฐบาลออสเตรเลียก็ให้ความสำคัญกับความยุ่งเหยิงทางสังคมที่เกิดจากการพนันที่ผิดกฎหมายการป้องกันการเอาเปรียบโดยอาชญากร และการใช้รายได้จากการพนันเพื่อให้สวัสดิการสังคม ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ การวิเคราะห์การพนันในออสเตรเลียโดยทั่วไปซึ่งมักยกย่องและสนับสนุนการพนันว่าเป็น “ความบันเทิงของชาติ” พยายามหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงการเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ระหว่างการพนันกับกลุ่มเศรษฐกิจที่มีอำนาจสถาบันทางการเมือง และคุณลักษณะของระบบทุนนิยมของสังคมออสเตรเลีย

4. มุมจากการบริหารสังคม (Social Administration)

การศึกษาเกี่ยวกับการพนันจำนวนมากในยุค 70 ได้ขยายจุดสนใจไปสู่มิติวัฒนธรรมกับมิติทางจิตวิทยาของนักพนัน มีผลการศึกษามากมายหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อนโยบายโดยตรง เช่น ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากผลกระทบของการพนันที่ถูกกฎหมาย การพนันที่ถูกกฎหมายได้รับอิทธิพลจากสังคมและตัวแปรสิ่งแวดล้อมอื่นๆ อย่างไรก็ตามหรือการพนันมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร สิ่งสำคัญที่สุดก็คือการยืนยันว่าการพนันมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การพนันเชิงพาณิชย์ และการพนันคาสิโนที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้ กระตุ้นให้นักวิจัยมีความสนใจปัญหาการพนัน นักวิชาการเชิงประจักษ์ (Positivism) นิยมใช้วิธีการออกแบบสอบถาม (Survey Method) วิธีการนี้มีประโยชน์มาก แต่มีข้อจำกัดหลายประการเช่น ไม่อาจให้ความกระจ่างเกี่ยวกับความเป็นมาในอดีต ตัวแปรทางสังคมที่มีความละเอียดมากเกินไปทำให้ไม่สามารถให้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบของการพนันได้ สมมุติฐานที่ถือว่าการพนันเป็นสันตนาการที่ตัดเทียมกับกิจกรรมอื่นก็ทำให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างยากลำบากหรือการตั้งสมมุติฐานว่าผู้เล่นมีความสมัครใจและมีความตั้งใจที่จะเล่นอยู่แล้วทำให้ไม่มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับการให้บริการและการควบคุมซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ นอกจากนี้มีการทดสอบทฤษฎีการพนันจำนวนมากแล้วพบว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและไม่เพียงพอที่จะอธิบายพฤติกรรมการเล่นพนันได้ สิ่งที่ค้นพบคือระบบสังคมกลับเป็นตัวกำหนดวิธีการพนันและเป็นผู้ให้บริการ เป็นต้นอย่างไรก็ตามงานวิจัยเชิง

ประจักษ์ที่ได้ผลดี เช่น มีการพบว่าปัจจัยที่แยกแยะความแตกต่างระหว่างคนเล่นและคนไม่เล่นการพนันขึ้นอยู่กับประสบการณ์ การได้ สัมผัสที่บุคคลผู้นั้นมีต่อการพนันและความยากง่ายที่จะเล่นการพนันชนิดนั้น

การมองข้ามมิติทางการเมืองและประวัติศาสตร์ของการพนัน ทำให้สมมุติฐานที่ว่า การพนันเป็นสันตนาการเป็นสิ่งที่ไม่มีโครงสร้าง ไม่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม และไม่มี ความขัดแย้งหรือแข่งขันกัน ในทางเป็นจริง การพนันที่ว่าเป็นสันตนาการต้องเผชิญหน้ากับข้อกีดกันทางสังคมซึ่งเป็นตัวกำหนดที่ขัดแย้งกับสมมุติฐานดังกล่าว เช่น การศึกษาการพนันของนักเล่นที่เป็นหญิงแสดงว่าผู้หญิงมีบทบาทเป็นรองในสังคมทุนนิยมและข้อจำกัดของผู้หญิงมีมากกว่าผู้ชาย นอกจากนี้การพนันยังมีผลโดยตรงในเรื่องสิทธิและอำนาจในสังคมอีกด้วย ความสำคัญในเชิงวิเคราะห์ควรจะดูว่าการพนันถูกกำหนดโดยรัฐและกฎหมายซึ่งกำหนดว่าอะไรที่จะได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาต แต่การศึกษาเชิงประจักษ์มีความเอนเอียงที่จะมองกฎหมายว่าเป็นสิทธิหรือเป็นพฤติกรรมที่ไม่น่ายอมรับ คำอธิบายแบบดั้งเดิมเกี่ยวกับการพนันถูกจำกัดโดยตัวแบบที่ใช้ การวิเคราะห์ ซึ่งเน้นที่ตัวผู้เล่นมากกว่าการเล่นสังคมวิทยาแบบดั้งเดิมภายใต้กรอบหน้าที่นิยม (Functionalist) อธิบายปัญหาสังคมมากกว่าแง่มุมทางจิตวิทยาของการพนัน แต่ก็ทำไปแบบไม่รู้ที่มา และภายในกรอบทฤษฎีมีการยอมรับสิ่งที่ดำรงอยู่ และไม่ชอบให้มีการวิจารณ์อย่างลึกซึ้ง ส่วนนักวิจัยเชิงประจักษ์แม้จะมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เกี่ยวกับความแตกต่างทางสังคมของผู้เล่นหรือสถานที่เล่นแต่ เพราะความไร้ทฤษฎีและวิธีการที่ตายตัว ทำให้คำอธิบายเรื่องการกำเนิดหรือการดำรงอยู่ของการพนันยังไม่ชัดเจน

5. มุมมองนโยบายการพนัน (Gambling and policy analysis)

ในช่วงปีทศวรรษที่ 1970 เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของอุตสาหกรรมการพนันในหลายประเทศ ที่ประเทศอังกฤษ แคนาดา และสหรัฐอเมริกา ลอตเตอรี่รัฐบาลได้กลายเป็นสิ่งถูกต้องตามกฎหมายเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ทศวรรษที่สิบแปดเป็นต้นมา ในขณะที่เดียวกันการพนันคาสิโนก็เริ่มมีความสำคัญเชิงพาณิชย์และเกิดการยอมรับทางสังคมภายใต้ระเบียบการควบคุมใหม่ ระเบียบนี้จึงเป็นที่รู้กันว่าเป็นยุคทองของการพนันประเภทลอตเตอรี่และคาสิโน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทั้งทางการเมืองและวัฒนธรรมเหนือนโยบายเศรษฐกิจก็ได้ แนวโน้มของการเข้าไปสู่ความถูกต้องกฎหมายและการพาณิชย์ของการพนันได้สนับสนุนการวิจัยจากมุมมองใหม่ๆ ทางทฤษฎีจำนวนมาก ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 และทศวรรษที่ 1980 บทบาทสำคัญของการศึกษาเรื่องความเบี่ยงเบนและวิธีประจักษ์นิยมในการวิจัยการพนัน ได้เริ่มถูกท้าทายจากสองภูมิภาคที่สำคัญคือในอเมริกา ได้แก่ การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจและการวิเคราะห์ทางนโยบายและในอังกฤษได้แก่ การ

วิเคราะห์กฎหมายการพนันและรัฐอย่างจริงจัง การขยายตัวอย่างรวดเร็วในเชิงพาณิชย์ของการพนันในประเทศต่างๆ ที่เคยมีการห้ามเล่นก่อให้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์ในการควบคุมทางสังคมขณะที่การพนันได้รับสถานะใหม่ เป็นสิ่งถูกกฎหมายทำให้ มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของการควบคุมโดยรัฐและการกลับตัวของนโยบายต่อต้านการพนันในประเทศต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างประจวบเหมาะรวมไปถึงการเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับการพนันและการหันมาสนใจอีกครั้งในแง่ของการควบคุมและการบริหารจัดการ กล่าวได้ว่าการตีความทฤษฎีได้ เริ่มสนใจปัญหา นโยบายในด้านกว้างที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ไปจนถึงกฎหมายการพนันตลอดจนการบริหารองค์การการพนันและหน่วยงานควบคุม

มีความเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างทฤษฎีนิติศาสตร์ การเมือง และเศรษฐศาสตร์ ที่เกิดขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับการพนันที่ถูกกฎหมาย แม้ว่าจะมีวิธีการหรือมุมมองที่ต่างกันออกไป เช่น นักเศรษฐศาสตร์ มักคิดว่ารัฐบาลมีอิทธิพลเหนือการพนันในลักษณะเดียวกันกับการให้บริการสาธารณะ โดยถือเป็นผู้ออกกฎเพื่อให้ทุกคนได้รับประโยชน์ และทำตนเป็นตัวกลางระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย ความสนใจของรัฐบาลอยู่ที่การพยากรณ์และไตร่ตรองว่าควรมีการลงทุนใช้จ่ายมากน้อยเพียงใดและใครควรได้รับประโยชน์ ส่วนนักรัฐศาสตร์กลับให้ความสนใจที่ปัญหาของสถาบันและกระบวนการการตัดสินใจของรัฐบาลเป็นหลัก ในขณะที่นักนิติศาสตร์ จะเน้นที่การตีความกฎหมายและการออกกฎหมายการพนัน ตลอดจนอำนาจรัฐบาล

ในประเทศอังกฤษ แคนาดา และสหรัฐอเมริกาขอบเขตของการวิเคราะห์เรื่องเหล่านี้จะไม่เด่นชัดนักเพราะหลายส่วนที่เหลื่อมล้ำกัน เช่นในอังกฤษมีการใช้มุมมองของทั้งสังคมการเมืองและเศรษฐศาสตร์ ในการตีความกฎหมายการพนัน วิธีการสหศึกษาแบบนี้ได้ช่วยเพิ่มสาระแก่ผลงานของนักอาชญาวิทยาแคนาดาเช่นกัน ในกรณีของสหรัฐอเมริกาผลการศึกษาที่เป็นทั้งเศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ รวมกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) มีอิทธิพลเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากต่อการวิเคราะห์องค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายคาสีโนในอเมริกาและด้วยแรงดลใจที่ได้จากตัวแบบตลาดที่มีการแข่งขันของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ Neo Classic วิธีวิเคราะห์แบบนี้ได้เชื่อมร้อยกับแนวคิดเรื่องการตัดสินใจของผู้บริโภคการแข่งขันระหว่างผู้ให้บริการ และบทบาทของรัฐเข้าด้วยกัน คล้ายกับการพัฒนาอื่นๆ ของวิชาสังคมศาสตร์ การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ นโยบายในสหรัฐอเมริกา และอาชญาวิทยาในอังกฤษและแคนาดาในปี 1980 เป็นผลจากเงื่อนไขทางสังคมและการเมืองที่แตกต่างกันของประเทศเหล่านี้เท่าๆ กับที่สิ่งเหล่านี้มีที่มาจากสาขาวิชาที่แตกต่างกัน ทฤษฎีเหล่านี้ยังเป็นแก่นสารของความเห็นที่สำคัญและค่านิยมที่แย้งกันในการหาข้อสรุปที่เป็นบรรทัดฐานที่น่าจะเป็นไปเกี่ยวกับทิศทางและผลกระทบของ

นโยบายการพนันในช่วงของอังกฤษและแคนาดาบทบาทการแทรกแซงของรัฐอย่างเป็นทางการเป็นระบบ เป็นสิ่งจำเป็นในการแก้ไขความไม่มีประสิทธิภาพต่างๆ และความไม่เป็นธรรมของระบบตลาดเสรี ในขณะที่ช่วงของอเมริกาเห็นว่าการแทรกแซงเหล่านี้ไม่ควรจะมีมากนัก เพราะกลไกตลาดสามารถทำหน้าที่ได้ดีกว่า มุมมองของรัฐบาลและสาธารณชนส่วนใหญ่ในอังกฤษและแคนาดายังคงถือว่าการพนันเป็นปัญหาอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงและต้องมีการควบคุมตรงข้ามกับในอเมริกา ทั้งคาสีโนที่เป็นของเอกชนและลอตเตอรี่เป็นของรัฐได้มีการขยายตัวไปอย่างมาก ดังนั้นบริการจึงถูกจัดขึ้นเพื่อรองรับการเติบโตในการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ และนโยบายซึ่งพยายามที่จะศึกษาปัญหาและการปรับตัวต่อความต้องการของตลาด ซึ่งแม้ว่าวิธีการศึกษาการพนันจะมีความแตกต่างกันเป็นสองขั้ว แต่แนวโน้มล่าสุดในอเมริกาถือว่าการเล่นพนันเป็นการใช้สิทธิอย่างหนึ่งตามแนวคิดประชาธิปไตยในยุคบริโภคนิยมสมัยหลังอุตสาหกรรมยังคงต้องการการแทรกแซงของรัฐอยู่บ้างเพื่อประโยชน์ทางการแบ่งปันและหนทางเลือกของผู้บริโภค

6. มุมมองของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory)

ทฤษฎีนี้มีอิทธิพลต่อการอธิบายการพนันคาสีโนในอเมริกา ทฤษฎีนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดทางการเมืองที่เป็นเสรีนิยมและการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งอยู่เบื้องหลังการกำเนิดของอุตสาหกรรมนี้ การศึกษาคาสีโนในยุคเริ่มแรกวิเคราะห์กำเนิดของคาสีโนด้วยตัวแบบความเบี่ยงเบน และคิดว่าการขยายตัวของคาสีโนในช่วงปี 1970 เป็นการทำให้ความเบี่ยงเบนเป็นสิ่งถูกกฎหมาย ซึ่งสะท้อนการตีความแบบดั้งเดิมที่ว่าสถานการพนันคาสีโนถูกควบคุมโดยองค์กรอาชญากรรม แต่การลงทุนโดยบริษัทมหาชนที่ได้รับความนิยมเชื่อถือในช่วงนั้น ทำให้คาสีโนได้รับการยอมรับมากกว่าการพนันในรูปแบบอื่นๆ ผู้สังเกตพบทัศนคติที่เปลี่ยนไปนี้ได้แก่ นักสังคมศาสตร์ ที่ศึกษากการพนันคาสีโนในฐานะอุตสาหกรรมใหม่ที่มีการขยายตัว แม้ว่าคาสีโนจะเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องมีการควบคุมเป็นพิเศษโดยรัฐก็ตาม

การศึกษาเรื่องการพนันที่เกิดขึ้นในระยะต่อมาคือช่วงปี 1980 เต็มไปด้วยเรื่อง การศึกษานโยบายการพนันเชิงพาณิชย์ และการดำเนินการปัญหาการเมืองของคนกลุ่มน้อย ปัญหาความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาลและธุรกิจเอกชนและปัญหาการตัดสินใจและการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น การศึกษาวิธีนี้มีข้อเด่นคือเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายทั้งสิ้น และมีการใช้ทุกสาขาวิชาในการแก้ ปัญหาด้านทางเทคนิคโดยทั่วไปการวิจัยเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับรายละเอียดของสิ่งที่ค้นพบเกี่ยวกับการจัดการกลยุทธ์ การกำหนดนโยบายและการจัดรูปองค์กรของรัฐมากกว่าวิธีการศึกษาแบบอื่นๆ โดยอาศัยปรัชญาแบบตลาดเสรี วิธีการและสมมุติฐานทางเศรษฐศาสตร์ นักวิเคราะห์ธุรกิจได้ประยุกต์ทฤษฎีการตลาดและการจัดการในการศึกษาและชี้แนะ

อุตสาหกรรมการพนันที่มีการขยายตัวและมีการแข่งขันมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน ทฤษฎีทางเลือก สาธารณะอธิบายการตัดสินใจทางการเมือง ที่เชื่อมโยงกับการขยายตัวของการพนันที่ถูกกฎหมาย และชี้ให้เห็นพลวัตของนโยบายการพนันในแง่ของความจำเป็นทางเศรษฐศาสตร์ ภาครัฐ การขยายตัวของการพนันที่ถูกกฎหมายจึงถูกถือว่าเป็นการตอบสนองของรัฐที่เห็นแก่ประโยชน์ ตัวเอง และสร้างความสมเหตุสมผลต่อแนวโน้มที่รัฐจะมีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากแรงกดดันทางการเมืองที่หลายฝ่ายต่างก็เรียกร้องผลประโยชน์กันอย่างแข็งขันในโครงการต่างๆ ที่มีค่าใช้จ่ายมากขึ้น ทำให้รัฐบาลใช้การพนันเป็นแหล่งของ “ภาษีที่มองไม่เห็น” (Invisible Taxes) สำหรับการสร้างรายได้เสริมให้เพียงพอที่จะสนองความต้องการทางการเมือง

การวิจัยมักเริ่มต้นจากคำถามที่ว่าผลกระทบของสถานภาพที่ถูกกฎหมายที่มีต่อรูปแบบการพนัน สัดส่วนของรายได้จากการพนันที่รัฐควรได้รับ และสัดส่วนที่ควรมอบให้แก่ชุมชน แทนที่จะให้กับภาครัฐทั้งหมด การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ ที่ตั้งอยู่บนหลักการตลาดเป็นศูนย์กลางและหลักการบริโภคเป็นส่วนใหญ่เน้นถึงการทำให้มากที่สุด การแข่งขันด้วยราคา และการตอบสนองความต้องการตลาดในอเมริกาการศึกษาเรื่องการพนันจะเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายการควบคุม บทความวิชาการจำนวนมากมักศึกษาเกี่ยวกับผลดีของการพนันที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและประโยชน์จากการลงทุน (Cost – Benefit Analysis) เช่น การทำนายจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น ปัจจุบันกำหนดสถานที่ตั้งของคาสิโน ผลกระทบที่มีต่อภูมิภาคจากรายจ่ายของคาสิโน นักวิเคราะห์ที่ใช้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะยังได้ ศึกษาการพัฒนาคาสิโนของรัฐนิวเจอร์ซีย์ โดยเน้นที่กระบวนการและเนื้อหาของนโยบายการพนัน พวกเขาพบว่าปัญหาอาจจะเกิดได้เมื่อมีการเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในยามที่คาสิโนเป็นพลังสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาคนั้น ได้มีการพิจารณาระเบียบกฎหมาย และพลวัตขององค์กรควบคุมความพยายามในการลดความกังวลของสาธารณะให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และปัญหาความสัมพันธ์ที่ขึ้นต่อกันระหว่างคาสิโนกับหน่วยงานรัฐ ในการแบ่งสรรอำนาจและการดำเนินนโยบาย สิ่งเหล่านี้ได้นำไปสู่ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการทำงานภายในหน่วยงานของรัฐด้านนโยบายการพนันและการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย โดยการเน้นที่องค์ประกอบและวิธีการทำงานของหน่วยงานควบคุม ข้อเสนอที่สำคัญก็คือกระบวนการกำหนดนโยบายคาสิโนมาจากความเห็นของตัวแทนที่ได้รับเลือกหรือเป็นความต้องการของสาธารณะน้อยกว่าแนวคิดของธุรกิจองค์กรเอกชนและรัฐบาล โดยทั่วไปผู้สนับสนุนทางทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมองการแทรกแซงของรัฐบาลว่าเป็นสิ่งที่เข้ากันได้ และจำเป็นต่อตลาดเสรีตราบเท่าที่ไม่ไปละเมิด ไม่ขยายไปสู่

กิจกรรมส่วนบุคคลหรือธุรกิจของศาลิโนเอกชน การแทรกแซงของรัฐในการพัฒนาศาลิโนได้รับการยอมรับว่าเป็นความจำเป็นในการคุ้มครองปกป้องระบบตลาดเสรี และระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล คำถามที่ตามมาคือ การแสวงหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดการกับความเสี่ยงทางสังคมและอาชญากรรมที่เกิดจากการพนันดังนั้นก็ไม่ใช่คำถามเรื่องความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการให้สวัสดิภาพแก่สาธารณชนกับการสะสมความมั่งคั่งและไม่ใช้ปัญหาการแทรกแซงของรัฐเป็นการลวงละเมิดสิทธิของประชาชนหรือวัฒนธรรมหรือไม่ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกว้างกว่าเศรษฐกิจหรือการเมืองจะครอบคลุมไปถึง

สมมติฐานแบบเสรีนิยมและทุนนิยมในทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นเครือข่ายของกระบวนการทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีบทบาทร่วมกันในการกำหนดทางเลือกการเมือง นักวิจัยบางคนอาจเน้นแนวคิดจริยธรรม (Ethical Notion) เกี่ยวกับการกำเนิดของอุตสาหกรรมการพนันมากกว่าทัศนคติมาตรฐานที่ถือว่าการพนันเป็นเรื่องของหน่วยทางเศรษฐกิจที่ใช้ เหตุผลแบบที่ปรากฏในทฤษฎีสังคมศาสตร์ของอเมริกาส่วนพวกนักสังคมศาสตร์และนักศึกษาเชิงประจักษ์มีผลงานศึกษารูปแบบของพฤติกรรมการพนันที่แตกต่างจากพวกนโยบายสาธารณะฝ่ายเสรีนิยมที่มุ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการพนัน รัฐ สังคมและกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกมองข้ามมาเป็นเวลานาน ความเข้าใจกระบวนการของสถาบันต่างๆ ทำให้เกิดความเข้าใจการพนันเชิงพาณิชย์ และปัญหาสวัสดิการสังคมได้ดีขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาความแตกต่างในอดีตของการดำเนินนโยบายการพนัน การใช้ประโยชน์ที่ต่างกันของสถานการพนันและทรัพยากรของรัฐโดยกลุ่มต่างๆ ของสังคม และความแตกต่างของภูมิภาคที่มีรูปแบบการพนันที่แตกต่างกันแล้วแต่มีความสำคัญในการศึกษาภาพรวมของลักษณะพิเศษของการพนันในระบบทุนนิยมทั้งสิ้น โดยสรุป ในขณะที่มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องต้องกัน ความไม่มีเสถียรภาพของนโยบายการพนัน และบทบาทที่เพิ่มขึ้นของรัฐในการรับมือกับความปั่นป่วนทางสังคม งานวิจัยส่วนใหญ่ประสบปัญหาพร้อมกันคือ ยังมีความสนใจน้อยมากเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและความเกี่ยวข้องของรัฐกับองค์กรธุรกิจ เช่น มีการพบว่าบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่จำนวนมากสามารถเปลี่ยนผลประโยชน์ของเอกชนให้เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยผ่านระบบราชการ นอกจากนี้ในขณะที่การศึกษาด้านนโยบาย (Policy Studies) ยังจำกัดตัวเองเพียงการระบุถึงอุปสรรคด้านองค์การที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ส่วนนักสังคมศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ มุ่งศึกษาว่าผลลัพธ์ที่ไม่ดีคืออะไรแต่ทั้งสองสาขา ต่างไม่ศึกษาอำนาจที่อยู่เบื้องหลังองค์กรของรัฐว่าอะไรได้เกิดขึ้นหรือมุ่งไปที่ศทางไหน แต่นักนิติศาสตร์ ในฐานะที่เป็นสาขาหนึ่งของรัฐมักอ้างในสิทธิที่จะตัดสินทางการเมือง เศรษฐกิจและศีลธรรมของสังคมเสียเอง

นโยบายที่ควบคุมกำกับโดยรัฐ (Regulatory Policies)

ในหลักของการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อพยายามค้นแสวงหาสิ่งที่รัฐบาลทำหรือดำเนินการ ขณะเดียวกันพยายามจะหาเหตุผลว่าที่รัฐบาลทำหรือดำเนินการ ทำไมรัฐบาลจึงทำหรือดำเนินการ เมื่อรัฐบาลได้ทำหรือได้ดำเนินการแล้ว อาจจะมีคำถามตามมาว่าทำไมรัฐบาลจึงดำเนินการ ขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความแตกต่างในเรื่องใดบ้าง อย่างนโยบายการพนันนี้ก็ถูกจัดให้เป็นนโยบายที่ควบคุมกำกับโดยรัฐ (Regulatory Policies) เป็นแนวคิดจำแนกประเภทอีกลักษณะหนึ่ง โดยให้ความสนใจเกี่ยวกับบทบาทในการควบคุมกำกับว่าเป็นนโยบายที่รัฐเป็นผู้ควบคุมกำกับโดยตรง (Anderson, 1994, อ้างถึงใน สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2544, น. 166-169) นโยบายนี้มุ่งเน้นการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นการลดเสรีภาพหรือการใช้ดุลพินิจที่จะกระทำการหนึ่งสิ่งใดของผู้ที่ถูกควบคุม (Totalovich & Daynes, 1988) ซึ่งนโยบายที่ควบคุมกำกับโดยรัฐนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นโยบายทางเศรษฐกิจกับนโยบายทางสังคม

1. นโยบายเศรษฐกิจ ได้แก่ การควบคุมมิให้กลุ่มธนาคารขึ้นดอกเบี้ยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารกลาง หรือการควบคุมมิให้บริษัทเอกชนทำการผลิตสุราโดยเสรี
2. นโยบายสังคม ได้แก่ การควบคุมการใช้อาวุธ การควบคุมมิให้ทำการผลิตและเผยแพร่ภาพยนตร์อนาจาร การควบคุมการทำแท้ง และการกำหนดให้ผู้ขับขี่จักรยานยนต์ต้องสวมหมวกนิรภัย

การกำหนดนโยบายที่ควบคุมกำกับโดยรัฐ จะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ อาจจะเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม 2 กลุ่ม อาทิ กลุ่มสตรีที่ต้องการให้ทำแท้งได้เสรี เพราะถือว่าสตรีมีสิทธิที่จะตัดสินใจเลือกเกี่ยวกับชีวิตของตนเอง ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งในความเชื่อในเรื่องศาสนา โดยเห็นว่าการทำแท้งเป็นเรื่องบาป จะต่อต้านนโยบายการทำแท้งเสรี ซึ่งลักษณะของนโยบายประเภทนี้ อาจแสดงให้เห็นถึงความพยายามของบุคคลกลุ่มหนึ่งที่ต้องการจะผลักดันรัฐบาลให้กำหนดนโยบายควบคุมต่อกลุ่มอื่น ซึ่งกลุ่มอื่นๆ ก็จะพยายามคัดค้าน โดยถือว่าการควบคุมนั้นเป็นสิ่งไม่จำเป็น หรือแนวทางที่รัฐบาลจะกระทำนั้นไม่ถูกต้อง ลักษณะของนโยบายที่มุ่งเน้นการควบคุมกำกับโดยรัฐ จะปรากฏอย่างชัดเจนว่าการตัดสินใจของรัฐบาลจะก่อให้เกิดกลุ่มผู้ชนะ (Winners) และกลุ่มผู้แพ้ (Losers) ถึงแม้ว่าในบางกรณีกลุ่มผู้ชนะอาจได้รับประโยชน์น้อยกว่าที่กลุ่มของตนเสนอไว้ในตอนต้นก็ตาม นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับโดยรัฐบางประการจะมีลักษณะจำกัดการใช้ประโยชน์ของประชาชนบางกลุ่ม อาทิ การส่งสัญญาณโทรศัพท์ในบางพื้นที่

หรือนโยบายการให้บริการไฟฟ้าที่ของรัฐบาลที่ไม่ครอบคลุม จะทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตบริการเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ ส่วนประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเขตบริการจะไม่ได้ได้รับประโยชน์แต่อย่างใด (Lowi, 1964, อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2544, น. 166) นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมโดยรัฐ ได้แก่ นโยบายควบคุมอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง ปืนปลอม และการควบคุมการพนัน

บทบาทของรัฐตัวแบบพหุนิยม (The Role of State in Pluralism Model)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มที่หลากหลายในการกำหนดนโยบายนั้น ถึงแม้ตัวแบบพหุนิยมจะเน้นบทบาทนำของกลุ่มต่างๆ ในการผลักดันทิศทางของนโยบายรัฐอยู่เสมอ วงวิชาการพหุนิยมกลับมีทัศนะเกี่ยวกับบทบาทรัฐในกระบวนการกำหนดนโยบาย แตกต่างกันอย่างมากระหว่าง Dunleavy และ O'Leary (1987, pp. 43-58) ซึ่งให้เห็นบทบาทรัฐในงานเขียนแนวพหุนิยมทั้งหลายว่าผิดแผกกันไป 3 ลักษณะ

1. รัฐที่เป็นเหมือนเครื่องชี้ทิศทางลม (The weathervane model) รัฐในสังคมพหุนิยมจะทำหน้าที่เหมือนกับเครื่องบ่งชี้หรือเรียกชื่อของกลุ่มต่างๆ และตัดสินใจกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องเหล่านั้นตามพลังกดดันและอำนาจต่อรองของกลุ่ม นั่นคือนโยบายของรัฐจะมีทิศทางและเนื้อหาที่ตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มที่มีอิทธิพลสูง มากกว่าคนกลุ่มอื่นที่มีอิทธิพลต่ำ ในสภาพเช่นนี้รัฐไม่ได้แตกต่างไปจากเครื่องชี้ทิศทางลม ซึ่งลูกศรจะชี้ไปในทิศทางที่ลมพัดแรงที่สุดเสมอ รัฐจึงไม่เป็นกลางในแง่ของคนที่เป่าลม แต่เป็นกลางในลักษณะที่คนกลุ่มใดที่มีอำนาจผลักดันสูงสุดในประเด็นนั้น รัฐมีหน้าที่รับเอาข้อเรียกร้องของคนกลุ่มนี้มาดำเนินการตามกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยไม่ได้มีบทบาทหลักในการกำหนดเนื้อหา และกำหนดทิศทางแต่อย่างใดอีกด้วย

2. รัฐที่เป็นกลาง (The neutral state view) เห็นว่ารัฐมีฐานะเป็นกลางจริงๆ เพราะบทบาทสำคัญของรัฐในสังคมคือ การเป็นผู้คอยไกล่เกลี่ย ถ่วงดุล และประสานข้อขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม สภาพของรัฐจึงเป็นเหมือนกรรมการตัดสินชี้ขาดในเกมกีฬาทั้งหลาย เนื่องจากองค์กรของรัฐไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่ตอบสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มที่มีชัยชนะในการผลักดันนโยบายของรัฐเท่านั้น หากยังมีบทบาทในการรักษาระเบียบกฎเกณฑ์ในการแข่งขันและช่วงชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม เพื่อรักษาความเป็นธรรมอีกด้วย ดังนั้นในกระบวนการกำหนดนโยบายถึงแม้ว่าทิศทางและเนื้อหาของนโยบายรัฐ จะตอบสนอง

ต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มที่มีอำนาจผลักดันสูงสุดก็ตาม แต่ในเวลาเดียวกันรัฐยังจะต้องดูแลไม่ให้นโยบายนั้นละเมิดสิทธิของคนกลุ่มอื่น ด้วยการตีความ ชั่งน้ำหนัก และใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาข้อเรียกร้องดังกล่าว และตัดสินใจกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงความสอดคล้องจะส่งผลดีต่อประชาธิปไตยอีกด้วย

3. รัฐที่เป็นนายหน้า (The broker state model) รัฐในรูปแบบสุดท้ายแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบายเหมือนกับเป็นนายหน้าหรือพ่อค้าคนกลาง ที่คอยแสวงหากำไรจากการซื้อขายรัฐในแง่ไม่ได้เป็นกลาง แต่เป็นนายหน้าทางการเมืองที่มีผลประโยชน์ของตนเอง นักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีฐานะเป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เพราะฉะนั้นนโยบายรัฐที่ออกมา จึงเป็นผลลัพธ์จากกิจกรรมการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในรัฐ ในการกำหนดนโยบายในแต่ละด้าน รัฐบาลและองค์กรของรัฐ ซึ่งมีผลประโยชน์และความต้องการของตนอยู่ จะพยายามผลักดันและผสมผสานประโยชน์ของกลุ่มที่เรียกร้องต่อรัฐ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนโดยวิธีการต่างๆ อาทิ ชี้แจง ชักจูง หรือข่มขู่ให้กลุ่มผลประโยชน์เห็นด้วยกับข้อเสนอของตน หรือการพยายามแสวงหาประโยชน์จากข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคม โดยเข้าข้างกลุ่มที่มีความต้องการเหมือนกับฝ่ายตน หรือผลกระทบจากความรับผิดชอบในการตัดสินใจในกรณีที่ข้อเรียกร้องขัดแย้งกับผลประโยชน์ที่มีอยู่ของตน เป็นต้น

ดังนั้นไม่ว่าบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายจะมีมากน้อยเพียงใด และรัฐจะสามารถเป็นตัวกลางประสานประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใดก็ตาม ก็จะทำให้มองเห็นได้ว่าตัวแบบพหุนิยมจะให้ความสำคัญไปที่บทบาทนำของกลุ่มชนในการกำหนดทิศทาง และรูปแบบนโยบายของรัฐในสังคมอยู่เสมอๆ ความแตกต่างระหว่างแนวอธิบายต่างๆ เป็นเพียงข้อแตกต่างในระดับการครอบงำที่กลุ่มมีเหนือนโยบายของรัฐ และการนำรัฐบาลและองค์กรต่างๆ ของรัฐมาร่วมพิจารณาในฐานะกลุ่มผลประโยชน์หรือไม่เท่านั้น

แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ

ภารกิจหลักแห่งรัฐทั่วโลก ล้วนมีบทบาทหน้าที่ในการเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมและความสงบสุขแก่ประชาชน โดยรัฐต้องเล็งเห็น และตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาอาชิวอนามัย ตลอดจนปัญหาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาเหล่านั้นจะต้องถูกหยิบยกขึ้นมาดำเนินการร่วมกันตัดสินใจ เพื่อหาทางออกที่

เหมาะสมแล้วกำหนดแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อสังคมที่ต้องรับผิดชอบดูแลได้ประทับใจกับเป้าหมายที่ได้ต้องไว้ สิ่งทีกล่าวมานั้นเป็นสิ่งที่นักรัฐศาสตร์เรียกกันว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะคือ แนวทางการบริหารและกำหนดโครงการ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างใดอย่างหนึ่งกับประเทศ (มยุรี อนุমানราชธน, 2547, น. 6) เมื่อมองกลับไปสู่นโยบายบ่อนการพนันของไทย ก็จะพบว่ารัฐก็จะมีทางเลือกให้กับนโยบายอยู่ 2 แนวทาง ระหว่างแนวทางการควบคุมกับแนวทางแสวงผลประโยชน์ ตามเหตุผลที่สังคมในขณะนั้นยอมรับ ดังจะเห็นได้ชัดเจนเมื่อครั้งที่ออกพระราชบัญญัติการพนัน ในพุทธศักราช 2473 เพื่อควบคุมการพนันเป็นครั้งแรกในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

1. แนวศึกษาตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

ถูกใช้ในการอธิบายการกำหนดนโยบายของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอำนาจนิยมที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของผู้ปกครองประเทศ แต่เพียงผู้เดียวในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือประเทศที่มีบุคคลที่มีอำนาจเด็ดขาดที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหาร หรือระบอบคอมมิวนิสต์ และยังปรากฏในประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา ที่อำนาจส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับชนชั้นปกครอง หรือแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วและปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็ยังคงปรากฏว่ามีนโยบายสาธารณะหลายลักษณะ ที่เป็นผลผลิตจากชนชั้นปกครอง เพียงแต่จะปรากฏน้อยกว่าในประเทศด้วยระบอบอำนาจนายมหรือในสังคมด้อยพัฒนา (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2544, น. 199-202) การวิเคราะห์นโยบายด้วยตัวแบบชนชั้นนำ หรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจนี้ จะยึดถือความพึงพอใจ (Preference) และค่านิยม (Value) ของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ในประเทศด้วยระบอบอำนาจนิยม ประชาชนจะถูกผู้ปกครองนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายของตนเองอยู่เสมอ ซึ่งหลักการของตัวแบบชนชั้นนำนี้จะถือว่า ประชาชนส่วนใหญ่จะไม่สนใจกิจกรรมทางการเมืองและได้รับข้อมูลที่ไม่ดีพอเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ดังนั้นชนชั้นนำจึงมีบทบาทในการกำหนดความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นเพียงสิ่งสะท้อนถึงความพอใจหรือค่านิยมส่วนตัวของชนชั้นนำโดยตรง ข้าราชการทำหน้าที่เพียงนำนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นนำไปสู่ประชาชนเท่านั้น ทิศทางของการกำหนดนโยบายจึงเป็นทิศทางแบบแนวตั้ง (Vertical)

จนมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ได้ปรับปรุงให้มีความรอบคอบขึ้นอีกครั้งใหญ่ในพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน จนเกิดผลกระทบกับสังคมไทยอย่างกว้างขวาง ซึ่งการศึกษานโยบายสาธารณะนับได้ว่าเป็นสาขาใหม่ เมื่อเปรียบเทียบกับสาขาวิชาอื่นๆ อาทิ สาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยาและ

มานุษยวิทยา (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2540, น. 75-80) พัฒนาการของการศึกษานโยบายแบ่งตามจุดเน้นของความสนใจ ที่แตกต่างกันเป็น 3 ช่วงเวลาใหญ่ๆ ดังนี้

2. แนวศึกษาสถาบันผู้กำหนดนโยบาย (Insitutional Approach)

แนวการศึกษานี้ได้เริ่มต้นก่อน ค.ศ. 1960 ตั้งแต่สมัยกรุงเอเธนส์ (Athens) โดยเจ้าผู้ครองนครรัฐเดม มีการกำหนดนโยบายในการปกครองนครรัฐของตน แต่การถ่ายทอดความรู้เรื่องนโยบายการปกครองนครรัฐเป็นการสืบทอดมรดกให้แก่ทายาทของผู้ครองนครรัฐเดม โดยการเรียนรู้จากการสังเกตและการปฏิบัติมากกว่าการศึกษาอย่างเป็นระบบ ต่อมาการศึกษาอย่างเป็นระบบได้เริ่มต้นขึ้นก่อน ค.ศ. 1960 ความสนใจศึกษานโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบได้เริ่มต้นด้วยการศึกษาสถาบันหลักของรัฐ ว่ามีสถาบันหลักใดบ้างที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีนโยบายอะไรบ้าง ทั้งนี้เพราะในระยะเริ่มต้นยังมีความรู้ความเข้าใจเรื่องนโยบายสาธารณะที่จำกัดเป็นการเน้นศึกษาด้านโครงสร้าง (Structure Method) เพียงอย่างเดียว ตามอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย อาทิ สหรัฐอเมริกา ได้แก่ สภานิติบัญญัติโดยสภาองเกรส ฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดี และฝ่ายตุลาการโดยศาลสูง เป็นต้น และรวมถึงองค์กรอิสระอื่นๆ ของรัฐบาล เช่น รัฐวิสาหกิจต่างๆ หน่วยปกครองตนเองของท้องถิ่น

ข้อดี ของแนวศึกษาสถาบันผู้กำหนดนโยบายก็คือ ง่ายและสะดวกต่อการศึกษา ทั้งนี้เพราะเพียงแค่เปิดกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ ก็จะสามารถหาสถาบันหลักของประเทศนั้นมีสถาบันใดบ้าง ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควรที่จะกำหนดนโยบายสำคัญๆ เรื่องใดบ้าง

ข้อด้อย ที่สำคัญ คือ สนใจแต่เรื่องโครงสร้าง (Structure) เพียงอย่างเดียว โดยไม่สนใจด้านพฤติกรรม คือ ภาระหน้าที่ (Functions) ที่แท้จริงว่าเป็นอย่างไร ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับโครงสร้างที่ปรากฏก็ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะจึงได้เปลี่ยนความสนใจไปเน้นการศึกษาเรื่อง กระบวนการและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น

3. แนวศึกษากระบวนการและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Process and Behavioral Approach)

แนวทางการศึกษาเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960-1970 อันเป็นผลสืบเนื่องจากข้อด้อยแนวศึกษาสถาบันซึ่งผู้กำหนดนโยบาย มักมุ่งเน้นเฉพาะโครงสร้างเพียงอย่างเดียวดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะที่เป็นนักพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Scientists) จึงหันมามุ่งเน้นการศึกษาถึงขั้นตอน และกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่ามีประการใดบ้าง ตัวแบบสำหรับการศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะตัวแบบกระบวนการ ซึ่งถือว่ายานโยบายในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการเมืองนั้นเป็นอย่างไร ซึ่งผลการศึกษาพอสรุปได้ 5 ขั้นตอนหลักคือ

1. *การระบุหรือวิเคราะห์ปัญหา (Problem Analysis)* เป็นขั้นตอนสำคัญประการแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งคำถามมักประกอบด้วย ปัญหานั้นเป็นปัญหาจริงหรือไม่ ปัญหานั้นเป็นปัญหาปัจเจกชน หรือปัญหาสาธารณะ ปัญหานั้นเป็นปัญหาด้านบริการหรือปัญหานโยบาย เพื่อให้การวิเคราะห์ปัญหาถูกต้อง

2. *การก่อตัวและทางเลือกของนโยบาย (Policy Formulation)* ซึ่งเป็นขั้นตอนถัดจากขั้นตอนการชี้ประเด็นปัญหาหรือวิเคราะห์ปัญหาที่ชัดเจนแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่าปัญหานั้นมีทางเลือกของการแก้ไขได้กี่ทางเลือก ดังตัวอย่างสมมติว่าผลการวิเคราะห์ปัญหาในขั้นตอนแรกพบว่า “*ปัญหาเกษตรกรมีผลผลิตต่ำ*” เป็นปัญหาส่วนรวมของเกษตรกรและเป็นปัญหาเชิงนโยบาย เนื่องจากต้องใช้งบประมาณมากและยังไม่มีนโยบายแก้ปัญหาดังกล่าวที่ชัดเจน คำถามที่ต้องการหาคำตอบคือ จะมีวิธีเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรได้กี่ทาง ซึ่งจากการหารือกับผู้เชี่ยวชาญทางด้านการเกษตรพบว่ามียุ 3 ทางคือ การเพิ่มพื้นที่เพาะปลูก การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น และการส่งเสริมให้ปลูกพืชหลายครั้งบนพื้นที่เดียวกันในรอบหนึ่งปี วิธีการทั้ง 3 ทางนี้ สามารถเรียกว่า “*ทางเลือกนโยบาย*”

3. *การตัดสินใจในนโยบาย (Policy Adoption)* เป็นขั้นตอนของการนำผลการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ มาเปรียบเทียบ และตัดสินใจเลือกทางเลือกของนโยบายที่ให้ประโยชน์สูงสุด และมีความเป็นไปได้มากที่สุด โดยวิเคราะห์ข้อดีและความเป็นไปได้ทางการเมือง การเงินและการบริหาร และทางเทคนิคของแต่ละทางเลือก เพื่อหาทางเลือกที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด

4. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)* เป็นขั้นตอนของการนำผลการตัดสินใจในทางเลือกที่ได้จากนโยบายที่เป็นธรรม แปลงให้เป็นรูปธรรมในลักษณะแผนงานหรือโครงการก่อนนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งต้องใช้องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหาร ติดตามผลโครงการ และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย

5. *การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)* เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ต้องประเมินผลของแผนงานหรือโครงการที่นำไปปฏิบัติว่าบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพียงใดและแก้ไข

ข้อดี ของแนวการศึกษากระบวนการและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบาย ก็คือ เน้นการศึกษาขั้นตอนและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาข้อด้อยของแนวศึกษาศาสน์ผู้กำหนดนโยบายที่เน้นด้านโครงสร้างเพียงอย่างเดียวไม่สมบูรณ์พอ

ข้อด้อย ก็คือ การที่มุ่งเน้นขั้นตอนและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายมากเกินไป มักจะละเลยเนื้อหาสาระของนโยบาย ซึ่งสำคัญมากในการศึกษานโยบายสาธารณะในระยะต่อๆมา

4. แนวคิดวิชาสาเหตุหรือที่มาและผลกระทบของนโยบาย (Cause-Effect Approach)

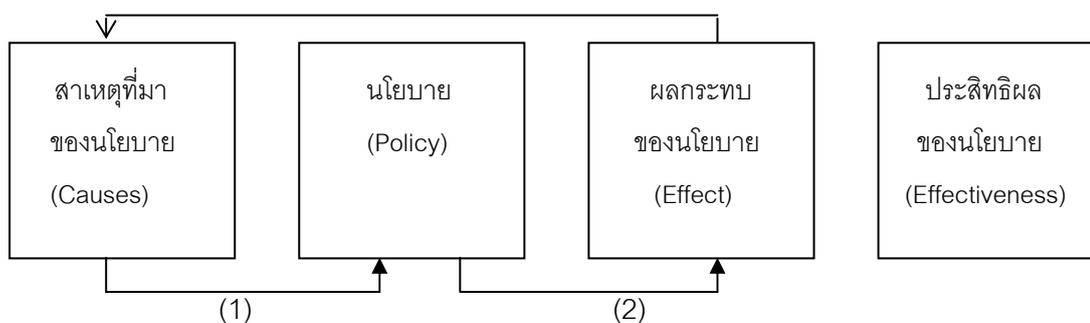
แนวทางการศึกษานี้ได้เริ่มขึ้นหลังปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ก็เนื่องมาจากข้อถ้อยของทั้งสองแนวศึกษาข้างต้น นักวิชาการด้านนโยบายศาสตร์ในรุ่นต่อมาตระหนักดีว่าแท้จริงแล้ววัตถุประสงค์ที่สำคัญของการกำหนดนโยบายนั้น มิได้มุ่งเพื่อหาว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบาย และมีขั้นตอนและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายประการใดบ้าง แต่เพื่อตอบคำถามซึ่งเป็นหัวใจของการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

1. สาเหตุ (Causes) ที่มาของนโยบายว่า ทำไมรัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบายนั้น
2. ผลกระทบ (Effects) ที่เกิดขึ้นของนโยบายว่า หากรัฐบาลกำหนดหรือไม่กำหนดจะเกิดอะไรขึ้น

นอกจากนี้ กรอบที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นหัวใจของการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายคืออะไร ก็ได้คำตอบว่าควรเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถอธิบายสาเหตุที่มาของนโยบาย นโยบาย และผลกระทบของนโยบาย (Cause-Effect Approach)

แผนภาพที่ 2.3

แนวคิดวิชาสาเหตุหรือที่มาและผลกระทบของนโยบาย



ที่มา: ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดผิงษ์. (2540). การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, น. 86.

- (1) หมายถึง การศึกษานโยบายในฐานะเป็นตัวแปรตาม (Dependent Variables)
- (2) หมายถึง การศึกษานโยบายในฐานะเป็นตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

จากแผนภาพแสดงตัวแบบวิเคราะห์ แนวคิดวิชาสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย (Cause-Effect Approach) ข้างต้นนั้น ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ข้อ คือ

1. มีตัวแปรหลัก 3 ตัวแปร คือ ตัวแปรสาเหตุหรือที่มาของนโยบาย (Causes) ตัวแปรนโยบาย (Policy) และตัวแปรผลกระทบของนโยบาย (Effects)

2. วิธีศึกษา นโยบาย อาจทำได้ 2 ลักษณะสำคัญ คือ ศึกษา นโยบายในฐานะเป็นผลหรือตัวแปรตาม ที่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยเหตุที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย กับศึกษา นโยบายในฐานะเป็นเหตุหรือตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของนโยบาย

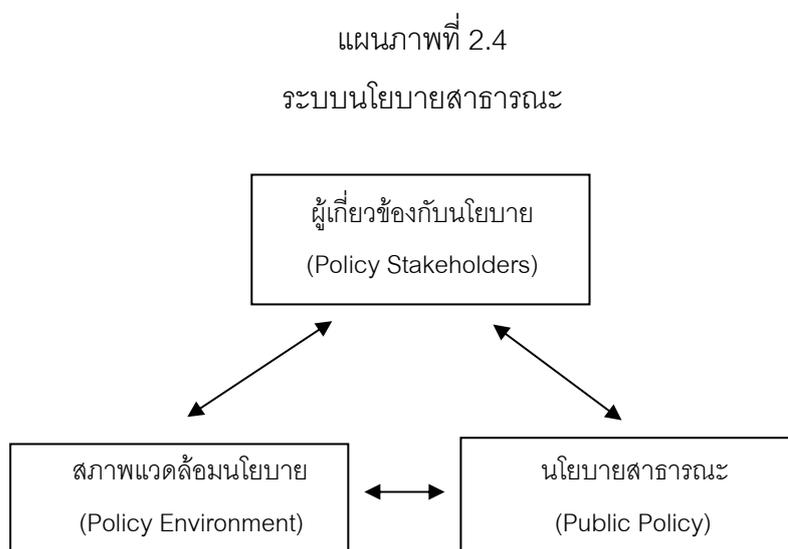
3. การประเมินประสิทธิผลของนโยบาย (Policy Effectiveness) ใน 2 แนวทาง คือ การประเมินการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Objective Attainment) ซึ่งจะขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นๆ กำหนดวัตถุประสงค์ให้บรรลุทางด้านใด เช่น ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านผลผลิต ด้านผลกระทบ หรือด้านประสิทธิภาพ และการประเมินผลของสาธารณะชน (Public Evaluation of Policy Effectiveness) ซึ่งแยกเป็น 2 ลักษณะ คือ เป็นการประเมินเฉพาะด้าน และการประเมินในภาพรวม

แนวศึกษาสาเหตุที่มาและผลกระทบของนโยบายดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นแนวศึกษาที่ได้รับความนิยมที่ใช้ในการกำหนด และวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมากในปัจจุบัน เนื่องจากสามารถให้คำตอบซึ่งเป็นหัวใจของการกำหนดนโยบายสาธารณะ จากคำถามที่ว่าเหตุใดรัฐบาลจึงต้องมีนโยบายเรื่องนั้น และหากกำหนดนโยบายหรือไม่กำหนดนโยบายขึ้นแล้วจะเกิดผลกระทบขึ้นอย่างไรบ้าง รวมทั้งมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางป้องกันและแก้ไขเป็นอย่างไรบ้าง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เก็บรวบรวมทั้งจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์ที่ได้นำมาวิเคราะห์ประกอบ

ระบบนโยบายสาธารณะ (Public Policy System)

ระบบนโยบายสาธารณะ หมายถึง รูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งหมดที่ก่อให้เกิดนโยบายขึ้น โดยมีปัจจัยที่สำคัญ 3 ด้าน อันได้แก่ ผู้เกี่ยวข้องกันโยบาย (Policy Stakeholders) สภาพแวดล้อมนโยบาย (Policy Environment) และนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยนโยบายสาธารณะอาจเป็นไปได้ทั้งตัวแปรตาม (Dependent Variable) หรือตัวแปรอิสระ (Independent Variable) กล่าวคือ หากพิจารณาว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของผู้เกี่ยวข้องกันโยบายและสภาพแวดล้อม (สมบัติ อารักษ์ธัญวงศ์, 2530, น. 14-16) ในกรณีนี้ นโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรตาม แต่ถ้าต้องการศึกษาว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องกันโยบายและสภาพแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างไรบ้าง ในกรณีนี้ นโยบายสาธารณะจะเป็นตัวแปรอิสระ ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องกันโยบายและสภาพแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายอย่างไรบ้าง ในกรณีนี้

นโยบายสาธารณะจะเป็นตัวแปรอิสระ ส่วนผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อมก็จะเป็นตัวแปรตาม ความสัมพันธ์ของปัจจัยทั้งหมดที่ก่อให้เกิดนโยบายขึ้น ดังแสดงในภาพ



ที่มา: สมบัติ อารงธวัชวงศ์. (2530). *การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, น. 15.

สามารถอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยสำคัญทั้ง 3 ด้าน ในระบบนโยบาย ได้ดังนี้

1. *ผู้เกี่ยวข้องกับระบบนโยบาย (Policy Stakeholders)* หมายถึงปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ทั้งผู้ก่อผลกระทบหรือได้รับการตัดสินใจของรัฐบาล รวมถึงระบบการเมือง ประกอบด้วย สภานิติบัญญัติ ระบบราชการ พรรคการเมืองสหภาพแรงงาน และกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ซึ่งทำหน้าที่แตกต่างกันไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539, น. 20-25) โดยแบ่งผู้กำหนดออกเป็น 2 ประเภท

1.1 *ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (Official Policy Makers)* ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่ได้รับอำนาจหน้าที่โดยตรง จากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล เป็นต้น และผู้กำหนดนโยบายโดยตรง (Supplementary Policy Makers) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายที่จะต้องได้รับมอบอำนาจบางประการมาจากผู้กำหนดนโยบายหลัก หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และคงผูกพันหรือถูกควบคุมโดยผู้กำหนดนโยบายหลักอยู่

1.2 *ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy Makers)* ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เข้ามามีส่วนร่วม

และพยายามผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายให้แก่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ อาทิ กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรประชาชน พรรคการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป

2. *สภาพแวดล้อมนโยบาย (Policy Environment)* หมายถึง สิ่งแวดล้อมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่นำไปสู่นโยบาย หรือได้รับผลกระทบจากนโยบายและจากผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย รวมถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งสภาพแวดล้อมนโยบายที่มีความสำคัญต่อสังคมไทย

3. *นโยบายสาธารณะ (Public Policy)* หมายถึง ชุดของการปฏิบัติใดๆ ที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาล โดยได้รับอิทธิพลมาจากผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อม หรือส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย และสภาพแวดล้อม เช่น นโยบายการศึกษา นโยบายสาธารณสุข นโยบายสิทธิมนุษยชน (Dye, 1984, p. 6) นโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจะประกอบด้วย ค่านิยมในทุกสังคม เป็นกิจกรรมของฝ่ายรัฐบาลเพื่อประชาชนและสังคมโดยส่วนร่วม เป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย โดยนโยบายสาธารณะจะถูกนำไปปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น และจะมีผลเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการนโยบายสาธารณะ

การศึกษาโยบายสาธารณะ เป็นการค้นหาให้ทราบถึงที่มาของนโยบายสาธารณะนั้นๆ ว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใด มีใครหรือหน่วยงานใดบ้างที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้สภาพแวดล้อมเป็นอย่างไร ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแปรหรือปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายนั้นๆ กระบวนการนโยบายสาธารณะโดยปกติจะเป็นเรื่องทางด้านการเมืองโดยตรง ตั้งแต่การกำหนดปัญหาในขั้นตอนแรก จนถึงขั้นตอนสุดท้ายคือการประเมินผลนโยบาย ซึ่งบทบาทของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก ซึ่งควรได้รับการตระหนักถึงและให้ความสำคัญในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบหรือผลได้ผลเสียว่าจะเกิดขึ้นกับใครอย่างไร เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจทางเลือกของนโยบายที่จะส่งผลกระทบต่อคนน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดผลดีต่อรัฐและประชาชนโดยรวมให้มากที่สุด กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Dye, 1984, pp. 3-5) ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 5 ขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดและวิเคราะห์ปัญหา การก่อตัวและทางเลือกของนโยบาย การตัดสินใจกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยจะได้หยิบยกขึ้นมาใช้เป็นแนวทางของกรอบการวิจัย

1) การกำหนดและวิเคราะห์ปัญหา (Problem Identification/Analysis)

ขั้นตอนการกำหนดและวิเคราะห์ปัญหา เป็นขั้นตอนที่บ่งบอกถึงปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น หรือมีข้อเรียกร้องที่ต้องการให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ดำเนินการแก้ปัญหาที่กำกวมโดยเร็ว ซึ่งจะมีขั้นตอนของการรับรู้ ถึงความปัญหา และนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาลหรือผู้รับผิดชอบ กำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาคต่อไป

2) การก่อตัวและทางเลือกของนโยบาย (Policy Formulation)

เป็นขั้นตอนของการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่การตัดสินใจเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายก็จะมาร่วมปรึกษา ระดมความคิด เพื่อกำหนดทิศทางและเป้าหมายของนโยบาย โดยการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย ค้นคว้าหาข้อมูล วิเคราะห์ และกำหนดแนวทางเลือกเพื่อไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ ขั้นตอนของการสร้างและก่อตัวของนโยบาย โดยทั่วไป มักดำเนินการโดยข้าราชการประจำซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานด้านวางแผนและกำหนดนโยบาย และอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดเฉพาะกิจ ขั้นตอนนี้จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งมักมีปัญหาทางด้านปฏิบัติงานในเรื่องความซ้ำซ้อน หรือมีช่องว่างของการปฏิบัติงาน

Lester และ Stewart (2000, pp. 87-96) ระบุว่าความคาดหวังในการก่อรูปนโยบาย ใดๆ ขึ้นมาสักนโยบายหนึ่งนั่นก็คือ การแก้ไขปัญหาราชาฐานะที่เป็นต้นเหตุทั้งหมด ดังที่ Deborah Stone ระบุว่าวิธีการก่อรูปนโยบายอยู่ 5 แนวทาง

- 1) โน้มน้าว (Inducement) ที่จะเป็นไปในทางบวกหรือลบต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้
- 2) ออกกฎระเบียบ (Rules) ออกกฎระเบียบขึ้นมาเพื่อควบคุมพฤติกรรม
- 3) ข้อเท็จจริง (Truth) ใช้ข้อมูลเพื่อโน้มน้าวพฤติกรรมให้เกิดพฤติกรรมที่ต้องการ
- 4) สิทธิ (Right) ให้ถือเป็นสิทธิหรือหน้าที่
- 5) อำนาจตัดสินใจเลือก

ผู้เกี่ยวข้องกับการก่อรูปนโยบายในระดับชาติส่วนใหญ่จะได้แก่

1) หน่วยงานของรัฐ (Government Agencies) ด้วยแนวคิดอนุรักษ์นิยมส่งผลให้โครงสร้างส่วนใหญ่ของนโยบายเกิดจากที่นี้มากกว่าในสภาผู้แทนราษฎร พวกเขาคร่ำหวอดกับนโยบาย การพัฒนามากกว่าผู้แทนราษฎรเสียด้วยซ้ำ และอยู่ในสถานะที่เหมาะสมกับการผลักดันนโยบาย มิให้หายไป ซึ่งคนส่วนใหญ่มักจะคิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายก็ในช่วงที่ได้ดำเนินนโยบายไปแล้วเท่านั้น

2) ผู้นำประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี บ่อยครั้งที่มียุทธศาสตร์สำคัญในการก่อรูปนโยบาย ซึ่งหมายรวมไปถึงพันธกิจของผู้นำ อำนวยการบริหารงาน มติคณะรัฐมนตรี และบ่อยๆที่ผู้นำประเทศเกี่ยวข้องกับการก่อรูปนโยบาย แทนคนกลุ่มใหญ่

3) สภาผู้แทนราษฎร (Congress) เป็นสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการก่อรูปนโยบายอยู่แล้ว โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายใหม่หรือทบทวนกฎหมายเดิม จนบางทีก็ทำให้เกิดหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นโดยตรง

4) กลุ่มผู้สนใจ (Interest Group) เป็นกลุ่มผู้มียุทธศาสตร์อย่างมากกับการก่อรูปนโยบาย กลุ่มผู้สนใจจะมีทางเลือกนโยบายที่หลากหลายในแบบพหุลักษณะ (Pluralism) จนทำให้เกิดการเจรจาต่อรองกันจนได้เสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ก็จะตัดสินใจเลือกนโยบายไปตามนั้น

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อรูปนโยบายได้ให้คำอธิบายไว้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่หลักพื้นฐานเดียวกันก็คือ “การเลือกทางออกที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหานโยบายได้” โดยอาศัยการวิเคราะห์ทางเลือกของนโยบายจากข้อเท็จจริงกับรูปแบบการตัดสินใจ ซึ่งจะใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์การก่อรูปนโยบายในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ตัวแบบศึกษาเข้าใจเหตุผล (Rational-Comprehensive Model) ตัวแบบการเพิ่มขึ้น (Incremental Model) และตัวแบบระบบ (System Model) ซึ่งจะเหมาะกับการวิเคราะห์การก่อรูปนโยบายในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

1. ตัวแบบศึกษาเข้าใจเหตุผล (The Rational-Comprehensive Model) เป็นตัวแบบที่ใช้กันมานานโดยตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าบุคคลเป็นผู้ตัดสินใจบนพื้นฐานของการคำนวณผลได้ผลเสีย เพื่อหาทางเลือกให้กับนโยบาย ประกอบไปด้วย

1.1 ผู้ตัดสินใจต้องแยกแยะปัญหาออกจากเรื่องอื่นๆ ได้และต้องสามารถเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นๆ ได้เช่นกัน

1.2 เป้าหมาย ค่านิยม และวัตถุประสงค์ ทำให้ผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายได้ง่ายขึ้นและจัดลำดับความสำคัญได้ง่ายขึ้น

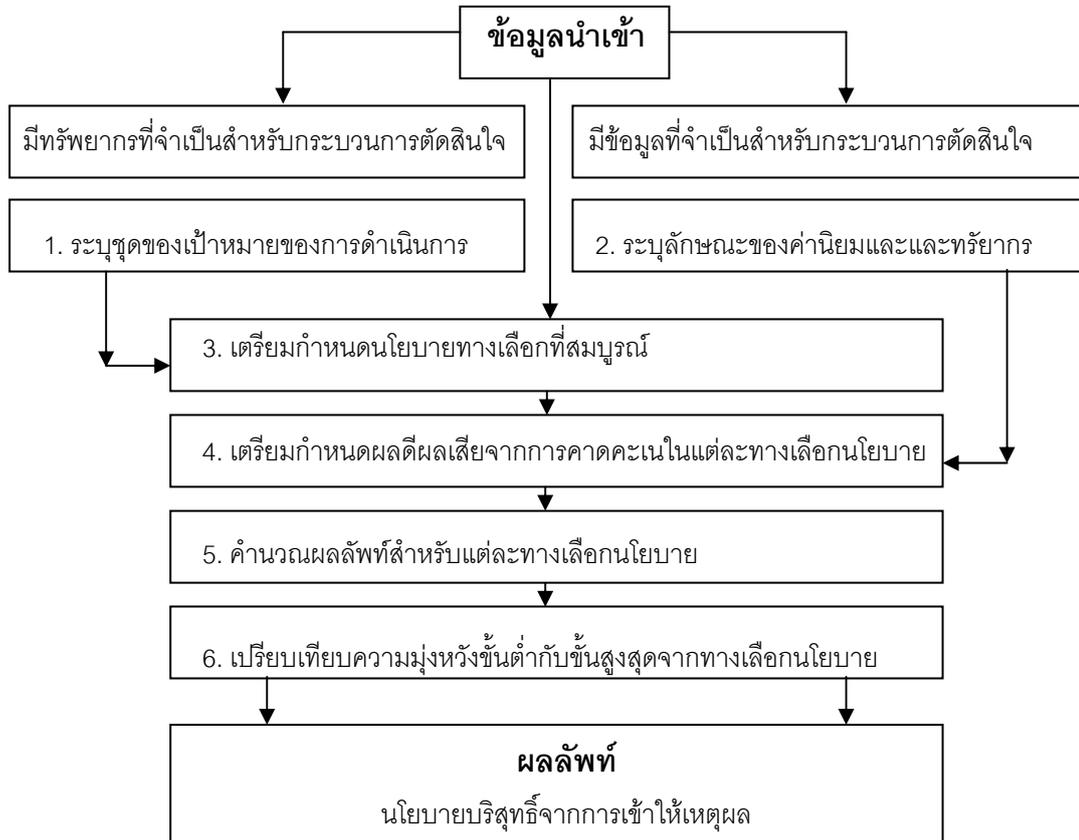
1.3 ความสมบูรณ์ของนโยบายทางเลือกที่จะจัดการกับปัญหาได้ถูกเตรียมพร้อม

1.4 ผลที่ตามมาจากการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายทางใดทางหนึ่ง

1.5 แต่ละทางเลือกและผลกระทบทางอ้อมสามารถคำนวณเปรียบเทียบกับทางเลือก

1.6 การที่ผู้ตัดสินใจเลือกแนวนโยบายถือเป็นการตอบสนองของความต้องการของตน

แผนภาพที่ 2.5
ตัวแบบศึกษาเข้าใจเหตุผล



ที่มา: Dye, T. R. (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.

2. **ตัวแบบผลประโยชน์** (Incremental Model) วิเคราะห์การก่อรูปนโยบายในลักษณะที่ต่อเนื่องจากกิจกรรมของรัฐบาลที่ผ่าน ข้อจำกัดของเวลา ความเฉียบแหลม และเสถียรภาพในการพิจารณาทางเลือกของนโยบายกับผลที่จะได้รับ ค่าใช้จ่ายหากจะดำเนินนโยบายนี้เป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาและยังสนใจที่ปรับปรุงนโยบายเดิมให้ดีขึ้น สมมุติฐานสำคัญของตัวแบบผลประโยชน์นี้คือ

- 2.1 ผู้ตัดสินใจนโยบายไม่สามารถพยากรณ์ผลจากนโยบายทางเลือกได้อย่างสมบูรณ์
- 2.2 ผู้ตัดสินใจนโยบายยอมรับในหลักการของนโยบายเดิมที่ประกาศใช้ไปแล้ว

2.3 ไม่สามารถวิเคราะห์ต้นทุนของนโยบายเดิมได้อย่างชัดเจนหรือยากเกินที่จะเปลี่ยนนโยบายแบบถอนรากถอนโคน

2.4 ช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองที่มีอยู่เดิม

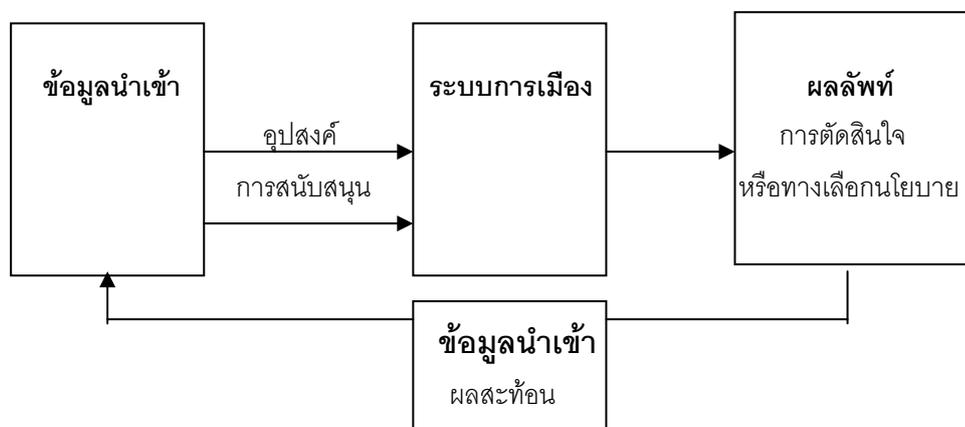
2.5 คุณลักษณะของผู้ตัดสินใจนโยบายเหมาะกับแบบปฏิรูปที่เน้นการประนีประนอม

ตัวแบบผลประโยชน์นี้ถูกวิจารณ์เป็นอย่างมากว่าทำให้ได้นโยบายที่ไม่สามารถแก้ปัญหาสาธารณะได้ทันการณ์เพราะมีช่วงระยะเวลาของนโยบายที่ยาวนานเกินไป

3. ตัวแบบระบบ (Systems Model) เป็นตัวแบบที่ Easton (1979) พัฒนาขึ้นมาจากแนวคิดของนักชีววิทยา โดยเชื่อว่าการก่อรูปนโยบายมาเกิดจากการสนองตอบความต้องการนโยบายใหม่หรือปรับปรุงนโยบายเดิมของประชาชนที่เปลี่ยนรูปมาสู่ระบบการเมืองนั่นเอง

แผนภาพที่ 2.6

ตัวแบบระบบ



ที่มา: Easton, D. (1965). *A framework for political analysis*. New Jersey: The Chicago Press.

3) การตัดสินใจกำหนดนโยบาย (Policy Legitimation/Adoption)

เป็นขั้นตอนที่ทำการพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา โดยจะประกาศใช้นโยบายในรูปแบบการดำเนินโครงการ และการออกกฎหมายระเบียบปฏิบัติ หรือคำสั่งต่างๆ เป็นต้น ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายที่เข้ามามีส่วนร่วมในการ

ตัดสินใจ เช่น วุฒิสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งนับวันก็จะมีบทบาทมากขึ้นดังเช่นในปัจจุบัน

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Application/Implementation)

เป็นขั้นตอนที่ซับซ้อนมากที่สุดเพราะต้องเกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคม และส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่อยู่ในพื้นที่ที่รองรับนโยบายนั้นๆ รวมทั้งมักจะมีคำถามมากมายตามมา เช่น ใครจะได้ประโยชน์หรือผลกระทบจากนโยบายนั้นๆ รัฐจะมีวิธีประสานผลประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร ที่สำคัญคือหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นจะดำเนินการหาทางออกอย่างไร และนำไปสู่การตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายนั้นต่อไปหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งเป็นมิติของอำนาจทางการเมือง ผลประโยชน์ และความขัดแย้งที่มีความซับซ้อน อันนำไปสู่การทำให้นโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเบี่ยงไปจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ในตอนต้นได้ การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ ต้องตระหนักถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวตลอดทั้งกระบวนการ

5) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

เป็นการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างแผนงาน โครงการ ผลลัพธ์ที่ได้ ปัญหาอุปสรรค และผลกระทบที่มีต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ (Causes and Effects) ตลอดจนการรับข้อมูลป้อนกลับ และการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่นำไปปฏิบัติให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป (พัชรี สีโรต, 2534, น. 24-25) มีแนวทางประเมินผลนโยบายดังนี้

1) ประเมินคุณธรรม คุณค่านโยบาย หรือโครงการตอนใดตอนหนึ่ง ทั้งก่อนและหลังจากที่นโยบายนั้นออกมา รวมทั้งผลทางการเมือง โดยจะพิจารณาการก่อตัวนโยบายและเกี่ยวข้องไปถึงการที่นโยบายหรือข้อเสนอโยบายนั้นได้รับความเห็นชอบด้วยหรือไม่

2) ประเมินผลผู้บริหารนโยบาย โดยการตั้งคำถาม ดังเช่น ใครได้ประโยชน์จากนโยบายหรือโครงการนั้นๆ โครงการมีความโปร่งใสเพียงใด การชี้แจงทำได้จนถึงเพียงใด ประสิทธิภาพเป็นอย่างไร และจะเกิดผลกระทบอะไรขึ้น หากต้องมีการเปลี่ยนแปลงในกรอบนโยบาย ซึ่งปรากฏให้เห็นได้อยู่เสมอๆ ในสังคมไทยที่ค่อนข้างยืดหยุ่นและมักตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง

3) ประเมินผลกระทบทางสังคม เช่น นโยบายนั้นก่อให้เกิดความขัดแย้งแบ่งกลุ่มแบ่งฝ่ายขึ้น หรือเป็นศัตรูกันในชุมชนที่รัฐนำนโยบายนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติหรือไม่เพียงใด

กระบวนการนโยบายสาธารณะในสังคมไทย ถูกวิพากษ์โดย ศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี (2547, น. 35-36) โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบกระบวนการนโยบายสาธารณะในอุดม

คติกับในความเป็นจริง ที่เรียกว่าเป็นอภิสถาปัตยวิธีหรือ “การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย” ซึ่งมีผลเสียหายที่ร้ายแรงต่อประเทศชาติ ด้วยการจำแนกออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

1. กระบวนการทางปัญญา ในอุดมคติจะต้องใช้หลักฐานข้อเท็จจริงที่ผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์มาอย่างดีจนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่าเป็นการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (Knowledge – based policy formulation) แต่ในความเป็นจริงกลับเกิดจากการคิดเองเออเอง การมีผลประโยชน์แฝงเร้น จากความคิดชั่วแค้นที่ขาดข้อมูลหลักฐานและวิจรรย์ญาณ เรียกได้ว่าเป็นการขาดฐานความรู้

2. กระบวนการทางสังคม นโยบายกระทบสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือ “สังคม” ควรเข้ามา มีบทบาทร่วมเรียนรู้ ร่วมกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติกลับขาดการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง คนไม่กี่คนหรือคนคนเดียวกำหนดนโยบาย โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่คนทั้งประเทศกลับได้รับผลเสีย

3. กระบวนการทางศีลธรรม ควรมีอุดมคติเพื่อความถูกต้องดีงามและประโยชน์สุขของคนทั้งหมด ในความเป็นจริงกลับแฝงเร้นเพื่อประโยชน์เฉพาะคนบางคนหรือบางกลุ่มเท่านั้น

ตารางที่ 2.1

เปรียบเทียบกระบวนการนโยบายสาธารณะในอุดมคติกับในความเป็นจริง

กระบวนการนโยบายสาธารณะ	ในทางอุดมคติ	ในทางปฏิบัติ
1. กระบวนการทางปัญญา	ใช้องค์ความรู้	ขาดฐานความรู้
2. กระบวนการทางสังคม	สังคมได้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย	มีไม่กี่คนได้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย
3. กระบวนการทางศีลธรรม	ตั้งอยู่บนประโยชน์สุขของสังคม	ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ของบางคน

ที่มา: ดัดแปลงจาก ประเวศ วะสี. (2547). *กระบวนการนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.

นอกจากนั้นยังได้เตือนให้รัฐบาล ยึดความถูกต้องในบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนเป็นเรื่องที่ใหญ่ที่สุด พระปฐมบรมราชโองการที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” คือทิศทางนโยบายของประเทศที่ใหญ่ที่สุด “โดยธรรม” หมายถึงความถูกต้อง นโยบายสาธารณะที่ถูกต้องเป็นปัญญาใหญ่ที่สุด ที่จะพาบ้านเมืองพ้น

ความอยู่ร่อนนอนทุกซ์ไปสู่ความร่มเย็นเป็นสุข ในสังคมที่เชื่อมโยงและสลับซับซ้อน “ความถูกต้อง” เป็นเรื่องที่ยากจะเข้าใจ จะทำโดยใช้โวหารเท่านั้น ใช้ความเห็นเท่านั้น หรือซ้ำร้ายใช้กิเลส ตัณหา หาผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง จะไม่เกิดความถูกต้องนำไปสู่ความเสียหายร้ายแรง ในทุกองคาพยพของสังคม กระบวนการนโยบายสาธารณะจึงเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคม และกระบวนการทางศีลธรรม เพื่อความร่มเย็นเป็นสุขในบ้านเมือง

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายของรัฐและผลของนโยบายที่มีสังคมอย่างเป็นระบบ โดยเน้นถึงความพยายามในการวัดและประเมินผลนโยบาย การเปรียบเทียบนโยบายในเรื่องโครงสร้างและผลกระทบ ตลอดจนพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือแบบตอบโต้ระหว่างกระบวนการทางการเมืองและตัวนโยบาย (Policy Outputs) เพื่อหาสาเหตุที่แท้จริงของผลกระทบที่เกิดขึ้น ลักษณะสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายตามทัศนะของ Dye (1984, p. 7) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นการวิเคราะห์ปัญหาของสังคมในเชิงวิทยาศาสตร์ซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริง เป็นเรื่องของการอธิบายมากกว่าเสนอแนะ และเป็นการแสวงหาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยใช้ระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ พยายามที่จะพัฒนาและทดสอบข้อเสนอกว้างเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายนั้น นอกจากนี้ยังเป็นการรวบรวมผลการวิจัยค้นพบที่เชื่อถือได้ต่อความเป็นจริงทั่วไปอีกด้วย โดยขอบเขตงานวิจัยต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขา เช่น สังคมวิทยา เทคโนโลยี สารสนเทศ เศรษฐศาสตร์ และกฎหมาย ทั้งนี้ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้และผลงานวิจัยได้ อาจไม่เหมาะสมถ้าหากใช้เพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง แต่ควรจะต้องสังเคราะห์ขึ้นมาจากหลายวิชา ลักษณะการวิเคราะห์นโยบาย จึงเน้นเรื่องการพัฒนาเชิงทฤษฎีมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่นักการเมืองเผชิญอยู่ ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและพรรณนาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อตัวนโยบาย เนื้อหานโยบาย และผลกระทบของนโยบายเฉพาะเรื่อง (Anderson, 1975, อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2530, น. 258) ส่วน Beckman (1977) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะสามารถจำแนกตามค่านิยม และความสนใจที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ การวิเคราะห์นโยบายเป็นบูรณาการและเป็นสหวิทยาการ เป็นการจำแนกและตรวจสอบมิติต่างๆ ของสาระสำคัญของนโยบาย ซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนมีสาเหตุและผลกระทบมากมาย ควรมีทักษะวิชาชีพต่างๆ สังเคราะห์ข้อมูลที่ใช้กำหนดโครงสร้างเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจต่อประเด็นนโยบายเฉพาะเรื่องนี้ด้วย รวมทั้งพิจารณา

สภาพแวดล้อมทางสังคมและผลกระทบที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องของการคาดหมาย เป็นการพิจารณาถึงการตัดสินใจที่ต้องกระทำ อาจช่วยค้นพบแนวทางใหม่ที่ดีกว่า โดยการทบทวนนโยบายที่มีอยู่เดิม รวมทั้งอาจจะนำไปสู่การกำหนดทิศทางของความสนใจใหม่ ตลอดจนมองปัญหาระยะยาวของทรัพยากรที่มีอยู่ การวิเคราะห์นโยบายจะเน้นเรื่องการตัดสินใจ โดยศึกษาวิเคราะห์เงื่อนไขการตัดสินใจที่เป็นไปได้ รวมทั้งผลได้ผลเสีย ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นมององค์ประกอบสำคัญที่เรียกว่า *ตัวแบบ* หรือแบบจำลองซึ่งใช้พื้นฐานสำคัญในการเป็นตัวแทนศึกษาอธิบายลักษณะ และกลไกการทำงานตามขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประเภทของตัวแบบวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Dye, 1984, pp. 20-23) สามารถจัดออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) ตัวแบบสถาบัน มองว่านโยบายอยู่ในฐานะเป็นผลผลิตของสถาบันหลักของรัฐเป็นผู้กำหนด ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ที่สามารถทำหน้าที่ผู้กำหนดนโยบายได้

2) ตัวแบบกระบวนการ มองว่านโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องมีขั้นตอนและพฤติกรรมในการกำหนดนโยบาย โดยนักรัฐศาสตร์พฤติกรรมสมัยใหม่ได้ให้ความสนใจเรื่องนี้มาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยความสนใจศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้เลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกสภานิติบัญญัติ และประธานาธิบดี

3) ตัวแบบที่ยืดหยุ่น มองว่ารัฐควรจะเลือกนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่า มองที่ค่าใช้จ่าย และควรหลีกเลี่ยงนโยบายที่มีค่าใช้จ่ายมากกว่าที่สังคมจะรับได้ โดยเริ่มจากมีกระบวนการตัดสินใจที่ยืดหยุ่น ตลอดจนมีข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ เพื่อนำไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจเลือกนโยบายที่สมเหตุสมผลจากทางเลือกอื่นๆ ที่มีทั้งหมด

4) ตัวแบบทฤษฎีระบบ มองว่านโยบายเป็นผลจากการเมืองที่พยายามตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ จนหาทางออกที่ทุกฝ่ายพอใจ และสามารถดำเนินนโยบายได้จริงและมีความต่อเนื่องสอดคล้องกัน

การพนันในมุมมองทางสังคมศาสตร์

การพนันตามแนวคิดของนักอาชญาวิทยา

“อาชญากรรม” นั้นมีความหมายที่ดีความออกได้เป็นสองนัย ในความหมายอย่างแคบ อาชญากรรมหมายถึง การกระทำผิดที่มีลักษณะชั่วร้ายจริงๆ เท่านั้น และถือว่าผู้กระทำผิดเหล่านั้นเป็นอาชญากร ส่วนอีกนัยหนึ่งนั้นเป็นความหมายอย่างกว้าง ที่หมายถึงการกระทำทุกอย่างที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด ไม่ว่าจะร้ายแรงหรือไม่ก็ตาม (ประเทือง ธนิยผล, 2544, น. 10) การตีความตามนัยนี้มิใช่ความมุ่งหมายตามทัศนะของนักอาชญาวิทยา แต่เป็นการมองในทัศนะของผู้เสียหายโดยทั่วไป อาชญากรรมในอดีตอาจไม่เป็นอาชญากรรมในปัจจุบัน หรืออาชญากรรมในประเทศหนึ่งอาจไม่เป็นอาชญากรรมสำหรับในประเทศหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้จะต้องนำลักษณะบรรทัดฐานทางอาชญากรรม (Crime Norms) หรือการกระทำที่ถูกกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ซึ่งปรากฏอยู่ในขณะนั้นมาเป็นเครื่องมือวินิจฉัยว่า เป็นเกณฑ์ปกติของความประพฤติที่สังคมยอมรับหรือไม่ เกณฑ์ปกติของความประพฤตินี้ ย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความเจริญของสังคม และค่านิยมในทางสังคมซึ่งชนชั้นปกครองยอมรับ สังคมจึงไม่อาจวางลักษณะบรรทัดฐานของอาชญากรรมให้คงที่ตลอดไปได้ ดังนั้นการพนันจึงเป็นอาชญากรรม ซึ่งประชาชนอาจไม่ยอมรับว่าเป็นอาชญากรรมอย่างเต็มที่ เพราะเป็นกิจกรรมที่สร้างความเสียหายต่อส่วนตัว ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่สังคมด้วย หรือมีความผิดทางศีลธรรม (อรรถพร ชูบำรุง, 2523, น. 35) ที่นักอาชญาวิทยาเรียกกันว่า “Mala Prohibita” การพนันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของมนุษย์ เพราะการพนันเป็นสัญชาตญาณของมนุษย์ที่ชอบความท้าทายที่เกิดจากการได้เสี่ยง ดังนั้นการพนันจึงเป็นความผิดที่ถูกบัญญัติขึ้นตามกฎหมาย โดยที่มิใช่เป็นความผิดที่มาจากตัวของมัน (สุดสงวน สุธีสร, 2548) ในขณะเดียวกันก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าสังคมจะตั้งข้อรังเกียจเหมือนกับอาชญากรรมรุนแรงประเภทอื่นๆ นักอาชญาวิทยามองว่า ความผิดจากยาเสพติด การพนัน การทำแท้ง โสเภณี และการเสพยาจนมึนเมาในที่สาธารณะ คือ 5 ประเภทของ “อาชญากรรมไร้เหยื่อ” (Victimless Crime) ที่ตัวผู้กระทำเป็นทั้งผู้กระทำความผิดและเป็นเหยื่อด้วย ที่รัฐได้ทำหน้าที่สร้างและธำรงรักษาความเป็นระเบียบในสังคมด้วยความคาดหวังที่ตั้งไว้สูง การพนันจึงถูกรัฐกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2540) ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันประชาชนจากการทำร้ายตัวเอง เพราะการพนันเมื่อมีผู้เข้าไปเล่นแล้ว ผู้เล่นก็มักจะกลายเป็นเหยื่ออาชญากรรมของความผิดฐานนั้นด้วย

2. อาชญากรรมเหล่านี้ เป็นต้นเหตุให้เกิดการก่ออาชญากรรมในรูปแบบอื่น ๆ ตามมา เช่น การรับจ้างทวงหนี้ และผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งก็คือ การแสวงหาทรัพย์สินในทางที่มิชอบเพื่อนำมาเล่นการพนัน เกิดเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลาที่เล่นกันมาก

นักอาชญาวิทยาในแต่ละยุคสมัย พยายามที่จะแยกแยะอาชญากรรมที่พบในสังคมออกมาแตกต่างกันไป ความซับซ้อนและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคม แต่สิ่งที่เหมือนกันก็คือ การเลือกใช้แนวคิดที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้นเพื่อสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulation) ที่จะทำให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย หากนำองค์ความรู้พื้นฐานมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับนโยบายการพนัน ก็จะทำให้เกิดความกระจ่างขึ้นได้ สุดสงวน สุธีสร (ผู้จัดการออนไลน์, 24 กุมภาพันธ์ 2548) วิเคราะห์การพนันด้วยมุมมองของนักอาชญาวิทยาว่า การพนันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของมนุษย์ เพราะการพนันเป็นสัญชาตญาณของมนุษย์ที่ชอบความท้าทายที่เกิดจากการได้เสี่ยง การพนันจึงเป็นความผิดที่ถูกบัญญัติขึ้นตามกฎหมาย โดยที่มิใช่เป็นความผิดที่มาจากตัวของมันเอง และเมื่อกลับมามองในตัวพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่รัฐใช้เป็นแม่บทในการดำเนินนโยบายควบคุมบ่อนการพนัน จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับนี้ ไม่มุ่งหวังจะปราบปรามการพนันอย่างเด็ดขาด ยังคงเปิดช่องระบายอากาศให้กับผู้ต้องการเสี่ยงโชคได้มีทางออก เพราะแม้ว่าจะมีข้อห้ามในการเล่นการพนันหลายชนิดก็ตาม แต่ก็ยังอนุญาตให้มีการเล่นการพนันบางประเภทชั่วคราวโดยเจ้าพนักงานของรัฐจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ ทำให้สังคมไทยมองว่ากฎหมายฉบับดังกล่าว อนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้ในบางกรณี ฉะนั้นความผิดจึงไม่ได้อยู่ที่การเล่นการพนันทุกประเภท แต่ความผิดจะอยู่ที่การฝ่าฝืนกฎระเบียบข้อห้ามของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ชัดเจนเท่าที่ควร เมื่อการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในทางปฏิบัติ ก็ไม่ค่อยเกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร จึงส่งผลให้เกิดการฝ่าฝืนได้ง่าย จนเกิดการให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน หรือนำเอาทรัพย์สินที่ได้มาจากการพนันไปใช้เป็นทุนในธุรกิจต่างๆ ที่เรียกว่า “การฟอกเงิน” (Money Laundering) ซึ่งนักอาชญาวิทยาในคดีเศรษฐกิจเชื่อว่า ธุรกิจบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย จะช่วยแก้ไขปัญหาคาสิโนเปลี่ยนแปรสภาพเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยนำมาผ่านกระบวนการให้เสมือนว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบ ซึ่งกฎหมายการฟอกเงินของไทยได้บังคับใช้เต็มรูปแบบเมื่อ 27 ตุลาคม 2543 (โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย, มติชนสุดสัปดาห์, 5 มีนาคม 2547) หลังจากผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติเกือบสองปี โดยได้ระบุนความผิดทางอาญาที่เป็นความผิดมูลฐาน 7 ฐาน ได้แก่

- (1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันปราบปรามยาเสพติด
- (2) ความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็ก การค้าประเวณี
- (3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน
- (4) ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินในสถาบันการเงิน
- (5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ นั่นคือ ทุจริตประพฤติมิชอบ
- (6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สิน ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอัยย์ของโจร
- (7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีภาษีศุลกากร และได้มีการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

การบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทย ได้ให้อำนาจสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นหลักในการสำรวจแหล่งที่มาของทรัพย์สินของบุคคลต่างๆ โดยอ้างความสงสัยว่าจะพัวพันกับความผิดมูลฐาน 7 ประการดังกล่าวข้างต้น แต่ยังไม่การระบุความผิดมูลฐานให้กับความผิดเกี่ยวกับการพนันแต่อย่างใด (ผู้จัดการออนไลน์, 6 ตุลาคม 2549) ดังนั้นการปราบปรามธุรกิจการพนัน ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฟอกเงิน เพื่อเพิ่มมูลฐานความผิด ยึดทรัพย์สินเจ้ามือห่วยเถื่อนตามระบบกฎหมายฟอกเงินจะปราบปรามได้เด็ดขาด ซึ่งการนำกฎหมายอาญาไปจับไม่ได้ผล เพราะแค่เสียค่าปรับ ที่ผ่านมาข้อเสนอให้แก้กฎหมายฟอกเงินให้เพิ่มมูลฐานความผิด เพื่อยึดทรัพย์สินเจ้ามือห่วยเถื่อนถูกล้มในสภาผู้แทนราษฎร โดยนักการเมืองที่มีผลประโยชน์ในธุรกิจผิดกฎหมายผู้เข้ามาปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง สอดคล้องกับความเห็นของ พ.ต.อ. สีหนาท ประยูรรัตน์ (2548, น. 287-288) ที่มองว่าความผิดเกี่ยวกับการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เป็น 1 ใน 8 ความผิด ที่ควรถูกบรรจุให้เป็นความผิดมูลฐานเพิ่มเติม ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพราะไม่เพียงพอที่จะเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม หรือผู้มีอิทธิพลได้

ทฤษฎีประทับตรา (Labeling Theory)

นักอาชญาวิทยาได้ให้คำอธิบายสถานของอาชญากรรมต่างๆ เอาไว้ว่า “กฎหมายอาญาได้กระทำการณ์เกินกว่าเหตุ” โดยมีรากฐานที่สร้างขึ้นจากวิกฤตของปัญหานโยบายสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่กระบวนการยุติธรรมที่ผ่านๆ มาไม่เพียงแต่จะมุ่งเน้นไปที่การควบคุมประชาชน ไม่เฉพาะแต่เรื่องชีวิตและทรัพย์สินเท่านั้นแต่ยังควบคุมไปถึง อาชญากรรมไร้

เหยื่อ (Victimless Crime) ได้แก่ การดื่มของมึนเมา การเสพยา การเล่นพนัน การเสพสื่อลามก และสถานภาพของเยาวชนในการต่อสู้คดี เป็นต้น การใช้หลักศีลธรรมเพื่อตัดสินพฤติกรรมควรเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์โดยนักทฤษฎีอื่นๆ แต่กลับบังคับใช้กฎหมายอาญาต่อไปเรื่อยๆ อย่างไม่รู้ผล เป็นทั้งความสิ้นเปลือง ไร้ประสิทธิผล และสนับสนุนอาชญากรให้ดำรงอยู่ต่อไป Schur (1974) ยังได้วิเคราะห์อีกว่า การเพิ่มประเภทอาชญากรรมประเภทความเบี่ยงเบนที่ไร้เหยื่อเข้าไปหนึ่งชนิด กลับเพิ่มอาชญากรรมชนิดอื่นขึ้นมาอีกในอีกหลายชนิด ด้วยมีเหตุผลดังนี้

1. การคงอยู่ของกฎหมายเกือบทั้งหมด ได้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องจะถูกนำไปสู่การถูกจับกุม และดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม
2. การถูกดำเนินคดีผลักดันให้ผู้ถูกกล่าวหาหันมาต่อสู้คดี
3. ด้วยความต้องการของกฎหมายที่เลือกใช้วิธีห้ามปรามการกระทำผิดต่างๆ จึงได้ทำให้เกิดอาชญากรรมชนิดใหม่ขึ้นมาแสวงประโยชน์อย่างเป็นล่ำเป็นสัน โดยองค์กรอาชญากรรมเหล่านั้นจะยอมจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แลกกับการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ นอกจากนั้น ทฤษฎีที่ตราয়ได้ระบุถึงข้อควรระวังในการลดประเภทอาชญากรรมลง นโยบายนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการจัดให้ถูกกฎหมาย (Legalization) หรือการจัดการกับพระราชบัญญัติอันตรายจาก จราจรสำหรับบตลงโทษ ถูกจำกัดให้ได้รับบตลงโทษให้เป็นการปรับขั้นต่ำ เพื่อลดการควบคุมของกฎหมายและลดการตีตราผู้กระทำผิดในฐานะที่เป็นอาชญากร จึงเกิดแนวคิด การลดความเป็นอาชญากรรม (Decriminalization) แนวคิดนี้ได้กระตุ้นให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการ เช่น พระราชบัญญัติการทำแท้งก็ได้ตัดสินใจให้มีขึ้นโดยสภาองเกรสแห่งสหรัฐอเมริกา หรืออย่างการครอบครองกัญชาในปริมาณเล็กน้อยก็ถูกลดระดับให้เป็นความผิดลหุโทษ สถานะทางอาชญากรรมของสื่อลามกได้ถูกส่งมอบให้อยู่ในดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนรูปแบบการเล่นพนัน เช่น ลีตเตอร์รี่ คาสีโน ซึ่งสถานะแห่งการทำผิดกฎหมายนั้น ถูกกำหนดขึ้นจากการตระหนักถึงความพร้อมของหน่วยบริการทางสวัสดิการสังคม ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นกับทุกรัฐในอเมริกา และยังมีพฤติกรรมอีกหลายรูปแบบที่ยังคงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย สิ่งที่น่าสังเกตก็คือข้อโต้แย้งต่อโครงร่างนโยบายที่มีแนวคิดมาจากทฤษฎีการตีตรา ที่เรียกว่าการลดประเภทอาชญากรรมนั่นเอง (Lilly, Cullen, & Ball, 2000, pp. 117-118)

การพนันตามแนวคิดของนักกฎหมายสังคม

แนวคิดด้านสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลของกลุ่มนักกฎหมายด้านสังคม (Socio-Legal) ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ก็ทำให้เกิดนโยบายบ่อนฎกกฎหมายในสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย (Goodman, 1996, p. 57) มองการพนันในแง่มุมมองใหม่ว่า ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เลวร้ายเสมอไป นักพนันสมควรถูกตัดสินว่าเป็นอาชญากรเสมอไป เพราะว่าพวกเขาไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้กับใคร นอกจากตัวเอง ซึ่งต่างกับการลักขโมย ชิงทรัพย์ ปล้น ฆ่า และอื่นๆ ซึ่งคดีเหล่านี้ได้ก่อความเดือดร้อนให้กับประชาชน อันเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรคำนึงถึง (ปัญญา ฤกษ์อุไร, ฐานสืบดาหิวิจารณ์, 4-10 มกราคม 2540, น. 49) เพราะหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ ควรจะรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากอาชญากรที่ก่อความเสียหายให้แก่ผู้อื่น ไม่ใช่การไล่จับนักพนันที่ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้ใคร นักกฎหมายกลุ่มหนึ่งอเมริกาเรียก “กลุ่มคลื่นลูกใหม่” (The New Wave) ปลุกกระแสให้มีการแยกแยะการกำหนดว่าความผิดใดควรเป็นอาชญากรรม ความผิดใดมิใช่อาชญากรรม ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ การเล่นพนัน การศึกษาว่าการพนันเป็นอาชญากรรมหรือไม่ เป็นข้อถกเถียงที่รุนแรงขึ้น โดยกลุ่มนักวิชาการด้านกฎหมายสังคมเริ่มวิเคราะห์เปรียบเทียบ และวิพากษ์วิจารณ์ข้อจำกัดต่างๆ ของกฎหมายต่อต้านสิ่งชั่วร้ายของสหรัฐอเมริกา โดยตั้งคำถามกับหลักปรัชญาถูกนำมาใช้เป็นกฎหมายกำจัดสิ่งชั่วร้าย 6 ชนิด (Classic Vices) ได้แก่ กฎหมายการทำแท้ง การเล่นการพนัน การรักร่วมเพศ การผลิตหนังสือลามก การเป็นโสเภณี การใช้ยาเสพติด

สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมในเรื่องทางเลือกส่วนบุคคล กฎหมายเข้าไปละเมิดสิทธิต่างๆ เหล่านั้น โดยที่พวกเขายังไม่ได้สร้างความเสียหายอะไรให้กับใครแต่อย่างใด (Victimless) นักกฎหมายสังคมชี้ให้เห็นว่าบุคคลควรมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกได้เอง (Right to Privacy) (ชาญคณิต ก.สุริยะมณี, 2524, น. 27) ผลจากการปลุกกระแสดังกล่าวทำให้คนจำนวนไม่น้อยเห็นด้วย และพยายามเรียกร้องให้กฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการทำแท้ง การเป็นรักร่วมเพศ การเป็นโสเภณี รวมทั้งการเล่นพนันที่ถูกกฎหมาย ทำให้มุมมองการพนันในฐานะที่เป็นอาชญากรรมลดน้อยลง และมาเด่นชัดในทศวรรษที่ 1990 ที่มีบ่อนฎกกฎหมายเพิ่มขึ้นทั่วโลก สังคมโลกยอมรับความจริงมากขึ้น ว่าการเล่นพนันเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งของมนุษย์ การยอมรับยอมดีกว่าการปฏิเสธ สิ่งที่รัฐบาลควรทำมิใช่การห้ามอย่างเด็ดขาด แต่รัฐบาลควรจะต้องควบคุมการเล่นการพนันให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย ซึ่งทางรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นควรพิจารณาวิเคราะห์ให้รอบคอบว่าการทำให้ถูกกฎหมาย หรือการลดความเป็นอาชญากรรมจากสิ่งที่เรียกว่า

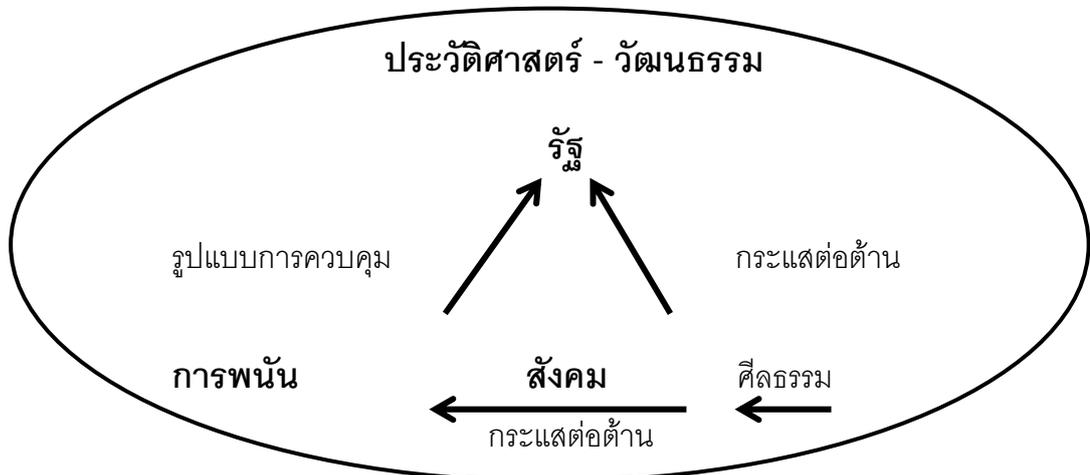
“อาชญากรรมไร้เหยื่อ” อย่างเช่น การพนัน การเสพยา การค้าประเวณี และสื่อลามก เหล่านี้ล้วนวนที่ต่างรับรู้กันเป็นอย่างดีว่าเป็นแหล่งสร้างรายได้มหาศาลให้กับองค์กรอาชญากรรม แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์เพียงพอกที่จะสรุปว่า การทำให้ถูกกฎหมายหรือการลดความเป็นอาชญากรรมลงนั้น จะส่งผลให้รายได้ขององค์กรอาชญากรรมลดลง กลับกันก็ยังคงพบหลักฐานการกำจัดการห้ามปรามโดยใช้กฎหมาย จะทำให้กิจการขององค์กรอาชญากรรมขยายตัว (Pace & Styles, 1983)

การพนันตามแนวคิดของนักสังคมวิทยา

การศึกษาพฤติกรรมกรรมการพนัน หรือการศึกษาผลกระทบของการพนันต่อสถาบันทางสังคมเป็นเรื่องเดิมๆ สำหรับนักสังคมวิทยา (Frey, 1984) งานวิจัยดังกล่าว ส่วนใหญ่ประสงค์ที่จะทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดที่นิยม ภาวะความแปลกแยก ภาวะไร้ประสิทธิภาพทางสังคม และกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งผลการวิจัยที่ผ่านมาไม่สามารถให้บทสรุปอะไรได้ ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้ว กลับมีผู้คนจำนวนมากที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกรรมการพนัน และการพนันเหล่านั้นก็เป็นผลต่อเนื่องจากการมีนโยบายสาธารณะ นักสังคมวิทยาไม่ได้มองการพนันว่าเป็นพฤติกรรมที่ควรค่ากับการวิจัยอย่างจริงจัง ซึ่งจากแผนภาพในด้านล่าง จะทำให้มองเห็นถึงความอ่อนไหวของการพนัน ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแสสังคม (Social Conditions) และอุดมการณ์การควบคุมของรัฐ (Ideologies of Control) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างการพนันและสังคมเป็นสิ่งที่มีการปรับตัวเป็นระยะๆ ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของมโนคติด้านศีลธรรมของสังคมต่อการพนัน ซึ่งมีการปรับตัวไปตามสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจการเมืองในแต่ละขณะ ด้วยเหตุนี้ความคิดเห็นทัศนคติ หรือความเข้าใจใดๆ เกี่ยวกับการพนันจึงขึ้นอยู่กับมุมมองและจุดมุ่งหมายที่ได้รับอิทธิพลทางสังคมและประวัติศาสตร์ ดังนั้นทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่ว่าด้วยเรื่องการกระทำผิดอย่างเช่น ทฤษฎีสภาวะไร้กฎเกณฑ์ (Theory of Anomie) ที่อธิบายถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิดว่า โครงสร้างของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย เป็นแรงกดดันให้บุคคลในสังคมฝ่าฝืน

แผนภาพที่ 2.7

ความสัมพันธ์ระหว่างการพนัน รัฐ และสังคม



ที่มา: สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. (2546). *เศรษฐศาสตร์การพนัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงพระอาทิตย์, น. 3.

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

กลุ่มทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นสำนักคิดที่มีฐานที่มั่นทางวิชาการอยู่ที่ George Mason University ซึ่งมี James Buchanan และ Gordon Tullock เป็นหัวหน้าหอสำคัญ หรือสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ที่มีฐานที่มั่นทางวิชาการอยู่ที่ Washington University ซึ่งมี Douglass North เป็นหัวหน้า (ปกป้อง จันวิทย์, 29 มกราคม 2547, น. 2) สำนัก Public Choice พยายามใช้เครื่องมือเศรษฐศาสตร์กระแสหลักมาอธิบายพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางการเมือง โดยมองตัวละครการเมืองแต่ละหน่วย เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่มีความเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นพื้นฐาน นักการเมืองก็เหมือนสัตว์เศรษฐกิจอื่นทั่วไป ที่มุ่งหวังผลประโยชน์สูงสุดแก่ตัวเอง ซึ่งก็คือ คะแนนนิยมทางการเมืองสูงสุด พื้นฐานการวิเคราะห์ดังกล่าวมีประโยชน์อย่างมากในการทำความเข้าใจการเมืองแบบที่ "เป็นอยู่" ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการเมืองในแบบที่ "อยากให้เป็น" ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้เข้ามาบทบาทสำคัญตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 ในฐานะที่เป็นกลุ่มคิดแบบสหวิทยาการ ที่ต้องอาศัยความรู้จากสหวิทยาการ มาใช้ประยุกต์ปรับปรุงการบริหารภาครัฐ

พร้อมกันนี้นักคิดในกลุ่มทางเลือกสาธารณะ (Peacock, 1992, pp. 13-16) ยังได้เสนอให้มีการจำกัดบทบาทและลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลง เพื่อป้องกันไม่ให้นักการเมืองข้าราชการประจำมีโอกาสที่จะแสวงหา หรือฉกฉวยโอกาสหาประโยชน์ และเสนอให้รัฐต้องทบทวนภารกิจ หรือกิจกรรมที่ภาครัฐเคยทำ ดูว่าภารกิจใดเป็นสิ่งที่ภาครัฐจำเป็นต้องทำเอง ส่วนภารกิจใดที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก และไม่จำเป็นต้องทำเองก็ให้มีการถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้น ไปให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน โดยการถ่ายโอนไปให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินการแทนนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของ “การแข่งขันที่สมบูรณ์” นั่นคือ ภาคเอกชนที่มีความพร้อมในการดำเนินการกิจนั้นๆ ต้องมีโอกาสเท่ากันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจดังกล่าวแทนภาครัฐ หากไม่อยู่ภายใต้บรรยากาศของการแข่งขันที่สมบูรณ์แล้ว ก็จะมีการเปลี่ยนมือจากการผูกขาดโดยรัฐเป็นการผูกขาดโดยเอกชน และภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันที่สมบูรณ์นั้น “กลไกตลาด” จะเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงาน ถ้าเอกชนใดที่ดำเนินการรับผิดชอบภารกิจแล้วทำไม่ดี สินค้าไม่มีคุณภาพ หรือบริการไม่เป็นที่ประทับใจแล้วประชาชนก็จะไม่เลือกใช้บริการ ซึ่งทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีบทบาทอย่างมาก ในการอธิบายการพนันคาสีโนในประเทศสหรัฐอเมริกาในยุคปัจจุบัน ทฤษฎีนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึง แนวคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยม และการพัฒนาเศรษฐกิจว่าเป็นฐานคิดของอุตสาหกรรมบ่อนคาสีโน (McMillen, 1996, pp. 25-29) ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยการพนันและนโยบายสาธารณะแห่งออสเตรเลีย อธิบายว่านักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณะ ได้วิเคราะห์จุดกำเนิดของคาสีโนด้วยตัวแบบความเบี่ยงเบน (Deviant) โดยมองว่าการขยายตัวของคาสีโนในช่วงปี ค.ศ. 1970 เป็นการทำให้ความเบี่ยงเบนเป็นสิ่งถูกกฎหมาย (Legalized) ซึ่งสะท้อนการตีความแบบดั้งเดิมที่ว่าสถานการพนันคาสีโนถูกควบคุมโดย “องค์กรอาชญากรรม” (Organized crime) นักสังคมศาสตร์พบว่าการลงทุนโดยบริษัทมหาชนที่ได้รับความนิยมเชื่อถือในช่วงนั้น ทำให้คาสีโนได้รับการยอมรับมากกว่าการพนันในรูปแบบอื่นๆ แม้ต้องถูกควบคุมเป็นพิเศษโดยรัฐบาล ช่วงปี ค.ศ. 1980 การศึกษาเรื่องการพนันได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษานโยบายทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการพนันในเชิงพาณิชย์กับปัญหาการเมืองของกลุ่มน้อย ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและธุรกิจเอกชน ปัญหาการตัดสินใจ เป็นต้น โดยใช้องค์ความรู้แบบสหวิทยาการ มาใช้ในการแก้ปัญหาด้านทางเทคนิคการจัดการกลยุทธ์ การกำหนดนโยบาย และการจัดรูปองค์กรของรัฐ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้อธิบายว่า การตัดสินใจทางการเมืองเกี่ยวข้องกับการขยายตัวของการพนันที่ถูกกฎหมาย และชี้ให้เห็นพลวัตของนโยบายการพนันถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของการพนันที่ถูกกฎหมาย จึงเป็นการตอบสนองของรัฐที่เห็นแก่ประโยชน์ของตน รัฐจึงหาทางเพิ่มรายได้ให้สมดุลกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น อัน

เนื่องมาจากแรงกดดันทางการเมืองจากหลายฝ่ายที่เรียกร้องผลประโยชน์ รัฐบาลจึงเลือกใช้การพนันเป็นแหล่งของ “ภาษีที่มองไม่เห็น” (Invisible Taxes) เพื่อหารายได้ให้เพียงพอกับความ ต้องการทางการเมืองเหล่านั้น การศึกษาเรื่องการพนันส่วนใหญ่ จึงเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายการควบคุม อันเป็นแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ตั้งอยู่บนฐานคิดการบริโภคนิยม

แนวคิดและทฤษฎีความชอบธรรม

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั้น เป็นการปกครองระบอบใหม่ที่สังคมไทยนำแบบอย่างมาจากอังกฤษ อันเป็นประเทศแม่แบบที่มีความเจริญรุ่งเรืองและมีบริบททางการเมืองการปกครองที่คล้ายคลึงกันมาใช้ โดยได้แบ่งอำนาจรัฐ ออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจผ่านรัฐสภา ฝ่ายบริหารใช้อำนาจผ่านรัฐบาล และ ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจผ่านศาล ที่ต่างทำงานแบบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน มีนายกรัฐมนตรีและ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารงานตามสัญญาที่ได้ให้ไว้กับสภาผู้แทนราษฎรในรูปของนโยบาย (สุรพงษ์ ใสธนะเสถียร, 2534, น. 8-10) ส่วนความชอบธรรมนั้นเป็นคำที่ถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับ รัฐ เพราะการที่รัฐจะดำรงอยู่ได้นั้นจะต้องสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในรูปทางปกครองที่ใช้อยู่ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการที่ใช้อำนาจในการสร้างความชอบธรรม หรือ ประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ใช้การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยเฉพาะรัฐ ที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้เองที่จะดำรงอยู่นั้นก็เพราะได้รับการยอมรับจากสังคม โดย มอบอำนาจให้มาทำหน้าที่บริหารประเทศ ด้วยการกำหนดเงื่อนไขกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกัน ขึ้นมา เพื่อที่จะได้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและยั่งยืน และในขณะเดียวกันรัฐก็จะได้ดำรงอยู่ตามไป ด้วยเช่นกัน รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารประเทศผ่าน เครื่องมือสำคัญก็คือ “นโยบาย” ที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ และแน่นอน ว่าการที่ประชาชนจะยอมรับและเชื่อมั่นในนโยบายใดๆ นโยบายนั้นจะต้องเป็นนโยบายที่ให้ผลผล เชิงประจักษ์ว่า จะสามารถบิดเป่าทุกข้อออกไปจากประชาชนทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว และ ยัง ต้องเป็นนโยบายที่สร้างความอยู่ดีมีสุขให้กับประชาชนอีกด้วย อาทิ นโยบายการจัดเก็บภาษี หรือ นโยบายสวัสดิการ แต่ในบางนโยบายที่มีความหมิ่นเหม่ต่อศีลธรรมที่รัฐต้องการที่จะก่อรูปขึ้นมา (Controversial) เพื่อรับประโยชน์หรือหรือเพื่อการควบคุม รัฐจะตอบคำถามและให้เหตุผลอย่างไร กับภาคประชาสังคม

ความชอบธรรม: ที่มาและความหมาย

สังคมโลกหลังยุคกลางเป็นต้นมา ได้มีการกล่าวขานถึงคำว่าความชอบธรรมกันอย่างกว้างขวาง มีการให้คำนิยามกันไปต่างๆ นานา ซึ่งจะเป็นผลดีหรือผลเสียนั้นสามารถดูได้จากคำกล่าวของนักการเมืองหลังยุคกลาง อย่างเช่น Jean-Jacques Rousseau ที่ให้ความหมายของความชอบธรรมไว้ (Rousseau, 1755, quoted in Connolly, 1984, pp. 1-4) โดยระบุว่ามนุษย์ถือกำเนิดด้วยเสรีภาพ แต่ทุกหนแห่งพวกเขากลับถูกควบคุม ทำอย่างไรจึงจะปลดปล่อยพันธนาการเหล่านั้น การทำให้กฎระเบียบต่างๆ ชอบด้วยกฎหมายคือทางออก กฎระเบียบในสังคมเป็น “สิทธิ” อันศักดิ์สิทธิ์ของทุกคน แต่สิทธินี้มีได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติแต่มาจากการตกลงหารือ ในขณะที่ Nietzsche (1888, quoted in Connolly, 1984, pp. 2-4) ที่ระบุว่าความชอบธรรมจะเป็นสิ่งที่สังคมโลกจะกล่าวถึงกันไปอีก 2 ศตวรรษ ปี ค.ศ 1888 สิ่งที่จะเกิดขึ้นจะไม่เปลี่ยนไปจากนี้ การเกิดขึ้นของภาวะไร้กฎหมาย ที่เป็นสัญญาณบ่งบอกว่าวัฒนธรรมของคนยุโรป กำลังมุ่งสู่หายนะที่ทุกข์ทนกันกับภาวะที่บ้านเมืองไม่มีชื่อมีแปและใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาทั้งมานาน ทั้งสองความหมายที่กล่าวมาในข้างต้นกล่าวต่างกัน 130 ปี ได้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างสุดขั้ว วิวัฒนาการทางสังคมและการเมืองที่เชื่อมโยงกัน ประชาชนในยุคกลางถูกปกครองโดยระเบียบแบบแผนมากกว่าที่จะเป็นพระผู้เป็นเจ้า ธรรมชาติ หรือชนบทรอบนิยมประเพณี ซึ่งอาจเป็นผลดีผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ ความชอบธรรมจึงเป็นประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงจุดเด่นว่า จะทำให้ระเบียบแบบแผนในสังคมเกิดจากปทัสถานทางสังคมกับสถาบันทางสังคม กลายเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจ 2 ประโยคที่ต่างกันร้อยกว่าปียังคงให้ ทั้งความรู้ลึกและมุมมองในการวิพากษ์รัฐได้จนตราบทุกวันนี้ Rousseau คือแนวคิดริเริ่มของแกนนำในยุคกลาง ที่ต้องการให้การเมืองกับประชาชนดำรงอยู่ร่วมกันอย่างมีคุณธรรม จากยุคแรกจนถึงช่วงปฏิวัติฝรั่งเศสเป็นยุคไร้หลักการ จึงทำให้การตอบคำถามยังคลุมเครือ และไร้ประเด็นที่จะทดสอบประสบการณ์และเป็นจุดเริ่ม

ความชอบธรรมในยุคกลาง: การอ้างอิงพระผู้เป็นเจ้าของศาสนจักร

ความชอบธรรมเกิดขึ้นในยุคโบราณเมื่อเทียบกับยุคกลางพบว่า *ความชอบธรรมนั้นถูกอ้างอิงโดยอาศัยนามของพระผู้เป็นเจ้า ความรู้ ธรรมชาติ ภาษา และการอบรมสั่งสอนคุณธรรม* ส่งผลให้ผู้คนในสังคมพยายามทำความเข้าใจถึงที่มาของกฎระเบียบอันเป็นพัฒนาการทางสังคมที่ถูกบีบบังคับมาโดยตลอด จึงได้ตั้งคำถามถึงความชอบธรรมขึ้นว่า มวลมนุษย์ในโลกนี้ดำรงอยู่

ภายใต้ลิขิตของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของจักรวาลกับเป็นผู้คุ้มครองโลก ในที่สุดมนุษย์ก็ถูกคิดได้ว่าพระประสงค์ของพระองค์ที่มีต่อมวลมนุษยชนนั้น “ถูกตีความขึ้นจากสัญญาต่างๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก” ตามวิธีการถอดรหัสคำสอนของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของอย่างที่คุ้นเคยกัน เพื่อที่จะรู้ที่มาของกฎหมายว่าไม่ได้มาจากการทดลองทางธรรมชาติ หรือการรวบรวมข้อเท็จจริงที่ไม่มีความหมายในตัวของมันเอง ส่วนความรู้ก็ถูกสรุปอยู่ในรูปของความเห็นที่มีต่อความหมายในพระคัมภีร์ที่อธิบายโลกโดยพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ ซึ่งเชื่อกันว่าในโลกนี้ทุกสรรพสิ่งล้วนเป็นไปตามพระประสงค์ของพระองค์ อันเป็นข้อตกลงที่มนุษย์ยึดถือกันมาอย่างขาดสติ จนเปิดโอกาสให้มีคนแอบอ้างอำนาจและนำมาแสดงตน เพื่อบงการมนุษย์ทั้งรูปธรรม นามธรรม หรือเหตุการณ์ต่างๆ นานาในโลกที่ได้เกิดขึ้นกับมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากธรรมเนียมปฏิบัติของมวลมนุษยชาติที่ประดิษฐ์กันขึ้นมาโดยอาศัยประสบการณ์เพียงผิวเผิน แล้วสรุปกันว่าธรรมเนียมนั้นคือความถูกต้องตามครรลองครองธรรมจากพระองค์ ดังนั้นความชอบธรรมของอำนาจทางการเมืองเกิดขึ้น จากการตั้งคำถามกับสิ่งเหล่านี้ที่เคยครอบงำมวลมนุษยชนมาก่อนนั่นเอง แต่ก็เสียหายไปเพราะถูกคว่ำบาตรจากอำนาจเบื้องบน นั่นก็คือศาสนาจักรที่เข้ามาสยบคำถามทางโลกเหล่านี้ โดยตีกันว่าคำสอนใดๆ ในพระคัมภีร์เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ผู้ใดจะมาแตะต้องมิได้ และด้วยฐานอำนาจทางการเมืองที่มีมาจากธรรมเนียมปฏิบัติ กอปรกับการแยกตัวของชนชั้นของผู้คนในสังคมที่มีได้เกิดขึ้นจากการตกลงกัน จึงจำเป็นที่ศาสนจักรจะต้องพยายามสร้างความชอบธรรมโดยการอ้างอิงพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ เพื่อที่จะได้ลงหลักปักฐานในสังคมให้ได้อย่างมั่นคง ส่งผลให้การเมืองกับความชอบธรรมของรัฐได้ถูกเบียดขับออกไปอยู่ชายขอบ (Connolly, 1984, pp. 5-8)

การเบียดขับศาสนจักรจากฝ่ายการเมืองโดยอาศัยความชอบธรรม

Rousseau ระบุว่าโลกมนุษย์นั้นไม่เคยเข้าใจในความเป็นมนุษย์ที่แท้จริง จนกระทั่งได้เปลี่ยนวิธีทำความเข้าใจในตัวพระเจ้า ธรรมชาติ ภาษา มนุษย์ และองค์ความรู้ต่างๆ ได้ทำให้เกิดการปฏิรูปอำนาจเดิมที่เคยเกิดขึ้นตามธรรมเนียม ผนวกด้วยการตกลงหาหรือกันของประชาชนเกิดเป็นความชอบธรรมขึ้นมาในแง่ที่ว่า คำพูดจะเป็นเครื่องมือของมนุษย์ที่จะใช้ในการทำความเข้าใจและใช้เป็นตัวแทนของมนุษย์ ส่วนความรู้ที่เกิดจากการรับรู้และการใช้เหตุใช้ผลก่อให้เกิดเป้าประสงค์และเจตนารมณ์ที่ดี ซึ่งแนวคิดใหม่ที่ยกย่องคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่แท้จริงได้รับการขึ้นมานี้จะเกิดขึ้นมิได้ หากขาดปณิธานและขาดตัวแทนจากทุกภาคส่วนที่ได้มีโอกาสตกลงหาหรือกัน สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การสร้างธรรมเนียมปฏิบัติร่วมกัน ทั้งในทางตรงและในทางอ้อม ที่จะพิสูจน์ให้เห็นถึงผลลัพธ์ของเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ของรัฐที่จะเกิดขึ้น ซึ่งจะสามารถพิสูจน์ด้วย

การกระทำที่มีความตรงไปตรงมาในการออกกฎหมายด้วยเจตนารมณ์ที่ดี รัฐที่จะเป็นปากเสียงให้กับประชาชน รัฐที่จะเน้นย้ำถึงการปฏิบัติตนตามข้อตกลงหรือสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชน ผลจากการเคลื่อนไหวของ Rousseau ได้ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องถึงความชอบธรรมขึ้นอย่างหนาหูในสังคมยุคกลาง ความโปร่งใสตรงไปตรงมาจึงถูกนำมาเป็นเครื่องมือตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา เพื่อสร้างความชอบธรรมในสังคมสมัยใหม่นั้นเอง ประโยคหลักที่ Rousseau ได้ใช้ในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องถึงความชอบธรรมอย่างแข็งขันนั้นก็คือ “มนุษย์ถือกำเนิดอย่างอิสระ” ดังนั้นมนุษย์จึงต้องได้รับการปลดแอกจากธรรมเนียมปฏิบัติ บทเรียนจากในอดีตได้ทำให้มนุษย์เรียนรู้ที่ทำให้เจตนารมณ์นี้เกิดขึ้นเป็นคุณสมบัติของรัฐ โดยการตกลงหรือกันแบบตรงไปตรงมาภายในรัฐบาล และโดยการที่ประชาชนทำให้รัฐตระหนักถึงเจตนารมณ์ที่มุ่งมั่นนี้ และยังมีระเบียบของสังคมที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันศักดิ์สิทธิ์สำหรับทุกคนอีกด้วย หากขาดสังคม ขาดภาษา ขาดเหตุผล และขาดเจตนารมณ์ ก็ยากที่จะพัฒนารัฐให้เกิดภูมิปัญญาแห่งเสรีภาพ และภูมิปัญญาแห่งการดำรงชีพด้วยความชอบธรรม เพราะสิ่งเหล่านี้ต่างเกิดจากเจตนารมณ์ที่มีคุณธรรมทั้งสิ้น โดยตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า ระเบียบของสังคมเกิดจากการตกลงหรือกันของมนุษย์ มิใช่เกิดจากพระบัญชาของพระเจ้า (Connolly, 1987, p. 8) แนวคิดของ Rousseau ที่มุ่งเน้นเจตนารมณ์ เสรีภาพ ความชอบธรรม และการตกลงหรือกัน ส่งผลให้เขาได้เสนอให้มีการออกกฎหมายที่แสดงเจตนารมณ์ที่จะสร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อที่จะสลายปัญหาทางสังคม เช่น การกดขี่ทางเพศ ระบบเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ให้กับชนชั้นสูงแต่กดขี่ชนชั้นกรรมมาชีพเอาไว้ โดยชนชั้นสูงได้กำหนดกติกาขึ้นมา ก่อนที่แนวคิดด้านความชอบธรรมจะบังเกิดขึ้น

ทฤษฎีเจตนารมณ์ได้ถือกำเนิดขึ้นในยุคแสงสว่างแห่งปัญญา ก่อนหน้านั้นลัทธิราชาธิปไตยเข้าไปทำลายกฎเกณฑ์เดิมและได้สร้างกฎเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาแทนตามอำเภอใจ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่มีใครกล้าขัดขวาง ในยุคมีดที่รัฐโซ่อกมาเคลื่อนไหวนั้น รัฐยังมีสภาพที่ล้าหลัง มีหน้าที่ไม่กี่อย่างและแถมยังมีผลประโยชน์ทับซ้อนเข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย รัฐได้เข้าไปเกี่ยวพันกับวงจรชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก จนวงจรแห่งความชอบธรรมถูกกีดกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1888 วิถีชีวิตของผู้คนในสังคมยุคนั้นถูกทำให้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ และกลายเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบอาชีพ รัฐได้บีบบังคับวิถีชีวิตของประชาชน และรัฐก็ได้ทำให้กระบวนการสร้างความชอบธรรมของตนมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น จนแนวคิดและค่านิยมของ Rousseau ได้ถูกเบียดออกไปจากยุคนั้น เพราะกิจกรรมของปัจเจกชนกับสังคมมีความสัมพันธ์กันในด้านของจิตสำนึกกับการกระทำ อันเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยกับการสร้างความชอบธรรม ซึ่งการจะสร้างธรรมเนียมปฏิบัติให้เกิดขึ้นในสังคมนั้นต้องทำไปพร้อมๆ กับการขยายขอบเขตของความชอบธรรม จนทำให้ทุกภาค

ส่วนของสังคมนั้นเกิดการตื่นตัว จากการเคลื่อนไหวของ Rousseau ได้ทำให้ Marx (1961, quoted in Connolly, 1984, p. 7) เขียนบทความออกมาแสดงการไม่เห็นด้วยในประเด็นที่ว่า “พลเมืองเป็นอิสระโดยมีรัฐทำหน้าที่ขับเคลื่อนเจตนารมณ์ของมวลชน” อุดมคติเกินไปเพราะในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นเช่นนั้น “อันที่จริงแล้วความชอบธรรมจะต้องอยู่กึ่งกลางระหว่างเจตนารมณ์กับความถูกต้อง รัฐจึงพึงสกัดกั้นความเลวร้ายในสังคม เช่น ความยากจนข้นแค้น รัฐจะต้องมองให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้นการทำความเข้าใจการเมืองก็คือการได้แค่เข้าใจเท่านั้น หากไม่มองในจุดนี้ เพราะแนวคิดทางการเมืองอยู่เหนือขอบเขตเสมอ การเมืองนั้นเป็นการชิงไหวชิงพริบเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ เป็นความรู้สึกลำพองตัวเมื่อถูกสรรเสริญยกย่อง เป็นพลังศรัทธาที่จะกระทำการออกมาในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง กอปรอำนาจที่มีในมืออย่างล้นพ้น ก็สามารถดลบันดาลให้เกิดอะไรขึ้นก็ได้ทั้งนั้น และอาจกลายเป็นแหล่งความชั่วร้ายในสังคมไปในที่สุด

ความหมายของความชอบธรรม

ความชอบธรรมเป็นคำที่ติดปากในทุกภาคส่วนของสังคมไทยในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะกับบรรดานักการเมืองที่ต่างพากันเอ่ยคำนี้กันอย่างหนาหู โดยเฉพาะในบริบทที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำของรัฐ นักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ชั้นนำสมัยใหม่ได้ให้ความหมายของความชอบธรรมไว้โดยเปรียบเทียบกับสังคมในยุคดั้งเดิม เพื่อให้ให้เห็นถึงแรงกระเพื่อมทางสังคมในยุคเปลี่ยนผ่านที่ได้ผลักดันให้สังคมได้ตระหนักถึงความชอบธรรม ดังสะท้อนได้จากพจนานุกรมของ Oxford ได้บรรจุความหมายของความชอบธรรมไว้ดังนี้

ความชอบธรรมในความหมายแรก ก็คือ การที่รัฐบาลหรือผู้ปกครองประเทศได้กำหนดเงื่อนไขของการดำรงอยู่ร่วมกันไว้ โดยให้มีความสอดคล้องกันกับหลักของกฎหมาย หรือเป็นการตกลงกันเพื่อสร้างกฎเกณฑ์หรือหลักการร่วมกัน นอกจากนี้ความชอบธรรมยังหมายรวมถึงความเต็มเปี่ยมไปด้วยการปฏิบัติตามกฎหมาย และมีความสอดคล้องกันด้วยหลักของเหตุและผล

ความชอบธรรมในความหมายที่สอง ก็คือ คำที่บ่งบอกถึงสถานะของรัฐที่ถูกบันทึกไว้ หรือการให้สัตยาบันโดยฝ่ายผู้ใช้อำนาจ ความสอดคล้องกันของในตัวของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ การคว่ำบาตรหรือการใช้อำนาจโดยใช้กฎหมายหรือสิทธิ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความเหมาะสมกับกาลเทศะ นอกจากนี้ยังหมายถึงความเป็นปรกติ ความสอดคล้องกันจนเป็นที่ยอมรับในมาตรฐาน รวมไปถึงการคว่ำบาตรโดยกฎหมายที่มีเหตุผลมารองรับ การบริหารงานและการลงความเห็นด้วยหลักของการใช้เหตุใช้ผล

ในขณะที่ทางด้าน Webster's unabridged (Schaar, 1969, pp. 107-108) ได้บรรจุ ความหมายของความชอบธรรมไว้ 4 ความหมายด้วยกัน ได้แก่

ความหมายที่หนึ่ง ความชอบธรรมเป็นการถือกำเนิดแห่งการปฏิบัติตามกฎหมาย

ความหมายที่สอง ความถูกต้องที่แท้จริงปราศจากความคลุมเครือ

ความหมายที่สาม ความสอดคล้องสัมพันธ์กันของกฎหมายหรือการก่อรูปความถูกต้อง ตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานขึ้นมา

ความหมายที่สี่ ความตระหนักในหลักการร่วมกัน หรือการยอมรับในกฎเกณฑ์และ มาตรฐาน

ส่วนในขณะที่ในยุคปัจจุบันนั้น ได้มีการจำแนกความหมายของความชอบธรรม ออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

ความหมายที่หนึ่ง ความชอบธรรมเกี่ยวข้องกับความสามารถของระบบ ที่จะป้องกัน บ่อเกิดและบำรุงรักษาความเชื่อที่ว่า การดำรงอยู่ของสถาบันทางการเมืองคือสิ่งที่เหมาะสมที่สุด สำหรับสังคม

ความหมายที่สอง ตามแนวคิดของ Max Weber (1946, quoted in Wolin, 1981, p. 33) ความชอบธรรมถูกนิยามในฐานะที่เป็นตัวบ่งบอกถึงคุณค่าของสถาบันการเมือง และได้รับความสำคัญในแง่ของสิทธิและหน้าที่

ความหมายที่สาม ความชอบธรรมทางการเมืองในฐานะของคุณภาพของสิ่งที่พึงจะเป็น ที่สังคมคาดหวังว่ารัฐคือผู้แสดงบทบาทแห่งความชอบธรรม

ทั้งสองกลุ่มให้ความหมายของความชอบธรรมที่แตกต่างกันออกไป ในขณะที่ยุคเดิมนั้น มองความชอบธรรมออกมาในเชิงของสิทธิ และในเชิงของกฎหมายโดยไม่ต้องอ้างอิงจากแหล่ง อำนาจใดๆ

ความชอบธรรม: คุณสมบัติที่จำเป็นของรัฐ

Weber ได้วิพากษ์การเมืองในฐานะอาชีพของนักการเมืองไว้ว่า การที่จะเข้าใจถึง บทบาทที่แท้จริงของรัฐนั้น จะต้องตอบคำถามทั้งหมดที่ถูกโยงเข้ากับเนื้อหาของนโยบาย ซึ่งจะเป็น ตัวควบคุมกิจกรรมทางการเมืองเอาไว้ แนวคิดนี้กว้างมากเพราะเป็นการกระทำที่เป็นอิสระของ ภาวะผู้นำนั่นเอง อย่างการพูดถึงนโยบายการธนาคาร นโยบายการผลงานประท้วงของสหภาพ แรงงาน นโยบายการศึกษา นโยบายการแบ่งเขตเมืองกับชนบท การจะเข้าใจการเมืองได้ก็ต้อง

ศึกษาผ่านบริบทของภาวะผู้นำและอิทธิพลจากตัวผู้นำทั้งสิ้น ความเชื่อมโยงทางรัฐศาสตร์กับรัฐในปัจจุบัน การเมืองมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดทางสังคมศาสตร์ ในทางสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของรัฐไว้มากมาย ภารกิจของรัฐไม่มีใครจะสรุปออกมาได้ตายตัว และไม่มีภารกิจใดที่แยกออกมาได้อย่างชัดเจน การเมืองของรัฐในปัจจุบันหรือแม้แต่ในอดีตก็ตาม ก็ยังคงมีลักษณะเช่นนี้ที่มีความร่วมสมัย ในที่สุดแล้วใครก็ตามที่สามารถนิยามรัฐในทางสังคมวิทยาขึ้นมา ต่างล้วนเป็นการให้คำนิยามในเชิงกายภาพแทบทั้งสิ้น

1. ความชอบธรรมเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของรัฐ

การที่จะเข้าใจการกระทำของรัฐนั้นจะต้องมองในภาพรวม เพราะแม้ว่ารัฐจะแบ่งการทำงานออกเป็นประเด็นต่างๆ รัฐบาลที่มีความชอบธรรมจะต้องเป็นรัฐบาลที่สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชนให้บังเกิดขึ้น ซึ่งจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นกับรูปแบบของการออกกฎและการยอมปฏิบัติ สิ่งที่จะทำให้ลายธรรมเนียนี้ก็คือการกระทำที่มีต่อกันและกัน “พลเมืองทุกคนคือประชาชน แต่ไม่ใช่ประชาชนทุกคนที่จะเป็นพลเมือง” เพราะพลเมืองที่ดีในสายตาของรัฐคือผู้ที่เชื่อฟังรัฐ และการที่ประชาชนจะเกิดความเชื่อฟังรัฐนั้น ก็ต้องอาศัยการสร้าง ความชอบธรรมในนโยบายของรัฐนั่นเอง (Barker, 1990, pp. 2-4) ความชอบธรรมคือสิ่งจำเป็นที่จะประคองรัฐนาวาให้ลอยลำอยู่ได้ท่ามกลางกระแสแรงกดดันทางการในทุกรูปแบบในทุกทิศทาง ที่สำคัญความชอบธรรมยังเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการหยั่งรากลึกของรัฐให้มีอำนาจอยู่อย่างมั่นคงอีกด้วย โดยมีความเกี่ยวข้องกับทั้งกับประชาชนและพลเมือง ความชอบธรรมนั้นนอกจากจะทำให้เกิดการครอบงำมวลชนเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐแล้ว ยังเป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างคุณลักษณะของพลเมืองอีกด้วย โดยที่ความชอบธรรมจะสามารถทำหน้าที่ควบคุมประชาชนได้ในบางกลุ่ม นอกจากนั้นความชอบธรรมยังเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ที่จะขยายตัวไปตามความเจริญเติบโตของพลเมือง และความชอบธรรมนี้เองที่กดดันให้รัฐต้องคอยทบทวนบทบาทของตัวเองมิให้ใช้อำนาจที่มีอยู่อย่างเหิมเกริม และในขณะเดียวกันความชอบธรรมก็ยังเป็นเครื่องมือของพลเมืองที่เอาไว้ได้แหย่ และเอาไว้เป็นเครื่องมือตรวจสอบรัฐที่บริหารงานแผ่นดินโดยขาดหลักนิติรัฐ (Rule of Law) จึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจรัฐในอีกทาง

2. ความชอบธรรมเป็นเครื่องมือในการสร้างความเชื่อฟังรัฐ

การที่ประชาชนจะเชื่อฟังรัฐหรือไม่ขึ้น เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างสลับซับซ้อนกับภูมิปัญญาของพลเมืองเป็นอย่างมาก ความชอบธรรมเป็นคำที่กล่าวขานกันขึ้นมา เป็นเพียงความเชื่อในอุดมคติของสังคมในยุคต้นศตวรรษที่ 20 ความชอบธรรมนั้นมีได้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นความเชื่ออันเป็นผลผลิตจากมันสมองของมนุษย์ ความชอบธรรมเป็นเรื่อง

ของการใช้อำนาจ เป็นอุดมการณ์ เป็นความเชื่อในมุมมองใหม่ ที่ยากจะทำให้ผู้คนในสังคมยุคนั้นยอมรับได้ แต่ด้วยยุคสมัยใหม่ทำให้การเมืองอยู่ใต้การปกครองแบบรัฐสุธิปไตย (Democratic) จึงทำให้การยอมรับแนวคิดเรื่องความชอบธรรมเกิดขึ้นโดยปริยาย ซึ่งนักทฤษฎีชั้นนำอย่าง Weber ได้วางรากฐานให้กับการศึกษาด้านความชอบธรรมเอาไว้ ในลักษณะของความเชื่อเรื่องของกฎระเบียบที่ชอบธรรม (Legitimate Order) อันเป็นผลมาจากการให้ความสำคัญกับลักษณะที่เฉพาะเจาะจง มากกว่าที่จะเป็นในลักษณะที่จะมองในภาพรวม อันเป็นการขับเคลื่อนระหว่างลัทธิยูคนาซีลิสต์กับแนวคิดในยุคแสงสว่างทางปัญญา ที่ใช้เหตุใช้ผลในการแสวงหากฎเกณฑ์ใหม่ที่มีความครอบคลุม ความชอบธรรมนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องกับการประเมินเพื่อตัดสินว่า การใช้อำนาจของรัฐนั้นสังคมยอมรับได้หรือไม่ Weber มองว่าการจะพิจารณาความชอบธรรมนั้นเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาจากปัจจัยหลักๆ สองประการประกอบกัน

ปัจจัยแรก พิจารณาจากความสัมพันธ์และการกระทำทางสังคมที่เกิดจากเจตนาธรรม ความเชื่อ อารมณ์ ความรู้สึก และค่านิยมที่ตั้งอยู่บนหลักศาสนาของผู้กระทำ ที่จะกระทำการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับสังคม จะต้องดำเนินไปตามครรลองของระเบียบที่มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องกระทำในลักษณะที่เป็นภาวะผูกพันกันในระยะยาว

ปัจจัยที่สอง การให้คำมั่นที่จะกระทำตามกฎระเบียบที่มีความชอบธรรม เป็นการกระทำตามความคาดหวังของผู้กระทำว่าจะมีผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด สำหรับระเบียบที่มีความชอบธรรมเหล่านั้นก็ได้แก่ สัญญาประชาคม ระเบียบปฏิบัติ และกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนี้เอง ที่มีอำนาจบังคับโดยชอบธรรมที่ทำให้เกิดระเบียบปฏิบัติขึ้นตามมา อันเป็นวิธีการที่มีความถูกต้องแม่นยำมากกว่าวิธีการอื่นๆ ดังนั้นความชอบธรรมจึงเกี่ยวข้องทั้งในเรื่องของภาวะผูกพันและเกี่ยวข้องกับการบังคับควบคุมอีกด้วย

การยอมรับกฎหมายของผู้คนในสังคม ไม่ได้ตั้งอยู่บนความกลัวการถูกลงโทษหากไม่ยอมปฏิบัติตาม แต่เป็นเพราะกฎหมายนั้นเกิดมาจากความเต็มใจของผู้กระทำ ที่จะทำให้กฎหมายเป็นกติการ่วมกันเพื่อให้ผู้กระทำสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีเอกเทศ ความเต็มใจยอมรับกฎหมายจึงมีความสำคัญมากกว่าความกลัวการถูกลงโทษและการบังคับใช้กฎหมาย ความชอบธรรมที่เกิดขึ้นเป็นความชอบธรรมที่ผู้กระทำยินยอมตั้งแต่แรก ฉะนั้นสิ่งที่จะทำให้กฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ชอบธรรมขึ้นมาก็คือ *“ความยินยอมพร้อมใจยอมรับกฎหมายของตัวเอง”* (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2547, น. 86-88) ที่นอกจากจะทำให้การยอมรับในกฎหมายนั้นเกิดขึ้นด้วยความชอบธรรมแล้ว ยังสามารถเกิดขึ้นจากการครอบงำ (Domination) ได้อีกด้วย ซึ่งการครอบงำนั้นเหนือชั้นกว่าการใช้อำนาจมาก เพราะการครอบงำจะเกี่ยวข้องกับการฝึกวินัย (Discipline) ที่จะ

ทำให้ผู้กระทำพร้อมยอมรับฟังคำสั่งและพร้อมที่จะปฏิบัติตามอย่างทันที โดยไม่มีการโต้แย้งหรือต่อต้านแต่อย่างใด นอกจากนั้น Weber ยังกล่าวถึงความกลัวการถูกลงโทษ ว่าเป็นเงื่อนไขของการยอมรับระเบียบแบบแผนที่ชอบธรรมอีกด้วย ดังนั้นการยอมรับกฎระเบียบที่มีความชอบธรรม จึงมีความสลับซับซ้อนมากกว่าสาเหตุที่มาจากความเชื่อแต่เพียงอย่างเดียว

วิธีการสร้างความชอบธรรมของรัฐ

อำนาจในทางรัฐศาสตร์นั้นเกิดขึ้นมาจากการตกลงกันในสังคม นี่คือนิยามที่ Marx มอง และยังได้วิพากษ์ไปถึงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบทุนนิยมอีกด้วย และประเด็นเหล่านี้ก็ได้กลายเป็นจริงในปัจจุบันที่จนได้รับการกล่าวขานกันไปทั่ว เจตนารมณ์แห่งการหารื้อได้เปลี่ยนมาสู่การมีส่วนร่วมและการมีเหตุผลที่อยู่บนความถูกต้องจนทำให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในความชอบธรรม ซึ่งแต่เดิมนักบวชจะสะท้อนความจริงของโลกออกมาในลักษณะของการปิดปากทุกชีวิตประจำวัน และเชื่อมโยงมวลมนุษย์กับธรรมชาติ ครอบครองชีวิตในสังคมที่วางอยู่บนฐานของการผลิตวัตถุ” นั่นคือความเชื่อของลัทธิ Marx ในการไขปริศนาแห่งความชอบธรรมออกมาที่มีไขในลักษณะของความทันสมัยแต่เป็นในลักษณะของโครงสร้างลัทธิทุนนิยมยุคใหม่ ซึ่งจากนิยามความชอบธรรมของ Weber นั้นได้ทำให้เกิดการอภิปรายกันจนถึงยุคปัจจุบัน โดยนำมาใช้มาเป็นฐานคิดของการสร้างความชอบธรรม ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 แนวทาง ที่รัฐจะเลือกใช้ ได้แก่

วิธีการที่หนึ่ง ใช้ข้ออ้างจากกระบวนการสร้างเหตุผล ที่จะทำให้สังคมเกิดการยอมรับอำนาจผ่านการออกกฎหมาย

วิธีการที่สอง ใช้ธรรมเนียมปฏิบัติ เป็นการถือกำเนิดความเชื่อนี้ตามสิ่งศักดิ์สิทธิ์

วิธีการที่สาม ใช้บารมีในการสร้างความชอบธรรม ด้วยการอุทิศตนเพื่อส่วนรวมอย่างที่สิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำไม่ได้ นั่นก็คือการทำตัวให้เป็นวีรบุรุษผู้ปวารณาตนเพื่อส่วนรวม

หนทางที่จะหลุดพ้นจากวังวนเหล่านี้ก็คือ ต้องถอนตัวออกจากการอ้างอิงพระบัญชาของพระเจ้าที่เคยยอมรับให้มีอิทธิพลต่อชีวิตของมนุษย์ มีบทบาทต่อเหตุการณ์ และมีบทบาทผ่านต่อคำพูดต่างๆ และบรรทัดฐานที่อยู่รอบตัวเรา ซึ่งครอบงำชีวิตแบบดั้งเดิมที่มุ่งทำให้ทุกอย่างอยู่ภายใต้ระบบอนุรักษนิยม ที่เข้ากันได้ดีกับอำนาจตามธรรมเนียมประเพณี Weber จึงเสนอกฎระเบียบแห่งความทันสมัยกับความชอบธรรมขึ้นมาในรูปของระบอบราชการ ส่งผลให้ทุกหนแห่งของรัฐยุคใหม่เดินหน้าสู่การเป็นระบอบราชการ แต่การที่ระบอบราชการต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลจากสถาบันการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้นี่คือจุดด้อย รัฐระบอบราชการมุ่งนั้นมุ่งที่จะสร้าง

ความชอบธรรมด้วยการใช้ความเป็นทางการไม่ใช่ความเป็นส่วนตัว และพึงพากระบวนการใช้เหตุใช้ผลในการตัดสินใจ วิธีการของระบบราชการนั้นได้สร้างความชอบธรรมขึ้นด้วยการใช้วิธีตกลงหารือกัน นอกจากนี้ยังทำให้เกิดวินัย (Discipline) อย่างคงเส้นคงวากับประชาชนอีกด้วย และยังได้ขยายไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม เช่น ในกองทัพ ในโรงงาน ในองค์กรมหาชน เป็นต้น

รัฐถือกำเนิดจากแรงบีบคั้นและแรงกดดัน และยังรวมไปถึงสถาบันทางสังคมที่ใช้ความรุนแรงอีกด้วย Trotsky และ Brest-Litovsk (Weber, 1958, p. 33) เคยกล่าวไว้เป็นความจริง ทำให้แนวคิดของรัฐถูกตีกรอบขึ้นมา และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ได้ถูกออกแบบขึ้นจากสภาวะที่บ้านเมือง “ไม่มีชื่อไม่มีแป” แม้ในปัจจุบันความรุนแรงกับรัฐก็ยังเป็นสิ่งที่ใกล้ชิดกันอยู่มาก ในอดีตนั้นจะเห็นว่าการที่รัฐใช้ความรุนแรงเป็นเรื่องธรรมดาแต่ในตอนนี้ได้เปลี่ยนมาเป็น “รัฐคือชุมชนของมนุษย์” ดังนั้นรัฐบาลที่จะประสบความสำเร็จได้ ต้องสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วราชอาณาจักร นี่เป็นคุณสมบัติอันดับแรกของรัฐทั่วโลก โดยเฉพาะกับในยุคปัจจุบันที่การใช้ความรุนแรงทางร่างกายเหลือเพียงรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้อนุญาต รัฐเป็นผู้เดียวเท่านั้นที่มี “สิทธิ” ที่จะใช้ความรุนแรง ดังนั้นการเมืองจึงหมายถึงความพยายามในการกระจายอำนาจ และความพยายามในการใช้อิทธิพลผ่านทางอำนาจที่มีอยู่ ทั้งในระหว่างรัฐและระหว่างกลุ่มภายในรัฐเดียวกัน ผ่านการตอบคำถามแบบเป็นการเมือง ประโยคที่รัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่รัฐกล่าวแบบเป็นการเมือง การตัดสินใจแบบหวังผลทางการเมือง ซึ่งล้วนเป็นวิธีการที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทั้งสิ้น ตั้งแต่การกระจายอำนาจ การรักษาอำนาจ และการส่งต่ออำนาจ นำไปสู่การตัดสินใจและการมีกิจกรรม ใครคือผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อทำให้อุดมการณ์ได้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือได้ตามกิเลสของตน ซึ่งจะนำไปสู่ความภาคภูมิใจที่ได้ให้อำนาจไป ดังนั้นสถาบันทางการเมืองในอดีตได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะ “มนุษย์ครอบงำมนุษย์” ความสัมพันธ์แบบนี้จึงถูกสนับสนุนด้วยการสร้างความชอบธรรมขึ้นมารองรับนั่นเอง อย่างเช่น การพิจารณาให้สามารถใช้ความรุนแรงได้อย่างชอบธรรม หากรัฐปรารถนาที่จะดำรงอยู่ก็จำเป็นที่จะต้องปกครองให้คนเชื่อฟัง เมื่อไหร่และทำไมคนเราจึงจะเชื่อฟัง นั่นก็ขึ้นอยู่กับการพิสูจน์ให้คนเห็นถึงความถูกต้องโปร่งใสจากภายใน และใช้วิธีการภายนอก ที่จะรักษาความสงบให้เกิดขึ้นในบ้านเมืองที่รัฐนั้นปกครองอยู่ โดยมีหลักการเบื้องต้นมาจาก 3 วิธี พิสูจน์ความบริสุทธิ์ใจของรัฐ อันเป็นหนทางสู่การสร้างความชอบธรรมในการปกครอง

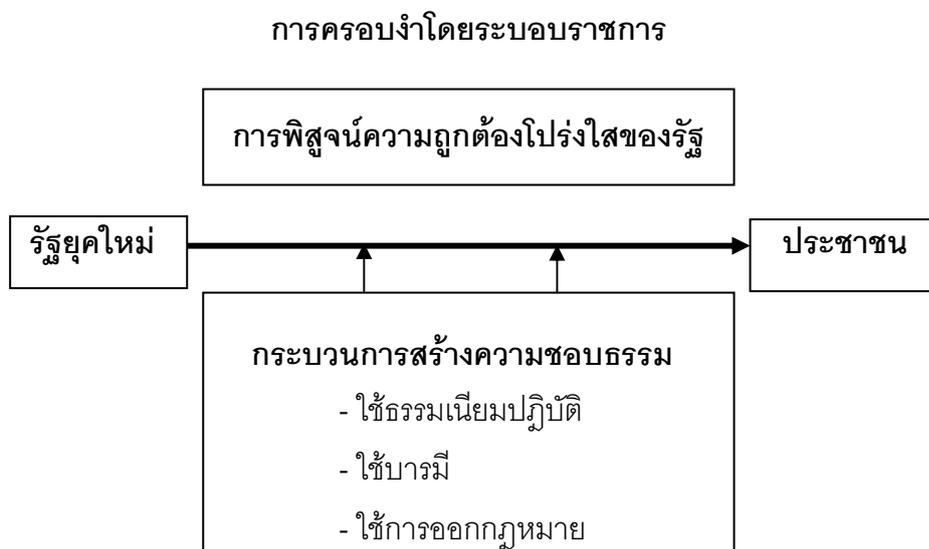
1. ใช้อำนาจหน้าที่ตามธรรมเนียม รัฐพยายามสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นตามแบบอย่างที่เคยมีมาในอดีต และการยึดความเคยชินแบบที่ปฏิบัติตามกันมานี้คือ วิธีการครอบงำโดยอาศัยแบบธรรมเนียมปฏิบัติ

2. ใช้อำนาจหน้าที่อย่างเหลือล้น โดยอาศัยพรสวรรค์เฉพาะตัวหรือที่เรียกว่า “ผู้มีบารมี” การอุทิศตนของบุคคลผู้หนึ่งอย่างเต็มกำลัง และการประกาศเจตนายิ่งใหญ่ การเป็นวีระบุรุษ และมีคุณสมบัติของผู้นำอื่นๆ ซึ่งบารมีในการครอบงำผู้อื่นนั้นเชื่อกันว่าเกิดมาจาก “ฟ้าประทาน” หรือในแง่การเมืองก็คือผู้ที่ถูกเลือกโดยโดยแม่ทัพ โดยนักกฎหมายมหาชน โดยนักปลุกกระดมมวลชน หรือหัวหน้าพรรคการเมือง

3. ใช้การครอบงำโดย “การออกกฎหมาย” พิสูจน์ให้เห็นถึงความชอบธรรม กฎหมายนั้นเปรียบประดุจกับเสาหลักแห่งความเชื่อที่มีความเที่ยงตรงตามบทบัญญัติ ส่งผลให้เกิดการบังคับใช้ตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่บนพื้นฐานของเหตุผล อันเป็นที่มาของการออกกฎระเบียบในสังคม ความเชื่อฟังจึงเป็นความคาดหวังอันสำคัญของการครอบงำชนิดนี้ จนกลายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะของ “ผู้รับใช้แห่งรัฐยุคใหม่” กับ “ผู้ทำหน้าที่ใช้อำนาจ” จากแนวคิดของ Weber สามารถสรุปให้เห็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมได้ดังภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.8

กระบวนการสร้างความชอบธรรมตามทฤษฎี Weber



ที่มา: ดัดแปลงจาก Wolin, S. S. (1981). Max Weber: Legitimation, method, and the politics of theory. In W. Connolly (Ed.), *Legitimacy and the state*. (pp. 33-35). Oxford: Basil Blackwell.

Weber สรุปว่าการจะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อฟังในรัฐ ต้องอาศัยแรงจูงใจที่มาจากความกลัวและความหวังในตัวประชาชนที่รัฐจะต้องรู้ให้เท่าทัน เพื่อที่จะนำไปสู่การสร้าง ความชอบธรรมให้เกิดขึ้น จนทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อฟัง ด้วยวิธีการ 3 ชนิดดังที่กล่าวมา แนวคิดในการสร้างความชอบธรรมกับการพิสูจน์ความถูกต้องโปร่งใสจากภายใน ต่างก็เป็น โครงสร้างหลักของการครอบงำทั้งสิ้น ส่วนวิธีใดจะใช้บ่อยกว่ากันนั้นก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่มี ความสลับซับซ้อนแตกต่างกันไป แต่แบบที่น่าสนใจมากที่สุดก็คือแบบ “ใช้บารมี” ด้วยการอุทิศตน อันเป็นวิธีการสร้างบารมีของผู้ที่ฟ้าประทานหรือผู้นำในภาวะสงคราม ผู้นำทางจิตวิญญาณทาง ศาสนาหรือรัฐสภา เป็นวิธีการของผู้นำที่จะทำให้เกิดการยอมรับในบุคลิกภาพของตน เป็นวาระ ซ่อนเร้นที่จะทำให้ผู้อื่น “ระลึก” ถึงตนได้

ความสอดคล้องกันของแนวคิดด้านความชอบธรรมในยุคสมัยใหม่

มีนักวิชาการหลายท่านได้นำทฤษฎีความชอบธรรมของ Weber มาใช้เป็นฐานในการ สร้างแนวคิดของตนอย่างกว้างขวาง และในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป Wolin (1981) เสนอใน รูปแบบของตำราในขณะที่ย Lipset (1981) Schaar (1969) Harbermas (1984) และ Foucault (1980) ต่างร่างแนวคิดขึ้นมาจากทฤษฎีของ Weber ทั้งสิ้น จนพัฒนามาเป็นทฤษฎีของตนอย่าง หลากหลาย อาทิ Wolin ที่เข้าใจดีว่า Weber นั้นมีฐานคิดมาจากกลุ่มลัทธินาซี ซึ่งเป็นลัทธิที่จะ สร้างโลกยุคใหม่ด้วยวิธีหรือถอนขนบธรรมเนียมประเพณี Weber นั้นได้วางรากฐานแนวคิดแห่ง ความชอบธรรมในยุคที่ใช้ความรุนแรงเข้าจัดการกับทุกปัญหา เป็นยุคที่วิธีการทางวิทยาศาสตร์ แนวคิดระบอบราชการ และกระบวนการทางกฎหมาย ถูกใช้เป็นเครื่องมือแบบผิดๆ ที่เรียก “กรง เหล็ก” (Iron cage) แนวคิดของ Weber ได้ลดแรงกดดันที่เคยมีอยู่ลงไป พร้อมกับการสร้าง ความชอบธรรมในโลกยุคใหม่ขึ้นมาแทนที่ แนวคิดนี้ได้สนับสนุนระบอบราชการอันเป็นการ ทดแทนที่สมบูรณแบบ ก่อนที่จะมีการเข้าไปจัดการกับระบบเศรษฐกิจอย่างหนักหน่วง นั่นคือ เครื่องบ่งบอกถึงความสำเร็จทางวิทยาการของลัทธิทุนนิยมและระบอบราชการที่อยู่ร่วมกันได้ บริศนาแห่งรากเหง้าทางรัฐศาสตร์ในโลกตะวันตกได้ถูกคลี่คลายโดย Wolin ผู้คิดค้นและประกาศ สิทธิอันสมบูรณ์ในตัวตนของมนุษย์ ซึ่งขัดแย้งกับมุมมองของรัฐที่มีอยู่ในขณะนั้น Weber เชื่อว่าไม่ มีคำมั่นใดจะทำให้ความชอบธรรมแห่งรัฐนั้นมั่นคงได้ ทางออกที่ดีที่สุดก็คือการใช้วิธีการทาง วิทยาศาสตร์สมัยใหม่ และการออกแบบระบบราชการที่เป็นกลไกของรัฐให้มีความชอบธรรม ยุทธศาสตร์ของ Weber ที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับวิธีการดำเนินงานของรัฐ ก็คือส่วนหนึ่งของ

กลยุทธ์การสร้างความชอบธรรมให้กับการเมืองระบอบราชการนั่นเอง Weber จึงได้พิจารณาถึงวิธีการที่จะเป็นการให้สัตยาบันประชาคม ในกระบวนการสร้างความชอบธรรมในกิจกรรมทางการเมือง Wolin ได้เปิดประเด็นต่อจาก Weber ที่เคยตั้งชุดคำถามว่าจะทำอย่างไรให้ความชอบธรรมได้รับการยอมรับจากสังคมยุคใหม่ มาตรการเพิ่มกฎหมาย การลงโทษ การให้สินบน และการเผด็จการ เป็นกลไกสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบอบราชการยุคใหม่ ที่จะทำให้เกิดการหลีกเลี่ยงหรือการต่อต้าน อะไรจะเกิดขึ้นกับระบอบราชการและวิธีการใดจะช่วยลดอิทธิพลของนักการเมืองลงได้

ความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ ระบอบราชการ และความชอบธรรม

แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ ระบอบราชการ และความชอบธรรม เป็นสิ่งที่น่าสนใจ เพราะความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นในลักษณะของวิธีการทางวิทยาศาสตร์ จะทำหน้าที่เตรียมประชาชนให้มีความรู้เท่าทันสังคม ในขณะที่ระบอบราชการนั้นยอมให้ประชาชนเคลื่อนไหวได้ตามความคิดอย่างเสรี จนนำไปสู่การเปิดใจยอมรับสังคมแห่งการมีวินัยในตนเอง ในฐานะที่ Foucault เป็นนักเคลื่อนไหวยุคสมัยใหม่ที่เชื่อในพลังแห่งสัมพันธภาพ จนกลายเป็นพื้นฐานของผลงานได้ระบุว่า วิธีแห่งการตกลงหรือ การทำให้เป็นประชาธิปไตย การทำให้เป็นระบอบราชการ การก่อรูปของตัวตนยุคใหม่ ข้อมูลในการดำรงชีวิตสมัยใหม่ที่ส่งเสริมการสร้างวินัยในตนเอง และรัฐสมัยใหม่จะต้องมีองค์ประกอบเหล่านี้ไปพร้อมๆ กัน แต่จะส่งผลให้ความชอบธรรมกระจายออกไปอย่างไรขอบเขตได้หรือไม่ นั่นยังคงเป็นคำถามที่คาใจ เพราะแม้แต่ Foucault และ Weber ก็ตีความไปคนละทางกัน แต่กลับมีความสอดคล้องกันอย่างน่าอัศจรรย์ในด้านวิธีการ แต่ผลงานของ Wolin นั้นมีความลึกซึ้งกว่าตรงที่นำไปเชื่อมโยงกับ 2 กฎเกณฑ์สมัยใหม่ ได้แก่ หลักการค้นหาคำความจริงกับวิธีการพื้นฐานของกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในระบอบการเมือง

Lipset เห็นด้วยกับแนวคิดเรื่องความชอบธรรมในประเทศประชาธิปไตยยุคใหม่ ที่มีกลิ่นอายแนวคิดมาจาก Marx ในยุคทศวรรษที่ 60 เขาเชื่อมั่นในความสมดุลระหว่างประชาธิปไตยที่โปร่งใสกับระบอบราชการที่ใช้เหตุใช้ผล นอกจากนั้นความชอบธรรมกับความเชื่อของมวลชนก็เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างสถาบันทางสังคมอีกด้วย Lipset จึงได้ให้ความสำคัญเท่ากัน ความชอบธรรมนั้นจะเป็นพลังของระบบที่จะสร้างและรักษา “ความเชื่อ” ที่จะทำให้สถาบันทางการเมืองคงอยู่ได้อย่างเหมาะสม ระบอบประชาธิปไตยที่ชาญฉลาด จะยอมให้ความขัดแย้งทางสังคมนั้นนำไปสู่การหาทางออก รัฐเพียงคอยควบคุมความขัดแย้งให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และจัดกระบวนการที่ทำให้ทางออกนั้นกลายเป็นกฎหมายออกมาบังคับใช้ ความชอบธรรมกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นจะเบ่งบานขึ้น ก็ต่อเมื่อภาคประชาสังคมยอมรับความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในสังคม ตลอดจนการรับแรงกดดันที่พอเหมาะในด้านของผลประโยชน์และความขัดแย้ง

ทางสังคม การจะพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จนั้น จำเป็นที่จะต้องมีความชอบธรรมร่วมอยู่ด้วย เริ่มตั้งแต่การแสวงกำไรไปจนถึงการสร้างคามยุติธรรมให้กับทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความทันสมัย และปัจจัยแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันจนเกิดความชอบธรรม ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นกุญแจดอกสำคัญที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

วิกฤตแห่งความชอบธรรมในอนาคต

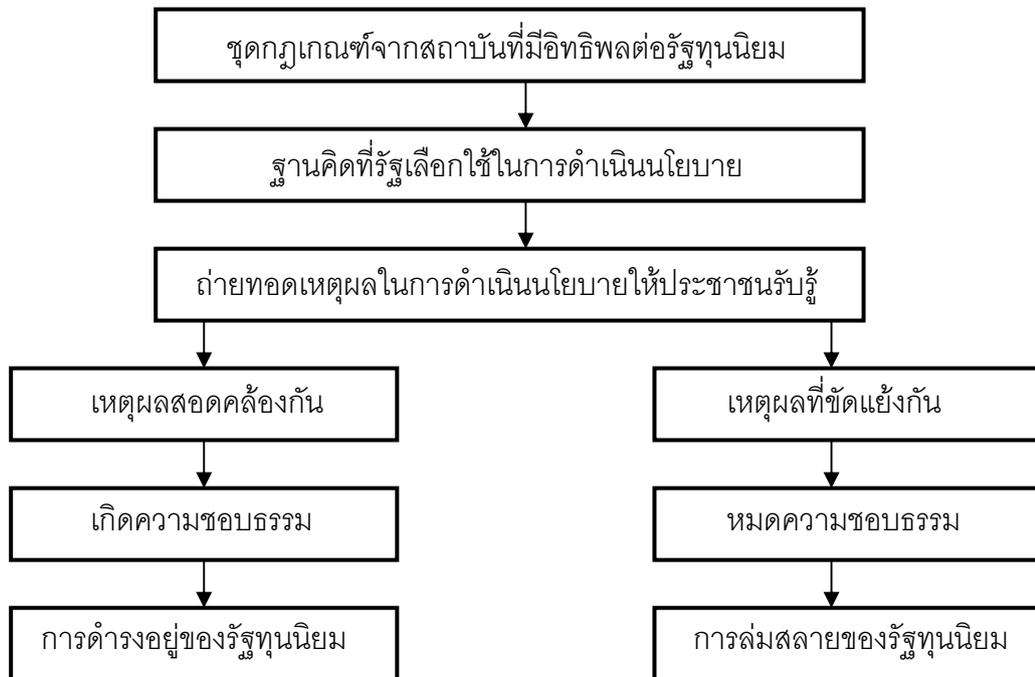
Schaar (1969, pp. 107-108) ระบุว่านิยามความชอบธรรมของ Lipset เป็นความล้มเหลวสาธารณะ เพราะไม่ตระหนักถึง “วิกฤตแห่งความชอบธรรม” ซึ่งจะมีในสังคมยุคใหม่ นิยามความชอบธรรมอันใหม่นี้ไม่ได้มองว่าเป็นเพียงความเชื่อหรือความเห็นอีกต่อไป แต่พวกเขา มองไกลไปถึงความจริงที่ว่า ความเชื่อเรื่องความชอบธรรมอาจไม่ใช่สิ่งที่ยั่งยืน เพราะมีตัวอย่าง อย่างจากการล่มสลายของธรรมเนียมปฏิบัติแบบเดิมๆ ที่มีได้เกิดขึ้นจากยุคสมัยใหม่ แต่เกิดมาจากแรงกดดัน “ของเหตุและผล” ในชีวิตยุคสมัยใหม่นั้นเอง Schaar เห็นว่านี่คือจุดเริ่มต้นของการทำความเข้าใจและการพัฒนาทฤษฎีความชอบธรรม สถาบันทางสังคมในระดับชุมชนรู้คุณค่าความชอบธรรม ในระดับบุคคลที่มีคุณธรรมเมื่อเข้าร่วมอยู่ในกลุ่ม Rousseau นั้นเห็นวิกฤตนี้และกำหนดเป็นข้อท้าทายในยุคทศวรรษที่ 60 ปรากฏการณ์นี้มีได้เลือนหายไปจากสังคม แต่ยังมีพลเมืองที่ต้องการหลุดพ้นจากกรอบอำนาจที่วางเอาไว้ ผนวกกับเจตนารมณ์ของคนยุคใหม่ที่ต้องการกำหนดชีวิตของตนเอง แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐเท่าที่ควร Schaar นั้นรู้ดีว่าแนวคิดของตนเป็นงานที่หนักหนาแต่ท้าทาย จึงได้ให้ข้อสังเกตและข้อท้าทายนักวิชาการในรุ่นต่อมาว่า ธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันจนคุ้นเคยอาจเป็นสิ่งที่น่าสงสัยและตั้งคำถามถึงที่มาและที่ไป ความชอบธรรมจะทำให้ประชาชนหลุดออกมาจากกรอบเดิมๆ ได้หรือไม่ ความชอบธรรมจะยั่งยืนอยู่ในสังคมได้นานเพียงใด และอันตรายในโลกที่ยึดถืออำนาจเอาไว้อย่างแนบเนียนไว้ในรูปของมาตรฐานและโครงสร้างอำนาจ

Habermas ชี้ให้เห็นถึงความมืดในค้ำแห่งโลกทุนนิยม หากเกิดวิกฤตแห่งความชอบธรรม เขามองว่าสังคมโลกได้มาถึงจุดกึ่งกลางของการวิพากษ์แล้ว เขามีได้กล่าวว่าเรากำลังมาถึงจุดวิกฤตในตอนนี้อยู่หรือในอนาคตอย่างที่ใครหลายคนตีความกันไป แต่ได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาสถาบันต่างๆ หลากหลายรูปแบบเพื่อผลักดันให้เกิดการก่อรูปขึ้นในสังคมเป็นเรื่องที่ดี แต่ปัญหานั้นกลับอยู่ที่กระบวนการสร้างความชอบธรรมต่างหาก ที่เป็นตัวการที่จะทำให้เกิดวิกฤตแห่งความชอบธรรมขึ้นมา และวิกฤตต่อการอุทิศตนตามความต้องการ ถ้าบงการสถาบันเหล่านั้นได้ ผลก็คือการปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็ง Habermas สังเคราะห์ขึ้นมาจากแนวคิดของ Marx กับ

Weber ประยุกต์ขึ้นจากบางเงื่อนไขเพื่อให้เข้ากับบริบทของสังคมทุนนิยมสมัยใหม่ในยุคทศวรรษที่ 80 จากแนวคิดของ Marx ทำให้ Habermas มองรัฐว่าตกอยู่ภายใต้ชุดกฎเกณฑ์ของสถาบันต่างๆ ที่มีความไม่สอดคล้องกัน ถ้าตอบสนองชุดหนึ่งก็จะขัดกับกฎเกณฑ์อีกชุดหนึ่ง เช่น การใช้ฐานคิดทางเศรษฐกิจ และหากตอบสนองชุดแนวคิดอย่างอื่นไปด้วยในขณะเดียวกัน ก็จะทำให้ความชอบธรรมของรัฐหมดไป รัฐจึงต้องถ่วงดุลเหตุผลทางเศรษฐกิจและการเมืองให้ประชาชนได้รับรู้

Habermas ได้ทำความเข้าใจถึงที่มาและผลของทฤษฎีระบบราชการสมัยใหม่ของ Weber อย่างลึกซึ้ง เขาได้ปฏิเสธความชอบธรรมในแบบฉบับของ Weber โดยมองว่ามุ่งแต่จะสร้างความเชื่อให้กับผู้คนในสังคมจนยอมรับความชอบธรรมในที่สุด โดยที่ไม่สนใจว่าข้อมูลที่น่ามาใช้สร้างความเชื่อ นั้นจะเป็นจริงหรือเท็จ Weber เองก็ไม่สามารถตอบคำถามนี้ได้ ก็เพราะแนวคิดนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาการขัดแย้งกันของค่านิยมกับความเชื่อได้นั่นเอง ดังนั้นเพื่อที่จะตรวจสอบความถูกต้องของความเชื่อที่จะนำไปสู่การสร้างความชอบธรรม จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานของสังคมเอาไว้ให้สูง แต่กลับต้องมาล้มเหลวพอๆ กับการที่ความชอบธรรมนั้นต้องตั้งอยู่บนความลึกกลับ การจัดกระทำ และอุดมคติ Habermas จึงได้เสนอแนวคิดว่าความเชื่อที่จะสร้างความชอบธรรมอย่างได้ผลนั้นต้องสัมพันธ์กับความจริงที่สามารถพิสูจน์ได้ ซึ่งความสัมพันธ์นั้นยังคงดำรงอยู่ภายใต้วาทกรรมชุดหนึ่งที่สูงขึ้นมาเพื่อแรงต่อต้าน ในรูปแบบของอุดมการณ์ที่มีลักษณะพิเศษ ที่มีค่านิยมและความชอบธรรมที่ประเมินออกมาได้อยู่ในนั้น หน้าที่ของทฤษฎีวิพากษ์ถูกนำมาใช้คลายปมและแก้ต่างให้กับที่มาของมาตรฐาน ที่มีผลต่อความเชื่อที่จะใช้ในการสร้างความชอบธรรมได้สำเร็จหรือไม่ สามารถสรุปขึ้นมาเป็นรูปแบบของชีวิตสมัยใหม่ที่ต่างแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน จึงดูประหนึ่งว่ามาตรฐานของ Habermas นั้นเป็นสิ่งที่เรียกร่องเกินความเป็นจริง เพราะสมาชิกในสังคมจะประเมินความต้องการของตนออกมาได้ถูกหรือผิด ถ้าเขาตัดสินใจองค์การทางสังคมที่ก่อตั้งขึ้นมา ด้วยเจตนารมณ์ที่สับสนปนเปกันไปหมดเช่นนี้ และด้วยองค์ความรู้ ที่มีมากพอในเงื่อนไขและการปรับปรุงหน้าที่ของสังคม สามารถสรุปออกมาได้ดังแผนภาพนี้

แผนภาพที่ 2.9
วิกฤตแห่งความชอบธรรมในอนาคต



ความเชื่อที่ถูกใช้เป็นฐานรากในการสร้างความชอบธรรมนั้น ส่วนใหญ่เป็นความเชื่อที่ยังรากลึกหรือไม่ก็เป็นเรื่องที่ลึกลับไปแล้ว ถ้าหากปล่อยให้ความเชื่อผิดๆ มีอิทธิพลต่อกิจกรรมทางสังคมในปัจจุบัน และอนาคตจะเป็นอย่างไรต่อไปหากมาตรฐานเหล่านั้นถูกบัญญัติขึ้นมาเป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้ จนกลายเป็นบรรทัดฐานของสังคมไปในที่สุด Habermas เชื่อว่าการขยายบทบาทของรัฐเข้าไปสู่วิถีชีวิตและวิถีทำมาหากินของประชาชน ทำให้เกิดธรรมเนียมปฏิบัติกฎระเบียบ และปทัสถานทางสังคมมากกว่าที่เห็นกันด้วยตา แรงแกดตันนี้ได้ดีดกลับมาหารัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับกฎใหม่ และให้กับการออกกฎหมายจากฝ่ายการเมือง ผลที่ตามมาคือการกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตย และวิถีทำมาหากิน ได้ทำลายความบริสุทธิ์ใจของผู้คนลง บทบาทที่เฉพาะเจาะจงทางเพศสภาพ การวางหลักสูตรและการสอนในโรงเรียน การปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ การยกระดับของรัฐขึ้นมาด้วยการตั้งเอาความชอบธรรมเข้ามาสู่ธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองและสังคม Habermas สนับสนุนให้พลเมืองหมั่นตั้งคำถามกับในทุกการกระทำของรัฐ โดยให้มองข้ามธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้กันมาจนกลายเป็นกฎที่จนเคยชิน นี่เป็นมุมมองใหม่ที่รัฐจะถูกผลักดันด้วยธรรมเนียมปฏิบัติใหม่จากภาคประชาสังคมมาสู่ภาคการเมือง ซึ่งความชอบธรรมที่เกิดขึ้นจากกระบวนการตัดสินใจในระบอบราชการนี้ จะเป็นฉากกั้นการแผ่ขยายอิทธิพลทาง

การเมืองได้ แต่ก็ทำให้เกิดคำถามถึงความชอบธรรมที่ไม่มีในอดีตหรือการไม่ใช้สิทธิของประชาชน และการไร้ผลประโยชน์ทับซ้อน ถ้าวิกฤตความชอบธรรมถูกคลี่คลายลงก็จะเผยให้เห็นถึงความไร้ ำนาจของรัฐที่ผ่านมา ส่วนความชอบธรรมในมุมมองทางเศรษฐกิจนั้น ก็คือทุกการกระทำเป็นสิ่งที่ ถูกต้องตามกฎหมาย

Habermas เรียกร้องให้สังคมเป็นผู้วางรากฐานกฎเกณฑ์ของความชอบธรรมขึ้นมาใหม่ ด้วยความเที่ยงตรง โดยให้อำนาจกับสาธารณะชนเข้ามาทำหน้าที่ร่วมกับกำหนดมาตรฐานเหล่านี้ ขึ้นมา แต่ทฤษฎีวาทกรรมของ Habermas นั้นยังไม่สมบูรณ์และถูกโจมตีได้ง่าย ทฤษฎีของ Habermas นั้นอยู่ในร่มของลัทธินาซีสต์และลัทธิทำลายกฎเกณฑ์ตามที่ได้เห็นผลงานของ Habermas ในยุคแรกๆ ที่ปลดปล่อยสังคมออกจากโลกยุคกลาง ด้วยการเปิดพื้นที่ให้วิทยาการโดย ให้ธรรมชาติเป็นผู้อธิบายปรากฏการณ์และควบคุมมนุษย์ให้อยู่กับร่องกับรอย พิสูจน์ให้เห็นว่า Habermas นั้นฝึกฝนทั้ง “อิสระภาพ” และ “การทำลายกฎเกณฑ์” เพราะเมื่อลัทธินาซีสต์ต้อง เผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่วางไม่ออกก็จะใช้การทำลายกฎเกณฑ์ เพื่อการปลดแอกให้กับสังคม และเมื่อเริ่มยุคแห่งแสงสว่างทางปัญญาในตอนท้ายของลัทธินาซี Habermas ค้นหาความเชื่อที่ทำให้ สังคมสมัยใหม่หาทางได้ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางการปลดแอก จนเป็นทฤษฎีความชอบธรรมที่ กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญให้กับสังคมยุคใหม่

ทิศทางแห่งความชอบธรรมจากทฤษฎีสถิตนิยม

McCarthy (1978) ได้ต่อยอดผลงานของ Habermas อธิบายว่าทำไม Habermas ถึง เชื่อในคุณธรรมที่ครอบจักรวาลในโลกทุนนิยมสมัยใหม่ในปัจจุบันและในอนาคต ทำไมจึงเชื่อว่า คุณธรรมจะเป็นตัวกำหนดทฤษฎีจริยธรรมการสื่อสาร ที่จะทำให้ความชอบธรรมดำรงอยู่ได้ McCarthy มองว่าทฤษฎีของ Habermas นั้นต้องค้นพบกับความลำบาก เพราะไม่มีองค์การทาง สังคมใดออกมาเคลื่อนไหวอย่างจริงจัง Habermas วิพากษ์ตรงข้ามกับทฤษฎีความชอบธรรมของ Marx ที่เจาะจงไปยังชนชั้นกรรมมาชีพ ในขณะที่ Habermas นั้นมุ่งเน้นไปยังมวลชน Kateb (1979) มีหัวก้าวหน้ากว่า Habermas เขาได้นำวิธีปฏิบัติของ Schaar และ Connolly มา ประยุกต์ใช้กับสังคมอเมริกันที่มีเอกลักษณ์ ที่เต็มไปด้วยปัจเจกชนผู้มีความกังขาในที่มาของ อำนาจรัฐ ที่บังคับใช้อำนาจผ่านฝ่ายการเมืองที่สร้างความผันผวนให้กับสังคมอยู่ตลอดเวลา อีกทั้ง คนอเมริกันยังต่อต้านรัฐบาลที่บริหารงานแบบเคร่งครัดจนเกินเหตุอีกด้วย ซึ่งจะไม่เป็นเพียงการ

เกิดวิกฤตความชอบธรรมเท่านั้น แต่ยังเป็นความโกลาหลของวงการเมืองอเมริกันอีกด้วย โดยนักทฤษฎีมุ่งมั่นแต่จะเสนอแนวคิดที่ผิดพลาดน้อยที่สุดในฐานะที่เป็นสาเหตุของวิกฤตความชอบธรรม

วิกฤตการณ์ใช้กฎหมายเพื่อสร้างความชอบธรรมนั้น Kateb มองว่าเกิดจากความไม่พอใจในระบบการบริหารของรัฐ ไม่มีผลงานจากการพัฒนาแต่อย่างใด และไม่มีวี่แวงของความเคลื่อนไหวจากผู้ต่อต้าน มีเพียงรัฐธรรมนูญที่เป็นตัวแทนของระบอบประชาธิปไตยแต่เพียงในนามเท่านั้น Kateb ค้นหานิยามแนวคิดเรื่องความชอบธรรมที่จะเตรียมเอาไว้ปลูกฝังให้กับพลเมืองออกมา แต่กลับต้องผิดหวังเมื่อเจอกับคำกล่าวที่ว่า การเมืองจะก้าวไปสู่ในทุกมิติของชีวิต และความชอบธรรมก็จะขยายตัวออกไปพร้อมๆ กัน Kateb ไม่คิดเช่นนั้นเพราะเป็นการมองข้ามมิติทางเศรษฐกิจไปอย่างสิ้นเชิง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลที่ชอบธรรมนั้น ต้องมีรากฐานทางประชาธิปไตย และการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยนั้นต้องการระบบทุนนิยมมารองรับ ระบอบประชาธิปไตยกับระบบทุนนิยมนั้นซับซ้อนเกี่ยวกันมาอย่างยาวนาน ได้สร้างความตึงเครียดขึ้นมาใหม่ระหว่างองค์กรทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม กับระบอบสังคมนิยมที่เข้ากันไม่ได้จนทำให้ต้องมานั่งแก้ปัญหาแบบผิดๆ ซ้ำๆ ซากๆ นักทฤษฎีหัวก้าวหน้าวิเคราะห์วิกฤตความชอบธรรมผิดพลาด จนเกิดแนวคิดของการตั้งชุมชนอุดมคติขึ้นมาในโลกปัจจุบัน และได้ทำลายประชาชนที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย แม้ลัทธิทุนนิยมจะเน้นย้ำว่าให้ความเท่าเทียมกัน

ข้อท้าทายในผลงานที่ Foucault มักจะทิ้งท้ายไว้ นั่นได้สะท้อนถึงความแนวคิดของกลุ่มนาซีส์ออกมา งานของเขาได้พยายามเปิดพื้นที่ให้กับโลกยุคทันสมัยในรูปของข้อสังเกต การจัดการสถาปัตยกรรม การบำบัดทางจิตเวชให้คนเป็นปกติของสังคม แต่จริงๆ แล้วกลับทำให้พวกเขากลายเป็นคนชายขอบไป Foucault มีฐานคิดจากลัทธินาซีได้ปฏิเสธทฤษฎีตัวตน ความจริง เหตุผล ความชอบธรรม หรือความชอบธรรมที่ใช้ประเมินศาสตร์เหล่านั้น สิ่งที่ Foucault ค้นพบก็คือมาตรฐานขั้นพื้นฐานและบรรทัดฐานของสังคมยุคสมัยใหม่ ที่ได้กลายมาเป็นโครงสร้างสังคมที่ไร้เหตุผลเพราะไม่ได้ทำในสิ่งที่พึงกระทำ Foucault โจมตีเหตุผลที่ทำให้เกิดวิกฤตความชอบธรรม แต่แนวคิดของเขาก็ไม่ได้รับการยอมรับ เพราะเป็นแนวคิดที่ขัดกับการออกกฎหมายเพื่อระงับสิ่งที่ชั่วร้ายในสังคมที่มีความชอบธรรมอยู่เดิม Foucault ได้กระตุ้นให้คว่ำบาตรแนวคิดนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าโครงสร้างของวาทกรรมสมัยใหม่ที่ระบอบมาตรฐานสังคมนั้นเพื่อฝัน ไม่เข้าใจประวัติศาสตร์ที่กำหนดวิถีชีวิตประชาชน ทฤษฎีทางสังคมหรือจริยธรรมนั้นไม่มีใครจะสร้างขึ้นได้โดยไม่มีการบังคับให้เกิดขึ้น ส่วนแนวคิดทันสมัยที่ว่า “การขาดคุณธรรมคือสิ่งที่เป็นไปไม่ได้” หมายความว่าสังคมจะดีหรือเลวก็ได้ทั้งนั้นอย่างนั้นหรือ เพื่อต่อต้านวิกฤตความชอบธรรม Foucault ได้ระบุอำนาจในฐานะ

ที่เป็นพื้นฐานของกฎระเบียบที่รัฐใช้สร้างอำนาจมาจาก 2 องค์ประกอบ ได้ต่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ได้แก่

1. รูปแบบการทำลายที่มองเห็น ได้แก่ การบังคับ การว่าจ้าง การควบคุม และการลงโทษ ทั้งหมดนี้เป็นความปรารถนาที่รัฐจะควบคุมประชาชนเอาให้เป็นปกติ

2. กลไกที่มองไม่เห็นให้กลายเป็นปกติ จะคอยควบคุมมนุษย์ให้มีวินัยในตนเอง และการแผ่อิทธิพลของศาสนาควบคุมเพศวิถี และสถาบันสุขภาพจิตเป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นในยุคถัดมา

Foucault พบว่านักมานุษยวิทยาและนักรัฐศาสตร์ มักจะนำการตอบโต้ทางการเมืองมาแตกประเด็นจนกลายเป็นศาสตร์แตกแขนงกันออกไป ซึ่งแต่ละสาขานั้นมีสถาบันทางสังคมคอยให้การสนับสนุน แนวคิดของ Foucault นั้นได้รับการพัฒนาต่อโดย Schaar และ Habermas แต่ไม่ได้ประกาศเป็นทฤษฎีความชอบธรรม จนมีหลายความพยายามที่จะคว่ำบาตร และหลายคนต้องการยึดยึดทฤษฎีที่ตั้งขึ้นนี้ตามอำเภอใจ ได้มีการต่อยอดผลงานของ Habermas & Foucault โดยการออกมาวิพากษ์ถึงวิกฤตความชอบธรรมว่าเป็น “อารยธรรมแห่งผลิตภาพ” ทั้งในรูปของมาตรฐานสังคมประชาธิปไตยแบบประนีประนอมที่เป็นเงื่อนไขของความเจริญ และในรูปของการประนีประนอมมาตรฐาน ซึ่งจะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยอ่อนแอหลังร่างองค์ประกอบถือเป็นการขับเคลื่อนอย่างเงียบๆ ในยุคปัจจุบันและผูกพันไปถึงการเป็นรัฐสวัสดิการ ทางสองแพร่งของลัทธิเสรีภาพในตอนนี้อาจจะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยที่ชั่วช้า ใครคือผู้ออกแบบเทคนิคใหม่ๆ ที่จะนำการตรวจสอบนี้ไปสู่ระบบได้ หรือจะเป็นประชาธิปไตยที่มีจิตวิญญาณจดจ่ออยู่กับหลักการของสิทธิ กระบวนการยุติธรรม และความชอบธรรมที่เป็นนามธรรมที่กลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมืองเป็นผู้ริเริ่ม และชี้ให้เห็นถึงวิกฤตความชอบธรรมที่ไม่มีใครอยากจะพูดถึง ทั้ง Habermas และ Foucault ได้วางเงื่อนไขการเกิดวิกฤตความชอบธรรมเอาไว้

จากบทความของ Ricoeur (1956, quoted in Connolly, 1984, pp. 17-18) ได้จุดประกายความชอบธรรมขึ้นในประเทศสังคมนิยมอย่างฮังการี ซึ่งนับเป็นงานหินในยุค 70 ในสายตาของ Ricoeur นั้นรัฐเป็นสถาบันที่ล่องลอยจับต้องไม่ได้ ทั้งห่างเหินอีกทั้งเย็นชากับพลเมืองของตน รัฐที่เป็นนามธรรมแบบนี้ไม่มีวันสลายไป นี่ไม่ใช่ทั้งแนวคิดทางเจตนารมณ์ของ Rousseauian และไม่ใช่ทั้งแนวคิดของ Marx ที่เป็นด้านอิสระจากภายในและที่ต้องการความโปร่งใสตรวจสอบได้ แต่ล้วนเป็นเงื่อนไขของรัฐสมัยใหม่ทั้งสิ้น ความสัมพันธ์ที่มีกับรัฐจากหลายภาคส่วนได้สร้างความขัดแย้งให้กับรัฐเอง ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรเผชิญหน้ามากกว่าที่จะปฏิเสธ รัฐยุคใหม่จะอยู่รอดได้นั้นต้องมีอำนาจมากพอ และพอที่จะอุปถัมภ์ให้เสียงส่วนใหญ่คงการยอมรับในตัวรัฐ แต่ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องคอยจัดการกับสิ่งชั่วร้ายที่เกิดขึ้นกับสังคมอีกด้วย ดังนั้น

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นทางออกเดียวที่จะจัดการกับความขัดแย้งนี้ได้ Ricoeur สนับสนุนให้ตั้งคำถามถึงความชอบธรรมที่จะกลายเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองแผ่นดิน ซึ่งทางรัฐทฤษฎีนิยมก็สนับสนุนประชาธิปไตยแต่ในขณะที่รัฐสังคมนิยมนั้นทำไม่ได้ Ricoeur จึงพยายามค้นหาวิธีการสร้างความชอบธรรมให้บังเกิดในรัฐสังคมนิยม ที่เป็นการสวนกระแสแห่งความยุติธรรมในโลกสังคมนิยม Ricoeur มองว่าความชอบธรรมที่เป็นนามธรรมคือความยั่งยืนสำหรับรัฐยุคใหม่ ต่างจาก Habermas ที่ระบุถึงความขัดแย้งในตัวเองของการเมืองสมัยใหม่ และนำไปเชื่อมโยงกับหลายแนวคิดที่เป็นเสรี ซึ่งจะกลายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบเศรษฐกิจในโลกทุนนิยมยุคต่อไป ต่างจาก Facault ที่พิสูจน์ถึงความจำเป็นของบรรทัดฐานแห่งความชอบธรรม

ความชอบธรรมของรัฐบาล (Legitimacy of Government)

เมื่อใดก็ตามที่มีการวิพากษ์ถึงระบอบการปกครองประเทศ โดยรัฐบาลที่มีความสอดคล้องกับรัฐบาลที่ให้เสรีภาพ ก็ต้องพูดถึงเรื่องความชอบธรรมของรัฐบาลเสมอ การที่จะตัดสินว่ารัฐใดเป็นรัฐที่ซื่อสัตย์ และใครคือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ อะไรคือความแตกต่างระหว่างรัฐกับระบอบการปกครอง ใครคือผู้อ้างสิทธิ์ที่จะเลือกใช้ระบอบการปกครองอันใหม่ที่จะถูกนำมาสลับสับเปลี่ยนคำถามเหล่านี้จะถูกคลี่คลายด้วยการหาคำตอบที่ว่า สิ่งที่รัฐได้มอบให้กับการกระทำที่มีความชอบธรรม ความชอบธรรมของรัฐบาลในการกระทำเป็นสิ่งที่มานานแล้วในประวัติศาสตร์ และรัฐบาลก็มีวิธีการสร้างความชอบธรรมที่แตกต่างกันในสถานภาพและรูปแบบการกระทำ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ การสร้างความชอบธรรมให้กับสถานะของรัฐบาล การสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาล และเทคนิคการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาล (Legitimacy of Governments, 2003)

การสร้างความชอบธรรมให้กับสถานภาพของรัฐบาล

ประชาชนจำเป็นที่จะมีใครสักคน มาทำหน้าที่ในการปกป้องพวกเขาจากความรุนแรงและกลลวง ในขณะเดียวกันก็บริหารจัดการพวกเขาให้ทำหน้าที่ต่างๆ ด้วยการมีใครสักคนมาเป็นผู้นำรัฐบาล ซึ่งผู้นำของรัฐบาลจะได้รับการยอมรับหากมีการยกสถานะของรัฐบาลด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. การสร้างความชอบธรรมให้กับสถานะของรัฐบาลโดยใช้ความเกรงกลัว (Fear) วิธีการดั้งเดิมในการก่อตั้งรัฐบาลเพื่อปกครองคนก็คือ การประกาศจุดยืนของตัวเองในฐานะผู้นำ และการบังคับให้ประชาชนยอมรับถึงเจตนารมณ์ของผู้นำโดยใช้บังคับข่มขู่ รัฐบาลชนิดนี้คงอยู่คู่กับมวลมนุษยชาติมาโดยตลอด ซึ่งมักจะเป็นรัฐบาลที่ขาดเสถียรภาพเพราะในไม่ช้าจะมีผู้นำคนใหม่จะเบียดเข้ามาทำหน้าที่แทนด้วยวิธีการเดียวกันนั่นเอง แต่รัฐบาลเหล่านี้ก็มีอายุได้นานนับทศวรรษหรืออยู่ในชั่วอายุคน

2. การสร้างความชอบธรรมให้กับสถานะของรัฐบาลโดยใช้ผู้นำตามธรรมชาติ (Natural Leadership) เมื่อชนเผ่าต้องการผู้นำอย่างเร่งด่วน เช่น การถูกโจมตีจากเผ่าอื่น หรือการประสบภัยธรรมชาติ ผู้นำจากสถานการณ์นี้จะใช้ความรู้ความสามารถจนทำให้ผู้คนทำตาม ผู้นำชนิดนี้ถือเป็นพระบัญชาจากพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ ซึ่งในทุกชาติทุกศาสนาต่างมีผู้ภาวนาของผู้นำชนิดนี้ แต่แทบจะไร้คำตอบจากสวรรค์ นับเป็นการเสียเวลาเสียโอกาสแบบไร้สติที่จะมอบอำนาจให้

3. การสร้างความชอบธรรมให้กับสถานะของรัฐบาลโดยใช้แรงสนับสนุนจากประชาชนนิยม (Popular Support) ใครบางคนปรารถนาที่จะเป็นผู้นำที่ได้รับความนิยมจากปวงชน พวกเขาจำเป็นต้องมีบารมี เป็นขวัญใจประชาชน หรือแค่มีทักษะในการเป็นผู้นำฝูงชนอย่างยอดเยี่ยม

4. การสร้างความชอบธรรมให้กับสถานะของรัฐบาลโดยใช้การสืบสานความสำเร็จ (Hereditary Succession) ผู้นำบางคนอ้างความสำเร็จจากการที่บรรพบุรุษของเขาเคยเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จมาสู่การขึ้นดำรงตำแหน่งของผู้นำรุ่นลูกรุ่นหลาน ซึ่งยังคงมีอยู่ในหลายประเทศ แต่จะถูกแทนที่ด้วยวิธีการเลือกตั้ง

5. การสร้างความชอบธรรมให้กับสถานะของรัฐบาลโดยใช้การเลือกตั้ง (Election) ในยามที่ต้องการผู้นำ ประชาชนจะใช้วิธีเลือกใครสักคนหนึ่งจากพวกเขาด้วยกันมาเป็นตัวแทน ตั้งแต่การเลือกตั้งในกลุ่มเล็กไปจนถึงการเลือกตั้งในระดับชาติที่มีความลับซับซ้อน

การสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาล

คำสั่งจากรัฐบาล (คำบัญชา) และการออกกฎหมาย ซึ่งคำสั่งและกฎเหล่านี้ตั้งอยู่บนอำเภอใจ (เผด็จการ) หรือการทำความเข้าใจถึงความจำเป็นของสังคมมนุษย์ (ศาสนา) หรือทฤษฎีความซับซ้อน (มโนคติวิวิทยา) ที่พิสูจน์ความถูกต้องด้วยการกระทำของรัฐ

1. การสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาล โดยใช้ความปรารถนาของผู้นำ (Leader's Wishes) โดยปกติแล้วการสร้างความชอบธรรม มักจะมีความเชื่อมโยงกลุ่มเผด็จการ

เบ็ดเสร็จอย่างพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสที่ประกาศว่าพระองค์คือรัฐ และมีการคืนชีพของการสร้างความชอบธรรมอีกครั้งเมื่อนายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ พิสูจน์ถึงความถูกต้องในการบุกอิรัก ด้วยการระบุดังความมุ่งมั่นและความปรารถนา ที่ตั้งอยู่บนฐานของความรู้สึกและความเชื่อของตัวเองแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเชื่อของเขานั้นตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานของตัวเอง และมีหนทางเดียวที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับการประกาศสงครามกับอิรักได้อย่างถูกต้องก็คือ การอ้างถึงข้อเท็จจริงและหลักกฎหมาย แต่นายแบรดต์เลือกที่จะทำตามความรู้สึกของตนเองและใช้ความดันทุรังทางกฎหมาย ที่จะยึดเยียดความสงบให้กับโลก อย่างที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสทรงเคยกระทำมาก่อนระหว่าง ค.ศ. 1643 - 1715

2. การสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาลโดยใช้มโนคติวิทยา (Ideologies) เป็นหนึ่งในทฤษฎีวิทยาศาสตร์เทียม (Pseudo-scientific Theories) โดยมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การจัดเตรียมระบบของความเชื่อ ที่ผู้เสนอทฤษฎีมีสิทธิที่จะก้าวท้าวเสรีภาพและอาณาจักรของผู้อื่น บ่อยครั้งที่มโนคติวิทยาถูกนำมาใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาล ซึ่งการกระทำที่โหดโหดที่สุดแห่งศตวรรษที่ 20 นั่นก็คือลัทธิสังคมนิยมในหลายมุมของโลก ได้แก่ คอมมิวนิสต์ ชาตินิยม นานาชาติ ประชาธิปไตย ประชานิยม กลุ่มคริสเตียน กลุ่มอาหรับ เป็นต้น ฮิตเลอร์กับสตาลินคือผู้ออกกฎหมายสังคมนิยมผู้ตั้งกระทันหันที่สุดในศตวรรษที่ 20 ทั้งนายโทนี แบลร์ และนายฮัดดัม ฮุสเซนก็ได้เจริญรอยตาม ข้อสันนิษฐานหลักของมโนคติวิทยาของนักสังคมนิยมก็คือ “กรรมสิทธิ์ในสาธารณะ” (Public Ownership) ที่ยอมให้รัฐบาลสังคมนิยมยึดพื้นที่ส่วนบุคคลไปจากประชาชนและยอมให้ก้าวเข้ามาบงการชีวิต

3. การสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาลโดยใช้คำสอนของศาสนา (Religion) ศาสนาถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างความชอบธรรมในสองทิศทาง คือในฐานะที่เป็นมโนคติวิทยา กับในฐานะที่เป็นเป้าหมายปลายทางของชีวิตที่เป็นสังคมนิยมที่ค้นพบจากธรรมชาติ เมื่อศาสนาถูกใช้ในฐานะของมโนคติวิทยาซึ่งเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุด ที่จะประกาศว่ากฎหรือการกระทำของตนคือบัญชาของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ อย่างกับที่ฟาโรห์ในอียิปต์ทำกันมาในยุคโบราณกับในฐานะที่เป็นเป้าหมายของชีวิตอันเป็นสังคมนิยมที่ถูกค้นพบจากธรรมชาติ ด้วยวิธีการนี้รัฐจะสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของตนเอง ด้วยการออกกฎหมายที่ตั้งอยู่บนกระบวนการยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่ซึ่งกฎหมายจะถูกบัญญัติขึ้นโดยปราศจากเจตนาของใครคนใดคนหนึ่ง หรือปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนใดๆ และปฏิบัติกับทุกคนได้อย่างเสมอภาค เช่น กฎหมายที่ร่างขึ้นจากพระคัมภีร์ไบเบิลและอัลกุรอาน ในกรณีนี้ผู้ออกกฎได้ถูกพันนาการไปด้วยธรรมชาติและ

เป้าประสงค์ของกฎหมาย มากกว่าที่จะเป็นการออกกฎหมายที่มาจากความเชื่อและความรู้สึกนึกคิดของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว

4. การสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาลโดยใช้ลัทธิเผ่าพันธุ์ (Tribalism) ลัทธิชาตินิยม (Nationalism) และลัทธิคลั่งชาติ (Patriotism) ทั้งสามลัทธิอยู่ในฐานะของวิธีแสดงความบริสุทธิ์ใจในการกระทำของรัฐบาล คือ การยอมรับข้อเสนอที่ว่า “สิทธิหรือความหลงใหลในชาติ” แนวคิดนี้มีความเชื่อว่าผลประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่งจะอยู่เหนือผลประโยชน์ของคนอีกหลายๆ กลุ่ม ซึ่งอยู่ในลักษณะของอัตตานิยมที่ฝังไปในแนวคิดนี้ จึงทำให้เกิดการเคลื่อนไหวออกมาในรูปของการยกชนชาติของตนอยู่เหนือชาติอื่นๆ มีความภาคภูมิใจในเกียรติภูมิของชาติตน และปลุกกระดมมวลชนเพื่อต่อต้านชาติหรือเชื้อชาติคู่อริ ซึ่งผู้นำสามารถออกมาแสดงบทบาทที่โดดเด่นได้ในช่วงนี้ไปพร้อมๆ กับกลุ่มของเขา จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะประกาศความจงรักภักดีของตนที่มีต่อประเทศชาติบ้านเมืองออกมา ใครก็ตามที่ไม่เห็นด้วยก็จะถูกตีตราว่าเป็นทรราชย์ และวิธีการนี้ยังคงใช้กันจวบจนปัจจุบันโดยในยามทำศึกสงคราม

ประธานาธิบดีจอร์จบุชผู้ถูกใช้แนวคิด “ทำไปกับเราหรือจะต่อต้านเรา” กระบวนทัศน์นี้เป็นเทคนิคในการขับเคลื่อนโลกมนุษย์ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยแบ่งโลกออกเป็นสองค่าย ได้แก่ “เรา” ที่หมายถึงอเมริกาและประเทศที่เป็นพันธมิตร และ “เขา” ที่หมายถึงกลุ่มผู้ก่อร้ายและพันธมิตรของพวกเขา ดังนั้นใครก็ตามที่ไม่อยากถูกกล่าวหาว่าเป็นศัตรูกับผู้ก่อร้าย ก็ต้องถือท้ายฝ่ายประธานาธิบดีจอร์จบุช เทคนิคนี้ถูกใช้จนสำเร็จเพื่อสร้างความชอบธรรม ในการประกาศสงครามระหว่างอเมริกากับอัฟกานิสถานหลังเหตุการณ์วินาศพ 9/11 นับเป็นความล้มเหลวของชาติที่ให้การสนับสนุน เพราะเมื่อกลับมา มีสติระลึกได้ถึงความรู้เหตุไฉนที่ตัดสินใจแบบนั้น

5. การสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐโดยการฉวยโอกาสทางการเมือง (Political Convenience) วิธีการที่รัฐบาลใช้อำนาจ กระทำในสิ่งต่างๆ ที่จะเอื้อประโยชน์ทางการเมืองอย่างกับรัฐบาลในยุคก่อนๆ มาถึงในยุคศตวรรษที่ 20 ได้มีพัฒนาการขึ้นโดยอ้างถึงความจำเป็นที่ต้องทำเพราะได้รับโอกาสทางการเมืองจากประชาชน ซึ่งเป็นวิธีการที่ล้มเหลวในบั้นปลาย

6. การสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐโดยใช้การยอมรับจากสังคม (Social Acceptability) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 วิธีการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาลโดยการฉวยโอกาสทางการเมือง กลายเป็นความล้มเหลวและการใช้อำนาจข่มเหงประชาชน เพราะถือว่าสังคมนั้นยอมรับในรัฐบาลและอยู่ข้างเดียวกับรัฐบาล จึงสามารถทนกับพฤติกรรมการฉวยโอกาสของรัฐบาลได้ ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่มีประชาชนทั่วไปไม่เชื่อถือและรังเกียจการกระทำของนักการเมืองนั้นคือตัวบ่งบอกถึงวิกฤตความชอบธรรมของรัฐบาล แต่ก็จะไม่

มีทางที่ประชาชนจะจำกัดการใช้อำนาจรัฐในทางมิชอบได้เลย หากไม่รู้สี่กรังเกียดนักการเมืองที่ใช้ อำนาจในทางที่ผิดๆ และเมื่อไม่มีหนทางใดที่จะรับมือกับการใช้อำนาจแบบลู่แกโทษนี้ได้ การ ยอมรับในสังคมจะกลายเป็นการจลาจล สงครามกลางเมือง และการก่อการร้าย

เทคนิคที่ใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาล

รัฐบาลเลือกใช้เทคนิคต่างๆ มาช่วยสร้างความชอบธรรมให้บังเกิดขึ้นในทางใดทางหนึ่ง

1. กำหนดศัตรูร่วมกันมา (Creation of an Enemy) เพื่อสร้างความชอบธรรมให้ กลายเป็นพลังของประเทศ ชนกลุ่มต่างๆ หรือผู้ออกกฎได้ประกาศให้เหยื่อกลายเป็นศัตรู จึงทำ ให้เกิดกระแสและพลังแห่งการต่อต้านร่วมกันจนกลายเป็นความชอบธรรม แม้แต่ทุกวันนี้รัฐบาล สหรัฐยังคงประทับตรานักโทษที่ถูกจับในสงครามอิรัก ว่าเป็นศัตรูที่จะกระทำอย่างไรกับพวกเขาก็ได้

2. บัญญัติชื่อเรียก (Name Calling) เป็นเทคนิคที่รัฐบาลจะสามารถใช้มาตรการที่ รุนแรงได้อย่างชอบธรรมเพื่อขับไล่เหยื่อที่กำหนดกันขึ้นมา ตั้งแต่ลูกเด็กเล็กแดงไปจนถึงรัฐบาล ที่ อ้างอิงกันไปทั้งระบบสังคม (Regime)

3. สาดโคลนฝ่ายตรงข้าม (Vilification of Opponent) กำหนดศัตรูขึ้นมาแล้วหมั่น เรียกชื่อศัตรูบ่อยๆ ด้วยการโจมตีเหยื่ออย่างรุนแรง ในการโจมตีฝ่ายตรงข้ามนั้นต้องโฆษณาชวน เชื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ถึงความเลวร้ายของผลที่จะเกิดขึ้น หากปล่อยให้แนวคิดหรือการกระทำ ของฝ่ายตรงข้ามยังคงดำเนินอยู่ต่อไป โดยทำการทำการโฆษณาชวนเชื่อในลักษณะของการ เปรียบเทียบความต่างของสิ่งที่ดีที่สุดที่รัฐบาลจะได้หยิบยื่นให้

4. การยับยั้งสกัดกั้น (Stonewalling) การบงการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิกเฉยต่อคำ ร้องเรียนหรือการกระทำของฝ่ายที่เห็นตรงข้ามกับรัฐ ใส่เกียร์ว่างให้กับภาระหน้าที่ที่จะต้อง ตอบสนองตอบสนองต่อฝ่ายตรงข้าม เชื่อกันว่าการรบกวนไปเรื่อยๆ จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามอ่อนพลัง ยอมรามือไปเอง เพราะโดยธรรมชาติมนุษย์จะหมดแรงจูงใจหากต้องให้ระยะเวลาหลายๆ กว่าจะ บรรลุเป้าหมาย ด้วยเทคนิคนี้ทำให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจในทางมิชอบได้ต่อไป แต่ก็จะนำไปสู่ ความเสื่อมศรัทธาและคะแนนนิยมที่ตกต่ำขึ้นเรื่อยๆ จนหมิ่นเหม่ต่อการเลือกตั้ง

5. การปิดบัง (Cover-ups) เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลทำผิดสิ่งที่ไม่สมควรทำนั้นก็คือการปิดบัง ความผิดนั้นไว้ และตั้งใจที่จะเปิดเผยความจริงที่ได้จากการศึกษามูลค่ามหาศาลและใช้เวลานาน และผลการศึกษานั้นก็ไม่มี ความแน่นอนอีกด้วย ผลจากการใช้เทคนิคการปิดบังนี้ก็เหมือนกับการ ใช้เทคนิคการยับยั้งสกัดกั้นตรงๆ ที่ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในรัฐบาล อย่างการที่รัฐบาลนาย

จอร์น เมเจอร์ปิดบังโครงการบุกยึดอิรัก กลายเป็นเรื่องอื้อฉาวที่ทำให้รัฐบาลชุดนี้พบกับหายนะทางการเมือง และการปิดบังครั้งที่สำคัญระดับนานาชาติก็อย่างเช่นการปิดบังของคณะกรรมการอาชญากรรม ในคราวที่อิสราเอลรุกรานปาเลสไตน์ในปี 1947-1948 ได้ปฏิเสธ เพิกเฉย และไม่ยอมรับว่าเป็นอาชญากรรมนี้ แต่มองและรับกับปัญหาในฐานะที่เป็นความขัดแย้งในตะวันออกกลาง และเมื่อเวลาผ่านไปครึ่งศตวรรษก็ได้ทำให้เกิดเหตุการณ์ 9/11 ในรูปของขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ ปมความขัดแย้งนี้จะถูกส่งออกได้ก็ต่อเมื่อการเล่นเกมทางการเมืองยุติลง การยอมรับความจริง และกระบวนการยุติธรรมขั้นสูง

6. ใช้สรรพนามเรา (Use the pronoun we) เทคนิคขั้นพื้นฐานของการสร้างความชอบธรรมให้การกระทำของรัฐโดยนักการเมืองก็คือการใช้สรรพนามว่า “เรา” เช่น เราต้องปลดอาวุธจากขีดดัม รวมไปถึงการกล่าวให้การสนับสนุนในนามของชาติ แทนที่จะเป็นในนามของผู้นำเอง เช่น ประเทศอังกฤษต้องตัดสินใจที่จะทำการ แทนที่จะพูดว่าผมต้องตัดสินใจในนามประเทศ

7. ทำให้กลายเป็นสถาบัน (Institutionalization) เทคนิคนี้แนะนำสถาบันหรือบุคคลผู้มีอำนาจปกครองเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ในมือคือผู้ถูกเสมอ ด้วยเหตุนี้คำแถลงจากจากบุคคลหรือการตัดสินใจต่างๆ ในนามของสถาบัน จึงเป็นสิ่งที่ยอมรับกันว่ามีความเที่ยงตรงอย่างไม่ต้องสงสัย นายกรัฐมนตรีโทนี แบลร์ ก็เคยใช้เทคนิคนี้เมื่อครั้งที่โดนแย้งที่ไม่สามารถโน้มน้าวประชาชนให้เชื่อได้ เขาจึงกล่าวว่า “สิ่งที่ผมจะพูดไปนี้ถ้าจะผิดก็ขอออกตัวไว้ก่อน” การที่น่าจะเป็นอุทาหรณ์ได้ก็คือ การสร้างความชอบธรรมให้การบุกอิรักด้วยการอ้างการสนับสนุนจากสหประชาชาติ (UN) จึงทำให้กลุ่มผู้คัดค้านหมดเสียงไป ซึ่งเทคนิคนี้จะได้ผลดีก็ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและความเป็นเหตุเป็นผลของข้อสันนิษฐาน ความจริงของข้อเท็จจริงไม่ได้อยู่ที่การลงมติหรือการเปลี่ยนความยุติธรรมให้กลายเป็นความยุติธรรม แต่ประชาชนพร้อมที่จะตัดสินใจเชื่อระหว่างนักการเมืองผู้ชอบช่อนหรือบิดเบือนข้อมูล (Distort) กับชี้เหตุผลไปในทางที่ผิด (Pervert) และเข้าใจไปว่ากระบวนการยุติธรรมคือ ผลประโยชน์ของชาติกับความคาดหวังของทุกคะแนนเสียง และทุกคนต้องแปลกใจเมื่อพบกับโลกที่สับสนยุ่งเหยิง

8. ให้ข้อมูลผิดๆ (Misinformation) การให้ข้อมูลผิดๆ ก็คือการปกปิด บิดเบือน และเสกสรรปั้นแต่งข้อมูลขึ้นมา ฉายภาพที่เกิดจากเหตุผลที่ไม่ถูกต้องนำไปสู่ข้อสรุปผิดๆ ซึ่งเป็นวิธีการที่ถูกใช้เป็นเทคนิคในการสร้างความชอบธรรม และเป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ที่อยู่บนสิทธิของตัวเองที่เรียกว่า การโฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) หรือการปั่นหัวผู้คน (Spin)

กฎของการครอบงำเพื่อสร้างความชอบธรรมที่รอการปลดปล่อย

1. กฎของมนุษย์กับกฎของพระเจ้า การที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐและการกระทำของรัฐก็คือ “สร้างการยอมรับโดยบุคคลผู้มีอำนาจในรัฐบาล” บุคคลผู้เข้าทำหน้าที่แทนประชาชนในนามของรัฐบาล ทำการออกกฎหมายมาด้วยความกลัว ความจำเป็น หรือเป็นผลที่เกิดขึ้นจากอารมณ์ความรู้สึก จินตนาการถึงศัตรู คาดหวังว่าจะมีกำไร หรือทำไปเพราะไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐดูหมิ่นว่าไร้ฝีมือ ทางออกอยู่ที่การสร้างการยอมรับจากประชาชนให้เกิดขึ้นในตัว of รัฐบาลเองหาใช้ที่ตัวบุคคลไม่ ด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายก็คือ ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงบนฐานของธรรมชาติ (Reality of Nature) ในกรณีนี้ผู้ออกกฎหมายจะเป็นเพียงผู้ดำเนินการมากกว่าที่จะตั้งตนเป็นปราชญ์ หรือเป็นคุณพ่อรู้ดีเฝ้ามองของตนเองมาคิดแทนประชาชน ที่จะนำพาประชาชนและนำพาประเทศไปตามอำเภอใจ อย่างเช่นปณิธานที่ปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองของรัฐ ในการออกกฎหมายของโมเสสกับกรออ่าน และพัฒนามาสู่การออกกฎหมายบางประเทศในยุโรปในช่วงศตวรรษที่ 17 ถึง 19 แต่ในศตวรรษที่ 20 กฎหมายถูกแทนที่ด้วยการตั้งปณิธานที่จะสร้างความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นมาโดยประสานประโยชน์ของคะแนนเสียงในทุกภาคส่วน ตลอดจนแรงกดดันจากกลุ่มต่างๆ และการรักษาของผู้นำฝูงชนเอาไว้ ซึ่งในอดีตนั้นความซื่อสัตย์และความไว้เนื้อเชื่อใจนั้นในตัวผู้นำของชาตินั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติส่วนบุคคล แต่ในปัจจุบันวิทยาการเจริญก้าวหน้าจึงก่อรูปกระบวนการบริหารงานของรัฐที่เข้มงวดเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐ เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่ารัฐจะไม่กระทำการใดที่นอกกลุ่มนอกทาง และยังเป็นรัฐที่ปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองอีกด้วย

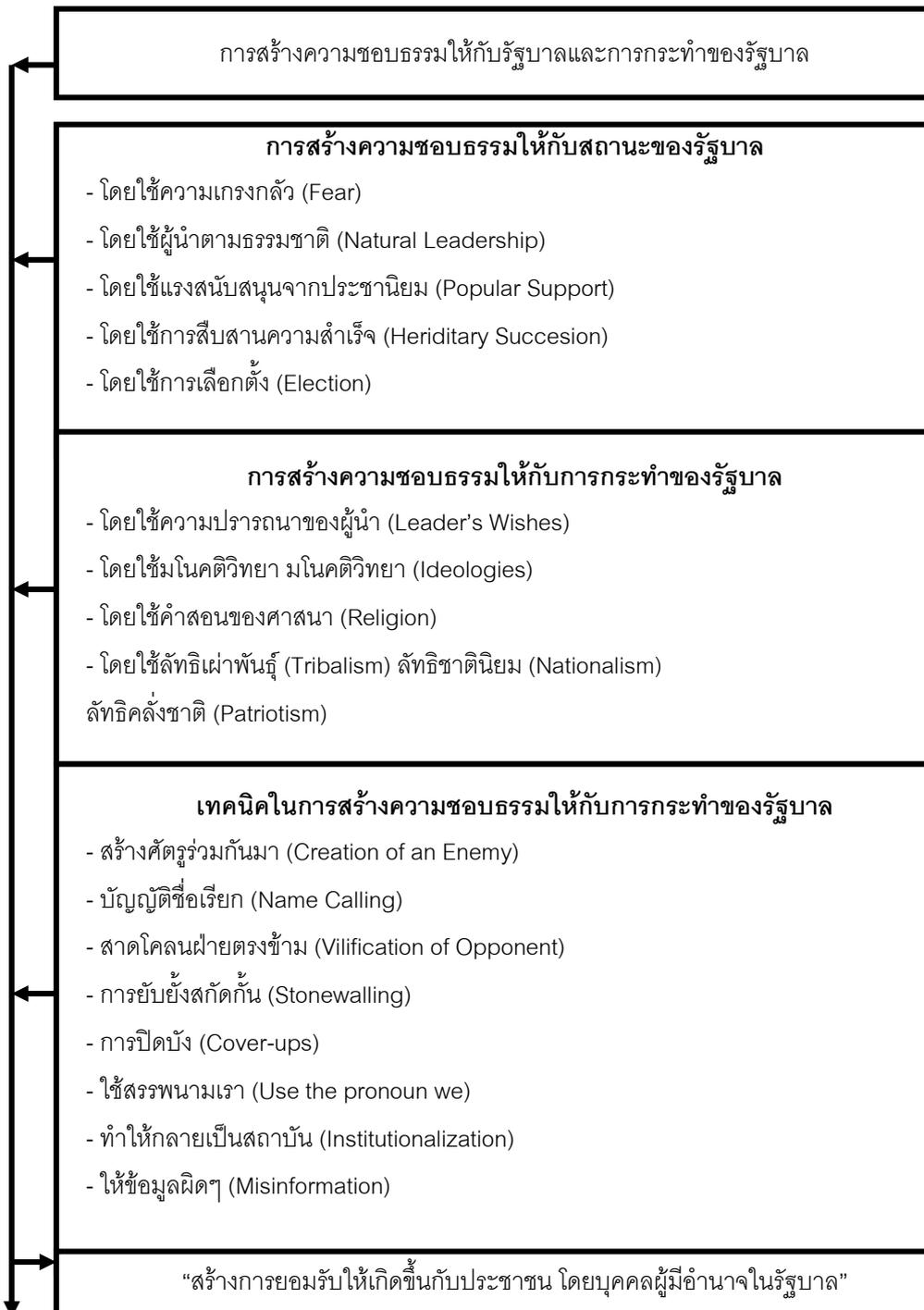
2. กฎหมายสากลเพื่อสังคมโลก ในอดีตกฎหมายต่างๆ หรือกระบวนการแสดงความบริสุทธิ์ใจในการใช้อำนาจของรัฐบาลถูกจำกัดโดยผู้ออกกฎหมายแห่งชาติ ชาติอื่นๆ ดูจะเป็นอริราชศัตรูที่จะต้องมาเป็นพันธมิตรรวมตัวกันต่อสู้ ไม่มีพันธมิตรใดที่จะเชื่อถือได้และอาจจะกลายมาเป็นศัตรูได้ในทุกเวลา อย่างกระบวนการทัศน์นโยบายต่างประเทศของอเมริกาที่ยังคงมองว่าประเทศต่างๆ มีทั้งมิตรและศัตรูกลายเป็นกระบวนการทัศน์ที่ล้าสมัยในยุคโลกาภิวัตน์ได้ทำให้โลกแคบลงและต่างเชื่อมโยงถึงกันเช่นนี้ เพราะมนุษยชาติต่างหันหน้ามาอยู่ร่วมกัน และด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายชั้นสูงแห่งชาติ (Supra-national Law) ที่บนหลักของความเป็นธรรมตามธรรมชาติ จนกลายมาเป็นความจำเป็นอย่างเห็นได้ชัดในยุคปัจจุบัน ไม่มีบุคคล กลุ่ม และชาติใดทำถูกหรือผิดตลอดกาล แต่ทุกสรรพสิ่งอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ผู้นำหัวโบราณอย่างจอร์จบุชผู้ถูกและนายโทนีแบลร์ที่พยายามจะแสดงเจตนารมณ์ที่จะสร้างสันติสุข ถ้าเพียงแต่ทำให้โลกอยู่ภายใต้

หลักของนิติรัฐ (Rule of Law) ก็จะเป็นแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสม มากกว่าที่จะเข้ามาจัดระเบียบโลกโดยการตั้งตนเป็นกลุ่มอำนาจแบบนี้ และถ้าอเมริกาไม่เปลี่ยนกระบวนการที่ศึนี้เสียใหม่ โอกาสที่จะเกิดสงครามโลกครั้งที่สามก็จะเห็นอยู่รำไร และก็ยังคงใช้เทคนิคในการสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของรัฐบาล โดยยังคงปิดบังความจริง ความซื่อสัตย์ และความยุติธรรมเอาไว้เป็นอย่างดี

กฎเหล่านี้จะทำให้หน้าที่เชื่อมโยงความคิดของผู้คนในสังคม ให้ตกอยู่ใต้อำนาจของผู้นำ ที่คอยสร้างความชอบธรรมกันขึ้นมา โดยผ่านกระบวนการแสดงความเชื่อ การกระทำต่างๆ การที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐ เพื่อที่จะสร้างการยอมรับโดยบุคคลผู้มีอำนาจในรัฐบาลนั่นเอง โดยอาศัยความกลัว ความจำเป็นที่มีอยู่ในตัวของประชาชน เพื่อออกกฎหมาย แต่มวลชนสามารถที่จะควบคุมรัฐได้เช่นกัน ด้วยการเรียกร้องให้รัฐแสดงข้อเท็จจริงที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม การกำหนดให้รัฐประกาศปณิธาน ที่จะสร้างความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นจากการประสานประโยชน์ในทุกภาคส่วน และยังสามารถตรวจสอบก่อรูปกระบวนการบริหารงานของรัฐที่เข้มงวด เพื่อควบคุมการกระทำของรัฐอีกด้วย ที่จะไม่ที่กักเอาความคิดของตนเป็นใหญ่ไปตลอดกาล เพราะมนุษยชาติต่างกันดำรงอยู่ร่วมกันบนหลักการของความเป็นธรรม รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องมีการนิติรัฐเป็นเครื่องควบคุมการกระทำอยู่เสมอ

แผนภาพที่ 2.10

กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาล



ที่มา: Legitimacy of Governments. (2003). *Truth, Honesty and justice: The alternative to wars, terrorism and politics*. Retrieved February 7, 2010, from <http://www.worldjustice.org/taj/legitimacy.html>

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายบ่อนคาสิโน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อรูปของนโยบายบ่อนคาสิโน

Dombrink (1981) ทำการวิจัยระดับดุษฎีนิพนธ์ที่ University of California, Berkley เรื่องธุรกิจใต้ดินในฐานะที่เป็นองค์การอาชญากรรม และกระบวนการทำให้บ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย จนพบว่ารัฐบาลอเมริกาดำเนินนโยบายกับการพนันในสองรูปแบบ คือ การควบคุมกับการแสวงประโยชน์ ความหมิ่นเหม่เหล่านี้ได้ทำให้อุตสาหกรรมการพนันที่เป็นเศรษฐกิจใต้ดินเติบโตขึ้น บ่อนคาสิโนถูกกำหนดขึ้นมาจากการพนันที่ถูกกฎหมาย ในช่วงเวลา 40 ปีที่ผ่านมา บ่อนคาสิโนถูกกฎหมายในรัฐเนวาดา ได้สร้างรายได้ให้กับรัฐอย่างเป็นกอบเป็นกำแม้ในยามเศรษฐกิจตกต่ำ จนทำให้มลรัฐ Florida และมลรัฐ New Jersey เอาอย่าง และมีแต่มลรัฐ New Jersey เท่านั้นที่ไปรอด จึงนำมาเป็นกรณีตัวอย่างในการวิจัย ด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มแกนนำที่เกี่ยวข้องกับการเปิดบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวพันกับองค์การอาชญากรรมและการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ การพนันถูกกฎหมายจะเป็นที่สนใจ หากความสนใจของรัฐนั้นมุ่งสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ และจะถูกสกัดกั้นเมื่ออิทธิพลทางการเมืองพุ่งไปที่อุตสาหกรรมตามแนวชายแดนที่ถูกคุกคาม บ่อนคาสิโนตกอยู่ในภาวะที่รัฐจะต้องเลือกระหว่างการแสวงประโยชน์ด้วยการทำให้ถูกกฎหมาย หรือจะควบคุมเอาไว้ในฐานะที่เป็นอาชญากรรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการให้คำนิยามขอบเขตและเงื่อนไขของการพนัน ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีทางสังคมวิทยาอธิบายจะให้เห็นได้ว่า บ่อนการพนันกลายเป็นอาชญากรรมด้วยการตีความของกฎหมายอาญา ที่มาจากมุมมองของนักการเมืองคนสำคัญ และบุคคลชั้นนำทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้การเล่นพนันกลายเป็นความผิด เพราะมีพฤติกรรมที่จะสร้างปัญหาให้กับสังคม และได้มีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบัน Volberg และ Wray (2007) จาก University of Nevada, Las Vegas ทำการวิจัยเพื่อค้นหาปัจจัยที่ทำให้สังคมเปลี่ยนทัศนคติและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน และความพยายามที่จะวัดต้นทุนการเยียวยาทางจิตใจ-สังคม ตลอดจนผลกระทบจากการเล่นพนัน ที่เกิดจากฐานคิดในการกระจายความมั่งคั่ง เชื้อชาติ และการขดขี่ทางชนชั้น ได้ร่วมกันสร้างกลไกแห่งการครอบงำสังคม (Social Domination) ขึ้นมา จนพบว่ากลไกดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน แต่ปัจจัยหลักนั้นอยู่ที่องค์ประกอบทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Economic) ที่คนรวยต้องการสร้างความมั่งคั่งด้วยการปล่อยเม็ดเงินจากคนจนมาสู่พวกตน กับองค์ประกอบทางประดิษฐ์สัญลักษณ์ (Symbolic Construct) ด้วยการรุมประนามกลุ่มคนเหล่านั้นว่าเป็น “นักพนันเจ้าปัญหา” ในขณะที่แคนาดานั้นกลับมีความซับซ้อนกว่า Colin

(1994) ทำการวิจัยระดับดุษฎีนิพนธ์ที่ Simon Fraser University เรื่องจุดกำเนิดของการออกพระราชบัญญัติการพนันในประเทศแคนาดา พบว่าการออกกฎหมายขึ้นมาควบคุมการพนันบางประเภทในแคนาดา ก็เพราะต้องการพยายามหาทางป้องกันการกระทำผิด ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากการสำรวจทางเศรษฐกิจ กฎหมาย การทหาร ประชาพิจารณ์ และแนวคิดทางศีลธรรมของกลุ่มผู้ต่อต้าน และศึกษาเอกสารการประชุมต่างๆ จากฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนเอกสารจากสภาปฏิรูปสังคม และข้อมูลจากสื่อต่างๆ จนได้ข้อค้นพบว่า ในช่วงปี ค.ศ. 1900-1925 การพนันแข่งมาได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาให้เป็นการพนันที่ถูกกฎหมาย ด้วยเหตุผลทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางศีลธรรม ทางเศรษฐกิจ และทางกฎหมาย จนนำไปเป็นฐานแนวคิดการปรับปรุงระเบียบการควบคุมการพนันชนิดอื่นๆ อย่างเช่นในปี ค.ศ. 1969 ที่รัฐบาลรับรองให้สลากกินแบ่งเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างเหตุผลสนับสนุนทางการเมืองกับเหตุผลต่อต้านทางสังคม ในปี ค.ศ. 1900-1925 เป็นช่วงที่สำคัญของประวัติศาสตร์การพนันในแคนาดา เพราะมีเป็นช่วงที่มีผู้ร่วมกำหนดวาทกรรมยุคใหม่ให้กับการพนัน และส่งผลมาถึงปัจจุบัน ที่จากเดิมมองว่าการพนันเป็นสิ่งชั่วร้ายที่ต้องยับยั้ง มาสู่การยอมรับด้วยกฎหมาย ล้วนเป็นการเบียดขับกันระหว่างเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ และศีลธรรม จนเป็นความขัดแย้งทางสังคมในเรื่องการทำการพนันให้ถูกกฎหมาย ที่เกี่ยวพันกันระหว่างกลุ่มบุคคลกับโครงสร้างทางสังคมในการสร้างกฎหมาย อาชญากรรมกับนโยบายรัฐบาล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายบ่อนคาสิโน

1) ผลกระทบทางสังคม ในช่วงที่บ่อนการพนันตามแนวชายแดนเริ่มเปิดให้บริการนักพนันชาวไทย พ.ต.ท. ตรีศักดิ์ สุขสภา (2543) ได้ทำการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากบ่อนการพนันตามแนวชายแดน โดยศึกษาจากบ่อนบ้านแหลม ซึ่งเป็นบ่อนขนาดเล็ก มีเม็ดเงินหมุนเวียนวันละ 5-6 ล้านบาท ในอำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก จากนักพนันและเจ้าหน้าที่ของไทยตามแนวชายแดน พบว่าหลังบ่อนดังกล่าวได้เปิดดำเนินการมาได้ 1 ปี ได้ดึงดูดนักพนันที่บ่อนเป็นชนชั้นกลางถึงล่างที่ยังไม่มีภาระหนี้สิน โดยใช้เม็ดเงินในการเล่นพนันเฉลี่ย 15,000 บาทต่อครั้ง และไม่พบว่าส่งผลกระทบทางสังคม ต่ออาชีพการงาน ครอบครัว และปัญหาอาชญากรรม พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะกับรัฐไว้ว่า เพื่อเป็นการป้องกันผลกระทบที่ตามมาในอนาคตของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจังหวัดจันทบุรี ควรปรับปรุงระบบการผ่านแดนและการเข้าไปเล่นให้มีความเข้มงวดขึ้น อีกทั้งรัฐควรที่จะส่งเสริมค่านิยมอื่นๆ ให้กับคนที่อยู่ในวัยแรงงานไม่ให้ลุ่มหลงในการพนัน อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศได้ในระยะยาว และในปี 2544 พรชิตา กฤษฏาวานิช ได้ศึกษาถึง

ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากบ่อนการพนันตามแนวชายแดนจากบ่อนเกาะกง ประเทศกัมพูชา ด้วยวิธีการแจกแบบสอบถามแก่กลุ่มตัวอย่างนักพนัน ประชาชนในเขตอำเภอคลองใหญ่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ประกอบการร้านค้า พบว่าบ่อนการพนันส่งผลกระทบในแง่ลบมากกว่าแง่บวก ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญคือ เกิดหนี้สิน และขาดเงินใช้จ่ายในครอบครัว ส่วนทางด้านสังคม ได้แก่ การก่อให้เกิดสภาพบ่อบริเวณประเทศ เนื่องจากประเทศไทยเป็นเมืองพุทธ พร้อมกับแสดงทัศนคติต่อบ่อนการพนันไว้ว่า ธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจถ่ายโอนรายได้ มีฝ่ายหนึ่งได้และมีอีกฝ่ายหนึ่งเสีย ไม่ได้เป็นธุรกิจหรืออาชีพในทางสร้างสรรค์ แต่เป็นการมอมเมาประชาชน คุณภาพของคนในระยะยาวจะหมกมุ่นอยู่กับการพนัน ทำให้สมาชิกในครอบครัวเสียสุขภาพจิต เป็นสาเหตุของปัญหาลัทธิพหุหรือประกอบมิจฉอาชีพ นอกจากนี้บ่อนการพนันยังเป็นแหล่งฟอกเงินที่ไม่สามารถตรวจสอบบัญชีได้ รัฐบาลควรศึกษาถึงผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบของบ่อนการพนัน พร้อมทั้งหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขและป้องกันปัญหา

2) ผลจากการบังคับใช้กฎหมาย มีการศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในฐานะกลไกของรัฐในการรักษากฎหมายที่ส่งผ่านมาจากนโยบายบ่อนการพนันแบบควบคุม รัชพล วณิชสัน (2545) ได้ทำการศึกษาเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายป้องกันและปราบปรามที่ต้องทำงานด้านการปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งการพนันก็เป็นหนึ่งในหน้าที่สำคัญของงาน โดยศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับสัญญาบัตรและชั้นประทวนที่มีการมีบ่อนถูกกฎหมาย ศึกษาต่ออุปสรรคในการปฏิบัติงาน และค้นหาแนวทางที่เหมาะสมเกี่ยวกับบ่อนการพนัน พบว่า ตำรวจป้องกันและปราบปรามเห็นด้วยกับการมีบ่อนการพนันถูกกฎหมาย โดยมองว่าจะมีผลดีกับสังคมโดยรวมมากกว่าผลเสีย พร้อมกับเหตุผลสนับสนุนที่ได้แก่ แก้ปัญหาเงินไหลออกนอกประเทศจากการเล่นพนันตามที่แตกต่างกัน บ่อนถูกกฎหมายจะมีระเบียบการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ ต่างกับบ่อนเถื่อนที่ส่งผลเสียต่อธุรกิจ เพราะอิทธิพลของเจ้าของบ่อนที่ได้รับผลกำไรจำนวนมาก จะสร้างอิทธิพลพร้อมกับเสริมสร้างระบบการเมืองอย่างค้ำจุนให้อยู่ร่วมกันด้วยผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่ตำรวจต่างประสพกับระบบการคุ้มกันและป้องกันของบ่อนที่เหนียวแน่นและรวดเร็ว นโยบายของผู้บังคับบัญชาที่เปลี่ยนแปลงไปมา การมีอิทธิพลของผู้กระทำผิด พัฒนาการเล่นพนันที่ซับซ้อนมากขึ้น และการต่อต้านไม่ให้ความร่วมมือจากประชาชน ปัญหาเหล่านี้จึงกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้การจับกุมและปราบปรามบ่อนการพนันได้อย่างจริงจัง

3) ท่าทีของภาคประชาสังคม มีงานวิจัยความเป็นไปได้ในการเปิดบ่อนคาสีโนในในประเทศไทย โดยศึกษากับแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงอย่างจังหวัดภูเก็ต โดยศุภมิตร สุขเจริญ และคณะ (2546) จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ด้วยการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้เกี่ยวข้อง

ข้องกับการท่องเที่ยว นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ และประชาชนในจังหวัดภูเก็ต พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า รัฐควรควรเปิดบ่อนคาสิโนอย่างถูกกฎหมายในประเทศไทยแต่ไม่ใช่ที่ภูเก็ต เพื่อแก้ไขปัญหาเงินรั่วไหลออกนอกประเทศตามบ่อนชายแดน แต่มีเงื่อนไขว่า รัฐบาลต้องมีการทำประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวางเสียก่อน หากเปิดได้จริงจะต้องปฏิรูปการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเร็วที่สุด ส่วนที่ตั้งควรเป็นสถานที่ห่างไกลที่ปราศจากชุมชนรอบข้าง และควบคุมไม่ให้ขยายตัวออกไปด้วยการห้ามโฆษณาประชาสัมพันธ์ จะเห็นได้ว่าเหตุผลดังกล่าวสอดคล้องกับการก่อตัวของนโยบายบ่อนการพนันถูกกฎหมายแบบควบคุมในประเทศไทย

ปี 2548 ศราวุธดี นครพัฒน์ ได้ทำการวิจัยในเรื่องที่คล้ายกันแต่ศึกษาจากประชาชนในอำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถามจาก 3 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไป ด้วยจำนวนรวม 424 คน ผลการวิจัยพบว่า กว่าครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่าง (56%) ไม่เห็นด้วยต่อการจัดให้มีบ่อนคาสิโนในประเทศไทย ด้วยเหตุผลว่า บ่อนคาสิโนอาจจะเกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมและปัญหาสังคม รวมทั้งประชาชนชาวไทยอาจจะเป็นโรคติดการพนัน ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยต่อการจัดให้มีบ่อนคาสิโนให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีพฤติกรรมต่อการเล่นการพนันบ่อยครั้งกว่าผู้ที่ไม่เห็นด้วย และถ้าหากมีการจัดให้มีบ่อนคาสิโนในประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าสถานที่ตั้งควรจะอยู่ในเขตภาคใต้ (32.2%) จังหวัดภูเก็ต (32.9%) ซึ่งจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของผู้ที่จะเข้าไปในบ่อนคาสิโนให้ชัดเจน เช่น จำกัดระดับอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี อาชีพ สถานะทางสังคมที่มั่นคง และรายได้เฉลี่ย 50,000 บาท ต่อเดือนต่อคนขึ้นไป สำหรับหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุดในการจัดการบ่อนคาสิโนในประเทศไทย พบว่า กลุ่มเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและผู้ประกอบการเห็นว่ารัฐบาลเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมที่สุด ส่วนประชาชนทั่วไปเห็นว่ารัฐบาลเป็นผู้ควบคุมโดยให้เอกชนบริหาร เหมาะสมที่สุดในการดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ โดยทำเป็นโครงการทดลองก่อน แต่ถ้าหากมีการลงมติไม่เห็นสมควรที่จะจัดให้มีบ่อนคาสิโน รัฐควรจะยุติเรื่องการจัดตั้งบ่อนคาสิโนและไม่กล่าวถึงอีก อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยคิดจะมีบ่อนคาสิโนให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อเพิ่มศักยภาพการท่องเที่ยว การจัดการบ่อนคาสิโนต้องมีความโปร่งใสในทุกขั้นตอน ประชาชนทั่วไปควรรับรู้ นอกจากนี้ รัฐจะต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชน โดยกล่าวถึงผลกระทบ ผลดีและผลเสีย ต่อสังคมและเศรษฐกิจไทย โดยอาจจะจัดให้มีประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงทัศนคติต่อการจัดตั้งบ่อนคาสิโน

กรอบการวิจัย

จากข้อมูลทั้งหมดที่ผู้วิจัยได้รวบรวม ผสมกับปัญหาการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ จึงนำมาสู่การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยขึ้นมา เพื่อที่จะสามารถนำมาใช้ในการอธิบายกระบวนการวิจัย

