

กระบวนการนโยบายหอยบนดินของไทย :
เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร
และ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

โดย

ภิรมย์ ธรรมศิริ

ภาคินพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

ภาคนิพนธ์

ของ

นางภิรมย์ ธรรมศิริ

เรื่อง

กระบวนการนโยบายหยวนดินของไทย :

เปรียบเทียบระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ.2550

ประธานกรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รศ.ดร.พัชรี สีโรรส)

กรรมการวิทยานิพนธ์

(รศ.ดร.ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์)

คณบดี

(รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

หัวข้อภาคินิพนธ์	กระบวนการนโยบายห้วยบนดินของไทย : เปรียบเทียบ ระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และพล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์
ชื่อผู้เขียน	นางภิรมย์ ธรรมศิริ
แผนกวิชา/คณะ	สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

ภาคินิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเปรียบเทียบกระบวนการนโยบายห้วยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ และเสนอแนะการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับกับสถานการณ์ปัจจุบัน การศึกษาใช้วิธีพรรณนา (Description) โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ (Document research)

ผลการศึกษาพบว่าทั้งรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ต่างดำเนินนโยบายห้วยบนดินเหมือนกัน แต่เป้าหมายของนโยบายแตกต่างกันคือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีเป้าหมายเพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพลเถื่อน และนำเงินจากห้วยใต้คืนซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนหันกลับไปเล่นห้วยใต้คืนเพราะกลัวผลกระทบทางเศรษฐกิจ

กระบวนการนโยบายห้วยบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความชัดเจนกว่ารัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เพราะ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร บริหารประเทศนานกว่าและมีผลงานเป็นที่ประจักษ์

การสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ (Agenda-setting) ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร มีนายกรัฐมนตรีเป็นตัวแสดงหลัก รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีนายจรัล ภัคดีธนากุล ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นตัวแสดงหลัก

การตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายของทั้งสองรัฐบาลเหมือนกัน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นตัวแสดงหลัก รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตัดสินใจกำหนดนโยบายห้วยบนดินต่อจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนหันกลับไปเล่นห้วยใต้คืน ขณะที่

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีเป้าหมายเพื่อเงินรายได้จากการจำหน่ายหอยบนดิน เพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการประชานิยมต่างๆ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีตัวแสดงหลักคือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่เน้นการผลิตหอยบนดินออกจำหน่าย และแบ่งผลกำไรให้ภาคส่วนต่างๆ เพื่อหาผู้สนับสนุนนโยบาย รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตัวแสดงหลักคือหม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล ซึ่งให้ความสำคัญต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 เพื่อให้หอยเป็นดินเป็นสิ่งที่ถูกตามกฎหมาย

การประเมินผลนโยบาย (Policy implementation) ทั้งสองรัฐบาลต่างยอมรับว่ารายได้จากการจำหน่ายหอยบนดินมีมาก แต่มีทั้งผู้สนับสนุนและต่อต้านนโยบาย ผู้สนับสนุนนโยบายส่วนใหญ่เป็นประชาชนผู้เล่นหอยและผู้จำหน่ายหอยบนดิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่ผู้ที่ต่อต้านนโยบายคือนักวิชาการและองค์กรอิสระที่ให้ความสำคัญต่อศีลธรรมและสังคม ในสมัยรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ที่ไม่สามารถจำหน่ายหอยบนดินได้ ทำให้ประชาชนหันกลับไปเล่นหอยใต้ดินเพิ่มขึ้น

การต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย (Policy maintenance, succession & termination) รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดำเนินนโยบายหอยบนดิน แต่ปรับนโยบายเพื่อเพิ่มจำนวนผู้เล่นและหาผู้สนับสนุนนโยบาย โดยเพิ่มรางวัลแจ็กพอต และโครงการนำรายได้คืนสู่สังคม แต่นโยบายหอยบนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ อยู่ในภาวะสุญญากาศ คือไม่เป็นที่แน่ชัดว่านโยบายจะดำเนินต่อไปอย่างไร

ความขัดแย้งของการดำเนินนโยบายหอยบนดิน เกิดจากการมองปัญหาที่แตกต่างกันคือกลุ่มที่ให้การสนับสนุนนโยบายเห็นว่าหอยเป็นสิ่งที่อยู่แล้ว รัฐบาลควรเปลี่ยนหอยใต้ดินให้เป็นหอยบนดิน ส่วนกลุ่มผู้ต่อต้านนโยบายเห็นว่าหอยเป็นภัยต่อจริยธรรมและศีลธรรมของประชาชน รัฐบาลไม่ควรกำหนดนโยบายหอยบนดิน

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหอยบนดินดำเนินต่อไป รัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ควรส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมองปัญหาโดยความเป็นจริงของสังคม เพื่อให้เห็นปัญหาในทุกมิติ รวมถึงใช้วิธีโน้มน้าวผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ให้เปลี่ยนมุมมองการมองปัญหาไม่ควรมุ่งเฉพาะประเด็นทางด้านศีลธรรม และควรควบคุมการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนเพื่อไม่ให้เป็นการโฆษณาหอยบนดิน พร้อมทั้งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการกำหนดนโยบายและการปราบปรามหอยใต้ดิน

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาภาคนิพนธ์นี้ สืบเนื่องมาจากประเด็นเรื่องหอยบนดินที่กำลังได้รับความสนใจและเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่าทั้งรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ รัฐบาลกำหนดนโยบายหอยบนดินเพื่ออะไร ใครได้รับผลประโยชน์ ผลกระทบของนโยบายต่อประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ เศรษฐกิจ กฎหมาย ศีลธรรม งบประมาณของรัฐบาล เป็นอย่างไร

ภาคนิพนธ์นี้สำเร็จเป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์ เพราะได้รับการชี้แนะ การให้ความช่วยเหลือจากหลายๆ ฝ่ายเช่นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อาจารย์และเพื่อนๆ เจ้าหน้าที่สาขาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเฉพาะ รศ.ดร.พัชรี สีโรต ที่ปรึกษาภาคนิพนธ์นี้ ซึ่งท่านได้สั่งสอน และชี้แนะดิฉันอย่างใจเย็นและเป็นที่ปรึกษา

ขอขอบคุณทุกๆ ท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องข้างต้น รวมถึงคุณพ่อ คุณแม่และครอบครัวที่คอยให้กำลังใจมาโดยตลอด และขอส่งกำลังใจถึงน้องๆ ให้สู้ต่อไป การเข้ามาเรียนที่นี่ไม่ใช่เรื่องง่าย การเรียนให้จบในระยะเวลาที่กำหนดยิ่งยาก แต่ก็ไม่เกินความพยายามของเรา

นางภิรมย์ ธรรมศิริ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(3)
สารบัญตาราง	(7)
สารบัญภาพประกอบ	(8)
บทที่	
1. บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์.....	2
ขอบเขตการศึกษา	2
ประเด็นการศึกษา.....	3
วิธีการศึกษา.....	3
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
นิยามศัพท์	3
2. กรอบการวิเคราะห์และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
กระบวนการนโยบาย (Policy process)	5
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	12

สารบัญ(ต่อ)

3	นโยบายหยวนดินของหอยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์.....	15
	นโยบายหยวนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	15
	นโยบายหยวนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์	19
	ประเด็นการโต้แย้งเรื่องการเสียภาษีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	23
	ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายหยวนดิน	24
4	เปรียบเทียบนโยบายหยวนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์	29
	กระบวนการนโยบายหยวนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	29
	กระบวนการนโยบายหยวนดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์.....	37
	เปรียบเทียบกระบวนการนโยบายหยวนดินของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์	43
5.	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ.....	51
	สรุปผลการศึกษา.....	51
	ข้อเสนอแนะ	55
ภาคผนวก		
ก.	หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงานสลากรูปแบบใหม่.....	57
ข.	หนังสือการอนุเคราะห์ข้อมูลจากสำนักสลากรูปแบบใหม่.....	60
ค.	พัฒนาการของหอยในสังคมไทย	63

สารบาญ (ต่อ)

ง. พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478.....	67
ฉ. พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517	74
บรรณานุกรม	81
ประวัติการศึกษา.....	83

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	เปรียบเทียบเนื้อหาของนโยบาย.....	43
2	เปรียบเทียบการสร้างวาระนโยบายเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ	45
3	เปรียบเทียบการตัดสินใจ (Decision making)	46
4	เปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation).....	47
5	การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation).....	49
6	เปรียบเทียบผู้ได้รับผลประโยชน์/เสียผลประโยชน์.....	49
7	เปรียบเทียบกระบวนการนโยบายหยวนบนดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับรัฐบาล พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์	52

สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่		หน้า
1	กระบวนการนโยบาย (Policy process)	6
2	กระบวนการนโยบายหยวบดินของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร	29
3	กระบวนการนโยบายหยวบดินของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์.....	37