

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยขอนำเสนอเนื้อหาที่เป็นแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามลำดับดังนี้

1. การเกิดขึ้นและพัฒนาการของหวย
2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล
3. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
4. วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่วิจัย

1. การเกิดขึ้นและพัฒนาการของหวย

การเล่นหวยเกิดขึ้นในสมัยของพระเจ้าตากวงศ์ รัชกาลที่ 6 แห่งราชวงศ์ไศย ซึ่งครองราชย์ระหว่าง พ.ศ. 2364 — 2394 (ตรงกับรัชกาลที่ 2 ต่อรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์) เดิมคนจีนเรียกหวยว่า “ฮ่วยฮวย” คือ ทำป้ายเล็ก ๆ 36 ป้าย และเขียนชื่อคนโบราณลงไปป้ายละชื่อ จากนั้นก็เลือกป้าย 1 อัน ใส่กระบอกไม้ปัดฝาแล้วแขวนไว้ให้คนทายว่าเป็นชื่อใด ถ้าทายถูกเจ้ามือจะให้ 30 ต่อ ทายผิดก็ถูกกิน (สมเด็จพระบรมราชินีนาถราชานุภาพ 2462 : 3,56-99)

การพนันเสี่ยงโชคจากการเลือกตัวเลขหรือตัวอักษรในสังคมไทย ที่เรียกว่า “ฮ่วยฮวย” เริ่มต้นจากการนำเข้าของจีน ในระยะแรกการเล่นแพร่หลายเฉพาะในชุมชนชาวจีนเท่านั้น และเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่รัฐไม่มีส่วนได้เสียใด ๆ (สังคีต พิริยะรังสรรค์ 2546:1) ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดภาวะเงินฝืด ประชาชนไม่นำเงินออกมาใช้จ่าย เจ้าสัวหง (พระศรีไชยบาน) นายอากรสุราได้ถวายคำแนะนำให้รัฐออกหวยเพื่อแก้ปัญหาเงินทองหายาก รัชกาลที่ 3 จึงทรงให้จัดตั้งโรงหวยขึ้นอย่างเป็นทางการจะลักษณะในปี พ.ศ. 2378 มูลเหตุที่มีการตั้งอากรหวยขึ้นในเมืองไทย มีปรากฏในพระราชนิพนธ์พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า “เมื่อครั้งแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเมื่อปีเถาะ(พ.ศ.2374) น้ำมาก เมื่อปีมะโรง (พ.ศ.2375) น้ำน้อย ข้าวแพง ต้องซื้อข้าวต่างประเทศเข้ามาจำหน่าย คนก็ไม่มีเงินจะซื้อข้าวกินต้องมารับจ้างทำงานคิดเอาเป็นค่าจ้าง เจ้าภาษีนายอากรก็ไม่มีเงินจะต้องเอาสินค้าใช้ค่าเงินหลวง ที่สุดคนจีนผูกปี้ก็ไม่มีเงินจะให้ ต้องเข้ามารับทำงานในกรุงเทพฯ จึงทรงพระราชดำริว่า เงินตราบัวเงินตราครุฑ เงินตราปราสาท ได้ทำให้ออกไปก็มาก หายไปไหนเสียหมด ทรงสงสัยว่าคนจะเอาเงิน

ไปซื้อผืนมาเก็บไว้ขายในนี้ จึงโปรดให้จับผืน ผ่าผืนเป็นอันมาก ตัวเงินก็ไม่มีขึ้นมา และเงินหยังพระศรีไชยบาน (ตำแหน่งเป็นนายอากรสุรา เรียกกันว่า เจ้สัวหยัง) จึงกราบทูลว่า เงินนั้นตกไปอยู่กับราษฎรเก็บฝังดินไว้มาก ไม่เอาออกใช้ ถ้าอย่างนี้เมืองจันทบูรขึ้นจึงมีเงินมา จึงโปรดให้เงินหยังตั้งหยังขึ้น”

วิธีการเล่นหอยในยุคแรก ๆ นั้น มีตัวหอยทั้งสิ้น 36 ตัว มีชื่อภาษาจีน สมมุติขึ้นเป็นตัวหอยแต่ละตัว พร้อมรูป 36 ชื่อ ตัวหอยของจีนตั้งชื่อตามบุคคล ซึ่งมีอยู่ในนิทานอิงประวัติศาสตร์จีน มีทั้งตัวพระเอก นางเอก ฮองเต้ ขุนนาง นักบวช คนเก่ง โจร สาวใช้ และคนโง่ ฯลฯ แต่เมื่อมาถึงเมืองไทย คนไทยไม่รู้ภาษาจีน แม้แต่ดูรูปก็แยกไม่ออกว่าเป็นตัวไหน ดังนั้น เจ้สัวหยังซึ่งเป็นขุนบานต้นตำรับจึงดัดแปลงให้คนไทยจำได้ง่ายโดยเอาอักษรไทยเข้ากำกับ นอกจากนี้ก็มีการแต่งเป็นบทกลอนให้คล้องจองกัน เข้าไปด้วย และยังเพิ่มการอ้างถึงชาติกำเนิดเดิมเอาไว้อีก เพื่อล่อให้ผู้เล่นให้ความคิด ความฝันและอุปทาน ออกมาเป็นกำเนิดของสัตว์ประจำหอยแต่ละตัว (เพราะคนดูจำรูปสัตว์ได้แม่นยากกว่ารูปตัวจริง) ตัวอย่างเช่นตัว “ส” ก็กล่าวไว้ว่า “เจ้ากบใหญ่ตัวลื้อชื่อสะไฮ้ เป็นลูกชายสมหอยคูสวาศรี มันเกิดก่อนเกากัวเป็นหัวปี ก็ได้ที่เป็นขุนนางเหมือนอย่างเดียวกัน” และจากการที่ใช้อักษรไทยเข้ากำกับนี้เอง จึงเรียกว่า “หอย ก.ข.” ซึ่งเวลาแทงหอยก็เรียกกันสั้น ๆ ดังนี้

ก	สมหอย	ข	ง่วยโป๊	ฅ	เจียมกาย
ค	หะตัง	ด	แม่งจู	ฌ	ยิดซัว
ง	จีเกา	จ	อันสือ	ฉ	จีติด
ช	ฮกซุน	ซ	แซหังวน	ฌ	ฮวยกัว
ญ	ย่องเซ็ง	ด	กวางเหม็ง	ต	ปัดติด
ถ	พันกั๊ย	ท	เซียวเจียว	ธ	ไท่แผ้ง
น	เทียนสิน	บ	แจหลี	ป	กังสือ
ผ	อิหวลี้	ฝ	ง่วนกั๊ย	พ	กิดปิ่น
ฟ	เกากัว	ภ	คูนซัว	ม	หันหุน
ย	ฮ่องซุน	ร	กินเง็ก	ล	เทียนเหลียง
ว	แซหุน	ส	สะไฮ้	ห	บ้องหลิม
พ	ง่วนกิด	อ	บ้วนกิม	ฮ	เจียฮุน

(เอนก นาวิกมูล 2536:28)

ในระยะเริ่มแรก โรงหอยตั้งอยู่ในกำแพงเมืองใกล้สะพานหัน แล้วเลื่อนมาอยู่ที่หน้าวังบูรพาภิรมย์ ตลอดมาจนในรัชกาลที่ 5 เกิดไฟไหม้เมื่อปี พ.ศ.2415 จึงย้ายโรงหอยมาอยู่ที่ริมสะพาน

ข้ามคลองหลอดเหนือประตูสามยอด จนกระทั่งมีการเลิกอากรหวยในรัชกาลที่ 6 (วิจิตรมาตรา ขุน, 2518:332) การออกหวยจะทำต่อหน้าสาธารณชน โดยจัดขึ้นที่ “โรงหวย” วันละสองเวลา คือ เวลาเช้า และเวลาค่ำ โรงหวยเป็นศาลาทำด้วยไม้ เป็นรูปสี่เหลี่ยมยกพื้นสูงระดับอก ด้านหน้าอาคารเป็นลานซีเมนต์ เพื่อเป็นที่ชุมนุมของคนที่มาดู กลางโรงหวยจะมีป้ายเขียนตัวหวย ซึ่งจะเขียนด้วยอักษรไทยตัวใหญ่ เวลาออกหวยจะมีผ้าแดงคลุมปิดมิดชิดเพื่อให้ตื่นเต้น เมื่อออกหวยก็ชักผ้าออกเสีย และเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ก็จะเขียนตัวหวยที่ออกลงบนแผ่นป้ายโฆษณาสี่เหลี่ยมวิ่งออกไปจากโรงหวย และร้องตะโกน เช่น “ก.สามหวย” แยกกันไปคนละทิศทาง (สังคีต พิริยะรังสรรค์ 2546:21) เมื่อมีการตั้งโรงหวยขึ้นในที่ต่าง ๆ และมีหลักประกันว่า การเล่นหวย ก.ข.เป็นการพนันเสี่ยงโชค ที่ถูกต้องตามกฎหมายจึงทำให้เป็นที่แพร่หลายกว้างออกไปนอกเหนือจากการเล่นในกลุ่มชาวจีนเล็ก ๆ ในเบื้องต้น ดังนั้น “หวย” ซึ่งแต่เดิมนิยมเล่นเฉพาะในกลุ่มคนจีน มีกลวิธีการเล่นที่ไม่ตายตัวเป็นการเล่นเพื่อความสนุกสนานมีลักษณะเป็นวัฒนธรรมพื้นบ้านหรือวัฒนธรรมราษฎร (folk culture) เมื่อได้รับการสนับสนุนจากรัฐจึงได้ขยายตัวจากความเป็นวัฒนธรรมพื้นบ้านกลายเป็นวัฒนธรรมประชาชน โรงหวยเป็นกิจการของรัฐที่เอกชนผู้ได้รับสัมปทานเป็นผู้ดำเนินการ นายอากรหวยได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็น “ขุนบาล” หรือ “ขุนบาน” (ขุนบานเบิกบุรีรัตน์) โรงหวยตั้งอยู่ในเขตพระนคร แต่มีสาขาตัวแทนของขุนบานและยังมีขุนบานเถื่อนเกิดขึ้นอยู่ทั่วประเทศ โดยใช้วิธีการเล่นแบบเดียวกัน รัฐได้รับเงินจากอากรหวยเป็นจำนวนมาก ในสมัยรัชกาลที่ 3 เมื่อแรกตั้งอากรหวยเก็บได้ปีละ 20,000 บาท แต่เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 6 สามารถเก็บได้ถึงปีละ 3.85 ล้านบาท ในปี 2445 อากรหวยมีมูลค่า 4.28 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 27 ของรายได้รัฐ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ 2543:18)

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริจะเลิกอากรหวย เพราะทรงมองเห็นโทษของการพนัน พระองค์เคยตรัสว่า “การที่พระเจ้าแผ่นดินที่ทรงอนุญาต หรือทรงเห็นดีด้วยในเรื่องเล่นเบี้ยนี้ ก็คงจะเป็นความจริงแต่คงจะเป็นพระเจ้าแผ่นดินบางองค์เพราะเหตุฉะนั้นพระเจ้าแผ่นดิน ภายหลังจะมีได้เลิกรรมนิยมยกหัวเบี้ยพระราชทาน ในเวลาตรุษเวลาสงกรานต์เสียก็ดี ก็ไม่ได้โปรดให้เล่นเบี้ยในพระราชวังหรือทรงสรรเสริญการเล่นเบี้ยว่าเป็นการสนุกสนานอย่างหนึ่งอย่างใดเลย” (กาสีโนในสหพระเนตรพระพุทธเจ้าหลวง 2546:17) แต่ก็ยังลงมือปฏิบัติไม่ได้เพราะผลประโยชน์ของรัฐที่ได้จากบ่อนเบี้ยและหวยรวมกันได้มากถึงปีละ 9.2 ล้านบาทหากให้เลิกหมดทันที จะกระทบกระเทือนภาวะความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจของรัฐ จึงทรงประกาศเลิกเพียงแค่อากรบ่อนเบี้ยก่อน ก่อนที่จะมีการประกาศยกเลิกการเล่นหวยอีกประมาณกว่า 40 ปี คือใน พ.ศ. 2417 ในรัชกาลที่ 5 ได้มีการออกสลากกินแบ่งที่เรียกว่า “ลอตเตอรี่” ซึ่งรับแบบอย่างมาจากประเทศทางยุโรปเป็นครั้งแรก ในงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา โดยทำการจับสลากออกรางวัลที่ดีกอง

คาเดีย(ศาลาสหทัยสมาคม)ในพระบรมมหาราชวังโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการช่วยเหลือชาวต่างประเทศที่นำสินค้ามาออกร้านและขายที่ “มิวเซียม” ในพระบรมมหาราชวัง แต่ปรากฏว่าสินค้าขายไม่ค่อยได้ บรรดานายทหารมหาดเล็กผู้ซึ่งมีหน้าที่จัดมิวเซียม จึงคิดหาทางที่จะช่วยพ่อค้าเหล่านั้นให้ขายสินค้าได้บ้าง โดยวิธีการออกลอตเตอรี่ตามแบบยุโรป โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่ถูกรางวัลนั้น ให้รับเป็นของขวัญในงานราคาเท่ากับเงินรางวัล ถ้าใครสมัครใจจะรับเป็นเงินสดก็ได้ แต่ต้องถูกลดเงินลง 10 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนเงินรางวัล ผู้อำนวยการออกลอตเตอรี่ฉบับแรกของไทยคือ นายเฮนรี อาลบาสเตอร์ ลอตเตอรี่ งวดแรกพิมพ์จำนวน 20,000 ฉบับ ราคาฉบับละ 1 ตำลึง รางวัลมูลค่า 100 ชั่ง (800 บาท) แต่ปรากฏว่าขายไม่หมด ขายได้เพียง 4,930 ฉบับ เป็นเงิน 246 ชั่ง 30 ตำลึง (มติชนรายวัน 13 พฤษภาคม 2548:34) การออกลอตเตอรี่ในยุคแรกนั้น มุ่งการหาเงินเข้าบำรุงสาธารณกุศล เช่น ลอตเตอรี่บำรุงกาชาดสยาม และลอตเตอรี่บำรุงกองเสือป่า เป็นต้น จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2459 รัชกาลที่ 6 ทรงให้มีการประกาศยกเลิกการหวยและห้ามการเล่นหวยทั่วประเทศตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2459 รวมเวลาอายุของหวย ก.ข. นับแต่แรกตั้งในปี พ.ศ. 2378 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2459 เท่ากับ 81 ปี แต่ในปีถัดมา รัฐบาลอังกฤษต้องการกู้ยืมเงินจากรัฐบาลไทยเพื่อใช้ในสงครามโลก ครั้งที่ 1 แต่การยืมแบบธรรมดาอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน จึงคิดให้มีการออกลอตเตอรี่ขึ้น โดยมีเงื่อนไขว่า ถ้าถูกรางวัลก็สามารถขึ้นเงินได้หลังจากสงครามสงบแล้ว เว้นแต่ผู้ใดต้องการจะขอรับเงินรางวัลเลย ก็จะถูกหักไป 5 เปอร์เซ็นต์ ลอตเตอรี่งวดนี้ มีเงินรางวัลที่ 1 เป็นเงิน 75,000 บาท แต่ปรากฏว่าขายดีมาก ทำให้เงินรางวัลมากขึ้นตามไปด้วย ผู้ที่ถูกรางวัลคือ พันโทหลวงรัตนนา ซึ่งใช้นามแฝงที่ตนชื่อว่า แก้วแห่งราชบุรี เป็นผู้ถือลอตเตอรี่เลข 52125 รับเงินรางวัลไป 81,000 บาท อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการเล่นหวยได้ฝังรากลึกเพราะเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในหมู่ประชาชนเสียแล้ว ถึงแม้ว่าหวย ก.ข. จะกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่ก็ยังมีคนจำนวนมากลักลอบดำเนินการและเล่นการพนันหวย ก.ข. แบบผิดกฎหมายอยู่เรื่อยมา トラบจนกระทั่งเมื่อกระทรวงการคลังได้เริ่มออกสลากกินแบ่งอย่างสม่ำเสมอในระหว่างปี พ.ศ.2476-2477 เพื่อหารายได้มาชดเชยเงินรัชชูปการที่ยกเลิกและในปี พ.ศ. 2482 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ออกลอตเตอรี่เป็นประจำ ขุนบานเถื่อนจึงได้หันมาใช้เลขท้ายของสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นตัวหวยแทนหวย ก.ข.ซึ่งก็คือหวยใต้ดินในปัจจุบันนั่นเอง (มติชนรายวัน 13 พฤษภาคม 2548:34)

ธุรกิจหวยใต้ดินหลังจากสิ้นสุดยุคหวย ก.ข. เป็นธุรกิจที่ต้องอยู่กับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีการออกรางวัลโดยสม่ำเสมอ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2482 ในระยะแรก ธุรกิจนี้ดำเนินการโดยพ่อค้าชาวจีนที่ประกอบธุรกิจร้านค้าทอง โรงสีข้าว และค้าพืชผลการเกษตร ฯลฯ ทั้งในกรุงเทพฯ และภูมิภาค เข้ามือจึงเป็นกลุ่มพ่อค้าที่ทำธุรกิจทั้งที่เปิดเผยถูกกฎหมายและธุรกิจที่ต้องปกปิดเพราะ

ผิดกฎหมายควบคู่กันไป พ่อค้าเหล่านี้อาศัยเงินสดที่ได้จากธุรกิจหอยไต้ดินมาเป็นเงินหมุนเวียน และเป็นการสะสมทุนเพื่อขยายการทำธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เช่น ธุรกิจการก่อสร้าง การเปิดร้านค้า ทองคำ โรงแรม นายทุนเงินกู้ เจ้าของโรงสี ฯลฯ หรืออาจทำธุรกิจผิดกฎหมายอื่นควบคู่กันไปด้วย เช่น บ่อนการพนัน หรือ พนันฟุตบอล และ มักจะพบเห็นเสมอเกี่ยวกับการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับ นักการเมือง และตำรวจ หรือ ข้าราชการฝ่ายปกครอง (สังคิต พิริยะสังสรรค์ 2546:184) และหอยที่ นิยมเล่นกันมากที่สุดในเมืองไทย มีหลายประเภทเช่น หอยสลากกินแบ่งรัฐบาล หอยออมสิน หอย หุ่น หอยรายวัน ฯลฯ (มติชนรายวัน, 29 มกราคม 2546)

กล่าวโดยสรุป ประวัติศาสตร์ของ “หอย” ในประเทศไทยในด้านหนึ่งได้รับอิทธิพล เริ่มแรกจากการพนันของคนจีนที่เรียกว่า “ฮวยหอย” ซึ่งต่อมารัฐบาลได้หันมายอมรับให้กลายเป็น หอยที่ถูกกฎหมายที่เรียกว่า “หอย ก.ข.” ในระหว่างปี พ.ศ.2378 —2459 ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลไทย ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้เริ่มต้นการพนันแบบใหม่ที่เป็นของชาวยุโรปที่เรียกว่า “ลอตเตอรี่” การพนัน ประเภทหลังได้รับการยอมรับให้เป็นสิ่งถูกกฎหมายและมีการออกเป็นประจำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 เป็นต้นมา และได้เข้ามามีบทบาทแทนที่หอย ก.ข. ซึ่งเป็นการพนันแบบดั้งเดิม อย่างไรก็ตามแม้ว่า หอย ก.ข.จะกลายเป็นสิ่งผิดกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ.2459 ในสมัยรัชกาลที่ 6 แต่ “หอยไต้ดิน” ก็ไม่ หมดไป คนยังนิยมเล่นหอย ก.ข. กันทั่วไปจนกระทั่งหลังปี พ.ศ.2482 เจ้ามือหอยไต้ดิน จึงได้หันมา ใช้เลขท้ายของสลากกินแบ่งรัฐบาลแทนหอย ก.ข. เจ้ามือหอยไต้ดินส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจที่ทำ ธุรกิจที่ถูกกฎหมายและนำเอาเงินรายได้มาเป็นเงินทุนหมุนเวียนในธุรกิจของตนเอง หรือบางคนทำ ธุรกิจทั้งผิดและถูกกฎหมายควบคู่กันไปด้วย

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล

2.1 โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert A. Dahl) อธิบายว่า อิทธิพลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้สั่ง ให้ปฏิบัติกับผู้ปฏิบัติกล่าวคือผู้หนึ่งสามารถจูงใจหรือทำให้ผู้อื่นปฏิบัติในสิ่งที่ตนมีเจตนา โดยปกติ แล้วถ้าปราศจากการจูงใจแล้ว ผู้อื่นจะไม่ปฏิบัติตามในทางที่ต้องการนั้นเลย แต่ตรงข้ามกลับจะ ปฏิบัติไปอีกในทางอื่น ดังนั้น อิทธิพลจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม สมาคม องค์กรหรือ รัฐนั่นเอง นอกจากนี้การใช้อิทธิพลของบุคคลฝ่ายหนึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในพฤติกรรมของบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งพฤติกรรมในที่นี้รวมถึงแนวโน้ม ความรู้สึก ทศนคติ และ ความเชื่อ รวมทั้งการกระทำต่างๆ ด้วย (ประสพโชค พร้อมมูล 2539: 23) ด้วย

2.2 ชาวนะ ไตรมาส วิทยานิพนธ์ เรื่อง เจ้าพ่อกับการเมือง: การเชื่อมโยงของข่ายใย อำนาจในระบบการเมืองไทย (2537: 43, 147-148) ชี้ให้เห็นว่า ผู้มีอิทธิพลในสังคมไทยมีลักษณะ

เด่นที่อาศัยองค์การธุรกิจที่ถูกกฎหมายบังหน้า ขณะที่หลังจากประกอบกิจการผิดกฎหมายหลายประเภท ทั้งบ่อนการพนัน หวยเถื่อน ค้าหญิงบริการ รุกป่าที่ดินป่าสงวน ลักลอบค้าของเถื่อน ยาเสพติด เป็นต้น รวมทั้งการมีทุนสัมพันธ์กับทุนขนาดใหญ่เป็นหัวคะแนนพรรคการเมืองและสนับสนุนนักการเมืองแลกความคุ้มครองและจ่ายเงินจำนวนมากให้ข้าราชการท้องถิ่นทั้งตำรวจ ทหาร และฝ่ายปกครอง

2.3 สนธิ ลิ้มทองกุล บทความในหนังสือพิมพ์จัดการว่าด้วย “ปัญหาเจ้าพ่อ”

บทความนี้กล่าวถึงจุดกำเนิดของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลทั้งในระดับชาติและเจ้าพ่อภูธรซึ่งมีสายสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง สนธิ ให้คำจำกัดความเจ้าพ่อว่า “เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลและใช้อิทธิพลไปในทางที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนพึงพิงอิทธิพลของตนเองในการให้ข้าราชการต้องโอนอ่อนผ่อนตาม ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือจะเรียกสั้น ๆ เป็นคนที่อยู่เหนือกฎหมาย” สนธิกล่าวถึงเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในยุคเผด็จการที่ได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการประจำว่ามักมาจากการได้รับสัมปทานหรือสิทธิในการผูกขาดธุรกิจบางประเภทและที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนประเด็นของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลภูธร สนธิเห็นว่าจุดเริ่มต้นมาจากคนจีนที่อพยพเข้ามาตั้งรกรากตามท้องถิ่น คนจีนเหล่านี้ในช่วงแรกก็ไม่ยุ่งเกี่ยวกับผู้มีอำนาจเพราะความจนประกอบกับวัฒนธรรมเดิมที่สยบยอมให้กับข้าราชการที่มีอำนาจ จึงทำมาหากินไปอย่างสงบ แต่เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขยายตัวไปสู่ต่างจังหวัดมากขึ้นทำให้คนเหล่านี้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับพวกข้าราชการเพื่อผลประโยชน์ของตนและความใกล้ชิดกับข้าราชการก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการทำธุรกิจที่ผิดกฎหมาย เมื่อมีการทำธุรกิจที่ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมายก็นำมาสู่การแข่งขัน และเกิดการฆ่าเพื่อกำจัดคู่ต่อสู้ ซึ่งเป็นบันไดเริ่มต้นการเป็นผู้มีอิทธิพล

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพลกับข้าราชการในท้องถิ่นนั้น สนธิ เห็นว่าเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และอธิบายที่มาของความสัมพันธ์แบบนี้ไว้อย่างง่ายๆ ว่าเป็นวิวัฒนาการของการสร้างวัฒนธรรมของการเอื้ออาทรกันระหว่างอำมาตยาธิปไตยในท้องถิ่นกับบรรดาผู้มีอิทธิพลภูธรทั้งหลาย โดยให้เหตุผลว่า อาจเป็นเพราะนิสัยคนไทยแต่ดั้งเดิม เป็นนิสัยของความถ้อยทีถ้อยอาศัยกันมาแต่โบราณ (สนธิ ลิ้มทองกุล 2533:12)

สนธิ เห็นว่าระบอบการเลือกตั้งที่เงินซื้อสิ่งต่าง ๆ ได้ เป็นช่องทางที่ผู้มีอิทธิพลใช้อำนาจเงินเข้าไปมีบทบาทในสภา (ทั้งการสนับสนุนและการเข้ามาเป็นนักการเมืองเอง) เป็นการปรับตัวของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล เพื่อเข้าไปอยู่ในอำนาจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นยุคเดียวกับที่เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลพยายามปรับตัวเข้าสู่การลงทุนทางธุรกิจที่อยู่ในระบบมากขึ้น และนี่คือจุดเปลี่ยนที่สำคัญของเจ้าพ่อสนธิ ซึ่งให้เห็นว่าระบบราชการในยุคประชาธิปไตยเป็นการเปิด

โอกาสให้แก่เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลเติบโตขึ้นเป็นอย่างมาก

โดยสรุป สันติเห็นว่า เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในยุคเผด็จการ เป็นผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการ มีผลประโยชน์จากการสัมปทานหรือได้สิทธิผูกขาดธุรกิจทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพลกับข้าราชการในท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และการเลือกตั้งที่ใช้เงินซื้อเสียงได้ทำให้ผู้มีอิทธิพลใช้เงินส่วนตัวของตัวเองเข้าไปในสภาเป็นการปรับตัวของผู้มีอิทธิพลเพื่อให้อยู่ในอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย

2.4 สมบัติ จันทรวงศ์ บทความเรื่อง “บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองไทย (2535:13-117) บทความนี้มองวิวัฒนาการความเติบโตทั้งหลายของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในมุมมองกว้างคือในส่วนที่เป็นบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองในปัจจุบันและความสัมพันธ์ที่บทบาทดังกล่าวโยงกับปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม และโครงสร้างของสังคมไทยมาแต่เดิม พร้อมกันนั้นก็พยายามที่จะแสดงให้เห็นว่าการกล่าวอ้างที่ว่า กระบวนการประชาธิปไตยเอื้อต่อการเติบโตทางการเมืองของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลนั้นไม่เป็นความจริง สมบัติกล่าวถึงการเกิดของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลว่า มีความเกี่ยวข้องกับ “*นักเลงผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น*” ซึ่งนักเลงมีมาช้านานในสังคมไทยเกิดมาจากเหตุผลทางวัฒนธรรมมากกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจและนักเลงที่สามารถใช้อิทธิพลของตนเหนือผู้ถือกฎหมายหรือเหนือกลไกแห่งอำนาจรัฐได้ ก็จะกลายเป็น “*เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล*” ไป เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก็เพราะอาศัยฐานทางเศรษฐกิจ โดยใช้เงินเกื้อหนุนเจ้าหน้าที่รัฐในระดับที่สูงเท่าที่จะทำได้ และฐานทางเศรษฐกิจของเจ้าพ่อก็เป็นธุรกิจบางประเภทที่ทำเงินให้มหาศาลจนแตกต่างจากคนทั่วไป หรือเป็นธุรกิจที่ชาวบ้านต้องพึ่งพิงหรือมีลักษณะผูกขาด และการที่เจ้าพ่อมีฐานทางเศรษฐกิจเช่นนี้ได้ก็มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1960 เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจได้กระจายไปทั่วประเทศทำให้โอกาสอันยวที่จะเกิดเจ้าพ่อท้องถิ่นขึ้น ประเด็นของเจ้าพ่อกับระบบประชาธิปไตยนั้น สมบัติกล่าวว่าการเติบโตของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลมีมาตั้งแต่ในยุคเผด็จการ เพราะเงื่อนไขของการเป็นผู้มีอิทธิพลระดับเจ้าพ่อ อยู่ที่การสมยอมของอำนาจรัฐให้กับผู้มีอิทธิพล เพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน เกี่ยวกับการอธิบายบทบาททางการเมืองของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลที่เด่นชัดขึ้นในช่วงหลังนั้น สมบัติกล่าวว่าเป็นเพราะกระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภาโดยตัวของมันเองเป็นช่องทางให้ผู้ที่มีฐานทางธุรกิจในด้านจังหวัดได้เข้ามามีโอกาสทางสังคมและการเมืองซึ่งก็เป็นโอกาสของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วยการเลือกตั้งที่มีความต่อเนื่องก็ยังทำให้บทบาทของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลชัดเจนและมีความสำคัญทางการเมืองมากขึ้น แต่สมบัติก็เห็นว่าเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล เป็นที่นับถือของคนในท้องถิ่นก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง การที่เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลสามารถขอให้คนไปลงคะแนนให้ได้ จึงเป็นการตอบแทนบุญคุณที่เจ้าพ่อ

หรือผู้มีอิทธิพลสร้างมาก่อน สมบัติ ได้ยกตัวอย่างฐานทางเศรษฐกิจของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย และแสดงให้เห็นวิธีการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลบางคน เพื่อชี้ให้เห็นรากฐานความสัมพันธ์ที่เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลมีกับคนในท้องถิ่นและกับกลไกอำนาจรัฐ (สมบัติ จันทรวงศ์ 2535:13-117)

2.5 สังคิต พิริยะรังสรรค์ บทความเรื่อง การคอร์รัปชันและประชาธิปไตย บทความนี้กล่าวถึงจุดเริ่มต้นของพวกเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลว่าพัฒนามาจากนักธุรกิจท้องถิ่นเชื้อสายจีนซึ่งมีการตัดสินใจบนบรรดาข้าราชการทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับกระทรวงมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แต่เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในยุคหลัง พ.ศ.2510 มีลักษณะที่แตกต่างออกไปคือมีอิทธิฤทธิ์เหนือกฎหมายมากขึ้นและเข้าไปมีบทบาททั้งการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ การที่เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลเข้าไปมีบทบาทในการเมืองระดับชาติได้ส่งผลต่อโครงสร้างทางการเมืองไทยและการมีบทบาทในการเมืองระดับชาตินี้เองที่เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ ในส่วนนิยามว่าเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลนั้น สังคิต พิริยะรังสรรค์ ได้ให้ความเห็นว่าเป็นบุคคลที่ “มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย และมักจะเป็นบุคคลที่ร่ำรวยมาจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมายตลอดจนการใช้อิทธิพลนอกกรอบเพื่อทำให้ตนอยู่เหนือกฎหมาย” เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล อาจจะมีลักษณะในแง่ดีของนักเลงบางลักษณะคือ มีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ประเพณีใจป้ำหรือใจกว้าง แต่ในขณะเดียวกัน เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลจะสะสมทุนด้วยวิธีการที่ไม่สุจริต มีพฤติกรรมเหมือนพวกผู้ร้าย และมักจะจ้างนักเลงมาเป็นลูกสมุนของตนเอง ในปัจจุบันอาจขยายอิทธิพลของตนให้ครอบคลุมไปหลายจังหวัด และเข้าไปมีบทบาทในการเมืองระดับชาติ

บทความนี้ช่วยทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าพ่อ(ผู้มีอิทธิพล)กับนักการเมืองและพรรคการเมือง ว่าเป็นไปในลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน นอกจากจะส่งผลต่อการขยายอำนาจของเจ้าพ่อ(ผู้มีอิทธิพล) แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับแบบแผนอิทธิพลของเจ้าพ่อในภาคต่างๆ บทความนี้ชี้ให้เห็นว่ามีความแตกต่างกันออกไป โดยเน้นที่ปัจจัยด้านความแตกต่างทางธุรกิจ

ที่บทความนี้เน้นก็คือการเห็นว่าด้านหนึ่งของการเกิดขึ้นของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลมาจากการรวมศูนย์อำนาจอย่างสิ้นเชิงของรัฐบาลไทยและอีกด้านหนึ่งเป็นเพราะการเติบโตอย่างรวดเร็วของผู้มั่งคั่งในแต่ละจังหวัดช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล บทความนี้เชื่อว่ามีกลไกบางประการที่จะช่วยลดทอนอิทธิพลของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลลงได้

ประการแรก ด้วยตรรกะของการพัฒนาภายในวงการเจ้าพ่อเองหรือผู้มีอิทธิพลเมื่อคน ๆ หนึ่งก้าวเข้ามาเป็นแล้วเขาก็มีแนวโน้มที่จะสร้างภาพลักษณ์ของตัวเองให้ดูน่านับถือด้วย

การหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง และให้ลูกหลานของตนมีบทบาททางการเมืองโดยไม่ต้องเสี่ยงกับความรุนแรงและการคอร์รัปชัน

ประการที่สอง ประชาคมในจังหวัดต่าง ๆ ได้เติบโตเป็นสังคมที่กฎเกณฑ์มากขึ้น

ประการที่สาม นักธุรกิจขนาดใหญ่และกลุ่มชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ แสดงความวิตกกังวลถึงอิทธิพลของผู้มีอิทธิพลที่มีต่อสถาบันทางการเมืองคนกลุ่มเหล่านี้อยู่ฐานะที่จะผลักดันให้รัฐบาลกลางผันงบประมาณและทรัพยากรและปฏิรูประบบราชการซึ่งจะเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการลดอิทธิพลของผู้มีอิทธิพล โดยสรุปว่า ในอนาคตเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล จะมีอิทธิพลน้อยลง คือมีตัวอย่างให้เห็นในปัจจุบันแล้วว่า ปัจจัยบางประการในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยยุคใหม่นี้ได้ส่งผลทำให้เจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลหลายคนต้องปรับตัว (สังคีต พิริยะรังสรรค์ 2537:199-258)

2.6 ชัยอนันต์ สมุทวณิช บทความเรื่อง ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม : ว่าด้วยการสร้างรัฐ การสร้างชาติ และประชาสังคมไทย(สมุดสังคมศาสตร์ 2533) บทความนี้เน้นเรื่องการสร้างรัฐและเอกลักษณ์ของรัฐในช่วง จอมพล ป.พิบูลสงคราม การสร้างรัฐและความเป็น “ชาติไทย” โดยชนชั้นนำในระบบราชการนี้เองที่กีดกันกระแสมวลซึ่งมีบทบาททางเศรษฐกิจตลอดมาให้ออกไปจากระบบและกระบวนการทางการเมือง ส่วนการเกิดของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลหรือที่ชัยอนันต์เรียกว่า “มาเฟียท้องถิ่น” นั้น เมื่อพลังทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพทางการเมืองหมดหนทางเพราะระบบปิด พลังนี้จึงกลับกลายเป็นอิทธิพลนอกระบบที่ฟักตัวจนกลายเป็นอิทธิพลของอาณาจักรนอกกฎหมายนอกอำนาจรัฐเล็กๆทั่วทุกแห่ง ในรูปของสิ่งที่เรียกว่า “มาเฟียท้องถิ่น” หรือพวกเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลทั้งหลาย ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ในระดับลึกแล้ว จะพบว่าบุคคลเหล่านี้เป็นคนไทยเชื้อสายจีนในต่างจังหวัด ปรากฏการณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลเถื่อนกับอำนาจทางการเมืองในสมัยที่มีประชาธิปไตยแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น ชัยอนันต์ฯ เน้นที่ปัญหาของการพัฒนาสถาบันพรรคการเมืองและรัฐสภา ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองทำให้เกิดสถาบันของอิทธิพลเถื่อนนอกระบบการเมืองและนอกระบบราชการ ซึ่งนับวันก็ทวีความสำคัญมากขึ้น ยังผลให้กระแสมวลที่ต้องแสวงหาอำนาจนอกระบบในรูปแบบของอิทธิพลเถื่อนและอำนาจมืดและเนื่องเพราะความอ่อนแอของสถาบันรัฐสภาทำให้เจ้าพ่อมีอำนาจมากขึ้น บทความนี้กล่าวว่าเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลคือผลผลิตของการถูกเบียดออกจากอำนาจในระบบ ทำให้เห็นภาพว่าเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลคือ “มาเฟีย” ซึ่งเป็นอำนาจเถื่อน มีอาณาจักรการใช้อำนาจแยกออกจากอำนาจในนอกระบบ ที่จริงแล้วเจ้าพ่อผู้มีอิทธิพลของไทยต่างจากมาเฟียที่สำคัญคือ มีการใช้อิทธิพลกับผู้มีอำนาจในระบบทั้งราชการและนักการเมือง

2.7 Tamada Yoshifumi บทความเรื่อง “Itthiphon and Amnat : An Informal Aspect of Thai Politics” ใน Southeast Asian Studies (199pp :5-6) เริ่มต้นจากการตั้งคำถามเพื่อโต้แย้ง

แนวคิดอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ของ Fred W. Riggs ที่มีอิทธิพลต่อวงการรัฐศาสตร์ไทยมาช้านาน ซึ่งแนวคิดเรื่องอำมาตยาธิปไตยนี้ได้มองข้ามพลังนอกระบบราชการ ทำให้เห็นว่ากลุ่มคนนอกระบบราชการเป็นกลุ่มที่ไร้อำนาจมาตลอด จนกระทั่งมีการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องในช่วงนี้เอง ที่ทำให้กลุ่มพลังนอกระบบราชการ โดยเฉพาะนักธุรกิจได้มีอำนาจขึ้นมาในสังคมไทย ทามาคะโต้แย้งว่า แท้ที่จริงกลุ่มนักธุรกิจไม่ได้เป็นกลุ่มที่ไร้อำนาจ แต่ดูเหมือนว่าไร้อำนาจเพราะในการศึกษาอำนาจในสังคมไทยเรามักจะไม่แยกคำว่าอำนาจออกจาก “อำนาจหน้าที่” หรืออำนาจที่ได้มาโดยมีตำแหน่งทางการงานดูเหมือนว่าใครก็ตามที่ไม่มีตำแหน่งทางการก็ไม่มีอำนาจในสังคมไทย แต่แท้ที่จริงแล้วมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นทางการในสังคมไทยด้วย และอำนาจที่ไม่เป็นทางการนี้ก็มีบทบาทสำคัญทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของไทยอำนาจที่ไม่เป็นทางการนี้เรียกว่า “อิทธิพล” ซึ่งเป็นอำนาจที่ไม่ได้มาโดยตำแหน่งทางการ เช่น ถ้าข้าราชการใช้อำนาจนอกหน้าที่ของตัวเองในการแทรกแซงการเมือง ก็เรียกว่าใช้อิทธิพลหรืออำนาจที่นักธุรกิจใช้เหนือข้าราชการและการเมืองก็เรียกว่าอิทธิพลเพราะนักธุรกิจไม่ได้มีตำแหน่งทางการ

บทความนี้ได้แสดงข้อมูลที่ชี้ให้เห็นว่ากลไกทางการเมือง และการใช้อำนาจในสังคมไทยขึ้นอยู่กับการใช้อิทธิพลเป็นอย่างมากส่วนการใช้อิทธิพลในทางการเมืองหมายถึงการที่นักธุรกิจใช้ประโยชน์จากอิทธิพลของนักการเมืองในที่สุดแล้วบทความเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่าการศึกษการเมืองไทย ที่พิจารณาแต่โครงสร้างที่เป็นทางการ ทำให้มองข้ามปัจจัยบางอย่างที่จะทำให้เข้าใจการเมืองที่เป็นจริง ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้เข้าใจการเมืองที่เป็นจริงได้ก็คือการศึกษาเรื่องการใช้อำนาจแบบอิทธิพลในสังคมไทย

โดยสรุปบทความที่กล่าวมาส่วนมากแล้วมักจะมีกรอบความคิดการอธิบายเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลไปในแนวทางที่ว่า เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล เกิดขึ้นมาจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและเมื่อระบอบรัฐสภาที่มีการเลือกตั้งมีความต่อเนื่องในช่วงหลัง เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลที่เติบโตมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจึงเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น การอธิบายลักษณะเช่นนี้เป็นการพิจารณาบทบาทที่เด่นชัดขึ้นของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ยังมีการพัฒนาประชาธิปไตยมากขึ้นเท่าใด เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลก็จะมีบทบาทมากขึ้นเท่านั้นข้อสรุปลักษณะที่กล่าวมานี้เป็นไปตามกรอบความคิดแบบ “รัฐระบบราชการ” ที่มองว่าระบบราชการไทยมีอำนาจเหนือกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมไทย และต่อมาระบบราชการเริ่มอ่อนตัวลง เปิดช่องให้คนกลุ่มอื่นเข้ามาอำนาจทางการเมือง ในช่วงเวลาที่เป็นประชาธิปไตยนั่นเอง การศึกษการเมืองไทยระยะหลัง ๆ เช่น งานของ สมบัติ จันทรวงศ์ และ ทามาคะ ก็ได้เสนอประเด็นข้อเท็จจริงให้เห็นว่า ช่องทางของการใช้ “อิทธิพล” ซึ่งเป็นอำนาจนอกระบบนั้น ได้ถูกสถาปนามาตั้งแต่ช่วงเผด็จการแล้ว และถูกทำให้เห็นเด่นชัดขึ้นในช่วงที่มีการ

เลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง การศึกษาการเมืองไทยจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจส่วนอื่น ๆ นอกกระบวรราชการเพื่อที่จะทำให้เข้าใจการเมืองไทยมากขึ้น งานของสังคีต พิริยะรังสรรค์ ทำให้เห็นว่าเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลมีการพัฒนาการต่อเนื่องมาจากอดีตซึ่งเกี่ยวข้องกับนักเลงและนักธุรกิจเชื้อสายจีน ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่าบทบาทของเจ้าพ่อที่เห็นเด่นชัดปัจจุบันนี้ ไม่ใช่ขั้นเริ่มต้นของผู้มีอิทธิพล แต่เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลได้ผ่านขั้นตอนการมีอำนาจสูงสุดแล้ว และกำลังจะก้าวสู่ขั้นต่อไป

3.แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

3.1 ความคิดว่าด้วยนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือกลไกของรัฐได้กำหนดขึ้นโดยเจตนาเพื่อแก้ปัญหา นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าด้านต่าง ๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม เมื่อมองในแง่ี้ ความหมายของนโยบายสาธารณะถูกสร้างขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์แก่มวลสมาชิกในประชาคมการเมือง (Political Community) ทุกคนและ/หรือให้ประโยชน์แก่ประชาคมโดยส่วนรวม ประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบัน หรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ สมาชิกแต่ละคนในประชาคมอาจจะได้รับประโยชน์เช่นนั้นเท่ากันหรือไม่ก็ได้ สมาชิกแต่ละคนในประชาคมอาจจะสามารถรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่ก็ได้ (Cheema and Rondinelli : 1967 : 44-53) คำว่า ผลประโยชน์ในความหมายที่กว้างที่สุดหมายถึงสิ่งใดก็ตามที่นำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขของบุคคล อย่างไรก็ตาม คำนิยามดังกล่าวอาจทำให้ไม่สามารถเข้าใจเรื่องผลประโยชน์สาธารณะเพิ่มขึ้นได้มากนัก ในเรื่องนี้ Harold D. Lasswell ได้ขยายความคำว่าผลประโยชน์หรือความอยู่ดีมีสุขออกเป็นรายละเอียดด้านต่าง ๆ 8 ประการด้วยกัน คือ

1. การมีทรัพย์สินและรายได้
2. การมีสุขภาพดี
3. การได้มีส่วนร่วมในกลุ่มสังคมระดับต่าง ๆ
4. การพัฒนาความรู้ความสามารถ
5. การได้รับเกียรติยศชื่อเสียง
6. การได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถ
7. การรู้แจ้ง การประสบความสำเร็จในตัวเอง
8. การมีอำนาจทางการเมือง

การมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในประชาคมการเมือง Lasswell อธิบายผลประโยชน์

สาธารณะโดยยึดค่านิยมพื้นฐานของบุคคลดังกล่าวข้างต้นนี้ว่า ถ้าหากเรื่องเหล่านี้เป็นความปรารถนาของบุคคลทุกคนในประชาคมแล้ว ก็อาจสรุปได้ว่าสิ่งใดก็ตามที่สนองตอบค่านิยมเหล่านี้ สิ่งนั้นก็คือผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง (Lasswell 1957 : 54-57) ดังนั้น เมื่อมองในแง่นี้ นโยบายสาธารณะที่ดีนั้น รัฐบาลของแต่ละประเทศควรสร้างนโยบายออกมาให้ครอบคลุมกับผลประโยชน์สาธารณะด้านต่าง ๆ ในกรณีของประเทศไทย นโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลหายไถ่คืนเป็นนโยบายสาธารณะประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การวางนโยบายสาธารณะนั้น ต้องคำนึงถึงความชัดเจน มีเป้าหมายที่แน่ชัด เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่มีความสับสนในการนำไปปฏิบัติ

3.2 ความคิดว่าด้วยการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ในนโยบายสาธารณะเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้ว สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมาก็คือการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผล การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวความคิดที่มีปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานานแต่ยังขาดความชัดเจนในสาระและองค์ความรู้จึงทำให้ดูเหมือนว่ามีได้มีความสำคัญในเชิงวิชาการ (Gunn and Hogwood 1980 : 12)

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในความหมายของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” จึงขอให้ความเห็นของนักวิชาการมากล่าวไว้ดังนี้

3.2.1 ซูซาน บาร์เรตต์ และ คอลลิน ฟัดจ์ (Barrett and Fudg 1981 : 12-13) ชี้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่จำเป็นที่จะพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพของแต่ละนโยบาย แต่สิ่งสำคัญคือการสังเกตถึงความจริงที่เกิดขึ้นการปฏิบัติแต่ละนโยบายด้วยความเข้าใจว่า “อย่างไร” และ “ทำไม” ฉะนั้นจึงควรมุ่งความสนใจไปสู่พฤติกรรมของกลุ่ม หรือบุคคล ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมรวมตลอดถึงการแสวงหาคำตอบจากความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นกับนโยบาย ดังนี้ บาร์เรตต์ และ ฟัดจ์ จึงมองว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” คือความต่อเนื่องตามลำดับของการตอบสนองที่เริ่มจากการยอมรับในระดับแนวคิดหรืออุดมการณ์ที่นำไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่รวมถึงสถานะความกดดันจากองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งซึ่งจะเข้ามามีอิทธิพลและควบคุมการกระทำนั้น ๆ โดยสรุปแล้ว นักวิชาการเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ

นั้น มีจุดร่วมที่สำคัญ คือ การปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดโดยมีกลุ่มบุคคล ขั้นตอน กระบวนการ เข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

ในอดีตที่ผ่านมา การศึกษานโยบายสาธารณะมักเน้นในแง่ของการกำหนดหรือก่อตัวของนโยบายเป็นสำคัญ แต่ให้ความสนใจศึกษา “หน่วยงาน” หรือ “สถาบัน” ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติน้อยมาก เพราะมีข้อสมมุติฐานง่าย ๆ ว่า เมื่อมีนโยบายวางไว้เรียบร้อยแล้วก็สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้เลยไม่มีปัญหาอะไร แต่ในความเป็นจริงจากประสบการณ์ที่ผ่านมาทั้งในประเทศที่เจริญแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา มีสภาพการณ์กลับเป็นตรงข้าม กล่าวคือนโยบายที่กำหนดไว้ ไม่อาจนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงขึ้นมาได้ เมื่อทบทวนศึกษาวิเคราะห์แล้ว จะพบว่ามีสาเหตุหลายประการ หรือเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นคนละอย่างที่ได้นโยบายไว้

3.2.2 เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky 1973 : 152) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การผลิตผลลัพธ์ที่ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากบทาณุกรมของเวปสเตอร์และโรเจต (Wepster and Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า “implementation” โดยตัวเองไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือ นำอะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือ นโยบาย นั่นคือต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายทั่วไปแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ เงื่อนไขแรกเริ่ม และผลที่มุ่งหวังถ้ามีเงื่อนไข X เกิดขึ้น ณ เวลาที่ t_1 จะเกิดผลลัพธ์ y ขึ้น ณ เวลาถัดไปคือ t_2

นักวิชาการทั้งสองท่านนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์โครงการบริหารเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ(economic development administration) ในลักษณะของการสร้างงานให้กับกลุ่มบุคคลที่ยากจน และไม่มียานพาหนะในเมืองโอ๊คแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ว่าจะสามารถสร้างงานให้ได้ 3,000 คน นั้นปรากฏว่า เมื่อนำโครงการลงสู่การปฏิบัติจริงกับทำได้เพียง 200 คนเท่านั้น จากเหตุการณ์นี้ จึงได้สรุปปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้คือ

- 1) ปัจจัยด้านแนวคิดเชิงทฤษฎีที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาเพื่อนำมาสู่การกำหนดนโยบาย
- 2) ผู้นำที่มีความสำคัญต่อการเป็นตัวประสานให้กับโครงการอย่างต่อเนื่อง
- 3) การกำหนดขั้นตอนตัดสินใจ
- 4) จำนวนหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบโครงการ
- 5) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน
- 6) ระเบียบปฏิบัติภายใต้ระบบราชการของหน่วยงานในระดับพื้นที่

3.2.3 แวนมิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn 1975 : 447) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย เบื้องต้น การกระทำดังกล่าวอาจจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนทั้งในลักษณะของกลุ่มหรือบุคคลก็ได้ แวน มิเตอร์ และ เวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn 1975 : .23-29) ได้เสนอผลงานชื่อ “*The Policy Implementation Process*” โดยมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งจากภาครัฐและเอกชนโดยคณะบุคคล หรือปัจเจกบุคคลก็ได้การกระทำดังกล่าวนี้ก็เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดไว้ในนโยบายเบื้องต้น การมองเช่นนี้จะคล้ายคลึงกับเพรสแมน และ วิลดาฟสกี นั่นก็คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะดำเนินไปภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย ปัจจัยเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นมาจากองค์ความรู้ 3 ด้าน คือ

- ก. ด้านองค์การที่เน้นการควบคุมและการเปลี่ยนแปลง
- ข. ด้านผลกระทบจากนโยบายโดยเน้นที่การตัดสินใจ
- ค. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง

จากองค์ความรู้ดังกล่าวก็ได้สรุปปัจจัย 5 ประการที่จะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย
2. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน
3. ระเบียบการปฏิบัติในหน่วยงาน
4. ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาได้จาก ทักษะ ความรู้ ความเข้าใจในนโยบาย ความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน
5. จำนวนงบประมาณและทีมงาน

3.2.4 โรเบิร์ต เค ยิน (Robert K. Yin 1977 : 381-399) โรเบิร์ต เค ยิน ได้ให้นิยามความสำเร็จของการนำนโยบายเกี่ยวกับนวัตกรรมไปปฏิบัติว่ามี 2 กรณี คือ

1. การให้บริการได้รับการปรับปรุง และหน่วยงานที่ให้บริการก็ได้ประโยชน์ เรียกว่า Success I
 2. องค์กรไม่มีการปรับปรุงการบริหารและปรากฏว่านวัตกรรมที่เสนอให้ก็ถูกปฏิเสธโดยองค์การเรียกว่า Success II
- สำหรับนิยาม ความล้มเหลวของการนำนโยบายนวัตกรรมไปปฏิบัติได้รับการพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

1. ปรากฏว่า การบริการไม่ได้รับการปรับปรุง แต่กระนั้นระบบราชการหรือองค์กรก็ได้ประโยชน์จากนโยบาย

2. องค์การนำนวัตกรรมไปปรับปรุงบริการแต่ปรากฏว่า ภายหลังกลับปฏิเสธ

โรเบิร์ต เค ยิน ได้ให้ความสนใจที่จะตรวจสอบอิทธิพลของตัวแปรอิสระต่างๆ เช่น ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ตัวนวัตกรรม และความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการใช้นวัตกรรมเป็นต้น ซึ่ง โรเบิร์ต เค ยิน พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายนวัตกรรมไปใช้ได้แก่ การมีสภาพแวดล้อมที่ร่ำรวย ความสามารถในการใช้ร่วมกันได้ และการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดการยอมรับเป็นต้น ซึ่งตัวแปรเหล่านี้เป็นตัวแปรย่อย ๆ ของตัวหลัก 3 ตัวแปร คือ ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรตัวนวัตกรรม และตัวแปรความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการใช้นวัตกรรม ส่วนตัวแปรด้านลักษณะหน่วยงาน พบว่า ไม่มีอิทธิพลต่อการอธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงสำรวจ (Survey method) จาก 140 กรณีที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี ซึ่งถูกนำมาใช้ทั้งในระดับมณฑล และระดับท้องถิ่น สรุปถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปรับปรุงการให้บริการว่า ขึ้นอยู่กับลักษณะนวัตกรรมเป็นสำคัญรองลงไป ก็คือการให้ความรู้ความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติในหน่วยงานและสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังได้ระบุว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการนำนวัตกรรมมาใช้ในหน่วยงานนั้น จะเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ความรวดเร็วในการนำนวัตกรรมมาใช้ จำนวนทีมงาน และความพร้อมของทรัพยากรทุกด้าน นอกจากนี้ ยิน (Robert K. Yin 1982 : 40) ยังได้พยายามจำแนกแนวทางการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลงานของนักวิชาการหลาย ๆ คน โดยเน้นเกณฑ์การใช้ระเบียบวิธีศึกษา ซึ่งแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 เน้นวิธีศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติแบบพื้นที่เดียว (single site studies) โดยไม่มีการเปรียบเทียบพื้นที่หรือนโยบายที่ศึกษาแต่อย่างใด

กลุ่มที่ 2 เป็นลักษณะการศึกษาแบบหลายพื้นที่ (multiple-site studies) โดยศึกษานโยบายและพื้นที่ให้บริการของนโยบายมากกว่าหนึ่งขึ้นไป จะเน้นการเปรียบเทียบเป็นสำคัญ

3.2.5 นากามูระ และ สมอลวูด (Nakamura and Smallwood 1980) ได้เสนอ

แนวทางการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (Policy process as a system) ซึ่งองค์ประกอบในแต่ละขั้นตอนนั้นจะมีความต่อเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกันได้แก่

- ขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบาย
- ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นตอนการประเมินนโยบาย

ภายใต้ขั้นตอนดังกล่าว มีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

- ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย
- วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย
- ผู้กำหนดนโยบาย
- ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- ประชาชนกลุ่มเป้าหมายนโยบาย
- กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ
- โครงสร้างและระเบียบของหน่วยงานหรือองค์กร

3.2.6 อเล็กซานเดอร์ (Emest R. Alexander 1985 :413) ได้เสนอกรอบความคิดไว้ในปี 1985 มีสาระสำคัญ คือ เขาได้เสนอตัวแบบที่มีชื่อว่า กระบวนการนโยบายแผนงาน และการนำไปปฏิบัติ (Policy Program implementation) โดยเขาอธิบายว่า นโยบายแผนงาน และการนำไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ซึ่งมีตัวเชื่อมโยงปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการ ตัวแปรสำคัญของตัวแบบนี้มี 4 ตัว คือ

1. การกระตุ้น (stimulus) เป็นขั้นการยอมรับปัญหาหรือการกำหนดเป้าหมายนโยบาย
 2. ตัวนโยบาย คือ แนวปฏิบัติซึ่งจะต้องกำหนดผู้กระทำที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น
 3. แผนงานเป็นข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้การกำหนดทรัพยากร แนวปฏิบัติ รวมทั้งระบุกลุ่มเป้าหมายผู้ที่ได้รับประโยชน์ชัดเจน
 4. การนำไปปฏิบัติ เป็นจุดลงมือการปฏิบัติเพื่อให้ผลของนโยบายถึงมือผู้รับประโยชน์ตามที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นตามนโยบายและแผนตัวแปรทั้ง 4 ตัว มีความเชื่อมโยงกับตัวเชื่อม 3 ตัว ซึ่งทำหน้าที่ต่างกัน
- ตัวเชื่อมที่ 1 จะเชื่อมระหว่าง การกระตุ้น กับนโยบาย เป็นสภาพแวดล้อมของนโยบาย
- ตัวเชื่อมที่ 2 จะเชื่อมระหว่าง นโยบายกับแผนงาน เป็นการกำหนดขอบเขตของแผนงานในลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติภาคสนามซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติการที่มาจากระดับการกำหนดนโยบาย แผนงานและระดับปฏิบัติ
- ตัวเชื่อมที่ 3 คือ โครงสร้างเชื่อมโยงในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและส่วนต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อเล็กซานเดอร์ ได้เสนอแนวทางการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นความสำคัญของสภาพแวดล้อม เรียกว่า PPIP model หมายถึงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติตามแผนงาน ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง แล้วสรุปเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ผู้รับผิดชอบปฏิบัติในโครงการโดยตรง บุคคลอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง แต่มิได้รับผิดชอบปฏิบัติโดยตรงระเบียบการปฏิบัติงาน ลักษณะโครงสร้างขององค์การ หรือหน่วยงาน ทัศนคติ หรือความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนจากประชาชน ทรัพยากร และการสนับสนุนทางการเมือง

- การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย พบว่าค่อนข้างขาดแคลนผลงานรูปแบบที่ชัดเจน เหมือนกับผลงานของนักวิชาการทางด้านตะวันตก ผลงานเท่าที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ส่วนใหญ่ปรากฏในรูปของการประเมินผลโครงการหรือนโยบายที่มีได้อาศัยองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นกรอบการอธิบายอย่างแท้จริง สภาพการณ์เช่นนี้อาจเนื่องมาจากการเป็นแนวความคิดค่อนข้างใหม่และเพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง ในประเทศไทยนั้น มีผลงานของ วรเดช จันทรรักษ์ ที่ได้รับเริ่มเสนอกรอบแนวความคิดเพื่อศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติไว้เมื่อปี พ.ศ. 2527 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.7 วรเดช จันทรรักษ์ ได้เสนอผลงานเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า” โดยได้เสนอตัวแบบเน้นฐานคติ หรือแนวทางที่อาจจะเอื้ออำนวยต่อการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 แนวทาง คือ

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (ration model) มีฐานคติว่าโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้ทุนให้โทษ

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้จะให้ความสนใจสมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความสามารถเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ

3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model)

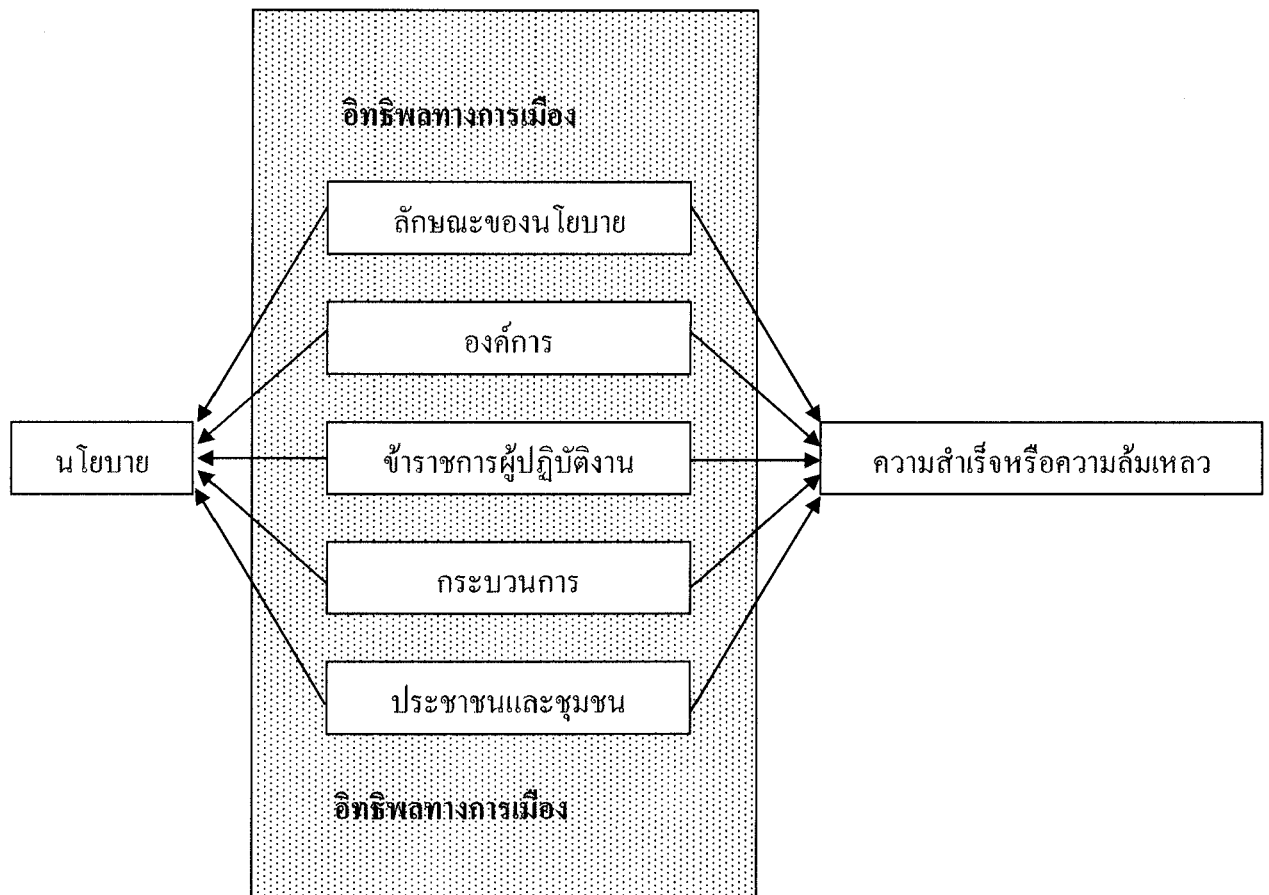
ตัวแบบนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพการนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องการจูงใจการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุมเป็นต้น

4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model)

ตัวแบบนี้เชื่อว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย ได้แก่หัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจจะกระจายทั้งองค์การข้าราชการระดับล่างที่ติดต่อกับประชาชนสามารถชี้พิจารณาในการตัดสินใจโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ โครงการนี้จะสำเร็จหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการระดับนี้เป็นสำคัญ

5) ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เน้นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นจากความสามารถของผู้เล่น(players) และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ การสร้างความสมานฉันท์ภายใต้วิธีการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งยากจะเกิดขึ้น ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคม เพราะนโยบายก็คือ การเมือง ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง แสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และความพยายามแสวงหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร จะเห็นได้ว่าการสร้างความสำเร็จส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของการเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงาน ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเจรจาดูเหมือนนอกจากนั้นยังให้ความสนใจจำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้องการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่น กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญ

6) ตัวแบบทั่วไป (general model) เป็นตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รวมเอาตัวแปรบางส่วนจากตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ กระบวนการสื่อสารข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร 2527: 535-554)



ภาพที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ นโยบาย อิทธิพลทางการเมืองและความสำเร็จหรือความล้มเหลว

โดยสรุปอาจนำแนวความคิดของนักวิชาการทั้งต่างประเทศและนักวิชาการของประเทศไทยตามที่ได้กล่าวแล้วมาประมวล เพื่อให้มองเห็นภาพปัจจัยด้านต่าง ๆ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งจะเห็นได้ว่า สอดคล้องกับทฤษฎีระบบ นักวิชาการแต่ละคนได้พยายามศึกษาและให้น้ำหนักของปัจจัยแต่ละด้านที่มีผลมากน้อยต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานั้นมักจะอยู่ภายใต้ อิทธิพลทางการเมือง กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยทุกปัจจัยไม่ว่า ปัจจัยทางด้านของลักษณะนโยบาย ปัจจัยด้านองค์กร ปัจจัยด้านข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบาย ปัจจัยด้านกระบวนการและปัจจัยด้านประชาชนและชุมชน ทุกปัจจัยจะต้องมีอิทธิพลทางการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง ปัจจัยทางการเมืองจึงมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปรากฏความสัมพันธ์ ดังรูป

4. วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

4.1 สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2546 : 14) ได้วิจัยเรื่อง เศรษฐกิจการพนัน : ทางเลือกเชิงนโยบาย พบว่า นโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเป็นสิ่งฉาบฉวยซึ่งจะเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐกลั่นแกล้งประชาชนและทำให้สังคมไทยเกิดความวุ่นวายเพราะห่วยไต้ดินมีเงินหมุนเวียนประมาณ 542,000 ล้านบาทต่อปี ถือว่าเป็นการพนันที่คนไทยนิยมเล่นมากที่สุด ธุรกิจห่วยไต้ดินมีการร่วมมือกันระหว่างเจ้ามือห่วยในลักษณะเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ขนาดกลางและขนาดเล็ก จากการประกาศนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลทำให้เจ้ามือห่วยไต้ดินตกอยู่ในนิยามของผู้มีอิทธิพล ทำให้เกิดแนวโน้มตำรวจมีอำนาจในสังคมมากขึ้นและทำให้เงินห่วยไต้ดินไหลออกไปยังบ่อนชายแดนที่เปิดรับแทง ดังนั้นรัฐบาลไม่สามารถใช้กำลังตำรวจหรือกฎหมายในการปราบปรามห่วยไต้ดินให้หมดไปได้เป็นเพียงการหยุดชะงักชั่วคราวเพราะคนส่วนใหญ่มองว่าห่วยไต้ดินไม่ใช่อาชญากรรมที่รุนแรงและยังเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ดังนั้นรัฐบาลควรคำนึงถึงมิติทางสังคมมากกว่ามิติด้านเศรษฐกิจ นโยบายนี้ต้องการล้มระบบส่วยห่วยไต้ดินของตำรวจและธุรกิจไต้ดินของผู้มีอิทธิพลทั่วประเทศ ควรทำธุรกิจห่วยไต้ดินให้ถูกกฎหมาย และขณะนั้น นโยบายดังกล่าวทำให้ธุรกิจห่วยไต้ดินหยุดชะงัก เพราะเจ้ามือห่วยเกรงการไล่กลไกของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นเครื่องมือไปยึดทรัพย์สินของเขา

4.2 สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2546: บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ภาพรวมเศรษฐกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย : นัยยะต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย พบว่า ค่าใช้จ่ายจากการซื้อเสียงในระดับต่างๆ เจ้ามือห่วยไต้ดินส่วนหนึ่งได้ใช้เงินกำไรจากธุรกิจการพนันเป็นเครื่องมือในการปูทางไปสู่ชัยชนะในการได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิก อบต. เทศบาล และ ส.จ. และพบว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแทบทุกแห่งในประเทศจะมีเจ้ามือห่วยไต้ดินอย่างน้อยหนึ่งคนได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกอยู่ในปัจจุบันเจ้ามือจำนวนหนึ่งยังได้รับเลือกให้เป็นนายก อบจ.และนายกเทศมนตรีอีกด้วย การไต่เต้าขึ้นสู่อำนาจทางการเมืองของบรรดาเจ้ามือห่วยไต้ดิน นอกจากการใช้เงินในการซื้อเสียงแล้ว ก็ยังใช้เครือข่ายของผู้เล่นห่วยไต้ดินเป็นฐานในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยเครือข่ายของผู้เล่นการพนันห่วยไต้ดินเป็นฐานเสียงอีกด้วย

4.3 นฤมล นิตยจิตต์ (2534 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง เจ้ามือห่วยไต้ดิน : ศึกษากรณีอิทธิพลทางการเมือง พบว่า ปัจจัยทางด้านพื้นฐานในการดำรงชีพ วิกฤตการณ์ และปัจจัยทางการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นปัจจัยที่ทำให้เจ้ามือห่วยไต้ดินมีสถานภาพสูงกว่าชาวบ้านและตำรวจ แต่มิได้มีสถานภาพสูงกว่่านักการเมือง ส่วนการให้ความคุ้มครองและอิทธิพลนั้น เป็น

ปัจจัยที่ทำให้เจ้ามือมีอำนาจและอิทธิพล

อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของเจ้ามือหอยใต้ดินมีลักษณะความสัมพันธ์สามเส้ากล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ามือหอยใต้ดินกับนักการเมืองทำให้เจ้ามือมีสถานภาพของการเป็นคนกลางที่มีอำนาจอิทธิพลทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างเจ้ามือหอยใต้ดินกับตำรวจทำให้เจ้ามือเป็นผู้อุปถัมภ์ หอยใต้ดินได้กลายเป็นแหล่งเงินแหล่งหนึ่งที่สนับสนุนธุรกิจการเมืองในเขตต่างจังหวัดไปแล้ว นั่นคือ เจ้ามือหอยใต้ดินจะใช้จ่ายเงินและเครือข่ายหอยใต้ดินช่วยให้ผู้สมัครในสังกัดได้รับการเลือกตั้งเพื่อแลกเปลี่ยนกับอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ที่นักการเมืองเหล่านี้จะให้ตอบแทนเมื่อประสบความสำเร็จ

4.4 ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543: 150-182) ในเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยหอยใต้ดิน ที่ศึกษาหอยใต้ดินในแง่มุมของเครือข่ายธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ว่ามีการจัดตั้งเครือข่ายและเก็บรายได้อย่างกว้างขวางโดยที่เงินจำนวนหนึ่งจะถูกจ่ายให้แก่ตำรวจเป็นค่าคุ้มครองในการดำเนินธุรกิจหอยใต้ดิน

4.5 พสุนิต สารมาศ (2545: บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง ชีวิตนักเสี่ยงโชคจากตัวเลขกรณีศึกษาคนเล่นหอยใต้ดิน พบว่า กระบวนการที่มีแบบแผนพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องของการกลายเป็นนักเล่นหอยใต้ดิน สามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วง คือ

ช่วงที่ 1 "ก้าวแรกสู่โลกของคนเล่นหอย" ในการตัดสินใจซื้อหอยเป็นครั้งแรกนั้น พบว่า เป็นผลมาจากการเลือกรับรู้หรือมีทัศนคติต่อหอยและการเล่นหอยในเชิงบวก

ช่วงที่ 2 "การปรับตัวเข้าสู่โลกของคนเล่นหอย" ในการตัดสินใจเล่นหอยในเวลาต่อมา มีเงื่อนไขมาจากความต้องการสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ความต้องการสร้างความหวังในชีวิตและความต้องการที่จะท้าทายและเอาชนะต่อหอย

ช่วงที่ 3 "การกลายเป็นนักเล่นหอย" การจะธำรงพฤติกรรมการเล่นหอยอย่างเป็นนิจสินได้นั้น นักเล่นหอยจะต้องให้ความหมายต่อประสบการณ์ในการถูกหอยที่ผ่านมาในเชิงบวก นอกจากนี้จะต้องสามารถอธิบายความสมเหตุสมผลของการเล่นหอยให้แก่สังคมและกับตนเองได้

4.6 บุญรักษ์ พัฒนยินดี (2543: 1-25) ศึกษาเรื่องกระบวนการ “หอยใต้ดิน” พบว่า คนไทยในอดีตถึงปัจจุบันมีอุปนิสัยที่ชอบการเสี่ยงโชคในเรื่องของการพนันมาตลอดมีการเล่นการพนันกันหลายรูปแบบแพร่กระจายอยู่ทุกสังคมจนดูเหมือนว่าการพนันเป็นวัฒนธรรมหรือประเพณีของคนไทยควบคู่กับความเป็นอยู่ของประชาชนมาตลอดและปัจจัยที่ทำให้กระบวนการ “หอยใต้ดิน” แพร่กระจายมากขึ้นเนื่องมาจากข้าราชการที่มีอำนาจจับกุมตามกฎหมายมีส่วนได้เสียในกระบวนการ กฎหมายการพนัน “หอยใต้ดิน” มีบทลงโทษไม่เข้าขั้นรุนแรง และเจ้ามือมีอิทธิพลจนทำให้ข้าราชการผู้รักษากฎหมายไม่สามารถเข้าไปกำกับดูแลได้ บุญรักษ์ ได้เสนอแนะให้รัฐทำ

ให้ห่วยได้ดินถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อได้มาสร้างประโยชน์ต่อสาธารณชน ดีกว่าให้ตกอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งและเสนอให้เปิดเสรีให้ประชาชนสามารถขออนุญาตเป็นเจ้ามือห่วย สามารถเสียภาษีรายได้เหมือนบุคคลทั่วไป หรือนิติบุคคล หรือเปิดให้เอกชนเสนอสัมปทานดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายห่วย หากรายได้เสนอผลตอบแทนให้สูง ก็ให้เอกชนรายนั้นดำเนินการเป็นรายปี เพื่อนำเงินรายได้มาพัฒนาท้องถิ่น

4.7 ชำรง อุดมไพจิตรกุล (2525: 25-29) กล่าวถึง การเล่นห่วยของชาวอีสานว่า ประชาชนเล่นห่วยเพราะมีแรงจูงใจ 3 อย่าง คือ อยากรวย อยากเสี่ยงโชค เพื่อความสนุก และที่ชอบเล่นห่วยได้ดินมากเพราะซื้อหาได้ง่ายและสะดวก การใช้จ่ายเงินที่ได้จากรางวัลการถูกห่วยมักจะนำไปใช้จ่ายในอันที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต ในคราวที่ไม่ถูกรางวัลต้องเอารายได้ด้านอื่นมาซื้อต่อไป อีก โอกาสที่จะยากจนจึงมีเพิ่มมากขึ้นอีก

4.8 สุวกิจ ศรีปัดดา และคณะ (2528: 64) ได้ศึกษาพฤติกรรมการใช้เงินของประชาชนในจังหวัดกาฬสินธุ์และมหาสารคาม พบว่า พฤติกรรมการนำเงินไปซื้อห่วยเบอร์ ลอตเตอรี่หรือเล่นการพนัน เป็นพฤติกรรมที่มองเห็นได้ชัดเจนมาก และจากการสัมภาษณ์หรือคลุกคลีกับประชาชนนั้น ทำให้ทราบว่าประชาชนไม่คิดว่าการซื้อห่วยเป็นการกระทำผิดมากมายอะไร เพียงเป็นการเสี่ยงโชคและผู้ถูกห่วยก็นับว่าเป็นโชค อันเป็นการหาวิธีรวยทางลัดได้วิธีเดียวที่ได้ผลทันตา ประชาชนจึงยอมรับและซื้อห่วยค่อนข้างมาก คิดเป็นปริมาณอยู่ในอันดับ 10 พฤติกรรมการใช้จ่ายเงิน นั่นคือถ้ามีการใช้เงินไป 10 กิจกรรมแล้ว ต้องมีการซื้อห่วยด้วยเสมอ

4.9 พชรินทร์ ลือนันท์ศักดิ์ศิริ (2535: บทคัดย่อ) ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนเล่นการพนันประเภทห่วยได้ดิน ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองขอนแก่นใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อห่วยได้ดินเฉลี่ยเดือนละ 100-500 บาท กลุ่มอาชีพที่มีการเล่นการพนันประเภทห่วยได้ดินมากที่สุดได้แก่อาชีพหาบแร่แผงลอย และกรรมกร การใช้จ่ายเงินเพื่อการเล่นการพนันประเภทห่วยได้ดินก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจและเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะหนี้สินในครอบครัว นอกจากนี้ประชาชนยังทิ้งภารกิจประจำวัน เพื่อเดินทางไปแสวงหาเลขเด็ดและที่สำคัญที่สุดในวันห่วยออกจะมีการจับกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์กันโดยไม่สนใจที่จะประกอบหน้าที่การงาน เมื่อถูกรางวัลมีการเลี้ยงฉลองกัน และถ้าไม่ถูกรางวัลก็จะเกิดความท้อแท้ และก่อให้เกิดปัญหาครอบครัวและสังคมโดยส่วนรวม

4.10 เจนศักดิ์ ภูมิบริรักษ์ (2536: 91-94) การพนันเป็นสันทนาการทั่วไปของมนุษย์ที่ชอบเล่นเดิมพันชอบมิได้มีเสียชอบลงทุนน้อยแต่หวังได้เงินมาก โดยเฉพาะเล่นห่วยเป็นของคู่บ้านคู่เมืองเพราะเกือบทุกประเทศถ้าไม่มีห่วยเรียกว่าเขาไม่ทันสมัย และห่วยได้ดินซื้อก็บอกอยู่แล้วว่าต้องเป็นอะไรที่ลับ ๆ หลบ ๆ ซ่อน ๆ ทั้งเจ้ามือและคนแทง มีความคิดตรงกันที่จะเล่นให้เป็นการพนัน

หอยไทย(สลากกินแบ่งรัฐบาล)เราเอาแบบอย่างของยุโรปมาใช้ครั้งแรกในงานเฉลิมพระ
ชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยออกเป็นคราวๆเพื่อการกุศลได้มีการออก
สลากกินแบ่งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง ในราวปี2477 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมี
จุดประสงค์เพื่อหารายได้บำรุงสภาพอากาศชาติไทยและกิจการเทศบาลเพื่อชดเชยเงินภาษีรัฐูปการที่
เลิกเก็บไป สลากกินแบ่งรัฐบาลถูกมองว่าเป็นการพนันเป็นสิ่งที่ไม่ออมเมาเพราะบรรดาหอยเถื่อนหรือ
สลากกินรวบได้นำเอาตัวเลขท้ายของสลากกินแบ่งรัฐบาลมาเป็นตัวเลขในการออกรางวัลของหอย
เถื่อนด้วย

4.11 ผกา เบญจกาญจน์ (2536: 13) คนที่มีเครดิตในสังคมก็สามารถใช้เครดิตสร้างความ
ร่ำรวยโดยการใช้จ่ายเงินของคนอื่นมาทำธุรกิจสำหรับผู้ที่ไม่สามารถหาเงินโดยวิธีใช้
เงินของคนอื่นมาลงทุนได้ ก็จะยึดแนวความคิดเรื่องกฎแห่งกรรมที่เคยทำมาแต่ชาติที่แล้ว จึงได้
ทุ่มเทให้กับการเสี่ยงโชคโดยวิธีต่าง ๆ ในบรรดาการพนันเหล่านั้น การเล่นหอยไม่ว่าจะเป็นหอย
รัฐบาล(สลากกินแบ่งรัฐบาล)หรือหอยเอกชน(หอยใต้ดิน)เป็นที่นิยมในเมืองไทยมาตั้งแต่ปี
พ.ศ.2328 จนตราប់เท่าปัจจุบัน

4.12 สมบัติ จันทรวงศ์ (2535: 28) ชี้ให้เห็นว่าผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อเป็นผู้ที่มีอำนาจ
อิทธิพลเหนือสมาชิกในท้องถิ่นชุมชนและกลไกอำนาจรัฐท้องถิ่นเมื่อมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและ
การเมืองเข้าสู่ท้องถิ่นเจ้าพ่อจึงเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์และเข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
และการเมืองมากกว่าคนอื่นฐานอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเจ้าพ่อขยาย
ออกไปนอกท้องถิ่น จังหวัด ภูมิภาค และเชื่อมโยงกับระดับชาติมากขึ้น รวมทั้งโอกาสในการ
ปรับเปลี่ยนบทบาทและสถานภาพถึงขั้นลงสมัครรับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย
พฤติกรรมเด่นของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น คือความสามารถในการประสานประโยชน์และ
แสวงหาประโยชน์พร้อมๆกัน เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลมีความพร้อมในแง่ของทรัพยากรอำนาจ
เหนือกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ในท้องถิ่น

โดยสรุป ผู้มีอิทธิพล ในสังคมไทยมีลักษณะเด่นที่มีการอาศัยธุรกิจที่ถูกกฎหมาย
บังหน้า ขณะที่หลังจากประกอบกิจการผิดกฎหมายหลายประเภท มีทั้งบ่อนการพนัน หอยเถื่อน
การพนันเป็นสันทนาการทั่วไปของมนุษย์ที่ชอบเล่นเดิมพัน ชอบมิได้มีเสีย ชอบลงทุนน้อยแต่หวังได้
เงินมาก ๆ คนไทยมีนิสัยชอบการเสี่ยงโชคมาตั้งแต่อดีต การเล่นเกมพนันที่นิยมเล่นกันมากก็คือ
การเล่นหอยซึ่งเป็นของคู่บ้านคู่เมืองกันมายาวนาน การพัฒนาไปสู่การเล่นหอยของประชาชนมี 3
ขั้นตอนคือ ช่วงรับรู้และมีทัศนคติที่เป็นไปในทางบวกต่อการเล่นหอย ช่วงที่สอง เป็นช่วงที่มีการ
ปรับตัวเข้าสู่การเป็นนักเล่นหอย มีการทำทายและมีการสร้างความหวังที่จะถูกรางวัล ช่วงที่สาม
เป็นช่วงของการเป็นนักเล่นหอย การปราบปรามหอยใต้ดินที่ผ่านมาเป็นการปราบปรามที่ไม่มีความ

จริงจังก เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่กลั่นแกล้งรังแกประชาชนมากกว่า ธุรกิจหวยใต้ดิน เป็นธุรกิจที่มีเครือข่ายที่กว้างขวาง มีการร่วมมือกันระหว่าง เจ้ามือรายใหญ่ เจ้ามือรายย่อย คนเดินโปย และเจ้าหน้าที่ตำรวจ อย่างเป็นระบบ การให้การคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่มีต่อเจ้ามือหวย ทำให้เจ้ามือหวยเป็นผู้มีอิทธิพล และอยู่ในฐานะที่เป็นผู้อุปถัมภ์ สำหรับในทางการเมือง ได้มีการนำเอาเงินที่เป็นรายได้จากการลักลอบเล่นการพนันหวยใต้ดินมาใช้จ่ายในการเลือกตั้งของนักการเมือง ทำให้นักการเมืองได้รับการเลือกตั้งตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ถึงระดับชาติ และมีพ่อค้า หวยใต้ดินบางคนพัฒนาตนเองไปเป็นนักการเมืองด้วยการปราบปรามที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ รัฐบาลน่าจะให้นำเอาหวยใต้ดินมาดำเนินการเสียเองเพื่อนำเงินรายได้มาเป็นของรัฐ