

แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มอิทธิพล

นักรัฐศาสตร์ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้พยายามศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง และคิดค้นทฤษฎีต่าง ๆ ขึ้นมาอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง กลุ่มเป็นพฤติกรรมส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วย บุคคลผู้ริเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางการเมืองนี้ คือ นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันชื่อ อาร์เธอร์ เอฟ. เบนท์ลีย์ (Arthur F. Bentley)<sup>1</sup> จากนั้นนักรัฐศาสตร์สมัยใหม่ที่ศึกษาด้านการพัฒนาทางการเมืองก็เริ่มวิพากษ์วิจารณ์แนวความคิดของเบนท์ลีย์เป็นอย่างมาก<sup>2</sup> จนกระทั่งขยายวงกว้างแพร่หลายไปในที่สุด ผลจากการวิเคราะห์วิจารณ์ของนักรัฐศาสตร์รุ่นหลังเหล่านี้ ทำให้โครงสร้างโดยทั่วไปของ "กลุ่ม" ตามแนวความคิดของเบนท์ลีย์มีพื้นฐานของทฤษฎีทางการเมืองขึ้น

---

<sup>1</sup>Arthur Fisher Bentley, The Process of Government : A study of social pressure, (Illinois : The Principia Press of Illinois, Inc., 1949).

<sup>2</sup>ดูรายละเอียดจาก David B. Truman, The Governmental Process. (New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1955)., H.R. Mahood, Pressure Groups in American Politics, (New York : Charles Scribner's Son, 1967)., Graham Wootton, Interest-Groups, (New Jersey : Princeton-Hall, Inc., 1970).: and V.O. Key, Jr., Politics, Parties, and Pressure Groups, (New York : Thomas Y. Crowell Company, 3rd edition, 1955).

### ความหมายของ "กลุ่มอิทธิพล"

เมื่อนักวิชาการให้ความสนใจกับการรวมกลุ่มในทางการเมืองมาก การให้ความหมายและการเรียกชื่อจึงมีแตกต่างกัน บางท่านเรียกว่า "กลุ่มอิทธิพล" (pressure groups) หรือ บางก็เรียกว่า "กลุ่มผลประโยชน์" (interest groups)

ในทางสังคมศาสตร์ "กลุ่ม" หมายถึง การรวมตัวขององค์กรที่มีอยู่ในความสัมพันธ์นั้น เพื่อการตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล กลุ่มจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ใคร่มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชน<sup>3</sup>

ทางด้านรัฐศาสตร์นั้น อาร์เทอร์ เอฟ. เบนท์ลีย์ (Arthur F. Bentley) ผู้ริเริ่มแนวความคิดเรื่องกลุ่มทางการเมืองได้ให้ความหมายไว้ว่า กลุ่มคือมวลชนมนุษย์ที่มารวมกันเพราะมีกิจกรรมที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน และปัจเจกชนแต่ละคนจะเข้ากลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ กลุ่มทุกกลุ่มจะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับควาย กลุ่มกับผลประโยชน์จึงเป็นของคู่กัน<sup>4</sup> เดวิด บี. ทรูแมน (David B. Truman) อธิบายเพิ่มเติมต่อไป โดยเรียกว่า "กลุ่มผลประโยชน์" ซึ่งจะต้องมีทัศนคติของปัจเจกชนร่วมกัน และมีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ถ้าและเมื่อใดที่มีการเรียกร้องควายหรือต่อสถาบันทางการเมืองไม่ว่าสถาบันใดก็ตาม กลุ่มนั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>5</sup> นักรัฐศาสตร์ตะวันตกอีกท่านหนึ่งคือ เอส.อี. ไฟเนอร์ (S.E. Finer) ขยายความต่อไปว่า เป็นกลุ่มหรือสมาคมที่ความต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรง

<sup>3</sup> Dorwin Cart-wright and Alwin Zender, (eds.) Group Dynamics, (Illinois : Row, Peterson Company, 1953), P.20.

<sup>4</sup> Bentley, op.cit., pp.200-222.

<sup>5</sup> Truman, op.cit., p.37.

ต่อการปกครองประเทศ<sup>6</sup>

ส่วนคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" นั้น เอ็น.ซี.ฮันท์ (N.C. Hunt) อธิบายว่า "คือองค์การใด ที่แสวงหาอิทธิพลต่อนโยบายการเมือง โดยปราศจากความพอใจที่จะรับผิดชอบในงานราชการ"<sup>7</sup>

นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสชื่อ มอริส ดูแวร์เจอร์ (Maurice Duverger) ผู้ใช้คำๆ เดียวกันซึ่ง เป็นการสนับสนุนแนวความคิดของฮันท์ว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง แม้จะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจ แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจพยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอคนของตนขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ

กลุ่มอิทธิพลไม่ใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมผลักดันทางการเมืองไม่ใช่กิจกรรมสำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์การใด ๆ แม้ว่าจะห่างไกลการเมือง แต่ก็สามารถทำตนเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ในบางวาระและบางกรณี<sup>8</sup>

นักวิชาการของไทย เช่น สังข์ พัทธโนทัย นิยามว่า "หมายถึงกลุ่มบุคคลผู้ทรง

---

<sup>6</sup>Finer, "Interest Groups and the Political Progress in Great Britain," in H.W.Ehrmann(ed.), Interest Groups on Four Continents, (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1958), p.237.

<sup>7</sup>N.C. Hunt, "Pressure Groups in the U.S.A." Occidente, Vol.XII, (1956), p.114.

<sup>8</sup>Maurice Duverger, Party Politics And Pressure Groups, translated by Robert Wagoner, (Sheffield : Nelson's University Paperback, 1972), pp.101-102.

อิทธิพลซึ่งมิได้สังกัดพรรคการเมืองใด ๆ และใช้อิทธิพลนั้นดำเนินการโฆษณาชักจูงหรือดำเนินการอย่างอื่น เพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม"<sup>9</sup> คำนิยามนี้เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการไทยไม่น้อย

ส่วนแสวง รัตนมงคลมาศ พิจารณาว่า กลุ่มอิทธิพลนั้นจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ<sup>10</sup>

1. เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวม หรือ ถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น
2. โดยเจตนาของการรวมกลุ่มก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็น เครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมีใช่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด และ
3. เจตนาของการรวมกลุ่มนี้ยังพาดพิงไปถึง เรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

นักวิชาการไทยอีกท่านหนึ่งที่พอใจจะใช้คำว่ากลุ่มอิทธิพล คือ ดร.สมพงษ์ ชูมาก ซึ่งชี้แจงขยายความไว้ว่า กลุ่มอิทธิพลหมายถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (เช่นกลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา) กลุ่มข้าราชการ สมาคมและขบวนการต่าง ๆ (เช่น สมาคมทหาร

<sup>9</sup>สังข์ พัดโนทัย, ปทานุกรมศัพท์ทางการเมืองอังกฤษ-ไทย, (พระนคร : ศูนย์การพิมพ์, 2511.), หน้า 752.

<sup>10</sup>แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล : กำหนด บทบาท ผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง," ศัพท์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และผู้อื่น (บรรณาธิการ), (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 213.

ผ่านศึก สมาคมสตรี) รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ของบ้านเมือง<sup>11</sup>

ดังนั้น เมื่อเราพิจารณาคำจำกัดความต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว เราจะได้ความหมายของคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" ว่าหมายถึง กลุ่ม หรือ องค์กร หรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกชนที่มีผลประโยชน์ หรือแนวคิดในแนวทางกว้าง ๆ ทางการเมือง หรือเศรษฐกิจ หรือสังคม ใดๆ ใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกันมารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ อย่างไม่จูงหมายที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยทางอ้อม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน

เมื่อพิจารณาเทียบเคียงความหมายระหว่างคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" และ "กลุ่มอิทธิพล" แล้ว จะพบว่ากลุ่มในลักษณะทั้งสองประการนี้มีความคล้ายคลึงกันมาก จะต่างกันก็ตรงที่ "กลุ่มอิทธิพล" นั้น นอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังคำนึงถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวมและมีบทบาทในการสร้าง "อิทธิพล" ต่อรองกับรัฐบาลหรือกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย ดังนั้น "กลุ่มผลประโยชน์" บางกลุ่มก็อาจจะเป็น "กลุ่มอิทธิพล" ได้ เมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มอิทธิพลทุก ๆ กลุ่มจะเป็น "กลุ่มผลประโยชน์" เพราะมีกลุ่มบางกลุ่มที่มีอิทธิพลแต่ไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นของกลุ่มแต่อย่างใด เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น คำว่า "กลุ่มอิทธิพล" และ "กลุ่มผลประโยชน์" จึงเป็นศัพท์ทางการเมืองที่อาจทดแทนกันได้ แต่นักรัฐศาสตร์

<sup>11</sup>สมพงษ์ ชูมาก, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร," รัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม-กันยายน 2517), หน้า 18.

ชื่อทรูแมน<sup>12</sup> ใช้คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" เพราะเห็นว่าคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" เป็นคำที่แสดงถึงอารมณ์และเกิดอคติได้ ตรงกันข้ามกับนักรัฐศาสตร์อย่างคีย์<sup>13</sup> ที่เห็นว่า คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" ไม่จำเป็นต้องมีการจัดหน่วยงานอย่างเป็นทางการก็ได้ และคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" ก็ไม่ได้แสดงถึงความวุ่นวายอย่างที่บางคนเข้าใจ แต่กลับแสดงถึง "น้ำหนัก" หรือ "อิทธิพล" ในทางการเมืองได้ดีกว่า ซึ่งในการศึกษานี้ ผู้เขียนใคร่ขอใช้คำว่า "กลุ่มอิทธิพล" ไปโดยตลอด เพราะเป็นคำที่บ่งชี้ถึงอำนาจ (power) ในการกระทำที่จะให้เกิดประสิทธิผลต่อกลุ่มใดก็ตาม และไม่ได้มีความหมายที่จะมุ่งไปในเชิงเศรษฐกิจอย่างที่คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" มีอยู่

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของตะวันตก

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า แนวความคิดเรื่องกลุ่มอิทธิพลนั้นเป็นแนวความคิดใหม่ที่เพิ่งจะเริ่มมีขึ้น แต่นักรัฐศาสตร์ด้านการพัฒนาการเมืองก็ได้สร้างทฤษฎีต่าง ๆ ขึ้นมาอธิบายถึงลักษณะการรวมกลุ่มทางการเมืองไว้ ทฤษฎีที่สำคัญและจะอธิบายการรวมกลุ่ม คือ ทฤษฎีของกลุ่ม (Group Theory) และทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย (Pluralism Theory)

#### ทฤษฎีของกลุ่ม (Group Theory)

ทฤษฎีของกลุ่มนี้เกิดขึ้นจากการแนวความคิดเรื่องกลุ่มของ อาร์เทอร์ เอฟ. เบนท์ลีย์ (Arthur F. Bentley) ซึ่งถือว่า กลุ่มทางการเมือง คือ มวลมนุษย์ที่มีกิจกรรมทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกัน ทฤษฎีของกลุ่มทางการเมือง (Group Theory of Politics) มีใจความว่า ระบบการเมืองเป็นกระบวนการที่กิจกรรมต่างๆ

002402

<sup>12</sup>David B. Truman, "Group and Society," in George S. Masanannat and Vernon Martin (eds.) The American Political System, (New York : Charles Scribner's Sons, 1971), pp.281-292.

<sup>13</sup>V.O.Key, loc. cit.

เกิดขึ้นตามการตัดสินใจซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมทางสังคม กิจกรรมของมวลมนุษยชนนั้นๆ จะเป็นไปตามการตัดสินใจไปในแนวเดียวกัน และมวลมนุษยชนก็คือกลุ่มการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างและขัดแย้งกัน จะเป็นสิ่งที่มากำหนดว่าการตัดสินใจจะเป็นไปในทางใด เพราะกลุ่มทุก ๆ กลุ่มต่างก็พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อกลุ่มใดสามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้อย่างเต็มที่แล้ว กลุ่มนั้นก็จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของชาติได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ<sup>14</sup> ดังนั้นการตัดสินใจทางการเมืองจึงมักจะมาจากความขัดแย้งของกลุ่มอิทธิพลที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดี<sup>15</sup>

ในทฤษฎีของกลุ่มทางการเมืองนั้น กลุ่มอิทธิพลเป็นส่วนประกอบที่สำคัญซึ่งขาดมิได้เลยในกระบวนการทางการเมือง เพราะบทบาทหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มในสังคมจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างมาก

นักรัฐศาสตร์สมัยใหม่ถือว่าทฤษฎีของกลุ่มนี้เป็นทฤษฎีหนึ่งในลักษณะของการพรรณนา (descriptive Theory)<sup>16</sup>

#### ทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย (Pluralism Theory)

ในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น จะมีกลุ่ม สมาคม และองค์การต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเกิดขึ้นมาหรือมีวิธิตำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยความสมัครใจ ไม่ได้ถูกบีบบังคับหรือถือ

<sup>14</sup> จรูญ สุภาพ, การเมือง. (พระนคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2514), หน้า 172-173.

<sup>15</sup> กลุ่มอิทธิพลที่มีการจัดระเบียบนี้ เบนท์ลีย์ เรียกว่า "กลุ่มกึ่งการเมือง" หรือ "Semi - political group"

<sup>16</sup> Harry Eckstein, "Group Theory and the Comparative Study of Pressure Groups," Comparative Politics, Harry Eckstein and David E. Apter. (eds.) (New York : The Free Press of Glencoe, 1963), pp. 392-396.

กำเนิดขึ้นมาและอยู่ได้ด้วยการอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากรัฐบาล มีการจัดระเบียบการบริหารงานของกลุ่ม เช่น มีการระบุตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ มีการประชุมเพื่อการปรึกษาหารือเป็นครั้งคราว เปิดรับสมัครสมาชิกกันอย่างเปิดเผย

กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายและยึดมั่นในวิธีการเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจนั้น จะปรากฏได้ชัดในประเทศกลุ่มยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีองค์กรต่าง ๆ นับจำนวนไม่ถ้วน บางองค์กรก็ดำรงอยู่ได้นานนับร้อยปี แต่บางองค์กรก็มีขึ้นชั่วคราวเพียงชั่วระยะเวลาที่บรรลุเป้าหมายหรือหมดสิ้นประเด็นที่มีผู้สนใจอยู่เท่านั้น<sup>17</sup> จุดประสงค์ขององค์กรต่าง ๆ จะมีผิดแผกแตกต่างกันไปตามปัญหาของอาชีพและความสนใจที่มีสารพัดประการ

การมีกลุ่มหลากหลายทั้งในจำนวนและชนิด ทำให้บุคคลหนึ่ง ๆ นั้นอาจเป็นสมาชิกได้หลายกลุ่ม หลายสมาคมในขณะเดียวกันได้ เช่น เป็นสมาชิกสมาคมครูและผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่ง และเป็นสมาชิกสมาคมอาชีพอีกแห่งหนึ่ง รวมทั้งเป็นสมาชิกสมาคมของภูมิภาคอื่นใดอีกแห่งหนึ่งในเวลาเดียวกัน เป็นต้น การเป็นและมีเพื่อนสมาชิกต่างสมาคมกันย่อมมีความขัดแย้งกันเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงด้วยวิธีการประนีประนอม ทำให้ความแตกต่างในเพื่อนมนุษย์ปรากฏขึ้นและลดความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันและกันลง<sup>18</sup>

ทฤษฎีกลุ่มหลากหลายนี้ จะสามารถทำให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง คือ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ หรือ ระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐแล้ว กลุ่มหลากหลายยังทำให้เกิดการกระจายศูนย์แห่งอำนาจภายในสังคมอีกด้วย ไม่ให้อำนาจทาง

<sup>17</sup> Robert A. Dahl, Pluralist Democracy in the United States, (Chicago : Rand Mc.Nally, 1967); บรรพต วีระสัย และ สุขุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515), หน้า 341-360.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.



การตัดสินใจต้องตกอยู่ที่บุคคล หรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ มีดุลยแห่งอำนาจ เนื่องจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นจะดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง จึงพยายามที่จะคอยถ่วงรั้ง และดุลยอำนาจซึ่งกันและกันไว้ ในบางครั้งการต่อรองของกลุ่มกับรัฐบาลอาจกลายเป็นมติมหาชนได้ เพราะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการต่อรองนั้น จึงไม่ใช่เป็นเพียงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเท่านั้น หากแต่จะเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือสาธารณะประโยชน์ด้วย

นอกจากนั้น การเกิดมีกลุ่มหลากหลายขึ้นในสังคมย่อมทำให้การดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ได้รับความเรียบร้อยแบบประชาธิปไตยด้วยหลายประการ เช่น การที่จะเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ นั้นจะเป็นไปได้อย่างเสรี และการเข้าร่วมในกลุ่มสมาชิกย่อมต้องยอมเสียสละลักษณะนิสัยการตามใจตัวเอง รู้จักอ่อนหนักอ่อนเบา อะลุ่มอะลวยเพื่อให้เข้ากับกลุ่มของสังคมได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการฝึกการทำงานร่วมกัน เป็นหมู่คณะ (team-work) ความรู้สำนึกในหน้าที่ ความรับผิดชอบในฐานะสมาชิกของกลุ่ม ทั้งยังร่วมกันตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตามเหตุผลของที่ประชุมกลุ่ม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของกลุ่มที่ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีชี้ทำตามคำสั่งหรือความคิดเห็นของผู้นำกลุ่มแต่ฝ่ายเดียว

ทฤษฎีกลุ่มหลากหลายและทฤษฎีของกลุ่มนี้ จะมีคุณประโยชน์ในการศึกษารังนี้ กล่าวคือ ทฤษฎีของกลุ่มนั้นจะมีคุณค่าการศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองในเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา ในส่วนที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มในสังคม เพราะกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมจะมีความแตกต่างกันและเกิดความขัดแย้งกัน (ในผลประโยชน์หรือแนวความคิด) ของกลุ่ม ผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญตัวหนึ่งในการตัดสินใจใด ๆ ในทางการเมือง เกิดเป็นคุณประโยชน์ในการวิเคราะห์การตัดสินใจหรือออกคำสั่งในทางการเมืองได้ อันจะสะท้อนถึงความสามารถของกลุ่มที่จะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลในทางการเมืองต่อไป ส่วนทฤษฎีกลุ่มหลากหลายจะมีคุณประโยชน์ในเชิงการพรรณาถึงการที่สังคมจะต้องมีกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มศาสนา กลุ่มชาวนา ฯลฯ ซึ่งสำคัญต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมาก และกลุ่มอิทธิพลจะเป็นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่มที่มีบทบาทในทางการเมืองของสังคมในประเทศนั้น ๆ ด้วย

## กลุ่มอิทธิพล

กลุ่มอิทธิพลเป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองซึ่งมีการจัดแยกและแบ่งประเภทไว้ต่างๆ - นานา<sup>19</sup> ทั้งนี้เพราะมีผู้ศึกษาและให้ความสนใจอยู่มาก จึงขึ้นอยู่กับว่าผู้ศึกษาท่านนั้น จะพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์ข้อใดในการพิจารณา สำหรับในการศึกษานี้ ผู้เขียนใคร่ขอ ยึดแนวการจัดแบ่งประเภทของกลุ่มอิทธิพลตามวิธีการพัฒนาทางการเมือง (developmental approach) ของนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันสองท่าน คือ กาเบรียล เอ. อัลมอนต์ (Gabriel A. Almond) และ จี.บิงแฮม เพลเวล จูเนียร์ (G. Bingham Powell, Jr.) ซึ่งได้จัดแบ่งกลุ่มอิทธิพลออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ<sup>20</sup>

1. กลุ่มไม่เป็นสมาคม (non-associational) คือกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวของปัจเจกชนด้วยความเกี่ยวพันกันแบบพื้นเมืองดั้งเดิม (primitive) หรือจารีตนิยม ซึ่งถือเอาความเป็นญาติมิตรหรือเชื้อชาติหรือศาสนาหรือชั้นวรรณะเป็นสัญลักษณ์หรือมูลเหตุในการรวมกลุ่มกันขึ้น มีความสัมพันธ์ส่วนตัว ทั้งนี้โดยมีหัวหน้าสถาบันนั้น ๆ เป็นผู้นำกลุ่มกระบวนการและระเบียบในการสร้างและดำเนินการเป็นไปไม่ต่อเนื่องในโครงสร้าง มีการรวมกลุ่มเป็นพัก ๆ เช่น ชนเผ่าต่าง ๆ ในทวีปแอฟริกา

2. กลุ่มชั่วคราว (anomic) คือกลุ่มที่เป็นตัวแทนของปัจเจกชน (individual self-representation) ในการแสดงออกซึ่งความต้องการ มีพฤติกรรมที่ปราศจากค่านิยมและเป้าหมายในระยะยาว จึงมักเป็นไปในทางที่ใช้กำลังหรือความรุนแรง พฤติกรรมขาดความแน่นอนและต่อเนื่อง เป็นไปชั่วคราวชั่วคราว แม้ว่าจะมีการจัดระเบียบใน

<sup>19</sup> Maurice Duverger, op cit, pp. 104-114; และ สมพงษ์ ชูมาก, เรื่อง เกิม, หน้า 18-39.

<sup>20</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : Developmental Approach, 4th printing, (Boston : Little Brown & Company, 1966), pp. 74-79.

การดำเนินการบ้าง แต่ก็มิได้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างแท้จริง ไม่สามารถคาดการณ์หรือควบคุมพฤติกรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์จากการรวมกลุ่มนี้ได้ เช่น กลุ่มฝูงชน (mob)

กลุ่มทั้งสองนี้หากจะมีอิทธิพลอยู่บ้างก็ถูกจำกัด เพราะต้องแข่งขันกับกลุ่มที่มีการจัดระเบียบภายในกลุ่มได้ดีกว่า และเมื่อกลุ่มเหล่านี้มีการดำเนินการที่ต่อเนื่องก็จะทำให้กลุ่มเหล่านี้กลายเป็นกลุ่มที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้นไป

3. กลุ่มอิงสถาบัน (institutional) คือกลุ่มที่เป็นผลจากการวิวัฒนาการของกลุ่มในสองประเภทแรก เพราะมีการจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จนกลายเป็นองค์การอย่างเป็นทางการ (formal) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางการเมือง หรือสังคมมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่ากลุ่มในลักษณะนี้จะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ ผลประโยชน์นั้นอาจเป็นเรื่องส่วนตัวหรือของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมมากกว่าที่จะเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม มีความแข็งแกร่งในสังคมพอสมควรเพราะมีการจัดระเบียบ เช่น กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน พรรคการเมืองอาจจัดตั้งขึ้นโดยมีรากฐานจากกลุ่มในลักษณะนี้ก็ได้

4. กลุ่มสมาคม (associational) คือ การรวมกลุ่มของผู้ที่มีผลประโยชน์แนวความคิดเฉพาะเจาะจงร่วมกัน และมีการแสดงออกอย่างเห็นได้ชัด มีคณะกรรมการหรือคณะผู้ดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา มีกระบวนการในการก่อตั้ง และมีเป้าหมายที่แน่นอน จึงทำให้กลุ่มในลักษณะนี้ได้เปรียบมากกว่ากลุ่มในลักษณะอื่น ๆ เพราะเป็นตัวแทนของกลุ่มชนที่มีขอบเขตซึ่งกว้างมากกว่า กลุ่มสมาคมนี้ จะสามารถพัฒนาสังคมได้ และมีแนวโน้มที่จะพัฒนากลุ่มในลักษณะอื่นได้ด้วย เช่น แพทย์สมาคมในสหรัฐอเมริกา

การรวมกลุ่มทาง เศรษฐกิจย่อมมีโอกาสที่จะเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีประสิทธิภาพได้มากกว่าการรวมกลุ่มทางสังคม เพราะกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้นมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องอันทำให้อำนาจในการต่อรองกับกลุ่มอื่น ๆ หรือรัฐบาลได้มากกว่ากลุ่มทางสังคม

กลุ่มอิทธิพลมีขนาดจำนวนสมาชิกมากน้อยต่างกัน แต่ขนาดมิได้เป็นเครื่องกำหนด

วาทพาทของกลุ่มอิทธิพลกลุ่มนั้น ๆ ว่าจะมีมากน้อยเพียงใด หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละกลุ่มในการต่อรองกับองค์การอื่น ๆ ในสังคมนั้น กลุ่มใดที่มีการผูกพันกันอย่างเหนียวแน่น จะทำให้สมาชิกของกลุ่มมีความจงรักภักดีต่อกลุ่มเป็นอย่างมาก ย่อมมีผลให้กลุ่มอิทธิพลกลุ่มนั้นมีประสิทธิภาพได้ดีกว่ากลุ่มที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ

การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายที่ต้องการนั้น กลุ่มอิทธิพลอาจใช้วิธีการได้ 2 ทางด้วยกัน คือ<sup>21</sup>

ก. ค่ายการบีบบังคับโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นไปด้วยวิธีทางที่เปิดเผยหรือลับ และการใช้การคอร์รัปชันหรือสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือ

ข. ค่ายการบีบบังคับโดยทางอ้อม พยายามสร้างความเชื่อต่อสาธารณชน เพื่อให้จะให้สาธารณชนมีท่าทีส่งผลไปสู่กลุ่มผู้ปกครองประเทศ เช่น การโฆษณาชวนเชื่อ และการใช้วิธีการที่รุนแรง

กลุ่มอิทธิพลมีลักษณะการรวมกลุ่มที่ใกล้เคียงกับ "พรรคการเมือง" เป็นอย่างมาก แต่มีความแตกต่างกันตรงที่พรรคการเมืองต้องการที่จะเข้าครอบครองอำนาจทางการเมืองโดยตรง ค่ายการส่งสมาชิกของพรรคการเมืองของตนเข้าแข่งขันการเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองของตนเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา พรรคการเมืองนั้นก็จะเป็นรัฐบาลไปในที่สุด แต่กลุ่มอิทธิพลไม่ได้มีการเมืองเป็นเป้าหมายเบื้องต้นเช่นนั้น

โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มอิทธิพลมิได้มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองเสมอไป บางกลุ่มก็มิได้เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองเลย แต่บางกลุ่มมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในบางโอกาส เช่น ในการเลือกตั้งหรือการนัดหยุดงาน อย่างไรก็ตามก็ยังมีกลุ่มอิทธิพลจำนวนไม่น้อยที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและติดต่อกับพรรคการเมือง ซึ่งอาจแยกความสัมพันธ์ของกลุ่มอิทธิ-

<sup>21</sup>Maurice Duverger, *op.cit.*, pp.121-125



พลที่มีต่อพรรคการเมืองได้ออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ<sup>22</sup>

1. กลุ่มอิทธิพลอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมือง ซึ่งความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดนี้บ้างก็ทราบกันอย่างเป็นทางการ แต่บ้างก็ไม่ทราบความเกี่ยวข้องกันนี้เท่าที่ปรากฏออกมา นั้น กลุ่มอิทธิพลจะเป็นกลุ่มที่อิสระ มีการวางนโยบายและการตัดสินใจของกลุ่มเอง ความเกี่ยวข้องกันเป็นเพียงการร่วมกันเป็นส่วนตัวบุคคลเท่านั้น และเพื่อแสดงว่ากลุ่มอิทธิพลกลุ่มนั้นมีอิสระจริง พรรคการเมืองจะแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อเสียงแต่ไม่มีความสามารถให้เป็นหัวหน้าองค์กรหรือกลุ่ม โดยการมอบหมายตำแหน่งกิตติมศักดิ์ให้ แต่ไม่มีอำนาจความสัมพันธ์ลักษณะนี้ปรากฏในกลุ่มเยาวชนของประเทศที่มีการปกครองแบบสังคมนิยมหรือแบบคอมมิวนิสต์ ในฝรั่งเศสและอิตาลี มีกลุ่มอิทธิพลที่มีลักษณะอยู่กึ่งกลางระหว่าง กลุ่มที่เป็นอิสระกับกลุ่มที่อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองด้วย

2. พรรคการเมืองอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มอิทธิพล คือ พรรคการเมืองเป็นเพียงองค์กรหนึ่งที่ยอมให้กลุ่มอิทธิพลได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองด้วย ความสัมพันธ์ที่เปิดเผยให้เห็นได้คือกฎหรือระเบียบของกลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมืองซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน แต่ก็มีบางพรรคการเมืองที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มอิทธิพลอย่างไม่เปิดเผย เช่น พรรค Christian Democratic ในประเทศออสเตรียอยู่ใต้อิทธิพลกลุ่มฟาซิสซ์ กลุ่มเกษตรกร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองจะต้องระวังในการที่จะให้มีการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจกับกลุ่มอิทธิพลด้วย

3. ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันอย่างเสมอภาคระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มอิทธิพล กล่าวคือ ในบางสภาวะการณ์พรรคการเมืองกับกลุ่มอิทธิพลจะร่วมสร้างหน่วยงานชั่วคราวขึ้น เช่น ในการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา และการร่วมมือกันอย่างถาวรในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย ระหว่างพรรคสังคมนิยมกับสหภาพแรงงาน เป็นต้น

<sup>22</sup>Maurice Duverger, op.cit., pp. 117 - 121.

### ความสำคัญของกลุ่มอิทธิพล

นักรัฐศาสตร์ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่างตระหนักถึงความจำเป็นของการมีกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะกลุ่มอิทธิพลจะเป็นตัวการทางการเมืองอย่างหนึ่งในอันที่จะมีบทบาทเป็นอย่างมาก ในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ กล่าวคือ กลุ่มอิทธิพลจะเป็นแหล่งที่รวมบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน และ/หรือมีแนวความคิดเห็นในทางการเมืองไปในแนวเดียวกัน โดยพยายามที่จะแสดงออกถึงความต้องการของตน และมีบทบาททางการเมืองต่อภาระหน้าที่ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อกลุ่มของตนเอง โดยให้ปรากฏแก่สถาบันของรัฐบาล กลุ่มอิทธิพลจะเป็นพลังที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นกลุ่มกลางที่คั่นอยู่ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับประชาชน ถ้าหากขาดกลุ่มคั่นกลางหรือ intermediate group เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้รักษาประตู (gate-keeper) ก็จะทำให้ระบบการเมืองระบบนั้นเป็นการเมืองแบบฝูงชน (Politics of Mass Society)<sup>23</sup> คือ เป็นระบบการเมืองที่ผู้นำถูกอิทธิพลจากประชาชนครอบงำการปฏิบัติหน้าที่บริหารประเทศ แต่ในขณะเดียวกันผู้นำก็จะใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือในการที่จะมีอำนาจทางการเมืองด้วยการเมืองในลักษณะฝูงชนจะมีอันตรายมาก เพราะรัฐบาลต้องวุ่นวายอยู่กับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ตามแผนที่จะเกิดผลเสียในระยะยาว กลุ่มชนที่จะเสียประโยชน์ย่อมไม่พอใจและจะกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพของระบบการเมืองนั้น เนื่องจากไม่สามารถรักษาระเบียบทางการเมืองไว้ได้ และมีผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล อันจะนำไปสู่ความเสื่อมทางการเมือง (Political Decay)<sup>24</sup> แทนที่จะนำไปสู่การพัฒนา

<sup>23</sup>William Kornhauser, The Politics of Mass Society, (Illinois : The Free Press of Glencoe 1959), pp. 39-40.

<sup>24</sup>Samuel Huntington, Political Order in Changing Societies, (New Heaven : Yale University Press, 1968), p. 266.

ทางการเมือง ดังนั้นกลุ่มอิทธิพลจึงมีหน้าที่คล้ายเป็นตัวเชื่อมที่สร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายประชาชน

นโยบายของรัฐบาลส่วนหนึ่งนั้นจะถูกกำหนดขึ้นมาจากการต่อสู้ระหว่างผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของกลุ่มอิทธิพล รัฐบาลจะพยายามสร้างดุลยภาพจากกลุ่มต่าง ๆ โดยการประสานผลประโยชน์ให้มากที่สุดเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีระบบพรรคการเมือง เช่น สหรัฐอเมริกา นั้น กลุ่มอิทธิพลจะมีบทบาทต่อกระบวนการทางการเมืองมาก ยิ่งเป็นระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพก็ยิ่งต้องมีกลุ่มอิทธิพลภายในสังคมมากเป็นเงาตามตัว เพราะอุดมการณ์ทางการเมืองให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มทางการเมืองเป็นอย่างมาก การปกครองจึงเป็นไปโดยการประสานประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เป็นประโยชน์ของส่วนรวมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กลุ่มเหล่านี้จะเป็นรากฐานที่สำคัญในการสนับสนุนให้เกิดระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้กลุ่มอิทธิพลยังเป็นเครื่องสนับสนุนแก่พรรคการเมืองได้หลายทางด้วยกัน เช่น การให้คำปรึกษาและความรู้ทางเทคนิคต่าง ๆ ที่กลุ่มนั้นมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ สนับสนุนค่านักการเมืองและกำลังทรัพย์ ดังนั้น กลุ่มอิทธิพลจึงมีบทบาทต่อพรรคการเมืองมาก หากกลุ่มอิทธิพลถอนความสนับสนุนจากพรรคการเมืองพรรคใดแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็จะได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก

ในทางตรงกันข้าม ระบบการเมืองในประเทศเผด็จการ<sup>25</sup> จะพบว่าจำนวนของกลุ่มต่าง ๆ มีน้อยมากหรือเกือบจะไม่มีเลย เพราะผู้ปกครองไม่มีความมั่นใจในเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐบาล ด้วยเกรงว่าการมีกลุ่มทางการเมืองขึ้นนั้นจะทำให้มีการเรียกร้องจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานของรัฐบาล และอาจ

<sup>25</sup>ประเทศเผด็จการนั้น นอกจากจะหมายถึงประเทศที่มีการปกครองโดยบุคคลเพียงคนเดียวหรือคณะบุคคลเพียงคณะเดียวแล้ว อาจรวมถึงประเทศที่มีรูปแบบการปกครอง

เกิดความวุ่นวายอันนำมาซึ่งความสับสนในฐานะทางการเมืองของผู้ปกครองได้ ดังนั้น ในประเทศเผด็จการอาจจะมีการจำกัดจำนวน และ/หรือ จำกัดกลุ่มอิทธิพลไปตามความคิดเห็นของผู้ปกครอง หากจะมีการรวมกลุ่มขึ้นก็เป็นไปในรูปที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครอง ในอันที่จะกำจุนและสนับสนุนการกระทำของผู้ปกครองมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อเป็นตัวแทนในการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่ม

ดังนั้น เราจะพบว่าการศึกษาที่จำนวนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมใดสังคมหนึ่งจะมีมากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ และวัฒนธรรมทางการเมือง

### การรวมกลุ่มในสังคมไทย

การรวมกลุ่มในสังคมไทยมีมานานแต่ครั้งโบราณกาลแล้วก็จริง หากแต่ว่าการรวมกลุ่มของสังคมไทยนั้นเป็นไปในลักษณะที่ไม่อำนวยการและเหมาะสมกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะมักเป็นกลุ่มเฮฮา กลุ่มบันเทิงเป็นส่วนมาก<sup>26</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่มีความสำคัญทางการเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางการเมืองของตะวันตกได้เริ่มแผ่ขยายเข้ามาสู่สังคมไทย เป็นแนวความคิดที่ใหม่มาก ดังนั้นความสนใจตลอดจนการศึกษาถึงลักษณะการรวมกลุ่มในสังคมไทยจึงมีน้อยมาก

---

ตามรัฐธรรมนูญในแบบของเสรีประชาธิปไตย หากแต่ในความเป็นจริงนั้นการปกครองก็ยังคงเป็นไปโดยที่ผู้นำมีอำนาจในการปกครองประชาชนอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นลักษณะของประเทศเผด็จการสมัยใหม่ เช่น พม่า เกาหลีใต้ และไทย เป็นต้น (ดู Morris Janowitz, The Military in the Political Development of New Nation : an essay in comparative analysis, (Chicago : The University of Chicago Press, 1964), pp. 10-11.)

<sup>26</sup>บรรพต วีระดิษฐ์ และ สุขุม นวลสกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 365 - 369.



การรวมกลุ่มในสังคมไทยกลุ่มที่ได้รับความสนใจและมีการศึกษาามากที่สุด คือกลุ่มชาวจีน เพราะกลุ่มชาวจีนเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากที่สุดในสังคมไทย ทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มชาวจีนยังเป็นกลุ่มที่ยึดมั่นในเชื้อชาติและวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีของตนอย่างเหนียวแน่น จนกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาในสังคมไทยอยู่ไม่น้อย<sup>27</sup>

ชาวจีนเริ่มอพยพเข้าสู่ประเทศไทยมานานนับแต่เริ่มประวัติศาสตร์ของไทย และยิ่งหลังไหลเข้ามามากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 ถึง รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เพราะเหตุการณ์ในประเทศไทยและประเทศจีนหลายอย่างเอื้ออำนวย<sup>28</sup> ชาวจีนเหล่านี้แบ่งแยกได้เป็น 5 กลุ่มภาษา (Speech groups) คือ แต้จิ๋ว กวางตุ้ง ไทหล่าและ ฮกเกี้ยน การอพยพของชาวจีนมีจำนวนมากขึ้นทุกที่ ประกอบกับเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ของประเทศอยู่ในมือของชาวจีน รัฐบาลจึงพยายามจำกัดจำนวนการเข้าประเทศของชาวจีน และจำกัดสิทธิหลายประการ เพื่อหาทางลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวจีน การถูกกีดกันต่าง ๆ เหล่านี้สร้างความไม่พอใจให้กับชาวจีนเป็นอย่างมาก จึงพยายามที่จะรวมกันก่อตั้งเป็นสมาคมต่าง ๆ<sup>29</sup> ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกด้วยการสังคมสงเคราะห์ ทำให้เกิดความ

---

<sup>27</sup>G. William Skinner, Chinese Society in Thailand : An Analytical History, (Ithaca, New York : Crowell University Press, 1957); ขจค์ภัย บุรุษพัฒน์, ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2515).

<sup>28</sup>G. William Skinner, ibid., pp. 29-31;

<sup>29</sup>G. William Skinner, Leadership in the Chinese Community of Thailand, (Ithaca, New York : Cornell University Press, 1958), pp. 23-44.

รู้สึกชาตินิยมและสามารถสร้างมติสาธารณะในชุมชนชาวจีนได้<sup>30</sup> และการถูกคัดค้านต่าง ๆ เป็นเหตุให้พ่อค้าชาวจีนหันไปเอาสิทธิของข้าราชการผู้ใหญ่ข้างหน้า โดยให้ผลตอบแทนแก่ข้าราชการ เกิดความร่วมมือหรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างพ่อค้าชาวจีนกับข้าราชการผู้มีอิทธิพลในลักษณะทำนองของการเกื้อกูลกัน<sup>31</sup>

บทบาทในทางการเมืองของชาวจีนนั้น เริ่มสร้างปัญหาแก่รัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก เมื่อชาวจีนโพ้นทะเลเหล่านี้ได้รับอิทธิพลจากภายนอกคือจากประเทศจีน เริ่มตั้งแต่สมัยที่ซุนยัตเซ็น (Sun Yat Sen) ได้เรียกร้องขอความสนับสนุนจากชาวจีนโพ้นทะเลต่อการปฏิวัติในประเทศจีน และก่อให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมในหมู่ชาวจีนเป็นต้นมา จากนั้นบทบาททางการเมืองของชาวจีนก็ขยายมากขึ้น มีการลงบทความสนับสนุนซุนยัตเซ็นเพื่อการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองไปสู่การปกครองแบบสาธารณรัฐ หรือ การไม่ซื้อสินค้า (boycott) ญี่ปุ่นในระยะเกิดสงครามระหว่างจีนกับญี่ปุ่น เมื่อ พ.ศ. 2481 และเมื่อจีนแตกแยกกันระหว่างจีนคอมมิวนิสต์กับจีนคณะชาติ ชาตินิยมใหม่ชาวจีนโพ้นทะเลในประเทศไทยก็ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันลง แต่จีนทั้งสองแห่งต่างก็พยายามแสวงหาความสนับสนุนในหมู่ชาวจีนโพ้นทะเลอยู่เสมอ รัฐบาลไทยพยายามยับยั้งความชาตินิยมเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นจากฝ่ายใด

แม้ว่าพ่อค้าชาวจีนจะมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ แต่พ่อค้าเหล่านั้นก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายในทางการเมืองได้ สมาคมการค้าบางสมาคมจะเชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสมาคมเข้าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์

<sup>30</sup> ยูเฟรต มิลลิแกน, "บทบาทของชาวจีนในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญา  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510. หน้า 52-53.

<sup>31</sup> G. William Skinner, Chinese Sority in Thailand : an analytical history, p.362.

เพราะเดี๋ยวจึงมีข้อกั่มอันเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลไม่น้อย<sup>32</sup> แต่สมาคมเหล่านี้ก็ไม่สามารถท้าทายอำนาจของรัฐบาลได้โดยตรง เพราะมีตัวบทกฎหมายที่ห้ามการเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมืองกำหนดไว้<sup>33</sup> ดังนั้น การกำหนดนโยบายโดยตรงในรูปการต่อรองกับรัฐบาลจึงไม่เกิดขึ้นได้ หากทำได้เพียงการให้ "คำปรึกษา" ซึ่งรัฐบาลอาจรับฟังหรือไม่ก็ได้ การเรียกร้องจะประสบผลก็ต่อเมื่อไม่เป็นการคุกคามความมั่นคงของกลุ่มผู้นำการปกครองหรือสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนอันกระทบกระทั่งถึงประสิทธิภาพในการปกครองของรัฐบาล ฉะนั้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางนโยบาย จึงขึ้นอยู่กับนโยบายและความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลว่าจะเป็นการเหมาะสมและเกิดประโยชน์แก่กลุ่มผู้นำเพียงใดมากกว่าเหตุผลอื่น ๆ การมีส่วนร่วมมักจะเป็นไปในรูปของการกระทำที่จะพยายามเปลี่ยนแปลงแก้ไขส่วนที่ออกมา (output) จากกระบวนการ เช่น ตัวบทกฎหมายระเบียบต่าง ๆ มากกว่าที่จะไปมีอิทธิพลต่อส่วนที่เข้าสู่อินพุต (input) กระบวนการ เช่น การเรียกร้องและการต่อรอง นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐบาลต้องการให้เป็นไปเช่นนั้น

นอกจากกลุ่มชาวจีนแล้วก็ยังมีกรรวมกลุ่มของชาวไทยเอง ซึ่งมีทั้งในเมืองและในชนบทอีกด้วย กล่าวคือ การรวมกลุ่มในชนบทซึ่งมีอาชีพทางด้านเกษตรกรรม<sup>34</sup> มีการจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ทางราชการที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นอย่างมาก เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้ คือ วิศวกรและพัฒนานิเทศก์ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงที่คอยให้

<sup>32</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย," วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 41-78.

<sup>33</sup>มาตรา 1280 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, พระราชบัญญัติสมมาคมการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 29.

<sup>34</sup>พิพัลย์ พรรณลาภ, "การศึกษาการดำเนินงานตามโครงการพัฒนากลุ่มอาชีพในจังหวัดชัยภูมิและจังหวัดนครราชสีมา," วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพัฒนาชุมชน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2514.

คำแนะนำและช่วยเหลือหน่วยราชการต่าง ๆ ก็ยังให้ความช่วยเหลือตามแต่โอกาสอีกด้วย

ในด้านการร่วมมือกันภายในกลุ่มอาชีพนั้นนับว่ายังไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ต้องการนัก เพราะกรรมการของกลุ่มซึ่งมีหน้าที่บริหารร่วมกันนั้น พบว่าประกอบด้วยการสองประเภท คือ กรรมการประเภทที่เป็นกรรมการแต่เพียงในนาม มิได้มีบทบาทในการบริหารของกลุ่มแต่อย่างใด กับกรรมการประเภทที่เป็นกรรมการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของกลุ่ม ดังนั้น กรรมการประเภทที่ดำเนินงานจึงมีบทบาทในการบริหารงานมากกว่ากรรมการแต่เพียงในนาม การดำเนินงานของกลุ่มจึงไม่ใช่ลักษณะของการทำงานร่วมกัน มีการตัดสินใจร่วมกันตลอดจน การลงมติ หากแต่ขึ้นอยู่กับกรรมการผู้ดำเนินการเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

ฉะนั้น กลุ่มอาชีพในชนบทจึงไม่สามารถที่จะมีอำนาจในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มกับกลุ่มอื่น ๆ หรือรัฐบาลได้ เพราะขาดความร่วมมือกันอย่างแท้จริง ผลของการตัดสินใจที่ปรากฏออกมาอาจเป็นเพียงเพื่อผลประโยชน์ของบุคคล เฉพาะหมู่ เฉพาะกลุ่มเท่านั้น ไม่เข้มแข็งของที่ประชุมสมาชิก ในขณะที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกลุ่มยังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่และหน่วยราชการ จึงไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างอิสระ เป็นตัวของตัวเอง เป็นผลให้อำนาจในการต่อรองกับฝ่ายต่าง ๆ ไม่มี หรือมีแต่ก็น้อยมาก

ส่วนการรวมกลุ่มของชาวไทยในเมืองนั้น ที่น่าสนใจกลุ่มหนึ่งก็คือคุรุสภา เพราะเป็นกลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนมากกว่าสามแสนคนจากทั่วประเทศในทุก ๆ จังหวัด คุรุสภาเป็นสถาบันครูระดับชาติและมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 การบริหารงานเป็นไปโดยคณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่งในกระทรวงศึกษาธิการ 12 คน และกรรมการโดยการเลือกตั้งจำนวนมากกว่ากรรมการในประเภทแรก 3 คน หน้าที่สำคัญ ๆ ของคุรุสภา คือ การส่งเสริม

วิถีสถาณะของครู และส่งเสริมฐานะความเป็นอยู่ของครู<sup>35</sup> ในปีหนึ่ง ๆ จะมีการประชุมสามัญประจำปีของผู้แทนสมาชิกทุกจังหวัดร่วมกับคณะกรรมการอำนวยการ แต่ผู้แทนสมาชิกเหล่านี้มักได้รับการเลือกมาจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในค่านบริหารการศึกษา เช่น ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ครูใหญ่ ฯลฯ ทั้งนี้เพราะความเกรงอกเกรงใจหรือการยกย่องผู้บังคับบัญชา<sup>36</sup> เป็นลักษณะหนึ่งของความสัมพันธ์แบบเจ้านายกับลูกน้อง จึงไม่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ ในแง่ของการแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการของสมาชิก

คุรุสภามีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาแก่กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งยังมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ.สำหรับข้าราชการครู และแทน ก.จ.สำหรับครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัตินั้น คุรุสภาไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปเช่นนั้นได้ กลับเป็นผลทำให้ล่าช้าเพราะการปฏิบัติงานซ้อนกัน<sup>37</sup> และคุรุสภากลับมีความผูกพันและยึดอยู่กับระบบราชการ

การรวมกลุ่มในเมืองอีกกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทในการเมืองในระยะเวลายาวนานมานี้คือ สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นองค์การซึ่งมีระยะแรกก่อตั้งมีสมาชิกจาก

<sup>35</sup> เผด็จัง พัฒนพิชัย, "การส่งเสริมฐานะครูของคุรุสภา," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505) หน้า 38-96.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 97-105.

<sup>37</sup> สุทิน เอมะพันธ์, "การบริหารงานบุคคลของคุรุสภา : ศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการครู," (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510).

บุคคลผู้มีอาชีพอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเป็นส่วนมาก<sup>38</sup> มีวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษยชนอันเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีสภาพเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ ไม่เป็นเครื่องมือเพื่อการแสวงหาอำนาจหรือสนับสนุนกลุ่มการเมืองหรือผลประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีการติดต่อและร่วมมือกับกลุ่มอื่น ๆ หลายกลุ่มในด้านการดำเนินงาน เช่น ศูนย์พิทักษ์สิทธิมนุษยชนแห่งประเทศไทย ในคราวกรณีการเรียกร้องต่อรัฐบาลเรื่องครูโรงเรียนราษฎร์ถูกไล่ออกอย่างไม่เป็นธรรม หรือ กับกรมชลประทานในกรณีโครงการมาบประชัน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากการรวมกลุ่มต่าง ๆ ที่นำมากล่าวถึงนี้ พบว่าการรวมกลุ่มในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางเชื้อชาติ เศรษฐกิจ หรือ สังคมโดยส่วนรวม มีลักษณะที่สอดคล้องและพ้องกันอยู่ประการหนึ่ง คือความสัมพันธ์ภายในกลุ่มแต่ละกลุ่มจะมีลักษณะของความสัมพันธ์แบบการอุปถัมภ์ค้ำชูกันภายในกลุ่มสมาชิกด้วยกันเอง ทั้งยังมีความเกี่ยวข้องกับระบบราชการอยู่มากด้วย

### กลุ่มอิทธิพลในอดีตของสังคมไทย

การรวมกลุ่มภายในสังคมไทยนั้นมีจำนวนมากก็จริงอยู่ แต่การรวมกลุ่มในทางด้านการเมืองนั้น เท่าที่ปรากฏมักจะไม่มีประสิทธิภาพในการต่อรองทางการเมืองหรือมีอิทธิพลน้อยมาก เพราะส่วนใหญ่ของการรวมกลุ่มหรือสมาคมต่าง ๆ มิได้ใ้ในทางการเมืองหรือนโยบายอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการรวมกลุ่มในลักษณะที่กระทำไปเพื่อยกย่องหรือสนับสนุนผู้ที่มีอำนาจในการบริหารประเทศอยู่แล้ว เพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของผู้ปกครองนั้น เป็นการเสริมสร้างบารมีแก่บุคคล หรือเป็นการรวมกลุ่มเพื่อการบันเทิงตามลักษณะนิสัยที่รักความสนุกสนาน ซาดเอกภาพในการรวมกลุ่มเพราะเล็งผลประโยชน์ส่วนตัว

<sup>38</sup>ม.ร.ว.พฤษภีสาน ชุมพล, "แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทยและกลุ่มอิทธิพลหลัง 14-15 ตุลาคม 2516, "วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 3 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม 2517), หน้า 156.

เป็นเป้าหมายมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม และการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ก็เป็นไปอย่าง  
เลื่อนลอย ไม่มีความต่อเนื่องและไม่มีความจริงจังมากนัก<sup>39</sup>

สำหรับกลุ่มที่พยายามจะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองซึ่งมีจำนวนน้อยมาก จะถูก  
จำกัดอิทธิพลด้วยกฎหมายบ้านเมืองหรือนโยบายของรัฐบาล เพราะรัฐบาลมีความรู้ดีกว่า  
การรวมกลุ่มกันเป็นองค์การหรือสมาคมจะสร้างความยุ่งยากในการปกครอง อันจะกระทบ  
กระเทือนต่อเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล รัฐบาลมีเจตนาที่จะควบคุมการเกิด  
และการดำเนินกิจการของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอย่างมาก กลุ่มหรือองค์การหรือสมาคมใน  
สังคมไทยจึงขึ้นอยู่กับเจตน์จำนงของรัฐบาลที่จะให้เป็นไป ไม่มีโอกาสที่จะท้าทายอำนาจ  
ของรัฐบาลโดยตรงได้ สมาคมใดที่เอกชนเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้ง รัฐจะพยายามควบคุมให้อยู่ภาย  
ใต้กฎหมายและนโยบาย แต่ถ้าเป็นกลุ่มหรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของรัฐเองแล้ว  
รัฐก็อาจให้ความช่วยเหลือและให้บทบาทในทางที่รัฐจะใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตาม  
นโยบายสาธารณะมากกว่ากลุ่มหรือสมาคมที่เอกชนก่อตั้งขึ้นเอง ลักษณะที่มีกลุ่มมากมายใน  
สังคมแต่ถูกจำกัดเช่นนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น *limited pluralism*<sup>40</sup> ดังนั้น ในประเทศ  
ไทย กลุ่มเอกชนหรือสมาคมต่าง ๆ จึงยังมีบทบาทน้อย ไม่มีกลุ่มใดที่จะมีอิทธิพลหรือพลังใน  
ทางการเมืองมากพอที่จะโน้มน้าวรัฐบาลให้ปฏิบัติตามที่จะมีอิทธิพลหรือพลังในทางการเมือง  
มากพอที่จะโน้มน้าวรัฐบาลให้ปฏิบัติตามที่กลุ่มหรือสมาคมต้องการ และไม่มีกลุ่มหรือสมาคมใด  
ที่จะสามารถสร้างประชาชาติในสังคมได้

<sup>39</sup>บรรพต วีระชัย และ สุขุม นวลสกุล, เรื่องเดิม, หน้า 370-371.

<sup>40</sup>กล่าวคือรัฐจะพยายามเข้าควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มหลากหลายที่ก่อตั้งขึ้น  
ในสังคม แม้จะเปิดโอกาสให้ก่อตั้งสมาคมหรือองค์การต่าง ๆ มากมาย แต่ก็พยายามควบคุม  
พฤติกรรมของกลุ่มเหล่านั้น คุรายละเอียดจาก Jaun J. Linz, "An Authori-  
tarian Regime; Spain," in Grik Allardt and Stem Rokkan (eds.),  
Mass Politics : Studies in Political Sciology, (New York : The  
Free Press, 1970), pp. 251-283.