

แนวความคิดและทฤษฎีในการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี โดยเฉพาะในด้านการค้าระหว่างประเทศของไทย ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไป จากสังคมภาคเกษตรไปสู่สังคมภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ลักษณะหลากหลายทางสังคมจึงเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านผลประโยชน์ แนวความคิด และค่านิยมในการดำเนินชีวิต การเปลี่ยนแปลงการผลิตและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากกว่าเดิม การยอมรับในอำนาจอธิปไตยของประชาชน อีกทั้งสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทย ที่เริ่มเข้าไปผูกพันกับเศรษฐกิจและประชาคมโลก ทำให้เกิดปรากฏการณ์ การรวมกลุ่ม หรือการรวมตัวกันของบุคคล การจัดตั้งกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการรักษา แสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด ผ่านสถาบันทางการเมือง และทางราชการ โดยพยายามมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจหรือการวางนโยบายของสถาบันรัฐ ซึ่งเรียกว่า "กลุ่มผลประโยชน์" (interest group) หรือ "กลุ่มอิทธิพล" (pressure group) โดยกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีการรวมตัวกันในรูปกลุ่มชมรม ที่ไม่เป็นทางการ และสมาคมองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นทางการ โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น สมาคมการค้า (Trade Association) ที่เกิดจากการรวมตัวของผู้ประกอบการธุรกิจการค้าประเภทเดียวกัน อันมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะด้าน (specialised interest group) หรือในรูปของกลุ่มผลประโยชน์สถาบัน เช่น กลุ่มทหารและข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

พัฒนาการขององค์กรผลประโยชน์ การขยายตัวและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากจะเป็นผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแล้ว อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการรวมกลุ่มในภาคเอกชนและในหมู่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบท เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นนโยบายที่จะควบคุมการจัดตั้งและบทบาทของกลุ่มไปในตัวด้วย

อย่างไรก็ดีการรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์เฉพาะของแต่ละกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรเดิม หรือภาคเศรษฐกิจและกลุ่มอาชีพ บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกลุ่ม และมีการเคลื่อนไหวสร้างความกดดันต่อรัฐบาล องค์กรของรัฐ และข้าราชการให้ทำการปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีการบริหารมากขึ้น ขณะเดียวกัน บทบาทของรัฐบาลที่เข้าไปแทรกแซงและควบคุมในทางเศรษฐกิจ ทำให้นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลมีผลกระทบอย่างสูงทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน พยายามรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์เคลื่อนไหวเพื่อรักษาและต่อสู้มิให้นโยบายมาตรการของรัฐบาล และการปฏิบัติงานตามนโยบายและกฎหมายของราชการมีผลกระทบในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของตน ทั้งยังพยายามผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะไปในทางเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนด้วย

ดังนั้น ในการศึกษาถึงอิทธิพลทางการเมืองของชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ [The International Trade Business Club (Shipping)] อันเป็นกลุ่มอาชีพธุรกิจ ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะด้าน (specialised interest group) กลุ่มหนึ่งที่สำคัญในโครงสร้างเศรษฐกิจของสังคมไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับกลุ่ม และบทบาทของกลุ่ม รวมทั้งแนวคิดทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์ (an exchange of interest groups) และทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy making) ดังนี้คือ

แนวความคิดและนักทฤษฎีเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม

นักรัฐศาสตร์ด้านการพัฒนาการทางการเมือง ได้สร้างทฤษฎีต่าง ๆ ขึ้นมาอธิบายถึงลักษณะการรวมกลุ่มและแนวคิดเรื่องกลุ่ม ไว้ดังนี้คือ

1. ทฤษฎี มีทฤษฎีสำคัญที่อธิบายลักษณะการรวมกลุ่มคือ

1.1 ทฤษฎีของกลุ่ม (Group Theory)

เป็นแนวความคิดเรื่องกลุ่มของ Arthur F. Bentley นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ซึ่งถือว่า กลุ่มทางการเมือง คือ มวลมนุษย์ที่มีกิจกรรมทางการเมืองไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ ระบบการเมืองเป็นกระบวนการที่มีกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นตามการตัดสินใจ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมทางสังคม กิจกรรมของมวลมนุษย์นั้น ๆ จะเป็นไปตามการตัดสินใจไปในแนวทางเดียวกัน และมวลมนุษย์ก็คือ กลุ่มการต่อสู้อันหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์แตกต่างกันและขัดแย้งกัน จะเป็นสิ่งที่มากำหนดว่าการตัดสินใจจะเป็นไปในทางใด เพราะกลุ่มทุก ๆ กลุ่มต่างก็พยายามที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อกลุ่มใดมีอิทธิพล กลุ่มนั้นก็จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของชาติได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ดังนั้นการตัดสินใจทางการเมืองจึงมักจะมาจากความขัดแย้งของกลุ่มที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดี¹

ในทางทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์คือ การรวมตัวกันของบุคคลที่มีกิจกรรมและจุดมุ่งหมายร่วมกัน โดยที่แต่ละคนต้องการใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เฉพาะตน (self interest) กลุ่มจึงเกิดขึ้นมาเพื่อเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่งเสมอ ดังที่ Arthur F. Bentley กล่าวว่า "ไม่มีกลุ่มใดจะปราศจากผลประโยชน์"²

1.2 ทฤษฎีของกลุ่มหลากหลาย (Pluralism Theory)

ในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น จะมีกลุ่ม สมาคม และองค์การต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเกิดขึ้นมาหรือมีวิธิตำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยความสมัครใจไม่ได้ถูกบีบบังคับหรือถือกำเนิด

¹กลุ่มที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดีนี้ Arthur F. Bentley เรียกว่า "กลุ่มกึ่งการเมือง" (Semi-political group)

²Arthur F. Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressure. (Illinois, The Principia Press of Illinois, 1949), p. 211.

ขึ้นมาและอยู่ได้ด้วย การอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากรัฐบาล มีการจัดระเบียบ การบริหารงานของกลุ่ม เช่น มีการจัดองค์กรภายในระบบตำแหน่งหน้าที่ มีการประชุมปรึกษาหารือ เปิดรับสมาชิกอย่างเปิดเผย

กลุ่มที่มีอยู่หลากหลายและยึดมั่นในวิธีการเข้าเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ นั้น ปรากฏชัดในประเทศกลุ่มยุโรปตะวันตก อเมริกา โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา มีองค์กรต่าง ๆ นับจำนวนไม่ถ้วน บางองค์กรดำรงอยู่ได้นานนับร้อยปี แต่บางองค์กรก็มีขึ้นชั่วคราวเพียงชั่วระยะเวลาที่ บรรลุเป้าหมายหรือหมดประเด็นที่มีผู้สนใจอยู่เท่านั้น³ จุดประสงค์ขององค์กรต่าง ๆ จึงแตกต่างกันไปตามปัญหาของอาชีพ และความสนใจ

การมีกลุ่มหลากหลายทั้งในด้านจำนวนและชนิด ทำให้บุคคลหนึ่ง ๆ นั้นอาจ เป็นสมาชิกได้หลายกลุ่ม หลายสมาคมในขณะเดียวกันได้ เช่น เป็นสมาชิกสมาคมศิษย์เก่าสถาบัน การศึกษาแห่งหนึ่ง และเป็นสมาชิกสมาคมอาชีพอีกแห่งหนึ่ง รวมทั้งเป็นสมาชิกสมาคมของภูมิภาค เดิมอีกแห่งหนึ่งในเวลาเดียวกัน เป็นต้น การเป็นและมีเพื่อนสมาชิกต่างสมาคมกันย่อมมีความขัดแย้ง เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงด้วยวิธีการประนีประนอม ทำให้ความแตกต่าง ๆ ในเพื่อน มนุษย์ปรากฏขึ้น และลดความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันและกันลง⁴

ทฤษฎีกลุ่มหลากหลายนี้จะสามารถทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองคือ ฝั่งฝ่ายนิติ บัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ หรือระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐแล้ว กลุ่มหลากหลายยังทำให้เกิดการกระจายศูนย์แห่งอำนาจภายในสังคมอีกด้วย ไม่ให้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจต้องตกอยู่ภายใต้

³Robert A Dahl, Pluralist Democracy in the United States, (Chicago : Rand Mc. Nally, 1967); บรรพต วีระสัย และสุชุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2515), หน้า 341-360.

⁴เพ็งอ้าง, หน้าเดียวกัน

บุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ มีจุดแห่งอำนาจเนื่องจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้นจะดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง จึงพยายามคอยถ่วงรั้ง และดุลอำนาจซึ่งกันและกันไว้ ในบางครั้งการต่อรองของกลุ่มกับรัฐบาลอาจกลายเป็นเมตติมหาชนได้ เพราะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นจำนวนมาก ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการต่อรองนั้น จึงไม่ใช่เป็นเพียงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเท่านั้น หากแต่จะเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือสาธารณะประโยชน์ด้วย

นอกจากนั้นการเกิดมีกลุ่มหลากหลายขึ้นในสังคมย่อมทำให้การดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ได้รับบทเรียนแบบประชาธิปไตยด้วยหลายประการ เช่น การที่จะเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ นั้นจะเป็นไปได้โดยเสรี และการเข้าร่วมในกลุ่มสมาชิกย่อมต้องยอมเสียสละลักษณะนิสัยการตามใจตัวเอง รู้จักผ่อนหนักผ่อนเบา อะลุ่มอะหล่วย เพื่อให้เข้ากับกลุ่มของสังคมได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการฝึกการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ (team-work) ความรู้ สำนึกในหน้าที่ ความรับผิดชอบในฐานะสมาชิกของกลุ่ม ทั้งยังร่วมกันตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ตามเหตุผลของที่ประชุมกลุ่ม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ของกลุ่มที่ระบุไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรมิใช่ทำตามคำสั่งหรือความคิดเห็นของผู้นำกลุ่มแต่ฝ่ายเดียว

คุณประโยชน์ของทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) จะมีคุณค่าต่อการศึกษาถึงพฤติกรรมทางการเมืองในเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศด้อยพัฒนา ในส่วนที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่มในสังคม เพราะกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมจะมีความแตกต่างกันและเกิดความขัดแย้งกันในผลประโยชน์หรือแนวความคิดของกลุ่ม ผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญตัวหนึ่งในการตัดสินใจใด ๆ ในทางการเมือง เกิดเป็นคุณประโยชน์ในการวิเคราะห์การตัดสินใจหรือออกคำสั่งในทางการเมืองได้ อันจะสะท้อนถึงความสามารถของกลุ่มที่จะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลในทางการเมืองต่อไป ส่วนทฤษฎีกลุ่มหลากหลายจะมีคุณประโยชน์เชิงพรรณนาถึงการที่สังคมจะต้องมีกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มศาสนา กลุ่มชนวนา ฯลฯ ซึ่งสำคัญต่อระบบการเมืองเป็นอย่างมากและกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่มที่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมในประเทศนั้น ๆ ด้วย

2. แนวความคิดของนักทฤษฎี

แนวความคิดของนักทฤษฎีที่มีมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้คือ⁵

2.1 แนวความคิดของ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes ค.ศ. 1582-1678)

นักปรัชญาสังคมชาวอังกฤษท่านนี้เป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ Leviathan สนับสนุนการปกครองแบบราชาธิปไตย (monarchy) ในช่วงที่ ฮอบส์ มีชีวิตอยู่ คือ ค.ศ. ที่ 17 ของอังกฤษนั้นเป็นช่วงที่กลุ่ม สโมสร และองค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย ฮอบส์เรียกกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ว่า "กลุ่มสังคมย่อย" (lesser commonwealths) เป็นสิ่งที่มีอันตรายต่อรัฐและบทบาทของกลุ่มเป็นเสมือนเบาะที่คั่นกลางระหว่างอำนาจรัฐที่เด็ดขาดกับปัจเจกบุคคลหรือครอบครัว ฮอบส์ มองมนุษย์ในแง่ร้ายและเห็นว่าการแข่งขัน การเห็นแก่ความปลอดภัยส่วนตัวของการมีความไม่สงบทั้งปวงเป็นที่มาของความขัดแย้ง มนุษย์มีชีวิตที่ดีไม่ได้ถ้าอยู่ใน "สภาพธรรมชาติ" (The State of Nature) แต่การอยู่ร่วมกันใน "กลุ่มสังคมใหญ่" (commonwealth) ที่มนุษย์สร้างขึ้นก็ต้องตกอยู่ภายในกรอบการควบคุมของรัฐที่เขาเรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" รัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด จะเป็นผู้ใช้กำลังบีบบังคับโดยอำนาจนี้ได้จากการทำสัญญาของมนุษย์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง ดังนั้นกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาจึงต้องได้รับอนุญาตจากอำนาจอธิปไตยเสียก่อน

การเกิดกลุ่มตามทัศนะของฮอบส์ เป็นไปตามเหตุผลทางปรัชญา (philosophical rational) ของทฤษฎีสัมปทาน (Concession Theory) กล่าวคือ ตามทฤษฎีนี้กลุ่มในสังคมไม่มีสิทธิจะเกิดขึ้นได้ตามสิทธิของตัวเอง รัฐเป็นผู้อนุญาตให้กลุ่มจัดตั้งขึ้นมา โดยกลุ่มต้องขึ้นอยู่ในความควบคุมของรัฐเหมือนดังการให้สัมปทาน กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐมีสิทธิที่จะจำกัดสิทธิ และกิจกรรมของกลุ่ม การให้ตั้งกลุ่มได้จึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการควบคุมทางการเมือง

⁵มนตรี เจตริทธิ์การ. สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม, (2527), หน้า 10-19 (อัดสำเนา)

ภายในประเทศ รัฐมีอำนาจที่จะสร้างกลุ่มหรือทำลายกลุ่มได้เสมอ จากแนวความคิดทฤษฎีสัมปทาน (Concession Theory) ของกลุ่ม สอดคล้องกับการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อกลุ่มในปัจจุบันมาก โดยเฉพาะรัฐเผด็จการหรืออำนาจนิยมทั้งหลาย สำหรับหลักการให้ concession ของรัฐ สอบลี แบ่งกลุ่มออกเป็นสองประเภท คือ

2.1.1 กลุ่มที่เป็นทางการหรือปกติ ซึ่งเป็นประเภทที่ไม่เป็นอันตราย กลุ่มประเภทนี้นอกจากรัฐเองแล้วก็ได้แก่ กลุ่มที่รัฐยอมให้ตั้งขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นกลุ่มการเมือง กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวอื่น ๆ ไม่ใช่การเมืองก็ตาม

2.1.2 กลุ่มไม่เป็นทางการหรือไม่ปกติ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐไม่ได้ห้ามไว้ เป็นกิจจะลักษณะ แต่ต้องไม่เป็นอันตรายต่อรัฐ ส่วนกลุ่มที่เป็นอันตรายต่อรัฐและสังคม นอกจากรัฐจะไม่ให้จัดตั้งขึ้นแล้ว ยังต้องขจัดให้หมดไป เพราะเป็นอันตรายต่อความเป็นระเบียบและความสงบสุขของประเทศ เนื่องจากกลุ่มบางกลุ่มต้องการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงและท้าทายอำนาจ

2.2 แนวความคิดของ ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau ค.ศ. 1712-1778)

รูสโซ นักปรัชญาสังคมชาวฝรั่งเศส ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับกลุ่มว่า กลุ่มเป็นส่วนหนึ่งของสังคม กลุ่มเป็นเจตนารมณ์บางส่วน (partial will) ไม่ใช่เจตนารมณ์ทั่วไป (general will)

สำหรับหลักการของการเกิดกลุ่ม รูสโซ มีทัศนะว่า กลุ่มที่มีประโยชน์ต่อสังคมมีได้ แต่ทั้งนี้ผู้ที่ป็นสมาชิกกลุ่มจะต้องตระหนักว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มจะต้องสามารถประสานกับผลประโยชน์ของสังคมที่เรียกว่า "เจตนารมณ์ทั่วไป" ให้ได้ ส่วนกลุ่มที่ไม่พึงปรารถนา รูสโซ หมายถึง พรรค กลุ่มเฉพาะ หรือกลุ่มวางแผนลับ กลุ่มพวกนี้เป็นอันตรายต่อรัฐ เพราะดำเนินการลับและใช้ความรุนแรงในการแสวงหาผลประโยชน์ คำนี้ถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นใหญ่ หรือแม้กระทั่งกลุ่มที่เกิดขึ้นจากกฎหมายดำเนินการในกรอบของกฎหมายที่อาจมีกิจกรรมและการดำเนินงานซึ่งพร้อมที่จะก่อให้เกิดการบ่อนทำลายเจตนารมณ์ทั่วไปอยู่ ถ้าจำนวนกลุ่มเหล่านี้

ไม่มากพอ จะทำให้เกิดคณาธิปไตย และความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม โดยเฉพาะในทางศาสนา และ เศรษฐกิจ

กลุ่มผลประโยชน์ในทัศนะของรูสโซ เกิดขึ้นโดยมีเหตุผลทางปรัชญา (philosophical rational) คือกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วนั้นจะต้องพยายามให้กลุ่มเหล่านี้ "เสมอภาค" กัน คือ ให้กลุ่มมีจำนวนมาก ๆ เพื่อจะได้ทำให้อิทธิพลของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งลดลง ไม่มีอิทธิพลที่เป็นอันตรายต่อรัฐ และเป็นอุปสรรคต่อการเกิดสังคมมวลชน (mass society)

2.3 แนวความคิดของ เจมส์ เมดิสัน (James Madison ค.ศ. 1751-1835)

เจมส์ เมดิสัน เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญผู้หนึ่งในช่วงที่มีการรณรงค์เพื่อให้มีรัฐธรรมนูญ จัดตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งได้ร่วมมือกันกับอเล็กซานเดอร์ แฮมมิลตัน และ จอห์น เจย์ เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์สนับสนุนความคิดในการจัดตั้งสหพันธ์นี้ ซึ่งต่อมาได้รวมเป็นเล่มชื่อว่า The Federalist Papers บทบาทสำคัญของเมดิสัน ซึ่งมีอิทธิพลในความคิดเรื่อง "กลุ่ม" คือ The Federalist Paper No.10 ซึ่งเขาเขียนโดยใช้นามปากกาว่า Publius ในบทความนี้ เมดิสัน สะท้อนภาพการเกิดกลุ่มที่เขาเรียกว่า "กลุ่มเฉพาะ" (faction) เขามองเห็นการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมเป็นสิ่งธรรมดาที่คนยังมีผลประโยชน์แตกต่างกัน โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ อันนำไปสู่ความแตกต่างในด้านความคิดเห็นและเรื่องอื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ในทัศนะของเมดิสัน เกิดขึ้นจากการมีความคิดเห็น และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การเกิดกลุ่ม (faction) มีลักษณะ เป็นธรรมชาติอันสืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์มีความคิดที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้เกิดทัศนะของมนุษย์แตกต่างกันขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความแตกต่างทางผลประโยชน์ เพราะต่างคนต่างมีเหตุผลในการดำเนินชีวิตของตน โดยมีพื้นฐานอยู่บนความรักตนเองเป็นสำคัญ ดังนั้น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจึงเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะกลุ่มเกิดมาจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของบุคคลในสังคม

เมดิสัน ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า มนุษย์มีความสามารถทางสมองไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้การแสวงหาทรัพย์สินสมบัติและการเป็นเจ้าของทรัพย์สินสมบัติที่ได้มาจึงไม่เท่ากัน จากการมีทรัพย์สินต่างกันเหล่านี้ ก็นำไปสู่การมีอารมณื ความรู้สึก และทัศนคติที่แตกต่างของมนุษย์ ทำให้เกิดเป็นกลุ่มผลประโยชน์และพรรคต่างกันไปด้วย นอกจากนั้นยังได้อธิบายว่า สาเหตุของการมีกลุ่มผลประโยชน์มีอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ ดังจะเห็นได้ในความแตกต่างของทัศนคติที่เกี่ยวกับศาสนา การปกครอง และเรื่องอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม แหล่งที่มาอันสำคัญของการเกิดกลุ่มผลประโยชน์คือ การกระจายทรัพย์สินที่แตกต่างกันไม่เท่าเทียมกันในสังคม ทำให้เกิดการขัดแย้งในหมู่คนที่มีผลประโยชน์ขัดกัน เช่น เจ้าหนี้ยกับลูกหนี้ ระหว่างเจ้าของที่ดิน นักอุตสาหกรรม พ่อค้า นายทุน เป็นต้น เมดิสัน ไม่เชื่อว่าการใช้อำนาจจัดกลุ่มออกไปเป็นผลดี เพราะเท่ากับเป็นการทำลายเสรีภาพและระบอบการปกครองประชาธิปไตย เขาเห็นว่า เพื่อมิให้การดำเนินงานของกลุ่มเป็นอันตรายต่อบุคคลนอกกลุ่มและผลประโยชน์ของส่วนรวม จำเป็นต้องหันมาควบคุมผลเสียดีกว่า และได้เสนอรูปการปกครองแบบสาธารณะ เป็นการป้องกันมิให้กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจโดยเด็ดขาด เมดิสัน จึงเป็นนักทฤษฎีกลุ่มที่เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์จำเป็นต้องมีการมีประชาธิปไตย แต่ต้องคอยควบคุมผลเสียของการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่มเฉพาะ)

จากคำอธิบายข้างต้น เมดิสัน ได้ให้คำนิยามคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" หมายถึง จำนวนพลเมือง ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มเสียงข้างมากหรือข้างน้อยก็ตาม ซึ่งรวมกันและดำเนินการโดยมีแรงกระตุ้นหรืออารมณ์ร่วมกัน หรือผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะเป็นปรปักษ์ต่อสิทธิของพลเมืองคนอื่น ๆ หรือต่อผลประโยชน์ถาวรและร่วมกันของชุมชน

2.4 แนวความคิดของ อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอร์วีย์ (Alexis de Tocqueville ค.ศ. 1805-1859)

ต็อกเกอร์วีย์ เป็นนักเขียนและรัฐบุรุษชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้มีโอกาสไปเยือนสหรัฐอเมริกา ได้ศึกษาและสังเกตสังคมอเมริกันในหลายแง่หลายมุมด้วยกัน และเขียนเป็นหนังสือขึ้นมาชื่อ Democracy in America เขาได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับการเกิดกลุ่มในสังคมอเมริกันไว้หลายประเด็นด้วยกัน และพยายามอธิบายให้เห็นความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่เกิดใน

ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศของเขา และในประเทศอังกฤษ และได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการมีกลุ่ม ตลอดจนวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม ซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นประโยชน์มากในการศึกษาเรื่องกลุ่ม

ต็อคเกอร์วีย์ ได้แบ่งกลุ่มหรือสมาคมออกเป็น 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง เรียกว่า สมาคมทางการเมือง (political associations) และอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า สมาคมประชาชน (civil associations) สมาคมประเภทแรกในปัจจุบันเราอาจเรียกว่า เป็นหน่วยหรือสถาบันการปกครองก็ได้ ส่วนประเภทหลังนั้น ต็อคเกอร์วีย์ ไม่ได้แยกแยะระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ เขาตั้งข้อสังเกตว่า คนอเมริกันทุกวัย ทุกอัตราภาพและแนวความคิด ต่างพากันตั้งสมาคมมิได้หยุดหย่อน โดยมีจุดประสงค์ทางการค้า อุตสาหกรรม ศาสนา ศิลธรรม ทั้งในเรื่องจริงจังและไม่สำคัญ ทั้งที่มีจุดประสงค์ใหญ่และเล็ก โดยเขากล่าวเปรียบเทียบว่า ในการดำเนินงานใหม่ ๆ นั้น ถ้าในฝรั่งเศสจะมีรัฐบาลเป็นหัวแรง ในประเทศอังกฤษจะมีขุนนางในท้องถิ่นเป็นหัวแรง แต่ถ้ากลับมาพิจารณาในอเมริกาแล้ว สมาคมซึ่งเป็นการรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลที่มีความเสมอภาคกันจะเป็นแรงสำคัญ

การที่คนอเมริกันรวมตัวกันตั้งสมาคมนั้นเป็นลักษณะสำคัญหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการเกิดกลุ่มหรือสมาคมในสังคมอเมริกันอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลทางปรัชญา (philosophical rational) ความเสมอภาค เสรีภาพ กล่าวคือ ในสังคมที่มีความเสมอภาคเพิ่มมากขึ้น แต่ละคนจะอ่อนแอไม่สามารถทำงานใหญ่ได้สำเร็จ จะต้องรวมตัวกันเป็นสำคัญ และที่น่าสนใจว่านั่นก็คือ คนอเมริกันได้เรียนรู้ศิลปะของการจัดตั้งสมาคมมาตั้งแต่ยังเยาว์วัย ต็อคเกอร์วีย์ กล่าวว่า คนอเมริกันจะหันไปพึ่งรัฐบาลเป็นหนทางสุดท้าย เมื่อจำเป็นจริง ๆ การดำเนินงานของกลุ่มในสังคมประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีสิทธิ เสรีภาพในการชุมนุมในการสื่อสารด้วย เพราะฉะนั้นหนังสือพิมพ์กับสมาคมจึงต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แต่สมาคมจะสำคัญกว่าหนังสือพิมพ์ในแง่ที่ว่าสามารถแสดงความคิดเห็นออกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ดีกว่า ผู้อ่านหนังสือพิมพ์ที่ไม่ได้รวมตัวกัน

จุดสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง ต็อคเกอร์วีย์ ได้สะท้อนภาพการดำรงอยู่ของสมาคมการเมืองมีความสำคัญต่อสมาคมสังคมมาก ถ้าหากรัฐพยายามจำกัด เสรีภาพ มิให้สมาคม

ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง สมาคมประเภทที่ไม่ใช่การเมืองก็จะเติบโตขึ้นยาก และผู้จัดตั้งเองก็ไม่รู้ว่า เมื่อไรกิจกรรมจึงถูกเรียกว่า การเมือง หรือว่าไม่ใช่การเมือง อย่างไรก็ตาม ต็อคเกอร์รี่ เห็นว่า สมาคมบางชนิดที่เป็นอันตรายต่อรัฐก็ต้องไม่ให้มีขึ้นมาเหมือนกัน การจำกัดในการจัดตั้งสมาคมหรือกลุ่มจึงจำเป็นต้องมี หากแต่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมหรือกลุ่มมากเกินไปเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ต็อคเกอร์รี่ ได้อธิบายว่า การเกิดกลุ่มหรือสมาคม เป็นเครื่องหมายแสดงถึงสังคมมีวัฒนธรรมเป็นประชาธิปไตย กลุ่มหรือสมาคมเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเสมอภาค สิทธิ และเสรีภาพของสังคมนั้น ๆ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า สังคมมีความเสมอภาค จะทำให้คนในสังคมต้องรวมตัวกันทำงานใหญ่เพื่อส่วนรวม การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมมิได้เฉพาะสมาคมที่เป็นอันตรายต่อสังคมเท่านั้น แต่ถ้าจำกัดมากเกินไปก็จะเป็นอันตรายต่อการมีสังคมที่มีวัฒนธรรม การที่สังคมอเมริกันมีการจัดตั้งสมาคมหรือกลุ่ม มีการเกิดกลุ่มหรือสมาคมมาก็เพราะสังคมอเมริกามีความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพสูงและอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ คนอเมริกันได้เรียนรู้ และพัฒนาศิลปะของการรวมตัวกันเป็นเครื่องมือของการต่อสู้ โดยวิธีสันติ เพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของคนเสียงข้างน้อย ความคิดที่สำคัญของ ต็อคเกอร์รี่ คือ การเกิดกลุ่มหรือสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่มีใช้คนทุกชาติจะมีวัฒนธรรมในการรวมกลุ่มที่เท่าเทียมกันเนื่องจากในสังคมโครงสร้าง และอำนาจทางการเมืองบางอย่างอาจทำให้รัฐมีอำนาจและบทบาทมาก หรือมีบุคคลที่เป็นใหญ่เป็นโตสามารถทำหน้าที่แทนสมาคมหรือกลุ่มเสียหมดได้

2.5 แนวความคิดของ โรเบิร์ต ซอลส์เบอรี (Robert Salisbury)

โรเบิร์ต ซอลส์เบอรี เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ได้พัฒนาทฤษฎี "กลุ่มแลกเปลี่ยนผลประโยชน์" (Exchange of Interest Groups) ขึ้นเพื่ออธิบายการรวมกลุ่มอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น โดยมีความคิดว่า กลุ่มที่เกิดจากการสอดคล้องต้องกันทางผลประโยชน์ระหว่างผู้ริ่เริ่มจัดตั้งกลุ่ม (group organizer) กับผู้เป็นสมาชิกกลุ่ม กล่าวอีกนัยหนึ่ง กลุ่มเกิดขึ้นมาเพราะมีผู้นำซึ่งเรียกว่า ผู้ก่อตั้ง (entrepreneur organizer) ที่ชักชวนให้คนเข้าร่วม โดยมีผลประโยชน์เป็นแรงจูงใจผลประโยชน์ดังกล่าวนี้แบ่งออกเป็น 3 ชนิดคือ

2.5.1 ผลประโยชน์ทางวัตถุ (material) เช่น งาน เงิน ภาษี

2.5.2 ผลประโยชน์ด้านความรู้สึกและสังคม (solidarity) เช่น
การเรียนรู้ทางสังคม มิตรภาพในกลุ่ม

2.5.3 ผลประโยชน์ด้านอุดมการณ์ (purposive) คือได้รับการพึงพอใจ
และผูกพันในด้านอุดมการณ์

ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนมีรากเกิดมาจากทฤษฎีการเพิ่มขยาย และทฤษฎี
ดุลยภาพ (Theory of Proliferation on Equilibrium) กล่าวคือ

ทฤษฎีการเพิ่มขยาย อธิบายว่า กลุ่มเป็นผลมาจากกระบวนการของการมี
ความแตกต่างกันทางสังคม ซึ่งเชื่อมโยงกัน การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทำให้หน้าที่ของ
ประชาชนมีลักษณะ เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น มีบทบาททางสังคมเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ของแต่ละ
กลุ่มหน้าที่ บทบาททางสังคม จึงนำไปสู่จุดมุ่งหมายทางสังคมที่แตกต่างกัน สมมติฐานที่สำคัญของ
ทฤษฎีการเพิ่มขยายอยู่บนพื้นฐานที่ว่า กลุ่มเป็นผลผลิตของความแตกต่างทางผลประโยชน์หรือคุณค่า
ทางสังคม และถ้าเวลานั้นความแตกต่างทางสังคมยิ่งปรากฏมากขึ้นก็ยิ่งไปเพิ่มกลุ่มเฉพาะ เจาะจง
ในวงการเศรษฐกิจและการเมืองยิ่งขึ้น เสมือนขบวนการแตกตัวทางสังคม ซึ่งเป็นขบวนการที่ค่านิยม
ถึงทำให้เปลี่ยนแปลง เราจึงสามารถพหาคำอธิบายสำหรับการสร้างกลุ่มได้บนรากฐานของ
ความแตกต่างเฉพาะอย่าง⁶

นอกจากนี้ ทฤษฎีดุลยภาพได้อธิบายการเกิดกลุ่มในลักษณะการเสียดุลทาง
สังคม ซึ่งแทนที่จะอธิบายในทำนองเกี่ยวกับทฤษฎีการเพิ่มขยาย ทฤษฎีดุลยภาพ ก็อธิบายโดยใช้
สาเหตุเดียวกัน แต่การวิเคราะห์กลับวิเคราะห์ในเชิงซับซ้อนกว่าระดับหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อสังคมมี
ลักษณะแตกต่างกันมากขึ้น ดุลยภาพระหว่างกลุ่มทางสังคมดั้งเดิมก็เริ่มเสียไป อันเป็นผลมาจาก

⁶Robert H. Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups"
Midwest Journal of Political Science 3 February, 1969 p. 3-4.

ปัจจัยหลายประการ เป็นต้นว่า การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าขึ้น เกิดสงครามการเปลี่ยนแปลงในระบบการขนส่งและการสื่อสาร นอกจากนี้อาจเกิดจากกระบวนการทางสังคมในระดับมหภาค เช่น ขบวนการทางประชาชน ความปั่นป่วนในวงการธุรกิจ และการเปลี่ยนแปลงให้เป็นอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มขึ้น เพื่อทำให้เกิดดุลยภาพอย่างเต็ม⁷ หรือเพื่อการต่อรองที่เป็นธรรมมากขึ้น

แม้ว่า ซอลส์เบอรี จะเน้นการเกิดกลุ่มในลักษณะการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ก่อตั้งกับสมาชิกของกลุ่ม แต่ก็ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการขัดแย้งเป็นรากเหง้าแห่งการก่อให้เกิดการสร้างกลุ่ม ส่วนสาเหตุของความขัดแย้งนั้นอาจเป็นเรื่องของการเพิ่มขยายมากเกินไป หรือเสียดุลยภาพของการแตกต่างทางผลประโยชน์ หน้าที่ หรือบทบาท และคุณค่าทางสังคม⁸

ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) และกลุ่มอิทธิพล (pressure group)

จากแนวความคิดและนักทฤษฎีเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม สรุปได้ว่า บุคคลมักจะรวมกลุ่มกันเพื่อเป้าหมายและผลประโยชน์ตรงกัน ที่เรียกกันว่า "กลุ่มผลประโยชน์" (interest group) และจะเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้เกิดผลเป็นไปตามที่กลุ่มต้องการ ที่เรียกกันว่า "กลุ่มอิทธิพล" (pressure group) การใช้สองคำนี้จึงค่อนข้างสับสน เพราะต่างก็มีความเกี่ยวข้องกัน และบางครั้งเป็นศัพท์ทางการเมืองที่อาจใช้แทนในความหมายเดียวกัน ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการมองของแต่ละคน

⁷Ibid, p. 5.

⁸มนตรี เจนวิทย์การ "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย" วารสาร ธรรมศาสตร์ 3 กุมภาพันธ์ 2517 หน้า 65.

ดังกล่าวแล้วว่าบุคคลผู้ริเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางการเมือง (political group) นี้คือ นักรัฐศาสตร์ ชาวอเมริกัน ชื่อ Arthur F. Bentley จากนั้นนักรัฐศาสตร์สมัยใหม่ก็เริ่มวิพากษ์วิจารณ์แนวความคิดของ Bentley จนกระทั่งขยายวงกว้างแพร่หลายไป ในที่สุด เมื่อนักวิชาการให้ความสนใจกับการรวมกลุ่มในทางการเมืองมากขึ้นเอง จึงมีส่วนในการให้ความหมายและการเรียกชื่อแตกต่างกัน บางท่านก็เรียกว่า "กลุ่มอิทธิพล" (pressure group) หรือบ้างก็เรียกว่า "กลุ่มผลประโยชน์" (interest groups)

นิยามความหมายและทฤษฎี

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest group)

ในทางสังคมศาสตร์ ถือกันว่ากลุ่มหมายถึงองค์การที่มนุษย์มารวมตัวกัน โดยมีความสัมพันธ์ร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล ดังนั้นกลุ่มจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชน⁹

อาร์เธอร์. เอฟ. เบนท์ลีย์ (Arthur F. Bentley) ผู้ริเริ่มแนวความคิดเรื่องกลุ่มทางการเมืองได้ให้ความหมายไว้ว่า กลุ่มคือ มวลชนมนุษย์ที่มารวมกันเพราะมีกิจการที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน และปัจเจกชนแต่ละคน จะใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ในทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ กลุ่มทุกกลุ่มจะมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย กลุ่มกับผลประโยชน์จึงเป็นของคู่กัน¹⁰

เดวิด บี. ทรูแมน (David B. Truman) ได้อธิบายความหมายของ "กลุ่มผลประโยชน์" ว่า คือ กลุ่มที่มีทัศนคติของปัจเจกชนร่วมกัน (shared attitude) ร่วมกันจัดตั้งขึ้น

⁹Dorwin Cart-Wright and Alwin Zender, (eds.) Group Dynamics, (Illinois : Row, Peterson Company, 1953) P. 20.

¹⁰Arthur F. Bentley, 1949 อ้างแล้ว PP. 200-222.

และมีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคมและ เมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันใดก็ตามหรือแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางโดยผ่านกระบวนการเมือง กลุ่มนั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง¹¹ และกลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นตามความสลับซับซ้อนของสังคม (social complexity) โดยเฉพาะการขยายตัวของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างหลากหลายมากขึ้นจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นและมีบทบาทสำคัญยิ่งขึ้น¹²

เอส. อี. ไฟเนอร์ (S. E. Finer) ได้ขยายความเพิ่มว่า "กลุ่มผลประโยชน์" หมายถึง กลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ¹³

เกรแฮม วู้ดตัน (Graham Wootton) ได้อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า "กลุ่มผลประโยชน์" คือ กลุ่มทุกกลุ่มหรือองค์กรทุกองค์กรที่แสวงหาอิทธิพลหรือนโยบายสาธารณะ (public policy) ตามวิถีทางที่กำหนดในขณะ เดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ

กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มของผู้ร่วมทัศนะที่ทำการเรียกร้องข้อเสนอของตนโดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มดังกล่าวจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

¹¹David B. Truman, The Government Process : Political Interests and Public Opinion, (New York : Alfred A. Knopf, 1955), P. 37.

¹²David B. Truman, The Governmental Process, (New York : Alfred A. Knopf, 1971). P. 57.

¹³S.E. Finer, "Interest Groups and the Political Progress in Great Britain." in H.W. Ehrmann (ed.) Interest on Four Continents. Pittsburgh Press, 1958. P. 237.

(political interest group) เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทหรือกิจการในระดับการเมือง กลุ่มนี้ก็จะถูกเรียกว่า "กลุ่มอิทธิพล" (pressure group) ฉะนั้นคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" จึงใช้สลับเปลี่ยนกับกลุ่มอิทธิพลได้¹⁴

นอกจากนี้การแข่งขันและขัดแย้งกันเรื่องผลประโยชน์ยังทำให้บุคคลในทุกสาขาอาชีพ เช่น นักธุรกิจ เกษตรกร หรือผู้ใช้แรงงาน มีการรวมกลุ่มกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกลุ่มเหล่านี้มักเรียกกันว่า "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ" เพราะมีเป้าหมายสำคัญคือการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยการพยายามเข้าถึง (access) กระบวนการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาล และการเข้าร่วมกลุ่มผลประโยชน์ยังเกิดจากแรงจูงใจที่ Mancur Olson เรียกว่า ผลประโยชน์เฉพาะ (selective benefits) คือ การได้รับบริการหรือสิทธิพิเศษต่าง ๆ จากการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะนี้จะถูกแบ่งให้สมาชิกอย่างคุ่มค่าหรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม กลุ่มที่มีขนาดเล็กสมาชิกจะได้รับผลประโยชน์ในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มขนาดใหญ่ เช่น พ่อค้า นักธุรกิจจะได้รับผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มมากกว่าชาวไร่ชาวนาซึ่งมีจำนวนมากและกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ แนวความคิดเรื่องแรงจูงใจในการรวมกลุ่มตามทัศนะของ Olson เป็นตัวแบบเชิงเหตุผล (rational model) ที่อธิบายว่า บุคคลจะคำนึงถึงจุดที่ได้รับผลประโยชน์คุ่มค่าที่สุด (optimal provision of interest) เมื่อเทียบกับต้นทุนที่เสียไปจึงจะตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่ม¹⁵

ความเห็นของ Olson นั้นตรงกับทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจในการรวมกลุ่มของ Robert Salisbury ที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่ามี 3 ประเภทคือ material, solidarity, purposive และ Salisbury เห็นว่ากลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจจะเป็นกลุ่มที่

¹⁴Graham Wooton, Interest Group, (Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1978) P. 1-2.

¹⁵Mancur Olson, The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. (Cambridge, Massachusetta : Harvard University Press, 1965), p. 133.

เห็นผลประโยชน์ด้านวัตถุและอุดมการณ์ควบคู่กันไป¹⁶ กลุ่มที่รวมตัวกันด้วยอุดมการณ์อย่างเดียวมักไม่ค่อนมันคง Olson และ Salisbury เห็นตรงกันว่า กลุ่มผลประโยชน์ประเภทสมาคมการค้า เป็นกลุ่มที่มีความมั่นคงและจงใจให้คนเข้าร่วมมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็เป็นกลุ่มที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สูงกว่ากลุ่มประเภทอื่น ๆ¹⁷

2. กลุ่มอิทธิพล (pressure group)

ความหมายของ "กลุ่มอิทธิพล" ในหนังสือ International Encyclopedia of the Social Science หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์หลาย ๆ กลุ่ม (interest groups) โดยให้ความหมายว่า "เป็นการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่าง ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป หรืออาจเฉพาะเจาะจงของกลุ่มและภายใต้การเข้าร่วมกลุ่มกันนี้ ก็เพื่อให้มีอิทธิพล (influence) ต่อนโยบายสาธารณะ (public policy)¹⁸

¹⁶Robert Salisbury, "An Exchange Theory of Interest Groups" Midwest Journal of Political Science. (February, 1969) P.1-32 in Norman J. Ornstein and Shirly Elder. Interest Groups, Lobbying and Policy Making. (Washington D.C. : Congressional Quarterly Press. 1978) P. 19.

¹⁷Mancur Olson, The Logic of Collective Action, P. 145., and Robert Salisbury, Ibid., P. 19.

¹⁸International Encyclopedia of the Social Sciences. (New-York : The Macmillan, 1968. Volume 7), P. 486.

เอ็น. ซี. ฮันท์ (N. C. Hunt) ให้ความหมายว่า กลุ่มอิทธิพล คือ องค์การใด ๆ ที่พยายามมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ต้องการจะรับผิดชอบด้วยตนเอง หรือมิได้ต้องการแสวงหาความรับผิดชอบในการบริหารงานราชการโดยตรง¹⁹

มอริส ดูแวนแยร์ (Maurice Duverger) นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสมองว่ากลุ่มอิทธิพลนั้นไม่มีบทบาทในการมุ่งแสวงหาอำนาจทางการเมืองโดยตรง กล่าวคือ แม้กลุ่มอิทธิพลจะมีอิทธิพลต่อศูนย์ของอำนาจทางการเมือง แต่ก็อยู่ภายนอกของศูนย์แห่งอำนาจ ความพยายามของกลุ่มอิทธิพลอยู่ที่พยายามโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจโดยมิได้พยายามเสนอคนของกลุ่มขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ กลุ่มอิทธิพลมิใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมทางการเมืองก็มิใช่กิจกรรมที่สำคัญที่สุด คือ กลุ่มใด ๆ แม้ว่าจะห่างไกลจากการเมือง แต่ก็อาจกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลได้เหมือนกันในบางครั้ง²⁰

สังข์ พัดโนทัย ได้ให้นิยามว่า "กลุ่มอิทธิพล" หมายถึง กลุ่มบุคคล ผู้ทรงอิทธิพล ซึ่งมีได้สิ่งกีดพรรคการเมืองใด ๆ และใช้อิทธิพลนั้นดำเนินการโฆษณาชักจูงหรือดำเนินการอย่างอื่น เพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม²¹

แสวง รัตนมงคลมาศ พิจารณาว่า กลุ่มอิทธิพลนั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการคือ

¹⁹Gabrial A. Almond, Comparative Politics Today. (Canada : Little, Brown, 1974), P. 74 อ้าง N.C. Hunt, "Pressure Group in the U.S.A." Occidente, 12, (1956), P. 114.

²⁰Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Group, translated by Robert Wagoner (Sheffield : Nelson's University Paperback, 1972) P. 101-102.

²¹สังข์ พัดโนทัย, ปทานุกรมศัพท์ทางการเมืองอังกฤษ-ไทย (พระนคร) P. 752.

1. เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมกันในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น
2. โดยเจตนาของการรวมกลุ่มก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษามลประโยชน์ของตน โดยมิใช่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด และ
3. เจตนาของการรวมกลุ่มนี้ยังพาดพิงไปถึงเรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน²²

สมพงษ์ ชูมาก ชี้แจงว่า กลุ่มอิทธิพล หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา) กลุ่มข้าราชการ สมาคม และขบวนการต่าง ๆ (เช่น สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี) รวมทั้งหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ทางการเมือง

และกลุ่มอิทธิพลในประเทศประชาธิปไตยจะมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองเกือบจะเท่าพรรคการเมือง คือ แม้กลุ่มอิทธิพลมิได้มีบทบาทโดยตรงในการเข้ามาหรือมาใช้อำนาจทางการเมือง กลุ่มอิทธิพลจะมีบทบาทในการบีบบังคับต่อฝ่ายอำนาจบ้านเมืองด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่มิใช่เข้าไปกุมอำนาจด้วยตนเอง อาจมีข้อยกเว้นบ้าง คือมีกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่มมีผู้แทนของตนเองอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรและในรัฐบาลเหมือนกัน²³

²²แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้าง และทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง," ใน สัตว์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (บรรณาธิการ). (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514) หน้า 213.

²³สมพงษ์ ชูมาก "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร" รัฐศาสตร์นิเทศ กรกฎาคม-กันยายน 2517 หน้า 17-18.

ดังนั้น เมื่อเราพิจารณาคำจำกัดความต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว เราจะได้ความหมายของคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" ว่า หมายถึง กลุ่มหรือองค์การหรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกชนที่มีผลประโยชน์ หรือแนวทัศนคติในแนวกว้าง ๆ ทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกันมารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ อย่างมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยทางอ้อม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน

และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงความหมายระหว่างคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" และ "กลุ่มอิทธิพล" แล้วจะพบว่ากลุ่มในลักษณะทั้งสองประเภทนี้มีความคล้ายคลึงกันมาก จะต่างกันที่ "กลุ่มอิทธิพล" นั้นนอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้วยังคำนึงถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวม และมีบทบาทในการสร้าง "อิทธิพล" ต่อรองกับรัฐบาลและกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย ดังนั้น "กลุ่มผลประโยชน์" บางกลุ่มก็อาจจะเป็น "กลุ่มอิทธิพล" เมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า กลุ่มอิทธิพลทุก ๆ กลุ่ม จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพราะมีกลุ่มบางกลุ่มที่มีอิทธิพลแต่ไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นของกลุ่มแต่อย่างใด เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น คำว่า "กลุ่มอิทธิพล" และ "กลุ่มผลประโยชน์" จึงเป็นศัพท์ทางการเมืองที่อาจทดแทนกันได้ แต่นักรัฐศาสตร์ชื่อ เดวิด บี. ทรูแมน (David B. Truman) ได้ใช้คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" เพราะเห็นว่า คำว่า "กลุ่มอิทธิพล" เป็นคำที่แสดงถึงอารมณ์และเกิดอคติได้²⁴ ตรงกันข้ามกับนักรัฐศาสตร์อย่าง วี. โอ. คีย์ (V.O. Key) ที่เห็นว่า คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" ไม่จำเป็นต้องมีการจัดหน่วยงานอย่างเป็นทางการก็ได้ และคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" ก็ไม่ได้แสดงถึงความวุ่นวายอย่างที่บางคนเข้าใจ แต่กลับแสดงถึง "น้ำหนัก" หรือ "อิทธิพล" ไปทางการเมืองได้ดีกว่า²⁵ อย่างไรก็ตาม ดร.บรรพต วีระสัย นักวิชาการของไทยผู้หนึ่ง

²⁴David B. Truman, "Group and Society." in George S. Nasanannat and Vernon Martin (eds.) The American Political System. (New York : Charles Scribner's Sons, 1971), P. 281-292.

²⁵V. O. Key. Jr. Politics, Parties, and Pressure Groups (New York : Thomas Y. Growell, 3rd edition, 1955.

ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การแปลคำว่า "pressure group" ว่า "กลุ่มอิทธิพล" อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิด น่าจะใช้ว่า "กลุ่มผลักดัน" มากกว่า²⁶

จากคำจำกัดความหรือการให้ความหมายของ Maurice Duverger ที่กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "...กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงกับการแสวงหาอำนาจทางการเมือง..." และมาพิจารณาของ ลังซ์ พัทธโนทัย ที่ว่า "บุคคลผู้ทรงอิทธิพล...และใช้อิทธิพลนั้นดำเนินการโฆษณาชักจูง...เพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์ของกลุ่ม" พิจารณาอย่างผิวเผินอาจจะเห็นว่า คำจำกัดความทั้งสองแบบนี้มีลักษณะขัดกันอยู่ แต่ถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วคำจำกัดความทั้ง 2 ท่านนี้จะมีความหมายเดียวกัน นั่นคือ กลุ่มผลประโยชน์มิได้หมายถึงกลุ่มที่พยายามแสวงหาอำนาจมาให้แก่กลุ่มเอง เพียงแต่พยายามที่จะโน้มน้าวอำนาจที่มีอยู่ หรือนโยบายสาธารณะที่เอื้ออำนวยหรือเป็นประโยชน์แก่กลุ่มนั่นเอง หากกลุ่มผลประโยชน์ดึงเอาอำนาจในสังคมมาเป็นของกลุ่มโดยตรงแล้ว กลุ่มผลประโยชน์จะสลายสภาพของตนเองและอาจกลายเป็นองค์กรในทางการเมืองรูปอื่น เช่น พรรคการเมือง หรือไม่ก็กลายเป็นรัฐบาลไปเลยในที่สุด และนี่เองเป็นเส้นขีดแบ่งแยกว่าอะไรคือพรรคการเมือง และอะไรคือกลุ่มผลประโยชน์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งนี้กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นองค์การที่คาบเส้นระหว่างระบบสังคมและระบบการเมือง (at the boundary between the social system and the political system) นั่นเอง²⁷

ดังนั้นจากการพิจารณาคำจำกัดความและความหมายต่าง ๆ ของนักรัฐศาสตร์ทั้งหลาย จึงพอสรุปได้ว่า "กลุ่มผลประโยชน์" เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อเป้าหมายและผลประโยชน์ตรงกัน เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ตั้งข้อเรียกร้อง และเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดผลเป็นไปตามที่กลุ่มต้องการ กลุ่มผลประโยชน์นั้นก็เปลี่ยนไป กลายเป็น "กลุ่มอิทธิพล" ทันที ซึ่งก็คือ กลุ่มเดิม

²⁶ดร.บรรพต วีระสัย และ สุขุม นวลสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2519) หน้า 358.

²⁷ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล "แนวทฤษฎีในการรวมกลุ่มในสังคมไทย และ "กลุ่มอิทธิพล", วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 3 หน้า 136.

นั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงขอใช้คำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" ในทุกที่ตลอดไป และขอให้เข้าใจความหมายของคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" หรือ "กลุ่มอิทธิพล" ในที่นี้ด้วยว่า คือ กลุ่มเดียวกัน มีความหมายเหมือนกัน

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันสองท่าน คือ กาเบรียล เอ. อัลมอนด์ (Gabriel A. Almond) และ จี. บิงแฮม เพาเวล จูเนียร์ (G. Bingham Powell, Jr.) ได้ให้นิยามกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไว้ว่า เป็นโครงสร้างหลาย ๆ อย่างที่ทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์ ด้วยวิธีการต่าง ๆ กัน นั่นคือ กลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และโดยมีความสำนึกอยู่ไม่มากก็น้อยว่า เขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวกันอยู่ อัลมอนด์ และ เพาเวล จึงได้แบ่งแยกกลุ่มผลประโยชน์เป็น 4 ประเภทด้วยกัน²⁸ ทั้งนี้โดยคำนึงไว้ว่า ปัจเจกบุคคลก็อาจเป็นผู้แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของเขาเองแต่เพียงลำพังก็ได้ (self representation) ที่ต้องกล่าวเช่นนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่า "กลุ่มผลประโยชน์" ตามนิยามนี้ อาจมีลักษณะจัดตั้ง (Organized) หรือไม่จัดตั้งก็ได้ กลุ่มผลประโยชน์ 2 ประเภทแรกจะเป็นประเภทที่มีการจัดตั้งในระดับต่ำ ส่วน 2 ประเภทหลังมีการจัดตั้งในระดับสูง

1. กลุ่มผลประโยชน์ชั่วคราว (anomic interest groups)

เป็นกลุ่มที่รวมกันขึ้นโดยปราศจากเป้าหมายระยะยาว มีพฤติกรรมที่คาดหมายทิศทางได้ยาก ขาดความต่อเนื่อง มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มชั่วคราว บางครั้งอาจจะมีการจัดระเบียบในกลุ่มบ้าง แต่ไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรแต่อย่างใด กลุ่มประเภทนี้มิได้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ทางการเมืองอย่างแท้จริง การจะคาดหมายหรือควบคุมพฤติกรรมจากการรวมกลุ่ม

²⁸Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : Developmental Approach, 4th Printing, (Boston : Little Brown, 1966), PP. 74-79.

ให้เป็นประโยชน์หาได้ยาก ตัวอย่างของกลุ่มนี้ได้แก่ กลุ่มฝูงชน (mob) ในเหตุการณ์จู่โจมวายเป็นทั่ว ๆ ไป

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่เป็นสมาคมหรือไม่มีการจัดตั้ง (non associational interest groups)

คล้ายกับ anomie group แต่มีการจัดองค์การดีกว่า มีกิจกรรมเป็นครั้งคราว พบมากในสังคมที่ล้าหลังอาศัยความผูกพันในเผ่าพันธุ์ ตระกูล เป็นที่ยึดเหนี่ยวโดยมีหัวหน้าเป็นผู้บงการ เช่น กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ เป็นต้น ขาดการจัดองค์การและขาดความชำนาญเฉพาะอย่างหรือจะมีก็น้อยมาก กลุ่มประเภทนี้มีในสังคมอุตสาหกรรมก็ยิ่งปรากฏ แต่ถูกจำกัดอิทธิพลจากกลุ่มที่มีการจัดองค์การที่ดีกว่าจนอ่อนกำลังไป หรือเมื่อกำลังมากขึ้น ด้วยผลประโยชน์ที่ต่อเนื่องกัน ในไม่ช้าก็จะพัฒนาการจัดองค์การโครงสร้างจนเป็นกลุ่มประเภท 3 และ 4 ไป

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institutional interest groups)

คือกลุ่มที่เป็นผลจากการวิวัฒนาการของกลุ่มในสองประเภทแรก เพราะมีการจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จนกลายเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการ (formal organizations) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองหรือสังคมมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไม่ว่ากลุ่มในลักษณะนี้จะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ ผลประโยชน์นั้นอาจเป็นเรื่องส่วนตัวหรือของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมมากกว่าที่จะเป็นประโยชน์ของส่วนรวม มีความแข็งแกร่งในสังคมพอสมควร เพราะมีการจัดระเบียบ เช่น กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน พรรคการเมืองอาจจัดตั้งขึ้นโดยมีรากฐานจากกลุ่มชนิดนี้ก็ได้

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการหรือกลุ่มสมาคม (associational interest groups)

"ทางการ" ในที่นี้ หมายถึงมีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอน ไม่ได้หมายความถึงที่เป็น "ทางราชการ" เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นปากเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่ง

กลุ่มใดโดยเฉพาะ (คือมี specialized interest articulation function) กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีกำลังมากกว่าสามกลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีกำลังการเงินเข้มแข็งที่สุด เพราะมีรากฐานที่กลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพ ซึ่งมักจะถูกกระทบอย่างทันทีและโดยตรงจากนโยบาย และการกระทำของรัฐบาล กลุ่มนี้มีคณะกรรมการหรือผู้ดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา มีเป้าหมายและจุดประสงค์ที่แน่นอนชัดเจน กลุ่มประเภทนี้ได้แก่ สหภาพแรงงาน สมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กลุ่มเกษตร สมาคมวิชาชีพ เช่น แพทย์ ทนายความ ครู เป็นต้น

สำหรับนักรัฐศาสตร์ไทย สมพงษ์ ชูมาก ได้แบ่งแยกกลุ่มผลประโยชน์เป็น 2 ประเภทคือ²⁹

1. กลุ่มมวลชน เป็นกลุ่มที่พยายามรวบรวมสมาชิกจากประชาชนทั่วไป การเริ่มต้นได้รับการพัฒนาในสหพันธ์กรรมกรพร้อม ๆ กับพรรคสังคมนิยม ฉะนั้นการพัฒนาของชนชั้นกรรมกรมาจากกลุ่มชนจำนวนมาก เป็นพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลต่อมา เช่น องค์การชาวลาว ไร้ ชาวนา และองค์การของชนชั้นกลางอื่น ๆ ได้เลียนแบบ ต่อจากนั้นก็มีการพัฒนาต่าง ๆ เช่น กลุ่มคนหนุ่ม กลุ่มสตรี กลุ่มนักศึกษา กลุ่มทหารผ่านศึก เป็นต้น ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะพัฒนาองค์การมวลชนทุกประเภทสังคม เช่นเดียวกับพรรคการเมือง แต่มีจุดประสงค์เฉพาะ เช่นเดียวกับการลดอาวุธ และการต่อต้านการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ (ขบวนการเพื่อสันติ) การต่อต้านลัทธิชาตินิยม เป็นต้น กลุ่มดังกล่าวนี้เป็นการรวบรวมบุคคลที่ไม่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่เป็นพวกที่รู้สึกว่าคุณเองก็มีส่วนรับผิดชอบต่อปัญหาทางการเมืองบางอย่างเหมือนกัน

สำหรับประเทศคอมมิวนิสต์ในเอเชีย เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และเวียดนามเหนือ จะมีกลุ่มผลประโยชน์พร้อมไปกับระบบพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมพลเมืองให้เข้ามาเป็นพรรคการเมืองอย่างเต็มที่ โดยที่ประชาชนแต่ละคนจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกในองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาเชื่อมโยงกันทั่วประเทศ เช่น สหพันธ์องค์การป้องกันผลประโยชน์ในย่านต่าง ๆ ขององค์การคนหนุ่ม สมาคมสตรี เป็นต้น สายการบังคับบัญชาที่ขนานกันในพรรค และในสหพันธ์สามารถทำให้พรรคควบคุม และอบรมสมาชิกของตนได้ง่ายและกว้างขวาง

²⁹สมพงษ์ ชูมาก, รัฐศาสตร์นิเทศ อ่างแล้ว หน้า 31.

กลุ่มใดโดยเฉพาะ (คือมี specialized interest articulation function) กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีกำลังมากกว่าสามกลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีกำลังการเงินเข้มแข็งที่สุด เพราะมีรากฐานที่กลุ่มอาชีพหรือวิชาชีพ ซึ่งมักจะถูกกระทบอย่างทันทีและโดยตรงจากนโยบาย และการกระทำของรัฐบาล กลุ่มนี้มีคณะกรรมการหรือผู้ดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา มีเป้าหมายและจุดประสงค์ที่แน่นอนชัดเจน กลุ่มประเภทนี้ได้แก่ สหภาพแรงงาน สมาคมผู้ประกอบการอุตสาหกรรม กลุ่มเกษตรกร สมาคมวิชาชีพ เช่น แพทย์ ทนายความ ครู เป็นต้น

สำหรับนักรัฐศาสตร์ไทย สมพงษ์ ชูมาก ได้แบ่งแยกกลุ่มผลประโยชน์เป็น 2 ประเภทคือ²⁹

1. กลุ่มมวลชน เป็นกลุ่มที่พยายามรวบรวมสมาชิกจากประชาชนทั่วไป การเริ่มต้นได้รับการพัฒนาในสหพันธกรรมกรหรือม ๗ กับพรรคสังคมนิยม ฉะนั้นการพัฒนาของชนชั้นกรรมกรมาจากกลุ่มชนจำนวนมาก เป็นพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลต่อมา เช่น องค์การชาวลาว ไชยนา และองค์การของชนชั้นกลางอื่น ๆ ได้เปลี่ยนแปลง ต่อจากนั้นก็มีการเฉพาะต่าง ๆ เช่น กลุ่มคนหนุ่ม กลุ่มสตรี กลุ่มนักศึกษา กลุ่มทหารผ่านศึก เป็นต้น ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะพัฒนาองค์การมวลชนทุกประเภทสังคม เช่นเดียวกับพรรคการเมือง แต่มีจุดประสงค์เฉพาะ เช่น เดียวกับการลดอาวุธ และการต่อต้านการทดลองระเบิดนิวเคลียร์ (ขบวนการเพื่อสันติ) การต่อต้านลัทธิชาตินิยม เป็นต้น กลุ่มดังกล่าวนี้เป็นการรวบรวมบุคคลที่ไม่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่เป็นพวกที่รู้สึกว่าตนเองก็มีส่วนรับผิดชอบต่อปัญหาทางการเมืองบางอย่างเหมือนกัน

สำหรับประเทศคอมมิวนิสต์ในเอเชีย เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และเวียดนามเหนือ จะมีกลุ่มผลประโยชน์หรือไปกับระบบพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมพลเมืองให้เข้ามาเป็นพรรคการเมืองอย่างเต็มที่ โดยที่ประชาชนแต่ละคนจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกในองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาเชื่อมโยงกันทั่วประเทศ เช่น สหพันธ์องค์การป้องกันผลประโยชน์ในย่านต่าง ๆ ขององค์การคนหนุ่ม สมาคมสตรี เป็นต้น สายการบังคับบัญชาที่ขนานกันในพรรค และในสหพันธ์สามารถทำให้พรรคควบคุม และอบรมสมาชิกของตนได้ง่ายและกว้างขวาง

²⁹สมพงษ์ ชูมาก, รัฐศาสตร์นิเทศ อ่างแล้ว หน้า 31.

2. กลุ่มผู้ดี กลุ่มผลประโยชน์แบบนี้ได้ต้องการสมาชิกมาก ๆ แต่ต้องการคุณภาพของสมาชิกมากกว่า หมายความว่า กลุ่มแบบนี้เลือกสมาชิกจากผู้มีชื่อเสียงหรือผู้มั่งคั่งกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว เชื่อว่าการเลือกสมาชิกจากผู้มีชื่อเสียงหรือผู้มั่งคั่ง จะทำให้งานของกลุ่มมีประสิทธิภาพดีกว่าการเปิดรับสมาชิกจากประชาชนทั่วไป กลุ่มประเภทนี้พอจะยกเป็นตัวอย่างได้แก่ "สมาคมนักคิด" ต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 18 หรือสำนักความคิดทางการเมือง ในปัจจุบันในฝรั่งเศส เช่น Le Club Jean - Moulin มีสมาชิกเพียง 100 คน แต่สถานะของสโมสรนี้ ทางสังคมประกอบด้วย ข้าราชการชั้นสูง วิศวกร กลุ่มมหาวิทยาลัย สำนักพิมพ์ที่สำคัญอยู่มาที่เดียว

สำหรับ กระทบ ทงธรรมชาติ กล่าวเป็นเชิงแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (economic interest group) เช่น สมาคมพ่อค้า สหภาพแรงงาน อาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม (social interest group) เช่น สมาคมสตรีไทย สมาคมนักเรียนเก่า หรืออาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเชื้อชาติศาสนา³⁰ก็ได้

นอกจากนี้ ในทัศนะของ Maurice Duverger ได้แบ่งกลุ่มอิทธิพลออกเป็น 2 ประเภท³¹ คือกลุ่มอิทธิพลที่แท้จริงกับกลุ่มอิทธิพลแฝง

1. กลุ่มอิทธิพลที่แท้จริง หมายถึง กลุ่มอิทธิพลที่มีการจัดองค์การที่สมบูรณ์ เช่น การมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ที่แน่นอนเด่นชัด การมีสมาชิก การจัดสายงานบริหารในองค์การ ฯลฯ โดยไม่มีเป้าหมายในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อเข้าบริหารประเทศ โดยไม่คำนึงว่ากลุ่มจะมีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก แต่กลุ่มเหล่านั้นจะต้องมีพลังบีบบังคับในทางการเมือง ซึ่งยังแบ่งย่อยได้อีก 5 ประเภทคือ

³⁰กระทบ ทงธรรมชาติ "การวิเคราะห์ระบบการเมือง" วารสารกฎหมาย

1 มกราคม 2517 หน้า 107-123.

³¹Maurice Duverger Ibid PP. 104-125.

1.1 กลุ่มอิทธิพลเฉพาะกรณี (exclusive pressure groups) คือ กลุ่มหรือองค์การที่มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษามลประโยชน์ในเรื่องใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งและจริงจัง ในประเด็นเกี่ยวกับการเมืองและนโยบายของรัฐ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะพยายามบีบบังคับกดดันต่อรัฐบาลให้ดำเนินการตามที่ต้องการ เช่น สมาคมนักนิติบัญญัติเพื่อปกป้องเสรีภาพทางการศึกษาของฝรั่งเศส หรือกลุ่ม Lobby ในสหรัฐอเมริกา ฯลฯ

1.2 กลุ่มอิทธิพลบางโอกาส (partial pressure groups) คือ กลุ่มหรือองค์การซึ่งตามปกติมีกิจกรรมหลักเฉพาะด้านของตนอยู่แล้ว แต่ที่ต้องเข้ามาทำกิจกรรมบีบบังคับหรือกดดันต่อรัฐบาลในบางโอกาส ก็เพื่อปกป้องและรักษามลประโยชน์หลักของตน มักจะได้แก่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น สหภาพแรงงาน สหภาพกรรมกร ฯลฯ กลุ่มอิทธิพลประเภทนี้บางส่วนจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ปรากฏอยู่ในสังคมอุตสาหกรรม สังคมเกษตรกรรม

1.3 กลุ่มอิทธิพลเอกชน (private pressure groups) คือ กลุ่มหรือองค์การที่เกิดขึ้นโดยสถาบันของเอกชน เช่น บริษัท ห้างร้าน ฯลฯ กลุ่มนี้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ดังนั้นเอกชนจึงมีเสรีภาพในการประกอบการต่าง ๆ โดยรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องน้อยที่สุด การประกอบกิจการธุรกิจกระทำโดยเสรีและทุกระดับ การต่อสู้เรียกร้องเพื่อรักษามลประโยชน์ของกลุ่มจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มอาชีพ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ประกอบการ และกลุ่มผู้ใช้แรงงาน

1.4 กลุ่มอิทธิพลมหาชน (public pressure groups) คือ กลุ่มหรือองค์การที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามหน้าที่และหลักการจะต้องดำเนินการเพื่อมวลชน แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ บางครั้งการปฏิบัติเป็นไปเพื่อรักษามลประโยชน์ของกลุ่ม โดยการกดดันหรือใช้อิทธิพลต่อรัฐมากกว่ากลุ่มอิทธิพลมหาชน อาจแบ่งได้เป็น 2 แบบใหญ่ ๆ คือ

1.4.1 หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามแบบวิธีของกลุ่มอิทธิพลในการป้องกันผลประโยชน์ของหน่วยงานของตน

1.4.2 แบบที่ตั้งขึ้นมาโดยกลุ่มข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ข้าราชการพลเรือน ทหาร ตำรวจ เพื่อช่วยรักษามลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่ม

1.5 กลุ่มอิทธิพลจากต่างประเทศ หมายถึง กลุ่มอิทธิพลที่มาจากภายนอกประเทศ คือมาจากรัฐอื่น ปฏิบัติการแทรกแซงทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ บางเรื่องหรือทั้งหมด แยกได้เป็น

1.5.1 กลุ่มอิทธิพลเอกชนจากต่างประเทศ เช่น สมาคมองค์การเอกชนของประเทศหนึ่งให้การสนับสนุนทางด้านการเงิน กำลังใจ ฯลฯ แก่กลุ่มองค์กรสมาคมของรัฐอื่น

1.5.2 กลุ่มอิทธิพลมหาชนจากต่างประเทศ คือ การที่กลุ่มองค์กร สมาคม ที่เป็นของรัฐหนึ่งเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของรัฐบาลอื่น ๆ

2. กลุ่มอิทธิพลแอบแฝง (pesudo pressure groups) หมายถึง กลุ่ม องค์กร ชมรมอื่น ๆ ซึ่งมีได้จัดตั้งเป็นกลุ่มอิทธิพลที่แท้จริง มีวัตถุประสงค์ทางด้านอื่น และได้มีจุดประสงค์ที่จะบีบบังคับทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง แต่กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่น กลุ่มอิทธิพลประเภทนี้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

2.1 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือกลุ่มอุดมการณ์ เป็นกลุ่มบุคคลที่เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง หรือมีอุดมการณ์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งแม้บทบาทของกลุ่มจะสามารถบีบบังคับหรือมีอิทธิพลทางการเมือง แต่กลุ่มนี้หาได้เป็นกลุ่มอิทธิพลที่แท้จริงไม่

2.2 กลุ่มสื่อสารมวลชน เนื่องจากในสภาวะสังคมปัจจุบัน ความเจริญทางด้านเทคโนโลยีและศิลปวิทยาการสร้างสรรค์ใหม่ ได้เปลี่ยนแปลงสภาพของสังคมไปจากเดิม สื่อสารมวลชน ได้แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ได้รับการพัฒนาขึ้นทั้งทางคุณภาพและปริมาณ กลายเป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดไม่ได้ ในบางกรณีสื่อมวลชนจึงสามารถมีอิทธิพลบีบบังคับต่อรัฐบาล เหมือนกลุ่มอิทธิพลประเภทหนึ่ง

บทบาทและวิธีดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์

การดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในภาระเรียกร้องและกดดันให้ฝ่ายรัฐบาลยินยอมในผลประโยชน์ที่ต้องการ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายที่ต้องการนั้น จะปฏิบัติกันในสองระดับแตกต่างกัน คือ ส่วนหนึ่งจะเป็นการบีบบังคับโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐบาล (รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการชั้นสูง) อีกส่วนหนึ่งเป็นการบีบบังคับโดยทางอ้อม โดยการสร้างความเชื่อถือต่อสาธารณชน เพื่อที่จะให้ทำที่ของสาธารณชนส่งผลไปยังกลุ่มผู้ปกครอง ซึ่งสนใจต่อความคิดสาธารณชนอยู่เสมอ³²

³²สมพงษ์ ชูมาก รัฐศาสตร์นิเทศ อ่างแก้ว หน้า 31

1. การดำเนินการโดยตรงต่ออำนาจฝ่ายบ้านเมือง

1.1 การดำเนินการโดยเปิดเผย โดยการแจ้งให้สาธารณชนโดยทั่วไปรู้ การดำเนินการแบบนี้ประกอบด้วยข้อผูกพันต่าง ๆ ที่เรียกร้องโดยกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งใน ระยะที่มีการเลือกตั้ง เช่น คำมั่นสัญญา ที่ได้เสนอต่อกลุ่มป้องกันผลประโยชน์ของโรงเรียน- ราษฎร์ ในปี 1951 ของฝรั่งเศส เกี่ยวกับเรื่องการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐบาล หรือการตั้ง กลุ่มร่วมระหว่างสมาชิกรัฐสภาฝ่ายต่าง ๆ มีประสิทธิภาพในทางบีบบังคับทางการเมืองมาก ดังเช่นบทบาทของกลุ่มดุสิต 99 ในสมัยรัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์

1.2 การดำเนินการแบบลับ ๆ ประการแรกได้แก่ การให้เงินช่วยเหลือใน การเลือกตั้ง และการช่วยเหลือทางด้านวัสดุให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งได้กระทำกันมากในระบอบ ประชาธิปไตยของตะวันตก ซึ่งเงินมีอิทธิพลยิ่งใหญ่ แต่เป็นปัจจัยที่ยากแก่การศึกษาค้นคว้าให้เป็น ที่ชัดเจนได้ การดำเนินการที่ลึกลับน้อยกว่าประการแรก ได้แก่ ความสัมพันธ์ติดต่อเป็นส่วนตัว ระหว่างสมาชิกพรรคการเมือง กับคณะรัฐมนตรี และการเข้าหาฝ่ายบริหาร

2. การดำเนินการโดยทางอ้อม

โดยทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองจะสนใจต่อมติมหาชนเสมอ ไม่ว่าจะ เป็นระบอบ การปกครองแบบใด แต่ในระบอบประชาธิปไตยฝ่ายปกครองจะสนใจมติมหาชนมากกว่า เพราะ ทำให้เกิดข้อสงสัยในรัฐบาลได้ ดังนั้นการพยายามสร้างอิทธิพลต่อสาธารณชนก็เรียกได้ว่า เป็นการบีบบังคับทางอ้อมต่อฝ่ายบ้านเมือง การดำเนินการจะกระทำ 2 วิธีคือ

2.1 การโฆษณาชวนเชื่อ กลุ่มผลประโยชน์จะออกข่าวในทำนองลำเอียงเข้า ข้างตนไม่เพียงแต่ต่อฝ่ายอำนาจบ้านเมืองเท่านั้น แต่ต่อสาธารณชนด้วยโดยการโฆษณาชวนเชื่อ การโฆษณาชวนเชื่อดำเนินการกระทำ 2 แบบ คือ กลุ่มมวลชนจะโฆษณาชวนเชื่อภายในกลุ่ม สมาชิกของตน วิธีการนี้รู้สึกจะได้ผลมากในกลุ่มมวลชนใหญ่ ๆ ที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก ๆ เช่น สหพันธ์กรรมกร องค์การชาวนา ขบวนการพ่อค้าย่อย การใช้คำโฆษณาชวนเชื่อต่อกลุ่มสมาชิกมี ความสำคัญในฐานะที่ทำให้สมาชิกมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างใกล้ชิดกับเพื่อนร่วมกลุ่ม และทำให้เชื่อมั่นในองค์การของตน

2.2 การใช้วิธีรุนแรง การที่จะใช้วิธีรุนแรงต่อฝ่ายบ้านเมือง มิใช่เป็นวิธีปกติของกลุ่มผลประโยชน์ แต่ก็มีความจริงที่ว่ากลุ่มบางกลุ่มร่วมมือในการกระทำอันรุนแรง และในทางตรงกันข้ามวิธีการรุนแรงอาจเป็นการกระทำอันปกติของกลุ่มบางกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มีจุดมุ่งหมายในการโฆษณาชวนเชื่อต่อสาธารณชน และบีบบังคับให้หยุดการกระทำอย่างหนึ่ง เพราะการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความยุ่งเหยิงที่ยากแก่การอดทนต่อไปได้ วิธีการดังกล่าวมักจะพบในสหพันธ์กรรมกรการนัดหยุดงาน ก็รวมอยู่ในประเภทนี้ด้วย ในฝรั่งเศส กลุ่มชาวนาวางสังเกตขวางถนน กลุ่มพ่อค้าย่อยของขบวนการปูจาด (Poujade) ร่วมกันต่อต้านการควบคุมทางการคลัง³³ หรือแม้แต่การชุมนุมเรียกร้องของบรรดานิสิตนักศึกษา ต่อรัฐบาลในเรื่องกบฏรัฐธรรมนูญ ในประเทศไทยจนในที่สุดเกิดเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ขึ้น ยังผลให้รัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องสิ้นอำนาจไป เป็นต้น

ประสิทธิผลของกลุ่มผลประโยชน์

อัลมอนด์ อธิบายว่าเพื่อประสิทธิผล (effectiveness) ของวิธีการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มีปัจจัยดังนี้³⁴

1. ความสามารถที่จะระดม (mobilize) สิ่งสนับสนุน เช่น พลังงาน ทรัพยากร สมาชิก กำลังเงิน ความชำนาญทางการเมือง ความเป็นปึกแผ่นขององค์การและศักดิ์ศรีที่ปรากฏต่อสาธารณะ หรือต่อนักการเมืองที่ทรงอิทธิพล
2. ขึ้นอยู่กับว่าในเวลาอันปัญหาใดกำลังเด่นเป็นที่สนใจในเวลาอันนั้น เช่น ปัญหาการยกระดับความเป็นอยู่ของลูกจ้าง กรรมกร กำลังเป็นที่สนใจของสังคม องค์การ ลูกจ้าง กรรมกร ก็จะมีบทบาทเด่นขึ้นมา ถ้าปัญหาการบริการสังคมกำลังเป็นที่สนใจ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีความถนัดเรื่อง การเคหะ การขนส่ง การรักษาพยาบาล ก็จะมีบทบาทเด่นขึ้น

³³สมพงษ์ ชูมาก เพิ่งอ้าง หน้า 39

³⁴Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics, Today, Ibid p. 81.

3. ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของรัฐบาล เช่น ในสหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์จำเป็นต้องแสวงหาอิทธิพลต่อกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองหลายกลุ่ม เนื่องจากการปกครองแบบรัฐรวม (federal state) ในขณะที่อังกฤษที่เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) ซึ่งมีกลุ่มอำนาจที่แคบกว่า แต่เข้าถึงได้ยากกว่าในสหรัฐอเมริกา

4. ความเป็นตัวของตัวเองหรือความเป็นอิสระของกลุ่ม ข้อนี้มีส่วนสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น ในฝรั่งเศสและอิตาลี กลุ่มผลประโยชน์อย่างสหภาพแรงงานถูกควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์หรือไม่ ก็โดยศาสนจักร ดังนั้น การจะระดมถึงสนับสนุนก็เพื่อพรรคการเมืองหรือสถาบันสังคมที่บงการอยู่ ซึ่งเป็นลักษณะที่ขาดความเป็นตัวของตัวเองและมีผลร้ายสำหรับกระบวนการทางการเมือง

ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์

นักรัฐศาสตร์ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่างตระหนักถึงความจำเป็นของการมีกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง ตามระบอบประชาธิปไตย เพราะกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นตัวการเมืองอย่างหนึ่งในส่วนที่มิได้มีบทบาทอย่างมากในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นแหล่งที่รวมบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกัน และ/หรือมีแนวความคิดเห็นในทางการเมืองไปในแนวเดียวกัน โดยที่จะพยายามแสดงออกถึงความต้องการของตนเองและมีบทบาททางการเมืองต่อการกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อกลุ่มของตนเอง โดยให้ปรากฏแก่สถาบันของรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นกลุ่มกลางที่คั่นอยู่ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับประชาชน วิลเลียม คอร์นเฮาส์เซอร์ (William Kornhauser) บอกว่า ถ้าหากขาดกลุ่มคั่นกลางหรือ Intermediate Group แล้ว จะทำให้ระบบการเมืองระบบนั้นเป็นการเมืองแบบฝูงชน (politics of mass society)³⁵ คือเป็นระบบการเมืองที่ผู้นำถูก

³⁵William Kornhauser. The Politics of Mass Society. (Illinois : The Free Press of Glencoe 1959) pp. 39-40.

อิทธิพลจากประชาชนครอบงำ การปฏิบัติหน้าที่บริหารประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน ผู้นำก็จะใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือในการที่จะมีอำนาจทางการเมืองด้วย การเมืองในลักษณะฝูงชนจะมีอันตรายมาก เพราะรัฐบาลต้องวุ่นวายอยู่กับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า และไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ตามแผน อันจะส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพและเสถียรภาพของรัฐบาลในระยะยาว อันจะนำไปสู่ความเสื่อมทางการเมือง (political decay)³⁶ แทนที่จะนำไปสู่การพัฒนาทางการเมือง ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ จึงมีหน้าที่คล้ายเป็นตัวเชื่อมที่จะสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับประชาชน

สำหรับนักรัฐศาสตร์ไทย จรูญ สุภาพ ก็มีความเห็นคล้ายกับ วิลเลียม คอร์ดันเฮาส์เซอร์ โดยกล่าวว่า "กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลมีความสำคัญต่อการเมืองแบบประชาธิปไตยมาก คือ เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยทำหน้าที่แทนบุคคลจำนวนมากที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เหมือนกัน คล้ายคลึงกัน หรือเป็นไปในอาชีพเดียวกัน ได้แสดงออกซึ่งความต้องการของตนให้ปรากฏแก่รัฐบาลหรือสาธารณชน"³⁷ ในประเทศประชาธิปไตยบางประเทศ เช่น อังกฤษ กลุ่มผลประโยชน์ เป็นรากฐานสำคัญของพรรคการเมือง เช่น พรรคเลเบอร์ และองค์การกรรมกร ในสหรัฐอเมริกา เช่น AFL-CIO ก็มีอิทธิพลต่อการออกเสียงเลือกตั้งทางการเมืองของลูกจ้างกรรมกร ทั้งประเทศมิใช่น้อย ซึ่งก็น่าจะหมายถึงว่าพรรคการเมืองที่แข็งแกร่งน่าจะเป็นที่รวมของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์สอดคล้องกัน

³⁶Samuel Huntigton, Political Order in Changing Societies.

(New Heaven : Yale University Press, 1908), p. 266.

³⁷จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิสดาร, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 144-146.

กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นพลังเคลื่อนไหวในระบบการเมือง

ในปัจจุบันนี้ จากการศึกษาด้านรัฐศาสตร์ที่ใช้วิธีการพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ถือว่าการเมืองนั้นเป็นผลของปฏิกริยาสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างส่วนประกอบ 3 ส่วน คือ³⁸

- ก) ส่วนพื้นฐาน (foundation) ซึ่งได้แก่ประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อม โครงสร้างของสังคม และลัทธิหรืออุดมการณ์
- ข) ส่วนปฏิบัติการ (operation) ได้แก่ องค์การปกครองหรือรัฐบาล
- ค) ส่วนเป็นพลังเคลื่อนไหว (dynamics) ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ตลอดจนคณะผู้นำการเมือง ส่วนที่ 3 นี้ ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมของส่วนแรก คือเป็นผู้ที่นำข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่เกิดจากส่วนที่หนึ่ง เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม มาแจ้งให้ส่วนที่สองทราบ เพื่อจะได้มีการตัดสินใจว่าปัญหาใดเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขโดยรวดเร็ว

ในเรื่องนี้อาจจะทำให้เข้าใจได้ชัดเจนขึ้น หากนำเอาแนวความคิด เรื่องการทำหน้าที่ของระบบการเมืองตามทฤษฎี Functional Theory of the Polity ของ Gabriel A. Almond และ James S. Coleman มาใช้ในการวิเคราะห์การทำหน้าที่ของผู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองที่อาจแยกได้เป็น 2 ส่วนคือ³⁹

1. ปัจจัยนำเข้า (input functions) คือส่วนที่เป็นหน้าที่ของประชาชนต่อการเมืองของประเทศ อาจแยกเป็นหน้าที่ทางการเมือง (political functions) ได้ 4 หน้าที่ ดังนี้

³⁸กระมล ทองธรรมชาติ, "การวิเคราะห์ระบบการเมือง" วารสารกฎหมาย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม 2517 หน้า 107-108.

³⁹Gabriel a. Almond & James S. Coleman, (eds.) The Politics of Developing Areas, (Princeton : Princeton University Press, 1960) pp. 3-64.

1.1 political socialization & recruitment การกล่อมเกลาและเลือกสรรทางการเมือง กระบวนการกล่อมเกลาทางการเมือง (political socialization) ทำหน้าที่ชักจูงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในครอบครัว โรงเรียน การทำงาน กลุ่มศาสนา พรรคการเมือง และสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อีกทั้งเป็นการเลือกสรร (recruitment) บุคคลจากชนชั้น กลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic groupings) ภูมิภาคต่าง ๆ เข้าสู่บทบาทต่าง ๆ ในระบบการเมือง ซึ่งอาจมีพรรคการเมือง ระบบราชการ ฯลฯ เป็นตัวการกระบวนการการเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation)

1.2 interest articulation การเรียกร้องผลประโยชน์เป็นการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการทางการเมืองของประชาชนต่อระบบการเมือง

1.3 interest aggregation การรวบรวมจัดระบบผลประโยชน์เป็นการจัดความต้องการหรือผลประโยชน์ที่วุ่นวายเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้สะดวกแก่การพิจารณาขององค์กรหรือผู้ที่ต้องทำการตัดสินใจทางการเมือง

1.4 political communication การสื่อสารทางการเมืองนั้น เป็นการใช้อำนวยผลประโยชน์แก่หน้าที่ทางการเมือง ทั้ง 3 ประการที่ผ่านมาแล้ว โดยกระทำผ่านการสื่อสารทางการเมืองไปที่องค์การปกครองหรือรัฐบาลได้รับรู้และรับไปดำเนินการ

ทั้งสี่ประการนี้ คือความต้องการ (demands) ของประชาชนที่เป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) สู่กระบวนการเมือง

2. ปัจจัยนำออก (output functions) คือหน้าที่ทางการปกครอง (governmental functions) มี 3 หน้าที่ ดังนี้

2.1 การสร้างกฎระเบียบ อันเป็นตัวบทกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งต่าง ๆ (rule-making)

2.2 การนำกฎระเบียบไปใช้ปฏิบัติ (rule-application)

2.3 การตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ (rule adjudication)

หน้าที่ทางด้านปัจจัยนำออก หรือทางการปกครองนั้น เปรียบได้กับอำนาจที่แยกออกเป็น 3 ส่วนคือ อำนาจนิติบัญญัติ (legislative) อำนาจบริหาร (executive) และอำนาจตุลาการ (judicial)

เหล่านี้้อธิบายได้ว่า ประเทศใดมีกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองที่มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองดี มีการแสดงออกให้ปรากฏ เพื่อรักษากลุ่มผลประโยชน์และสิทธิของกลุ่มตน มีการรวมกลุ่มอย่างแน่นแฟ้น พยายามติดต่อส่งข่าวสารความต้องการของกลุ่มไปยังองค์การปกครองหรือรัฐบาล ก็จะเป็นเหตุให้องค์การปกครองหรือรัฐบาลทำหน้าที่ของตนในการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ แต่ถ้า inputs ที่เข้าไปเป็นในทางกลับกัน หรือไม่มีหรือไม่ทำหน้าที่ ก็เป็นเหตุให้ outputs ออกมาไม่ดี⁴⁰ คือสนองความต้องการของประชาชนไม่ได้ อาจจะถูกมองว่าเป็นผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มที่ครองอำนาจการเมืองได้

ดังนั้นในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมาก น่าจะมีลักษณะปฏิกริยาสัมพันธ์ในแบบที่ ส่วนที่ใส่เข้าไปคือกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองมักมีลักษณะอ่อนแอ ขาดพลังที่เคลื่อนไหว (dynamic) เพื่อต่อรองอำนาจกับกลุ่มอื่น โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน เป็นโอกาสให้ส่วนองค์การปกครองหรือรัฐบาลสร้าง output เองโดยปราศจาก input จากประชาชน จึงไม่อาจหวังได้ว่า output อันได้แก่ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาจะตรงต่อความต้องการของประชาชนหรือไม่

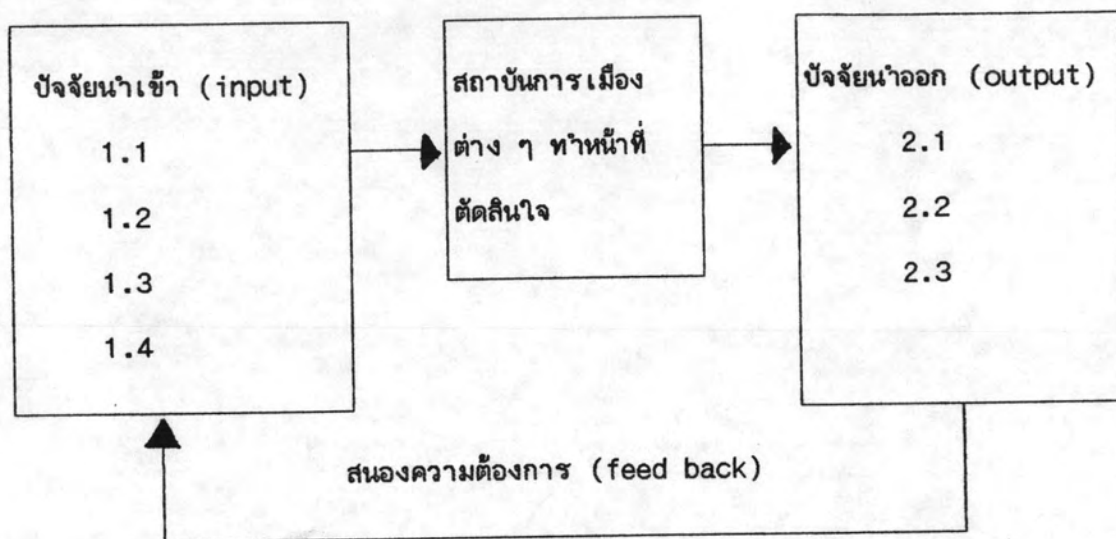
ดูรายละเอียดวงจรปฏิกริยาสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบของระบบการเมืองตามแผนภูมิ

ที่ 2.1

⁴⁰ กระมล ทองธรรมชาติ, "ปัญหาการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515)

แผนภูมิที่ 2.1

แสดงวงจรของปฏิกิริยาสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบของระบบการเมือง



ที่มา : ดัดแปลงจาก กระทบ หองธรรมชาติ "ปัญหาการเมืองของประเทศไทยด้วยพัฒนา" เรื่องเดิม
หน้า 36-37.

ดังนั้นแม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองจะเป็นส่วนที่เป็นพลังเคลื่อนไหวในระบบการเมืองด้วยกัน แต่ก็มีจุดประสงค์ต่างกันมาก ในขณะที่พรรคการเมืองต้องการอำนาจทางการเมืองโดยตรง กลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงาน ก็ต้องการเพียงความพยายามมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น

การเคลื่อนไหวของส่วนต่าง ๆ ในระบบการเมืองดังกล่าวนี้ จะติดขัดหรือราบรื่นขึ้นอยู่กับปัญหาสองประการคือ⁴¹

(1) ความต้องการ (demands) ของกลุ่มพลังต่าง ๆ มีมากเพียงใด และมีความแตกต่างกันมากหรือไม่ ถ้ามีมากหรือแตกต่างกันมาก ก็จะทำให้มีการต่อรองระหว่างกลุ่มกันมาก ทำให้เกิดความล่าช้าขลุกขลักในกระบวนการเมือง และแม้รัฐหรือสถาบันการปกครองจะพิจารณาตัดสินใจก็ไม่แน่ว่าจะเป็นที่สนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้หรือไม่

(2) การยอมรับกติกาของการแข่งขันทางการเมือง และยอมรับอำนาจของสถาบันการเมืองมีมากน้อยเพียงไร ถ้ากลุ่มต่าง ๆ ยอมรับอำนาจรัฐในการตัดสินใจตามกติกากระบวนการเมืองก็ดำเนินไปอย่างราบรื่น และความต้องการของกลุ่มก็จะได้รับการตอบสนองไม่มากก็น้อย

ระบบการเมืองทุกระบบไม่ว่าจะเป็นระบบดั้งเดิม เช่นระบบกษัตริย์หรือระบบหัวเลี้ยวหัวต่อ เช่น ในประเทศกำลังพัฒนา หรือระบบสมัยใหม่ในประเทศพัฒนาแล้ว จะมีเสถียรภาพหรือไม่ก็อยู่ที่ความสามารถในการแก้ปัญหาของสังคม สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีส่วนในโครงสร้างแห่งอำนาจทางการเมืองเหล่านี้มีมากน้อยแค่ไหน ถ้ามีมากก็ทำให้เกิดการยอมรับของกลุ่มต่าง ๆ ว่าระบบนั้นให้ความเป็นธรรม เกิดการยอมรับกติกาการเมือง นั่นคือเกิดเสถียรภาพทางการเมือง⁴²

⁴¹ กระทบ ทงธรรมชาติ. "การวิเคราะห์ระบบการเมือง" อ้างแล้ว หน้า 117.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ความรับผิดชอบและหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ต่อประชาชน (หลักการและความเป็นจริง)

มนตรี เจนวิทย์การ ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ดังนี่คือ⁴³

1. ในแง่วิชาการได้มีการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อไว้เป็น 2 ประเภทด้วยกันคือ

1.1 กลุ่มเฉพาะ (sectional groups) คือ กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวหรือจัดตั้งขึ้นเพื่อสมาชิกของกลุ่มโดยตรง ได้แก่ กลุ่มอาชีพ กลุ่มพ่อค้า หรือกลุ่มกรรมกร เป็นต้น

1.2 กลุ่มส่งเสริม (promotional groups) คือ กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบุคคลอื่น ๆ ในสังคมที่ไม่ใช่สมาชิกของกลุ่ม เป็นกลุ่มที่สนับสนุนอุดมการณ์หรือความคิดเห็น เช่น กลุ่มต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ กลุ่มต่อสู้เพื่อสิทธิของสตรีและเด็ก หรือกลุ่มต่อสู้เพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดี

การแบ่งประเภทดังกล่าวอาจทำให้เราคิดว่า กลุ่มที่ทำงานเพื่อประชาชนน่าจะเป็นกลุ่มประเภทสอง ส่วนกลุ่มที่คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นกลุ่มประเภทแรก แต่ในทางหลักการแล้ว การมองความรับผิดชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่อประชาชนโดยคิดว่า กลุ่มประเภทแรกคงไม่รับผิดชอบต่อประชาชน คงไม่ถูกต้องนัก เพราะในพหุสังคม (pluralistic society) การที่ประชาชนซึ่งมีอาชีพ ค่านิยม ชีวิตความเป็นอยู่แตกต่างกันไปย่อมจะต้องแบ่งแยกตัวเองจากกลุ่มที่อาจขัดแย้งกัน หรืออาจจะรวมตัวเป็นพันธมิตรกับกลุ่มที่มีผลประโยชน์สอดคล้องกัน ซึ่งกระบวนการสร้างพันธมิตรและ เป็นปรปักษ์กับกลุ่มอื่นเหล่านี้ อาจเกิดขึ้นในลักษณะที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แล้วแต่ประเด็น ปัญหาที่เกี่ยวข้องและผลประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลง

⁴³มนตรี เจนวิทย์การ เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528) หน้า 55-58.

ลักษณะพลวัตดังกล่าวของกระบวนการกลุ่มทำให้เราไม่สามารถแยกแยะออกมาได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดำเนินการเพื่อใคร และจะเป็นผลดีและผลเสียแก่ประชาชนเพียงใด นอกจากนี้กลุ่มเฉพาะและกลุ่มส่งเสริมอาจจะเป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันได้ด้วย ทั้งมีแนวโน้มที่ชี้ให้เห็นชัดว่า กลุ่มสนับสนุนอุดมการณ์หลายกลุ่มจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะเป็นกลุ่มเฉพาะหรือจัดองค์การที่มีเป้าหมายเป็นประโยชน์ แก่ผู้ร่วมอยู่ในกลุ่มหรือผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากกลุ่มด้วย ประการที่สำคัญก็คือ เราไม่สามารถอ้างได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนอุดมการณ์ เป็นผู้ที่รับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ เพราะถ้าจะพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว สมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทแรกก็เป็นประชาชนที่ต้องต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง กลุ่มในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนก็ต้องถือว่ามีความรับผิดชอบต่อประชาชนเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง โดยหลักการแล้ว สิ่งที่เรียกว่า ผลประโยชน์สาธารณะหรือของประชาชนส่วนรวมที่แท้จริงไม่มีอยู่ในหตุสังคม ผลประโยชน์ทั้งหลายล้วนเป็นของกลุ่มทั้งสิ้น

ปัญหาการถกเถียงเรื่องความรับผิดชอบต่อของกลุ่มผลประโยชน์คงไม่เกิดขึ้นถ้า

- (1) กลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในสังคมมีพลังอำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์และต่อรองเท่าเทียมกัน
- (2) ประชาชนทุกคนต่างก็เป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่พร้อมจะต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของตนโดยผ่านกลุ่ม
- (3) การต่อสู้และการดำเนินงานของกลุ่มจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมที่มีอยู่จริงด้วย

สภาพทั้งสามที่กล่าวมานี้ ในความเป็นจริงไม่ได้เกิดขึ้นเพราะ

ในประการแรก กลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมิได้มีพลังอำนาจเท่าเทียมกัน ในการแสวงหาผลประโยชน์และต่อรอง ฐานอำนาจประสิทธิภาพในการจัดระเบียบและบริหารองค์การ การดำเนินงานและการเข้าถึงรัฐบาล หรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย มิไม่เท่าเทียมกัน กลุ่มผลประโยชน์หลายประเภท เกิดจากการรวมตัวของผู้ที่เสียเปรียบ ซึ่งอาจจะต้องใช้วิธีการประท้วง เดินขบวน หรือใช้ความรุนแรงบางอย่าง เพื่อให้รัฐบาลรับฟังปัญหาแล้วนำไปแก้ไข

ในประการที่สอง ยังมีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มหรือรวมตัวกันได้ยาก เช่น ผู้บริโภค ชวนาชาวไร่ที่ยากจน และผู้ด้อยอภิสิทธิ์อื่น ๆ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีผู้คุ้มครองผลประโยชน์

ส่วนในประการที่สามนั้น จะเห็นได้ว่า การต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์นี้ ถ้าเลยขอบเขตของกฎหมาย หรือโดยไม่ว่าไปถึงผลประโยชน์ของชุมชนของชาติบ้านเมืองหรือการเจริญเติบโตของอาชีพแล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อส่วนรวม จำเป็นจะต้องมีองค์กรกลางที่มีอำนาจคือรัฐ เป็นผู้รักษาป้องกัน ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดชอบของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อประชาชน ซึ่งหมายถึงชุมชนจึงต้องมีอยู่ การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมที่สำคัญยิ่งของกลุ่มในการดำเนินงานของตน ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมในกิจกรรมของกลุ่ม ทำให้เกิดการยอมรับจากผู้วางนโยบายคือรัฐบาลด้วย

จากหลักการข้างต้น จะพบว่า ความหลากหลายในอาชีพ ค่านิยม และผลประโยชน์ต่าง ๆ ของคนในสังคมไทยอันเนื่องมาจากการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจนับวันจะชัดเจนมากขึ้น ซึ่งหมายความว่า การรวมกลุ่มของบุคคลในอาชีพต่าง ๆ ตลอดจนผู้ที่มีอุดมการณ์ต้องการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองจะมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และถ้าหากแนวโน้มของการเมืองไทยมีลักษณะเป็นการเมืองแบบเปิดต่อไป กล่าวคือ ให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การรวมตัว และการเข้าร่วมในการกำหนดทิศทาง เนื้อหาของนโยบายของรัฐบาลและระบบราชการได้มีมากขึ้น กลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ก็จะมีบทบาทมากขึ้นด้วย และการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ก็จะมีบทบาทมากขึ้นด้วย การทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์อย่างรับผิดชอบต่อประชาชนย่อมจะสำคัญเป็นเงาตามตัว

2. หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมเพื่อมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐระบบราชการ และข้าราชการ

หน้าที่ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน พอประมวลได้ดังนี้

2.1 กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลในการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้นกว่าการไม่มีกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่ด้อยอภิสิทธิ์ เสียเปรียบ และกลุ่มในท้องถิ่นในชนบทห่างไกล กลุ่มในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนสามารถทำให้ผู้บริหารประเทศในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเข้าใจและสนใจต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้นกว่าการที่ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่

2.2 ถ้าหากกลุ่มผลประโยชน์สามารถทำหน้าที่ทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ กลุ่มจะเป็นกลไกที่ช่วยให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงออกของความต้องการที่แตกต่างกันของกลุ่ม จะเป็นการช่วยมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น ๆ หรือกระบวนการวางนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ถ้าเป็นดังนี้ กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นผู้ทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนทุกฝ่ายได้รับการพิจารณาอย่างเสมอหน้ากัน จากผู้รับผิดชอบในการวางนโยบาย

2.3 เนื่องจากว่ากลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหาหรือนโยบายที่สำคัญ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงปัญหาของบ้านเมืองและการบริหารงาน แก้อัปเดตปัญหาของฝ่ายบริหาร กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่มักจะพยายามใช้ข้อมูลสถิติในการชักจูงให้นักการเมือง ผู้บริหารและประชาชนให้คล้อยตามเหตุผลของกลุ่ม

2.4 การที่สังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์เป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชนในการนำความต้องการและข้อเรียกร้องไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย กลุ่มที่สามารถจัดองค์การได้เป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูง จะได้เปรียบกลุ่มที่จัดองค์การยังไม่ดีพอ

2.5 ในประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอ ไม่สามารถทำหน้าที่ในการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนให้รัฐบาลแก้อัปเดตปัญหาได้ดีพอ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีกว่าพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างการเลือกตั้งครั้งหนึ่งกับครั้งต่อไป

2.6 ในกรณีที่สภานิติบัญญัติมีความสำคัญ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เสริมทางนิติบัญญัติโดยการนำข้อมูล ความรู้ ความชำนาญของกลุ่มเข้าไปช่วยงานการพิจารณาของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของสภา ซึ่งเท่ากับช่วยให้องค์การนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.7 กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้องกันมิให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจเกินไป กล่าวคือ จะช่วยเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันซึ่งรัฐบาลได้ขยายบทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้นในการเข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมของเศรษฐกิจและสังคมในรูปของรัฐสวัสดิการ

2.8 การมีกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง จะเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองมิให้ถูกรีดรอน โดยอาศัยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่ครองอำนาจรัฐหรือกลุ่มที่ครอบงำอำนาจทางเศรษฐกิจ-สังคมอื่น ๆ

2.9 ในแง่การพัฒนาการเมือง กลุ่มผลประโยชน์จะทำให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น นำไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็นเสรีประชาธิปไตยยิ่งขึ้น และทำให้พหุสังคมดำรงอยู่ได้ดี

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy making) ของรัฐบาล

คำนิยามและความหมายของนโยบายสาธารณะ (public policy) มีนักวิชาการให้นิยามแตกต่างกันไปดังนี้คือ

David Easton ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึงอำนาจในการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคม⁴⁴

Thomas R. Dye เห็นว่าผู้มีอำนาจในสังคมก็คือรัฐบาล ดังนั้นจึงให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ⁴⁵

⁴⁴David Easton, The Political System. (N.J. : Knopf, 1953), p. 129.

⁴⁵Thomas R. Dye, Understanding Public Policy. 5th edition. (Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1984), p. 1.

Ira Sharkansky มีความเห็นแตกต่างไปเล็กน้อย โดยถือว่า อะไรก็ตามที่รัฐบาลกระทำถือว่าเป็นนโยบาย⁴⁶

Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan ให้นิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึงโครงการของรัฐบาลที่ประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และแนวทางปฏิบัติ⁴⁷

James E. Anderson ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลกำหนดไว้โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงกิจกรรมของรัฐบาลที่เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น⁴⁸

นอกจากนี้ Robert Eyestone ยังให้ความหมายกว้าง ๆ ไว้อีกว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับสิ่งแวดล้อมซึ่งครอบคลุมบทบาทของรัฐบาลทั้งหมด⁴⁹

จากความหมายของนโยบายสาธารณะตามที่นักวิชาการหลายท่านให้นิยามไว้ นั้น สามารถประมวลได้ว่า นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำของรัฐบาลต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์ โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

⁴⁶Ira Sharkansky (ed.) Policy Analysis in Political Science. (Chicago : Markham Publishing, 1970) p. 1.

⁴⁷Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society. (New Haven : Yale University Press, 1970), p. 71.

⁴⁸James E. Anderson, Public Policy-Making. (Great Britain : Thomas Nelson and Sons., 1975), p. 3.

⁴⁹Robert Eyestone. The Threads of Public Policy : A Study in Policy Leadership. (Indianapolis : Bobbs-Merrill, 1971), p. 18.

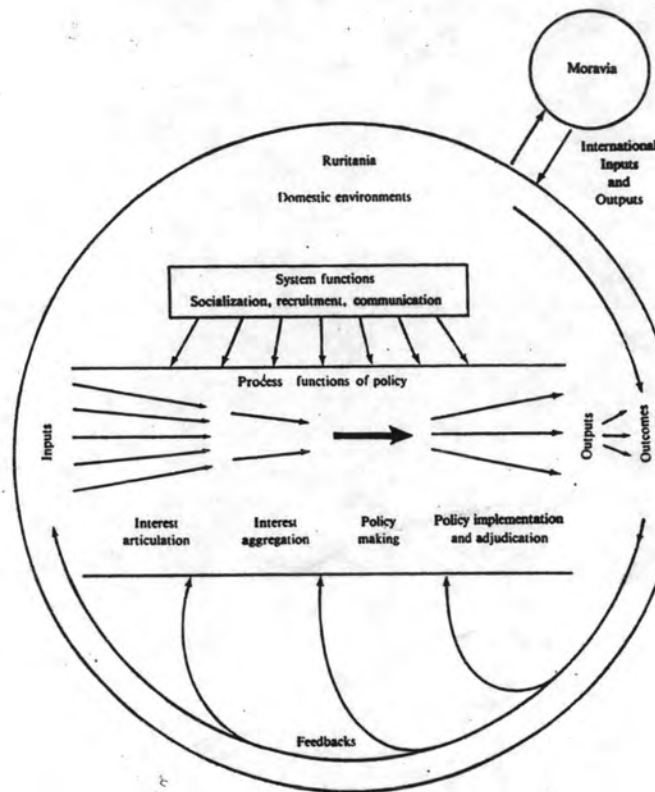
คำว่ารัฐบาลในที่นี้อาจสรุปได้ว่า หมายถึงสถาบันทางการเมืองในระบบการเมืองนั่นเอง

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด และทฤษฎี ในการกำหนดนโยบาย
สาธารณะของรัฐบาล จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงหน้าที่ต่าง ๆ ของระบบการเมือง ซึ่ง
Gabriel A. Almond ได้ปรับความคิดชิ้นใหม่ ในปี 1980 รายละเอียดตามแผนภูมิที่ 2.2⁵⁰

⁵⁰ม.ร.ว.พททิสสถาน ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 56-60.

แผนภูมิที่ 2.2

แสดงหน้าที่ต่าง ๆ ของระบบการเมือง (ตาม Almond 1980)



คัดจาก : Figure 1.3 P.8 ใน Gabriel A. Almond & G. Bingham Power (eds.) 1980 แผนภาพแสดงสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง 2 ชั้น คือสภาพแวดล้อมที่เป็นสังคมภายในของประเทศสมมติ "Ruritania" และสภาพแวดล้อมต่างประเทศ โดยมีประเทศสมมติ "Moravia" เป็นตัวอย่างของประเทศที่มีผลกระทบต่อ และจากประเทศ "Ruritania" ส่วนที่อยู่ในกรอบสี่เหลี่ยมเป็นส่วนองระบบการเมือง

จากแผนภูมิที่ 2.2 Almond ได้รับแนวความคิดโดยแยกการสื่อสารทางการเมือง (political communication) ออกไปไว้ต่างหาก

จากแผนภูมิจะชี้ให้เห็นถึง Process Functions และ System Functions คือ⁵¹

1. Process Function of Policy คือเป็นหน้าที่ซึ่งจำเป็นสำหรับการกำหนด และปฏิบัตินโยบายในระบบการเมืองไม่ว่าประเภทใด กล่าวคือก่อนที่จะเลือกนโยบายได้ ก็ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มคนในสังคมที่แสดงให้ทราบว่าความต้องการของเขาอยู่ที่ไหน ซึ่งก็คือ การเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation) ซึ่งถูกจัดไว้ในแผนภูมิด้านซ้าย เป็นการแสดงถึงว่าเป็นกระบวนการแรก ต่อมาความต้องการเหล่านี้ก็จะได้รับการรวบรวมจัดหมวดหมู่ให้เป็นทางเลือกในการกำหนดนโยบาย ซึ่งก็คือ การรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) ต่อมาอีกทางเลือกเหล่านี้ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณา หรือกำหนดนโยบาย ซึ่งจะต้องมีการบังคับให้ปฏิบัติหลายอย่างหลายประการ (rule application หรือ policy implementation) และหากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นหรือมีการขัดแย้ง ก็ย่อมต้องมีการตัดสินความ (adjudication)

2. System Functions หรือหน้าที่ทางด้านโครงสร้าง เป็นหน้าที่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนด หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่มีความสำคัญต่อระบบการเมืองมาก และสอดคล้องอยู่ในกระบวนการอื่น ๆ ของระบบทุกกระบวนการ หน้าที่เหล่านี้คือ การกล่อมเกลตาและการเลือกสรรทางการเมือง (political socialization and recruitment) ซึ่งหล่อหลอมทัศนคติทางการเมืองของคนในสังคม และเลือกสรรบุคคลเข้าสู่การกระทำ กิจกรรมและตำแหน่งทางการเมืองและการสื่อสารทางการเมือง (political communication) ซึ่งเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการไหลเวียนของข้อมูล ข่าวสาร ความคิด ความเห็นทางการเมืองในสังคมและผ่านโครงสร้างต่าง ๆ หน้าที่เหล่านี้เรียกว่า หน้าที่ทางด้านโครงสร้าง เพราะลึก ๆ แล้ว เป็นตัวกำหนดว่าระบบจะเปลี่ยนแปลงหรือดำรงอยู่อย่างเดิม หรือกล่าวสั้นหนึ่งว่า สังคมนั้นจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือเผด็จการได้เพียงใด

⁵¹ม.ร.ว.พททิสสาม ชุมพล, เพิ่งอ้าง หน้า 56-60.

จะเห็นได้ว่า จากแผนภูมิดังนี้ แสดงให้เห็นถึงความ เป็นกระบวนการของระบบการเมือง และความเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกัน (interdependence) ของกระบวนการและส่วนต่าง ๆ ของระบบ

เมื่อปัจจัยนำเข้าถูกแปรสภาพเป็นปัจจัยนำออก หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือกฎหมาย ไปบังคับใช้นั้นเอง ก็จะมีผลกระทบต่อสังคมในหลายส่วนด้วยกัน เช่น ต่อเศรษฐกิจ ต่อโครงสร้างทางสังคม และต่อวัฒนธรรม อีกทั้งยังประโยชน์ในแง่ของการให้บริการและสวัสดิการต่าง ๆ ตลอดจน ควบคุมความประพฤติของประชาชน ผลลัพธ์ของปัจจัยนำออกเหล่านี้ เรียกว่า outcomes ซึ่งมีแตกต่างกันออกไปในแต่ละกลุ่มชน ถือเป็นผลกระทบของระบบการเมืองต่อสังคม ซึ่งถือเป็นสิ่งแวดล้อมของมัน กลุ่มชนที่ถูกกระทบในทางร้ายก็จะมีปฏิกิริยาตอบสนอง เรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงนโยบาย กลุ่มชนที่ได้รับผลดี ก็อาจเรียกร้องให้ยังประโยชน์แก่พวกเขาต่อไปหรือเพิ่มขึ้นไป เหล่านี้ เป็นปฏิกิริยาย้อนกลับ (feed back) โยงย้อนไปเป็นปัจจัยนำเข้าอีกครั้งหนึ่งดังในแผนภูมิ

การเน้นในเรื่องหน้าที่นี้จึงเป็นการช่วยให้สามารถวิเคราะห์กิจกรรมหรือกระบวนการที่เกิดขึ้นในทุกสังคม ไม่ว่าสังคมนั้นจะมีโครงสร้างของระบบการเมืองอย่างไร หรือระบบการเมืองนั้นมีนโยบายออกมาอย่างไร จากนั้นก็จะดูว่าในสังคมต่าง ๆ มีโครงสร้างหรือสถาบันต่าง ๆ อะไรบ้างที่ร่วมกันทำหน้าที่เหล่านี้ และทำให้เกิดผลแตกต่างกันไปอย่างไร

โครงสร้าง (Structures) ที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ

โดยปกติแล้ว โครงสร้างทางการเมืองหนึ่งการเมืองใดอาจทำหน้าที่หลาย ๆ อย่างด้วยกัน (Multi Functionality of Political Structure) ความข้อนี้เป็นจริงทั้งในระบบตะวันตกและในระบบอื่น (Non-Western) แต่ในระบบตะวันตกมีโครงสร้างบางอย่างที่ได้วิวัฒนาการขึ้นมา มีลักษณะการทำหน้าที่เฉพาะอย่าง (functionally distinctive) หรือที่แสดงบทบาทในเชิง "ควบคุม" (regulatory) การทำหน้าที่นั้น ๆ ของโครงสร้างอื่น ๆ⁵²

⁵²H.V. Wiseman, Political Systems : Some Sociological Approaches, (London : Routledge & Kegan Paul, 1967), p. 136.

ตัวอย่างเช่น แม้ว่าผลประโยชน์หรือความต้องการต่าง ๆ จะเกิดขึ้นมาในกลุ่มที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ หรือในสถาบัน เช่น สถาบันทางศาสนา หรือบริษัทการค้า ก็มีแนวโน้มที่จะต้องผ่านการคัดกรองเลือกเฟ้นจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) เช่น สมาคมนักอุตสาหกรรม สมาคมทนายความ เป็นต้น หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือ สถาบันนิติบัญญัติย่อมต้องคัดกรองร่างกฎหมายหลาย ๆ อย่างที่พรรคการเมืองหรือรัฐบาลได้จากการดำเนินการรวบรวมผลประโยชน์ ให้ออกมาเป็นกฎหมาย ซึ่งก็เท่ากับทำหน้าที่มาทางด้าน การออกกฎข้อบังคับ หรือกำหนดนโยบายอยู่ดี

ลักษณะการมีโครงสร้างซึ่งทำเฉพาะอย่างเช่นนี้ เป็นลักษณะของระบบการเมือง "สมัยใหม่" ที่มีการขีดเส้นและรักษาเขตแดนคั่นระหว่างระบบการเมืองกับระบบสังคมได้ชัดเจนกว่าในระบบการเมืองอื่น ๆ กล่าวคือ ระบบการเมือง "สมัยใหม่" มีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ มากกว่าระบบอื่น ๆ เช่น แบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) สถาบันบริหาร (รัฐบาล) สถาบันราชการ สถาบันตุลาการ (ศาล) พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และสื่อมวลชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ม.ร.ว.พฤษีสาม ชุมพล ยังได้อภิปรายได้ว่า ความมากน้อยของการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างโครงสร้างนี้มิใช่ของตาย กล่าวคือ⁵³

(1) แม้ในระบบสมัยใหม่ ศาลก็ทำหน้าที่ที่ตัดสินความ (adjudication) และออกกฎหมาย (rule-making หรือ legislate) สถาบันนิติบัญญัติบางที่ก็ทำหน้าที่ตัดสินความ เช่น สภาขุนนาง (House of Lords) ของอังกฤษ ทำหน้าที่ศาลฎีกาในบางเรื่อง หรือกลุ่มผลักดัน (pressure groups) ซึ่งตามปกติทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์ แต่บางที่ก็ทำหน้าที่ริเริ่มกฎหมาย (rule-making) บางที่ก็มีส่วนร่วมในการบริหาร (rule application หรือ policy implementation) เช่น สภาหอการค้าในประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์การของพ่อค้าที่รัฐบาลให้การยอมรับ ทำหน้าที่จัดโควต้าส่งออกสินค้าบางอย่าง อีกทั้งสื่อมวลชน ซึ่งมี

⁵³ม.ร.ว.พฤษีสาม ชุมพล. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, 2531 อ่างแก้ว หน้า 59-60.

หน้าที่หลักทางด้านการศึกษาทางการเมือง บางครั้งก็อาจทำหน้าที่ประมวลประเด็นปัญหา เฉพาะด้านเสนอต่อสาธารณชน จึงเสมือนทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ เป็นต้น

(2) ในทางกลับกัน สังคมดั้งเดิม สังคมประเพณี สังคมกำลังพัฒนา ก็อาจมีโครงสร้างที่ทำหน้าที่เฉพาะอย่างได้ในระดับหนึ่ง เช่น การที่สถาบันเก่าสอดแทรกอยู่ในสถาบันใหม่ หรือไม่ก็ดำเนินการทำหน้าที่ต่าง ๆ ของตนเป็นเอกเทศหรือต่างหากออกไปจากสถาบันใหม่ซ้อนกับการทำหน้าที่ของสถาบันใหม่ เช่น โครงการพระราชดำริต่าง ๆ

แต่โดยหลักการ ในสังคมที่พัฒนาแล้ว โครงสร้างต่อไปนี้เป็นตัวหลักในการทำหน้าที่เฉพาะอย่างดังนี้

<u>หน้าที่</u>	<u>โครงสร้าง</u>
Political Socialization & Recruitment	- ครอบครัว สถาบันศาสนา โรงเรียน
Interest Articulation	- กลุ่มผลประโยชน์
Interest Aggregation	- พรรคการเมือง
Political Communication	- สื่อมวลชน
Rule-Making	- สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา)
Rule-Application	- สถาบันบริหาร (รัฐบาล ระบบราชการ)
Rule-Adjudication	- สถาบันตุลาการ (ศาล)

หน้าที่ด้านการปกครอง : การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy making & policy implementation)

1. การกำหนดนโยบาย (policy making) เป็นกระบวนการทางการเมือง ในขั้นตอนสำคัญของการจัดการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าเป็นปัจจัยนำออก จากรูปแบบระบบการเมือง (Political System) ของ David Easton เราอาจแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นสี่ขั้นคือ

1.1 กระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation) ในฐานะกระบวนการทางด้านปัจจัยนำเข้า (input) ของระบบการเมือง โดยมีกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ประเภทต่าง ๆ เป็นโครงสร้างที่ทำหน้าที่ กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลแสดงออกซึ่งข้อเรียกร้อง (demands) ต่อผู้ตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกที่ทำหน้าที่แปรสภาพ demands หรือ input เป็น output⁵⁴

1.2 กระบวนการรวบรวม (ผสมผสาน ประนีประนอม) ผลประโยชน์ให้เป็นทางเลือกในการกำหนดนโยบาย (interest aggregation) กล่าวคือ เมื่อความต้องการหรือผลประโยชน์ของประชาชนได้รับการเลือกตั้ง (articulate) แล้ว จะต้องได้รับการรวบรวมผสมผสานกันเป็นหมวดหมู่ หรือนำมากลั่นกรองประนีประนอมกัน ให้มีรูปแบบซึ่งเป็นทางเลือกในการกำหนดนโยบาย (policy alternatives) สำหรับผู้มีอำนาจทางการเมืองจะได้ทำการตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือออกกฎข้อบังคับ (rule-making หรือ policy making) ในขั้นสุดท้ายอันถือเป็นผลผลิต หรือปัจจัยส่งออก (output) ของระบบการเมือง⁵⁵

1.3 นโยบาย คือ แลกเปลี่ยนอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ (rule-making หรือ policy making)

1.4 การให้บริการหรือผลของนโยบายที่ปรากฏคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation)

การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน ในการศึกษาการกำหนดนโยบาย ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล ชี้ว่ามีประเด็นใหญ่ 2 ประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณาคือ⁵⁶

(1) หลักเกณฑ์ที่สังคมนั้นใช้ในการนำเอาทรัพยากรทางการเมืองมาใช้ในการกำหนดนโยบาย ว่ามีกำหนดไว้หรือใช้สืบเนื่องต่อกันมาอย่างไร เช่น ในระบบอเมริกัน มีรัฐธรรมนูญกำหนดว่า โดยทั่วไปนโยบายจะถูกกำหนดโดยชอบธรรมได้ก็ต่อเมื่อได้รับมติเสียงข้างมากใน

⁵⁴Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach, 1966, Ibid pp. 73-74.

⁵⁵Almond and Powell, Ibid p. 98.

⁵⁶ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล, 2531 อ้างแล้ว หน้า 201-202.

สภาสองสภา (ทั้งสองสภา) และโดยความเห็นพ้องของประธานาธิบดีด้วย เป็นต้น ส่วนในอังกฤษถือเป็นประเทศที่ว่าจะต้องได้รับมติเสียงข้างมากของสภาสามัญชน (สภาเลือกตั้ง) และการยินยอมของสภาขุนนาง แม้ในประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการ ซึ่งใช้การบังคับเป็นหลักในการปกครอง ก็ยังมีแบบแผนวิธีการในการที่จะเสนอ พิจารณา และออกกฎหมาย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตัดสินใจ (decision rules) เหล่านี้ทำหน้าที่วางระเบียบการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองในระบบการเมืองนั้น และกลุ่มชนที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ก็จะต้องดำเนินการภายในกรอบของกฎเกณฑ์เหล่านี้ เป็นต้น

(2) ต้องแบ่งกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็นช่วง ๆ เช่น แยกพิจารณาช่วงของการก่อตัว (policy formulation) และการหาความสนับสนุนออกจากช่วงของการพิจารณาผ่านออกมาใช้บังคับ ทำให้เห็นได้ว่ามีโครงสร้างหลายโครงสร้างแบ่งกันทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เช่น ในอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐสภา งานส่วนใหญ่เกี่ยวกับการประเมินทางเลือกด้านนโยบาย (evaluate policy alternatives) ตลอดจนการร่างกฎหมายต่าง ๆ และการวางแผนงบประมาณเพื่อเอื้อต่อนโยบายเป็นงานที่ทำในระบบราชการ และคณะรัฐมนตรีรัฐสภา เพียงแต่เป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้ายว่าจะบังคับใช้ได้หรือไม่เท่านั้น จึงกล่าวได้ว่าแม้รัฐสภาจะไม่ได้ทำหน้าที่ทั้งหมดในการกำหนดนโยบาย แต่ก็มีความสำคัญในแง่ของการเป็นองค์กรควบคุม (regulate) การกำหนดนโยบาย เพราะหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตัดสินใจกำหนดให้ร่างนโยบายต้องผ่านมติของรัฐสภาเสียก่อนจึงจะออกบังคับใช้กับสังคมได้

อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสร้างกฎก็มีได้ใช้อำนาจนี้ในทุกขั้นตอนของการสร้างกฎ การริเริ่มนโยบายหรือกฎหมายมักจะเป็นเรื่องที่ต้ององค์กรอื่นจัดท่าและ เสนอมา รัฐสภาเพียงแต่ดำรงไว้ซึ่งอำนาจ หน้าที่ในการให้ความชอบธรรมในการสร้างกฎ และดำเนินการปรับปรุงร่างกฎหมายหรือนโยบายที่เสนอมานในขั้นสุดท้าย⁵⁷

⁵⁷Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A World View, (Boston and Toronto : Little, Brown and Company, 1980), p. 138.

โครงสร้างในการกำหนดนโยบายย่อมมีความแตกต่างกันออกไปในระบบการเมืองแต่ละประเภท แต่อาจสรุปได้ว่า โครงสร้างที่ทำหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบายที่สำคัญมีอยู่ 3 โครงสร้าง คือ ฝ่ายบริหาร ระบบราชการระดับสูงและฝ่ายนิติบัญญัติ โดย 2 โครงสร้างแรกเป็นตัวการหลักในช่วงของการริเริ่ม และการก่อตัวของนโยบาย (formulation) แต่การกระจายหน้าที่ของการกำหนดนโยบายให้โครงสร้างใดใน 3 โครงสร้างนี้มากกว่ากัน จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละระบอบการปกครองและแต่ละ เรื่อง⁵⁸

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) หน้าที่ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือนำกฎไปบังคับใช้ เป็นหน้าที่ซึ่งได้รับการแยกออกมาปฏิบัติต่างหากจากหน้าที่ทางด้านปัจจัยนำออกอีกสองหน้าที่ในสังคม ระบบสมัยใหม่ ฝ่ายบริหารคือ รัฐบาล และระบบราชการได้เข้ามาทำหน้าที่นี้เป็นสำคัญมีองค์การที่มีขนาดใหญ่และความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ครอบคลุมทั้งสังคมการมีระเบียบการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ (bureaucratization) ความเป็น bureaucracy หมายถึงการมีโครงสร้างการบังคับบัญชาตล้นกันไป มีการแยกแยะบทบาทหน้าที่เฉพาะของส่วนประกอบต่าง ๆ ขององค์การมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับ ซึ่งกำหนดขึ้นด้วยหลักเหตุผล มีการเก็บเอกสารหลักฐานการปฏิบัติงานเป็นคุณสมบัติสำคัญ ในระบบการเมืองสมัยใหม่ ระบบราชการเกือบจะผูกขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติเลยทีเดียว เพราะการนำกฎหมายไปบังคับใช้ก็ดี การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ดี อยู่ในมือของข้าราชการประจำแทบทั้งสิ้น ในทางทฤษฎีระบบราชการอยู่ในความกำกับควบคุมดูแลของรัฐบาล⁵⁹

ปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับชั้นที่จะต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวคิดหรือกรอบของการปฏิบัติงาน การกำหนดนโยบายหลักเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงหรือฝ่ายการเมือง

⁵⁸Ibid, p. 111-1112.

⁵⁹ม.ร.ว.พฤษีสาณ ชุมพล อ้างแล้ว หน้า 208-201

ดังนั้นในการศึกษาคั้งนี้ ผู้กำหนดนโยบายหลักคือ รัฐบาล กระทรวงการคลัง และ กรมศุลกากร ส่วนผู้บริหารหรือฝ่ายการเมืองระดับรองลงมาซึ่ง เป็นผู้นำนโยบายนั้นมาปฏิบัติ ให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ ในที่นี้จึงเป็นเรื่องของการบริหารราชการของกรมศุลกากร นโยบายกับการบริหารจึงเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจะแยกออกจากกันไม่ได้ เพราะถ้าไม่มีนโยบายก็ไม่อาจมีการบริหารที่ดีได้ และในทางกลับกันถ้าไม่มีการบริหาร นโยบาย ก็จะวางเปล่าและไม่มีความหมายแต่ประการใด⁶⁰

ปัจจัยที่ใช้พิจารณาเพื่อกำหนดนโยบาย จำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม⁶¹

1. ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน (fundamental factors) หมายถึงสิ่งใด ๆ ก็ตามที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา เพราะหากไม่คำนึงถึงแล้ว นโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นนโยบายที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือเป็นนโยบายที่ขาดความถูกต้อง สมบูรณ์ อันจะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา อุปสรรค และความยุ่งยากในการปฏิบัติให้นโยบายนั้น บรรลุเป้าหมาย ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการกำหนดนโยบายมีหลายชนิด ซึ่งอาจรวม เป็นกลุ่มที่สำคัญได้ 3 กลุ่มคือ

1.1 ปัจจัยที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ ขององค์การเป็นสำคัญในลักษณะที่เป็นการกำหนดให้องค์การได้รับผลประโยชน์มากที่สุด หรือสูญเสีย ผลประโยชน์อันพึงได้น้อยที่สุด และจะต้องมีลักษณะที่เป็นการตอบสนองความต้องการของบุคคลส่วนใหญ่ในองค์การหรือหน่วยงานนั้น

⁶⁰Charles E. Jacop, Policy and Bureaucracy (Princeton, N.J. : N.T.D. Van Nostrand, 1966), p. 3.

⁶¹กุลชน ธนาพงศ์ธร "ปัจจัยในการกำหนดนโยบายของรัฐ" ในนโยบายของรัฐ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 345-361.

1.2 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย วิธีการ หรือกระบวนการในการดำเนินนโยบาย โดยลักษณะ เช่นนี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ตนเองว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือไม่ โดยปกติผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรมีความรู้ความเข้าใจอย่างน้อย 2 ประการคือ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบาย และความรู้ความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย⁶² และนโยบายที่กำหนดขึ้นจะต้องมีความเหมาะสม มีความเป็นเหตุเป็นผล และมีความถูกต้อง จึงจะถือว่าเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

1.3 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายนั้นหากข้อมูลหรือเอกสารที่ได้ขาดข้อเท็จจริงย่อมทำให้นโยบายมีความผิดพลาด และการนำเอานโยบายที่ผิดพลาดไปปฏิบัติย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรและหน่วยงานอย่างที่สุดได้ ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องพยายามกรองข่าวสาร และข้อมูลที่ได้อย่างละเอียดรอบคอบ พิจารณาอย่างถี่ถ้วน ไม่พยายามที่จะกำหนดนโยบายโดยใช้ข้อมูลที่ปราศจากข้อเท็จจริง หรือเป็นข้อมูลที่ปรุงแต่งขึ้นเอง

2. ปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อม (Environmental factors) หมายถึงสิ่งแวดล้อมในสังคมที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง เพราะสิ่งแวดล้อมในสังคมมีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายเป็นอย่างมากทั้งโดยตรงและโดยอ้อม สิ่งแวดล้อมบางชนิดอยู่ใกล้ บางชนิดอยู่ไกล และอาจมีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky)⁶³ จำแนกปัจจัยที่เป็นสิ่งแวดล้อมออกเป็นสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม และมันส์ (Joyce M. Munns)⁶⁴ ได้จำแนกสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อ การ

⁶²Yehezkel Dror, Public Policymaking Re-examined, (Seranton Penn : Chandler Publishing, 1968), pp. 7-8.

⁶³Ira Sharkansky, "Environment, Policy, Output and Impact : Problem of Theory and Method in the Analysis of Public Policy", in Ira Sharkansky (ed.), Policy Analysis in Political Science (Chicago; Markham 1970), p. 62.

⁶⁴Joyce M. Munns, "The Environment, Politics, and Policy Literature : A Critique and Reformulation", The Western Political Quarterly, Vol. 28, No. 4 (December, 1975), pp. 546-667.

กำหนดนโยบายออกเป็น 3 ประเภทคือ วัฒนธรรมทางการเมือง นโยบายของรัฐและสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวแล้วสามารถอธิบายเป็นรายละเอียดพอสังเขปได้ดังนี้

2.1 ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะรูปแบบของการเมืองหรือการปกครองย่อมจะเป็นรูปแบบของการกำหนดนโยบายของสังคมหรือองค์การนั้นด้วย ดาย (Thomas R. Dye)⁶⁵ ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายจำแนกออกเป็น 5 ประเภทคือ มติมหาชน (public opinion) ทักษะของชนชั้นปกครองหรือชนชั้นปัญญาชน (elite attitude) อิทธิพลของพรรคการเมืองหรือกลุ่มชน (party influence) กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และระบบราชการ (bureaucracy)

วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกชนิดหนึ่งที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่ง เอลาซาร์ (Daniel J. Elazar)⁶⁶ ได้จำแนกวัฒนธรรมทางการเมืองไว้ 3 ลักษณะด้วยกันคือ ลัทธิคุณธรรมนิยม (moralism) ลัทธิปัจเจกชนนิยม (individualism) และลัทธิประเพณีนิยม (traditionalism)

ปัจจัยทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวแล้ว มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ของหน่วยงาน หรือขององค์การตลอดเวลา ความรุนแรงของอิทธิพลหรือผลกระทบที่มีต่อนโยบายจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์

2.2 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายอย่างสำคัญ องค์การหรือหน่วยงานจะกำหนดนโยบายได้กว้างขวาง หรือการดำเนินงานของนโยบายจะเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และความต่อเนื่องได้มากน้อยเพียงใด

⁶⁵Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (Englewood Cliffs, N.J. ; Prentice-Hall, 1972), Chapt. 12.

⁶⁶Daniel J. Elazar, "The States and the Political Setting" in Ira Sharkansky (ed.), op.cit., pp. 171-185.

ขึ้นอยู่กับลักษณะทางเศรษฐกิจขององค์การหรือหน่วยงานนั้น องค์การหรือหน่วยงานที่มีภาวะทางเศรษฐกิจไม่มั่นคงย่อมไม่สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างกว้างขวาง และการปฏิบัติตามนโยบายอาจไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์ และผู้กำหนดนโยบาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพยายามศึกษาและ เรียนรู้ถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจในลักษณะต่าง ๆ ตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายได้โดยไม่ผิดพลาดมากนัก ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีหลายชนิดเช่น รายได้ของประชาชนหรือของบุคคลในหน่วยงาน อัตราความเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม ระดับการศึกษาของประชาชน จำนวนทรัพยากรที่องค์การหรือหน่วยงานมีอยู่ และรวมไปถึงความสามารถในการผลิตขององค์การหรือหน่วยงานนั้นตลอดจนภาวะการว่างงานของประชาชนด้วย

2.3 ปัจจัยทางสังคม เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่มีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบาย ลักษณะความเป็นอยู่ของสมาชิก ความแตกต่างของกลุ่มสมาชิก ความสัมพันธ์ สนิทสนามของกลุ่มสมาชิกแล้วแต่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ถ้าสมาชิกมีความสามัคคีปรองดองกัน การกำหนดนโยบายย่อมเป็นไปได้ง่าย และการปฏิบัติตามนโยบายจะบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการโดยไม่ยาก ปัจจัยทางสังคมมีหลายประเภทหลายชนิด เช่น วัฒนธรรม ระเบียบประเพณี ความเชื่อ ค่านิยม และลักษณะของชุมชน เป็นต้น

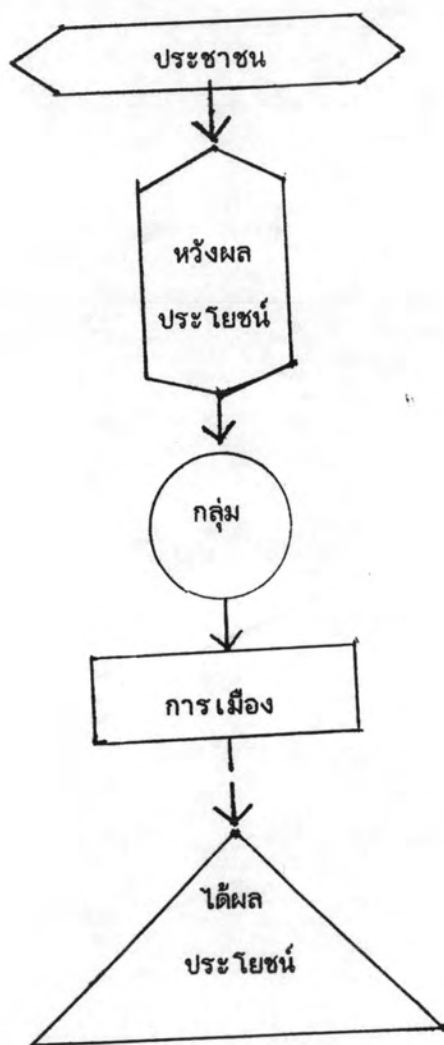
2.4 ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง สถานที่ตั้ง พื้นที่ อาณาเขต สภาพภูมิอากาศ และสภาพภูมิประเทศขององค์การหรือหน่วยงาน โดยจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่กำหนดขึ้น เป็นนโยบายที่ถูกต้องและสามารถปฏิบัติได้ เช่นในพื้นที่ราบลุ่มริมฝั่งทะเลควรใช้เป็นที่เพื่อ การพัฒนาประมงน้ำเค็ม มากกว่าจะนำไปเพื่อการพัฒนาการเกษตรกรรมทางด้านธัญพืช เป็นต้น

นอกจากนี้เหตุการณ์ต่าง ๆ ทางประวัติศาสตร์ขององค์การ หรือหน่วยงาน ย่อมมีผลกระทบต่อหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะเหตุการณ์ในอดีตมักจะเป็น เครื่องชี้หรือเป็นตัวกำหนดเหตุการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายอาจมีความจำเป็นที่จะต้อง วิเคราะห์และพิจารณา เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอดีตของหน่วยงานเป็นเครื่องเตือนใจ ในการตัดสินใจ เลือกกำหนดนโยบายในแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานหรือองค์การให้มากที่สุด

ปัจจัยทุกประเภทดังกล่าวแล้วมีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทั้งสิ้น นโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นประโยชน์ที่ดีหรือเป็นนโยบายที่ใช้ได้มากน้อยเพียงใด นอกจากจะขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจ และความสามารถของตัวบุคคลที่เป็นผู้กำหนดนโยบายแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปริมาณและความถูกต้องของปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาเพื่อพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายนั้นอีกด้วย

แผนภูมิ 2.3

แสดงปัจจัยกำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อระบบการเมือง

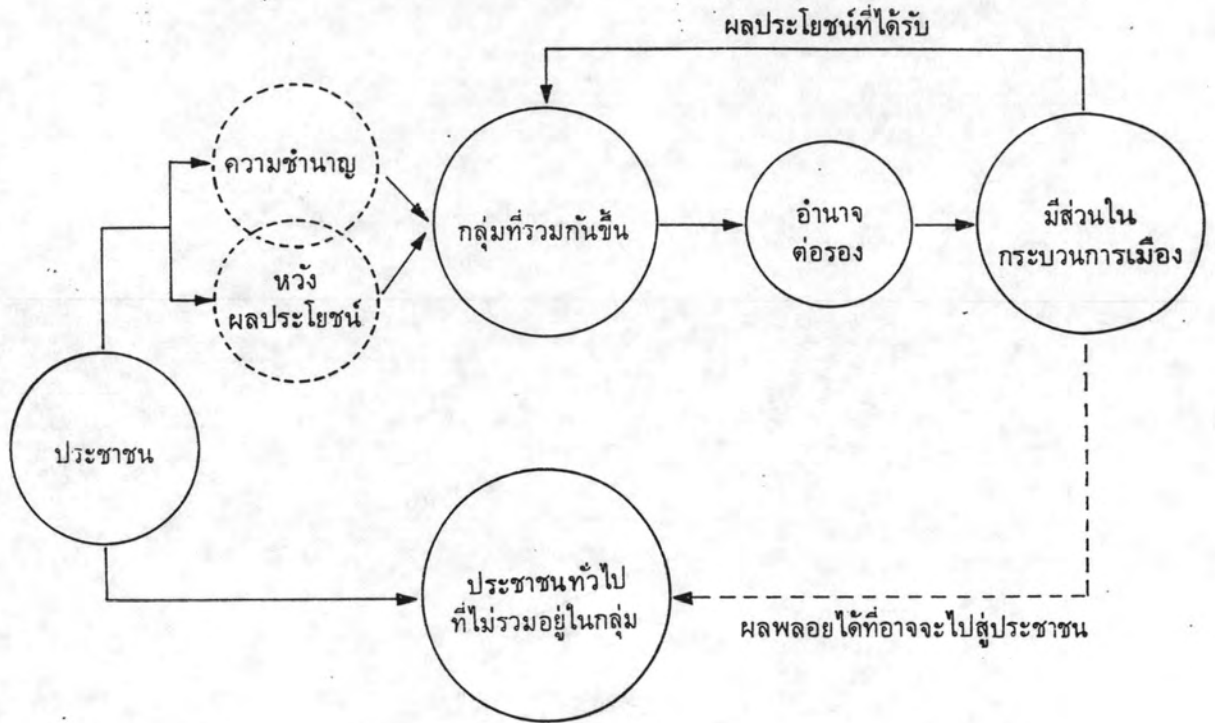


คำอธิบาย แสดงถึงความสำคัญของกลุ่ม หมายความว่าหากประชาชนต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง
อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการจัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่ม

แหล่งที่มา : จากแนวความคิดของ จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบและหลักวิเคราะห์
การเมืองแผนใหม่, ท.ว.พ., 2519. หน้า 534

แผนภูมิที่ 2.4

แสดงความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง

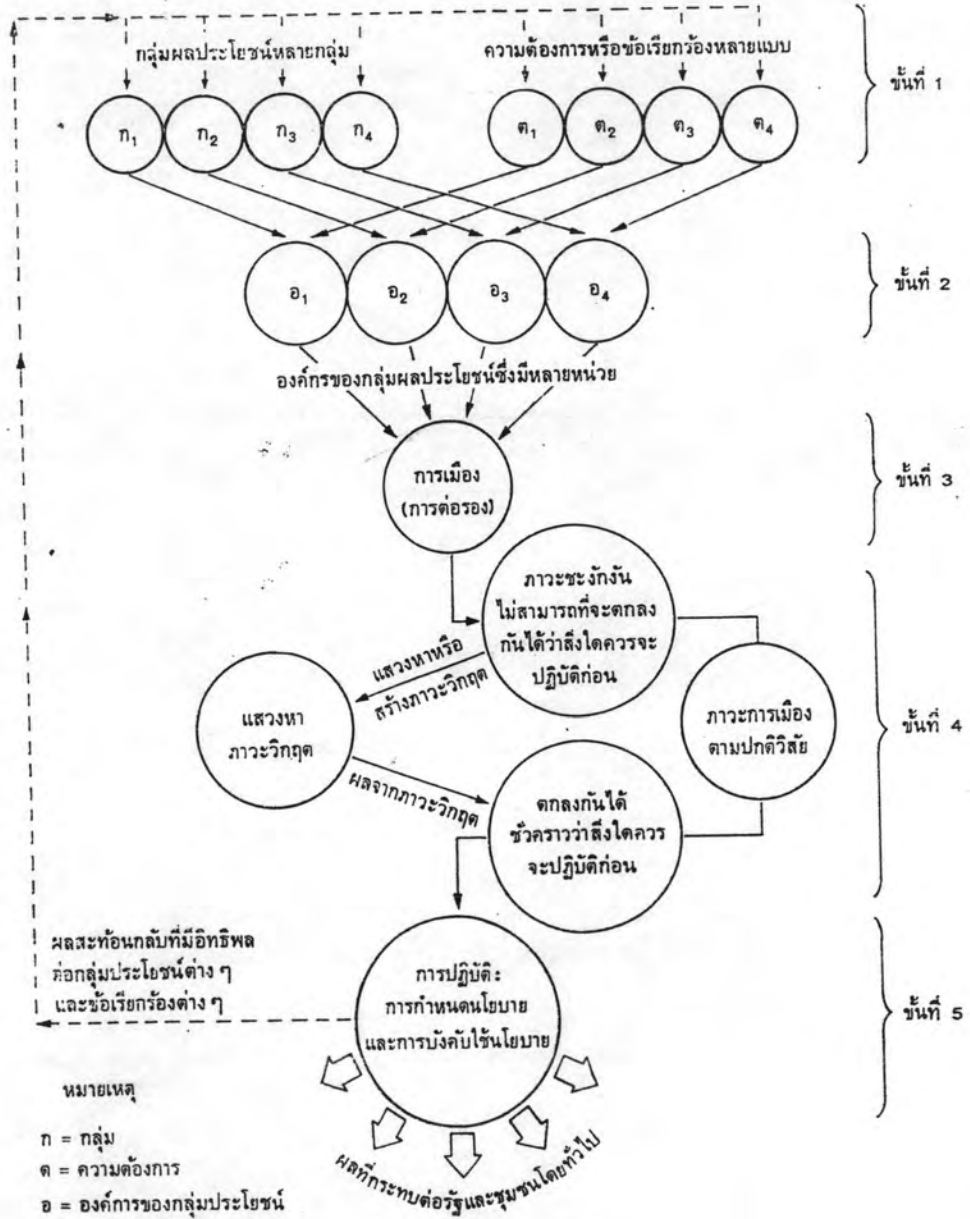


คำอธิบาย ภาพที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง การเมืองในสภาพที่แท้จริงนี้มักจะอยู่ภายใต้ของกลุ่มที่มีอำนาจ

แหล่งที่มา : จากแนวความคิดของ จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบและหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่, ท.ว.พ., 2519, หน้า 535.

แผนภาพที่ 2.5

แสดงขั้นตอนของการเมืองที่ประกอบขึ้นจากการต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

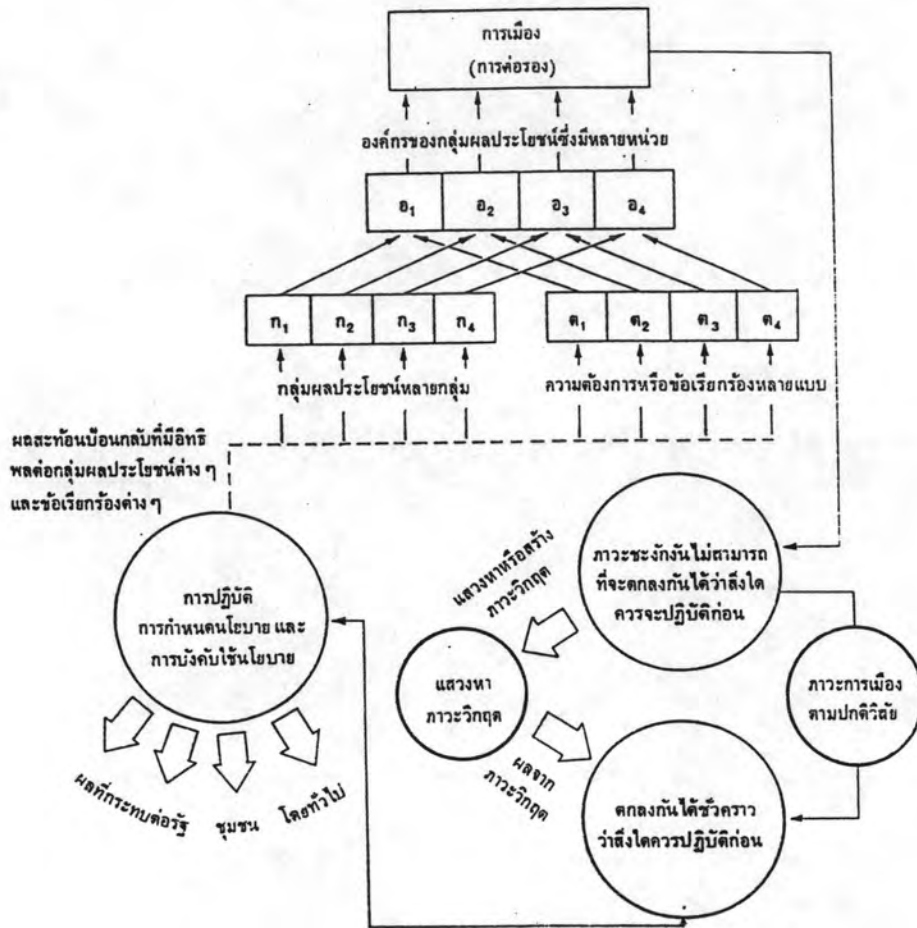


คำอธิบาย แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนของการเมืองที่ประกอบขึ้นจากการต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ (polyarchy)

แหล่งที่มา : จากการวิเคราะห์ของ จรูญ สุภาพ (โดยประยุกต์จากทฤษฎีของศาสตราจารย์ Deutsch) ระบบการเมืองเปรียบเทียบและหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่, ท.ว.พ., 2519. หน้า 536.

แผนภาพที่ 2.6

แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ



หมายเหตุ ก = กลุ่ม ต = ความต้องการ อ = องค์กรของกลุ่มผลประโยชน์
คำอธิบาย

1. การเมืองเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งได้มีการรวมตัวกันขึ้นเป็นองค์กร
 2. แต่ละกลุ่มมีผลประโยชน์
 3. มีการต่อรองระหว่างกลุ่ม เมื่อใดเกิดภาวะชะงักงันก็อาจจะมีภาวะวิกฤตเพื่อแก้ไขความชะงักงันนั้น
 4. เมื่อสามารถตกลงกันได้ ก็จะมีการดำเนินงาน คือ การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งจะมีผลสะท้อนป้อนกลับไปสู่กลุ่มผลประโยชน์นั้น ๆ และประชาชนทั่วไป
- แหล่งที่มา : จากแนวความคิดของศาสตราจารย์ Deutsch, Dahl, Snyder, Macridis และ Easton. (จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบและหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่, ท.ว.พ., 2519. หน้า 533)

จากแผนภูมิที่ 2.3-2.6 แสดงให้เห็นถึงที่มาของการรวมกลุ่มและความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง และขั้นตอนของการเมืองที่ประกอบขึ้นจากการต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง และอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบาย

ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล ยังได้อธิบายถึงปัจจัยที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อระบบการเมืองไว้ดังนี้⁶⁷

กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แม้จะมีพลังอำนาจเพียงใด หากพลังอำนาจนั้นไม่ได้ใช้ไปในช่องทางที่เหมาะสมแล้วก็จะไม่เกิดผลกระทบต่อการตัดสินใจทางการเมือง ในทางตรงกันข้ามก็เป็นไปได้เช่นกันว่ากลุ่มบางกลุ่มอาจมีทรัพยากรอำนาจ (power resources) อื่น ๆ น้อย แต่มีช่องทาง (access) เข้าหาผู้ตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างดี กลุ่มเช่นนั้นก็อาจประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายได้

ปัจจัยสำคัญที่ต้องพิจารณาคือว่าความต้องการ (ความทะยานอยาก) ของกลุ่มสอดคล้องกับ (หรืออย่างน้อยไม่ขัดกันกับ) ค่านิยมสำคัญ ๆ ของสังคมเพียงใด ตัวอย่างเช่น ในอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดำเนินการผลักดันนโยบายของรัฐอยู่ภายในบรรยากาศที่เอื้ออำนวย ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อกันโดยทั่วไปในสังคมนั้นว่าธุรกิจ เอกชนคิดค้นขั้นขั้นขึ้นในขณะที่ยังคงการรัฐบาลมีลักษณะทำงานไปเรื่อย ๆ ในขณะที่อังกฤษ วงการรัฐบาลและราชการยังมีศักดิ์ศรีเหนือกว่าธุรกิจและมีอิทธิพลต่อธุรกิจมากกว่าที่ธุรกิจเอกชนจะมีต่อองค์การราชการ จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมการเมือง มีผลกระทบต่อความมากน้อยของอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มวัฒนธรรมการเมืองเป็นตัวตีกรอบพฤติกรรมโดยการกำหนดว่าอะไรคือกิจกรรมที่เป็นที่ยอมรับ อะไรคือวิธีการที่เหมาะสม ในอันที่จะได้มาซึ่งจุดหมายทางการเมือง ฉะนั้น วิธีการที่กลุ่มอิทธิพลใช้ในการผลักดันนโยบายย่อมขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มมีความรู้สึกที่รัฐบาลชอบธรรมหรือไม่ หากเห็นว่า

⁶⁷ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล, 2531, อ้างแล้ว, หน้า 130-136.

ขอบธรรมก็จะต่อต้านเฉพาะการกระทำของรัฐบาลที่กลุ่มเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อตนโดยวิธีทาง
ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่หากเห็นว่าขอบธรรมน้อยก็อาจจะสะดวกใจในอันที่จะใช้วิธีการนอกกฎหมาย
เช่น การติดสินบนข้าราชการหรือให้การสนับสนุนกลุ่มการเมืองแหวกแนว (deviant groups)

ทรัพยากร (resources) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่มทรัพยากรหมายถึง
หลาย ๆ อย่างด้วยกัน เช่น ความพึงพอใจของสมาชิกที่จะสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการผลักดัน
กำลังเงิน กำลังคน การจัดองค์การ ตลอดจนสภาพความเห็นใจที่ทั่วไปมีต่อกลุ่ม กลุ่มจะสามารถ
จัดการกับทรัพยากรเหล่านี้เพื่อกิจกรรมในการผลักดันนโยบายเพียงใดเป็นปัจจัยหนึ่ง แต่ทั้งนี้
การใช้ทรัพยากรอาจถูกจำกัดโดยกฎหมาย เช่น การกำหนดดวงเงินที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะใช้ใน
การหาเสียง ย่อมดีกรอบขอบเขตของการที่กลุ่มผลประโยชน์จะให้เงินอุดหนุนผู้สมัคร หรืออาจมี
กฎเกณฑ์ให้บริษัทห้างร้านระบุงำนวนเงินที่ให้แก่พรรคการเมืองในบัญชีรายรับรายจ่าย แม้ว่าจะ
มีวิธีการต่าง ๆ ในการหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ดังกล่าว เช่น การซ่อนรายจ่ายดังกล่าวอยู่ในหมวด
ค่าใช้จ่ายสำหรับการโฆษณา ก็ยังมีผลอยู่บ้างในการลดแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์

ต่ออิทธิพลของกลุ่มบางกลุ่มอาจมีอิทธิพลทางด้านการเงิน แต่เป็นอิทธิพลทางด้าน
ความเชี่ยวชาญ กลุ่มวิชาชีพจำเพาะต่าง ๆ เช่น ทนายความ นักบัญชี นักเศรษฐศาสตร์
วิศวกร แพทย์ ฯลฯ มักจะอยู่ในฐานะที่จะได้รับการดึงเข้าไปให้ความคิดเห็นต่อหน่วยงานของ
รัฐในการกำหนดนโยบายที่มีความสลับซับซ้อน มีปัญหาที่ต้องการทรรศนะของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ
เรื่อง (expertise) นี้ย่อมเปิดช่องทางสำคัญให้กลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้ได้เข้าไปมีอิทธิพล
ต่อการกำหนดนโยบาย กลุ่มวิชาชีพจะมีอิทธิพลแอบแฝงมาก หากว่านโยบายในเรื่องนั้น ๆ จะ
ดำเนินไปได้ยากหากไม่ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง หรือในบางครั้งรัฐบาล
อาจมีนโยบายว่าจะต้องทำอะไรสักอย่างกับปัญหาใดปัญหาหนึ่ง แต่ยังไม่ทราบว่าจะทำอะไร
อย่างไร ในสภาวะเช่นนี้กลุ่มที่มีความรู้ความชำนาญ หรือความใจจดใจจ่อกับเรื่องนั้นก็จะมี
โอกาสมีอิทธิพลต่อนโยบายได้มาก ตัวอย่างของสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและทรัพยากร
ธรรมชาติ ในการชะลอการตัดสินใจของรัฐบาลในการสร้างเขื่อนน้ำโจนอาจเป็นตัวอย่างหนึ่ง
ในประเทศไทยในขณะนี้ ส่วนสภาพหอการค้าซึ่งรัฐบาลไทยตั้งขึ้นโดยการเอาหอการค้าต่าง ๆ
(ซึ่งมีสมาคมการค้าต่าง ๆ เป็นสมาชิกอยู่) เข้ามายู่ "ได้ร่มโพธิ์" นั้นเป็นรูปแบบที่เข้าซ้อน
มีลักษณะสองลักษณะซ้อนอยู่ กล่าวคือ ในด้านหนึ่งเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะควบคุมธุรกิจ

เอกชน แต่ในอีกด้านหนึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของธุรกิจเอกชนรายใหญ่ ๆ เข้ามามีส่วน
อย่างมากในการกำหนดนโยบายการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งรวมถึงการเข้าเป็น
กรรมการของรัฐในการส่งเสริมการลงทุน การวางมาตรฐานคุณภาพสินค้า การควบคุมการส่ง
ออกข้าวโพดและข้าวเป็นต้น การติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างราชการกับกลุ่มผลประโยชน์ในธุรกิจ
เอกชน

กลุ่มผลประโยชน์จึงเกิดขึ้นมา เพื่อเป็นตัวเชื่อมช่องว่างระหว่างผู้ตัดสินใจทางการเมือง
กับปัจเจกบุคคลในสังคม กลุ่มผลประโยชน์เป็นอิทธิพลนอกระบบรัฐสภา (extra-parliamentary
influence) ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ บทบาทนี้มีความจำเป็นอยู่
แม้ในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุที่ว่า การเลือกตั้งเกิดขึ้นเป็นช่วง ๆ จึงต้องมีการจัดระเบียบ
การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ในระบบการเมือง มิฉะนั้นแล้วก็จะเห็นว่าประชาชน
พลเมืองสามารถแสดงอำนาจอธิปไตยได้ทุก ๆ 4-5 ปีเท่านั้น (คือทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น)
พูดอย่างหยาบ ๆ แต่ชัดเจนก็คือว่า กลุ่มผลประโยชน์ประกอบกันเป็นการให้อาณัติอย่างต่อเนื่อง
(continuous mandate) แก่รัฐบาลในอันที่จะปกครอง และหากไม่มีกลุ่มผลประโยชน์แล้วไซ้
ก็จะไม่มีรัฐบาลใดเลยที่ถือได้ว่า เป็นรัฐบาลประชาธิปไตย อันที่จริงแล้วไม่มีรัฐบาลใดที่สามารถ
ดำเนินการบริหารประเทศได้หากปราศจากการติดต่อกับกลุ่มผลประโยชน์

แต่ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทเป็นบุญแฉสำคัญในกระบวนการทางการเมืองที่สลับ
ซับซ้อน แต่ก็ทำได้เป็นบุญแฉดอกเดียวที่เปิดประตูไปสู่การทำความเข้าใจกับการตัดสินใจของรัฐ
ในการกำหนดและดำเนินนโยบาย รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงแรงผลักดันอื่น ๆ นอกเหนือจากกลุ่ม
ผลประโยชน์ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อคะแนนเสียง เลือกตั้งและต่อผลประโยชน์ของผู้สนับสนุน
รัฐบาลโดยตรง ฯลฯ

อาจสรุปได้ว่า ผู้ที่เป็นรัฐบาลมักจะตอบสนองความต้องการของกลุ่มที่ให้การสนับสนุน
แก่ตน ไม่ว่าจะ เป็นทรัพย์สินเงินทองหรือปัจจัยอื่น ๆ และว่ากลุ่มผลประโยชน์ของนายทุนจะมีภาว
กกว่าในการโน้มน้าวรัฐบาลฝ่ายขวาที่กลุ่มเหล่านี้ให้การสนับสนุนด้านการเงินอยู่ แต่การสรุปเช่นนั้น
มิใช่จะทำให้ได้ง่าย ๆ ด้วยเหตุที่ว่าอาจไม่ได้เป็นความจริงเสมอไปว่ากลุ่มธุรกิจจะรวมหัวกันต่อสู้
เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันเสมอไป กลุ่มธุรกิจใ้ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ อาจมีผลประโยชน์แตกต่างกัน

ก็ได้ และปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือ การที่กลุ่มผลประโยชน์หนึ่งใดพยายามโน้มน้าวนโยบายในตัวของมันเองก็ย่อมเป็นการกระตุ้นให้กลุ่มอื่น ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันพยายามมาออกโรงบ้าง หากมีการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์อยู่แล้ว

ดังนั้น รัฐบาลอย่างน้อยรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องหาทางประนีประนอมหรือทำการประสานประโยชน์ หรืออย่างน้อยที่สุด พิจารณาความต้องการต่าง ๆ ที่แข่งขันกันอยู่อย่างจริงจัง มิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นการเสี่ยงต่อการขาดการยอมรับโดยกลุ่มชนสำคัญ ๆ ของประเทศ

แต่ กลุ่มชนที่ไม่สามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์เสนอข้อเรียกร้องแก่รัฐบาลได้ ก็เสี่ยงต่อการไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเช่นกัน

กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย

การรวมกลุ่มในสังคมไทย มีมานานแต่ครั้งโบราณแล้ว โดยการรวมกลุ่มในสังคมไทย กลุ่มที่ได้รับความสนใจและมีการศึกษามากที่สุดคือ กลุ่มชาวจีน เพราะกลุ่มชาวจีนเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนมากที่สุดในสังคมไทย ทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

ชาวจีนเริ่มอพยพเข้าสู่ประเทศไทยมานานนับแต่เริ่มประวัติศาสตร์ของไทย และยังคงไหลเข้ามามากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 3 ถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เพราะเหตุการณ์ในประเทศไทยและประเทศจีนหลายอย่างเอื้ออำนวย⁶⁸ ชาวจีนเหล่านี้แบ่งแยกได้เป็น 5 กลุ่มภาษา (Speech Groups) คือ แต้จิ๋ว กวางตุ้ง ไทหล่า แคระ และฮกเกี้ยน การอพยพของชาวจีนมีจำนวนมากขึ้นทุกที ประกอบกับเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ของประเทศอยู่ในมือของชาวจีน

⁶⁸G. William Shinner, Chinese Society in Thailand : An Analytical History. (Ithaca New York : Growell University Press, 1957).

ขจัดภัย บุรุษพัฒน์ ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2515).

รัฐบาลจึงพยายามจำกัดจำนวนการเข้าประเทศของชาวจีนและจำกัดสิทธิหลายประการ เพื่อหาทางลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวจีน การถูกกีดกันต่าง ๆ เหล่านี้สร้างความไม่พอใจให้กับชาวจีนเป็นอย่างมาก จึงพยายามที่จะรวมกันก่อตั้งเป็นสมาคมต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกด้วยการส่งคนส่งเคราะห์ ทำให้เกิดความรู้สึกชาตินิยม และสามารถสร้างมติสาธารณะในชุมชนชาวจีนได้⁶⁹

บทบาทในทางการเมืองของชาวจีนนั้นเริ่มสร้างปัญหาแก่รัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก เมื่อชาวจีนโพ้นทะเลเหล่านี้ได้รับอิทธิพลจากภายนอก คือ จากประเทศจีนเริ่มตั้งแต่สมัยที่ซุนยัตเซ็น (Sun Yat Sen) ได้เรียกร้องขอความสนับสนุนจากชาวจีนโพ้นทะเลต่อการปฏิวัติในประเทศจีน และก่อให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมในหมู่ชาวจีนเป็นต้นมา จากนั้นบทบาททางการเมืองของชาวจีนก็ขยายมากขึ้น มีการลงบทความเพื่อสนับสนุน ซุนยัตเซ็น เพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่การปกครองแบบสาธารณรัฐ และเมื่อจีนแตกแยกกันระหว่างจีนคอมมิวนิสต์กับจีนคณะชาติ ชาตินิยมใหม่ชาวจีนก็ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันลง แต่จีนทั้งสองแห่งต่างก็พยายามแสวงหาความสนับสนุนในหมู่ชาวจีนโพ้นทะเลอยู่เสมอ รัฐบาลไทยพยายามยับยั้งความเป็นชาตินิยมเหล่านี้ ไม่ว่าจะ เป็นจากฝ่ายใด

แม้ว่าพ่อค้าชาวจีนจะมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ แต่พ่อค้าเหล่านั้นก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางการเมืองได้ สมาคมการค้าบางสมาคมจะเชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสมาคมเข้าเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ เพราะเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะมีต่อกลุ่มอันเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลไม่น้อย แต่สมาคมเหล่านี้ก็ไม่สามารถท้าทายอำนาจของรัฐบาลได้โดยตรง เพราะมีตัวบทกฎหมายที่ห้ามการเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมือง กำหนดไว้ว่าในมาตรา 1280 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 29 เป็นต้น

⁶⁹ ยุกเรศ มิสสิแกน. "บทบาทของชาวจีนในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510) หน้า 52-53.

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย

นอกจากกลุ่มชาวจีนแล้ว ก็ยังมีการรวมกลุ่มของชาวไทย ซึ่งพอจะแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยออกได้เป็น 3 ประเภท คือ⁷⁰

1. กลุ่มมาตุภูมิ กลุ่มนี้แทบไม่มีบทบาททางการเมืองเลย การรวมกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสามัคคีในหมู่เดียวกัน และเผยแพร่ชื่อเสียงของกลุ่ม ซึ่งส่วนมากจะกระทำโดยการประกอบกิจกรรม การกุศล หรือการบันเทิง กลุ่มนี้จะรวบรวมสมาชิกจากผู้ซึ่งมาจากที่เดียวกัน อาจจะเป็นถิ่นที่อยู่เดียวกัน เช่น สมาคมชาวปักกิ่งใต้ สมาคมชาวเหนือ เป็นต้น หรือพวกที่เคยอยู่โรงเรียน หรือสถาบันเดียวกันมา เช่น สมาคมศิษย์เก่าเทพศิรินทร์ สมาคมนิสิตเก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น บทบาทมักอยู่ในวงแคบจะเกี่ยวข้องกับสาธารณะก็เป็นไปในรูปที่แสวงหาผลประโยชน์ให้พวกตน

2. กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มนี้รวมกลุ่มกันโดยสมัครใจเพื่อร่วมกันส่งเสริมหรือกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง การรวมกันอาจจะรวมกันอย่างถาวรในรูปของสมาคม เช่น สมาคมบำเพ็ญประโยชน์ สมาคมสตรีไทย ฯลฯ หรือบางครั้งอาจจะเป็นการรวมกลุ่มกันชั่วคราว เพื่อกระทำกิจการใดโดยเฉพาะ เมื่อลุล่วงไปแล้วก็สลายตัว เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการเลือกตั้ง โดยตั้งขึ้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษามลประโยชน์ของส่วนรวม โดยพยายามดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์เท่าที่จะทำได้ พอการเลือกตั้งผ่านพ้นไปแล้วก็สลายตัวลงสำหรับกลุ่มที่ก่อรูปขึ้นภายหลัง "วันมหาวิปโยค" (14 ตุลาคม 2516) ส่วนใหญ่เป็นประเภทอาสาสมัครซึ่งตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย หรือพิทักษ์ความยุติธรรมในสังคม เช่น สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน กลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น

3. กลุ่มอาชีพ การรวมกลุ่มประเภทนี้อาศัยหลักของอาชีพเดียวกัน หรือทำธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น สมาคมผู้ประกอบการขนส่ง สมาคมพ่อค้า สมาคมเลขานุการ ฯลฯ

⁷⁰บรรพต วีระสัย และ สุขุม นวลสกุล. รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517) หน้า 418-420.

ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย

ลักษณะของกลุ่มดังกล่าวในข้อ 1, 2 และ 3 มีดังต่อไปนี้⁷¹

(1) นิยมและเชิดชูผู้มีอำนาจ เห็นได้ชัดในกลุ่มประเภทมาตุภูมิและอาสาสมัคร นิยมยกย่องผู้มีอำนาจ ซึ่งมักจะให้แก่ บุคคลสำคัญทางการเมืองหรือทางราชการให้เป็นนายก หรือประธานกลุ่ม การที่ผู้มีอำนาจเป็นผู้นำจะเป็นจริงหรือในนามก็ตาม เป็นที่เชื่อกันในหมู่ สมาชิกว่า ทำให้กิจการของกลุ่มเป็นไปด้วยดีและสะดวก ด้วยอาศัยวาสนาบารมีของผู้มีอำนาจ เป็นที่เกรงใจของผู้ที่กลุ่มต้องการความช่วยเหลือ ถ้าเป็นสมาคมสตรี ก็จะสรรหาประธานที่เป็น ภรรยาของผู้มีอำนาจเช่นกัน

(2) ไม่มีเอกภาพ มีแต่การแก่งแย่งชิงดีกันอย่างแพร่หลาย แม้ผู้ที่อยู่ในวงการ เดียวกันหรือที่ร่วมกันกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง บุคคลมักพ่วง เล็งประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า ส่วนรวม กลุ่มผลประโยชน์จึงมักขาดความเป็นเอกภาพ ตัวอย่างที่เห็นชัด คือ การสร้างกลุ่ม ขึ้นกันขึ้นแทนที่จะร่วมมือเป็นกลุ่มเดียวกัน อย่างในวงการหนังสือพิมพ์ ก็มีสมาคมที่เกี่ยวข้องถึง ห้าสมาคม สภาองค์การลูกจ้างก็มีถึงสี่สภา กลุ่มนิสิตนักศึกษาก็แตกเป็นหลายกลุ่ม

(3) เรียกร้องอย่างเลื่อนลอย กิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยนิยม ก็คือ การจัดสัมมนาและอภิปราย ซึ่งจบลงด้วยมติและข้อสรุปมากมายแต่เป็นเพียงข้อเสนอแนะ ลอย ๆ ปราศจากความพยายามจะแสดงบทบาทเรียกร้องหรือกดดันต่อรัฐบาลหรือหน่วยราชการ แต่ทว่าในปัจจุบันนี้แนวโน้มที่ค่อนข้างดีขึ้นจะมีการติดตามผลประโยชน์และ เร่ง เร้ามากขึ้น จน บางครั้งเกินเลยไป ทำให้ผู้ที่รับผิดชอบอยู่ในสถานะลำบากใจ

(4) มุ่งการบันเทิง กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยมักมีจุดประสงค์ กิจการ งานรื่นเริงหรืองานสาธารณกุศล เมื่อจะกระทำกิจการใดมักมีเรื่องสนุกสนาน สอดแทรกอยู่เสมอ เช่น เมื่อกรรมกร ลูกจ้าง นัดหยุดงานครั้งใดก็จะถือเป็นธรรมเนียมว่าจะต้องเช่ากลองยาวและ กางเต็นท์เพื่อประกอบการร้องรำ ทำเพลง เป็นที่สนุกสนาน

⁷¹บรรพต วีระสัย และ สุขุม นวลสกุล. รัฐศาสตร์ทั่วไป พิมพ์อ้าง, หน้า 421.

แนวความคิดในการศึกษาสมาคมการค้า และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (ชิปปิง) หรือชื่อย่อว่า ชคท. นับเป็นองค์กรผลประโยชน์ประเภทสมาคมการค้า (Trade Association) มีลักษณะเป็นกลุ่มอาชีพ ซึ่งอาศัยหลักของอาชีพเดียวกัน หรือทำธุรกิจประเภทเดียวกัน ในการศึกษาวิเคราะห์จึงต้องดูที่พัฒนาการตั้งแต่แรกเริ่มซึ่งเกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ทางสังคม และการวิเคราะห์ถึงบทบาทว่ามีมากหรือน้อยจะต้องพิจารณาปัจจัยด้านองค์กรของสมาคมการค้า หรือองค์กรผลประโยชน์นั้นด้วย ซึ่งส่วนใหญ่ในการศึกษาสมาคมการค้าที่ผ่านมา มักให้ความสำคัญกับการพิจารณาปัจจัยด้านตัวสมาคม และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับสมาคมการค้าต่าง ๆ รวมถึงการศึกษาแบบแผนการใช้อิทธิพล (pattern of influence) ของสมาคมในการเรียกร้องผลักดันนโยบาย⁷²

งานเขียนของ Terry Moe⁷³ ได้อธิบายกรอบการวิเคราะห์องค์กรผลประโยชน์ (organization) หรือกลุ่ม (group) หรือสมาคม (association)⁷⁴ ว่า ควรให้ความสำคัญ

⁷²งานศึกษาสมาคมการค้าในประเทศไทยชิ้นสำคัญ โปรดดู William Skinner, Chinese Society in Thailand : An Analytical History, (Ithaca : Cornell University Press, 1957), ณรงค์ เพชรประเสริฐ. "สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), และ Montri Chenvidyakarn. "Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Associations in Thailand". (Ph.D. Dissertation, University of Chicoga, 1979), Anek Laothamatas. Business Associations and the New Political Economy of Thailand : From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism, (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies. 1992).

⁷³Terry Moe, The Organization of Interests : Incentive and the Internal Dynamics of Political Interest Groups, (London : The University of Chicago Press, 1980).

⁷⁴Moe ใช้ในความหมายเดียวกันทั้ง 3 คำ ดู Terry Moe, Ibid p. 49.

สนใจปัจจัยภายในองค์กร 4 ประการคือ ลักษณะของผู้ผู้นำ (leadership) การมีส่วนร่วมของสมาชิก (member participation) บทบาทของผู้ปฏิบัติงานภายใน (role of staff) และสภาพการเมืองภายในองค์กร (internal politics)

Moe เห็นว่า บทบาทหน้าที่ขององค์กรผลประโยชน์ โดยทั่วไปจะมี 2 ด้าน คือ ด้านแรก เป็นการบริหารเรื่องผลประโยชน์เฉพาะ (selective incentives) ได้แก่ บริการด้านต่าง ๆ ที่องค์กรจัดทำให้แก่สมาชิก ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นการบริหารเพื่อผลประโยชน์ร่วม (collective goods) ดังนั้น การดำเนินงานขององค์กรผลประโยชน์แต่ละแห่งจะประสบผลสำเร็จและได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับบทบาทในการบริการสมาชิก (services) และการจูงใจทางการเมือง (lobbying) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม Moe ได้ให้ความสนใจกับผลประโยชน์จูงใจสมาชิก (incentives) ต่าง ๆ คล้าย ๆ กันกับงานของ Olson เพียงแต่การวิเคราะห์ของ Moe ได้เพิ่มมิติในด้านพฤติกรรมองค์กร (organizational behavior) เพื่อมองกระบวนการปฏิบัติงานภายในกลุ่มด้วย ซึ่งต่างจากงานของ Olson ที่เน้นปัจจัยด้านแรงจูงใจของบุคคล (individuals) ในการเข้าร่วมกลุ่มเป็นหลัก

การประเมินศักยภาพขององค์กรผลประโยชน์ยังปรากฏอยู่ในงานวิจัยของ รุ่งสรรค์ ชนะพรพันธุ์ ซึ่งศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย และพบว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมักมีคุณสมบัติ 5 ประการ⁷⁵ กล่าวคือ กลุ่มหรือองค์กรนั้นมักจะมีขนาดเล็กเพราะทำให้ต้นทุนในการรวมกลุ่มต่ำ และทำให้เกิดความเป็นเอกภาพมากกว่ากลุ่มใหญ่ โดยกลุ่มเล็กยังจะป้องกันสภาพที่เรียกว่า การขี่ตัวฟรี (free rider) ที่สมาชิกบางคนต้องการรับประโยชน์แต่ไม่ต้องการรับภาระรายจ่ายของกลุ่มได้ด้วย

⁷⁵รุ่งสรรค์ ชนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530. (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 120-122.

ความชัดเจนเรื่องของข่ายผลประโยชน์ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญ กลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายจะมีผลประโยชน์ในข่ายที่ชัดเจน สมาชิกมองเห็นความจำเป็นของการรวมกลุ่ม หากข่ายผลประโยชน์คลุมเครือสมาชิกภายในจะขัดแย้งกัน รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ เห็นว่ากลุ่มที่มีผลประโยชน์จำกัดเฉพาะด้านชัดเจนจะดำเนินงานผลักดันนโยบายได้ดีกว่ากลุ่มที่มีผลประโยชน์กระจัดกระจาย เช่น สมาคมการค้าเฉพาะสาขามักจะดำเนินงานรักษามูลประโยชน์ในธุรกิจของตนได้มีประสิทธิภาพกว่าหอการค้าไทย ซึ่งดูแลผลประโยชน์หลายทาง

ปัจจัยเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจขององค์กรผลประโยชน์ ก็มีความสำคัญมากเช่นเดียวกัน ในทัศนะของ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ กลุ่มทุกกลุ่มมีต้นทุนที่จะต้องจ่าย กลุ่มที่ผลักดันเรียกร้องกรณีต่าง ๆ ได้เป็นผลสำเร็จจะต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควร จะเห็นได้ว่า กลุ่มชาวนากับกลุ่มพ่อค้าธุรกิจจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ทำให้การรวมกลุ่มและการดำเนินงานประสบความสำเร็จในระดับที่ต่างกันด้วย

พลังต่อรองทางการเมืองก็เป็นอีกคุณสมบัติหนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์จำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ขึ้นนำทางอำนาจ เพื่อให้มีพลังต่อรองทางผลประโยชน์ได้อย่างเข้มแข็ง นอกจากนี้กิจการที่กลุ่มดำเนินงานอยู่ ถ้าหากมีส่วนกระทบกับสาธารณชนมากหรือมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมาก ก็จะทำให้กลุ่มมีพลังอำนาจต่อรองมากขึ้น

คุณสมบัติประการสุดท้ายในทัศนะของ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ ก็คือ ผู้นำองค์กรจะต้องมีความฉลาดและเข้มแข็ง คือนอกจากจะมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับผู้มีอำนาจและพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลแล้ว ยังต้องสามารถประเมินสถานการณ์และผลักดันนโยบายในจังหวะและกลวิธีที่เหมาะสม รวมทั้งบางครั้งผู้นำอาจจะต้องรับภาระต้นทุนในการผลักดันนโยบายในสัดส่วนที่สูงกว่าสมาชิกทั่วไป

ในปี 2522 มนตรี เจนวิทย์การ ได้ทำการศึกษาบทบาทสมาคมการค้าในประเทศไทย โดยได้วิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์กรสมาคมคล้ายกันกับกรอบที่ Moe อธิบายไว้ ปัจจัยต่าง ๆ ที่มนตรี เจนวิทย์การ นำมาวิเคราะห์ ก็คือ โครงสร้างองค์กร ทรัพยากรของสมาคม สถานะทางการเงิน ผู้นำสมาคม และกิจกรรมบริการสมาชิก ผลการศึกษา มนตรี เจนวิทย์การ ได้สรุปว่า

ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีส่วนกำหนดความเข้มแข็งและอ่อนแอของสมาคมการค้าในการเข้าไปมีส่วนในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยตรง⁷⁶

ข้อค้นพบประเด็นสำคัญ ๆ จากการศึกษาของ มนตรี เจนวิทย์การ ก็คือ สมาคมการค้าในประเทศไทยยังมีการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรที่ไม่ซับซ้อนและหลากหลายมากนัก คือ มี degree of differentiation ค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้เนื่องมาจากบทบาทและกิจกรรมของสมาคมการค้ายังไม่เป็นไปอย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่ยังมีลักษณะของการเป็นสมาคมจีนดั้งเดิม (old Chinese association) ที่เน้นกิจการบริการสมาชิกและการจูงใจในด้านการพบปะสังสรรค์ในหมู่พ่อค้าประเภทเดียวกัน หรือเน้นผลประโยชน์ประเภทที่ Salisbury เรียกว่า solidary interests มากกว่าจะเป็นตัวแทนต่อสู้ผลประโยชน์ส่วนรวมทางการค้าอย่างจริงจัง

ในด้านทรัพยากรของสมาคม มนตรี เจนวิทย์การ ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระดับของการครอบครองทรัพยากรของสมาคม เพื่อชี้ให้เห็นการเติบโตของสมาคมการค้า โดยเสนอตัวแบบ (model) ในทางวัดที่เรียกว่า organization complexity scores เช่น การพิจารณาปัจจัยด้านสถานที่ทำการ พื้นที่ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ห้องประชุม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในห้องประชุม ห้องสมุด จำนวนโทรศัพท์ การจ้างผู้จัดการสมาคมและที่ปรึกษากฎหมาย จำนวนบุคลากรของสมาคม ฯลฯ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า สมาคมการค้าส่วนใหญ่มีทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงานในระดับที่ค่อนข้างน้อย สมาคมการค้าที่มีทรัพยากรมากมัก เป็นสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการค้าและอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ

⁷⁶Montri Chenvidyakarn. "Political Control and Economic Influence : A Study of Associations in Thailand", Chapter 7, pp. 230-269. และอาจดูฉบับย่อได้จาก Montri Chenvidyakarn, "Trade Associations : A Study of their Organizational Structure, Leadership, Financial Resources and Services.", พัฒนาบริหารศาสตร์, 20 (กรกฎาคม 2523) : 443-471.

ในแง่ของรายได้ สมาคมการค้าโดยปกติมีรายได้จากการเก็บค่าบำรุงจากสมาชิก ซึ่งเกือบทุกสมาคมพบว่า รายได้ส่วนนี้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย สมาคมการค้าขนาดใหญ่หลายแห่งจึงต้องอาศัยเงินบริจาคและการอนุเคราะห์จากผู้อุปถัมภ์ (patron) ของสมาคม เช่น ผู้ก่อตั้ง ที่ปรึกษาสมาคม ตัวนายกสมาคม หรือกรรมการสมาคมที่มีฐานะดี

การวิเคราะห์ระดับการศึกษาของผู้นำสมาคมการค้าหลายแห่งจากงานของ มนตรี ยังได้พบว่า ผู้นำสมาคมส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติในด้านระดับการศึกษาไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญมากนัก ในขณะที่สมาคมการค้าที่มีบทบาทอิทธิพลสูงขึ้นไปอยู่ที่ผู้นำของสมาคมนั้นมีสัมพันธไมตรีเชิงอุปถัมภ์ใกล้ชิดกับผู้ใหญ่ในวงราชการมากกว่า

ปัจจัยประการสุดท้ายที่ มนตรี เจนวิทย์การ อธิบายไว้ก็คือ กิจกรรมบริการสมาชิกของสมาคมการค้าที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสมาคมการค้า จากการศึกษาพบว่า สมาคมการค้าส่วนใหญ่เน้นกิจกรรมการช่วยเหลือสมาชิกในเรื่องความเดือดร้อนเฉพาะเรื่อง (particularistic services) เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล งานศพ การประสงฆ์ต่าง ๆ มากกว่าการแก้ปัญหาความเดือดร้อนทางธุรกิจการค้าที่เป็นเรื่องส่วนรวม (categorical services)

การศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ภายในสมาคมการค้าของ มนตรี เจนวิทย์การ ทำให้เห็นว่า สมาคมการค้าในประเทศไทยยังไม่ได้เป็นองค์กรผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง แต่เป็นเพียงการรวมกลุ่มของพ่อค้าตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งต้องการจะควบคุมบทบาทของพ่อค้าที่อาจสร้างความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ โดยให้เห็นผลที่คอยช่วยเหลือรัฐบาลในด้านการให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นมากกว่าจะมีส่วนเข้าไปกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

นอกเหนือจากการศึกษาถึงสมาคมการค้าและปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (ชิบปิง) หรือ ชคท. ทั้งทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร และงานวิจัยเกี่ยวกับองค์กรผลประโยชน์ ดังนี้คือ

บุญชู ดิษยวณิช⁷⁷ (2505) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารสินค้าขาออกทางเรือ ณ ศุลกสถานกรุงเทพฯ โดยมุ่งศึกษาถึงประสิทธิภาพของการบริหารงานสินค้าขาออกทางเรือ ณ ศุลกสถานกรุงเทพฯ ของกรมศุลกากร

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารงานของกรมศุลกากรนั้น แยกได้เป็น 2 ส่วนคือ การบริหารราชการทั่วไป เช่นเดียวกับการบริหารราชการของกระทรวงทบวงกรมส่วนใหญ่ อย่างหนึ่ง และการบริหารงานศุลกากรแท้ ๆ อีกส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะการบริหารงานศุลกากรแท้ ๆ ยังแยกหลักการตามพิธีการต่าง ๆ ทางศุลกากรออกได้เป็น 2 หลักใหญ่ ๆ เพื่อจะให้การเก็บเงินอากรเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ราชการศุลกากรจึงได้วางหลักการควบคุมและตรวจสอบสินค้าทุกชนิดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือกฎหมาย ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ๆ หลักการใหญ่ประการแรกก็คือ การควบคุม ตรวจสอบทางเอกสาร หลักการใหญ่ประการที่สองคือ การควบคุมตรวจสอบทางตัวสินค้าที่แท้จริง จากการบริหารงานทั้งสองส่วนข้างต้นมารวมอยู่ในองค์การเดียวกัน และการบริหารงานในลักษณะการรวมอำนาจ การแบ่งส่วน ราชการสลับซับซ้อน ขาดลักษณะการจัดองค์การที่ดี ผลการบริหารงานจึงด้อยประสิทธิภาพ ลำช้า ไม่สะดวกรวดเร็ว ผู้มาติดต่อต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายสูงโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ปัญหาอุปสรรค คือ ลักษณะการจัดองค์การที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสายงานศุลกากร ซึ่งจำแนกได้สามด้านคือ ด้านการบริหารงานทั่วไป ซึ่งรวมเรียกว่างานธุรการ งานด้านวางนโยบายการบริหารงานเพื่อพัฒนางานเก็บภาษีอากรให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติด้วยการหารายได้ให้แก่รัฐ และงานด้านพิธีการต่าง ๆ ทางศุลกากรซึ่งเป็นงานเทคนิค อันจะยังผลให้การเก็บภาษีอากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปในลักษณะการรวมอำนาจ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีและรองอธิบดีในด้านการบริหารงานทั่วไปและการวางนโยบายบริหาร ส่วนด้านพิธีการ แม้ว่าโดยหลักการอธิบดีกรมศุลกากรจะได้มอบหมายอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นรองลงไปเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาชั้นรอง กลับเสนอปัญหาขึ้นไปตามสายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงเป็นผู้วินิจฉัยสั่งงานเสมอ

⁷⁷บุญชู ดิษยวณิช, "การบริหารงานสินค้าขาออกทางเรือ ณ ศุลกสถาน กรุงเทพฯ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505).

ปัญหาด้านพิธีการศุลกากรเกี่ยวข้องกับเอกสารต่าง ๆ ยังคงล้าสมัย ขาดลักษณะแบบพิมพ์ที่ดี และมีแบบพิมพ์เป็นจำนวนมากที่ทำให้เกิดความสับสนในการใช้ การติดต่อยื่นเอกสารสลับซับซ้อน เป็นปัญหาสำหรับบุคคลธรรมดาทั่วไป ยกเว้นผู้มีอาชีพเป็นนายหน้าหรือตัวแทนศุลกากร (Custom Brokers.) ในด้านพิธีการตรวจสอบสินค้า เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และขาดเครื่องจักร เครื่องมือและเครื่องใช้ในการตรวจสอบ

ปัญหาเรื่องตัวแทนผู้ส่งสินค้าขาออก พ่อค้าหรือผู้ส่งออกมักนิยมจ้างตัวแทนไว้ทำพิธีการต่าง ๆ ทางศุลกากรเป็นประจำแทบทุกรายบุคคล ผู้มีอาชีพรับจ้างทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้ส่งสินค้าขาออกในภาษาตลาด ณ กรมศุลกากรเรียกกันว่า พวก Shipping (Custom Brokers) ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญ ก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการบริหารงานศุลกากรทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ปัญหามักเกิดจากลูกมือของ Shipping ซึ่งไม่มีความรู้ความสามารถในการขอปฏิบัติพิธีการศุลกากรทุกชั้นทุกตอนได้โดยตลอด และกรมศุลกากรไม่มีกฎระเบียบในการควบคุมมาตรฐานของ Shipping

การบริหารงานบุคคลขาดประสิทธิภาพ ขาดการฝึกอบรมและไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคลไม่สอดคล้องกับสายงาน โดยเฉพาะงานเทคนิค ขาดความพร้อมในการปฏิบัติงานตามสายงานที่กำหนด ไม่สนใจขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่เท่าที่ควร

กรีซ อัมโภชน⁷⁸ (2511) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างกรมศุลกากร และการท่าเรือแห่งประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำสินค้าเข้า ณ ท่าเรือกรุงเทพ โดยมีมุ่งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรมศุลกากรอันเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลัง และการท่าเรือแห่งประเทศไทย อันเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค สังกัดกระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับการนำสินค้าเข้า ณ ท่าเรือกรุงเทพ ว่ามีอยู่ประการใดบ้าง มีหลักการและวิธีปฏิบัติอย่างไร เฉพาะความสัมพันธ์ในหน้าที่ที่เกี่ยวกับการนำสินค้าเข้า ณ ท่าเรือกรุงเทพ เท่านั้น โดยใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสองประการคือ ผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานทั้งสอง มี

⁷⁸กรีซ อัมโภชน, "ความสัมพันธ์ระหว่างกรมศุลกากรและการท่าเรือแห่งประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำสินค้าเข้า ณ ท่าเรือกรุงเทพ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511)

หน้าที่และความรับผิดชอบประการหนึ่ง และผลประโยชน์ด้านเอกชนที่เกี่ยวข้องในการนำสินค้าเข้าที่จะได้รับจากหน่วยงานทั้งสอง ในลักษณะของความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและความเป็นธรรมอีกประการหนึ่ง

ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติงานของกรมศุลกากรนั้น เพื่อจะจัดเก็บภาษีอากรขาเข้า และภาษีการค้า ควบคุมของต้องห้าม ต้องกำกวด และป้องกันการลักลอบหนีศุลกากร ส่วนการปฏิบัติงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทยก็เพื่อดำเนินกิจการท่าเรือ และพัฒนากิจการท่าเรือ เป็นสำคัญ การปฏิบัติงานหรือการบริหารงานของหน่วยงานทั้งสองจึงมีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อการรักษามลประโยชน์ของรัฐ และของประชาชน และการบริหารงานขององค์การทั้งสองยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงาน การนำสินค้าเข้า นับตั้งแต่เรือสินค้าเริ่มเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ทำการขนถ่ายสินค้า การเก็บรักษาสินค้าในโรงพักสินค้า หรือคลังสินค้า จนกระทั่งเจ้าของสินค้านำสินค้าออกจากโรงพักสินค้า หรือคลังสินค้า เพื่อนำไปจำหน่ายให้ประชาชนอุปโภคบริโภคต่อไป

ปัจจัยซึ่งกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกรมศุลกากร และการท่าเรือแห่งประเทศไทย คือ ความสัมพันธ์โดยลักษณะของงาน ความสัมพันธ์โดยวิธีการศุลกากร ความสัมพันธ์โดยพนักงานและสถานที่ทำการ และความสัมพันธ์โดยวิธีการปฏิบัติงาน ดังนั้นการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการบริหารงานของแต่ละองค์การแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การทั้งสองอีกด้วย โดยเฉพาะการร่วมมือประสานงานที่ดีระหว่างสององค์การดังกล่าว

ปัญหาและอุปสรรค คือ หน่วยงานทั้งสองมักจะพุ่งเล็งถึงผลของการปฏิบัติงานภายในสายงานของหน่วยงานตนเองแต่ประการเดียว โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบกระเทือนอันอาจเกิดขึ้นกับการปฏิบัติงานของอีกหน่วยงานหนึ่งและขาดการกำหนดวัตถุประสงค์หรือแนวนโยบายร่วมกัน พนักงานที่ปฏิบัติไม่มีความรู้ความเข้าใจวิธีการปฏิบัติงานของอีกองค์การหนึ่ง ขาดการประสานงานระหว่างพนักงานที่เกี่ยวข้อง ปัญหาในการปฏิบัติหรือในทางกฎหมายมิได้ร่วมมือกันพิจารณาแก้ไข อีกทั้งแบบฟอร์มและเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกับคำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับใหม่ ๆ ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งสัมพันธ์กัน แต่มิได้ประสานงานแจ้งให้ทราบ และทั้งสององค์การ

มิได้จัดทำคู่มือแนะนำทั้งพิธีการศุลกากร และพิธีการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการนำสินค้าเข้าทางเรือ ณ ท่าเรือกรุงเทพฯ ขึ้น เพื่อให้พนักงานของทั้งสององค์การ ตลอดจนเจ้าของสินค้า หรือผู้ออกของและประชาชนทั่วไปได้มีความรู้ความเข้าใจวิธีปฏิบัติในการติดต่อกับหน่วยงานทั้งสอง ซึ่งมีความยุ่งยาก และสลับซับซ้อน

เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานของทั้งสองหน่วยงาน หรือคณะกรรมการฯ ร่วม และคณะกรรมการฯ ร่วม ที่ได้รับการจัดตั้งไม่ว่าจะเป็นโดยมติคณะรัฐมนตรี กรมศุลกากรหรือการท่าเรือแห่งประเทศไทยสั่งอนุมัติจัดตั้ง เพื่อให้ดูแลนั้น ไม่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างเพียงพอในการแก้ไขปัญหา ทำให้ตกเป็นภาระหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานนั้นต้องเข้าไปแก้ไขเอง ยังผลให้เกิดความล่าช้าสิ้นเปลือง และขาดความเชื่อถือ

นอกจากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวแล้ว ยังพบว่าหน่วยงานทั้งสองยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเรือสินค้าต่างประเทศ ตัวแทนบริษัทเรือ เจ้าของสินค้า และผู้ออกของหรือ Shipping ดังนั้น ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกรมศุลกากร และการท่าเรือแห่งประเทศไทย จึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือของบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวด้วย และปรากฏว่าปัญหาในการปฏิบัติงานการนำสินค้าเข้ามาหลายชนิดเกิดจากความผิดพลาด บกพร่อง ของตัวแทนบริษัทเรือ เจ้าของสินค้าหรือผู้ออกของเป็นส่วนใหญ่

ชวน สังคหะ⁷⁹ (2512) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารพิธีการนำเข้าทางเรือของกรมศุลกากร โดยมุ่งศึกษาเฉพาะการบริหารของด้านศุลกากรกรุงเทพฯ เท่านั้น และพุ่งถึงถึงประสิทธิภาพของการบริหารและการปฏิบัติงานเชิงพิธีการประจำวัน กล่าวคือ การบริหารพิธีการนำเข้าทางเรือของกรมศุลกากร เฉพาะส่วนของด้านศุลกากรกรุงเทพฯ นั้น เป็นการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุถึงเป้าหมาย โดยการจัดเก็บเงินค่าอากรเป็นรายได้ให้แก่รัฐมากที่สุด ในบรรดาส่วนราชการที่สังกัดกรมศุลกากร ด้วยการ

⁷⁹ชวน สังคหะ, "การบริหารพิธีการนำเข้าทางเรือของกรมศุลกากร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512)

อาศัยมาตรการและนโยบายของกฎหมาย ตลอดจนความเห็นชอบของอธิบดีนั้น ๆ รองลงมาคือ การบริหารพิธีการ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายบนฐานของความเสมอภาคต่อผู้นำของเข้า จึงต้องใช้ อำนาจในลักษณะการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ผลการศึกษาพบว่า การที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุถึง เป้าหมายได้ย่อมจะต้องแล้วต้นนโยบายในเชิงรายละเอียดของกรมศุลกากรตามความเห็นชอบ ของอธิบดีแต่ละสมัย ซึ่งสรุปได้ว่ามีนโยบายอยู่สองประการคือ นโยบายหลัก ซึ่งต้องอำนวยความสะดวก จัดเก็บเงินค่าอากรแก่การนำของ เข้าและอำนวยความสะดวกตรวจสอบทั้งด้านเอกสาร และของ ให้เป็นไปตามนโยบายของกฎหมายอื่น โดยกรมศุลกากรต้องรับผิดชอบและบังคับการ นโยบาย ทั้งสองนั้นจึง ได้กลายเป็นวัตถุประสงค์ของกรมศุลกากรคือมุ่งที่จะบริหารพิธีการให้งานดำเนิน ไปสู่วัตถุประสงค์และ เป้าหมายของรัฐบาล

ปัญหาและอุปสรรค จากวัตถุประสงค์ของกรมศุลกากรดังกล่าวทำให้วิถีทางและการ- บริหารนับวันแต่จะมีความขัดแย้งกันมากขึ้น โดยเฉพาะการปฏิบัติตามนโยบายของกฎหมายอื่น ๆ กรณีการวินิจฉัยสั่งการที่สับสนยุ่งยากต่อความเข้าใจของการใช้ ทั้งฝ่ายศุลกากร ศาล และแม้ ส่วนราชการเจ้าของนโยบายนั้น เป็นผลให้สินค้าเข้าที่ศุลกากรเคยเก็บเงินค่าอากรได้นั้นมี แนวโน้มลดลงทั้งประ เภทและปริมาณ

อภิชัย สรสิริ⁸⁰ (2518) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทของกรมกรในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ในประเทศไทย ในช่วงระยะเวลาปี 2515-2518

ผลการศึกษาพบว่า สมาคมลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงานในประเทศไทย ยังไม่เป็น กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งเพียงพอในการทำหน้าที่พิทักษ์รักษากลุ่มผลประโยชน์ให้กับ เหล่าลูกจ้าง

⁸⁰อภิชัย สรสิริ, "บทบาทของกรมกรในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518).

กรรมกร และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งในฐานะความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของกรรมกรนั้นมีดังนี้

1. มีพัฒนาการของกลุ่มที่ต่อเนื่องกันมาโดยไม่ขาดสาย
2. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม
3. ความเข้าใจในหลักการและรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตน
4. การสนับสนุนจากมหาชน

ทัศนัย สุวรรณศิลป์⁸¹ (2520) ได้ศึกษาเรื่อง การก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงระหว่างปี 2515-2519

ผลการศึกษาพบว่า สหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงมีลักษณะคล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศตะวันตก เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในแบบสมาคม คือ มีกำลังเข้มแข็ง มีคณะกรรมการดำเนินงานอย่างถาวรและต่อเนื่อง มีจุดประสงค์แน่นอนชัดเจน มีการจัดระเบียบภายในองค์การ และสามารถมีบทบาทเรียกร้องต่อรองให้กลุ่มอื่นในสังคมทำตามความต้องการของกลุ่มตนได้ ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผล 2 ประการคือ

1. ปัจจัยภายนอก คือ การที่รัฐบาลยอมรับว่าสหภาพแรงงานเป็นองค์การของกรรมกรที่ถูกต้องตามกฎหมาย และการที่สภาพการณ์ทางการเมืองขณะนั้นให้สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองแก่ประชาชน เช่น ไม่ถูกจำกัดโดยกฎอัยการศึก และการที่สหภาพแรงงานไม่ถูกแทรกแซงโดยนายจ้างและรัฐบาล

⁸¹ทัศนัย สุวรรณศิลป์, "การก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวงระหว่างปี 2515-2519", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520)

2. ปัจจัยภายในคือ ความเข้มแข็งของกลุ่มผู้นำในสหภาพแรงงาน ความสนับสนุนจากสมาชิก และความสามารถของสหภาพแรงงานในการสนองความต้องการของสมาชิก และการจับกลุ่มอย่างเหนียวแน่นนี้ ก็เพราะพื้นฐานแห่งผลประโยชน์อย่างเดียวกัน และภูมิหลังของกลุ่มผู้นำ เช่น ระดับการศึกษา ระดับฝีมือ อายุและอายุงาน ก็มีสนับสนุนให้กลุ่มผู้นำสามารถแสดงบทบาทอย่างเข้มแข็งได้ ประกอบกับวิธีคัดเลือกกลุ่มผู้นำด้วยการเลือกตั้งโดยสมาชิก ทำให้ได้ผู้นำที่ทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งอีกด้วย

มรธาธีร์ รักชาติเจริญ⁸² (2525) ได้ศึกษาเรื่อง การก่อตัวของพรรคประชาธิปไตย ในกระบวนการทางการเมืองไทย

ผลการศึกษาพบว่า

สาเหตุการก่อตัวของพรรคประชาธิปไตยในปี 2489 เนื่องจาก

1. ความจำเป็นต้องรวมตัวกันของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายค้านในสภา เพื่อร่วมกันคัดค้านกับรัฐบาลอย่างเป็นกลุ่มก้อน
2. เป็นความต้องการที่จะมีพรรคการเมืองของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น
3. เป็นความต้องการของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ที่ต้องการสร้างบรรยากาศประชาธิปไตย

⁸²มรธาธีร์ รักชาติเจริญ, "การก่อตัวของพรรคประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมืองไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525)

และการที่พรรคประชาธิปัตย์ตั้งอยู่เก่าแก่ได้นานเนื่องมาจาก

1. ลักษณะความเป็นผู้นำของหัวหน้าพรรค คือ นายควง อภัยวงศ์ และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นที่นิยมกันในหมู่ประชาชนและในบรรดานักการเมืองฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายตรงข้าม

2. ในฐานะที่พรรคประชาธิปัตย์ได้ชื่อว่าเป็นพรรคการเมืองที่ต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนมาโดยตลอด ไม่ว่าในฐานะที่เป็นฝ่ายค้านหรือเป็นรัฐบาล

สุเมธ ไชยหาญ⁸³ (2531) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานศุลกากร : ศึกษาเฉพาะกรณีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมการส่งออก

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรการปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมการส่งออกยังไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง มาตรการทางด้านการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมการส่งออกมีผลดีในแต่ละด้านในอัตราค่อนข้างต่ำ ยังไม่เป็นที่พอใจของผู้ส่งออกเท่าที่ควร เจ้าหน้าที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดความรู้ความสามารถ ขาดขวัญและความมั่นใจในการปฏิบัติงาน ทำให้การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อการส่งเสริมการส่งออกไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดคู่มือการปฏิบัติงาน เครื่องมือเครื่องใช้ไม่ทันสมัย

ปัญหาและอุปสรรค การจัดองค์การภายใน ช้ำซ้อนแลไม่ต่อเนื่อง แนวคิดในการจัดองค์การคือ การให้บริการทางศุลกากรให้มีขั้นตอนน้อยที่สุด และพยายามที่จะให้บริการสำเร็จเสร็จสิ้นในที่เดียว (one stop service) ในทางปฏิบัติไม่เป็นไปตามแนวคิดที่กำหนด ขาดการประชาสัมพันธ์สำหรับผู้ส่งออก เจ้าหน้าที่ไม่มีความเชี่ยวชาญงานเฉพาะด้าน ไม่มีคู่มือการปฏิบัติงานงบประมาณไม่เพียงพอ เครื่องมือและอุปกรณ์ล้าสมัย กฎระเบียบที่ขัดต่อหลักการอำนวยความสะดวกในการส่งเสริมการส่งออก เช่น การทำใบขนสินค้า ประมวลข้อบังคับของ

⁸³สุเมธ ไชยหาญ, "ปัญหาการบริหารงานศุลกากร : ศึกษาเฉพาะกรณีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมการส่งออก", (วิทยานิพนธ์-ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาองค์การและการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พ.ศ. 2531)

ศุลกากร ข้อ 930 กำหนดห้ามมิให้พนักงานศุลกากรรับจ้างชดเชียนับในชนชั้นค้า หรือจัดทำแทน เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น

ปัญหาอื่น ๆ คือ การจัดสถานที่ (lay-out) ผู้รับบริการไม่ได้รับความสะดวก ผู้รับบริการมีทัศนคติต่อเจ้าหน้าที่ไปในทางลบ เพราะมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคนแตกต่างกัน บางครั้งเจ้าหน้าที่คนเดียวกัน แต่ต่างเวลา ก็ยังมีความเห็นต่างกัน ทำให้ผู้ส่งออกสับสน ในขณะที่เดียวกัน ผู้ส่งออกหรือตัวแทนผู้ส่งออกเองก็ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติพิธีการต้องการความสะดวกรวดเร็ว โดยไม่คำนึงถึงระเบียบข้อบังคับ หรือความถูกต้อง ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

ธวัชชัย วงษ์มณฑล⁸⁴ (2533) ได้ศึกษาเรื่อง การก่อตัวและบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยก่อตัวขึ้นและดำเนินการโดยความสมัครใจของผู้ใช้แรงงาน เป็นองค์การของผู้ใช้แรงงานมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแรงงาน และปัจจัยในการแสดงบทบาทของสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ปัจจัยแรกคือ เกิดจากผู้นำที่เข้มแข็ง และคณะกรรมการบริการได้แสดงบทบาทในการต่อสู้เรียกร้องอย่างเข้มแข็ง เพื่อแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์ โดยมีปัจจัยภูมิหลังของผู้นำในด้านอายุ การศึกษา และประสบการณ์ในงานประจำ สามารถแสดงบทบาทอย่างเข้มแข็งและตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกได้เป็นอย่างดี และผู้นำทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง ส่วนปัจจัยภายนอกมาจากการมีผู้สนับสนุนที่มีอำนาจทางการเมือง (back up) พิจารณาได้จากการได้รับตำแหน่งวุฒิสมาชิกของผู้นำสภาองค์การลูกจ้างดังกล่าว

⁸⁴ธวัชชัย วงษ์มณฑล, "การก่อตัวและบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

ปัจจัยที่สอง เกิดจากความเข้าใจในหลักการและรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การลูกจ้าง ปัจจัยที่สามคือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและปัจจัยที่สี่ คือในด้านพัฒนาการที่ต่อเนื่องกันมาโดยตลอดของสภาองค์การลูกจ้างฯ

ส่วนปัจจัยภายนอกที่ส่งเสริมต่อการแสดงบทบาทของสภาองค์การลูกจ้างฯ คือ ช่วงเวลานั้นประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองอย่างมากมาย กว้างขวาง และสภาองค์การลูกจ้างฯ ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์การของกรรมกรที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีมาตรการทางกฎหมายป้องกันมิให้ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล นักการเมือง หรือนายจ้าง หรือบุคคลภายนอก และปัจจัยภายนอกประการสุดท้ายคือ ได้รับการสนับสนุนจากมหาชน

จุดอ่อนในการพัฒนาความเป็นกลุ่มผลประโยชน์คือ ในฐานะของสภาองค์การลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทยจะต้องพยายามพึ่งตัวเองให้ได้ การที่ผู้นำพาตนเอง และผู้ใช้งานแรงงานเพื่อเป็นฐานหรือเครื่องมือทางการเมืองนั้น เป็นจุดที่อันตรายต่อการพัฒนากลุ่ม นอกจากนี้ การรับเงินทุนช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สภาฯ จะต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์แอบแฝงขององค์การนั้น ๆ ที่อาจมีส่วนในการครอบงำแนวความคิดทำให้สภาฯ ขาดความเป็นอิสระไป

สงบ อนันต์ภักดิ์⁸⁵ (2535) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับตัวแทนออกของทางศุลกากร

ผลการศึกษาพบว่า ตัวแทนออกของมีบทบาทและความสำคัญอย่างมากต่อการปฏิบัติพิธีการศุลกากร เพื่อการส่งออกและนำเข้าสินค้าแทนเจ้าของสินค้า ซึ่งต้องเกี่ยวข้องโดยตรง

⁸⁵สงบ อนันต์ภักดิ์. "ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับตัวแทนออกของทางศุลกากร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

กับเจ้าหน้าที่ศุลกากร และกับบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคลังสินค้าและการขนส่ง แต่การปฏิบัติหน้าที่นี้ปรากฏว่ามีอยู่ไม่น้อยไม่เป็นไปโดยถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายศุลกากร บางครั้งก็มีการทุจริต หรือฉ้อโกงทางภาษีอากร หรือบางครั้งเรียกประโยชน์โดยมิชอบจากเจ้าของสินค้า ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ไม่มีบทบัญญัติเพียงพอในการบังคับควบคุม กล่าวคือ กฎหมายศุลกากร มุ่งที่จะบังคับใช้ต่อเจ้าของสินค้ามากกว่า ส่วนประมวลกฎหมายอาญาจะมีผลบังคับใช้ต่อตัวแทนออกของได้ ก็ต้องเป็น เรื่องที่กฎหมายศุลกากรมิได้บัญญัติไว้ เพราะกฎหมายศุลกากรเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้แทนกฎหมายอาญา ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่จะนำมาบังคับใช้ได้ก็คือ กฎหมายลักษณะตัวแทน หรือการใช้นิติกรรมสัญญาที่ยังไม่ได้บัญญัติอย่างชัดแจ้ง ถึงหน้าที่และความรับผิดชอบที่ตัวแทนออกของต้องปฏิบัติลักษณะที่นำมาใช้ได้ จึงเป็นเพียงในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น และ เสนอว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมกิจกรรมของตัวแทนออกของ โดยกำหนดคุณสมบัติ ข้อกำหนด ขั้นตอนการอนุญาตให้เป็นตัวแทนออกของ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบต่อบุคคลต่าง ๆ ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติรวมทั้งข้อห้ามปฏิบัติ และบทกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะ

สุชาติ ศรียาภรณ์⁸⁶ (2536) ได้ศึกษาเรื่อง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไทย : ศึกษากรณีสมาคมการค้าส่งออกที่สำคัญกับบทบาทด้านการค้าระหว่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า จากการพิจารณาปัจจัยภายในสมาคมการค้าต่าง ๆ 5 ประการ คือ การจัดองค์การภายใน ผู้นำสมาคม ทรัพยากรการเงินกิจกรรมบริการสมาชิก และช่องทางการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการในอีกระดับหนึ่งของสมาคมการค้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านการส่งออกสินค้าหลัก 5 ประเภท ว่ามีบทบาทในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ไขปัญหาทางการค้าระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิดพอสมควร ทั้งที่เป็น

⁸⁶สุชาติ ศรียาภรณ์, 2536 "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไทย : ศึกษากรณีสมาคมการค้าส่งออกที่สำคัญกับบทบาทด้านการค้าระหว่างประเทศ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536)

บทบาทร่วมกับภาครัฐบาลและที่เป็นการดำเนินงานของฝ่ายสมาคมการค้าเอง และบริบทด้านการแข่งขันกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศมีส่วนทำให้สมาคมการค้าขนาดใหญ่ ซึ่งมีผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าผูกพันอยู่กับการค้าระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด มีการปรับเปลี่ยนภายในองค์กรในประการต่าง ๆ ดังกล่าวพอสมควร สมาคมการค้าที่ถูกกระทบจากการกีดกันทางการค้ารุนแรงก็จะมี การเปลี่ยนแปลงปัจจัยภายใน เพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) กับประเทศคู่แข่งทางการค้ามากขึ้น

นอกจากนี้ ยังพบว่า ลักษณะของปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ซึ่งเป็นการดำเนินงานของสมาคมการค้าแบบดั้งเดิม ที่เรียกว่า สมาคมจีน (Old Chinese Association) ได้หมดไป สมาคมการค้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกสินค้าสำคัญ ๆ มีความพยายามที่จะปรับองค์กรของตนให้ทันสมัยมากขึ้น ทั้งในด้านคุณลักษณะของผู้ดำเนินกิจกรรมบริการสมาชิก และการสร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงกับต่างประเทศที่กว้างขวาง

กล่าวโดยสรุป คือ บริบทด้านการแข่งขันและกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าดำเนินงานของสมาคมการค้าส่งออกที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง นอกเหนือไปจากปัจจัยด้านการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ และอาจกล่าวได้ว่า การศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทสมาคมการค้าในประเทศไทย อาจต้องให้ความสำคัญกับบริบทแวดล้อมภายนอกประเทศให้มากขึ้น เนื่องจากพัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยนั้นมีแนวโน้มที่จะก้าวไปสู่การพึ่งพาเศรษฐกิจการค้าในระดับที่เป็นสากลมากขึ้น

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาถึงบทบาทของชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (ชิปปิง) หรือ ชคท. จะพบว่า ในแง่ของหน้าที่และกิจกรรมของสมาชิก ชคท. นั้นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการบริหารงานศุลกากร หรือสถาบันทางการเมืองของรัฐ และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อสมาชิก ชคท. ดังนั้น การกำหนดนโยบายของรัฐ และการนำนโยบายมาใช้ปฏิบัติ จึงมีผลต่อสมาชิก ชคท. ด้วย จึงเป็นผลให้เกิดการรวมกลุ่มของ ชคท. การกำหนดกรอบการวิเคราะห์ถึงบทบาทของ ชคท. จึงจำเป็นต้องทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับสมาคมการค้า (Trade Association) ด้วย

ทัศนคติของรัฐที่มีต่อบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์เป็นประเด็นที่พูดกันมากในงานศึกษาเรื่องกลุ่มเกือบทุกชิ้น เพราะในทางทฤษฎี กลไกของรัฐอันหมายถึงหน่วยงานทางราชการและองค์การทางการเมือง ถือเป็นกลุ่มเป้าหมายที่กลุ่มผลประโยชน์พยายามเข้าถึงเพื่อต่อรองผลักดันกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มมากที่สุด

กลไกของรัฐในความหมายของ Almond และ Powell เป็นกลุ่มประเภทหนึ่งที่เรียกว่า "กลุ่มผลประโยชน์สถาบัน" ได้แก่ พรรคการเมือง หน่วยงานราชการ กองทัพ และองค์การทางนิติบัญญัติ⁸⁷ ปราบปรามการฉ้อโกงที่ผ่านมากลุ่มผลประโยชน์สถาบันโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการมีบทบาทเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด และมีทัศนคติในทางลบที่เห็นว่า การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์นอกราชการเป็นการคุกคามเสถียรภาพการใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมการค้าถูกมองว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลที่อาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้ สมาคมการค้าจึงถูกจำกัดบทบาทมาโดยตลอด มาตรการที่สำคัญก็คือ การออกกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าเมื่อปี 2509 ซึ่งมีข้อห้ามต่าง ๆ มากมาย ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสมาคมการค้าจดทะเบียนกับทางราชการ การรับสมาชิก และรายละเอียดต่าง ๆ ในการดำเนินงาน⁸⁸ ข้อห้ามที่กล่าวได้ว่ามีผลกระทบต่อบทบาทของสมาคมการค้าเป็นอย่างมากก็คือ การห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ทำให้สมาคมการค้าที่มีอยู่ไม่สามารถเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ ผ่านทางกลไกพรรคการเมืองได้โดยเปิดเผย และเป็นการบังคับทางอ้อมให้สมาคมการค้าต้องมิปฏิสัมพันธ์กับกลไกของรัฐทางหน่วยราชการได้ทางเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การจำกัดบทบาทสมาคมการค้าที่ผ่านมามีไม่ได้หมายความว่า รัฐจะจำกัดการรวมกลุ่มของพ่อค้า เพราะรัฐยังคงปล่อยให้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ อย่างอิสระ จากปี 2516 เป็นต้นมา สมาคมการค้าและกลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้น แสดงให้

⁸⁷Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : System, Process and Policy., p. 174.

⁸⁸ดูรายละเอียดการควบคุมสมาคมการค้าในแง่กฎหมาย ใน มนตรี เจนวิทย์การ, กลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง, หน้า 7-13.

เห็นว่าจริง ๆ แล้วรัฐต้องการส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีการรวมกลุ่มเพราะทำให้ควบคุมและจัดระเบียบได้ง่าย และยังสามารถใช้กลุ่มต่าง ๆ เป็นกลไกกึ่งราชการ (Quasi-official) เพื่อช่วยเหลือรัฐในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้อีกด้วย

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจก็คือ เมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น ธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้กลไกของรัฐนั้นไม่สามารถต้านทานกระแสการเติบโตของกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ และจำเป็นต้องปรับบทบาทใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การปรับเปลี่ยนท่าทีและทัศนะของรัฐกันอย่างขนานใหญ่ด้วยการผ่อนคลายนโยบาย และการควบคุมจำกัดบทบาทของกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนจึงเกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา เริ่มมีการพูดถึง "การพัฒนาส่วนเอกชน" ให้สามารถมีบทบาททางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่อ ๆ มาจะมีการพูดถึง "ความร่วมมือ" ระหว่างภาครัฐกับเอกชนในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งถึงจุดที่ถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการที่รัฐเข้ามาจัดระเบียบการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนก็คือ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือ กรอ. ซึ่งนักวิชาการหลายคนวิเคราะห์ว่าเป็นลักษณะของการควบคุมบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์อีกรูปแบบหนึ่งโดยรัฐจะเข้าไปจัดตั้งกลุ่มขึ้นเอง เพื่อเป็นกลไกในการแสดงออกและรวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการต่าง ๆ แทนพรรคการเมือง⁸⁹ ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม และการเงินการธนาคารนั้นมีฐานะ เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ (strategic groups) ที่สนใจและตื่นตัวที่จะเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยการใช้ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของกลุ่มเป็นทรัพยากรในการดำเนินการ

⁸⁹นักวิชาการหลายคนเรียกสภาพการณ์ดังกล่าวแตกต่างกันไป เช่น "State Corporatism", "Limited Pluralism" หรือ "Liberal Corporatism," ดู Montri Chenvidyakarn., "Political Control and Economic Influence," pp. 448-450, และ Anek Laothamatas, Business Associations and the New Political Economy of Thailand, หน้า 12-13.

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มยุทธศาสตร์กับกลไกของรัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายจึง เป็นไปได้หลายทางทั้งร่วมมือกันและขัดแย้งกัน และการที่กลุ่มยุทธศาสตร์เหล่านี้เติบโตและมีจำนวนมากขึ้น ทำให้กลไกของรัฐยอมรับและปรับเปลี่ยนบทบาทของตนจากการเป็นผู้ "ควบคุมจำกัด" มาเป็นผู้ "ส่งเสริมสนับสนุน"⁹⁰ การศึกษากลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยที่ผ่านมา จึงให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับกลไกของรัฐบาลในบริบทดังกล่าว เป็นหลัก

ในทางทฤษฎี แนวความคิดเรื่อง การเข้าถึง (access) ของกลุ่มผลประโยชน์ถือเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในการศึกษาบทบาทของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ช่องทางในการเข้าถึง (access) รูปแบบการใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ ตั้งแต่การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจ การมีตัวแทนเข้าไปร่วมในคณะกรรมการหรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ การเรียกร้องผลักดันผ่านพรรคการเมือง สื่อมวลชน องค์กรนิติบัญญัติหรือหน่วยราชการโดยตรง จนถึงการใช้ความรุนแรง เช่น การประท้วง การระดมมวลชนเพื่อสร้างแรงกดดัน⁹¹ เป็นต้น แบบแผนของการใช้อิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองในแต่ละช่วงด้วย ในระยะที่สมาคมการค้าถูกจำกัดบทบาทห้ามไม่ให้เกี่ยวข้องกับการเมือง การอาศัยกลไกด้านพรรคการเมืองในการผลักดันผลประโยชน์กระทำไม่ได้ สมาคมการค้าส่วนใหญ่ จึงมักใช้วิธีสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจในรัฐบาลในลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (clientelism) วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวที่ประสบความสำเร็จมากในยุคนั้นก็คือ การเชิญให้ผู้มีอำนาจในรัฐบาลมาเป็นประธานหรือกรรมการบริษัทหรือผู้ถือหุ้นใหญ่ทั้งหุ้นจริงและ "หุ้นลม" หรือเป็นผู้อุปถัมภ์สมาคมในตำแหน่งต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จนถึงการใช้สินบนเพื่อผลักดันกรณีต่าง ๆ

⁹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กลุ่มยุทธศาสตร์และประชาชนในกระบวนการพัฒนาสังคมไทย", ใน รัฐกับสังคม : ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม. (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 231.

⁹¹ Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics, pp. 178-191.

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อปี 2516 ส่งผลให้กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น ทำให้การใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในลักษณะอุปถัมภ์ดังกล่าวได้ลดน้อยลงไปมาก แต่ก็ยังไม่ได้หมดไปเลยทีเดียว เพียงแต่การขยายตัวทางสังคมและระบบการเมืองที่เปิดกว้างขึ้น ทำให้การผลักดันผลประโยชน์โดยการใช้สินบน หรือการยอมอยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของผู้มีอำนาจกระทำได้ยากขึ้น เนื่องจากเสี่ยงต่อการถูกเปิดโปงและตีแม่ต่อสาธารณะ⁹² ในระยะต่อมารูปแบบการใช้อิทธิพลของกลุ่มพ่อค้าธุรกิจได้มีพัฒนาการในลักษณะที่เห็นวิธีการจูงใจ (Lobby) ด้วยข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจมากขึ้น โดยการใช้การรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นอย่างเป็นระบบและมีหลักวิชาการ จะเห็นได้ว่า มีการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น และการทำวิจัยเฉพาะกรณีปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรธุรกิจเอกชน รวมทั้งการใช้สื่อมวลชนเพื่อทำให้ข้อเรียกร้องตามต้องการต่าง ๆ เป็นประเด็นสาธารณะ (public issue) อย่างกว้างขวางมากขึ้น

ข้อสรุปของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรธุรกิจ-การค้ากับการเมืองในประเทศไทยเมื่อปี 1988 พบว่าวิธีการที่กลุ่มธุรกิจส่วนใหญ่ใช้ในการผลักดันผลประโยชน์ก็คือ การทำหนังสือร้องเรียนเพื่อเสนอความต้องการไปยังกลไกของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง การแถลงข่าวทางสื่อมวลชน การเข้าพบข้าราชการที่มีอำนาจตัดสินใจ การจัดสัมมนาทางวิชาการ การทำวิจัยหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อเรียกร้อง การส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานรัฐบาลพิจารณา รวมไปถึงการคัดค้านและประท้วงหากวิธีการแบบสันติวิธีไม่ได้ผล⁹³ จุดที่ อเนก เห็นว่าน่าสนใจก็คือ กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจได้ใช้กลไกของรัฐเปิดให้เป็นช่องทางในการผลักดันผลประโยชน์มากขึ้น เช่น กรอ. และสภาหอการค้า อันที่จริง กรอ. นั้นเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นเวทีที่กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมผูกขาดการใช้เป็นช่องทางเรียกร้องเรื่องผลประโยชน์อยู่เพียงกลุ่ม

⁹²รุ่งสรรค์ ชนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจในประเทศไทย, หน้า 123-124.

⁹³Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand : New Patterns of Influence", Asian Survey, 28 (April 1988) : pp. 461-463.

เตียวอยู่แล้ว⁹⁴ จากการสำรวจความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่เห็นว่า กรอ. มีส่วนทำให้รัฐบาลรับฟังปัญหาและข้อเรียกร้องของชนมากขึ้นและหันมายอมรับกิจการของภาคเอกชนว่ามีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมากโดยเฉพาะธุรกิจการส่งออก⁹⁵

โดยสรุปปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาคมการค้ากับกลไกของรัฐนั้นขึ้นอยู่กับสถานะของระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ และทัศนคติของรัฐที่มีต่อพ่อค้านักธุรกิจว่าจะให้เข้าไปมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใด หากรัฐควบคุมบทบาทของสมาคมการค้ามาก วิธีการใช้อิทธิพลของสมาคมการค้าต่าง ๆ ก็จะใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจมาก สำหรับแนวโน้มในอนาคตนั้นอาจเป็นไปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่เน้นความสำคัญด้านข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจการค้าอย่างรวดเร็วจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดวิถีความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม⁹⁶ และอาจทำให้รูปแบบการใช้อิทธิพลของสมาคมการค้าและกลุ่มยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ในสังคมไทยหันไปใช้วิธีการจูงใจอย่างเป็นระบบโดยผ่านกลไกใหม่ ๆ มากขึ้น

กรอบและประเด็นหลักในการวิเคราะห์

จากการสำรวจงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชีพตัวแทนออกของและองค์การผลประโยชน์พบว่า งานวิจัยหลายชิ้นเป็นเรื่องของการศุลกากรและการบริหารงานศุลกากร ซึ่งมีผลกระทบต่อกิจกรรมของอาชีพตัวแทนออกของโดยตรง กล่าวคือ นโยบายหรือการบริหารงานของภาครัฐใน

⁹⁴ไพฑูลย์ วัฒนศิริธรรม, "แนวทางพัฒนาขบวนการ กรอ.. ในนภพร เรื่องสกุลและคณะ (บรรณาธิการ), การเงินการธนาคารและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ., (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 281-300.

⁹⁵Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand" p. 462.

⁹⁶Robert Salisbury, "Interest groups : Toward A new Understanding," in Alan J. Cigler and Burdett. A. Loomis (eds.), Interest Groups Politics, (Washington D.C. : CQ. Press, 1983), pp. 367-369.

ด้านการศัลกากรอันเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลังของรัฐบาลนั้น ผู้ที่ได้รับผลโดยตรง นอกจาก พ่อค้า นักธุรกิจ ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้ประกอบการ และประชาชนทั่วไปแล้ว ผู้มีอาชีพตัวแหนดอก ของก็ได้รับผลดังกล่าว เกือบจะ เป็นด่านแรกของธุรกิจการค้าระหว่างประเทศก็ว่าได้ ผลกระทบ เหล่านี้เป็นจุดเริ่มแรกของการรวมกลุ่มอาชีพตัวแหนดอกของ และงานวิจัยอีกหลายชิ้นได้ให้หน้าหนัก กับการศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในบริบทแวดล้อมทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร โดยเฉพาะกรอบทัศนคติของรัฐที่มีต่อการรวมกลุ่มของพ่อค้า นักธุรกิจว่า เป็นไปในเชิงควบคุม

ความสัมพันธ์ของชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (ชิปปิง) กับกลไกของรัฐในเรื่องกิจกรรมของอาชีพที่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันโดยตลอดนอกเหนือจากกลไกอื่น ๆ ของรัฐ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) กระทรวงพาณิชย์ ฯลฯ และกลไกภาคเอกชนด้วยกันคือ บริษัทเดินเรือ ตัวแหนดอกเรือ เป็นต้น ความสัมพันธ์เหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานในอาชีพตัวแหนดอกของ เช่นกัน

ประเด็นหลักในการศึกษา เมื่อระบบเศรษฐกิจของไทยขยายตัวเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะ ในด้านธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ การขยายตัวด้านอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก อาชีพ ตัวแหนดอกของซึ่งแม้จะเป็นเพียงตัวเล็ก ๆ ในระบบ แต่ัน้มีความสำคัญในแง่ของการแข่งขัน ทางการค้าในระบบเศรษฐกิจโลกเช่นเดียวกัน ประเด็นคือ กลุ่มอาชีพตัวแหนดอกของมีบทบาท อย่างไรที่จะสร้างศักยภาพในการดำเนินงานให้เข้มแข็ง

ดังนั้น ในการศึกษาถึงบทบาทของชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ (ชิปปิง) หรือ ชคท. นี้จึงได้กำหนดตัวแบบการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ไว้ดังนี้คือ

1. โครงสร้างภายในองค์กร (organization structure) มีการจัดแบ่ง องค์กรภายในและรูปแบบการบริหารงานภายในอย่างไร
2. ผู้นำของชมรมฯ หรือ ชคท. ซึ่งจะพิจารณาในด้านอายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ในการงานอาชีพ และลักษณะความเป็นผู้นำ

3. ศักยภาพของชมรมฯ หรือ ชคท. พิจารณาเกี่ยวกับทรัพยากรของชมรมฯ ตาม Model ในการวัดแบบ Organization Complexity Scores รายได้ ค่าใช้จ่าย กิจกรรม บริการสมาชิก การเข้าถึง (access) ของชมรมฯ แบบแผนการใช้ทรัพยากรของชมรมฯ การเชื่อมโยงกับองค์กรผลประโยชน์อื่น

4. ความชำนาญงานเฉพาะด้าน พิจารณากิจกรรมในการประกอบอาชีพตัวแทน ออกของที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญงานเฉพาะด้าน ซึ่งคล้ายวิชาชีพอิสระ และเป็นอาชีพ ที่รัฐกำหนดคุณสมบัติ

ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ แม้จะมีผู้ศึกษาแล้วในองค์กรกลุ่มอาชีพอื่น ๆ แต่กลุ่มอาชีพ เหล่านี้มักจะมีกิจกรรมการปฏิบัติงานที่มีได้มีส่วนสัมพันธ์หรือติดต่อกับภาครัฐโดยตรง เกือบตลอด สายการปฏิบัติงานเหมือนกลุ่มอาชีพตัวแทนออกของ การศึกษาครั้งนี้จึงอาจยังประโยชน์แก่ องค์กรกลุ่มผลประโยชน์เอกชนอื่น ๆ ในการสร้างศักยภาพเพื่อพัฒนาองค์กรของตน ให้สามารถ เข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่ม และสาธารณะประโยชน์ ในการพัฒนาประเทศต่อไป