

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและกรอบแนวคิดในการวิจัย

แนววิเคราะห์ระบบการเมือง

นักรัฐศาสตร์ที่นิยมแนววิเคราะห์ระบบการเมือง ถือว่า รัฐศาสตร์เป็นวิชาที่มีขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับ "ระบบการเมือง" ซึ่งหมายถึงระบบความสัมพันธ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เพื่อสังคมโดยมีอำนาจรองรับบังคับให้ปฏิบัติตาม

สิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนั้น ๆ ประกอบด้วย ชื่อเสียง เกียรติยศ อำนาจ ความมั่นคง และอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้ โดยทั่วไปแล้วมีอยู่อย่างจำกัดในขณะที่ความต้องการที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกในระบบการเมืองมีอยู่อย่างหลากหลาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่านั้น ๆ ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ได้รับความพึงพอใจจากการจัดสรรคุณค่ามากที่สุด ทั้งนี้เพื่อขจัดปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นเนื่องมาจากการแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้น

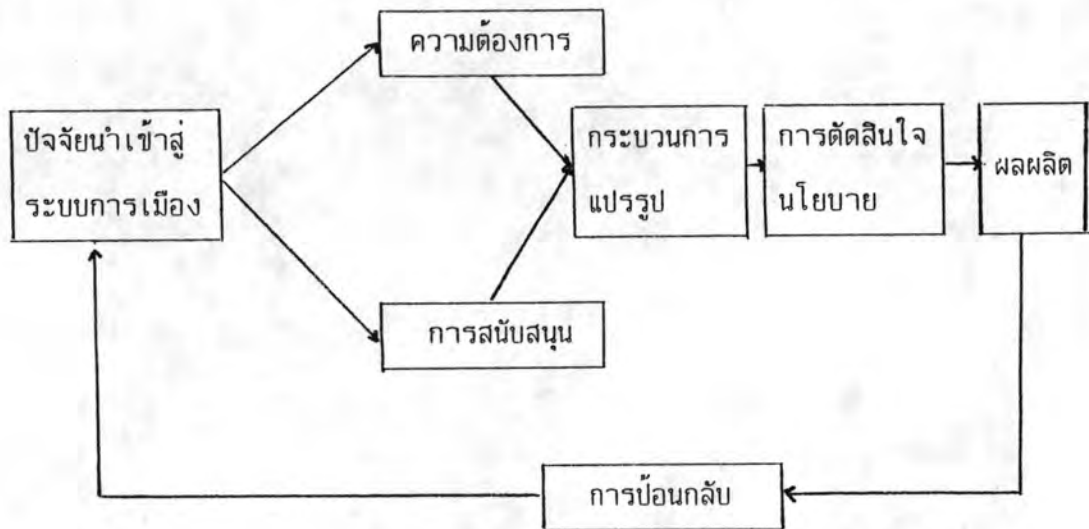
ในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ จะต้องมึสถาบันใดสถาบันหนึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจและจัดสรรคุณค่าดังกล่าวจำเป็นจะต้องอาศัย "อำนาจ" รองรับ การบังคับให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของระบบการเมือง ปฏิบัติตามด้วย¹

เดวิด อีสตัน (David Easton) กล่าวว่า ระบบการเมืองเป็นรูปแบบปฏิสัมพันธ์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งสามารถแยกออกจากปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ลักษณะนี้ ได้แก่ การที่การเมืองเป็นการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมโดยอำนาจรัฐ ซึ่งการแบ่งปันคุณค่านี้กระทำโดยคนกลุ่มหนึ่งที่มี

¹ พงศธิสาธ ขุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท., 2530), หน้า 102.

อำนาจทางการเมือง² ในส่วนของการแยกจากปฏิสัมพันธ์ทางสังคมนั้น ฮิสตัน ชีว่า ระบบการเมืองประกอบด้วยส่วนย่อยต่าง ๆ (sub-system) ส่วนย่อยเหล่านี้ มีบทบาทในกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะบทบาทในการตัดสินใจนโยบาย และปัญหาที่มีความสำคัญในสังคม³ โดยทำให้ปรากฏในรูปของกฎหมาย ตลอดจนแนวปฏิบัติที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนปฏิบัติตาม⁴

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ระบบการเมืองจึงเป็นกลไกที่มีปัจจัยต่าง ๆ บ้อนเข้าสู่ระบบนั้น และกลไกนั้นแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าออกมาเป็นนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ดังรูป



พิจารณาจากแผนภาพข้างต้น จะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์ระบบการเมืองมีลักษณะเป็นการวิเคราะห์กระบวนการของการที่มีปัจจัยต่าง ๆ ถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง และกลไกระบบการเมืองได้ทำหน้าที่แปรสภาพปัจจัยเหล่านั้น เพื่อให้สามารถนำออกมาในรูปของผลผลิตเชิงนโยบายและการตัดสินใจ ตลอดจนการไหลย้อนกลับของปัจจัยไปเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบการเมืองอีกทอดหนึ่ง

² อังโน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 62.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

⁴ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 5.

พฤษวิสาณ ชุมพล ได้ขยายภาพของปัจจัยต่าง ๆ ในกระบวนการของระบบการเมือง เพื่อให้เห็นได้อย่างเด่นชัดขึ้นว่า ปัจจัยนำเข้า (input) นั้น ประกอบด้วย

1. ความต้องการ (demand) หรือข้อเรียกร้องของสมาชิกในระบบการเมือง ซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลาย และมีที่มาจากหลายแหล่ง เป็นต้นว่า ความต้องการบริการ ความต้องการกฎเกณฑ์ ความต้องการมีส่วนร่วม และความต้องการในการสื่อสาร

2. การเกื้อหนุนหรือการสนับสนุน (support) คือการอำนวยความสะดวกหรือสนับสนุนให้ระบบการเมืองดำเนินไปได้ ซึ่งมีสิ่งที่เกื้อหนุนระบบการเมืองอยู่ 3 ประการคือ ประชาคมการเมือง (political community) ระบอบการเมืองการปกครอง (political regime) และผู้มีสิทธิอำนาจทางการเมือง (political authorities) บทบาทหน้าที่ของปัจจัยการเมืองในส่วนที่เรียกว่าเป็นการเกื้อหนุนนี้ เป็นเสมือนพลังงานในการแปรรูปข้อเรียกร้องให้เป็นผลผลิต

3. การแปรรูป (conversion process) เป็นกระบวนการพิจารณาข้อเรียกร้องและการเกื้อหนุน โดยผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งหมายถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองโดยชอบธรรม เช่น รัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ในกระบวนการดังกล่าวนี้ เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มี และใช้อำนาจทางการเมืองกับปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ เพื่อให้ออกมาเป็นผลผลิต

4. ผลผลิต (output) คือนโยบายหรือการตัดสินใจที่ออกมาจากระบบการเมือง ซึ่งอาจออกมาในรูปของ ตัวบทกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้กับประชาชนในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบการเมือง กล่าวคือ เป็นการนิติบัญญัติ (legislature) เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบในสังคม

จะเห็นได้ว่า ผลผลิตของระบบการเมืองนั้น รวมความถึงกฎหมายที่ผ่านออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการนิติบัญญัติ เป็นองค์ประกอบ

⁵พฤษวิสาณ ชุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 31-34.

สำคัญของระบบการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างของระบบการเมือง ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ด้านปัจจัยนำเข้า ได้แก่ การกล่อมเกล่าและการเลือกสรรทางการเมือง การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์และความต้องการการรวบรวมผลประโยชน์และการสื่อสารทางการเมืองและหน้าที่ด้านปัจจัยนำออกหรือให้ผลผลิต ซึ่งได้แก่ การสร้างกฎระเบียบ การนำกฎระเบียบไปใช้ และการตัดสินใจ⁶

การที่การกระทำหน้าที่ของระบบการเมืองจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทของสมาชิกของระบบการเมืองที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ของระบบการเมืองด้วย อันได้แก่ บทบาทด้านการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งการที่สมาชิกของระบบการเมืองกระทำหน้าที่ในบทบาทดังกล่าวนี้ สามารถกระทำได้หลายรูปแบบ อาทิเช่น ปัจเจกชน กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพล พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ เป็นต้น

จากการที่ได้พิจารณาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า กระบวนการทางการเมืองตามระบบการเมือง ในกรณีของการวิจัยนี้ก็คือ การผลักดันการเรียกร้องความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้องค์กรตัดสินใจในกระบวนการนิติบัญญัติ ดำเนินการพิจารณาข้อเรียกร้องของกลุ่มและตัดสินใจออกมาเป็นกฎหมายที่จะให้เสรีภาพและการควบคุมตนเองในการประกอบอาชีพของกลุ่มเป็นสำคัญ ซึ่งในกระบวนการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มนั้น กลุ่มสามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการของการแปรรูป ได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และบทบาทของกลุ่มภายในระบอบการเมืองด้วย

ระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการ

ดังได้กล่าวในบทนำของการวิจัยแล้วว่า ระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการ เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จ ล้มเหลว ในการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ ในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งการที่จะบ่งชี้ว่า ระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตย

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

แบบราชการหรือไม่อย่างไหน ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวไว้ว่า สามารถพิจารณาได้จากตัวแปรหลัก ๆ 2 ตัวแปร คือ การแข่งขันเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง กับ การมีส่วนร่วมทางการเมือง⁷ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยพื้นฐานของตัวแปรดังกล่าว ประชาธิปไตยแบบราชการ จึงมีลักษณะโดยสังเขปดังนี้ คือ

1. เป็นระบอบการเมืองที่การแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมืองยังคงจำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มชนชั้นนำแกนอำนาจ โดยมีกลุ่มชนชั้นนำระบอบราชการเป็นกลุ่มหลักที่มีอำนาจและอิทธิพลครอบครองและครอบงำการใช้อำนาจทางการเมือง

2. การแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำ แกนอำนาจได้แปรสภาพจากการใช้กำลังต่อสู้กัน มาสู่การยอมรับและอาศัยกติกาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือของการแข่งขันมากขึ้น ซึ่งได้แก่ การยอมรับการมีและการใช้การต่อสู้ในรูปของสถาบันการเมืองมากขึ้น

3. การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเพียงส่วนหนึ่ง (ไม่ใช่ส่วนเดียวหรือทั้งหมด) ของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่มีผลต่อการช่วงชิง การรักษา และการสืบทอดอำนาจในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองก็เป็นกระบวนการที่สำคัญของการระดมพลังสนับสนุนจากประชาชน ในการสร้างความชอบธรรมให้กับกลุ่มชนชั้นนำราชการที่ครอบงำอำนาจทางการเมือง หรือสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มชนชั้นนำแกนอำนาจรัฐที่ทำการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองซึ่งกันและกัน

4. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีลักษณะเป็นสัญลักษณ์ (Symbolic) ของการกระจายอำนาจทางการเมืองในเชิงพิธีกรรม (ritual) หรือพิธีการ มากกว่าเนื้อหาที่แท้จริง เช่น การเลือกตั้ง การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ เหล่านี้เป็นเพียงรูปแบบพิธีกรรมที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย เพราะอำนาจทางการเมืองยังรวมศูนย์

⁷ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 18.

อยู่ที่กลุ่มชนชั้นนำแกนอำนาจจำนวนน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ - เทคโนโลยี⁸

นอกจากนี้ ชัยอนันต์ ยังได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะที่เด่นของระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการ ในการเสนอรอบความคิดที่เขาสังเคราะห์ขึ้นมาเพื่ออธิบายลักษณะของ "รัฐ" ไทย เอาไว้อีกว่า

"ประชาธิปไตยแบบราชการ เป็นระบอบการเมืองที่เกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนทั้งทางด้านโครงสร้างและกลไกทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ เพื่อธำรงรักษาอำนาจการครอบงำทางการเมืองเอาไว้อย่างเหนียวแน่นและมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างและกลไกที่เกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน เพื่อลดความรู้สึกต่อต้านระบอบการเมือง และเพื่อแข่งขันช่วงชิงทางการเมืองกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ซึ่งเติบโตและขยายตัวมากขึ้น"⁹

จะเห็นได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบราชการนั้น เป็นระบอบการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการครอบครองอำนาจการครอบงำ (Hegemony) ของชนชั้นนำระบบราชการ มากกว่าการมีส่วนทางการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุนี้เอง ชัยอนันต์ จึงมีความเห็นว่า

"ในประชาธิปไตยแบบราชการ (bureaucratic democracy) นั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สามารถมีได้ระดับต่าง ๆ หลากหลายมากขึ้น ตราบเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ"¹⁰

⁸ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ทวิภาวะทางการเมือง," ใน ระบบทหารไทย : บทศึกษากองทัพในบริบททางสังคมการเมือง, สุรชาติ บำรุงสุข, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2530), หน้า 3-18.

⁹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 214.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-218.

และด้วยผลดังกล่าวนี้เอง ระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการ จึงมีและอ้างความชอบธรรมในการเข้าไปจัดการกับ (manipulate) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างลึกซึ้งและกว้างขวาง

นอกจาก ชัยอนันต์ แล้วยังมีผู้กล่าวถึงลักษณะของระบอบประชาธิปไตยแบบราชการ เอาไว้อีกท่านหนึ่งว่า

"ประชาธิปไตยแบบราชการนั้น เป็นระบอบทางการเมืองที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีลักษณะของการผสมของการแข่งขันหรือร่วมมือกันทางการเมือง ระหว่างกลุ่มแกนอำนาจทางการเมือง 4 กลุ่มที่สำคัญ คือ ศักดินา ข้าราชการ นายทุน และบริษัท ข้ามชาติ"¹¹

เขากล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ประชาธิปไตยราชการในประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกออกเป็น 2 ช่วงสำคัญ ๆ คือ

ช่วงแรก เริ่มจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475-2516 เรียกว่า "ประชาธิปไตยราชการดั้งเดิม" ซึ่งมีลักษณะเด่นก็คือ เป็นช่วงของการสถาปนา ระบอบประชาธิปไตยโดยชนชั้นนำระบบราชการ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ การแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ จึงเป็นด้านหลักของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะฉะนั้นในช่วงปลายของระบบดังกล่าว ชนชั้นนำข้าราชการจึงขาดฐานอำนาจทางการเมือง อันมีผลทำให้เกิดวิกฤตการณ์ความชอบธรรมทางการเมืองขึ้นในช่วงก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

ช่วงหลัง เริ่มตั้งแต่ ตุลาคม พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบันเรียกว่า "ประชาธิปไตยราชการยุคใหม่" โดยมีลักษณะเด่น ๆ คือ การแตกแยกออกเป็น 2 ขั้วของประชาธิปไตย ขั้วหนึ่ง คือ ประชาธิปไตยราชการ ซึ่งเห็นว่า ประชาธิปไตยคือระบอบที่มีฐานของความมั่นคงทางการเมืองเป็นหลัก อีกขั้วหนึ่งคือประชาธิปไตยเสรีนิยม ซึ่งเห็นว่า ประชาธิปไตยจะต้อง

¹¹Anuj Arbhahirama, "Observations on Bureaucratic Democracy in Thailand," ASIAN REVIEW Vol. 1, 1987, pp. 45-57.

มีด้านของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและ เสรีภาพทางการเมืองเป็นหลัก ซึ่งจากลักษณะ 2 ขั้วที่ดำรงอยู่นี้ ระบอบประชาธิปไตย จึงดำรงอยู่โดยการอิงดุลอำนาจระหว่างขั้วทั้งสอง¹²

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบราชการนั้น มีอยู่หลายมิติ เช่น มิติด้านโครงสร้าง การแข่งขันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะนำเอาเฉพาะมิติของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาเป็นพื้นฐานของการพัฒนากรอบความคิดวิเคราะห์

กลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมือง

ตัวแปรสำคัญในกระบวนการทางการเมืองที่ผู้วิจัยจะนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากรอบความคิดวิเคราะห์ ในการวิจัยครั้งนี้ คือ กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในระบบการเมือง เพราะเหตุว่ากลุ่มผลประโยชน์ เป็นสถาบันทางการเมืองที่แสดงออกถึงความต้องการของสมาชิกในระบบการเมือง และดังได้กล่าวแล้วว่า การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ซึ่งกระทำโดยกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเมืองเป็นปฏิสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจและการแบ่งปันคุณค่าในสังคม เพราะฉะนั้นการเมืองจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ของบุคคลและหรือกลุ่มบุคคล เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ รักษาไว้ซึ่งอำนาจและใช้อำนาจนั้น เพื่อการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นด้วย¹³ พิจารณาในแง่นี้แล้ว การทำหน้าที่หรือการดำเนินกิจกรรมในการแบ่งสรรคุณค่าของผู้มีอำนาจทางการเมือง ย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการพิจารณาปัจจัยนำเข้าและกระบวนการทางการเมือง ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การรวบรวมผลประโยชน์ความต้องการหรือข้อเรียกร้องนั่นเอง

¹²Ibid., p 57.

¹³สุชาย ตริรัตน์, "การเมือง," ใน เศรษฐกิจและการเมือง. สโมสรนิสิตรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2523), หน้า 52.

นิยามกลุ่มผลประโยชน์ (interest group)

ในกระบวนการทางการเมือง และในระบบการเมือง จุดเริ่มต้นสำคัญ ได้แก่ การที่ประชาชนได้มีการแสดงออกเพื่อการเรียกร้องความต้องการและการพยายามผลักดันให้ความต้องการของตนได้บรรลุเป้าหมาย แต่ประชาชนในฐานะสมาชิกของระบบการเมืองนั้น มีอยู่จำนวนมาก ทำให้การแสดงออกและการผลักดันนั้นเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย และไร้ระเบียบ จนผลที่สุดทำให้การแสดงออกของแต่ละคนนั้นขาดประสิทธิผล จึงเกิดความจำเป็นในการรวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มก้อน เพื่อให้การแสดงออกมีลักษณะร่วมกัน อันแสดงถึงการมีพลังด้วย ดังนั้น การรวมกันเป็นกลุ่มจึงเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ และเป็นไปตามกลไกของระบบการเมือง

แกรม วู๊ดตัน (Graham Wootton) ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของ "กลุ่มผลประโยชน์" เอาไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (public policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ นอกจากนี้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์ยังเป็นกลุ่มของผู้ร่วมทัศนะ ที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม โดยการดำเนินการเรียกร้องของกลุ่มนั้น สามารถก่อให้เกิดการผลักดันต่อผู้ตัดสินใจได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ บางครั้งก็เป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มกดดัน (pressure groups) ได้ด้วย¹⁴

การให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ของ วู๊ดตัน ได้ก่อให้เกิดความสับสนและนำไปสู่ความพยายามแบ่งแยกให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลในระยะต่อมา เป็นต้นว่า การพยายามให้คำจำกัดความของกลุ่มผลประโยชน์แคบเข้า และการให้คำอธิบายความหมายของกลุ่มอิทธิพลให้ชัดเจนขึ้น จนพอจะมองเห็นความแตกต่างได้ หรือในกรณีที่เห็นว่าคำสองคำนี้เหมือนคนละด้านของเหรียญเดียวกัน ผู้ใช้คำว่า กลุ่มผลประโยชน์มักจะใช้ควบคู่กันและหรือใช้แทนกัน

¹⁴Graham Wootton, Interest Group (Englewood cliffs, : Prentice-Hall, Inc., 1978), PP. 1-2, อ้างใน สุรพล ราชภัฏทาร์กซ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 226.

เดวิด บี ทรูแมน (David B. Truman) ได้ให้ความหมายของ "กลุ่มผลประโยชน์" ว่า หมายถึงกลุ่มที่ประกอบด้วยปัจเจกชนที่มีทัศนคติร่วมกัน (shared attitudes) ซึ่งร่วมกันจัดตั้งขึ้น และมีข้อเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันการเมืองไม่ว่าสถาบันใดก็ตาม หรือแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางผ่านกระบวนการทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์นั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง¹⁵

เอส อี ไฟเนอร์ (S.E. Finer) ได้อธิบายเพิ่มเติมเอาไว้ว่า "กลุ่มผลประโยชน์" เป็นกลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่ม แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงในการปกครองประเทศ¹⁶

ส่วนคำว่า "กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มกดดัน" (pressure groups) นั้น เป็นกลุ่มที่มีเจตนาที่จะแสวงหาอิทธิพล หรือมีอำนาจเหนือบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจ¹⁷ ซึ่ง เอ็น ซี ฮันท์ (N.C. Hunt) อธิบายว่า กลุ่มอิทธิพล คือองค์กรใดที่แสวงหาอิทธิพล ต่อนโยบายการเมือง โดยปราศจากความมุ่งหวังที่จะรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ¹⁸

¹⁵David B. Truman, The Governental Process; Political Interest and Public Opinion (N.Y. : Alfred Knopf, Inc., 1955), P. 37.

¹⁶S.E. Finer, "Interest Group and The Political Process in Great Britain", in H.M. Eframann (ed.), Interest Group on Four Continents, (Pittsburgh Press 1958), P. 237.

¹⁷สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, หน้า 228.

¹⁸N.C. Hunt, "Pressure Groups in The U.S.A.," Quiccidents Vol XII (1956), P. 114.

มอริส ดู แวร์เชร์ (Maurice Duverger) นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสสนับสนุนแนวคิดของ ฮันท์ ว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง แม้จะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจก็ตาม แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจและพยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่อยู่ในศูนย์อำนาจและที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอคนของตนขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ¹⁹

ฟรานซิส จี คาสเทล (Francis G. Castle) ให้ความหมายไว้ว่า "กลุ่มอิทธิพล คือ กลุ่มที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งโดยการดำเนินการผ่านกิจกรรมทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม โดยที่กลุ่มเหล่านี้ก็มีใช้พรรคการเมือง" นอกจากนี้ คาสเทล ยังจำแนกกลุ่มอิทธิพลออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) คือ กลุ่มที่ก่อตัวขึ้นมาเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์รวมของกลุ่ม
2. กลุ่มทัศนคติ (attitude group) คือ กลุ่มที่ก่อตัวขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีขอบเขตเฉพาะหรือมีคุณค่าเฉพาะ ซึ่งมีได้มีความหมายเพียงผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกเท่านั้น หากแต่เป็นวัตถุประสงค์หรือคุณค่า อันเป็นทัศนคติร่วมกันต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งด้วย²⁰

นอกจากนี้ แสวง รัตนมงคลมาศ ยังได้อธิบายถึงการพิจารณากลุ่มอิทธิพลเพิ่มเติมว่า

1. เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจมิใช่เป็นการบังคับให้รวม หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างให้เกิดการรวมตัวขึ้น

¹⁹Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Group, Translated by Robert Wagoner (Sheffield : Nelson University Paperback, 1972), PP. 101-102.

²⁰Francis G. Castle, "Pressure Theory and Its Problems" in Francis G. Castle, Pressure Group and Political Culture : A Comparerative Study, (London : RKP, 1967), P. 1-3.

2. เจตนารมณ์ของการรวมตัวนั้น ก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน มิให้รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่น

3. เจตนาของการเข้าร่วมกลุ่มยังพาดพิงไปถึงความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล อันจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มคน²¹

จากที่กล่าวมาแต่ต้น จะเห็นได้ว่า ความหมายความเข้าใจต่อกลุ่มผลประโยชน์นั้น มีอยู่ค่อนข้างจะหลากหลาย บางทีคนมีความหมายกว้าง บางทีคนก็มีความหมายที่ค่อนข้างคับแคบ เป็นต้นว่า ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ของ ทรูแมน (Truman) ซึ่งค่อนข้างจะกว้างมาก ครอบคลุมถึงกลุ่มใด ๆ ก็ได้ เพียงแต่มีทัศนคติ พฤติกรรมและความต้องการร่วมกันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เราได้ชี้ให้เห็นว่า การทำกิจกรรมร่วมกัน การมีความสัมพันธ์ติดต่อกัน เป็นปัจจัยสำคัญของความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้ นับว่ามีความสำคัญต่อการจำแนกประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ของ อัลมอนด์ (Almond) อีกด้วย กล่าวคือ อัลมอนด์ มองว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง "กลุ่มบุคคลที่รวมกันโดยมีความผูกพันหรือผลประโยชน์ เป็นปัจจัยเชื่อมโยง และบุคคลเหล่านั้นรู้ถึงผลประโยชน์ร่วมดังกล่าว"²² กลุ่มผลประโยชน์ที่นี้อาจมีการจัดตั้งเป็นองค์กรโดยสมาชิกกลุ่มเอง เพื่อการทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่องหรืออาจจะรวมกันเป็นครั้งคราวเมื่อสาเหตุจำเป็น²³ โดยที่กลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะแตกต่างกันหลายประเภท อัลมอนด์ ได้จำแนกประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน ได้แก่

²¹แสง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล กำเนิด บทบาท ผู้สร้าง และทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง," ใน สัตว์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช. บรรณาธิการ, (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 213.

²²Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, Comparative Politics, (Boston : Little Brown and Co., 1978), P. 170.

²³Ibid., P. 171.

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันเป็นครั้งคราว (anomic interest groups) กลุ่มดังกล่าวนี้มีลักษณะของการจัดตั้ง (organized) ต่ำ บางครั้งจึงเรียกว่าเป็นกลุ่มไร้พหุสถาน²⁴ และโดยปกติเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น ผู้คนที่รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลปลดเปลื้องความทุกข์ร้อนของพวกเขาหรือประท้วงเหตุการณ์หรือการกระทำบางอย่าง ซึ่งมักจะเกิดขึ้นอย่างกระตั้นหัน เพราะมีการชักจูงกันได้ง่าย ๆ และไม่มุ้งมิ้งของตนเองที่จะเป็นตัวแทน ดังนั้น จึงมีการรวมตัวและสลายตัวกันเร็ว²⁵

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ใช่สมาคม หรือ กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-associational-interest groups) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกของกลุ่มมีฐานแห่งความสำนึกร่วมกัน เช่น ภาษาพูด เผ่าพันธุ์ ศาสนา ภูมิภาค อาชีพ เป็นต้น²⁶ กลุ่มพวกนี้มีการเปิดรับสมาชิกที่เปิดเฉพาะสำหรับบุคคลที่มีพื้นฐานอย่างเดียวกันหรือคล้ายกัน เช่น เชื้อชาติ ศาสนา อุดมการณ์ เป็นต้น

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสมาคม (associational interest group) เป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่ถาวร สามารถทำงานเป็นตัวแทนอย่างชัดเจนของผู้รวมกลุ่ม ภายในองค์กรของกลุ่มจึงมีการบริหาร และการจัดการที่เป็นระบบและมีระเบียบกฎเกณฑ์ ตลอดจนจนคณะบุคคลที่ทำงานอย่างชัดเจน ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ประเภทดังกล่าวนี้ จึงมีลักษณะของกลุ่มที่เป็นทางการและมีการจัดตั้ง ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว กลุ่มดังกล่าวมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

4. กลุ่มผลประโยชน์สถาบัน (institutional interest group) เป็นกลุ่มที่สามารถพบได้ภายในองค์กรที่เป็นทางการ เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ กองทัพ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ตลอดจนองค์กรทางศาสนา กลุ่มเหล่านี้ อาจแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม

²⁴ พฤทธิสาธ ขุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 90-91.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

²⁶ มนตรี เจนวิทย์การ, "หลักการศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," ใน หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 528.

เอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนั้น กลุ่มย่อยภายในสถาบันสำคัญ ๆ เหล่านี้ อาจทำหน้าที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนก็ได้ โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง²⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์สถาบัน เช่น สถาบันทหาร สถาบันราชการ มักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานขององค์กรในระบบรองรับ และเนื่องจากกลุ่มอื่น ๆ มีจำนวนน้อยหรือไม่ได้มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้งกลุ่มดังกล่าวยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองเองด้วย ตลอดจนสามารถทำตัวเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้โดยชอบธรรมในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ²⁸

จากการพิจารณาเกี่ยวกับ "นิยาม" ของกลุ่มผลประโยชน์มาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์มีทั้งลักษณะที่เป็นทางการ (formal organization) และไม่เป็นทางการ (informal organization) แต่มูลเหตุของทุกกลุ่มก็ล้วนแล้วแต่เพื่อเป็นการปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ

ในการวิจัยครั้งนี้ กลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการรวมตัวขึ้นในรูปขององค์กรที่เป็นทางการ สมาชิกของกลุ่มรวมตัวกันขึ้นโดยสมัครใจ เพื่อเรียกร้องและปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ ดังนั้น กล่าวได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ซึ่งจะทำการวิจัยในครั้งนี้ มีลักษณะเดียวกับกลุ่มผลประโยชน์ตามความหมายที่ อัลมอนต์ ได้ให้ไว้ในลักษณะประเภทที่ 3 คือ กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสมาคมนั่นเอง

อย่างไรก็ดี โดยข้อเท็จจริง กลุ่มผลประโยชน์สมาคมของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ก็ได้มีการรวมตัวกันเป็นองค์กรพิเศษ เพื่อวัตถุประสงค์ที่เฉพาะเจาะจงร่วมกันขึ้น ในรูปของสมาพันธ์นักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรประสานงานระหว่างสมาคมในการเรียกร้องและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันเอาไว้ เพราะฉะนั้นรูปแบบขององค์กรดังกล่าว

²⁷ พฤษอิสาน ชุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 92.

²⁸ มนตรี เจนวิทย์การ, หลักการศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม, หน้า 527.

แม้ว่าโดยโครงสร้างแล้ว จะมีขอบเขตที่กว้างออกไปกว่าสมาคมธรรมดา ๆ แต่ก็มีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์สมาคม เช่น การมีการจัดตั้งที่เป็นทางการระดับหนึ่ง การมีการบริหาร มีสมาชิก และมีธรรมนูญที่เป็นแนวปฏิบัติขององค์กรดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ซึ่งก็พอจะอนุมานให้จัดอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์สมาคมตามความหมายลักษณะที่ 3 ของ อัลมอนต์ ด้วย

✓ **หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง**

มนตรี เจนวิทย์การ ได้ประมวลหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไว้โดยสรุปดังนี้²⁹

1. กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนช่วยให้ข้อเรียกร้องของประชาชนมีน้ำหนัก ที่จะกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจประชาชนมากขึ้น
2. การทำหน้าที่ในการเรียกร้องความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะทำให้เกิดความเสมอภาคและการผสมผสานข้อเรียกร้องของกลุ่ม
3. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลที่มีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหานโยบายที่สำคัญ ๆ
4. ในสังคมที่มีความซับซ้อนและหลากหลาย กลุ่มผลประโยชน์จะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการนำเอาข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนไปสู่ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย
5. ในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ ขาดกลไกการรวบรวมผลประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพ กลุ่มผลประโยชน์ก็จะทำหน้าที่เป็นองค์กรรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชนแทนพรรคและกลไกการเมืองไปพร้อม ๆ กันด้วย

²⁹มนตรี เจนวิทย์การ, บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาลระบบราชการประชาชน และการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 57-58.

6. กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทอย่างสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการร่างกฎหมายและการตรวจสอบการทำงาน ตลอดจนการใช้อำนาจของรัฐบาล

7. กลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิให้ถูกละเมิดและรีดรอนโดยกลุ่มอำนาจทางการเมือง

จากการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ มีบทบาทหน้าที่ที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้ระบบการเมืองมีคุณภาพ ซึ่งจะมีผลต่อไปยังเสถียรภาพของระบบการเมืองด้วย อย่างไรก็ดี การที่กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เหล่านั้นได้ดีเพียงใดนั้น ทาใช้แต่จะขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระและความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของกลุ่มผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากยังมีปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่สำคัญมาช่วยเสริมสร้างและเกื้อหนุนกันด้วย ปัจจัยแวดล้อมที่กล่าวถึงนี้ ได้แก่ ลักษณะเฉพาะของระบอบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แวดล้อมกลุ่มผลประโยชน์ ในสังคมนั้น ๆ อยู่ด้วย ซึ่งการพิจารณาบทบาททางการเมืองของกลุ่มอาจจะสามารถทำให้มีความเข้าใจและมองเห็นบทบาทที่เป็นจริงกับบทบาทที่คาดหวังได้ดียิ่งขึ้น โดยพิจารณาจากลักษณะการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มโดยทั่ว ๆ ไป

ลักษณะการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์

ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันแสดงออกซึ่งการกระทำบทบาทหน้าที่ของกลุ่มนั้น กลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการใช้อยู่หลายประการ แต่ที่เป็นที่รู้จักคุ้นเคยกันมากก็คือ วิธีการชกแจงโน้มน้าว หรือที่เรียกว่า "การล็อบบี้" (lobbying) ซึ่งหมายถึงการใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อพยายามมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจนั่นเอง วิธีการล็อบบี้นี้เป็นวิธีการที่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพสูง มักจะนิยมใช้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติ เพราะสามารถเข้าถึงผู้ตัดสินใจได้มากกว่าทั้งในทางส่วนตัว และเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากวิธีการล็อบบี้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์ยังมีกลวิธีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มได้อีกหลายทาง³⁰ อาทิเช่น การให้การสนับสนุนผู้เลือก

³⁰มนตรี เจนวิทย์การ, "การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 549-550.

ตั้งทั้งในรูปของการเงินและการระดมพลังกลุ่มสนับสนุน การเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย การประท้วง การก่อการจลาจล เพื่อกดดันต่อรัฐบาล หรือผู้ตัดสินใจ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในบางกรณี กลุ่มผลประโยชน์อาจมีโอกาส และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม ในกระบวนการของการกำหนดนโยบายด้วย เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นกรรมการของ สถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งย่อมทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทมากขึ้น ในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะ เป็นรูปของการออกกฎหมาย การยับยั้ง หรือ แก้ไขกฎหมายก่อนที่จะผ่านไปให้สภากลางมติ นอกจากนี้ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมาย หรือช่วยเหลือสถาบันนิติบัญญัติในการ ร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการและซับซ้อนมาก หรือเป็นปัญหาทาง เทคนิค ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการร่างกฎหมาย เพราะนอกจากจะเป็นผู้ที่รู้ปัญหานั้น ๆ เป็นอย่างดีแล้ว ยังสามารถที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวชักจูง ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเห็นพ้องด้วย

ยิ่งไปกว่านั้น ในกรณีของการแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองนอกสถาบันนิติบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์จะอาศัยการสร้างมติดมทาน เพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มโดยผ่านสื่อสาร มวลชนต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์มักจะพยายามเข้าไปเป็น พันธมิตร หรืออาจจะออกหนังสือพิมพ์เสียเอง ทั้งนี้เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่สามารถจะควบคุม ความคิดเห็นของฝ่ายที่คัดค้านกลุ่มได้³¹

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มากมายในการที่จะมีอิทธิพลต่อผู้วางนโยบาย วิธีการใดจะใช้ได้มากหรือน้อย และใช้อย่าง ประสพผลสำเร็จหรือล้มเหลวย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการเมืองเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือไม่ เพียงใด กลุ่มมีทรัพยากรทางการเมือง และมีช่องทางเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางการเมืองเพียงใด³²

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

³² พฤษติสาธ ขุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 101-104.

เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในปัญหาการวิจัยนี้ก็คือ การมีส่วนในการเรียกร้องความต้องการของประชาชน โดยกลุ่มได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหลาย ๆ วิธีการที่มองเห็นได้ คือ การลobbี้ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น ดังนั้น การวิจัยนี้จึงจะทำการตรวจสอบและประเมินว่า กลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์สามารถทำหน้าที่และดำเนินกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าวได้สำเร็จหรือไม่เพียงใด และมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง กระบวนการในการกำหนดนโยบาย

วัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ก็คือ การพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้นในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอากระบวนการในการกำหนดนโยบายมาเป็นแนวคิดสำคัญ เพื่อทำให้การพิจารณากระบวนการของการเข้ามีส่วนร่วมในการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

กลุณ ธนาพงศ์ธร กล่าวไว้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐบาล³³ ซึ่งตามความหมายนั้นนโยบายมีลักษณะ เป็นเครื่องมือนำซึ่งถึงอุดมการณ์ของรัฐบาลด้วย นอกจากนั้นนโยบายยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงแบบแผนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของรัฐบาล ขณะที่ โธมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) กล่าวไว้อย่างง่าย ๆ ว่า นโยบายเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ³⁴ โดยที่สิ่งเหล่านั้น รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งการที่จะให้บรรลุถึงสิ่งดังกล่าว ย่อมจะหมายความรวมถึงการที่มีสถาบันต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งหลายในการที่จะทำให้นโยบายนั้นมีลักษณะ เป็นสัญลักษณ์ที่ชอบธรรม ในการปฏิบัติงานและการดำรงอยู่ของรัฐบาล

³³กลุณ ธนาพงศ์ธร, นโยบายของรัฐ : อะไร ทำไมและอย่างไร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 19.

³⁴Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (N.Y. : Prentice-Hall, Inc., 1972), P. 1.

การกำหนดนโยบายนั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์และการออกกฎ (rule making) หรือกระบวนการนิติบัญญัติ³⁵ ทั้งนี้เพราะการกำหนดนโยบายของรัฐมักจะมีลักษณะกระทำในรูปของสถาบันมากกว่าเป็นเรื่องของส่วนตัว และส่วนมากของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือ คำสั่ง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการต่อสู้ แข่งขันกันระหว่างสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเข้ามีและใช้อิทธิพลต่อการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย³⁶

โบเออร์ ได้เสนอว่า เราสามารถพิจารณากระบวนการกำหนดนโยบายได้ 5 ขั้นตอน³⁷ ดังนี้

1. การริเริ่มเกี่ยวกับนโยบาย (initiating) เป็นขั้นตอนแรกที่บุคคล กลุ่ม หรือ สถาบัน จะเข้ามามีบทบาทในการเสนอความคิดที่จะมีนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งโดยปกติทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีบทบาทดังกล่าวมักจะได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา (และข้าราชการ) และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะบุคคลในทั้งสามกลุ่มนี้เป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง และมีประสบการณ์ในการติดตามเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เสมอ ๆ

³⁵Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston : Little Brown and Co., 1966), PP. 128-42.

³⁶Thomas R. Dye, *Ibid.*, P. 23.

³⁷William W. Boyer, "Policy Making by Government Agencies," The National Administrative System, ed. Dean L. Yarwood (N.Y. : John Wiley & son, 1971), P. 120, อ้างไว้ใน กุลธน ธนาพงศ์ธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 281-284.

2. การยกร่างนโยบายเบื้องต้น (preliminary drafting) เป็นขั้นตอนของการถ่ายทอดความคิดออกมาเป็นข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อกำหนดนโยบาย ซึ่งมักออกมาในรูปของการร่างข้อกำหนดหรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ โดยคณะบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการยกร่าง ในขั้นนี้นอกจากการยกร่างแล้ว นโยบาย หรือข้อเสนอนโยบายยังจะถูกนำไปปรึกษาหารือจากผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อวิพากษ์วิจารณ์กัน

3. ขั้นการให้สาธารณะชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (public participation) ก่อนนำนโยบายที่ผ่านการยกร่างมาแล้วในขั้นต้นไปสู่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ควรจะต้องมีการนำเอาข้อเสนอโยบายไปให้ประชาชนตรวจสอบเพื่อสร้างความยอมรับในรูปของมติมหาชนเสียก่อน ซึ่งสามารถทำได้ 3 ทางคือ การขอประชามติ (referendum) การจัดประชุมตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งอาจกระทำในรูปของการสำรวจมติมหาชน (public opinion) หรือการประชุมอภิปรายสาธารณะ อาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนนี้มีนัยทางการเมืองเป็นอย่างมาก เพราะสามารถชี้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการสร้างความสนับสนุนทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมต่อนโยบายอย่างเห็นได้ชัด

4. การยกร่างนโยบายขั้นสุดท้าย (final drafting) เป็นการนำเอาความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่ประมวลได้จาก 3 ขั้นตอนแรก มาทำการแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุงร่างนโยบาย เพื่อนำเอาร่างที่ผ่านการปรับปรุงอย่างสมบูรณ์ ส่งไปยังองค์กรตัดสินใจเพื่อประกาศใช้นโยบายต่อไป ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวนี้ องค์กรตัดสินใจอาจคงร่างเดิมหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือตัดทอนเนื้อหาสาระของร่างนโยบายได้ ภายหลังจากการประกาศใช้กระบวนการกำหนดนโยบายก็เป็นทีี่สิ้นสุด

5. ขั้นการประเมินผลข้อเสนอโยบาย (reviewing) ในขั้นนี้อาจมีการนำเอาข้อคิดเห็นมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงเพิ่มเติมหรือตัดแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้สนับสนุนนโยบายเพื่อนำเอานโยบายนั้นเข้าสู่กระบวนการของการพิจารณาตัดสินใจต่อไป

กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบาย

นักทฤษฎีทางนโยบายบางคนมองว่า การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของอำนาจการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีคุณค่า (value) ต่างกัน³⁸ ด้วยเหตุนี้เอง จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่า ในความเป็นจริง กลุ่มผลประโยชน์สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับในขั้นตอนหรือกระบวนการของการกำหนดนโยบายอย่างไรบ้าง

มนตรี เจนวิทย์การ³⁹ ได้แสดงให้เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย ดังนี้คือ

1. ขั้นริเริ่ม กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นผู้ที่ให้ผู้วางนโยบายเห็นว่า ประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียงพิจารณาแก้ไข และโดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะตัวแทนของประชาชน (ที่เป็นสมาชิก) เพื่อเรียกความต้องการ หรือเรียกว่าเป็นหน้าที่ในด้านนำเข้า (input function)

2. การนำเข้าสู่ระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการบ่อนข้อมูล เพื่อช่วยให้การนำเสนอโยบายเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ ในขั้นนี้ การทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความสำคัญในเชิงของการลอบบี้ในขั้นแรกด้วย

3. การวางนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญหรือบุคคลที่มีอำนาจ ขั้นนี้โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ หรือสถาบันทางการเมือง

³⁸ กุลธณ ธนาพงศ์ธร, นโยบายของรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 120.

³⁹ มนตรี เจนวิทย์การ, "การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 552-553.

อื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง ดังนั้นจึงนับว่าเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูงโน้มน้าวต่อบุคคลและหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ตลอดจนการระดมมติมหาชนเพื่อให้คล้อยตาม ในขั้นนี้เอง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงพยายามที่จะนำเอากลยุทธ์ช่องทาง ตลอดจนวิธีการที่ฝ่ายตนเห็นว่าจะได้ผลมาใช้ในการต่อสู้กัน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่มีมักจะใช้กัน คือ การล็อบบี้ (lobby)

4. ชี้นำไปปฏิบัติ ในกระบวนการของการกำหนดนโยบายขั้นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุนหรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงต่อไป นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะออกมาในรูปของกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือกฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมด้านบวกและลบต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้วย เป็นต้นว่า กฎหมายการพิมพ์ ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการอาชีพทางหนังสือพิมพ์ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นปัญหาต่อไปว่า กลุ่มผลประโยชน์ใดจะคัดค้านกลุ่มใดจะสนับสนุน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่า กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นจะมีผลได้หรือผลเสียมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

5. การประเมินผล การประเมินผลนโยบาย คือ การนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ (feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินดูว่านโยบายดังกล่าวควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับความคิดเห็นและสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาล เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำเอานโยบายไปใช้

จะเห็นได้ว่า กระบวนการของการกำหนดนโยบายกลุ่มผลประโยชน์มีโอกาสและสามารถเข้าไปมีส่วนได้แทบทุกขั้นตอน ทั้งนี้แล้วแต่ว่า ระบอบการเมืองนั้น ๆ เปิดกว้างเพียงใด และกลุ่มผลประโยชน์มีความตื่นตัวในการเข้าร่วมมากน้อยเพียงใดด้วย

อำนาจอิทธิพลกับกระบวนการตัดสินใจ

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการของการตัดสินใจ นั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ เรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้การตัดสินใจ เป็นไปตามความต้องการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า กลุ่มสามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับมากขึ้นเพียงใด ซึ่งการที่กลุ่มสามารถผลักดันให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับ หรือสามารถที่จะยับยั้งหรือแก้ไขข้อเสนอของผู้อื่น ย่อมแสดงให้เห็นว่า กลุ่มเป็นผู้มีอำนาจ และอิทธิพลต่อการตัดสินใจ⁴⁰

โรเบิร์ต เอ ดาร์ล (Robert A. Dahl)⁴¹ ได้กล่าวเอาไว้ว่า วิธีการที่จะศึกษาว่าผู้กระทำทางการเมืองคนใดหรือกลุ่มใด มีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น สามารถพิจารณาได้ โดยดูว่า

1. ปริมาณที่บุคคลปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง มีมากน้อยเพียงใด
2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความลำบากใจเพียงใด ยิ่งปฏิบัติด้วยความลำบากใจมากเท่าไร แสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติ เช่นนั้นมีอิทธิพลมาก
3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (probability) ที่บุคคลจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งเพียงใด
4. ดูว่าจำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่งนั้นมีมากน้อยเพียงใด
5. ดูว่าบุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไร ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

⁴⁰ สุจิต บุญบงการ, บทบาทของสภานิติบัญญัติ, หน้า 5.

⁴¹ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Prentice-Hall : Englewood Cliffs N.J., 1973), Chapter 4 และสุจิต บุญบงการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

วิธีการทั้ง 5 ประการนี้ แม้ว่าจะไม่สามารถจะวัดอิทธิพลหรือเปรียบเทียบอิทธิพลระหว่างบุคคลต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลคือ ผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของงาน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วย ดังนั้นเมื่อนำเอามาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่า สภาพการณ์ของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มหรือสถาบันผู้เสนอและผลักดันกฎหมายกับกลุ่มที่คัดค้านหรือทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ใครจะสามารถผลักดันให้ประสบผลสำเร็จมากกว่ากัน ทั้งนี้เพราะเหตุว่า แม้ว่าข้อเสนอของดาร์ล จะพิจารณาในระดับปัจเจกชน แต่ในเชิงของพฤติกรรมรวม (collective behavior) ที่มองในระดับมหภาพ (macro) สภาพการณ์ของการผลักดันกฎหมายที่กระทำในสถาบันนิติบัญญัติก็ดี หรือในวงนอกก็ดี ในกรณีของการถ่วงรั้ง หรือการทำให้การตัดสินใจยืดยาวออกไปในรูปของการซื้อเวลานั้น จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการใช้กลวิธีการไม่ตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ ดาย (Dye) ให้ความเห็นว่าการไม่ตัดสินใจเป็นกลวิธีทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดวาระของการนำปัญหาขึ้นพิจารณา (agenda setting) จะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขแวดล้อมทางสังคมและการเมือง กลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมา

การไม่ตัดสินใจอาจเกิดขึ้นได้โดยผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่ม หรือระบบการเมือง ดำเนินการกดทับมิให้ปัญหาเกิดขึ้นมาท้าทายค่านิยมหลักหรือผลประโยชน์หลักของสังคม หรืออาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ชนชั้นนำที่ครองอำนาจ ดำเนินการทั้งโดยลับและโดยเปิดเผยเพื่อกำจัดเรื่องราวหรือกรณีบางกรณี เมื่อพวกเขามีความหวังเกรงว่า หากสาธารณชนมุ่งความสนใจไปยังกรณีเหล่านั้นแล้ว อาจจะทำให้เกิดเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของพวกเขาได้ นอกจากนี้ การไม่ตัดสินใจยังอาจเกิดขึ้นโดยระบบการเมืองนั้นสร้างขึ้นมาจากเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการแก้ปัญหาบางอย่าง บางเรื่อง หรือเพื่อขลอการแก้ปัญหาเรื่องอื่น ๆ เอาไว้⁴²

⁴²Thomas R. Dye, Understanding Policy Making (Englewood Cliffs : N.J., Prentice-Hall, Inc., 1978). P. 349.

ในกรณีของกระบวนการนิติบัญญัตินั้น การไม่ตัดสินใจสะท้อนให้เห็นได้จากการใช้วิธีในการทำให้ประเด็นปัญหา นโยบาย หรือกฎหมายยึดเยื้อออกไป โดยการอภิปรายที่ยาวนาน การนำเข้าระเบียบวาระ (agenda setting) อย่างชักช้า ซึ่งมีผลทำให้การพิจารณาของสภานิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่ทันกาล ซึ่งพฤติกรรมการไม่ตัดสินใจของรัฐสภานี้อาจกล่าวได้ว่าสะท้อนให้เห็นถึงได้มีอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปมีบทบาทในการผลักดันหรือถ่วงรั้งเอาไว้ด้วย เป็นต้นว่า การทำให้เกิดความสับสน สงเล ทำให้ต้องมีการขยายเวลาของการทบทวนออกไปอีก และแม้กระทั่งการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจ

ข้อพิจารณาข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นว่า การศึกษาการตัดสินใจหาได้จำกัดอยู่ที่การพิจารณาถึงความเป็นเหตุเป็นผลในการชักจูงโน้มน้าวการตัดสินใจเท่านั้นไม่ หากมีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น อำนาจและอิทธิพลของบุคคลและหรือกลุ่มที่มีต่อกระบวนการตัดสินใจและผู้ตัดสินใจอีกด้วย ดังนั้นในกรณีของการศึกษาเรื่องนี้ จึงจำเป็นต้องนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ และอิทธิพลเข้ามาพิจารณาด้วย

แนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล

ในกรณีของการศึกษาการผลักดันทางการเมืองของกลุ่ม ซึ่งก็คือการศึกษาถึงกลวิธีของทางการใช้อำนาจการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ เพื่อจะให้ผลการตัดสินใจเป็นไปตามที่ฝ่ายตนต้องการนั้น การนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลมาพิจารณา ย่อมมีความจำเป็นและสำคัญที่จะช่วยให้การอธิบายมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ แนวการศึกษาในระดับของการพิจารณาเรื่องอำนาจและอิทธิพลในกรณีของการวิจัยครั้งนี้ ค่อนข้างจะสอดคล้องกับสมมติฐานหรือแนวคิดพื้นฐานของ ดาร์ล (Dahl) ที่กล่าวไว้โดยสังเขป คือ⁴³

1. ในทุกระบบการเมืองจะมีการควบคุมทรัพยากรทางการเมือง ซึ่งได้แก่ สิ่งที่บุคคลสามารถนำมาใช้สนับสนุนการใช้อิทธิพลบังคับพฤติกรรมของผู้อื่น ให้เป็นไปตามที่ตนต้องการได้

⁴³ เก็บความจาก Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, pp. 15-38.

2. ในทุกระบบการเมือง การควบคุมทรัพยากรทางการเมืองจะมีอยู่อย่างไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เนื่องจาก

2.1 การที่สังคมมีการแบ่งแยกแฉกแฉงหน้าที่และบทบาทระหว่างบุคคล มีผลทำให้เกิดการปฏิบัติและเกิดความชำนาญเฉพาะด้าน จึงทำให้บุคคลบางคนหรือบางกลุ่มที่บทบาทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทรัพยากรทางการเมืองขึ้นมา เช่น กำลังคน ข้อมูลข่าวสาร

2.2 เนื่องจากความแตกต่างที่มีมาแต่กำเนิดซึ่งมีส่วนส่งเสริมบางคนบางกลุ่มในการเข้าไปมีบทบาทควบคุมทรัพยากรทางการเมือง

2.3 ความแตกต่างทางด้านชีวภาพ สังคม และประสบการณ์ซึ่งนำไปสู่การมีมูลเหตุจูงใจ และเป้าหมายชีวิตที่แตกต่างกัน และ

2.4 การยึดถือค่านิยม (value) ที่แตกต่างกันไปในแต่ละคน เช่น บางคนเห็นว่าอำนาจเป็นสิ่งที่ปรารถนา ในขณะที่บางคนบางกลุ่มเห็นว่าเสรีภาพน่าปรารถนากว่า

3. ทุกระบบการเมืองจะต้องมีการแสวงหาอิทธิพล เพื่อให้อิทธิพลนั้นผลักดันให้เกิดนโยบายและกฎเกณฑ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

4. อิทธิพลทางการเมืองในทุกระบบการเมืองมีอยู่อย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องมาจากการเมืองที่ทรัพยากรทางการเมืองที่แตกต่างกับการมีและการใช้ทรัพยากรทางการเมืองที่ต่างกักัน ก่อให้เกิดอิทธิพลทางการเมือง (political influence) ที่ต่างกันด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในระบอบการเมืองนั้นมีความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพยากรทางการเมือง มีความแตกต่างกันในด้านความชำนาญของการใช้ทรัพยากรทางการเมือง ตลอดจนขอบเขตและความเต็มใจของการนำเอาทรัพยากรทางการเมืองที่มีอยู่มาใช้

5. ในระบอบการเมืองทุกระบบ จะมีความขัดแย้งกันอยู่เสมอระหว่างผู้แสวงหาเป้าหมายและผลประโยชน์ที่ต่างกักัน จึงจำเป็นที่กลไกของระบบการเมือง จะต้องเข้าไปแก้ไขข้อขัดแย้ง โดยต้องมีข้อควรระวังว่า รัฐบาลย่อมมีข้อจำกัดในการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ

6. ระบอบการเมืองทุกระบอบมีผู้นำซึ่งต้องแสวงหาความชอบธรรมในการปกครอง เพราะการแสวงหาความชอบธรรมเป็นสิ่งจำเป็นในการปกครอง เพราะการที่รัฐบาลมีอำนาจอันชอบธรรม ย่อมจะช่วยให้การปกครองเป็นไปได้อย่างง่าย ไม่ต้องคอยใช้แต่กำลังบังคับ หรือขู่ว่าจะใช้กำลังบังคับ และไม่ต้องอาศัยความหวาดกลัวของประชาชนเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่เพียงอย่างเดียว และ

7. ระบอบการเมืองทุกระบอบมีความเชื่ออุดมการณ์ หรือสัญลักษณ์ที่ใช้ในการปกครองอย่างใดก็ตาม อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นสิ่งที่มีความหมายและเป็นการผสมผสานความเชื่อและสัญลักษณ์ทางการเมืองที่เป็นระบบมากที่สุด ดังนั้นการสร้างอุดมการณ์จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อระบอบการเมือง เพราะอุดมการณ์เป็นสิ่งที่อธิบายเหตุผลที่มีการใช้รูปแบบ (ระบอบ) การปกครองดังที่เป็นอยู่ ผู้นำทางการเมืองจึงมักสร้างอุดมการณ์แห่งชาติขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการเรียกร้องความจงรักภักดีต่อระบอบการเมืองแล้ว ยังแสดงให้เห็นด้วยว่า เหตุใดระบอบการเมืองที่ใช้อยู่จึงเป็นการปกครองที่ดีที่สุด⁴⁴

ดังได้กล่าวแล้วว่า กระบวนการกำหนดนโยบาย หรือกระบวนการในการตัดสินใจนั้น เป็นเรื่องของพฤติกรรมในการตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่มีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มองเห็นได้ เพื่อให้ออกมาเป็นทางเลือกนโยบาย ดังนั้น ภายในกระบวนการดังกล่าวนี้ การเมืองของการตัดสินใจจึงเป็นกระบวนการอันเดียวกันกับการเมืองของการแสวงหาอำนาจและอิทธิพลหรือผลักดัน หรือบังคับให้การตัดสินใจเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ในระบอบการเมืองนั้น อำนาจและอิทธิพลถือว่าเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญ โดยที่ อำนาจ (power) นั้น หมายถึง "ความสามารถในการบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการบังคับในเชิงรูปธรรมหรือนามธรรม (ความรู้สึกนึกคิด) ก็ตาม"⁴⁵

⁴⁴ ไซออนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจการพิมพ์, 2523), หน้า 52.

⁴⁵ S. Lukes, Power A Radical View (London : The Macmillan Press, 1980), P. 27-28.

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า อำนาจ หมายถึง พฤติกรรมของฝ่ายหนึ่ง (ผู้มีอำนาจ) ในอันที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่น (ผู้อยู่ใต้อำนาจ) ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของตน

อำนาจและอิทธิพลมักจะมีการใช้ควบคู่กันไป เพราะมีความหมายที่ใกล้เคียงกันมาก อย่างไรก็ตาม ก็มีผู้พยายามแยกความแตกต่างระหว่างสองคำนี้ โดยพิจารณาถึงระดับของอำนาจบังคับ เช่น "อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ เพราะการใช้อิทธิพลในการบังคับนั้น ไม่สามารถลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามได้ ในขณะที่การบังคับด้วยอำนาจนั้น สามารถทำได้และเห็นได้ชัดเจนกว่า"⁴⁶

ในการใช้อำนาจในการบังคับนั้น อาจจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ การชักชวนหรือโน้มน้าว (persuasion) ซึ่งเป็นวิธีการใช้อำนาจบังคับอย่างอ่อน เป็นต้นว่า การให้ข้อมูล การให้ข้อเสนอแนะความหวัง และอีกรูปแบบหนึ่งคือ การกดดัน (pressure) คำสั่ง การสร้างสถานการณ์และการต่อรอง เป็นต้น⁴⁷

ดี จี วินเทอร์ (D.G. Winter)⁴⁸ ได้ให้ความหมายคำว่า "อำนาจ" ไว้ว่า "... เป็นความสามารถที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเพื่อให้งังเกิดผล (ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ) ต่อพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่บัคแรค และบารัทซ์ (Bachrach & Baratz) มองว่า ในสภาพความเป็นจริงแล้วอำนาจมีสองหน้า (Two

⁴⁶ติน ปรัชญพฤทธิ, "พฤติกรรมการเมืองในองค์การ," ใน พฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 321.

⁴⁷สุจิต บุญบงการ และศุลยเทพ สุวรรณจินดา, การเมืองเปรียบเทียบ : ปัญหาและแนวคิด (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 18.

⁴⁸D.G. Winter, The Power Motive (New York : The Free Press, 1973), P. 10

faces)⁴⁹ โดยหน้าแรก เป็นอำนาจที่แสดงให้เห็นอย่างโจ่งแจ้ง (overt power) ผู้มีอำนาจจะแสดงอาการออกมาอย่างเปิดเผยที่จะใช้อำนาจของตนกระทำต่อบุคคลอื่น หรือใช้เพื่อผลักดันการตัดสินใจให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ ส่วนหน้าที่สอง เป็นอำนาจแฝงที่แสดงให้เห็นโดยไม่เปิดเผย หรือเป็นอำนาจในการจัดไม่ให้คนอื่นแสดงอำนาจของตน เพื่อที่จะให้เข้าใจอำนาจหน้าที่สองนี้ง่ายขึ้น อาจกล่าวอย่างเป็นการทั่วไปว่า อำนาจหน้าที่สองนี้ก็คือ การที่ผู้มีอำนาจสามารถกำหนดได้ว่า จะให้ประเด็นใดเป็นปัญหาทางการเมืองหรือให้ประเด็นใดไม่เป็น เพื่อมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในปัญหานั้นสามารถมีอำนาจหรือไม่มีอำนาจได้ (agenda setting) พิจารณาจากแนวคิดของบัคแรคและบารัทซ์นี้จะเห็นได้ว่า หนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นสถาบันที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเลือกที่จะเสนอข่าวสารต่อสาธารณะ หนังสือพิมพ์จึงเป็นสถาบันที่ไม่มีอำนาจโดยเปิดเผย แต่จะมีอำนาจแฝงหรืออำนาจหน้าที่สอง

นอกจากนี้ ยังมีผู้แยกแยะไว้อีกว่า อำนาจอาจเป็นได้ทั้งเป้าหมายในตัวมันเองและเป็นวิธีการเพื่อจะบรรลุสิ่งอื่น⁵⁰

โดยเฉพาะวิธีการใช้อำนาจนั้น อาจจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบคือ⁵¹

1. การใช้การชักชวน (persuasion) กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อนาย ก. จะใช้อิทธิพลต่อนาย ข. ให้ยอมรับแนวทางการประพฤติที่นาย ก. กำหนด โดยนาย ก. ไม่ได้ให้คำมั่นสัญญา

⁴⁹Bachrach & Baratz, "Two Faces of Power," American Political Sciences Review, Vol. 56, PP. 947-952.

⁵⁰จุมพล ทนิมพานิช, "แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมือง," ใน สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 11.

⁵¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-14.

หรือขู่เชิญคุกคาม (ว่าจะมีการให้รางวัลหรือมีการลงโทษ) รูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการชักชวน เช่น การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล และการโฆษณาชวนเชื่อ

2. การใช้การกดดัน (pressure) กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อนาย ก. ใช้อิทธิพลต่อนาย ข. แล้วนาย ก. พยายามให้นาย ข. ยอมรับแนวทางการประพฤติดันเป็นที่พึงปรารถนา โดยนาย ก. ให้ความมั่นใจสัญญาว่า อาจมีการให้รางวัลกรณีที่มีการยอมรับแนวทาง หรือการขู่เชิญคุกคามว่า จะมีการลงโทษหากไม่มีการปฏิบัติตาม รูปแบบที่เป็นตัวอย่างของการใช้การกดดัน คือ การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง

อย่างไรก็ดี ดิน ปรัชพฤทธ์⁵² ได้ชี้ว่าการแยกแยะวิธีการใช้อำนาจและอิทธิพลนั้นเป็นเพียงการเปรียบเทียบด้านแนวความคิดทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้มีอำนาจก็ดี ผู้มีอิทธิพลก็ดี อาจต้องอาศัยวิธีการต่าง ๆ ทั้งการขู่บังคับ การใช้กำลัง การยกย่ายก่ายเท การโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น การให้กำลังใจและการชักชวนรวมกันหรือแยกกัน ตามกาลเทศะ หากประสงค์จะให้ผู้อื่นปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและเพื่อส่วนรวม

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้คำว่า "อิทธิพลและอำนาจ" ควบคู่กันในการอธิบาย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลนั้นเราไม่สามารถละเลยปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอำนาจอิทธิพลนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางการเมือง (political resources) ทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่ ทรัพย์สินสมบัติ ฐานะทางสังคม ตำแหน่งหน้าที่การงาน อำนาจในการใช้อาวุธหรือกำลังคน การเข้าถึงข้อมูล เพศ การศึกษา การครอบครองอำนาจรัฐ เป็นต้น⁵³

⁵²ดิน ปรัชพฤทธ์, "อำนาจและการเมืองในองค์การ," ใน พฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 555-557.

⁵³สุจิต บุญบงการ, การเมืองเปรียบเทียบ : ปัญหาและแนวความคิด, หน้า 18.

ทางด้าน Illchman และ Uphopf แบ่งทรัพยากรทางการเมืองไว้ดังนี้ คือ ความชอบธรรม (legitimacy) อำนาจหน้าที่ (authority) กำลังบังคับ (force) ความมั่งคั่ง (wealth) ข้อมูล (information) สินค้าทางเศรษฐกิจและบริการ (economic goods and service) และการปฏิบัติตาม⁵⁴

สำหรับความหมายของอิทธิพล (influence) หมายถึงความสามารถของนาย ก. ที่ทำให้ นาย ข. กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่นาย ก. ต้องการ โดยนาย ก. ไม่ได้มีการบังคับนาย ข.⁵⁵

แต่ความเห็นของ D. Katz & R.L. Kahn อิทธิพลหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้น ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ให้กระทำไปในทางที่เกิดผลตามที่ตั้งใจเอาไว้⁵⁶

จะเห็นได้ว่าความหมายของอิทธิพลที่ D. Katz and R.L. Kahn ให้อันนี้มีความหมายค่อนข้างใกล้เคียงกันกับความหมายของอำนาจมาก ซึ่งในประเด็นนี้ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ นักวิชาการไทย ได้แยกแยะไว้ว่า

⁵⁴Waren F. Illchman & Norman T. Uphopf, The Political Economy of Change (Berkley : University Press, 1969), P. 3.

⁵⁵จุมพล ทิมพานิช, "แนวคิดเกี่ยวกับสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย," สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 7

⁵⁶D. Katz and R.L. Kahn, The Social Psychology of Organization (New York : John Willey & Sons, 1966), P. 28.

"ข้อที่แตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพล คือ อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ นั่นคือ หากผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้มีอิทธิพล ผู้มีอิทธิพลก็ไม่สามารถจะลงโทษผู้อยู่ใต้อิทธิพลได้อย่างเต็มที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งที่มีอิทธิพลจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ยอมปฏิบัติตามความประสงค์ของตนก็มีเพียงการ "ยักย้ายถ่ายเท" (manipulation) อันได้แก่ การโน้มน้าวจิตใจ การให้กำลังใจและการชักชวน เป็นต้น ซึ่งต่างกับสิ่งที่ผู้มีอำนาจจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งมีความรุนแรงมากกว่า เช่น การขู่บังคับ (coersion) การใช้กำลัง (force) รวมทั้งการยักย้ายถ่ายเท"⁵⁷

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า ในระบบการเมืองนั้น อำนาจและอิทธิพลเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้น เป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการของการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ จนบางครั้ง มีผู้กล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ⁵⁸

ในการใช้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มในระบบการเมืองนั้น กลุ่มผลประโยชน์สามารถใช้อำนาจและอิทธิพลในการกระทำกิจกรรมทางการเมืองได้หลายช่องทาง และหลายลักษณะ

⁵⁷ติน ปรัชญพฤทธิ์, "อำนาจและการเมืองในองค์กร," เอกสารการสอนพหุติกรรม มนุษย์ในองค์กร, หน้า 559.

เนื่องจากเป็นการอ้างอิงแนวความคิด จึงคงศัพท์ไว้ตามที่ตินฯ กล่าวไว้ในความเห็นของผู้วิจัยคำว่า manipulation ควรแปลว่า "โน้มน้าวโดยเล่ห์เหลี่ยม" หรือโน้มน้าวโดยกลอุบาย เพราะได้ลองเทียบกับ World Book Dictionary ซึ่งกล่าวว่า manipulation หมายถึง to manage by clever use of influence, especially unfair influence or to treat unfair or dishonesty.

⁵⁸พฤษิสาธ ขุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 11.

ได้แก่ การสนับสนุนผู้มีอำนาจหรือผู้แข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมือง การจัดหาและการให้ข้อมูล การระดมหรือการสร้างมติดมหาชน การใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ในการกดดันต่อการใช้อำนาจ เป็นต้น⁵⁹

ยิ่งไปกว่านั้นในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อการกดดันต่อการตัดสินใจของกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์นั้น เป็นการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจ และอิทธิพล ซึ่งกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจะมีพลังเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. ช่องทางการเข้าถึง (accessibility) ซึ่งเป็นเสมือนประตูที่เปิดโอกาส ให้กลุ่มเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล ปัจจัยที่ทำให้เกิดช่องทางการเข้าถึงของกลุ่ม ได้แก่ ลักษณะที่เปิดของระบบการเมือง สถานภาพของกลุ่มในระบบการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึง อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มที่มีอยู่ในระบบการเมือง และความชอบธรรมของการใช้ช่องทาง ซึ่ง บ่งชี้ถึงความยอมรับของสังคมต่อการดำเนินการของกลุ่ม⁶⁰

การเข้าถึงนั้น หมายถึงการที่กิจกรรมของกลุ่มสามารถเชื่อมกับกระบวนการ ตัดสินใจของรัฐบาล อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมือง และเป็นหนทางที่กลุ่มผลประโยชน์ จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่ง "การเข้าถึง" จะตอบ คำถามว่า ทำไมกลุ่ม ก. จึงมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลมากกว่ากลุ่ม ข. ซึ่งการที่กลุ่ม ก. มีอิทธิพลเหนือนโยบายมากกว่ากลุ่ม ข. นั้นเป็นเพราะกลุ่ม ก. สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้มากกว่าใช่หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาอิทธิพลของกลุ่มต่อรัฐบาลจึงต้องศึกษาถึงวิธีการ กลยุทธ์

⁵⁹มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 549-551.

⁶⁰พฤทธิสหาย ชุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 102.

ตลอดจนช่องทางต่าง ๆ ที่กลุ่มใช้เพื่อจะเข้าถึงรัฐบาลหรือองค์กรการตัดสินใจ รวมทั้งจุดเข้าถึง (access point) ด้วย⁶¹

2. สถานภาพทางสังคมและทรัพยากรของกลุ่ม (group resources) เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดอิทธิพลของกลุ่ม และแสดงให้เห็นถึงศักยภาพหรือพลังในการกดดันของกลุ่มที่มีต่อรัฐบาล กล่าวคือ กลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมสูงหรืออยู่ในอาชีพที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจสังคมและการเมือง มักจะมีโอกาสในการเข้าถึงรัฐบาลและมีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ ส่วนทรัพยากรของกลุ่มนั้น จะเป็นเรื่องที่ว่ากลุ่มจะสามารถรวมพลัง สร้างพลัง ในอันที่จะต่อสู้เรียกร้องผลประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด ทรัพยากรดังกล่าวได้แก่ ลักษณะผู้นำของกลุ่ม ความมั่นคงของกลุ่ม ความเป็นปึกแผ่นและการรวมตัวของสมาชิกกลุ่ม การสามารถให้ข่าวสารข้อมูลในการชักจูงผู้ตัดสินใจ การรู้จักเข้าพบผู้นำรัฐบาล และศิลปะการใช้อิทธิพล เป็นต้น⁶²

บททวนผลงานวิจัยในอดีต

งานวิจัยในอดีตเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์และพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในกรณีของประเทศไทยค่อนข้างมีน้อย อย่างไรก็ตาม ยังมีผลงานบางชิ้นที่ผู้วิจัยเห็นว่า มีประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้ คือ

⁶¹มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 507-508.

⁶²เรื่องเดียวกัน, หน้า 508.

การวิจัยเรื่อง "การประท้วงของครูประชาบาล พ.ศ. 2521-2523 : บทบาทการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม "ไร้อำนาจ" กับการโต้ตอบของรัฐบาล ของมนตรี เจนวิทย์การ⁶³ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นงานที่มีคุณค่ามากเล่มหนึ่ง เพราะเป็นการศึกษาโดยการใช้ทฤษฎีกลุ่มอย่าง เป็นระบบ และเป็นผลงานวิจัยที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาความรู้ด้านรัฐศาสตร์ไทยที่สำคัญ การวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงแบบแผนการผลักดันข้อเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่ม "ไร้อำนาจ" ต่อระบอบการเมือง และการโต้ตอบข้อเรียกร้องของระบอบที่มีต่อกลุ่ม ตลอดจนการอธิบายให้เห็นถึงลักษณะของการกำหนดนโยบายภายใต้ระบอบการเมืองแบบข้าราชการ เป็นใหญ่ ผลงานวิจัยนี้ ได้ชี้ให้เห็นว่า การผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์สถาบัน คือ กลุ่มครูประชาบาลนั้น มีแบบแผนของกระบวนการที่ชัดเจน อาทิเช่น การใช้ทรัพยากรทางการเมือง ทั้งในเชิงสัญลักษณ์ เช่น วันครู และวัดฤ เช่น ค่าตอบแทน การใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือในการระดมการสนับสนุนจากภายในและภายนอก เพื่อสร้างประเด็น กระจายข่าว และสร้างความยอมรับให้กับกลุ่มที่สาม หรือ "แนวร่วม" ตลอดจนการใช้เวทีการประชุมสัมมนา เพื่อตรวจสอบพลังของกลุ่ม นอกจากนี้เขายังได้ชี้ให้เห็นถึงการโต้ตอบต่อการเรียกร้องทางการเมืองของ รัฐบาลต่อกลุ่มดังกล่าว เช่น การใช้สื่อมวลชน การแบ่งแยกกลุ่ม และการถ่วงเวลาในการตัดสินใจ คุกคามการทำงานของวิจัยขึ้นนี้มีอยู่มากทีเดียว ทั้งในด้านการพัฒนาองค์ความรู้ และการเป็นคู่มือ ทางการเมืองของผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประการแรกนั้น เขาได้สรุปอย่างวิเคราะห์ว่า ผลงานวิจัยนี้สะท้อนให้เห็นถึงการที่ระบอบการเมืองไทยเคลื่อนออกจากการเมืองที่หยุดนิ่งและ จำกั้อยู่ที่โครงสร้างอำนาจ มาสู่การเมืองของมวลชน (Mass Politics) อย่างน่า สังเกต นับตั้งแต่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา โดยกลุ่มผลประโยชน์มีกระบวนการเรียนรู้ การจัดตั้ง การนำ และการกำหนดยุทธวิธีในการผลักดันข้อเรียกร้องที่เป็นระบบมากขึ้น

⁶³มนตรี เจนวิทย์การ, การประท้วงของครูประชาบาล พ.ศ. 2521-2523
 บทบาทการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่ม "ไร้อำนาจ" กับการโต้ตอบของรัฐบาล, กรุงเทพมหานคร:
 ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

งานวิจัยเรื่อง "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ"⁶⁴ ซึ่งศึกษาโดยผู้วิจัยคนเดียวกันกับชิ้นแรก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ชิ้นนี้เป็นภาคสังเคราะห์ของผู้วิจัย จากผลงานวิจัยเรื่อง ครัวประชาชนฯ นั้นเอง ซึ่งเขาได้ชี้ให้เห็นว่า การที่สังคมและการเมืองไทย เข้าสู่ยุคมวลชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่อาจถูกจำกัดได้อีกต่อไป ดังนั้นกลไกของระบบราชการ จึงได้รับการปรับเปลี่ยนอย่างขนานใหญ่ เพื่อตอบสนองต่อสภาพการณ์ดังกล่าว ที่มองเห็นได้ก็คือ การที่รัฐบาลหันมาให้ความสนใจต่อการจัดตั้งกลุ่มมวลชนพื้นฐาน เพื่อได้ตอบและหรือร่วมมือกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มพลังมวลชนนอกระบบราชการ ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งบทบาทของรัฐบาลในด้านนี้ ทำให้อำนาจทางการเมืองของระบบราชการมีมากขึ้น เพราะกลุ่มพลังมวลชนจัดตั้ง ได้ถูกผนวกให้เป็นส่วนขยายของอำนาจรัฐในการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย

สุนทร ลิขิตวน ได้ทำการวิจัยเรื่อง "กระบวนการก่อเกิดของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย ศึกษากรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย"⁶⁵ โดยเขาพยายามที่จะศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการแตกแยกของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มดังกล่าว ตลอดจนความอ่อนแอทางการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่ม เขาพบว่า ปัญหาวัฒนธรรมการรวมกลุ่มของคนไทย มีนัยสำคัญอย่างมากต่อความเป็นปึกแผ่น หรือความแตกแยกของกลุ่มผลประโยชน์ชาวไร่อ้อยในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวมกันโดยยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นที่ตั้ง ลักษณะดังกล่าวได้นำไปสู่การขาดพลังในการเรียกร้องผลประโยชน์ และการกระจายผลประโยชน์และทรัพยากรไม่เท่าเทียมกัน

⁶⁴มนตรี เจนวิทย์การ, บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ, กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

⁶⁵สุนทร ลิขิตวน, "กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย กรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2528.

นอกจากผลงานของสุนทร แล้ว มิศรา สตะเวทิน ก็ได้ทำการวิจัยในแนวทางเดียวกันกับที่สุนทรทำ โดยเขาได้ทำการวิจัยไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เรื่องการก่อตัวของกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองไทย⁶⁶ ซึ่งแม้ว่าจะมีระยะเวลาของการวิจัยที่ห่างกันเกือบ 10 ปี เมื่อเทียบกับสุนทร ซึ่งทำภายหลัง แต่ข้อค้นพบก็ไม่แตกต่างกัน คือ การรวมกลุ่มของคนไทย ยังคงมีลักษณะที่เป็นแบบจารีตเป็นด้านหลัก คือ ชาตวินัย อิงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และขาดความสำนึกทางการเมือง

ทัศนัย สุวรรณศิลป์ ได้ทำการวิจัยเรื่อง "การก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2515-2519"⁶⁷ เขาได้ชี้ให้เห็นว่า การที่กลุ่มผลประโยชน์สหภาพแรงงานสามารถผลักดันข้อเรียกร้องของตนเองให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของกลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย ผู้นำสหภาพ (กลุ่ม) การสนับสนุนจากสมาชิก การที่ระบอบการเมืองในขณะนั้น เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้าถึงผู้ตัดสินใจได้ด้วย

ผลงานวิจัยที่ได้ยกมาบางส่วนนี้ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ ได้มีการริเริ่มขึ้นมาเมื่อไม่นานมานี้เอง และยังมีจำนวนจำกัด จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยให้กว้างขวางและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้นต่อไป เพราะปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันระดับหนึ่งแล้วว่า การศึกษาการเมืองแนวกลุ่มนั้น แม้ว่าจะไม่สามารถอธิบายภาพทางการเมืองไทยได้ทั้งหมด และมีพลังการอธิบายที่ยังไม่หนักแน่นพอนัก แต่ก็เป็นการศึกษาที่ทำให้ผู้วิจัยและผู้อ่าน ได้เข้าถึงวิญญานและเนื้อหาของการเมืองมากขึ้น

⁶⁶มิศรา สตะเวทิน, "การก่อตัวของกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองไทย," วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

⁶⁷ทัศนัย สุวรรณศิลป์, "การก่อตัวและบทบาททางการเมืองของสหภาพแรงงานในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง ระหว่างปี พ.ศ. 2515-2519," วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.



นอกจากนี้ ผลงานวิจัยส่วนใหญ่ที่ได้นำมาทบทวนนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นผลงานที่มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการบุกเบิกศึกษาปัญหากลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองไทยต่อไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลงานวิจัยของมนตรี เจนวิทย์การ นั้น ได้ทำให้การวิจัยพฤติกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญมากขึ้น ในการศึกษาปัญหาสาธารณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างมากที่จะทำการศึกษาวิจัย ตามแนวทางที่ มนตรี ได้เริ่มต้นบุกเบิกไว้แล้วอย่างจริงจังต่อไป

ยิ่งไปกว่านั้น ผลงานวิจัยบางกลุ่ม ยังได้ชวนให้เกิดการตั้งข้อสงสัยว่า ข้อสรุปที่มักจะทำให้ความสำคัญกับปัญหาวัฒนธรรม สังคมไทย กับการรวมกลุ่ม เป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาองค์กร บทบาท และหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยนั้น ถ้าหากจะมีการทำการวิจัยเพื่อที่จะช่วยให้เกิดการยืนยันหรือปฏิเสธข้อสรุปดังกล่าวเหล่านั้น ก็น่าจะมีส่วนอย่างสำคัญในการพัฒนาหรือการก่อให้เกิดการทบทวนต่ออำนาจการอธิบายของผลงานวิจัยเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น การวิจัยเรื่อง "การผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในยุค "ประชาธิปไตยแบบราชการ" : ศึกษากรณีร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์" ชื่อผู้วิจัยกำลังจะทำการศึกษาต่อไปนี้ จึงมีความมุ่งหมายที่จะทำหน้าที่ทั้งด้านการสานต่อแนวทางการวิจัยของมนตรี เจนวิทย์การ และการทบทวนพลังการอธิบายของงานวิจัยของท่านอื่น ๆ ที่ได้ทบทวนมาแล้วด้วย

✓ กรอบแนวคิดในการวิจัย

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรอบแนวคิดในการวิจัยในครั้งนี้ก็คือ การที่จะวิเคราะห์ถึงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ ในการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อองค์กรตัดสินใจ ภายใต้ระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการ โดยสามารถจำแนกเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ ดังนี้คือ

ลักษณะการรวมตัวกันของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์นั้น จัดเป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภทใด สามารถมีอิทธิพลต่อองค์กรตัดสินใจได้เพียงใดและอย่างไร ปัจจัยอะไรบ้าง

ที่เป็นปัญหาภายในและระหว่างกลุ่ม ที่จะมีผลต่อการสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อองค์กรตัดสินใจ

กลุ่มผลประโยชน์ของผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์ มีวิธีการและช่องทางในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มอย่างไรบ้าง กลุ่มสามารถใช้ช่องทางที่มีได้มากนักน้อยเพียงใด กลุ่มมีและสามารถใช้ทรัพยากรทางการเมืองของกลุ่มเป็นเครื่องมือในการผลักดันเพื่อมีอิทธิพลต่อองค์กรตัดสินใจได้หรือไม่ เพียงใด และอย่างไร

ลักษณะของระบอบการเมืองประชาธิปไตยแบบราชการ จัดการกับข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้อย่างไร กลไกของระบอบการเมืองด้านใดแสดงออกถึงการโต้ตอบและหรือจัดการกับการผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มอย่างไรบ้าง