

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎี

การศึกษานโยบายประมงที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตักว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเหตุผลมากน้อยเพียงใด ในการศึกษาครั้งนี้อาศัยแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับคำถามในการวิจัยคือ กรอบความคิดที่เกี่ยวข้องกับบริบทแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการทำประมงปลากะตัก และกรอบความคิดที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจในแง่ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ทฤษฎีที่ใช้ศึกษาประกอบด้วย การกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล (Rational Policy Making) กรอบการวิเคราะห์กลุ่มผลักดันทางการเมือง (Politics of Pressure Group) และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy Theory) ได้แก่ แนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environmental Economics)

การกำหนดนโยบายบนหลักเหตุผล (Rational Policy Making)

การศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองโดยแนวคิดนี้เชื่อว่า มนุษย์จะแสดงพฤติกรรมอย่างมีเหตุผล (rational behavior) โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมในการตัดสินใจเลือกสิ่งต่างๆอย่างมีเหตุผล (rational choice) ทั้งนี้เป็นเพราะว่ามนุษย์นั้นสามารถจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของตนเองได้มนุษย์จึงสามารถตัดสินใจเลือกสิ่งต่างๆตามลำดับความสำคัญที่ตนเองตั้งไว้¹ โดยพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมาเกิดขึ้นโดยเจตนาและมุ่งตอบสนองต่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ปรากฏการณ์ต่างๆจึงมาจากการกระทำอย่างมีเหตุผลของมนุษย์เพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีอยู่² เพราะฉะนั้นหากพิจารณาตามแนวการอธิบายแบบนี้ การที่คนไปออกเสียงเลือกตั้ง ก็เพราะ

¹อนุสรณ์ ลิ้มมณี, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองยุคปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: ฝ่ายตำราและอุปกรณ์การศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 97.

²James M. Buchanan, "From Private Preference to Public Philosophy: The Development of Public Choice" in James M. Buchanan et.al The Economics of Politics (London: I.E.A., 1978), pp 1-20. อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลิ้มมณี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

คนเหล่านี้หวังประโยชน์บางประการจากการเลือกตั้ง อาทิเช่น นโยบายหรือโครงการที่เป็นประโยชน์กับตน

แนวความคิดของทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลประกอบด้วยหลักที่สำคัญ 2 ประการ³ คือ ประการแรก ผู้ดำเนินบทบาททางการเมือง (political actors) ดำเนินการอย่างมีเหตุผลในการแสวงหาหนทางตอบสนองความต้องการส่วนตัว เช่นเดียวกับปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อาทิเช่น ผู้เลือกตั้งก็มีความปรารถนาซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล การเป็นผู้มีเหตุผล (being rational) จะแสดงออกโดยการการจัดลำดับความพอใจของตนเองจากสิ่งที่ต้องการมากที่สุดไปสู่สิ่งที่ต้องการน้อยที่สุด และในการตัดสินใจต่างๆจะถูกกำหนดโดยความพึงพอใจของตนโดยการมุ่งบรรลุผลประโยชน์สูงสุดที่ตนเองจะได้รับ (self interest) มากกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ (national interest) ซึ่งเป็นสิ่งที่พบเห็นโดยทั่วไปของปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจทางการเมือง⁴

ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับด้านระเบียบวิธีการตัดสินใจของบุคคล (methodological individualism) การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลแต่ละคนเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ของทฤษฎีนี้ ค่านิยมหรือความพึงพอใจของแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญกว่าค่านิยมใดๆ ทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลได้เสนอว่าการกระทำขององค์การหรือกลุ่มใดๆสามารถอธิบายได้โดยการศึกษาถึงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลในองค์การนั้น⁵

³สมบัติ อารังธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการพิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541), หน้า 233.

⁴Roger Levin, "Self- Interest in Politic Earn a Noble Prize Science" CCXXXIV (november 21), pp 941. อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 234.

⁵Morris Fiorina, "Congress:Keystone of The Washington Establishment" (New Haven:Yale University Press, 1977) อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, เรื่องเดียวกัน.

ลักษณะของทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice theory) อาจสรุปได้ว่า⁶

1. ปัจเจกบุคคลทั้งหลายมีความเห็นแก่ตัว (individuals are self-interested)
2. ปัจเจกบุคคลเป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ (principle of methodological individualism)
3. ปัจเจกบุคคลทั้งหมดมีความสามารถที่จะคิดหาเหตุผล (individuals all have rational capacity)

การกระทำของมนุษย์ไม่ได้เป็นเรื่องของความเชื่อ แต่เป็นเรื่องของผลประโยชน์หรือเป้าหมายที่ต้องการ และการกระทำเช่นนั้นแสดงออกมาโดยเจตนาหลังจากได้พิจารณาในเชิงผลได้เสียเรียบร้อยแล้วซึ่งแสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีเหตุผล (rational man)⁷ สามารถแยกเวลาและอารมณ์ออกไปจากการเลือก ทำให้มีความสามารถในการเลือกได้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ซับซ้อนเพียงใด ด้วยเหตุนี้เองทฤษฎีนี้จึงมองว่าพฤติกรรมต่างๆของมนุษย์โดยทั่วไปเป็นผลมาจากการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดอย่างมีเหตุผลจากทางเลือกต่างๆที่มีอยู่ในขณะนั้นโดยคำนึงถึงเป้าหมายของตนเป็นหลัก

แต่ในการศึกษาพฤติกรรมทางสังคมหรือพฤติกรรมทางการเมืองโดยการใช้ทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลนี้ ปรากฏว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการบางกลุ่ม เช่น นักทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ มองว่าบางครั้งการเลือกของบุคคลเกิดจากความสนใจส่วนตัว ซึ่งปัจจัยทางสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันจะทำให้ความสนใจแต่ละคนแตกต่างกัน (ไม่ใช่เกิดจากปัจจัยส่วนตัว) และนอกจากนี้ ในสภาพความเป็นจริงแล้วสภาพแวดล้อมไม่ได้เป็นปัจจัยเพียงประการเดียวที่มีผลต่อการตัดสินใจ โดยเฉพาะเกี่ยวกับพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้งนั้นยังมีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจ⁸ นักทฤษฎีทางจิตวิทยามีข้อโต้แย้งว่าปัจจัยทางด้านจิตวิทยา เช่น ทัศนคติ บุคลิกภาพ ความคิดเห็น ค่านิยมและความเชื่อจะส่งผลให้จิตใจมนุษย์โน้มเอียงไปในทาง

⁶Hugh Ward, "Rational Choice Theory," *Theory and Methods in Political Science*, eds. David Marsh and Gerry Storker, (New York: St. Martin's Press, 1995), pp. 79-80.

⁷อนุสรณ์ ลิ้มมณี, *การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์* (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 79.

⁸Hugh Ward, "Rational Choice Theory," *Theory and Methods in Political Science*, pp. 82-83.

ใดทางหนึ่ง โดยมนุษย์แต่ละคนมักจะแสดงพฤติกรรมไปในทางนั้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์เป็นผลอันเกิดจากจิตใจที่โน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง ไม่ได้เกิดจากการใช้เหตุผลมาคิดคำนวณในเชิงผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงแต่อย่างใด⁹

นอกจากนี้ยังมีนักทฤษฎีบางกลุ่มได้ให้ข้อสังเกตว่า ยังมีข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับพฤติกรรมบางอย่างว่าไม่สามารถอธิบายโดยการใช้ทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลได้อย่างชัดเจน เช่น กรณีเรื่องของการออกเสียงเลือกตั้งโดยการเลือกผู้สมัครทุกคนที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนนิยมหรือสังกัดอยู่ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้บางครั้งไม่ได้เกิดจากความสนใจส่วนตัว หรือผลประโยชน์สูงสุดที่คาดว่าจะได้รับ¹⁰

จากข้อโต้แย้งบางประการข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลสามารถใช้อธิบายพฤติกรรมทางสังคมหรือพฤติกรรมทางการเมืองได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะยังมีข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดอยู่บางประการ เช่น ผลการศึกษาที่ได้มักออกมาในรูปของสมการทางคณิตศาสตร์ หรือลักษณะที่เป็นนามธรรม หรือสมมติฐานที่ไม่ยืดหยุ่น และห่างไกลจากโลกของความเป็นจริง แต่อย่างไรก็ตามก็มีอาจปฏิเสธได้ว่าทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลได้กระตุ้นให้ผู้สนใจตระหนักถึงความสำคัญของ "ความต้องการส่วนบุคคล" ว่าเป็นแรงผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งในทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะ¹¹

สำหรับการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะมีการใช้ตัวแบบเหตุผล (Rational model) ที่มีรากฐานของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทางการบริหารมาใช้ในการ

⁹อนุสรณ์ ลิ้มมณี, การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์, หน้า 78-79.

¹⁰Hugh Ward, "Rational Choice Theory," Theory and Methods in Political Science, pp. 91-92.

¹¹William C.Mitchell. "Textbook Public Choice : A.Review Essay," Public Choice 28 (1982): 99. และ Louis F. Weschler, "Methodological Individualism in Politics," Public Administration Review 13 (May- June 1982): 294. อ้างถึงใน สมบัติ อัมรินทร์วงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ, หน้า 234.

วิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม กล่าวคือ การกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Policy Making) คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด การตัดสินใจกำหนดนโยบายใดๆ รัฐบาลควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนทางสังคมมากกว่าต้นทุนที่จะต้องเสียไปเพื่อนโยบายนั้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่านโยบายที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดทางสังคมต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้¹²

1. การกำหนดนโยบาย/การใช้นโยบาย จะมุ่งให้สังคมได้รับผลประโยชน์มากกว่าต้นทุน
2. รัฐบาลหรือผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย จะเลือกข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายที่สังคมส่วนรวมได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด

มีข้อน่าสังเกตว่าตัวแบบหลักเหตุผล (Rational model) มีความแตกต่างในการวิเคราะห์ต่างจาก ทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational choice Theory) นั่นคือ ทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผลจะเน้นที่ การตัดสินใจเลือกที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์และความพึงพอใจสูงสุดของปัจเจกบุคคล ในขณะที่ตัวแบบหลักเหตุผลจะมุ่งเน้นคุณค่าของนโยบายสาธารณะที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม

ภายใต้กรอบความคิดของหลักเหตุผล นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะของหลักเหตุผลก็ต่อเมื่อความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่ต้องสูญเสียไป มีค่าเป็นบวกและมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่น ทั้งนี้ได้หมายความว่ากรอบความคิดเกี่ยวกับหลักเหตุผลจะคิดเปรียบเทียบผลตอบแทนเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการคำนวณคุณค่าทั้งหมดทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ที่ต้องสูญเสียไปเพื่อบรรลุผลของนโยบายสาธารณะนั้นๆ นอกเหนือไปจากส่วนที่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้¹³ การเลือกนโยบายโดยยึดหลักเหตุผลผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้

¹²โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Henry Haveman, The Economics of the Public Sector (New York: John Wiley, 1970)

¹³Thomas R. Dye, Understanding Public Policy. 6th ed. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987), p. 32.

ประการแรก จะต้องรู้ความต้องการของสังคมส่วนรวมและการให้น้ำหนักกับความต้องการเหล่านั้น

ประการที่สอง จะต้องเข้าใจทางเลือกนโยบายทุกทางที่มีอยู่

ประการที่สาม สามารถเข้าใจผลของทางเลือกนโยบายแต่ละทางได้

ประการที่สี่ สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายในแต่ละทางเลือกได้

ประการสุดท้าย สามารถพิจารณาเลือกทางเลือกนโยบายที่ให้ประสิทธิภาพสูงสุด

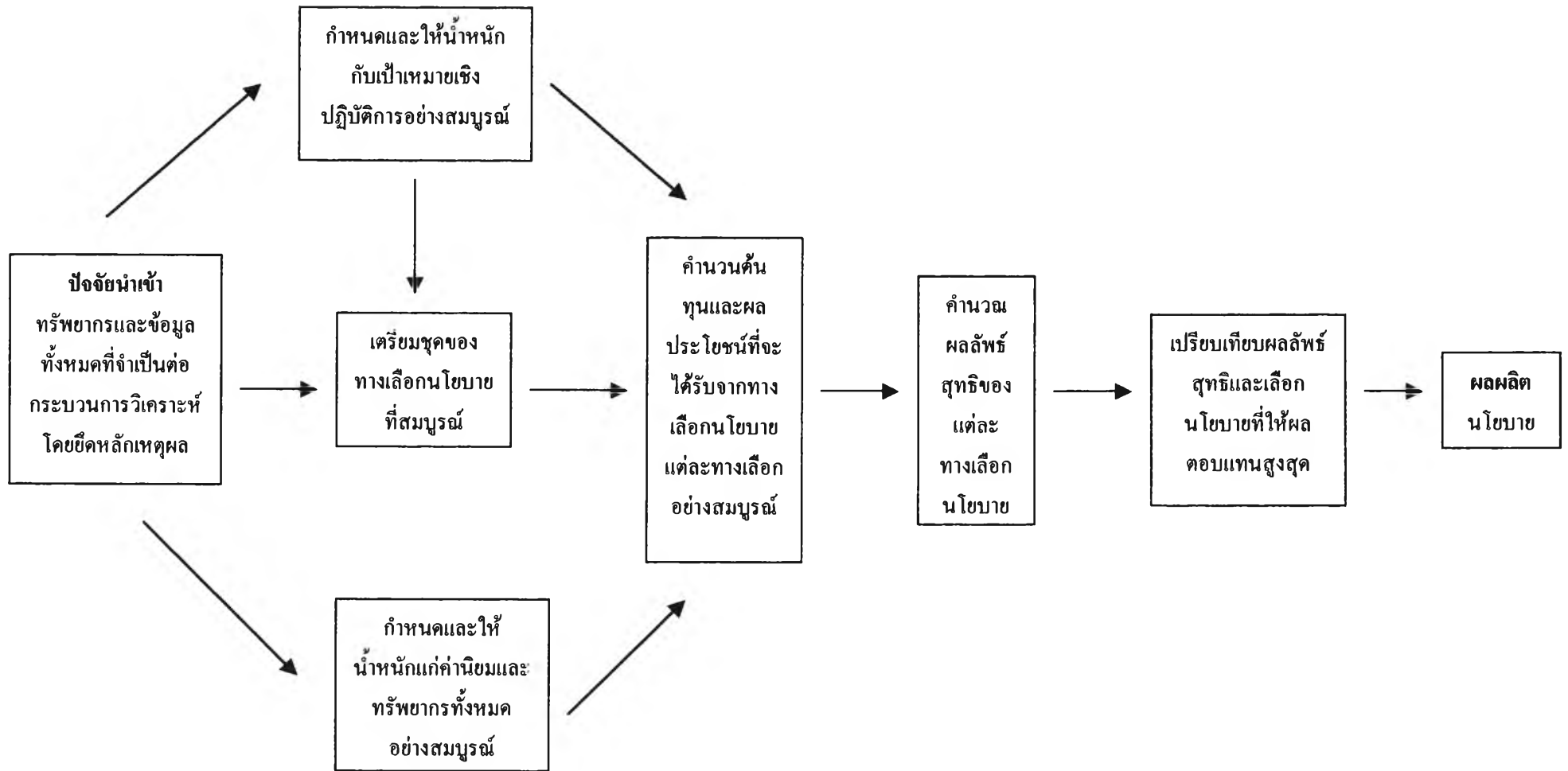
ตัวแบบหลักเหตุผลถือว่าคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมดสามารถที่จะรู้และให้น้ำหนักได้ ดังนั้น การที่จะรู้และให้น้ำหนักแก่คุณค่าของคนเพียงบางกลุ่มและละเลยคุณค่าของคนกลุ่มอื่น จึงไม่เป็นการเพียงพอต่อการนำมาเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยแนวความคิดนี้ผู้ศึกษาจะต้องเข้าใจคุณค่าของสังคมอย่างสมบูรณ์ นอกจากลักษณะดังกล่าวแล้ว นโยบายที่ยืดหยุ่นที่สุดยังต้องการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายต่างๆ อย่างรอบด้าน รวมทั้งสมรรถนะในการคาดหมายผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากทางเลือกนโยบายต่างๆ ในอนาคตอย่างเที่ยงตรง ตลอดจนความสามารถในการคำนวณสัดส่วนระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ได้อย่างถูกต้อง¹⁴

ตัวแบบหลักเหตุผลซึ่งคำนึงถึงนโยบายที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม สามารถนำไปใช้กับแนวความคิดในเรื่องขนาดที่ดีที่สุดของรัฐบาล และการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลควรพิจารณาให้จัดสรรเพิ่มขึ้นได้จนกระทั่งบรรลุผลตอบแทนสูงสุดโดยไม่มีค่าใช้จ่ายในส่วนอื่นใดอีก ตัวแบบนี้จะใช้ประยุกต์กับนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของสังคม โดยต้องใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) เป็นเครื่องมือในการประเมินคุณค่าของนโยบาย ซึ่งในปัจจุบันแนวความคิดนี้ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์หลักสำหรับการประเมินการตัดสินใจการใช้จ่ายสาธารณะโดยทั่วไป¹⁵

¹⁴ สมบัติ อัมรธัญวงศ์, นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ, หน้า 235-236.

¹⁵ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, p.34.

แผนภาพ 1 แสดงระบบการตัดสินใจตามตัวแบบหลักเหตุผล



ที่มา: Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, p. 33.

อย่างไรก็ตามตัวแบบหลักเหตุผลแม้จะเป็นตัวแบบที่อยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจที่แสวงหาข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่สมบูรณ์ที่สุด แต่ภายใต้แนวความคิดนี้ก็มีสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการตัดสินใจโดยหลักเหตุผลหลายประการ ลักษณะปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ¹⁶ ได้แก่

ประการแรก ไม่มีผลประโยชน์ทางสังคมใดโดยส่วนรวมที่สามารถตกลงร่วมกันได้อย่างชัดเจน มีแต่เฉพาะผลประโยชน์กลุ่มหรือของปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่สามารถระบุได้ แต่โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นลักษณะของความขัดแย้ง

ประการที่สอง ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และต้นทุนจำนวนมากไม่สามารถจะเปรียบเทียบหรือให้น้ำหนักกันได้ เช่น เป็นการยากที่จะเปรียบเทียบน้ำหนักระหว่างเศรษฐกิจหรือความเจริญเติบโตของประเทศกับสภาวะทรัพยากรและผลกระทบที่เกิดขึ้น เป็นต้น

ประการที่สาม ผู้กำหนดนโยบายไม่ได้รับการกระตุ้นให้คำนึงถึงผลประโยชน์สุทธิทางสังคมสูงสุด ดังนั้นจึงกระทำเพียงเพื่อตอบสนองความพอใจให้ปรากฏความก้าวหน้าขึ้นบ้างเท่านั้น ผู้กำหนดนโยบายจะไม่พยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด แต่จะหยุดการแสวงหาเมื่อพบทางเลือกที่คาดว่าจะสามารถทำได้ นอกจากนั้นยังแสดงให้เห็นว่าเป็นการพยายามแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนสูงสุดเช่น อำนาจ สถานภาพทางสังคม การได้รับเลือกตั้งใหม่ หรือทรัพย์สินเงินทอง เป็นต้น

ประการที่สี่ การลงทุนขนาดใหญ่ในนโยบายหรือโครงการที่มีอยู่ ซึ่งอาจจะเป็นโครงการที่มีลักษณะต้นทุนจม (sunk cost) จะเป็นข้ออ้างที่ป้องกันมิให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาทบทวนทางเลือกที่ได้ตัดสินใจไปก่อนแล้ว

ประการที่ห้า มีอุปสรรคมากมายต่อการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ และผลลัพธ์ของนโยบายแต่ละนโยบาย รวมทั้งต้นทุนของการรวบรวมข่าวสาร ความเที่ยงตรงของข้อมูลข่าวสาร และเวลาที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร

ประการที่หก การขาดความสามารถในการทำนายทางสังคมและพฤติกรรมศาสตร์ ตลอดจนการขาดความสามารถในการทำนายทางวิทยาศาสตร์ชีวภาพและกายภาพ ที่จะทำให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจผลประโยชน์และต้นทุนทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกอย่างสมบูรณ์

ประการที่เจ็ด ผู้กำหนดนโยบายโดยทั่วไป ถึงแม้จะมีเทคนิควิเคราะห์ด้วยคอมพิวเตอร์ที่ก้าวหน้า ก็ไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์อย่างเที่ยงตรง เมื่อต้อง

¹⁶โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review* 19 (Spring 1959): 79-88.

พิจารณาเกี่ยวข้องกับภาระกระจายผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของกลุ่มคนจำนวนมาก

ประการที่แปด ความไม่แน่ใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของทางเลือกนโยบายต่างๆปิดกันมิให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาทางเลือกใหม่ โดยยึดติดอยู่กับนโยบายที่ผ่านมาแล้ว เพื่อที่จะลดปัญหาที่รบกวนหรือผลลัพธ์ที่มีอาจจะคาดหมายได้

ประการสุดท้าย ธรรมชาติของการกำหนดนโยบายโดยจำแนกเป็นด้านต่างๆดังปรากฏในระบบราชการขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดความยากลำบากต่อการประสานการตัดสินใจที่จะเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญสามารถระดมความคิดในการตัดสินใจร่วมกันได้

กระบวนการกำหนดนโยบายที่ยืดหลักเหตุผลนั้น มีผู้เสนอไว้ต่างๆกันแต่ส่วนมากมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยอาจจะมีส่วนต่างๆเหล่านี้ เช่น การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้น การลำดับความสำคัญของเป้าหมายหรือคุณค่าต่างๆ การแสวงหานโยบายทางเลือกใดๆเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของนโยบายทางเลือกแต่ละทางและการเลือกหนทางปฏิบัติที่ดีที่สุด ซึ่งวิธีการต่างๆเหล่านี้ดูเหมือนจะเป็นไปได้ยากในการนำไปปฏิบัติจริง

การกำหนดนโยบายในทางปฏิบัตินั้น ประโยชน์สูงสุดของประชาชนมักไม่ได้รับความเห็นเป็นเอกฉันท์ ผลประโยชน์และต้นทุนบางอย่างไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ บางครั้งผู้ตัดสินใจคำนึงถึงประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าของสังคม บ่อยครั้งผู้ตัดสินใจได้ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ปฏิบัติได้มากกว่าทางเลือกที่ดีที่สุดหรือให้ประโยชน์สูงสุดแก่สังคม นอกจากนี้ กรอบความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่ยืดหลักเหตุผลยังไม่สามารถช่วยให้มองเห็นตัวแปรอันซับซ้อนอื่นๆที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอีกด้วย

กลุ่มผลักดันทางการเมือง (Pressure Group)

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กลุ่มต่างๆจะมีบทบาทต่อกระบวนการทางการเมืองมาก ยิ่งในสภาวะสังคมที่มีลักษณะพหุนิยม (pluralism) ซึ่งเต็มไปด้วยความต้องการที่หลากหลาย ความขัดแย้งอันเกิดจากความจำกัดของทรัพยากรมีมากขึ้นจึงทำให้เกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มต่างๆเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน ดังที่ Arthur Bentley กล่าวว่ากลุ่มคือการรวมตัวกันของบุคคลที่มีกิจกรรมและจุดมุ่งหมายร่วมกัน โดยที่แต่ละคนต้องการ

ใช้กลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เฉพาะตน(self interest) กลุ่มจึงเกิดขึ้นมาเพื่อเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ด้านใดด้านหนึ่งเสมอ¹⁷

การรวมกลุ่มมีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กลุ่มดังกล่าวมักเรียกกันว่า “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” เพราะมีเป้าหมายสำคัญคือการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยการพยายามเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาล กลุ่มต่างๆเหล่านี้จะทำการแข่งขันหรือต่อรองเรียกร้องผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตนเองจากรัฐบาล ทำให้กลุ่มถูกมองว่ามีบทบาทเปรียบเสมือนเป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างปัจเจกชนกับรัฐ พรรคการเมืองหรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆในสังคม¹⁸ ในความหมายนี้กลุ่มจึงหมายถึงการรวมตัวขององค์กรที่มีอยู่บนความสัมพันธ์นั้น เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล กลุ่มจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ได้มาซึ่งความต้องการพื้นฐานของปัจเจกบุคคล¹⁹

การเข้าร่วมกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวเกิดจากแรงจูงใจที่ Mancur Olson เรียกว่า ผลประโยชน์เฉพาะ(selective benefits) คือการได้รับบริการหรือสิทธิพิเศษต่างๆ จากการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะนี้จะถูกแบ่งให้กับสมาชิกอย่างคุ้มค่าหรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม กลุ่มที่มีขนาดเล็กสมาชิกจะได้รับผลประโยชน์ในสัดส่วนที่มากกว่ากลุ่มขนาดใหญ่ เช่น พ่อค้า นักธุรกิจจะได้รับผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มมากกว่าชาวไร่ ชาวนาซึ่งมีจำนวนมากและกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ แนวความคิดเรื่องการจูงใจในการรวมกลุ่มตามทัศนะของ Olson เป็นตัวแบบเชิงเหตุผล (Rational Model) ที่อธิบายว่าบุคคลจะคำนึงถึงจุดที่ได้รับผลประโยชน์คุ้มค่าที่สุด (optimal provision of interest) เมื่อเทียบกับต้นทุนที่เสียไปจึงตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่ม²⁰

¹⁷Arthur Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressure (Illinois: The Pricipia Press,1949), p. 211.

¹⁸William Kornhauser, The Politic of Mass Society (Illinois: The Free Press of Glencoe 1959), pp. 39-40.

¹⁹Darwin Cart-wright and Alwin Zender, eds. Group Dynamics (Illinois: Row, Peterson Company,1953), p. 20.

²⁰Mancur Olson, The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups (Cambridge Massachusetta: Harvard University Press, 1965), p. 133.

ตามทฤษฎีกลุ่มถือว่า ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป็นหัวใจของการเมือง เพราะคนที่มีผลประโยชน์เหมือนกันจะรวมตัวกันกดดันรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลกำหนดนโยบายตามที่ตนต้องการ การรวมตัวกันของกลุ่มต่างๆอาจจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ กลุ่มโดยทั่วไปจะเป็นกลุ่มทางการเมืองก็ต่อเมื่อมีการเรียกร้องและผลักดันนโยบายต่อรัฐบาล บุคคลจะมีความสำคัญก็ต่อเมื่อเขาได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งหรือร่วมอยู่ในนามของกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นจริงๆแล้วการเมืองจึงเป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มต่างๆเพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ภารกิจของระบบการเมืองหนึ่งๆจึงได้แก่²¹ การจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆโดยการกำหนดในการกติกากในการต่อสู้กัน ทำการประนีประนอมต่อรอง ประกาศผลการประนีประนอมออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะและบังคับใช้ให้เป็นไปตามนั้น

ส่วนนักคิดในกลุ่มทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism) ดังเดิมเช่น Easton มองว่า “นโยบายสาธารณะเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่างๆของสังคม” กระบวนการกำหนดนโยบายในรัฐจึงเป็นความพยายามต่อรองกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ขณะที่ Dahl ให้ความเห็นคล้ายกันว่า “การเมืองเป็นกระบวนการที่มีอยู่ตลอดในการต่อรองเพื่อให้มั่นใจว่าความขัดแย้งจะได้รับการแก้ไขอย่างสันติวิธี”²² การเมืองตามความหมายของนักทฤษฎีกลุ่มนี้อาจสรุปได้ว่า เป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เนื่องจากประชาชนไม่สามารถที่จะเข้าร่วมในกระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์ของตนได้โดยตรง (agenda-building, policy formulation, or policy resolution) นอกเสียจากผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ดังนั้นกลุ่มจึงเป็นทางออกที่ประชาชนโดยทั่วไปใช้เป็นสื่อในการเรียกร้องเป้าหมายต่างๆของตน²³

²¹Thomas R. Dye, Understanding Public Policy. pp. 26-28.

²²Martin Smith, “Pluralism,” in Theory and Methodes in Political Sciences. eds. David Marsh and Gerry Storker, p. 221.

²³Mark P. Petracca, The Politicals of Interest : Interest Groups Tranformed (Boulder Colo: Westview Press, 1992), p. 5.

Austin Ranney เห็นว่ากลุ่มมีความสำคัญในการศึกษาการเมืองเพราะการเมืองคือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความสำคัญดังนี้²⁴

1. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง การต่อสู้ แข่งขันหาผลประโยชน์ของมนุษย์ในสังคม ซึ่งพยายามที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันและผลประโยชน์ที่ตรงกันข้าม ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในชีวิตประจำวันเช่นเดียวกับความขัดแย้งทางการเมืองก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคมมนุษย์

2. กลุ่มต่างๆที่มีอยู่ในสังคม คือ ผู้ที่เข้ามาแข่งขันต่อรอง แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ปัจจัยสำคัญของการวิเคราะห์โดยแนวความคิดเรื่องกลุ่มคือ เมื่อยอมรับว่าการเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้ซึ่งมีอยู่ตลอดเวลาของกลุ่มต่างๆอะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบดำรงอยู่ได้ไม่พังทลายไปโดยการขัดแย้งของกลุ่มเหล่านั้น ปัจจัยดังกล่าวมีอยู่หลายประการ²⁵คือ

ประการแรก กลุ่มที่แข่งขันกันรวมกันเข้าเป็นสังคมนั้น มักจะต่อสู้กันในกระบวนการที่มีดุลยภาพอยู่ในตัว การเรียกร้องและการต่อสู้ของอีกกลุ่มหนึ่งจะถูกจำกัดหรือต้านทานจากอีกกลุ่มหนึ่งไม่ให้ขยายอิทธิพลหรือมีบทบาทมากเกินไป รัฐบาลเองมีบทบาทสำคัญในการรักษาดุลยภาพโดยทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอม ดังนั้นในทุกสังคมจึงมีกลไกที่รักษาดุลยภาพภายในอยู่แล้วเพื่อไม่ให้มีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มจนเกินขอบเขต

ประการที่สอง การที่หลายกลุ่มมีสมาชิกซ้อนกันอยู่ (overlapping membership) มีส่วนทำให้ระบบมีความมั่นคงอยู่ได้ ทั้งนี้เมื่อคนๆหนึ่งสังกัดอยู่หลายๆกลุ่มย่อยย่อมเป็นไปไม่ได้ที่เขาจะให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ต่อกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเท่านั้น อันจะทำให้การขัดแย้งระหว่างกลุ่มลดความตึงเครียดลง และจะช่วยนำมาซึ่งสภาพที่สมดุล

ประการสุดท้าย ความสมดุลในระบบเกิดขึ้นจากการมีกติกา (rules of the game) กติกานี้เป็นที่ยอมรับระหว่างกลุ่มทั้งหลายที่มีความต้องการขัดแย้งกัน ถ้าใครละเมิดกติกาจะได้รับการ

²⁴Austin Ranney, The Governing of Man (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1962), pp. 14-17.

²⁵Oran R. Young, System of Political Science (Eaglewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968), pp. 86-87.

ลงโทษหรือต่อต้าน โดยหลักการแล้วผู้ที่มีอำนาจที่จะลงโทษหรือต่อต้านคือ รัฐบาลหรือกลุ่มที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลนั่นเอง

สำหรับแนวความคิดเรื่องกลุ่มผลักดันทางการเมือง มีผู้ที่ได้ทำการศึกษาและให้คำนิยามเกี่ยวกับกลุ่มผลักดันเอาไว้อย่างมากมาย

Austin Ranney เสนอว่า กลุ่มผลักดันเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อการกระทำให้บรรลุเป้าหมาย โดยการใช้อิทธิพลกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและนโยบายของรัฐ กลุ่มเหล่านี้จึงเป็นกลุ่มที่สามารถชี้นำหรือยับยั้งการกระทำของรัฐบาลได้²⁶

Wyn Grant ให้คำนิยามว่า กลุ่มผลักดันคือองค์กรหนึ่งที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดกฎเกณฑ์ และการปฏิบัตินโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นนโยบายที่ออกโดยผู้มีอำนาจฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่น และชุมชนยุโรป²⁷

Francis G.Castels ได้กล่าวไว้ว่ากลุ่มผลักดันคือ กลุ่มที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งโดยการดำเนินการผ่านกิจกรรมของรัฐบาลหรือไม่ก็ตาม และกลุ่มเหล่านี้มีใช้พรรคการเมืองที่ ปรากฏอยู่ในองค์กรนิติบัญญัติในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง²⁸

Graham Wilson เสนอว่ากลุ่มผลักดันเป็นองค์กรที่มีอำนาจเป็นอิสระจากรัฐหรือพรรคการเมืองและกลุ่มผลักดันเหล่านี้มุ่งพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ²⁹

²⁶Austin Ranney, Governing: an Introduction to Political Science 5th ed. (London: Prentice Hall International, 1990), p. 32.

²⁷Wyn Grant, Pressure Groups: Politic and Democracy in Britain (London: Philip Allen, 1989), p. 9.

²⁸Francis Castles, Pressure Group and Political Culture: A Comparative Study (London: Routledge and Kegan Paul, 1967), p. 1.

²⁹Graham K. Wilson, Interest Groups (Oxford: Basil Blackwell, 1991), p. 6.

หนังสือ International Encyclopedea of The Social Science ได้ให้ความหมายของกลุ่มผลักดันไว้ว่า คือการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่างๆ เพื่อปกป้อง (defense) ผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป (general) หรือเฉพาะเจาะจง (specific) ของกลุ่ม และภายใต้การเข้าร่วมกันนี้ก็เพื่อที่จะให้มีอิทธิพล (influence) ต่อนโยบายสาธารณะ (public policy)³⁰

จากการให้ความหมายของกลุ่มผลักดันโดยนักวิชาการที่ได้ยกขึ้นมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าต่างก็ได้นิยามความหมายของกลุ่มไว้ใกล้เคียงกัน ในทัศนะของผู้ศึกษาเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามพฤติกรรมแล้ว กลุ่มผลักดัน คือ การรวมตัวของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งที่เป็นผลประโยชน์โดยทั่วไปหรือเฉพาะเจาะจง เมื่อรวมตัวกันอย่างมีระเบียบและจัดองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถสร้างฐานอำนาจได้อย่างเข้มแข็งแล้วก็จะสามารถสร้างพลังหรืออิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานรัฐ และผลักดันให้นโยบายของรัฐเป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม หรือสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง

กลุ่มผลักดันเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมือง ด้วยเหตุผลที่ว่ากลุ่มผลักดันเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้ โดยมีประเด็นสำคัญในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นว่าเป็นการต่อรองต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่างๆ ในสังคมเพื่อที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในทางการเมืองปกครองหรือผลักดันในสิ่งที่สมาชิกเชื่อ เห็นดีเห็นงาม จุดหมายหรือเจตนาของการรวมกลุ่มก็คือ ความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในการผลักดันนโยบายต่างๆของรัฐในอันที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน³¹

³⁰"International Encyclopedia of the Social Science," (New York: The Mcmilian and The Free Press, 1968), p. 9.

³¹ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "การเมืองของชนวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 13-14.

กลุ่มผลึกต้นมีบทบาทและหน้าที่ใกล้เคียงกับพรรคการเมืองมาก ซึ่ง V.O.Key,Jr (1958) และ Graham Wilson (1981) ซึ่งให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลึกต้นว่า กลุ่มผลึกต้นเป็นเพียงองค์กรตัวแทนของผลประโยชน์ที่พยายามจะมีอิทธิพลต่อรัฐโดยการต่อรองกับฝ่ายที่มีอำนาจทางการเมืองโดยวิธีการต่างๆ แต่ไม่ใช่การเข้าไปกุมอำนาจด้วยตัวเอง³² แต่อาจมีข้อยกเว้นบ้างคือมีกลุ่มผลึกต้นบางกลุ่มมีตัวแทนของกลุ่มในสภาผู้แทนราษฎรและในรัฐบาล³³

ความแตกต่างระหว่าง กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลึกต้น

ความหมายระหว่างกลุ่มผลึกต้นและกลุ่มผลประโยชน์ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันจะพบว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก เช่น ในแง่ของพฤติกรรมหรือการแสดงออกทั้งกลุ่มผลึกต้นและกลุ่มผลประโยชน์ต่างก็มีลักษณะการแสดงออกในเชิงของการมุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายและการบริหารงานสาธารณะ

ส่วนข้อแตกต่างระหว่างทั้งสองกลุ่มคือเรื่องของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกลุ่มนั้นคือกลุ่มผลประโยชน์ เป้าหมายหลักของการรวมกลุ่มย่อมขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ร่วม(common interest)เป็นหลัก เช่น กลุ่มธุรกิจ สมาคมทางวิชาชีพ เป็นต้น ขณะที่กลุ่มผลึกต้นเป็นการรวมตัวภายใต้ฐานความคิดหรืออุดมการณ์บางอย่างร่วมกัน (common ideology) ทำให้กลุ่มก่อดันนอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมและมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรองกับรัฐบาลและกลุ่มอื่นๆในสังคมด้วย เช่น กลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตย กลุ่ม NGO เป็นต้น³⁴ แต่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจจะเป็นกลุ่มผลึกต้นเมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า กลุ่มผลึกต้นทุกกลุ่มจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์

³² Mark P. Petracca, *The Politicals of Interest: Interest Groups Transformed*. p. 6.

³³ สมพงษ์ ชูมาก, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร," *รัฐศาสตร์นิเทศ* 9 (กรกฎาคม-กันยายน 2517): 17-18.

³⁴ แสงว รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มก่อดัน" *สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 779-780.

การแบ่งประเภทของกลุ่มผลักดัน

เนื่องจากกลุ่มผลักดันเป็นปรากฏการณ์ของการรวมกลุ่มในสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตกซึ่งถือว่าเป็นสังคมสมัยใหม่ ลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในสมัยนี้มีความแตกต่างกับสังคมดั้งเดิมและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง(transitional society)หลายอย่าง โดยเฉพาะในเรื่องของผลประโยชน์ของบุคคลในสังคมนั้นมีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจน และมีลักษณะที่หลากหลายกว่าสังคมดั้งเดิมและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง³⁵

การแบ่งประเภทของกลุ่มผลักดันเพื่อที่จะพยายามชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะหรือประเภทของกลุ่มนั้น ค่อนข้างที่จะทำได้ยาก เนื่องจากสภาพการรวมกลุ่มมีความแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน อาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการของการเกิดกลุ่มขึ้นในสังคมจะเป็นไปตามพัฒนาการของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่มีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น มีความหลากหลายในผลประโยชน์และความขัดแย้งในผลประโยชน์และแนวคิดต่างๆ มากขึ้น

การรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนภายใต้สังคมสมัยใหม่ จึงปรากฏออกมาในรูปขององค์กรที่แน่นอน มากกว่ารูปแบบของการรวมกลุ่มในยุคของสังคมดั้งเดิมและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป การจัดตั้งกลุ่มจะเป็นไปตามประเด็นปัญหาเฉพาะด้านที่กลุ่มนั้นเป็นตัวแทนอยู่ (specific causes) เช่น การต่อต้านการทำแท้ง เรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น หรือการรวมกลุ่มในลักษณะการเป็นตัวแทนกลุ่มในสังคม (particular section) เช่น สหภาพแรงงาน เป็นต้น³⁶

³⁵ Harry Eckstein, "Group Theory and The Government Study of Pressure Groups" in *Comparative Politic* ed, by Harry Ecstein and David E. Apter, (London: The Free Press of Glencoe, 1963), pp. 389-397. และ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "การเมืองของขบวนการชาวบ้าน ด้านสิ่งแวดล้อม", หน้า 16.

³⁶ Martin J. Smith, *Pressure Power and Policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United State* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1993), p. 2.

สำหรับการแบ่งประเภทกลุ่มนั้นมีวิธีการแบ่งออกเป็นหลายลักษณะ แต่ละลักษณะก็ขึ้นอยู่กับแนววิเคราะห์และมุมมองของนักวิชาการแต่ละคน เช่น Potter (1961) แบ่งความแตกต่างของกลุ่มออกเป็น sectional /spokesman group และ promotional / attitude group , Stewart (1958) ได้แบ่งออกเป็น sectional group กับ cause group และ Moran (1985) แบ่งออกเป็น functional group และ preference group เป็นต้น³⁷ แต่ลักษณะโครงสร้าง เป้าหมายของกลุ่มต่างๆเหล่านี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถสรุปรวมแล้วแยกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest / sectional / functional / producer group) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อนและการแบ่งแยกหน้าที่กันโดยเฉพาะ เช่น การเกิดกลุ่มอาชีพต่างๆ ที่อาศัยกลุ่มเป็นตัวแทนในการผลักดันเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก โดยเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่างๆ นับตั้งแต่การก่อเกิดนโยบาย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งหากนำมาประยุกต์กับสังคมไทยได้แก่ กลุ่มสมาคมชาวไร่อ้อย กลุ่มเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน กลุ่มครู หอการค้า สมาคมอุตสาหกรรม ฯลฯ

2. กลุ่มแสดงทัศนะมุ่ง (promotional / attitude / cause / preference group) คือ กลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันทัศนะหรือประเด็นเรื่องราวในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นการเฉพาะ เช่น กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่คัดค้านการสร้างเขื่อน คัดค้านอาวุธนิวเคลียร์ ฯลฯ กลุ่มเหล่านี้ไม่เพียงแต่ผลักดันผ่านกระบวนการทางนโยบายเท่านั้นหากยังใช้วิธีการทางการเมืองในลักษณะที่เรียกว่า การกระทำโดยตรง (direct action)

การแบ่งประเภทกลุ่มที่เสนอโดย Gabriel Almond และ Bingham Powell, Jr ซึ่งได้จัดแบ่งกลุ่มผลักดันออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ กลุ่มรวมตัวกันชั่วคราว (anomic group) กลุ่มที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-associational group) กลุ่มอิงสถาบัน (institutional group) และกลุ่มที่เป็นทางการ (associational group) การแบ่งดังกล่าวก็ได้อิงอยู่บนแนววิเคราะห์การพัฒนาทางการเมือง (development Approach) ที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันจะนำมาซึ่งการเกิดกลุ่มที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่ชัดเจน และเป็นตัวแทนของ

³⁷โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมใน A.G.Jordan and J.J.Richardson, Government and Pressure Groups in Britain (Oxford: Clarandcn Press,1987), p.19-42. และ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย", หน้า 14.

คนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะปรากฏอยู่ในตัวของระบบการเมือง การบริหารและสังคม กลุ่มเหล่านี้มีหน้าที่ป้อนข้อเรียกร้องหรือให้การสนับสนุนผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มจึงมีหน้าที่ซึ่งเรียกว่า หน้าที่ป้อนข้อมูลเข้า (input functions) ของระบบการเมือง³⁸

นอกจากนี้ความแตกต่างระหว่างกลุ่มอาจสามารถแยกออกได้อีกลักษณะหนึ่งซึ่ง Wyn Grant ได้เสนอว่าอาจแบ่งประเภทของกลุ่มโดยพิจารณาจากบทบาทหรือวิธีการดำเนินการของกลุ่ม(strategy)ที่มีต่อรัฐบาล นั่นคือการแบ่งกลุ่มออกเป็น กลุ่มภายในและกลุ่มภายนอก³⁹

1. กลุ่มภายใน (insider group) คือ กลุ่มที่ถูกยอมรับทางกฎหมาย กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการผลักดันหรือให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานราชการในเรื่องการกำหนดนโยบาย ซึ่งทำให้ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (department's policy community)

2. กลุ่มภายนอก (outsider group) กลุ่มแบบนี้มีสองลักษณะ คือ กลุ่มที่ไม่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมกับทางราชการและกลุ่มที่ไม่ได้รับการรับรองจากทางราชการ กลุ่มจะพยายามผลักดันเป้าหมายของตนให้เป็นที่ยอมรับต่อสังคมและส่งผ่านไปยังรัฐ แต่จะมีศักยภาพในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐน้อยกว่ากลุ่มแรก

มีข้อน่าสังเกตจากการแบ่งประเภทของกลุ่มว่า การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจย่อมมีโอกาสที่จะเป็นกลุ่มผลักดันที่มีประสิทธิภาพได้มากกว่าการรวมกลุ่มทางสังคม เพราะกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้นมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องอันทำให้อำนาจการต่อรองกับกลุ่มอื่นๆหรือรัฐบาลได้มากกว่ากลุ่มทางสังคม และขนาดของจำนวนสมาชิกมิได้เป็นเครื่องกำหนดบทบาทของกลุ่มผลักดันกลุ่มนั้นๆว่าจะมีมากน้อยเพียงใด หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละกลุ่มในการต่อรองกับองค์การอื่นๆในสังคมนั้น กลุ่มใดที่มีการผูกพันกันอย่างเหนียวแน่นจะทำให้สมาชิกของกลุ่มมีความจงรักภักดีต่อกัน ย่อมมีผลให้กลุ่มผลักดันกลุ่มนั้นมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มที่มีการรวมตัวอย่างหลวมๆ

³⁸Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics: Development Approach. 5th ed. (Boston: Little Brown and Company, 1966), pp. 74-79.

³⁹Wyn Grant, Pressure Groups : politic and Democracy in Britain. pp. 14-15.

บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลักดันในกระบวนการทางการเมือง

เมื่อกลุ่มผลักดันเป็นสถาบันหนึ่งในสังคม จึงจำเป็นต้องมีฐานะและบทบาทของตนเองอยู่ร่วมกับองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ในสังคมซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะดังนี้⁴⁰

1. บทบาทหน้าที่ในการป้อนนโยบาย (policy input) หมายถึงการพยายามของกลุ่มผลักดันที่จะใช้อิทธิพลของกลุ่มในการผลักดันให้ฝ่ายกำหนดนโยบาย ดำเนินการออกหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตน ซึ่งฝ่ายที่กำหนดนโยบายอาจเป็นพรรคการเมือง รัฐสภา คณะรัฐบาล หรือบางแห่งอาจเป็นระบบราชการ ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงของแต่ละสังคมและระบอบการเมืองที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งการดำเนินการเพื่อให้บรรลุมาซึ่งเป้าหมายที่ต้องการนั้น กลุ่มผลักดันอาจใช้วิธีการต่างๆ เช่น⁴¹

1.1 โดยการเสนอความเห็นหรือบีบบังคับโดยตรงต่อหน่วยงานรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นสำคัญ รวมทั้งการใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงพรรคการเมืองหรือฝ่ายบริหารให้พยายามดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นการสร้างแรงกดดันโดยตรง(เปิดเผย)เช่น การชุมนุมประท้วง หรือทางอ้อม เช่น การสนับสนุนทางการเงิน

1.2 โดยการบีบบังคับทางอ้อม พยายามสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนเพื่อที่จะให้สาธารณชนมีท่าทีที่จะส่งผลไปสู่กลุ่มผู้ปกครองประเทศ เช่น การสร้างมติมหาชนเพื่อให้ประชาชนและกลุ่มอื่นๆ มาสนใจและให้การสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่มโดยผ่านสื่อมวลชนต่างๆ

นอกจากนี้แล้วยังมีการสร้างแรงกดดันโดยใช้วิธีการต่างๆ ผสมผสานกันในการที่จะพยายามเข้าถึงและมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น การใช้อำนาจศาล (Court Action) การร่วมมือกับสื่อมวลชน (Media Stunt) หรือ การใช้ความรุนแรง

⁴⁰มนตรี เชนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: ข้อคิดบางประการในแง่ กฎหมาย นโยบายสาธารณะและกระบวนการเมือง." วารสารธรรมศาสตร์ 3 (กุมภาพันธ์ 2517): 57-63.

⁴¹Maurice Duverger, Party Politic and Pressure Groups: A Comparative Introduction, trans Robert Wagoner (Sheffield: Nelson's University Paperback, 1972), pp. 121-125.

(Violent direct action) เป็นต้น⁴² แต่วิธีการใดจะถูกนำมาใช้บ่อยครั้งเพียงใดขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาที่จะมากระทบผลประโยชน์ของกลุ่มและบรรยากาศทางการเมืองเป็นสำคัญว่าจะเปิดโอกาสให้กลุ่มเคลื่อนไหวแสดงบทบาทมากน้อยเพียงใด

2. บทบาทหน้าที่ในการประสานและขานรับนโยบาย (policy co-ordinator and implementator) หมายถึง การที่กลุ่มผลักดันทำหน้าที่ในการประสานงานและขานรับนโยบายที่กลุ่มเห็นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่ออกมาสามารถบรรลุผลสำเร็จในทางปฏิบัติที่กว้างขวางขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งบทบาทในลักษณะนี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่จัดตั้งโดยฝ่ายนโยบายหรือฝ่ายที่กุมอำนาจรัฐ เพื่อคอยขานรับนโยบายของฝ่ายตนและเพื่อต่อต้านกลุ่มต่อต้านเมื่อเกิดกรณีขัดแย้ง

ปัจจัยความสำเร็จของกลุ่มผลักดัน

เทคนิคและวิธีการต่างๆของกลุ่มที่นำมาใช้ไม่ได้หมายความว่า จะประสบความสำเร็จเสมอไป การที่กลุ่มจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานได้นั้นต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการด้วยเช่นกัน ซึ่งพอสรุปออกมาได้ 4 ประเด็นดังนี้⁴³

1. สถานภาพทางสังคม หมายความว่า กลุ่มที่มีสถานภาพสูงหรือกลุ่มที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจหรือสังคม มักจะมีโอกาสเข้าถึงและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้ค่อนข้างสูง เช่น การที่สมาชิกของกลุ่มเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มักจะอยู่ในฐานะที่จะได้รับการดึงเข้าไปให้ความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐในการกำหนดนโยบายที่มีความซับซ้อน

⁴² Jame Connelly and Graham Smith, Politics and the Environment: From Theory to Practice (London: Routledge, 1999), pp. 77-79.

⁴³ โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พฤทธิสาดน ชุมพล, ม.ร.ว.ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 130-134. William J. Keefe and Morris S. Ogval, The American Legislative Process Congress and The State (New Jersey: Prentice Hall, 1985), pp. 267-287. และ Austin Ranney, Governing: an Introduction to Political Science. pp. 335-360.

2. ลักษณะภายในของกลุ่ม ได้แก่ ระดับความเหมาะสมในการจัดองค์กรของกลุ่ม เช่น เรื่องของผลประโยชน์ แนวความคิดและอุดมการณ์ร่วม ทักษะผู้นำ ความสามัคคีเป็นเอกภาพในการดำเนินงาน การวางกฎระเบียบต่างๆในการอยู่ร่วมกันและใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ

3. ทรัพยากรของกลุ่ม คือ มีความสามารถที่จะระดมสิ่งสนับสนุน เช่นจำนวนสมาชิก กำลังเงิน การจัดองค์การ เป็นต้น เพื่อที่จะดำเนินการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม

4. บทบาทของรัฐบาล คือ รัฐบาลให้การยอมรับความสำคัญในการมีอยู่ บทบาท หน้าที่ และการดำเนินการของกลุ่มเพียงใด

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆอีก เช่น ปัจจัยทางสภาวะแวดล้อม ได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ เช่นการเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจหรือสถานการณ์ทางการเมืองที่อาจจะเอื้ออำนวยหรือขัดขวางต่อเป้าหมาย การดำเนินงานของกลุ่มในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ โดยสรุปแล้วปัจจัยที่เอื้อให้การดำเนินงานของกลุ่มผลักดันประสบความสำเร็จนั้นก็ยังมีทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในกลุ่มเอง เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม บรรยากาศทางการเมือง ค่านิยม ความเชื่อของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และการบริหารภายในของกลุ่ม ซึ่งกลุ่มผลักดันที่จะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้อง หรือทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการจัดการ การบริหารงานภายในกลุ่มให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมในช่วงระยะเวลานั้นๆด้วย

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลักดันทางการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นการอธิบายถึงลักษณะการเกิดกลุ่ม แรงจูงใจของปัจเจกบุคคลในการเข้าร่วมกลุ่มและเกือบทั้งหมดจะเน้นการจัดประเภทของกลุ่มที่เกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ ทำให้มองเห็นในภาพรวมได้ว่าเป็นการให้น้ำหนักกับบทบาทของกลุ่มในการเป็นตัวเชื่อมทางการเมืองระหว่างระบบการเมืองหรือรัฐกับประชาชนในการผลักดันข้อเรียกร้อง รวมทั้งการต่อสู้กดดันโดยการใช้ทรัพยากรและวิธีการต่างๆของกลุ่มเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายทางด้านนโยบายอันเป็นจุดหมายสำคัญของการวิเคราะห์ในแนวนี้นี้ แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลักดันที่มีอยู่จึงเป็นแนวความคิดทั่วไป(general approach) มากกว่าที่จะเสนอตัวแบบปฏิบัติในการวิเคราะห์การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการของนโยบายสาธารณะ ดังนั้นในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มจึงควรที่จะมีการศึกษาแนวความคิดหรือทฤษฎีที่คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับแนวการวิเคราะห์การเมืองแบบกลุ่มผลักดันประกอบด้วยเช่น แนวการวิเคราะห์เรื่องขบวนการทางสังคม (social

movement) หรือแนววิเคราะห์เรื่องพฤติกรรมรวมหมู่ (collective behavior) เพื่อที่จะได้เห็นรายละเอียดต่างๆ ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองได้ดียิ่งขึ้น.

เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environmental Economics)

แนววิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางการศึกษาถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญคือกลไกตลาดและระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นตัวจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ การศึกษาแนวนี้เป็นการศึกษาอิงระบบตลาด ลักษณะใหญ่ของการวิเคราะห์ คือ ยอมรับการทำงานของระบบตลาด ยอมรับระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชนและการสะสมทุนของธุรกิจนายทุน โดยใช้กลไกราคาเป็นตัวจัดสรรทรัพยากรและแก้ไขปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาความไม่สมดุลย์ ปัญหาความขาดแคลนของทรัพยากรหรือปัญหาสิ่งแวดล้อมในระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

นักเศรษฐศาสตร์ (แนวนีโอคลาสสิก) อธิบายว่าในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดซึ่งมีระบบกรรมสิทธิ์เอกชน บุคคลผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตจะมีพฤติกรรมในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ซึ่งจะเป็นการสร้างประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมไปด้วย รัฐบาลมีหน้าที่หลักในการสร้างหลักประกันให้มีการแข่งขันและคอยดูแลไม่ให้เกิดการละเมิดกรรมสิทธิ์ของเอกชน ภายใต้เงื่อนไขนี้เศรษฐกิจตลาดเสรีจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁴

ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวลาสสิกนั้น ถ้าลักษณะของตลาดเป็นแบบแข่งขันโดยสมบูรณ์ทั้งในตลาดปัจจัยการผลิตและตลาดสินค้าแล้ว กลไกตลาดหรือกลไกราคาจะสามารถทำหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficient allocation) หรือที่เรียกว่า การจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นเลิศแบบพาเรโต⁴⁵ (pareto optimum allocation) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงใดที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจอย่างน้อยที่สุดต้องมีผลทำให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือมากกว่าในระบบเศรษฐกิจมีสถานภาพที่ดีกว่าเดิมโดยไม่ทำให้บุคคลอื่นในระบบเศรษฐกิจมีสถาน

⁴⁴ปรีชา เปี่ยมพงษ์สานต์, นิเวศเศรษฐศาสตร์และนิเวศวิทยาการเมือง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 54-55.

⁴⁵Roger Perman, Yue Ma and James McGilvray, Natural Resource and Environment Economics (London: Longman, 1996), p. 8.

ภาพที่เลวลงกว่าเดิมกล่าวคือปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดได้รับผลตอบแทนเท่ากับมูลค่าที่ปัจจัยการผลิตนั้นก่อให้เกิดขึ้น แต่ในความเป็นจริงกลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ เพราะสินค้าหรือบริการบางอย่างไม่สามารถทำการซื้อขายได้โดยตรง ได้แก่ สินค้าสาธารณะ (public goods) หรือสินค้าและบริการบางอย่างที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ภายนอก (externalities) เช่น ทรัพยากรธรรมชาติจำพวกแม่น้ำ อากาศ ฝูงปลาในทะเล เป็นต้น⁴⁶ ซึ่งทำให้ในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำไปใช้ไปอย่างสิ้นเปลืองแต่ต้นทุนจากทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวกลับไม่ได้คิดรวมไว้เป็นต้นทุนในการผลิต จนในที่สุดก็ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรจนเกินควร (over-exploitation) ไม่ว่าจะเกิดเป็นปัญหาความเสื่อมโทรมและลดลงของทรัพยากร ปัญหามลภาวะเป็นพิษ เป็นต้น

ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อม มีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงต่อการผลิตและการบริโภค ทั้งนี้เพราะทรัพยากรธรรมชาติบางประเภทไม่มีเจ้าของและไม่ชัดเจนที่แน่ชัด เช่น แม่น้ำ อากาศ ฝูงปลาในทะเล จึงทำให้มีผู้เข้าไปใช้ประโยชน์จนเกินความสามารถที่ธรรมชาติจะรองรับหรือผลิตได้ทัน นอกจากนี้แล้วสิ่งแวดล้อมยังถูกนำมาใช้รองรับของเสียที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจและก็เป็นตัวกลางที่ส่งผลกระทบต่อไปยังบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นผู้กระทำกิจกรรมนั้น ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นก็เพราะสิ่งแวดล้อมแม้จะเป็นปัจจัยในการผลิตและบริโภคที่สำคัญ แต่กลับเป็นทรัพยากรที่กำหนดราคาไม่ได้ (unpriced resource) หรือมีการตีค่าสิ่งแวดล้อมเท่ากับศูนย์โดยมีสาเหตุมาจากเป็นทรัพยากรเปิดที่ใครๆจะเข้าไปใช้ประโยชน์ก็ได้

อานันท์ กาญจนพันธ์ เสนอว่าปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลให้กลไกราคาและตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือทำให้เกิดความล้มเหลวในกลไกตลาด (market failure) อันเนื่องมาจากความเป็นสาธารณะของสิ่งที่ถูกจัดสรรไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรหรือสินค้า (public goods) ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือการบริโภคไม่อยู่ในเชิงบวกหรือลบ (externalities) และความไม่แน่ชัดในระบบกรรมสิทธิ์ที่เกิดขึ้น (unclear property rights) นอก

⁴⁶เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 3-12.

จากนี้ยังอาจมีสาเหตุอื่นประกอบด้วย เช่น การผูกขาดในธุรกิจการค้า (monopoly) หรือ ความขาดแคลนและไม่สมบูรณ์ในข้อมูลข่าวสาร (imperfect knowledge) เป็นต้น⁴⁷

ผลกระทบสู่ภายนอก (externality)

A. Pigou กล่าวว่า ผลกระทบสู่ภายนอก (externality) คือ เรื่องของผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ Herfindahl และ Kneese ได้อธิบายความหมายของผลกระทบสู่ภายนอกว่า คือผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยธุรกิจหนึ่งซึ่งอาจจะเป็นผู้ผลิต ผู้บริโภคหรือหน่วยงานรัฐบาล ที่มีต่อหน่วยการผลิตหรือความพึงพอใจของธุรกิจอีกหน่วยหนึ่ง โดยผลได้หรือผลเสียที่เกิดจากการกระทำดังกล่าว จะไม่มีเรื่องของการซื้อขายทางตลาดเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย⁴⁸ นั่นคือไม่สามารถนำมาตกลงกันได้โดยอาศัยกลไกทางตลาดและไม่มี การชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น Baumol and Oates กล่าวว่าเนื่องจากมลภาวะส่วนใหญ่เมื่อเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสังคมได้กลายเป็นต้นทุนภายนอก ซึ่งจะเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไข 2 ประการคือ⁴⁹

1. เป็นกิจกรรมที่บุคคลหนึ่งหรือหน่วยธุรกิจหนึ่ง ได้ทำให้บุคคลหรือหน่วยธุรกิจอื่น ๆ เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจ
2. ผู้ที่เป็นฝ่ายสูญเสียทางเศรษฐกิจนั้น มิได้รับการชดเชยแต่อย่างใด

⁴⁷ บุญจพรพรรณ เอกะสิงห์, "โครงสร้างระบบเศรษฐกิจและการจัดการทรัพยากร: บทสำรวจสถานภาพความรู้," ใน พลวัตของชุมชนในการจัดการทรัพยากร กระบวนทัศน์และนโยบาย, อานันท์ กาญจนพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 144-146.

⁴⁸ Orris C. Herfindahl and Allen V. Kneese, Economic Theory of Natural Resources (Charles E. Merrill Publishing Company, Columbus 1974), p. 305.

⁴⁹ W J. Baumol and W E. Oates, The Theory of Environmental Policy: Externalities, Public Outlets, and the Quality of Life (New Jersey: Prentice Hall, 1975), pp. 10-11.

ผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมธรรมชาตินั้น เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดผลกระทบนั้นไม่สนใจหรือละเลยถึงต้นทุนและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับสังคม ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีทั้งที่เกิดระหว่างผู้ผลิตกับผู้ผลิต ระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ระหว่างผู้บริโภคกับผู้ผลิต และระหว่างผู้บริโภคร่วมกับผู้บริโภค⁵⁰

ผลกระทบสู่ภายนอกมีทั้งที่เป็นในด้านบวกและด้านลบ⁵¹ คือ

1. ผลกระทบสู่ภายนอกที่เป็นประโยชน์ (external economy) คือ ผลกระทบสู่ภายนอกที่ทำให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ หรือการผลิตของหน่วยธุรกิจหนึ่งอาจช่วยเพิ่มผลผลิตของอีกธุรกิจหนึ่งก็ได้ เช่น การทำฟาร์มเลี้ยงผึ้งที่ทำให้ ผู้ทำสวนผลไม้ที่อยู่ติดกันได้ประโยชน์จากการผสมเกสรของผึ้ง

2. ผลกระทบสู่ภายนอกที่เป็นโทษ (external diseconomy) คือ ผลกระทบสู่ภายนอกนำมาซึ่งความเสียหายให้กับบุคคลอื่นๆ(อาจเป็นผู้ผลิต หรือผู้บริโภค หรือทั้งสองกลุ่ม) และก่อให้เกิดต้นทุนภายนอก(external cost) กับสังคม เช่น โรงงานที่อยู่ต้นน้ำได้ปล่อยของเสียจากขบวนการผลิตลงสู่แม่น้ำ ปริมาณของเสียที่ปล่อยออกมานั้นมีอันตรายเกินระดับมาตรฐานความปลอดภัย ก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆเช่น ปริมาณออกซิเจนในน้ำลดลง ทำให้ปลาตายและลดจำนวนลง ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการผลิตหรือการบริโภคที่อยู่ต้นน้ำโดยไม่ได้รับการชดเชยอันเนื่องมาจากการสูญเสียที่เกิดจากผลกระทบ

แนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบสู่ภายนอกดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นถึงต้นทุนต่างๆที่เกิดขึ้นจากกระบวนการผลิตของหน่วยธุรกิจหนึ่ง และต้นทุนที่เกิดขึ้นแก่สังคมโดยส่วนรวม โดยมีการแยกความแตกต่างระหว่างต้นทุนของเอกชนคือผู้ผลิตหรือผู้บริโภคแต่ละราย (private cost) กับต้นทุนรวมของสังคม (social cost) รวมไปถึงต้นทุนที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยเศรษฐกิจใดโดยเฉพาะด้วย⁵² ซึ่งความแตกต่างในเรื่องของต้นทุนของทั้งสองประเภทนี้มีค่าเท่ากับต้นทุนอันเนื่องมาจาก

⁵⁰ สมพร อิศวิลานนท์, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักและทฤษฎีพิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540), หน้า 60.

⁵¹ David W. Pearce and R. Kerry Turner, Economics of Natural Resource and the Environment (London: Harvester Wheatsheaf, 1990), pp. 61-62.

⁵² Theodore Panayoto, บก., สุธาวัลย์ เสถียรไทยและเรณู สุซารมณ, บรรณาธิการแปล, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2535), หน้า 215.

การก่อให้เกิดผลกระทบข้างเคียงของหน่วยธุรกิจนั้น (external cost) ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างของต้นทุนทั้งสองประเภทอาจสรุปได้ดังนี้⁵³

1. จุดสมดุลย์ของการผลิตสินค้าของเอกชนกับสังคมจะต่างกันโดยที่ปริมาณการผลิตของเอกชนจะมีจำนวนมากกว่าการผลิตของสังคม ทั้งนี้เพราะผลกระทบสู่ภายนอกจากการผลิตไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในขบวนการผลิตหรือคิดเป็นต้นทุนภายใน (internal cost) ของหน่วยการผลิต
2. ต้นทุนการผลิตของเอกชนจะไม่เท่ากับต้นทุนการผลิตของสังคม นั่นคือต้นทุนการผลิตของเอกชนจะอยู่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตของสังคม
3. ก่อให้เกิดการปล่อยของเสียออกจากกระบวนการผลิตเป็นจำนวนมาก
4. ทำให้สินค้ามีราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นของสังคม

บทบาทของรัฐบาลในการเข้าแก้ปัญหาผลกระทบสู่ภายนอกที่เกิดขึ้น จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของผลกระทบที่เกิดขึ้นและความสามารถของกลไกตลาดในการแก้ปัญหา ในกรณีที่กลไกตลาดสามารถแก้ไขปัญหาผลกระทบสู่ภายนอกได้ (market externalities) นั้น รัฐบาลอาจจะปล่อยให้กลไกตลาดทำหน้าที่ในการแก้ปัญหานั้นโดยที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเข้าไปแก้ไข ส่วนกรณีที่กลไกตลาดไม่สามารถแก้ไขปัญหาผลกระทบสู่ภายนอกได้ (nonmarket externalities) รัฐบาลต้องเข้าไปจัดการปัญหาเพื่อผลประโยชน์ของสังคม โดยรัฐบาลอาจใช้ทั้งอำนาจแห่งรัฐและมาตรการทางการคลัง⁵⁴ เช่น รัฐบาลอาจสั่งปิดโรงงานที่ปล่อยควันพิษ หรืออาจจะเก็บภาษีจากควันเสียที่โรงงานนี้ปล่อยออกมา (pollution tax)

⁵³ ผลประโยชน์หรือต้นทุนเอกชน (private costs) หมายถึงผลประโยชน์หรือผลเสียจากการกระทำของหน่วยเศรษฐกิจหน่วยใดหน่วยหนึ่ง และผลประโยชน์หรือผลเสียที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าวนั้นก็จะมีผลกระทบแต่หน่วยเศรษฐกิจนั้น (internal effects) มิได้ส่งผลกระทบต่อหน่วยเศรษฐกิจอื่น แต่ถ้าผลกระทบดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหน่วยเศรษฐกิจอื่น (external effects) ด้วยแล้ว ผลกระทบดังกล่าวก็คือต้นทุนของสังคม

⁵⁴ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 90.

สินค้าสาธารณะ (public goods)

สินค้าสาธารณะ (public goods) คือ สินค้าที่ทุกคนสามารถบริโภคได้ร่วมกัน ไม่มีความจำเป็นต้องแบ่งปันให้ผู้บริโภคแต่ละคน สินค้าสาธารณะเมื่อถูกผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนสามารถที่จะบริโภคสินค้านั้นได้ในปริมาณที่เท่าๆกัน (consumption indivisibility) และเท่ากับจำนวนที่ผลิตขึ้นมา การบริโภคของบุคคลหนึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบต่อให้บุคคลอื่นบริโภคสินค้านั้นลดลง ตัวอย่างของสินค้าสาธารณะ เช่น อากาศบริสุทธิ์ บรรยากาศโลก หรือแหล่งท่องเที่ยวตามธรรมชาติ เป็นต้น แต่ลักษณะดังกล่าวจะแตกต่างกับสินค้าเอกชน (private goods) นั่นคือ การบริโภคสินค้าต้องแข่งขันกัน ผู้บริโภคคนหนึ่งสามารถกีดกันการบริโภคของบุคคลอื่นได้ เมื่อบุคคลใดบริโภคสินค้านั้นมากขึ้นจะทำให้บุคคลอื่นบริโภคได้น้อยลง⁵⁵

ในการพิจารณาจำแนกความแตกต่างระหว่างสินค้าสาธารณะกับสินค้าเอกชนจะพิจารณาถึงลักษณะของสินค้าและบริการเป็นสำคัญ โดยแยกประเด็นการพิจารณาที่สำคัญได้สองประเด็นคือ⁵⁶ การแบ่งแยกผู้บริโภคออกจากกัน (exclusion principle) และ การเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (rival consumption)

1. การแบ่งแยกผู้บริโภคออกจากกัน

ลักษณะของการแบ่งแยกผู้บริโภคออกจากกัน จะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่ากลไกราคาจะสามารถทำหน้าที่การจัดสรรสินค้าและบริการนั้นได้หรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

- การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้ (excludability) คือ ความสามารถที่จะใช้กลไกราคาหรือมาตรการบางอย่างเป็นเครื่องมือที่จะกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้น ถ้าบุคคลนั้นไม่ยอมจ่ายค่าตอบแทนหรือมีการแลกเปลี่ยนอย่างอื่นเพื่อแลกกับการใช้หรือเพื่อบริโภคสินค้านั้น การกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงออกถึงความพึงปรารถนา (reveal preference) ที่มีต่อสินค้าหรือบริการนั้น ซึ่งจะทำให้ทราบถึงอุปสงค์ของสินค้า กลไกตลาดหรือราคาก็สามารถที่จะจัดสรรสินค้าหรือบริการนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁵⁵Roger Perman, Yue ma and James McGilvray, Natural Resource and Environment Economics, p. 96.

⁵⁶เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, หน้า 46.

- การแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ (nonexcludability) คือ กลไกราคาหรือมาตรการอย่างอื่นไม่สามารถที่จะกีดกันไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ ไม่ว่าผู้หนึ่งจะได้จ่ายค่าตอบแทนในการใช้สินค้าหรือบริการนั้นหรือไม่ก็ตาม การผลิตสินค้าสาธารณะเป็นการผลิตเพื่อส่วนรวมเป็นการผลิตที่แบ่งแยกมิได้ (non divisibility) กล่าวคือการผลิตสินค้าสำหรับผู้บริโภคคนหนึ่งจะกลายเป็นการผลิตสำหรับผู้บริโภคทุกคนด้วย ตัวอย่างเช่น นโยบายการป้องกันประเทศที่ทุกคนภายในประเทศได้บริโภคไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะจ่ายค่าสินค้าดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม⁵⁷ ลักษณะดังกล่าวทำให้กลไกตลาดหรือราคาไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้ เอกชนจึงไม่อยู่ในฐานะผู้ผลิตรัฐบาลจึงต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าหรือบริการนั้นๆ โดยรัฐบาลจะเรียกเก็บเงินหรือค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการในทางอ้อมในรูปของการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ เพื่อนำมาผลิตสินค้าหรือบริการเหล่านั้น

2. การเป็นปรปักษ์ในการบริโภค

เป็นการพิจารณาว่าเมื่อสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ถูกใช้หรือบริโภคโดยคนอื่นแล้ว จะเป็นเหตุทำให้บุคคลอื่นไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้นหรือไม่ หรือจะทำให้ผู้อื่นได้รับความพึงพอใจน้อยลงจากการใช้สินค้าหรือบริการนั้นๆหรือไม่

-การเป็นปรปักษ์ในการบริโภค (rival consumption) คือ การที่สินค้าหรือบริการนั้นถูกใช้หรือบริโภคโดยคนใดคนหนึ่งแล้วจะเป็นเหตุทำให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้หรือบริโภคสินค้าชิ้นนั้น หรือจะทำให้ผู้อื่นที่มาร่วมใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้รับความพอใจจากการร่วมใช้นั้นน้อยลง

-การไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค (non-rival consumption) คือ สินค้าหรือบริการนั้นเมื่อถูกบริโภคหรือใช้โดยคนหนึ่งคนใดแล้วจะไม่เป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่ได้ใช้สินค้าหรือบริการนั้น หรือไม่ทำให้ผู้ร่วมใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้รับความพึงพอใจลดลง ตัวอย่างเช่น บริการป้องกันประเทศ สินค้าชนิดนี้เมื่อมีผู้ใช้เพิ่มขึ้นจะไม่ทำให้ต้นทุนต่อผู้ใช้บริการที่เพิ่มขึ้นนั้นจะมีค่าเท่ากับศูนย์ (zero marginal cost)

หากจำแนกสินค้าสาธารณะจากลักษณะประเด็นดังกล่าวจะพบว่า สินค้าสาธารณะมีลักษณะเด่นสองประการ คือ การไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค (non-rival consumption) และการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันไม่ได้ (non-excludability)

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสินค้าสาธารณะก็คือ เนื่องจากไม่มีใครสามารถถูกกันออกจากการได้รับประโยชน์ของสินค้าสาธารณะได้ หรือการกีดกันอาจไม่เกิดขึ้นได้เนื่องจาก การกีดกันต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากจนไม่คุ้มกับประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการกีดกัน และการกีดกันไม่พึงกระทำแม้ว่าค่าใช้จ่ายในการกีดกันจะต่ำเพราะการกีดกันจะทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์ไป ทั้งๆที่การให้บริการดังกล่าวแก่ผู้บริโภคเสียค่าใช้จ่ายต่ำมาก⁵⁸ ทำให้ไม่มีบุคคลโดยยินดีจ่ายเงินหรือพยายามหลบเลี่ยงในการเสียค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าดังกล่าว (free rider) และคงไม่มีหน่วยธุรกิจใดที่จะยอมรับผิดชอบต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะโดยสมัครใจ⁵⁹ ซึ่งต่างจากสินค้าเอกชนที่ผู้ให้บริการในระบบตลาดสามารถเรียกร้องค่าตอบแทนได้แต่ถ้าไม่ได้รับค่าตอบแทนก็สามารถหยุดการให้บริการสินค้านั้นได้ (ผู้ให้บริการสามารถกีดกันบริการของตนเองจาก free rider ได้) สภาพดังกล่าวทำให้เห็นว่า กลไกตลาดล้มเหลวในการจัดการทรัพยากร Tietenberge กล่าวว่่าทั้งนี้เพราะการที่ไม่มีสิทธิเด็ดขาดทำให้ไม่สามารถกีดกันผู้ไม่จ่ายเงินไม่ให้บริโภคได้ ดังนั้นการแสดงออกถึงความพึงพอใจของผู้บริโภคในสังคมจะไม่พยายามสะท้อนถึงความพอใจในสินค้าสาธารณะอย่างแท้จริงและจะเลือกใช้ประโยชน์จากสินค้าสาธารณะนั้นโดยไม่จ่ายเงิน ทำให้ไม่ทราบถึงอุปสงค์สำหรับสินค้าสาธารณะและระบบตลาดก็ไม่สามารถทำงานได้⁶⁰ ซึ่งลักษณะดังกล่าวอาจนำไปสู่การผลิตสินค้าส่วนรวมที่น้อยเกินไปและผลิตสินค้าส่วนบุคคลมากเกินไป⁶¹

ปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อมต่างๆอาจพิจารณาได้ในอีกแง่หนึ่งว่า เป็นของเสียสาธารณะ (public bads)⁶² เช่น ปัญหาน้ำเสีย อากาศเป็นพิษ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือว่า

⁵⁸ ไกรยุทธ ธีรตยา คีแนนท์, ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 46.

⁵⁹ Theodore Panayoto, สุธาวัลย์ เสถียรไทยและเรณู สุซารมณ, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ, หน้า 45-46.

⁶⁰ Tom Tietenberge, Environmental and Natural Resource Economic (Illinois: Scottt, Foresman and Company, 1984), pp. 49-50.

⁶¹ Theodore Panayoto, สุธาวัลย์ เสถียรไทยและเรณู สุซารมณ, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ, หน้า 46.

⁶² Roger Perman, Yue Ma and James McGlivray, Natural Resource and Environment Economics, p. 96.

เป็นสินค้าสาธารณะอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบสู่ภายนอกแต่เพียงอย่างเดียวไม่มีลักษณะส่วนตัวของบุคคล ประกอบกับลักษณะของ free rider จึงทำให้ขาดความสนใจในการแก้ไขปัญหา เพราะทุกคนทราบดีว่าการแก้ไขปัญหาจะไม่ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า เนื่องจากผู้ได้รับประโยชน์จะหลีกเลี่ยงไม่เสียค่าใช้จ่ายและผู้ลงทุนแก้ปัญหาที่ไม่สามารถกีดกันไม่ให้บุคคลใดได้รับประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นแล้วได้ ความพยายามแก้ไขปัญหาของเสียสาธารณะจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ทรัพย์สินส่วนรวม (common property)

ปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรเกิดขึ้นในกรณีของทรัพยากรที่มีลักษณะของสินค้าสาธารณะและผลกระทบสู่ภายนอกที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งจะเกี่ยวข้องกับลักษณะสิทธิในทรัพยากรนั้น เพราะระบบสิทธิเป็นตัวกำหนดการใช้ทรัพยากรที่สำคัญ เนื่องจากเป็นตัวบังคับซึ่งถึงประโยชน์และต้นทุนรวมทั้งกำหนดด้วยว่าใครคือผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ระบบสิทธิจึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรและเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการจัดสรรทรัพยากร โดยทั่วไปรูปแบบของสิทธิ (property right) สามารถแบ่งได้ 4 กลุ่มหลักคือ 1. ความไม่มีสิทธิ หรือการใช้ทรัพยากรอยู่ในสภาพเป็นทรัพยากรที่เปิดเสรี (open access) 2. สิทธิส่วนรวม (communal or common property) คือการมีสิทธิร่วมกันในทรัพยากร 3. สิทธิส่วนบุคคล (private property) คือการมีสิทธิโดยปัจเจกบุคคล ถ้าทรัพยากรถูกควบคุมโดยรัฐถือว่าเป็นทรัพยากรตกอยู่ภายใต้ 4. สิทธิโดยรัฐ (government or state property) ตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติอาจตกอยู่ในสภาวะทรัพยากรเปิด หรืออาจมีบุคคล กลุ่มบุคคล เข้ามาควบคุมได้ ซึ่งในหลายกรณีทรัพยากรที่เป็นของรัฐตกอยู่ในสภาพเป็นทรัพยากรเปิดเสรี เนื่องจากรัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่สามารถควบคุมการใช้ได้⁶³

ปัญหาในการใช้ทรัพยากรที่เกิดขึ้นเป็นเพราะว่าสิทธิในทรัพยากรมีอยู่ไม่ชัดเจนหรือไม่มีเลย จึงนำไปสู่สภาวะทรัพยากรเปิดเสรี ซึ่งนำไปสู่ความเสื่อมโทรมจากการใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะทรัพยากรที่เป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

⁶³ สุธาวัลย์ เสถียรไทย, “แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์นิเวศ” ใน รายงานสถานการณ์ภาพไทยศึกษา : การสำรวจเชิงวิพากษ์. จัดรพิมพ์ นาดสุภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 269-286.

ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันหรือทรัพยากรส่วนรวม (common property) ได้แก่ลักษณะของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของที่แน่ชัดหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถควบคุมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรนั้นได้ ทำให้ทรัพยากรมีลักษณะเป็นทรัพยากรส่วนกลาง (common property resource) ซึ่งเปิดโอกาสให้ใครเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างไรก็ได้ (open access) โดยที่ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบหรือแรงจูงใจที่จะลงทุน จึงทำให้ไม่มีการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าว ทุกฝ่ายจึงพยายามเข้าไปใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนี้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการใช้ทรัพยากรที่เป็นทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกันเมื่อถึงจุดหนึ่งก็จะเกิดความเสื่อมโทรมและลดลงของทรัพยากรจนกลายเป็นปัญหาในที่สุด⁶⁴ ตัวอย่างเช่น ทุ่งหญ้าสาธารณะ แหล่งน้ำธรรมชาติ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าว Garrett Hardin (1968) เรียกว่า The tragedy of the commons โดยสาเหตุใหญ่ของปัญหาดังกล่าวเกิดจากพฤติกรรมของความเห็นแก่ตัวและสัญชาตญาณการเอาตัวรอด (free rider problem) ตามสมมติฐานว่าคนที่มีความเห็นแก่ตัวแต่ละคนย่อมมีแนวโน้มที่จะไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม

Andrew Heywood เห็นว่าทรัพย์สินส่วนรวมอาจนิยามได้ในสถานะของสิทธิที่ไม่กีดกันคนอื่นจากการใช้ประโยชน์ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นสิทธิในการเข้าถึงทรัพย์สินร่วมกันของสมาชิกกลุ่มหนึ่งๆซึ่งไม่มีสมาชิกคนใดได้รับสิทธิการดึงส่วนหนึ่งส่วนใดของทรัพย์สินออกไปเป็นของส่วนตัวและกีดกันผู้อื่นจากการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่มีใครได้ถูกกีดกันจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนรวม เนื่องจากสิทธิของกรรมสิทธิ์ร่วมกันนี้จะจำกัดอยู่เฉพาะกับสมาชิกกลุ่มหนึ่งๆ⁶⁵ เช่น ชุมชนท้องถิ่น

Gordon ได้ยกตัวอย่างของทรัพยากรประมงทะเลว่า เดิมที่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างสมบูรณ์ เมื่อมีผู้เข้ามาทำการประมงมากขึ้นทุกคนจะพยายามเร่งจับปลาให้ได้มากที่สุดเพราะ

⁶⁴J.H.Dale, "The Property Interface in Economics of the Environment," in *Economic of the Environment* ed. R. Dorfman and N.S. Dorfman (New York: W.W. Norton and Company, 1977), pp. 175-177.

⁶⁵Andrew Heywood, *Political Ideas and Concepts: An Introduction* (London: Macmillan, 1994), pp. 258-265.

ถ้าปล่อยปลาไว้ในวันนี้ฝูงปลาจะอพยพเคลื่อนที่ไปที่อื่น และผู้อื่นจะได้ประโยชน์จากการที่เราไม่จับปลาในวันนี้ขึ้นมา ซึ่งลักษณะดังกล่าวนำไปสู่ภาวะเสื่อมโทรมในการใช้ทรัพยากรในที่สุด⁶⁶

ปัญหาของการจัดสรรทรัพยากรที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินที่ใช้ร่วมกัน คือ การจัดสรรทรัพยากรโดยใช้กลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรนั้นได้ หรือถ้าทำได้ก็เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ⁶⁷ ตัวอย่างเช่น อาจเกิดการลงทุนในการพัฒนาทรัพยากรบางอย่าง เช่นการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับการลงทุนในด้านการจับปลา จึงมีความจำเป็นต้องทำให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร

ความล้มเหลวของตลาด (market failure) ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากสาเหตุหลัก คือ ผลกระทบสู่ภายนอก สินค้าสาธารณะ และสิทธิในทรัพยากร ยังมีปัจจัยอื่นที่อาจมีผลทำให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมไม่อาจเกิดประสิทธิภาพได้ เช่น ความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างตลาด ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ สามารถที่จะแสดงอำนาจที่มีเหนือกว่าบุคคลอื่น ๆ ในการซื้อขาย เช่น การรวมกันของหน่วยธุรกิจเพื่อให้เกิดมีผู้ขายน้อยลง (oligopoly) หรือมีผู้ขายในตลาดคนเดียว (monopoly) ซึ่งทำให้ราคาของผู้บริโภคต้องจ่ายสูงกว่าราคาที่เหมาะสมและเป็นและจำนวนที่ผลิตสู่ตลาดมีน้อยกว่าควรจะเป็น⁶⁸

ปัญหาทรัพยากรต่างๆที่เกิดขึ้นก็มีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก การทำงานของระบบตลาดและกลไกราคาเพื่อนำไปสู่การจัดสรรที่มีประสิทธิภาพหรือเป็นเลิศแบบพาเรโตไม่สามารถที่จะเป็นไปได้ เพราะเงื่อนไขที่กำหนดไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้ นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับสินค้าสาธารณะ (public goods) ผลกระทบสู่ภายนอก (externalities) และสิทธิในทรัพยากร (property right) ก็ไม่สามารถนำเอาระบบตลาดและกลไกทางราคาเข้ามาแก้ไขให้เกิดการจัดสรรได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งผลจากความบกพร่องหรือความล้มเหลวของกลไกตลาด

⁶⁶H.S.Gordon, "The Economic Theory of a Common Property Resource: The Fishery" in Economic of the Environment, pp. 139-140 .

⁶⁷Theodore Panayoto, สุธาวัลย์ เสถียรไทยและเรณู สุขารมณีย์, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติ. หน้า 42.

⁶⁸สมพร อิศวิลานนท์, เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักและทฤษฎี. หน้า 63.

รวมทั้งความจำเป็นทางด้านอื่นๆ เช่น การกระจายทรัพยากรของสังคม ทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงในระบบตลาดโดยใช้วิธีการต่างๆ⁶⁹ เช่น การปรับปรุงการทำงานของระบบตลาด การจัดให้มีสินค้าและบริการเองโดยตรง เป็นต้น

การแทรกแซงของรัฐบาลโดยมีเป้าหมายว่าจะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของกลไกตลาดและช่วยทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้นั้น ในทางปฏิบัติแล้วรัฐไม่สามารถจะทำได้ตามเป้าหมายเนื่องจากสาเหตุหลายประการเช่น⁷⁰

1. การดำเนินการของรัฐควรที่จะมุ่งเน้นผลประโยชน์ของส่วนรวม (public interest) แต่ในความเป็นจริงผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนบางกลุ่ม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจต่างๆ มากกว่าส่วนที่สังคมจะได้รับ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจและทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้และการจัดสรรทรัพยากรในสังคมเพิ่มมากขึ้น (distributional inequity)

2. กลไกของรัฐในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมุ่งขยายขอบเขตงานขององค์กร (domain) ของตนเองออกไป ประกอบกับการดำเนินงานของภาครัฐขาดสภาพการแข่งขันทำให้ขาดแรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานหรือลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน สาเหตุต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนและต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น (redundant and raising cost) ที่เกิดจากกลไกของรัฐ

นอกจากภาครัฐจะไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อทำให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างสมบูรณ์แล้ว บางทีนโยบายและการแทรกแซงของรัฐยังแสดงให้เห็นว่ามีข้อบกพร่องก่อให้เกิดปัญหาเหมือนกับกลไกตลาด เช่น รัฐบาลต้องใช้งบประมาณจำนวนมากไปอุดหนุนกิจกรรมบางอย่างเพื่อให้มีการตั้งราคาต่ำกว่าราคาตลาดก่อให้เกิดแนวโน้มการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย เช่น

⁶⁹Edith Stokey and Richard Zeckhauser, A Primer for Policy Analysis (New York: W.W. Norton, 1978), pp. 308-319.

⁷⁰ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์, "ทฤษฎีความล้มเหลวของภาครัฐ" ใน เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ, ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 1-25.

ทรัพยากรประเภทถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ นอกจากทรัพยากรเหล่านี้จะถูกใช้ไปอย่างสิ้นเปลืองแล้วยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมจากกระบวนการผลิต ซึ่งทำให้เห็นว่ารัฐประสบความล้มเหลวในการแก้ปัญหา (state failure) และรัฐยังกลายเป็นผู้ก่อปัญหาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับปัจเจกชนที่เกิดขึ้นในกรณีตลาด

หนึ่งในการวิเคราะห์ว่ารัฐใช้เหตุผลในการกำหนดนโยบายมากน้อยอย่างไรนั้น ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ดังนี้

แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผลมีประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม การตัดสินใจกำหนดนโยบายใดๆ รัฐบาลควรเลือกนโยบายที่ให้ผลตอบแทนทางสังคมมากกว่าต้นทุนที่จะต้องเสียไปเพื่อนโยบายนั้น ดังนั้นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงปลากะตักกำหนดขึ้นโดยใช้เหตุผลมากน้อยแค่ไหน สามารถพิจารณาได้จากลักษณะที่สำคัญของแนวคิด 2 ประการคือ

1. การกำหนดนโยบายจะมุ่งให้สังคมได้รับประโยชน์มากกว่าต้นทุน รวมถึงประโยชน์ที่จะได้รับมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนทางสังคมด้วย

2. รัฐบาลหรือผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย จะเลือกข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายที่สังคมส่วนรวมได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด โดยการพิจารณาด้านทุนและผลประโยชน์อย่างครอบคลุมทุกด้าน

การพิจารณาว่าการกำหนดนโยบายเกิดประโยชน์กับสังคมส่วนรวมอย่างไรนั้น อาจจะมีองค์ประกอบหรือตัวแปรที่ต้องคำนึงถึงเป็นจำนวนมาก และมีความซับซ้อนมากเกินไป ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าจึงจำกัดขอบเขตและเน้นความสำคัญของสังคมในสองส่วนหลักคือ สภาวะทรัพยากรสัตว์น้ำและชาวประมงซึ่งประกอบด้วยประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้าน

สำหรับการใช้แนวคิดเรื่องกลุ่มผลักดันทางการเมือง มีเป้าหมายเพื่ออธิบายนโยบายที่กำหนดขึ้นมาว่าเป็นผลมาจากการต่อรองแข่งขันระหว่างกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มประมงปั่นไฟ กลุ่มประมงพื้นบ้าน เพื่อที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือผลักดันนโยบายต่างๆ ของรัฐในอันที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน กล่าวคือ ภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม รัฐมีอำนาจในการกำหนดและนํานโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่สังคมในที่นี้ได้กำหนดและแสดงออกโดยกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน กลุ่มประมงปั่นไฟ ฯลฯ ต่างพยายามเรียกร้องหรือผลักดันกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อสนองความต้องการของกลุ่ม ตลอดจนพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่บริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมดัง

กล่าวมักจะปรากฏว่า ฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่ามักจะสามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐสอดคล้องหรือเชื่อมต่อกับกลุ่มตนได้มากกว่า

ภายใต้บริบทดังกล่าวมีประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์เช่น ส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ได้แก่ การใช้อำนาจในการผลักดันนโยบายของรัฐมีวิธีการและการดำเนินการอย่างไร ในส่วนของสังคม ได้แก่ บทบาทสำคัญของแต่ละฝ่ายในการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประมงพื้นบ้านหรือกลุ่มประมงพาณิชย์ ฝ่ายใดมีอำนาจมากกว่า มีตัวแปรหรือปัจจัยใดที่เอื้อให้เกิดภาวะดังกล่าว เป็นต้น

การพิจารณาการกำหนดนโยบายการทำประมงปลากะตักโดยใช้สองแนวคิดคือ การกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผลและกลุ่มผลักดันทางการเมืองนั้นไม่เพียงพอในการอธิบาย เนื่องจากกรณีศึกษามีประเด็นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรปลากะตักเข้ามาเกี่ยวข้อง ที่ปรากฏลักษณะว่ามีกระบวนการผลิตหรือการใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลืองโดยมิได้มีการคิดรวมเป็นต้นทุนการผลิต ปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การเข้ามาจัดการของรัฐ ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์คือ กลไกตลาดและการแทรกแซงของรัฐ โดยแนวคิดการกำหนดนโยบายที่ยึดหลักเหตุผลและแนวคิดกลุ่มผลักดันทางการเมืองมีข้อจำกัดในการอธิบายปัญหาเหล่านี้ ดังนั้นการใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการแก้ไขข้อจำกัดของการวิเคราะห์ในสองประเด็นสำคัญ โดยเฉพาะประเด็นการแทรกแซงของรัฐ ที่ต้องการแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของรัฐ ผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่กับสังคมแต่มีบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้ประโยชน์ นอกจากนี้กลไกของรัฐบางทีกลับเป็นสาเหตุก่อให้เกิดปัญหาการจัดการทรัพยากรปลากะตัก