

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิด

การศึกษาการเกิดกลุ่มสมาคมในประเทศไทยนี้ผู้ศึกษามุ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าโดยธรรมชาติแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มจะต้องเข้าไปมีบทบาททางการเมืองการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะฉะนั้น ทฤษฎี กรอบแนวความคิดจะต้องเชื่อมโยงในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง แนวความคิด กลุ่มทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์

ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบการเมืองประเทศที่ได้พัฒนาแล้ว ซึ่งในระบบการเมืองสมัยใหม่ต่างยึดถือเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญในการปกครองและการพัฒนาการเมือง นอกจากนี้ในประเทศที่ยึดอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นหลักในการปกครองยึดหลักการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนก็จำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนภายในประเทศเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและโดยใช้การมีส่วนร่วมทางการเมืองนี้เองที่ผู้ปกครองอ้างในความชอบธรรมของอำนาจ (สิทธิพันธ์, 2528 : หน้า 131)

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในแง่ของความหมายรูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ปัจจัยต่าง ๆ ที่ชักจูงบุคคลมีส่วนร่วมทางการเมืองในแง่มุมต่าง ๆ ลักษณะของการที่ส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อสร้างกรอบแนวความคิดที่จะใช้เป็นแนวในการวิจัยให้ชัดเจน

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในส่วนเกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง นักรัฐศาสตร์ได้ให้ความหมายไว้กว้างขวางหลายแง่มุม ยังไม่มีการสรุปความหมายที่แน่ชัดของการมีส่วนร่วมทางการเมือง คำนิยาม เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่น่าสนใจมีดังนี้

Huntington และ Nelson ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำของประชาชนแต่ละบุคคลที่มีความมุ่งหมายเพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดย Huntington และ Nelson ได้กำหนดขอบเขตความหมายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึง เฉพาะการกระทำ ไม่รวมถึงทัศนคติเป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นประชาชนทั่วไปไม่ใช่ นักการเมืองอาชีพ อันได้แก่ ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง กิจกรรมทางการเมืองของผู้ที่มีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนโดยทั่วไปนั้นจะมีลักษณะที่ไม่ต่อเนื่องเป็นช่วง ๆ เวลา โดยเฉพาะช่วงเวลาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ไม่เต็มเวลาและเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังหมายความเฉพาะการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลหรือผู้ปกครอง ซึ่งมีความชอบธรรมในการตัดสินใจแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ไม่รวมถึงการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อกดดันหรือมีอิทธิพลต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ปกครองและไม่ว่ากิจกรรมหรือการกระทำนั้นจะสำเร็จผลหรือไม่ ก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจเป็นไปได้ด้วยจิตสำนึกทางการเมืองของแต่ละบุคคล หรือถูกชักจูงระดับพลังให้เข้าร่วมก็ได้

L. W. Milbrath และ M. L. Goel ได้อธิบายไว้เกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึงการกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง ตามความหมายนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงกินความรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำใดๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลที่ออกมาทางการเมือง (Milbrath, 1977 : p. 2)

Myron Weiner ได้สรุปนิยามที่มักจะอ้างกันโดยทั่ว ๆ โดยแบ่งเป็น 10 ความหมายด้วยกัน ซึ่งได้รับการยอมรับจากนักรัฐศาสตร์ทั่วไป คือ

1. การมีส่วนร่วมที่หมายถึงการกระทำในการสนับสนุนหรือการกระทำในการเรียกร้องกับผู้นำของรัฐบาลในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือเผด็จการก็ได้ เช่น การออกเสียงประชามติ การร่วมชุมนุมเห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาล เพื่อแสดงว่าเป็นการสนับสนุนของมหาชนหรือเพื่อแสดงว่ารัฐบาลมีความชอบธรรมทั้ง ๆ ที่บางทีประชาชนก็ไม่อาจเลือกทางอื่นได้
2. การมีส่วนร่วมที่หมายถึงความพยายามที่สำเร็จในการสร้างผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐบาล หรือการเลือกตั้งผู้นำรัฐบาลอย่างเช่น การวิพากษ์วิจารณ์ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล
3. การมีส่วนร่วมที่หมายถึงการกระทำของพลเมืองของรัฐตามที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมายอย่างเช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การร่วมชุมนุมการยื่นข้อเรียกร้องและการวิ่งเต้นในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นการกระทำเหล่านี้เน้นที่ว่าจะต้องไม่ขัดกฎหมาย

4. การมีส่วนร่วมที่หมายถึงวิธีการมีตัวแทน ซึ่งความหมายนี้ผู้ที่เห็นก็คือพวกที่เชื่อในระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ซึ่งความหมายนี้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยก็คือ พวกที่นิยมแบบประชาธิปไตยโดยตรง

5. การมีส่วนร่วมรวมถึงความรู้สึกผิดแผกแปลกปลอม ด้วยว่าความรู้สึกทำให้ขาดความสนใจและขาดการกระทำได้ เพราะการไม่กระทำที่มาจากความรู้สึกผิดแผกแปลกปลอมนั้นอาจก่อให้เกิดผลตามมา แต่ปัญหาก็มีให้คิดว่าเราจะยึดถือปฏิบัติอย่างไรในการที่จะถือว่าการไม่กระทำอันใด ซึ่งเนื่องจากความรู้สึกผิดแผกแปลกปลอมเป็นการมีส่วนร่วม แต่การไม่กระทำในกรณีอื่น ๆ ไม่เป็นการมีส่วนร่วม

6. การมีส่วนร่วมหมายถึงการกระทำของพวกที่มีความตื่นตัวทางการเมืองมากอย่างพวกที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งพวกที่เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง แล้วเรายังหมายรวมไปถึงการกระทำที่ดูจะมีการตื่นตัวทางการเมืองน้อย เช่น พวกที่ไม่ไปลงคะแนนเสียงแต่ก็ชอบถกเถียงพูดจาอันเกี่ยวกับเรื่องการเมืองกับเพื่อนบ้าน หรือพวกที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือพวกที่สนใจข่าวสารทางการเมืองในสื่อสารมวลชน

7. แม้การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น มีคนมองว่าเป็นเรื่องของความต่อเนื่อง แต่ก็หมายรวมถึง การกระทำทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและมีความรุนแรงเข้าไปด้วย เช่น การเกิดการจลาจลวุ่นวายหรือการพิชิตทางการเมือง เป็นต้น

8. การมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งมองว่าต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองนั้นก็ดูได้ไปถึงการกระทำที่ต้องการไปมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการและดำเนินงานของข้าราชการได้ด้วย

9. การมีส่วนร่วมนี้เป็นการกระทำที่จะมีผลต่อการดำเนินงานทางการเมืองในทุกๆ ระดับ หมายถึงการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

10. การมีส่วนร่วมทางการเมือง ดูที่การปฏิบัติทางการเมือง ซึ่งอะไรจะเป็นการปฏิบัติทางการเมืองนั้นก็เป็นเรื่องที่อาจต่างกันได้ ตามกาลเทศะ เวลาหนึ่งอาจจะเป็นอีกเวลาหนึ่งอาจไม่เป็นหรือท้องถิ่นอาจถือว่าเป็น แต่ในอีกดินแดนหนึ่งอาจถือว่าไม่เป็นก็ได้

จากคำนิยามต่าง ๆ ที่รวบรวมมานี้ Myron Weiner ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เขาใช้นั้น หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐหรือต่อการ

บริหารงานของรัฐหรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะ เป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม

จากความหมายของ Myron Weiner ให้ไว้ เราสามารถแยกดูเป็นข้อ ๆ ได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีลักษณะดังนี้

1. การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ และถือว่าความเต็มใจเป็นเงื่อนไขที่สำคัญนั้นคือ จะมีใช้การกระทำที่เกิดจากการถูกบังคับ
2. มีการกระทำเกิดขึ้นแต่ก็ไม่ได้เน้นผลที่เกิดขึ้นว่าจะต้องประสบความสำเร็จหรือไม่
3. การกระทำจะจัดขึ้นอย่างมีระบบหรือไม่ก็ได้
4. การกระทำดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือจะเกิดต่อเนื่องกันก็ได้
5. การกระทำที่ว่าจะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้
6. การกระทำนั้นต้องหวังผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐบาลหรือต่อการบริหารงานของรัฐหรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาล ฉะนั้นผลที่หวังจึงอยู่ที่การเลือกนโยบาย หรือเลือกตัวบุคคลหรือเลือกตั้งนโยบายและตัวบุคคล
7. ผลที่หวังจากการกระทำทั้งในเรื่องนโยบายหรือตัวบุคคลนี้ จะเป็นเรื่องการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ได้

Norman Nie และ Sidney Verba กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นเรื่องกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคลรวมทั้งผู้ที่ไม่กระตือรือร้นต่อกฎเกณฑ์ แต่ร่วมทางด้านการเมืองโดยอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐบาล เจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและนักหาเสียงอาชีพเป็นกิจกรรม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งในด้านการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือการเลือกการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาล และเป็นการเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยกระทำกิจกรรม (Nie and Verba, 1975 : pp. 2-3)

โดยสรุป จากนิยามความหมาย ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งรวบรวมจากนักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ จึงได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในที่นี้เพื่อเป็นกรอบในการวิจัย แยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึงการกระทำที่มีผลต่อการดำเนินงานทางการเมืองในทุก ๆ ระดับทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ
2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องมีลักษณะที่เป็นการกระทำไม่รวมถึงทัศนคติและเกิดขึ้นด้วยความเต็มใจหรือถูกชักจูงจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง จะถูกต้องตามกฎหมายหรือผิดกฎหมายจะมีการกระทำเป็นระบบหรือไม่ก็ได้ และไม่เน้นผลที่เกิดขึ้นว่าจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ก็ตาม

3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องเป็นการกระทำของบุคคลที่เป็นประชาชนทั่วไปและนักการเมืองอาชีพที่พยายามจะมีอิทธิพลเหนือผู้ปกครองทุกด้านทั้งในด้านการเลือกตั้งผู้ปกครอง เจ้าหน้าที่ การเลือกสรรกระทำของเจ้าหน้าที่การเลือกนโยบายในการบริหารและเข้ามามีส่วนในการปกครองโดยกระทำกิจกรรม

4. การมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องเป็นการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายต่อผู้ปกครองไม่รวมถึงการแสดงออกเพื่อกดดันหรือมีอิทธิพลต่อกลุ่มอื่นๆ ในสังคมซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ปกครอง

รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

เนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ของกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่างรวมกันอยู่ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ต่างก็มุ่งที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลทั้งในรูปแบบต่างๆ ของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละสังคมอาจเน้นแตกต่างกันไป นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ได้สรุปไว้ต่างๆ กัน ดังนี้

นรนิติ เศรษฐบุตร ได้ศึกษาและสรุปแนวความคิดของ Nie และ Verba และ Huntington และ Nelson ซึ่งมีแนวความคิดที่ใกล้เคียงโดยนักวิชาการทั้งสองได้เสนอรูปแบบที่ซ้ำกัน Nie และ Verba เพียงแต่ได้เพิ่มรูปแบบการกระทำที่อาจผิดกฎหมาย และรุนแรงด้วยแยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. การออกเสียงเลือกตั้ง (voting) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมได้ และในประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยจะได้ปฏิบัติอยู่เสมอรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ถูกต้องตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อิทธิพลหรือแสดงออก ซึ่งเจตจำนงในการเลือกตัวแทนหรือเลือกนโยบาย วิธีการนี้จะสำคัญก็ต่อเมื่อการเลือกตั้ง เป็นเครื่องตัดสินชี้ขาดว่าใครจะเป็นรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายแต่ละระดับ

2. การรณรงค์หาเสียง (campaign activity) กิจกรรมในเรื่องนี้ก็คล้ายๆ กับรูปแบบที่หนึ่ง และอยู่ในกระบวนการเลือกตั้งด้วย แต่การที่ใครคนใดเข้าร่วมในการรณรงค์หาเสียงนั้น จะทำให้การกระทำของเรามีผลมากกว่าการไปออกเสียงแต่อย่างเดียว เพราะจะมีผลกระทบต่อการแพ้ชนะหรือผลในการเลือกตั้งทั้งหมด และส่งผลไปถึงการกำหนดนโยบายหรือเลือกรัฐบาลได้ ฉะนั้นการเข้าร่วมในการรณรงค์หาเสียงจึงเป็นกิจกรรมที่กินเวลา และต้องใช้ความตั้งใจมาก ทำให้ผู้ที่เข้าร่วมในกิจกรรมนี้มีจำนวนร่วมน้อยกว่าการออกเสียงเลือกตั้ง

3. การกระทำของแต่ละบุคคลเป็นเอกเทศต่อปัญหาทางการเมืองและสังคม (particularized contacts) ในกรณีนี้ก็หมายถึงเอกชนได้ริเริ่มทำการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ เฉพาะของตัวเองหรือของครอบครัว หรือในบางที่ก็เรื่องเกี่ยวกับปัญหาส่วน

รวมของบ้านเมือง แต่ทว่าเป็นการติดต่อโดยเอกชน อย่างเช่นราษฎรโดยส่วนตัวได้ติดต่อกับผู้แทนราษฎรหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อแสดงความเห็นและเรียกร้องให้ผู้แทนราษฎรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาปัญหาที่เขาเสนอ

4. การเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม (cooperative activity) ที่แสดงออกต่อปัญหาทางการเมืองและสังคม แบบนี้ก็ไม่อยู่ในกระบวนการเลือกตั้งแต่กิจกรรมแบบนี้จะเป็นของกลุ่มและหมู่คณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาสังคมและการเมือง ในกรณีนี้ราษฎรจะได้กระทำการใดๆ และทำกันเป็นหมู่คณะ เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกระทำของรัฐบาล

5. กิจกรรมที่ใช้ความรุนแรงและเป็นการกระทำที่อาจผิดกฎหมายหรือเปลี่ยนผู้นำทางการเมือง นั่นก็คือการก่อความวุ่นวาย การพิฆาตผู้นำทางการเมือง

Almond และ Powell ได้จำแนกรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองที่ค่อนข้างละเอียดกระจำจัด และครอบคลุมเนื้อหาโดย Almond และ Powell ได้แบ่งรูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ แบบปกติ (conventional) กับแบบไม่ปกติ (unconventional) และในแต่ละรูปแบบยังจำแนกออกเป็นแบบย่อยๆ ดังนี้

รูปแบบปกติ (conventional forms)

1. การออกเสียงเลือกตั้ง
2. การพุดจาปรึกษาเรื่องการเมือง
3. กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
4. การจัดตั้งและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ
5. การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารรูปแบบ

รูปแบบไม่ปกติ (unconventional forms)

1. การยื่นขอเสนอเรียกร้อง
2. การเดินขบวน
3. การเข้าประจัญหน้ากัน
4. การละเมิดกฎหมายระเบียบของสังคม
5. การใช้ความรุนแรงทางการเมือง
 - 5.1 ประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน
 - 5.2 การประทุษร้ายต่อบุคคล
6. สงครามกองโจรและการปฏิวัติ

รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของไทย

จากการศึกษาของ นรนิติ เศรษฐบุตร เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศไทย ได้แยกประเด็นของการศึกษาไว้ดังนี้

1. การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนับเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนไทยรู้จักดีมากที่สุดรูปแบบหนึ่ง มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2476 จากนั้นมีการเลือกตั้งต่อๆ มาสลับกับการปฏิวัติรัฐประหารของฝ่ายทหาร นอกจากการเลือกตั้งทั่วไปในระดับปกติแล้วในเมืองไทยยังมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด กับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ซึ่งก็เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยเหมือนกัน

2. การรณรงค์หาเสียง นรนิติ เศรษฐบุตร แบ่งการรณรงค์หาเสียงเป็น 2 ระยะเวลา คือ ในระยะแรก การรณรงค์หาเสียงในระยะที่ไม่มีพรรคการเมืองเป็นลักษณะการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในช่วงแรกๆ ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การหาเสียงต้องอาศัยบุคคลิกและความสามารถ ตลอดจนชื่อเสียงส่วนตัวยังไม่มีกำหนดนโยบายเป็นของกลุ่มและพรรคแต่อย่างใด มีลักษณะการหาเสียงที่ตึกคัก แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อทางการเมืองยังไม่มีมากนัก ในระยะต่อมาการรณรงค์หาเสียงในระยะเวลามีพรรคการเมือง การเลือกตั้งครั้งที่ 4 ในวันที่ 6 มกราคม 2489 พรรคการเมืองจึงได้เป็นรูปร่างขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นการหาเสียงย่อมเป็นไปอย่างกว้างขวางมีการทำในนามกลุ่ม คือ พรรคการเมือง เมื่อเป็นไปเช่นนี้ ก็ย่อมมีคนเข้ามามีส่วนร่วมมาก และมีผลสำคัญเกี่ยวกับนโยบายมากขึ้นกว่าก่อน ซึ่งจะดูได้คู่กันไปกับบทบาทของพรรคการเมืองที่เห็นมา บทบาทของพรรคการเมืองจึงเกิดขึ้นสลับกับการปฏิวัติรัฐประหาร และการเลือกตั้งตลอดมาจนถึงปัจจุบัน การเลือกตั้งในระบบพรรคจะต้องมีการแข่งขันโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งกันมาก เพราะจะต้องประชาสัมพันธ์คุณสมบัติและนโยบายต่างๆ ของผู้สมัครให้ผู้เลือกตั้งทราบกรรมวิธีหาเสียง จึงต้องใช้ทุนมาเป็นค่าใช้จ่ายมากขึ้น ทำให้ผู้สมัครจึงต้องพึ่งพาพรรคการเมืองสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. การดำเนินกิจกรรมของบุคคลและกลุ่มต่อปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สำหรับกิจกรรมที่เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเข้ากลุ่มนั้น ก็คือการมีประชาชนเข้าทำงานร่วมกับคนอื่น เพื่อแก้ปัญหาของกลุ่มหรือของส่วนรวมทั้งที่เป็นการกระทำเฉพาะเรื่องเฉพาะปัญหาเป็นครั้งคราว หรือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การ หรือ กลุ่มในสังคมนั้น ๆ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชน นรนิติ เศรษฐบุตร สรุปไว้ 3 กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มหรือองค์กรของกรรมกร

กลุ่มประเภทนี้เกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกในปี พ.ศ.2487 เรียกว่า "สหบาลกรรมกรกลาง" นอกจากนี้ยังมีกลุ่มกรรมกรที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลย์ เรียกว่า "สหบาลกรรมกรไทย" ในปี พ.ศ.2491 ลักษณะของการดำเนินการของกลุ่มกรรมกรทั้งสองกลุ่ม ยังขาดพลังเนื่องจากมิใช่เกิดจากการริเริ่มของกรรมกรเอง ทำให้ซบเซาไปนาน จนมาฟื้นฟูเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน ปี พ.ศ.2518 สมาคมลูกจ้างก็มากมายเป็น สหภาพแรงงาน และรวมกันจนกลายเป็นสภาแรงงานแห่งประเทศไทย บทบาทของสหภาพแรงงานที่ผ่านมามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลเป็นบางครั้งบางคราวและมักจะเป็นปัญหาที่กระทบกับสหภาพโดยตรงเท่านั้น

ข. กลุ่มหรือองค์กรชาวนา

ประชาชนชาวไทยประกอบอาชีพกสิกรรมถึงร้อยละ 70 ซึ่งน่าจะมีบทบาทมากแต่ในความเป็นจริงแล้ว กลุ่มชาวนาไม่ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มที่ถาวร เป็นการรวมตัวกันชั่วคราวเมื่อได้รับความเดือดร้อนเท่านั้น ทำให้บทบาทของชาวนามีน้อยมาก แยกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มชาวนาสมาคมชลประทานราษฎร์ และสหกรณ์ ซึ่งทั้ง 3 กลุ่ม ก็ยังอยู่ในการดูแลของหน่วยราชการ คือ กลุ่มชาวนา และสหกรณ์ อยู่กับกระทรวงเกษตร สมาคมชลประทานราษฎร์ อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย บทบาทจึงเป็นไปในลักษณะเน้นความช่วยเหลือกันเองเท่านั้น

ค. พรรคการเมือง

พรรคการเมือง ปรากฏว่าประเทศไทยได้มีความพยายามจะสร้างระบบการเมืองประชาธิปไตยมาเป็นเวลา 50 ปีแล้ว แต่การสร้างพรรคการเมืองมีเวลาน้อยมาก ในระยะแรกผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาศัยชื่อเสียงของตนเองเป็นคุณสมบัติ พรรคการเมืองไม่มีบทบาทสำคัญ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงอ่อนแอ พรรคการเมืองเป็นเพียงตัวประกอบของการจัดสร้างประชาธิปไตย ผู้นำไม่กี่คนคิดสร้างขึ้น ไม่ได้มีฐานอยู่ที่ประชาชน จะมีการเลือกตั้งทั่วไปกันเมื่อไรก็อาจมีการเลือกตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา จึงไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนทั่วไปมากนัก

เหตุสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ นั้น เนื่องจากว่าการได้อำนาจปกครองของผู้ปกครองนั้นที่ผ่านมามีในประเทศไทยหลายต่อหลายครั้ง ไม่จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นฐานและพรรคการเมืองเองก็ไม่ได้มีโอกาสที่จะได้พิจารณาอย่างต่อเนื่อง จนทำให้ประชาชนเลื่อมใสและให้การสนับสนุนอย่างมาก ๆ ได้ ที่ยกมานี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าการเข้าไปรวมกลุ่มกับพรรคการเมืองนั้นมีความสำคัญอยู่ และโดยหลักแล้วน่าจะสำคัญกว่ากลุ่มอื่นแต่ตามความเป็นจริงก็ไม่สำคัญมากกว่ากลุ่มอื่นนัก

4. กิจกรรมที่ใช้ความรุนแรงของประชาชน กิจกรรมที่ใช้ความรุนแรงในประเทศไทย นั้นจะมีทั้งที่ทำกันเป็นเอกเทศ และที่ทำกันเป็นกลุ่มในอดีตที่ผ่านมาในระยะเวลา 50 ปี ของการสร้างระบอบประชาธิปไตยมีเป็นกรณีๆ เฉพาะไปมิได้พบว่าต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอ กรณีสำคัญ ได้แก่ การลอบสังหาร และการประท้วง

กล่าวโดยสรุป รูปแบบของการมีส่วนร่วมมีลักษณะดังนี้

1. การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมการลงคะแนนเสียงของประชาชนในการให้การสนับสนุนบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งสมัครรับการเลือกตั้งในระดับต่างๆ ของระบบการเมืองเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารงานต่อไป

2. การพูดจาปรึกษาเรื่องการเมือง เป็นการให้ความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองใน ทุกๆ เรื่อง ทุกระดับไม่ว่าการปรึกษาหารือจะเกิดขึ้นกับชนชั้นใดในสังคม ขอบเขตจำนวนบุคคล จะมากน้อยเพียงใด เป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองในที่สุด

3. กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญกระบวนการหนึ่ง กิจกรรมนี้จะก่อให้เกิดผลสะท้อนอย่างกว้างขวาง จากผลการกระทำ เนื่องจากขอบเขตของการรณรงค์หาเสียงนั้นเป็นกระบวนการ การมีส่วนร่วมที่สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง แบ่งได้เป็น 2 ประการใหญ่ๆ ดังนี้

3.1 กิจกรรมช่วยประชาสัมพันธ์ให้กับผู้ที่ตนสนับสนุนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของ พรรคการเมืองหรือกลุ่มเดียวกันหรือไม่ก็ตาม การประชาสัมพันธ์ได้แก่การช่วยเหลือโดยการ ชักชวนบุคคลต่างๆ ให้สนับสนุน การอภิปรายการเปิดไฮด์ปาร์ค แจกใบปลิว เป็นต้น

3.2 การให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร เพื่อช่วยเหลือผู้ที่ให้การสนับสนุน ทรัพยากรได้แก่ เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ

4. การแสดงออกต่อปัญหาทางการเมือง และสังคมทั้งเป็นเอกเทศหรือเป็นกลุ่ม ซึ่งมี ลักษณะการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้แก่ปัญหาของ ตนหรือของกลุ่ม หรือเรียกร้องต่อปัญหาส่วนรวมของบ้านเมือง ซึ่งก่อให้เกิดอิทธิพลต่อระบบ การเมืองได้เป็นอย่างดี

ทฤษฎีกลุ่ม

ทฤษฎีกลุ่มในทางรัฐศาสตร์มีความสำคัญมาก เพราะช่วยให้เข้าใจการเมือง โดยเฉพาะในแง่พฤติกรรมของบุคคลได้อย่างชัดเจน และเข้าใจภาพกว้าง ๆ ของการเมืองได้ดี ในบรรดาแนวการศึกษาที่ใช้ศึกษาทางรัฐศาสตร์นั้น ส่วนใหญ่จะหยิบยืมมาจากสาขาวิชาอื่น เช่น สังคมวิทยา จิตวิทยา แต่ทฤษฎีกลุ่มนี้ จัดว่าเป็นแนวการศึกษาที่นักรัฐศาสตร์คิดค้นและพัฒนาขึ้นมาเพื่อศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะทฤษฎีกลุ่มนี้เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นมาเพื่อท้าทายแนวการศึกษาแบบเชิงโครงสร้าง สถาบัน และกฎหมาย โดยหันมาให้ความสนใจต่อพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมาในทางการเมือง ว่ามีสาเหตุมาจากสิ่งใด ทฤษฎีกลุ่มนี้จะเน้นโครงสร้างของการแข่งขัน (structure of competition) และทำให้แนวทางการศึกษาบางแนว เช่น อำนาจ ผลประโยชน์ ความขัดแย้ง กลายเป็นแนวคิดกระแสหลักของการศึกษาการเมืองอย่างเป็นระบบ ทั้งยังสามารถใช้แนวทางนี้ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบได้เป็นอย่างดี (Bill and Hardgrave., 1973 : pp. 134-135) นอกจากนี้ยังใช้เชื่อมโยงว่างการศึกษาการเมืองและการศึกษาสังคมด้วย

การศึกษาแนวกลุ่มมีลักษณะร่วมที่สำคัญกับแนวทางศึกษาชนชั้นนำ (elite approach) ในประเด็นที่ว่าการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ และอำนาจยังคงเป็นแนวคิดกระแสหลักของการเมืองอยู่ การศึกษาทั้ง 2 แนวนี้อยู่ภายใต้กรอบความคิดเดียวกัน คือ การกระจายของอำนาจ แต่เป็นการมองคนละด้าน (มนตรี, 2527 : หน้า 504) กล่าวคือ แนวกลุ่มนั้นมองว่าอำนาจจะกระจายอยู่ทั่วไปในสังคมและตกอยู่ในมือของกลุ่มที่หลากหลายไม่อยู่ในมือหรือเป็นของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายในสังคมจะทำการแข่งขันต่อรองกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดของกลุ่มลักษณะเช่นนี้ทำให้การศึกษาแนวกลุ่มมีความสอดคล้องกับการศึกษาแนวพหุนิยมที่มองว่าระบบการเมืองประกอบไปด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาแข่งขันกัน และผลของการตัดสินใจทางการเมืองหรือนโยบายนั้น เป็นผลมาจากการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมแนวพหุนิยมเห็นว่าอำนาจนั้นกระจายอยู่ทั่วไปในสังคม หรือระบบการเมือง ในขณะที่แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำมองว่าอำนาจจะอยู่ในมือหรือเป็นของกลุ่มน้อยในสังคมคือผู้นำชุมชน ผู้นำสังคมเท่านั้นไม่กระจายไปทั่วสังคม

นักทฤษฎีกลุ่มทั้งหลายมีความเชื่อว่าถ้าเราสามารถเข้าใจกิจกรรมของกลุ่มและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ได้แล้ว จะทำให้เข้าใจการเมืองและสามารถอธิบาย วิเคราะห์ระบบการเมืองได้ดีขึ้น ดังนั้นนักทฤษฎีกลุ่มทั้งรุ่นเก่ารุ่นใหม่ จึงมีความเห็นสอดคล้องกันว่า กลุ่มมีความสำคัญในระบบการเมือง และทฤษฎีกลุ่มมีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจทางการเมือง

Austin Ranney เห็นว่ากลุ่มมีความสำคัญในการศึกษาการเมืองเพราะการเมืองคือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้ (Ranny, 1958 : pp.7-11)

1. เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง การต่อสู้ แข่งขันหาผลประโยชน์ของมนุษย์ในสังคม ซึ่งพยายามที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกันและผลประโยชน์ที่ตรงกันข้าม ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ในชีวิตประจำวันเช่นเดียวกับความขัดแย้งทางการเมืองก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในสังคมมนุษย์

2. กลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม คือ ผู้ที่เข้ามาแข่งขันต่อรอง แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

Bill and Hardgrave เสนอว่า การศึกษากลุ่มมีผลประโยชน์ในการเข้าใจและวิเคราะห์ "การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง" คือ (Bill and Hardgrave, 1958 : pp.138-141)

1. ทำให้เรามองเห็นกระบวนการของอำนาจและอำนาจหน้าที่ (power and authority) ที่เป็นจริง นอกเหนือจากการพิจารณาเพียงแต่สถาบันการเมืองด้านเดียว

2. นำมาพิจารณาความสำคัญและปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมซึ่งทำให้เข้าใจ "การทำให้ทันสมัย" และ "การพัฒนา" ได้ดีขึ้น

3. ทำให้มองเห็น "มิติทางการเมืองของการทำให้ทันสมัย" ได้ชัดเจนขึ้นโดยดูที่การแสดงผลออกและการรวบรวมผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มในกระบวนการตัดสินใจและรูปแบบของการจัดสรรผลประโยชน์ ความร่วมมือ เป็นต้น

นอกจากนี้ นักทฤษฎีกลุ่มยังสามารถพิจารณาการพัฒนาการและการทำให้ทันสมัยทางการเมือง โดยมองจากกลุ่มว่าในระบบการเมืองที่ทันสมัยนั้น กลุ่มจะมีลักษณะ ดังนี้

1. มีการแบ่งแยกหน้าที่บางอย่างเฉพาะเจาะจง มีการพัฒนากลุ่มแบบองค์กรที่เป็นทางการ

2. กลุ่มต่าง ๆ จะมีลักษณะโครงสร้างที่สลับซับซ้อน

3. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจทำให้กลุ่มที่มีหน้าที่เฉพาะอย่างเกิดขึ้นจำนวนมาก

4. มีการแสดงผลออกและการรวมตัวอย่างเหนียวแน่นของผลประโยชน์ของกลุ่ม

5. มีการเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มแบบชุมชน (communal) ไปสู่กลุ่มแบบสมาคม (associational)

6. ระบบกลุ่มมีการบูรณาการเพิ่มขึ้น

Thomas Hobbes เสนอว่า การที่ปัจเจกบุคคลจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐได้ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องควบคุมการเกิดกลุ่มไว้ และรัฐจะเป็นผู้อนุญาตให้กลุ่มเกิดขึ้นและควบคุมการแสดงบทบาทหน้าที่ของกลุ่มอย่างใกล้ชิด หมายความว่า กลุ่มจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้รับสัมปทานจากรัฐ

Jean Jacques Rousseau เสนอว่ากลุ่มเกิดขึ้นเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งกันและกัน และก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม อย่างไรก็ตาม รัฐจะเป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ และกำกับตัดสินความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ Rousseau เห็นว่ากลุ่มต่าง ๆ ในสังคมควรจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมไว้ด้วยนอกเหนือจากการคิดถึงเฉพาะผลประโยชน์ของกลุ่มเอง Rousseau กล่าวว่าหากจะเปิดโอกาสให้เกิดกลุ่มในสังคมได้ รัฐควรจะสนับสนุนให้กลุ่มมีอำนาจมาก ๆ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอิทธิพลซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

James Madison กล่าวถึงความสำคัญของกลุ่มซึ่งเขาเรียกว่า "กลุ่มเฉพาะ" (faction) ซึ่งหมายถึงพลเมืองจำนวนหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็ความเสี่ยงข้างมากหรือน้อยก็ตามที่รวมกันและดำเนินการโดยมีแรงกระตุ้นหรืออารมณ์ร่วมกันหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันและจะเป็นปฏิกิริยาต่อผลประโยชน์ของพลเมืองกลุ่มอื่น ๆ หรือต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม

Madison เห็นว่า กลุ่มเป็นสิ่งที่เลว (inherently bad) และก่อให้เกิดผลร้ายต่อสังคมเนื่องจากการดำเนินงานของกลุ่มหนึ่งหนึ่ง มักจะขัดต่อสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น ๆ หรือผลประโยชน์ของสังคมทั้งหมด ซึ่งเขาได้เสนอทางแก้ไขดังนี้

1. การขจัดสาเหตุโดยวิธีการทำลายสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มโดยการครอบงำให้พลเมืองทุกคนมีความคิดเห็น อารมณ์ ความรู้สึก และผลประโยชน์เป็นอย่างเดียวกันหมด
2. การควบคุมการดำเนินงานของกลุ่มอย่างใกล้ชิดในแนวทางแรกนั้น Madison เห็นว่าเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ส่วนแนวที่ 2 สามารถกระทำได้ เช่น การออกกฎหมายควบคุมการดำเนินงาน และการจำกัดสิทธิการเกิดของกลุ่ม เป็นต้น

Madison เห็นว่าผลร้ายของกลุ่มจะเกิดขึ้นมากในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบบริสุทธ์ จึงเสนอให้ใช้ระบบสาธารณรัฐซึ่งเป็นการปกครองที่มีการเลือกตั้งผู้แทน และจะเป็นผู้ที่คำนึงถึงป้องกันไม่ให้มีผู้ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในท้องถิ่นรวมตัวกันทำลายผลประโยชน์ของส่วนรวม

Alexis de Tocqueville ได้แบ่งกลุ่มออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มทางการเมือง (political associations) ได้แก่หน่วยงานหรือสถาบันการปกครองของรัฐบาล
2. กลุ่มทางสังคม (social associations) ได้แก่ พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

Tocqueville เห็นว่ากลุ่มทางการเมืองนั้นมีความสำคัญอย่างมากในการเอื้อให้เกิดกลุ่มทางสังคม และหากรัฐบาลไม่อนุญาตให้มีการตั้งกลุ่มทางสังคมแล้วสังคมนั้น ๆ จะไม่มีความเป็นอารยธรรมแบบประชาธิปไตย เขาคิดว่าในสังคมที่มีความเสมอภาคนั้น คนจะมีการรวมกลุ่มกัน

มากขึ้น เช่น สังคมอเมริกา ซึ่งเป็นสังคมที่มีความเสมอภาค และดำรงอยู่ด้วยความมีเหตุผล ไม่มีการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องในการแข่งขันต่อสู้กับกลุ่มฝ่ายตรงข้าม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่าวัฒนธรรมการรวมกลุ่มของสังคมนั้น เป็นวัฒนธรรมที่มีการพัฒนาแล้ว และเอื้อต่อการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

Tocqueville เป็นนักคิดที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มขึ้น เพราะเห็นว่าเป็นเครื่องหมายของความมีอารยธรรมแบบประชาธิปไตย และรัฐควรสนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นในสังคม อย่างไรก็ตามเขาเห็นว่ารัฐควรที่จะมีอำนาจจำกัดเสรีภาพของกลุ่มต่างๆ ได้บ้างในระดับหนึ่ง เพื่อที่จะป้องกันให้การดำเนินงานของกลุ่มต่างๆ ไม่กระทบหรือเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพความมั่นคงของรัฐ

Arthur Bentley นักคิดแนวกลุ่มผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของการศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม มองภาพการเมืองโดยรวมว่าเป็นการปฏิสัมพันธ์ต่อกันของกลุ่มต่างๆ และนโยบายรัฐก็เป็นผลมาจากการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันของกลุ่มที่ประกอบกันขึ้น และสรุปว่าการเมืองเป็นเรื่องของกลุ่ม เพราะแม้แต่รัฐบาลก็ยังเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งในสังคมด้วยเช่นกัน ปรากฏการณ์ของกลุ่มก็คือ ปรากฏการณ์ทางการเมือง การเข้าใจกิจกรรมของกลุ่มเป็นหัวใจสำคัญของการเข้าใจกิจกรรมทางการเมือง เขามีความเชื่อในความสำคัญของกลุ่มอย่างมากถึงกับกล่าวว่าเราเข้าใจเรื่องของกลุ่มอย่างเพียงพอแล้ว เราจะเข้าใจทุกอย่างถ้าเราสามารถอธิบายเรื่องของกลุ่มได้อย่างสมบูรณ์เมื่อไรก็ตามหมายความว่าเราจะมีศาสตร์ที่สมบูรณ์ ในการศึกษาสังคม เช่นเดียวกับกับการศึกษาสาขาวิชาอื่นๆ นักรัฐศาสตร์แนวกลุ่มในยุคแรกๆ จำนวนมากมีความเชื่อเช่นเดียวกับ Bentley คือเห็นว่าการศึกษาศักดิ์ศรี ความเชื่อ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคลนั้นกระทำไม่ได้ นอกจากว่าจะศึกษาในบริบทของกลุ่ม ไม่ให้ความสำคัญแก่ปัจเจกบุคคลมองว่าพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลเป็นส่วนหนึ่ง หรือได้รับอิทธิพลมาจากกลุ่มที่เขาสังกัดทั้งสิ้น การมองความสำคัญของกลุ่มโดยไม่ให้ความสำคัญแก่ปัจเจกบุคคลเช่นนี้ เรียกว่า เป็นแนวคิดพวกโฮลิสต์ (holist)

David B. Truman เป็นนักรัฐศาสตร์แนวกลุ่มที่ค่อนข้างโดดเด่นอีกคนหนึ่ง ในจำนวนนักรัฐศาสตร์แนวกลุ่มในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งการศึกษาแนวกลุ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปพอสมควร นักรัฐศาสตร์ในยุคนี้ยอมรับข้อจำกัดของการจะอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองมากกว่านักรัฐศาสตร์แนวกลุ่มในยุคแรกๆ กล่าวคือ พวกเขาเห็นว่าพฤติกรรมของกลุ่มมีความสำคัญทางการเมืองจริง แต่ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองได้ทั้งหมดหรือพฤติกรรมของกลุ่มไม่ใช่พฤติกรรมทางการเมืองทั้งหมด และปัจเจกบุคคลมีความสำคัญทางการเมืองเช่นเดียวกับกลุ่ม แต่บทบาทอาจจะเปลี่ยนไปตามกลุ่มที่ตนสังกัดอยู่ ซึ่งอาจจะมีหลายกลุ่มในเวลาเดียวกันก็ได้ แนวคิดที่ให้ความสำคัญแก่ปัจเจกบุคคลนี้เรียกว่าเป็นแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม

Truman เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มว่า รัฐบาลหรือกลุ่มที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และต่อกลุ่มหลากหลายภายนอก และกลุ่มเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย เขาเห็นว่าพื้นฐานของการเกิดกลุ่มนั้น ได้แก่ ทฤษฎีดุลยภาพ และทฤษฎีความไม่มีดุลยภาพ กล่าวคือ การรวมกลุ่มนั้นผู้เข้าร่วมจะมีรูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่คงทน ถาวร และดำเนินไปได้อย่างปกติ แต่เมื่อเกิดมีวิกฤตการณ์หรือสิ่งรบกวนบางอย่างมากระทบทำให้กลุ่มต้องแตกแยก ก็จะทำให้ภาวะไร้ดุลยภาพและวิธีการแก้ไขให้กลับคืนสู่ภาวะสมดุลจะต้องกระทำอย่างเร่งด่วน หากสิ่งที่มากระทบไม่รุนแรงนัก ก็อาจแก้ปัญหาที่ประเด็นนั้นๆ แต่หากสิ่งที่มากระทบมีความรุนแรงก็อาจจะต้องเปลี่ยนทั้งระบบ ดังนั้นการเกิดกลุ่มในทัศนะของ Truman จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์กันอย่างมั่นคง ถาวรมีแบบแผนชัดเจน และคงอยู่ได้ด้วยควมมีดุลยภาพของกลุ่ม (ไมตรี, 2531 : หน้า 51-83) อย่างไรก็ตาม เมื่อมีสิ่งมารบกวนกลุ่มผู้นำกลุ่ม (group leader) จะเป็นบุคคลสำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดความสมดุลของกลุ่มขึ้นอีกครั้ง และพฤติกรรมของสมาชิกเองก็มีผลต่อการดำรงอยู่ของกลุ่มได้

Truman กล่าวถึงแนวคิดเรื่องอำนาจว่าเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกลุ่มมาก และแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับกลุ่มได้ 2 แบบ คือ (Truman, 1971 : p. 505)

1. กลุ่มแสดงอำนาจเหนือสมาชิก คือ การที่สมาชิกเข้าร่วมกลุ่มนั้น สมาชิกจะต้องยอมรับทัศนคติ ค่านิยม แบบแผนของกลุ่มที่มีอยู่แล้วด้วย
2. ถ้ากลุ่มกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ก็จะสามารถแสดงอำนาจอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่นๆ ได้ เมื่อมีการใช้อำนาจและอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่นๆ ในสังคม

Truman เห็นว่าการศึกษากลุ่มเป็นการศึกษาที่แยกแวกจากการการศึกษาแนวสถาบัน และกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นทางการ (formalism) ซึ่งไม่ช่วยให้เห็นพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นพลวัตร แต่เขาก็ได้เตือนผู้ที่จะใช้แนวกลุ่มในการศึกษาการเมืองว่า จะต้องไม่มองว่ากลุ่มเท่านั้น ที่เป็นผู้ผูกขาด ริเริ่มนโยบายหรือกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งจะเป็นการมองข้ามความสำคัญของรัฐบาลไป จะต้องยอมรับว่าสถาบันและองค์กรต่างๆ ของรัฐบาลก็เป็นผู้ริเริ่มนโยบายกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญเช่นเดียวกัน การมองการเมืองเพียงแค่วิวทัศน์เท่านั้น และการนำเอาแนวกลุ่มไปศึกษาระบบการเมืองที่แตกต่างกันโดยเฉพาะในระบบการเมืองที่เน้นอำนาจนิยมซึ่งบทบาทของสถาบัน สภาผู้แทนการเลือกตั้ง และมติมหาชนมีจำกัด จะต้องมีการดัดแปลงแนวกลุ่มให้มีความเหมาะสมกับระบบการเมืองที่ศึกษาก่อน จึงจะใช้ประโยชน์จากการศึกษากลุ่มได้อย่างเต็มที่ และประการสุดท้ายที่สำคัญก็คือ จะต้องไม่มีกิจกรรมของกลุ่ม ความขัดแย้งของกลุ่มต่างๆ ว่าเป็นสิ่งที่ชี้ว่าระบบการเมืองกำลังประสบปัญหาการแตกแยกทางการเมือง หรือกลุ่มกำลังคุกคามระบบการเมือง (มนตรี, 2527 : หน้า 504-505)

E. Schattschneider เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มว่ากลุ่มอิทธิพลนั้น เป็นระบบที่มี ขอบข่ายค่อนข้างคับแคบ ผู้มีส่วนร่วมจริงๆ มีเป็นจำนวนน้อยและมักจะเป็นพวกชนชั้นสูงหรือ ชนชั้นนำในสังคมนั้นๆ และพวกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ได้รับการศึกษา และมีสถานภาพทาง สังคมสูงเท่านั้น ความคิดของ Schattschneider นี้มีผู้เห็นด้วยจำนวนมาก ทั้งนักคิดแนวทาง ศึกษาแบบมาร์กซิสม์และแนวทางศึกษาเรื่องชนชั้นนำ

Theodore Lowi ผู้เขียน *The End of Liberalism* วิจารณ์อุดมการณ์ที่มองกลุ่มผลประโยชน์ชนโนแ่งดี และมีความชอบธรรมหรือที่เรียกว่าลัทธิเสรีนิยมกลุ่มผลประโยชน์ (interest group liberalism) ว่ามีข้อบกพร่องหลายประการ (Lowi, 1969 : p. 287) ได้แก่

1. ทำให้เกิดความสับสนของความคาดหวังที่มีต่อสถาบันประชาธิปไตยและเกิดผลเสีย ต่อระบบประชาธิปไตย
2. ทำให้รัฐบาลสูญเสียอำนาจและไม่สามารถวางแผนดำเนินงานได้อย่างอิสระ
3. ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียความชอบธรรมทางศีลธรรมไป โดยการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับ กระบวนการกำหนดนโยบาย ตรากฎหมาย และความยุติธรรมของสังคม
4. ทำให้สถาบันประชาธิปไตยต้องอ่อนแอโดยการเสนอการต่อรองแบบไม่เป็นทางการ ให้แก่กระบวนการที่เป็นทางการอยู่แล้ว

Lowi เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นแนวคิดที่เป็นอันตรายต่อการปก ครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถวางแผนการดำเนินงาน ได้อย่างอิสระ สถาบันรัฐบาลอ่อนแอเพราะสังคมหันไปเน้นการต่อรองแบบไม่เป็นทางการมาก เกินไป

Mancur Olson เสนอทฤษฎีกิจกรรมร่วมในหนังสือเรื่อง *Logic of Collective Action* ว่า ปกติแล้วมนุษย์จะไม่เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ เพราะค่าใช้จ่ายของการ เข้าร่วมเป็นสมาชิกนั้นไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ แต่จะเข้าร่วมในกิจกรรมร่วมก็ต่อเมื่อได้ รับผลประโยชน์พิเศษเป็นการเฉพาะหรือถูกบังคับให้เข้าร่วม หรือเมื่อกลุ่มมีขนาดเล็กพอที่จะทำ ให้ตนเห็นว่าตนมีความสำเร็จของกลุ่มเท่านั้น แต่จะไม่เข้าร่วมเมื่อเขาเห็นว่าสิ่งที่เขาจะได้รับ จากการเข้าร่วมกลุ่มนั้น เป็นเพียงเป้าหมายของกลุ่มเพียงประการเดียว

Terry M. Moe วิจารณ์ทฤษฎีกิจกรรมร่วมของ Olson ว่าเป็นทฤษฎีที่มีขอบเขตจำกัด เพราะสามารถใช้อธิบายได้เฉพาะกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่สามารถใช้ได้กับ กลุ่มอุดมการณ์ หรือกลุ่มทางศาสนาได้ทั้งนี้เนื่องจาก Olson มีสมมุติฐานว่าปัจเจกบุคคลมีการ คิดถึงเฉพาะผลประโยชน์ส่วนตัวในทางเศรษฐกิจเท่านั้น นอกจากนี้ Moe ยังเห็นว่าทฤษฎีของ Olson เป็นเพียงแนวคิดที่กล่าวถึงเฉพาะเรื่องการก่อตั้งของกลุ่มเป็นองค์กรที่เป็นทางการ

formal organization) เท่านั้น แต่ยังไม่ได้กล่าวถึงโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานของกลุ่มเลย Moe จึงเสนอแนวคิดเพื่อเสริมทฤษฎีของ Olson 3 ประการด้วยกัน คือ

1. การตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มของปัจเจกบุคคล ตามทฤษฎีของ Olson กล่าวว่า มนุษย์จะเข้าร่วมกับองค์การโดยมีสมมติฐานว่า

1.1 การได้รับข่าวสารที่สมบูรณ์ เพราะคนแต่ละคนจะมีเหตุผลได้รับแรงจูงใจจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และแต่ละคนมีการตัดสินใจที่เป็นอิสระ

1.2 ผลประโยชน์ร่วมขององค์การนั้นจะต้องแบ่งปันกันได้อย่างไม่มีสิ้นสุด

1.3 ต้นทุนของการจัดหาผลประโยชน์ร่วมกันลดลง

1.4 ผลประโยชน์ในการได้รับสินค้านั้นเป็นไปในทางบวกไม่สามารถแบ่งปันกันได้อย่างเท่าเทียมและตลอดไป สมาชิกแต่ละคนจะต้องแข่งขันตอรองกันเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนต้องการ และการจะได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่เลือกสรร (selective incentive) ซึ่งไม่ใช่เป้าหมายหรือผลประโยชน์โดยรวมของกลุ่มนั้น สมาชิกยังต้องจ่ายอะไรบางอย่างไปด้วย เช่น ต้องเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการ หรือจ่ายเงินช่วยเหลือการดำเนินงานให้แก่กลุ่มด้วย

การที่ปัจเจกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกขององค์การนั้น ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว แต่อาจเกิดจากเหตุผลอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ค่านิยม อำนาจ สถานภาพ การยอมรับ ความรู้สึกมั่นคง และปลอดภัย ฯลฯ และอาจไม่ใช่เป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเสียทั้งหมด เพราะปัจเจกบุคคลแต่ละบุคคลย่อมมีเหตุผลส่วนตัวด้วยกันทั้งสิ้น แต่ความมีเหตุผลอาจช่วยในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเท่านั้นเอง นอกจากนี้ แรงจูงใจในการเลือกสรรยังเป็นเครื่องจูงใจโดยตรงของปัจเจกบุคคลในการเข้าร่วมกลุ่ม แต่ไม่ใช่สิ่งเดียวดังที่ Olson เข้าใจ และสำหรับบางกลุ่มแล้วอาจจะไม่มีคุณค่าในการจูงใจให้ปัจเจกบุคคลเข้าร่วมกลุ่มเลยเพราะกลุ่มนั้น อาจให้ความสำคัญที่ผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

2. การก่อตั้งและการดำรงอยู่ของกลุ่ม (the organization formation and maintenance) ไม่ให้ความสำคัญต่อผู้นำองค์การที่เขาเรียกว่า ผู้ประกอบการทางการเมือง (political entrepreneur) ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่หาสมาชิกของกลุ่มโดยอาจเสนอแรงจูงใจในการเลือกสรร (selective incentive) หรือประโยชน์ร่วม ให้แก่สมาชิกและเป็นผู้ดำเนินการทางการเมืองของกลุ่ม เป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมเครื่องมือของกลุ่มเพื่อให้องค์กรอยู่ได้เช่นการติดต่อสื่อสาร เป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิก

3. การเมืองภายในองค์การ (the internal politics) ได้แก่การเมืองภายในกลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อจะตอรองกับผู้นำองค์การให้ตอบสนองข้อเรียกร้องของสมาชิก และการเกิดการแข่งขันของสมาชิกของกลุ่มย่อย (subgroup member) หรือผู้นำกลุ่มย่อย (sub group leader) ภายในได้ องค์การใหญ่

โดยสรุป Moe ได้พัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์มาจากทฤษฎีของ Olson แต่เสริมให้เห็นชัดขึ้นในด้านพฤติกรรมขององค์การและธรรมชาติของปัจเจกบุคคลในกลุ่ม ซึ่งเขาเห็นว่าช่วยให้สามารถเรียนรู้และศึกษากลุ่มได้รอบด้านมากขึ้น

Robert H. Salisbury เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์โดยใช้ทฤษฎีแลกเปลี่ยน (the exchange theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงผลประโยชน์ร่วมที่อาจจะอยู่ระหว่างสมาชิกของกลุ่มและผู้นำ หมายความว่ากลุ่มเกิดขึ้นได้เพราะมีผู้ก่อตั้ง (organizer of entrepreneur) ที่ชักชวนให้บุคคลอื่นๆ คณะบุคคลเข้ามาร่วมกลุ่มโดยมีผลประโยชน์เป็นแรงจูงใจ และผลประโยชน์นี้แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. ผลประโยชน์หรือแรงจูงใจทางวัตถุ (material) เช่น เงินงาน สวัสดิการ
2. ผลประโยชน์ทางด้านอารมณ์ ความรู้สึกใกล้ชิดเหนียวแน่น (solidarity) เช่น การเรียนรู้และมิตรภาพที่ได้จากการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่ม
3. ผลประโยชน์ทางการมีจุดหมาย (purposive) เช่น ความรู้สึกพึงพอใจทางด้านอุดมการณ์หรือวัตถุ ส่วนกลุ่มที่เน้นจุดหมายอย่างเดียวมักจะไม่ค่อยถาวร เพราะไม่มีแรงจูงใจทางผลประโยชน์ที่จับต้องได้ให้แก่สมาชิกทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของ Salisbury แสดงให้เห็นการได้เปรียบของกลุ่มธุรกิจของแรงงาน ซึ่งเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ และชี้ให้เห็นความเสียเปรียบหรือความอ่อนแอด้านอุดมการณ์หรือกลุ่มที่ต่อสู้เพื่อประโยชน์สาธารณะทั้งหลาย

จากแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มที่นำมาเสนอข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า กลุ่มไม่ได้หมายถึงเฉพาะการรวมตัวของปัจเจกบุคคลอย่างเดียว แต่เป็นการรวมตัวกันของปัจเจกบุคคล เพื่อกระทำการกิจกรรมประการใดประการหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่มีความต้องการสอดคล้องกัน กลุ่ม ในความหมายนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ

1. สมาชิกของกลุ่มมีปฏิริยาตอบโต้ซึ่งกันและกันบ่อยครั้ง (interaction) เพียงพอที่จะเป็นแบบแผนและนำมาซึ่งกิจกรรมที่แน่นอน เป้าหมายที่ชัดเจนของกลุ่ม
2. กลุ่มจะต้องมีสิ่งที่เรียกว่า ผลประโยชน์ซึ่งถือว่าเป็นทัศนะร่วมของสมาชิกของกลุ่ม (share attitude) ที่เกี่ยวกับการเรียกร้องของกลุ่มที่มีต่อกลุ่มอื่นๆ รวมทั้งรัฐบาล
3. กลุ่มจะต้องมีกิจกรรม (activity) อย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
4. กลุ่มจะต้องมีการจัดองค์กร (organization) เช่นมีการเลือกผู้นำกลุ่ม คณะกรรมการบริหารงานของกลุ่ม กฎเกณฑ์กติกาการคัดเลือกผู้นำ การรับสมาชิก

นอกเหนือจากลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้น กลุ่มจะต้องดำเนินการเรียกร้องให้กลุ่มอื่นๆ รัฐบาล ปฏิบัติตามความประสงค์ของกลุ่มด้วย โดยมักจะเรียกร้องต่อรองกับรัฐบาลมากขึ้น เพราะเมื่อรัฐบาลขยายหน่วยงานเข้าไปควบคุม ดูแลในทุกกิจกรรมของภาคเอกชน จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้สำหรับกลุ่มที่จะต้องเรียกร้องต่อรองรัฐบาล หรือหน่วยงาน

ของรัฐบาลโดยตรงเพื่อป้องกันและเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มในอีกด้านหนึ่งหากเราจะมองในแง่ของการเรียกร้องต่อระบบการเมืองตามทฤษฎีของ David Easton อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มที่เสียเปรียบจะพยายามที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่กลุ่มจะได้รับการกระจายทรัพยากรผลประโยชน์ใหม่ให้ยุติธรรมมากขึ้น ส่วนกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์มากอยู่แล้วก็จะพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มไว้ให้มากที่สุด ไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแบ่งสรรทรัพยากรกันใหม่ ลักษณะเช่นนี้จะนำไปสู่การตอรอง การเรียกร้องต่อระบบการเมืองให้มีการจัดสรรทรัพยากรในสังคมกันใหม่ จึงกล่าวได้ว่าการเมืองเป็นเรื่องของการตอรองเพื่อผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีอยู่หลากหลายในสังคมหรือในระบบการเมืองอย่างแท้จริง

ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์

ในกระบวนการทางการเมือง จุดเริ่มต้นแรกสุดได้แก่การที่ประชาชนแสดงออกหรือเรียกร้องต่อผู้นำหรือรัฐบาลเพื่อให้ตนได้รับในสิ่งที่ตนพึงพอใจตามความต้องการ แต่เนื่องจากประชาชนมีเป็นจำนวนมาก การแสดงออก การเรียกร้อง จึงไม่สามารถกระทำได้อย่างเป็นระเบียบแบบแผนต่อมาในภายหลังประชาชน

S. E. Finer อธิบายว่ากลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงกลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐและเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ การบริหารงานของรัฐบาล (Finer, 1958 : p.237) Graham Wpton กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์กรทุกองค์กรที่แสวงหาอิทธิพลหรือนโยบายสาธารณะ (public policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ (นันทนา, 2533 : หน้า 24)

Austin Ranney กล่าวว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง คือกลุ่มหรือองค์กรใดๆ ไม่ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรหรือไม่ ซึ่งใช้การผลักดันไปสู่เป้าหมายด้วยกิจกรรมทางการเมือง โดยการที่จะได้มาซึ่งนโยบายของรัฐบาลที่จะสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่ม หรือชัดเจนว่ามีให้กลุ่มตรงข้ามได้รับผลประโยชน์ (Finer, 1958 : pp.11-14)

ไมตรี อินทสุต ให้นิยามกลุ่มผลประโยชน์ว่าเป็นกลุ่มที่น่าจะมีผลประโยชน์ในตัวของกลุ่มเองอยู่แล้ว และแต่ละกลุ่มต่างก็มีผลประโยชน์และความพึงพอใจในระบบการเมืองที่เป็นอยู่ กลุ่มผลประโยชน์มักจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้าร่วมกับรัฐบาล เช่น สมาคมการค้า สภาอุตสาหกรรม (ไมตรี, 2521 : หน้า 81-83)

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มพลเมืองที่มารวมตัวกันด้วยความสมัครใจเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เกิดผลต่อนโยบายของรัฐ เช่น

เปลี่ยนแปลง ล้มเลิก หรือดำรงรักษาไว้ซึ่งนโยบายอันเป็นประโยชน์แก่กลุ่มไว้ (สัญญา, 2525 : หน้า 88)

มนตรี เจนวิทย์การ เสนอว่า กลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มของบุคคลอาชีพต่างๆ และมีเป้าหมายในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม คือเพื่อดำเนินการรักษา หรือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือเพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางของกลุ่มโดยผ่านทางสถาบันทางการเมืองและทางราชการ พยายามมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจหรือการวางนโยบายของสถาบันรัฐ (มนตรี, 2527 : หน้า 514)

แสวง รัตนมงคลมาศ สรุปว่า กลุ่มผลประโยชน์คือการรวมตัวกันของบุคคลหรือปัจเจกบุคคลเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายบางอย่างร่วมกันโดยมีพฤติกรรมที่มุ่งใช้อิทธิพลต่อนโยบายหรือการบริหารงานของรัฐบาล (แสวง, 2528 : หน้า 711)

โดยสรุปแล้ว กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มของผู้ร่วมทัศนคติที่ทำการเรียกร้องข้อเสนอทางการเมือง (political interest group) และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทหรือกิจกรรมทางการเมือง ก็จะถูกเรียกว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองหรือกลุ่มอิทธิพล (pressure group) ซึ่งจะได้ขยายความในส่วนต่อไป ดังนั้นคำว่า กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลจึงมักจะมีการใช้ควบคู่กันไป เพราะกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์นั้นโดยปกติแล้วจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ก็ต่อเมื่อต้องเรียกร้องต่อรัฐบาลให้กำหนดนโยบายที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์จึงอาจจะกลายสภาพเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ง่ายมาก เพราะฉะนั้นคำว่ากลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลจึงไม่สามารถแยกกันโดยชัดเจน โดยกลุ่มอิทธิพล (pressure group) นั้น คำนิยามที่ชัดเจนที่สุดนิยามหนึ่งสำหรับกลุ่มอิทธิพล ปรากฏในหนังสือ International Encyclopedia of The Social Science กล่าวว่า กลุ่มอิทธิพลคือกลุ่มผลประโยชน์หลายๆ กลุ่มที่มารวมตัวกันโดยให้ความหมายว่าเป็นการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่าง ๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์โดยทั่วไปหรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และภายใต้การเข้าร่วมกลุ่มนี้ก็เพื่อให้มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968 : p.486)

N. C. Hunt อธิบายว่ากลุ่มอิทธิพลคือองค์กรใดๆ ก็ตามที่แสวงหาอิทธิพลต่อนโยบายทางการเมืองโดยปราศจากความพึงพอใจที่จะรับผิดชอบต่อรัฐบาล (Hunt : p.114)

Maurice Duverge เห็นว่ากลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงต่อการแสวงหาอำนาจทางการเมือง แม้จะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจแต่ก็จะพยายามอยู่นอกศูนย์อำนาจเสมอ พยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย ตามที่กลุ่มต้องการสนับสนุนบุคคลตามที่กลุ่มเห็นว่า จะเอื้ออำนวยประโยชน์แก่กลุ่ม หากว่าได้เข้าไปอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจรัฐในการกำหนดนโยบาย เข้าไปอยู่ในศูนย์อำนาจ แต่จะไม่พยายามเสนอคนของกลุ่มเข้าไปใช้อำนาจหรืออยู่ใน

ศูนย์อำนาจ แต่จะไม่พยายามเสนอคนของกลุ่มเข้าไปใช้อำนาจหรืออยู่ในศูนย์อำนาจอย่างเป็นทางการ (Duverger, 1972 : pp.101-102)

Duverger กล่าวว่ากลุ่มอิทธิพลไม่ใช่องค์การทางการเมือง กิจกรรมผลักดันทางการเมืองไม่ใช่กิจกรรมที่สำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์การใดๆ แม้ว่าจะอยู่ห่างไกลจากการเมือง แต่ก็สามารถทำงานเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ในบางกรณีหรือบางโอกาส

สมพงษ์ ชูมาก อธิบายว่า กลุ่มอิทธิพลหมายถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มเกษตรกร กลุ่มข้าราชการ กลุ่มทหาร และสมาคมขบวนการต่างๆ รวมไปถึงหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนทุกแขนง กลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะมีบทบาทอย่างมากในการบีบบังคับโน้มน้าวใจรัฐบาล สภานิติบัญญัติ ในการกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายต่างๆ ส่วนจะมีบทบาทมากหรือน้อยอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับเวลาโอกาส ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ของประเทศชาติในขณะนั้น (สมพงษ์, 2517 : หน้า18)

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ กล่าวว่า กลุ่มอิทธิพลคือ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอุดมการณ์หรือเป้าหมายที่เด่นชัด และพยายามบรรลุเป้าหมายนั้นด้วยวิธีการที่เป็นระเบียบแบบแผน เช่น ใช้วิธีลอบบี กลุ่มอิทธิพลมีความแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไปในด้านการรวมตัวที่เหนียวแน่นและมีกิจกรรมที่เด่นชัดกว่า (สัญญา, 2525 : หน้า 89)

แสวง รัตนมงคลมาศ ได้พิจารณาแยกองค์ประกอบที่สำคัญของกลุ่มอิทธิพลเป็น 3 ประการด้วยกัน คือ (แสวง, 2514 : หน้า 89)

1. เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลต่างๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมกลุ่มที่เกิดจากการถูกบังคับหรือถูกภาวะครอบงำบางประการจึงต้องรวมกลุ่มกัน
2. โดยเจตนาของการรวมกลุ่มก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการป้องกันรักษาผลประโยชน์ของตนโดยมิใช่เป็นการรวมกลุ่ม เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มแต่อย่างใด
3. เจตนาของการรวมกลุ่มยังพาดพิงไปถึงเรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างๆ ของรัฐอันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

จากนิยามที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่ากลุ่มอิทธิพล หมายถึง กลุ่มหรือองค์การหรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์หรือแนวคิดทัศนคติอย่างกว้างๆ ทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ ใดๆอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเข้ามารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจและมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนไว้ และต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยทางอ้อม เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของตน

หากพิจารณาเปรียบเทียบความหมายระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล จะพบว่ากลุ่มทั้งสองนี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันอย่างมาก กล่าวคือ มีจุดมุ่งหมายสำคัญของกลุ่มเช่นเดียวกัน คือการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไปของสังคมซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือผลประโยชน์โดยตรงของกลุ่ม และภายใต้การเข้าร่วมกลุ่มเพราะต้องการมีอิทธิพลเหนือกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล แต่ขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะปกครองบริหารประเทศชาติโดยตรง จะมีข้อแตกต่างกันในเรื่องที่กลุ่มอิทธิพลนั้นนอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมอีกด้วย และมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรองกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคมรวมทั้งรัฐบาลตั้งนั้นกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มก็อาจจะเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ เพื่อที่จะทำให้บทบาททางการเมืองของกลุ่มมีความชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ากลุ่มอิทธิพลทุกกลุ่มจะต้องเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพราะกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม ไม่มีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของกลุ่มมาเกี่ยวข้องด้วยเลย เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น

คำว่า กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ จึงเป็นคำที่สามารถใช้แทนกันได้ในการวิเคราะห์บทบาทการเมือง เพราะลักษณะโดยทั่วไปของกลุ่ม 2 ประเภทนี้แทบจะไม่แตกต่างกันเลยทั้งในด้านการเกิด โครงสร้าง วัตถุประสงค์ของกลุ่ม

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

การจัดประเภทของกลุ่มผลประโยชน์มีอยู่มากมายหลายแบบด้วยกันตามแนวคิดของนักวิชาการท่านต่างๆ แต่แนวการแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในการศึกษาวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองก็คือ แนวการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่เสนอโดย Gabriel Almond และ Bingham Powell Jr. ในหนังสือ *Comparative Politics : A Development Approach* โดยแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท คือ (Almond and Powell, 1966 : p. 7)

1. กลุ่มผลประโยชน์ในสถาบัน (institutional groups) เป็นกลุ่มที่พบได้ในองค์การหน่วยงานของรัฐบาล เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติกองทัพ กระทรวง ทบวง กรม องค์การทางศาสนา กลุ่มเหล่านี้จะเป็นกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานอาชีพซึ่งมีหน้าที่อื่นๆ ทำนอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์แต่กลุ่มเหล่านี้ในบางครั้งก็อาจจะแสดงออกซึ่งความต้องการและเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่นๆ ในสังคมได้ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ ในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนา จะมีอิทธิพลสูงมากในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เพราะมีฐานขององค์การในระบบรองรับอยู่ ประกอบกับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นๆ มีจำนวนน้อยและไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีอิทธิพลมากพอ นอกจากนี้กลุ่มเหล่านี้ ยังเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง การ

บริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย สามารถทำตัวเป็นผู้แทนของผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ได้โดยมีความชอบธรรมในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งเป็นสมาคม (associational groups) เป็นกลุ่มที่มีลักษณะสำคัญตรงที่มีโครงสร้างขององค์การเฉพาะเพื่อการดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมการค้าต่างๆ ลักษณะพิเศษของกลุ่มที่จัดตั้งเป็นสมาคมก็คือ สามารถทำตนเป็นผู้แทนอย่างชัดเจนของสมาชิกของกลุ่มได้ มีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำ มีกฎ กติกา ระเบียบในการดำเนินงานการถกเถียงปัญหาการเสนอนโยบายและข้อเรียกร้อง กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ เป็นกลุ่มที่ได้รับการยอมรับสูงในประเทศตะวันตก จนเป็นแหล่งที่มาของนโยบายรัฐได้ ในหลายประเทศ เช่น ประเทศไทยการจัดตั้งกลุ่มในรูปของสมาคมได้รับการรับรองทางกฎหมาย และบางสมาคมได้รับการมอบหมายอย่างเป็นทางการให้ดูแลสมาชิกและเสนอนโยบาย ตลอดจนมีผู้แทนอยู่ในคณะกรรมการบางคณะของรัฐบาลด้วย กลุ่มแบบสมาคมจะได้รับการยอมรับในการดำเนินงานว่ามีความถูกต้องชอบธรรมมากกว่ากลุ่มประเภทอื่นๆ

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีได้อยู่ในรูปของสมาคม (non associational groups) ได้แก่ กลุ่มเครือญาติ เชื้อชาติ ภูมิภาค ศาสนา และกลุ่มชุมชนที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการและไม่มีวาระที่แน่นอน โดยผ่านบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม ลักษณะพิเศษของกลุ่มประเภทนี้ก็คือ การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ที่มีลักษณะที่แอบแฝงอยู่ในตัว และไม่เป็นการ บางครั้งถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม (traditional groups) กลุ่มพวกนี้ได้แก่กลุ่มชุมชน กลุ่มศาสนา กลุ่มวรรณกรรมในอินเดีย กลุ่มภาษา กลุ่มอุดมการณ์ กลุ่มประเภทนี้จะรับเฉพาะสมาชิกที่มีลักษณะเดียวกับสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มเท่านั้น

4. กลุ่มรวมตัวกันชั่วคราว (anomic groups) กลุ่มประเภทนี้มีมากในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มประเภทนี้จะรวมตัวกันเฉพาะเวลาที่มีปัญหากระทบผลประโยชน์ของตนเท่านั้น และจะสลายตัวไปอย่างรวดเร็วเมื่อปัญหานั้นหมดไป เช่นกลุ่มประท้วง กลุ่มจลาจล กลุ่มประเภทนี้ส่วนมากจะเป็นกลุ่มของประชาชนที่ด้อยการศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ไม่มีองค์การของตนเองที่จะเป็นผู้แทนได้ มักมีการใช้กำลังรุนแรงและวิธีการนอกเหนือกฎหมาย เช่น การชุมนุมประท้วง การเดินขบวนการทำร้ายตนเอง การทำลายทรัพย์สินราชการ กลุ่มประเภทนี้จะใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผลและบีบบังคับให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายตามที่ตนต้องการ ด้วยวิธีการประท้วงเป็นสำคัญ

แนวการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็น 4 ประเภท ของ Almond Powell นี้ เป็นการแบ่งกลุ่มที่ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า กลุ่มที่ทำหน้าที่ทำให้ผลประโยชน์ ปราบกฏขัด และเป็นตัวแทนของคนในรูปแบบต่างๆ นั้น มีอยู่ทั้งในตัวของระบบการเมืองการบริหารเองและในสังคม กลุ่มเหล่านี้มีหน้า

ที่ป้อนข้อเรียกร้องหรือให้การสนับสนุนผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มจึงมีหน้าที่ซึ่งเรียกว่าหน้าที่ปัจจัยนำเข้า (input functions) ของระบบการเมือง

Robert H. Salisbury เสนอแนวการแบ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็น 3 ประเภท ตามเป้าหมายการดำเนินงาน ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากแรงจูงใจทางด้านวัตถุ (material)
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากแรงจูงใจทางด้านความรู้สึกใกล้ชิดและอารมณ (solidarity)
3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากแรงจูงใจทางด้านจุดมุ่งหมายร่วมกัน (purposive) หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความหมายและเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านอุดมการณ์

สมพงษ์ ชูมาก แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ตามอุดมการณ์เป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง หมายถึง กลุ่มที่มีอุดมการณ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและการใช้อำนาจได้แก่ พรรคการเมืองและกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ เช่น สมาคมที่มีจุดหมายเพื่อผลประโยชน์สาธารณะต่างๆ
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอุดมการณ์อื่นๆ ที่มิใช่การเมือง คือ กลุ่มที่มีอุดมการณ์ที่มีได้มีลักษณะเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจโดยตรง เช่น อุดมการณ์ทางศาสนาทางปรัชญา ซึ่งอุดมการณ์เหล่านี้ก็มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นอุดมการณ์พื้นฐานของกลุ่มบางกลุ่ม และมักจะถูกนำไปใช้ทางการเมืองอยู่เสมอ

หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง

ดังกล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า กลุ่มผลประโยชน์จะกลายสถานภาพเป็นกลุ่มทางการเมืองได้ก็ต่อเมื่อพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือนโยบาย และการกระทำของรัฐโดยผ่านกระบวนการทางการเมืองกลุ่มจะดำเนินการทางการเมืองเมื่อผู้นำของกลุ่ม หรือสมาชิกเห็นว่านโยบายหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐ มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ หรืออุดมการณ์ของกลุ่ม การเกิดขึ้นของกลุ่มนั้นโดยพื้นฐานก็เพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ของกลุ่ม เพราะเหตุว่าหากปล่อยให้แต่ละคนทำการเรียกร้องโดยลำพังนั้น นอกจากจะไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลแล้ว ยังทำให้การเรียกร้องไม่มีระเบียบแบบแผน ก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคมขึ้นได้

ดังนั้นถ้าจะให้ผลประโยชน์ ความต้องการของแต่ละบุคคลแสดงออกมาชัดเจนก็ต้องมีการรวมกลุ่มกัน เพื่อให้ความต้องการนั้นชัดเจนขึ้น และเป็นภาพรวมที่มีความสำคัญ เพราะฉะนั้นหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ก็คือ ทำให้ผลประโยชน์ของกลุ่มแสดงออกมาอย่างชัดเจนยิ่ง

ขึ้น ในด้านระบบการเมืองนั้นผลประโยชน์ของกลุ่มที่แสดงออกอย่างชัดเจนนี้จะเป็นข้อมูลที่ป้อนเข้าไปในระบบการเมืองที่จะเปลี่ยนเป็นนโยบายต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หน้าที่ของกลุ่มมิได้สิ้นสุดลงแค่การป้อนข้อมูลเกี่ยวกับการเรียกร้อง การสนับสนุนของกลุ่มที่มีต่อระบบการเมืองเท่านั้น แต่กลุ่มอาจจะพยายามเข้าไปมีบทบาทในเกือบทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่าที่โอกาส และสถานการณ์ทางการเมืองจะเปิดให้

มนตรี เจนวิทย์การ กล่าวถึงหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมืองว่ามี 9 ประการ ด้วยกัน (มนตรี, 2528 : หน้า 547-548)

1. กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างกลุ่มในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น สำหรับประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มจะทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี ทำให้ผู้บริหารทราบเข้าใจ และสนใจต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นกว่าการที่กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีหน้าที่ และบทบาททางการเมือง

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่มีโอกาสทำหน้าที่ทางการเมืองได้อย่างเต็มที่จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น ๆ หรือกระบวนการกำหนดนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายจะได้รับการพิจารณาเอาใจใส่จากรัฐบาลอย่างเสมอภาคกัน

3. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูล ซึ่งมีคุณค่าต่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหา หรือนโยบายที่สำคัญ และข้อมูลเหล่านี้ยังเป็นสิ่งที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับรู้ความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมืองด้วย กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะพยายามใช้ข้อมูล และสถิติชี้แจงให้นักการเมือง ผู้บริหาร และประชาชนคล้อยตามเหตุผลที่เป็นจุดยืนของกลุ่ม

4. สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชน ในการนำความต้องการ ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของกลุ่มไปสู่ผู้กำหนดนโยบาย เพราะฉะนั้นกลุ่มที่มีการจัดองค์การอย่างเป็นระเบียบ มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงย่อมได้เปรียบกว่ากลุ่มที่มีการจัดองค์การไม่ดีพอ

5. ในช่วงระยะเวลาระหว่างการเลือกตั้งครั้งหนึ่งกับครั้งต่อไป อาจเกิดช่องว่างที่พรรคการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่ หรือไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถทำหน้าที่แทนพรรคการเมืองในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มที่ต้องการเรียกร้องต่อรัฐบาลได้ และในกรณีที่พรรคการเมืองมีความอ่อนแอ กลุ่มผลประโยชน์อาจจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีกว่า

6. สำหรับประเทศที่สหพันธ์บัญญัติมีความสำคัญ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เหมือนสหพันธ์บัญญัติด้วย ในการที่จะนำความรู้ ความชำนาญของกลุ่มเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการพิจารณาปัญหาต่างๆ ที่เข้าสู่สภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการชุดต่างๆ ของสภา กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของสมาชิกสหพันธ์บัญญัติที่กลุ่มได้ช่วยเหลือทางด้านการเงิน และในการรณรงค์เลือกตั้งด้านอื่นๆ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะนี้ปรากฏชัดเจนมากในสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา

7. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ควบคุม ป้องกันไม่ให้อำนาจมีอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ จะเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ที่กระทบผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งรัฐได้ขยายบทบาท และหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ และสังคมในรูปของรัฐสวัสดิการ

8. กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งจะช่วยให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองมิให้ถูกกลืนโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากตัวเอง หรือมาจากระบบเศรษฐกิจ สังคม

9. ในด้านการพัฒนาการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะช่วยให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองมากขึ้น ทำให้นำไปสู่การพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมที่สมบูรณ์มากขึ้น

แสวง รัตนมงคลมาศ อธิบายถึงหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ว่า กลุ่มผลประโยชน์เป็นสถาบันที่มีความสำคัญในกระบวนการทางการเมืองเช่นเดียวกับสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ และมีหน้าที่ในการป้องกันนโยบาย คือ การพยายามใช้อิทธิพลของกลุ่มผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่ม ทั้งนี้เพราะกลุ่มผลประโยชน์เป็นตัวแทนที่เชื่อมประสานผลประโยชน์ของบรรดาสมาชิกกับค่านิยมของสังคม จึงเป็นหน่วยที่สะท้อนความต้องการของสังคมได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ยิ่งกว่าหน่วยอื่น ๆ ในสังคม วิธีการป้องกันข้อมูลของกลุ่มผลประโยชน์อาจทำได้หลายวิธี เช่น การให้ข้อมูล ข่าวสาร ประกอบการตัดสินใจแก่รัฐบาล เมื่อต้องตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายที่อาจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มประชาชนไปให้รัฐบาลทราบ และเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองการปกครองและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมด้วย (แสวง, 2524 : หน้า 718-719)

การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์

ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น กลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการที่ใช้อยู่หลายประการด้วยกัน และวิธีการหนึ่งที่ได้ยินอยู่เสมอก็คือ การล็อบบี้ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐ

อเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ในทุกระบบการเมืองต่างต้องการที่จะใช้วิธีนี้ คือ ส่งผู้แทนของกลุ่มเข้าไปเจรจาต่อรองกับผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยตรง เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายเป็นไปตามแนวทางที่กลุ่มต้องการมากที่สุด การล็อบบี้ เป็นวิธีการที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดวิธีการหนึ่ง ในการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะผู้แทนของกลุ่มสามารถเข้าถึงตัว และให้ข้อมูลข่าวสารโน้มน้าวใจผู้กำหนดนโยบายได้โดยตรง และเป็นการส่วนตัว ซึ่งจะช่วยให้ความต้องการของกลุ่มถูกแปรเปลี่ยนไป เป็นนโยบายได้มาก นอกเหนือจากวิธีการล็อบบี้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้วิธีการอื่นๆ อีก ในการดำเนินงานเพื่อให้บริการเป้าหมายของกลุ่ม (มนตรี, 2528 : หน้า 549 - 553) เช่น

1. พยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนะไปในทิศทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับการเลือกตั้ง เช่น สนับสนุนในด้านการเงิน การลงคะแนนเสียง การหาเสียง

2. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือกลุ่มนโยบาย โดยการจัดหาข้อมูล ข่าวสารต่างๆ ให้ผู้กำหนดนโยบายประกอบการตัดสินใจ กลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่มักจะมีหน่วยวิจัยที่ทำการค้นคว้าหาข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่ผู้กำหนดนโยบายจะทำการกำหนดนโยบาย และมีผลกระทบบถึงผลประโยชน์ของกลุ่มส่งให้แก่ผู้กำหนดนโยบายเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มโดยตรง ผู้กำหนดนโยบายมีข้อมูลไม่เพียงพอ

3. คณะกรรมการของสภานิติบัญญัติมักจะเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกรรมการมีบทบาทอย่างมากในการแก้ไขปรับปรุง ร่างกฎหมายทั้งหลายก่อนที่จะนำเสนอให้สภานิติบัญญัติลงมติ

4. ในบางโอกาส กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ร่าง หรือช่วยคณะกรรมการร่างกฎหมายเองด้วย โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการสลับซับซ้อน โดยที่กลุ่มจะสามารถมองเห็นภาพสุดท้ายได้ว่า กฎหมายฉบับนั้นจะออกมาในทิศทางใด และกลุ่มจะใช้อิทธิพลในการผลักดันให้กฎหมายนั้นเป็นประโยชน์มากที่สุด

5. กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามสร้างมติดมหาชนที่สนับสนุนข้อเสนอ ข้อเรียกร้องของกลุ่มโดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชนทุกแขนงกลุ่มที่จะสามารถชักจูงมหาชนเป็นประโยชน์เช่นนี้จะต้องเป็นกลุ่มที่มีรายได้สูงเพราะวิธีการโฆษณาประชาสัมพันธ์เช่นนี้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

6. กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามใช้หนังสือพิมพ์เป็นสื่อในการแสดงความคิดเห็น และเหตุผลของกลุ่ม โดยพยายามเป็นมิตรกับหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่สามารถโน้มน้าวใจประชาชนได้ดี และสามารถควบคุมความคิดเห็นของฝ่ายที่คัดค้านกลุ่มไม่ต้องการให้มีโอกาสเสนอความคิดเห็นโต้แย้งกับกลุ่มได้

7. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะสร้างความเป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองและอาจจะเข้าไปมีบทบาทภายในพรรคการเมืองนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพรรคนั้นเป็นพรรครัฐบาล โอกาสที่ความต้องการของกลุ่มจะถูกกำหนดเป็นนโยบายก็จะสามารถทำได้ง่าย

8. กลุ่มอาจจะใช้การเดินกระบวน และการนัดหยุดงาน ความรุนแรงอื่น ๆ ในการเคลื่อนไหว ซึ่งกลุ่มที่ใช้วิธีการเช่นนี้มักจะเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงรัฐบาลผู้กำหนดนโยบาย กระบวนการตัดสินใจของรัฐได้

9. กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามสร้างสัมพันธภาพกับบุคคลที่มีฐานะสูงในทางการเมือง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงานของกลุ่ม

10. กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มไว้ ทั้งในรูปของตัวเงิน และการสนับสนุนด้านอื่น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง 10 ประการ นั้นจะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์จะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มสามารถเข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย หรือรัฐบาล ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเท่านั้น ยิ่งสามารถเข้าถึงได้มากก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมาก หากไม่สามารถเข้าถึงผู้กำหนดนโยบายหรือกระบวนการกำหนดนโยบาย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จก็เป็นไปได้ยาก กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายจึงพยายามที่จะแข่งขันกันในการผลักดันตัวเองให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากที่สุด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า "การเข้าถึง" เป็นหัวใจสำคัญแห่งความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่ง Almond และ Powell ได้อธิบายช่องทางการเข้าถึงหรือกลยุทธ์การเข้าถึงของกลุ่มผลประโยชน์ ดังนี้

1. การติดต่อโดยส่วนตัว เช่น ใช้ความเป็นเพื่อน ญาติ ติดต่อกับบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ลักษณะเช่นนี้ก็คือ การลอบบี้ นั่นเอง

2. การติดต่อโดยมีผู้แทนของกลุ่มโดยตรงกับชนชั้นหน้าที่ทำหน้าที่ปกครอง ตัดสินใจกำหนดนโยบายรัฐ

3. การใช้ช่องทางเข้าถึงที่เป็นสถาบันทางการเมือง เช่น

3.1 สื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์

3.2 พรรคการเมือง ซึ่งมีความแตกต่างกันตามระบบการปกครองของแต่ละประเทศ แต่ทุกระบบการเมือง พรรคการเมืองจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทั้งสิ้น เช่น ในระบอบคอมมิวนิสต์ พรรคจะควบคุมผลประโยชน์มากกว่าการรวบรวมข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบประชาธิปไตย ส่วนประกอบขององค์กรของพรรคบางส่วน เช่น คณะกรรมการรัฐสภาจะเป็นช่องทางที่สำคัญสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกรรมการรัฐสภาจะมีบทบาทอย่างมากในการนำเสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ให้รัฐบาล รัฐสภาทราบในระบบเสรีนิยม พรรคจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายน้อยกว่าการติดต่อโดยผ่าน

Legislators แต่ละคน หรือแต่ละกลุ่ม และในประเทศที่ปกครองด้วยระบบพรรคเดียว พรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญมากในการแสดงออก ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ

3.3 องค์การนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และสถาบันข้าราชการ การมีโอกาสดูดกับข้าราชการทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูงนั้นมีความสำคัญอย่างมากต่อ กลุ่มผลประโยชน์ในการจะผลักดันผลประโยชน์ของกลุ่มไปเป็นนโยบายสาธารณะ

3.4 การประท้วง หรือการเดินขบวนโดยสันติวิธีนั้นจะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลโดยตรง โดยเฉพาะในสังคมตะวันตก เป็นความพยายามขั้นแรกของกลุ่มผลประโยชน์ในการระดมมติมหาชน และเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกว่ากลุ่มผู้ไร้อำนาจในระบบการเมือง

ช่องทางการเข้าถึงด้วยวิธีการบังคับ ช่มชู้ เช่น การสไตรค์ การก่อการจลาจล และการใช้ความรุนแรงทางการเมือง เช่น การลอบสังหารการโจมตีด้วยอาวุธ การจับตัว การจี้เครื่องบิน การทำลายทรัพย์สินสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ของกลุ่ม

จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจจะใช้เทคนิค และวิธีการต่าง ๆ มากมายหลายประการด้วยกันในการที่จะพยายามเข้าถึง และมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐ แต่วิธีการใดจะถูกนำมาใช้บ่อยครั้งมากน้อยกว่ากันนั้นก็ขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาที่จะมากระทบผลประโยชน์ของกลุ่ม และบรรยากาศทางการเมืองเป็นสำคัญ ว่าเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์เคลื่อนไหว แสดงบทบาทได้มากน้อยเพียงใด

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์

การที่กลุ่มสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานได้นั้นจะต้องอาศัยปัจจัย องค์ประกอบหลายประการด้วยกัน ซึ่งในส่วนี้จะนำเสนอ ดังนี้

1. ปัจจัยเกี่ยวกับสถานะทางกลยุทธ์ของกลุ่มในสังคม (group's strategic position) ได้แก่ สถานภาพ และอภิสิทธิ์ของกลุ่มในสังคม เช่น การที่สมาชิกของกลุ่มเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือกลุ่มมีข้อมูลความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง มีความสามารถ ความชำนาญในการใช้เทคนิค และกลยุทธ์ในการรณรงค์ทางการเมือง รวมไปถึงจุดยืน และกิจกรรมร่วมของกลุ่ม

2. ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะภายในของกลุ่ม (internal characteristics of the group) ได้แก่ ระดับของความเหมาะสมในการจัดองค์กรของกลุ่ม เช่น ทักษะของผู้นำ ทริพยากรของกลุ่ม ในด้านจำนวนสมาชิกการเงิน อุดมการณ์ร่วมของสมาชิก และความสามัคคี เป็นเอกภาพในการดำเนินงาน การเคลื่อนไหวการเรียกร้องผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่ม

3. ปัจจัยเกี่ยวกับสถาบันรัฐบาล (operating structure of the governmental Institutions) เช่น การที่กลุ่มตัวแทนในสถาบันรัฐบาลลักษณะของรัฐบาลที่เห็นด้วย หรือขัดขวาง การดำเนินงานกลุ่ม ระบอบการเมืองเป็นประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด ผู้นำยอมรับบทบาทหน้าที่ ความสำคัญของกลุ่มเพียงใด

4. ปัจจัยทางสภาวะแวดล้อม (environmental factors) ได้แก่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และสังคมอื่น ๆ เช่น การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ หรือสถานการณ์ทางการเมืองที่อาจจะเอื้ออำนวย หรือขัดขวางต่อเป้าหมาย การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้การดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ประสบความสำเร็จนั้นก็ยังมีทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในกลุ่มเอง กล่าวคือ ทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคม ค่านิยม ความเชื่อของสังคมที่เปลี่ยนไป บรรยากาศทางการเมือง และการบริหารงานภายในของกลุ่ม ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่จะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้อง หรือทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการจัดการ การบริหารงานภายในกลุ่มให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ในช่วงเวลานั้น ๆ ด้วย ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์การเกิดกลุ่มสมาคมในประเทศไทยต่อไป ทั้งนี้จากการสำรวจทฤษฎี และแนวความคิด พบว่าส่วนใหญ่จะเป็นการอธิบายถึงลักษณะการเกิดกลุ่ม แรงจูงใจของปัจเจกบุคคลในการเข้าร่วมกลุ่ม และเกือบทั้งหมดจะเน้นการจัดประเภทกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ ทฤษฎีผลประโยชน์ที่มีอยู่จึงเป็นแนวความคิดทั่วไป (general approach) มากกว่าที่จะเสนอตัวแบบปฏิบัติในการวิเคราะห์การเกิดกลุ่มผลประโยชน์ การกำหนดกรอบแนวความคิด เพื่อที่จะศึกษาบทบาทสมาคมการค้า จึงต้องอาศัยการสำรวจงานศึกษาของนักวิชาการหลายท่าน เพื่อประมวลและสรุปให้เห็นถึงประเด็นการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ประเภทสมาคมว่าควรพิจารณาจากปัจจัยใด

การศึกษาสมาคมการค้า : แนวความคิด และข้อค้นพบ

สมาคมการค้า (trade association) เป็นองค์กรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง เกิดจากการรวมตัวของผู้ประกอบการค้าประเภทเดียวกัน เป็นกลุ่มที่ Almond และ Powell เรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะด้าน (specialised interest group) หรือกลุ่มสมาคม (associational group) (Almond, 1978 : p.175) ซึ่งมีการจัดองค์กรภายในอย่างเป็นระบบ มีทรัพยากร และเจ้าหน้าที่ของตนเองและทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์อันใดอันหนึ่ง

การศึกษาสมาคมการค้าที่ผ่านมา มักให้ความสำคัญกับการพิจารณาปัจจัยด้านตัวสมาคม และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับสมาคมการค้าต่าง ๆ รวมถึงการ

ศึกษาแบบแผนการใช้อิทธิพล (pattern of influence) ของสมาคมในการเรียกร้องผลักดันนโยบายจุดที่จะต้องทำความเข้าใจก่อนในเบื้องต้นก็คือ กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างลอย ๆ แต่จะเกี่ยวข้อง และมีพัฒนาการไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมในแต่ละช่วง การเกิดขึ้น และพัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ในแต่ละสังคมจึงแตกต่างกันไป สมาคมการค้า และหอการค้าในประเทศไทยมีพัฒนาการมาจากการรวมตัวกันของพ่อค้าชาวจีน ซึ่งนิยมจัดตั้งกลุ่มขึ้นมา เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าในหมู่พวกเดียวกัน และการที่ธุรกิจการค้าของไทยในสมัยนั้นตกอยู่ในมือคนจีนเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลในขณะนั้นจึงมีแนวความคิดที่จะส่งเสริมให้คนไทยทำการค้าแข่งขันกับคนจีน และต้องการจำกัดบทบาทของพ่อค้าจีนไม่ให้มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจการค้าของประเทศมากเกินไป รัฐบาลจึงออกกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมอาชีพของคนไทย และกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าและหอการค้า เพื่อควบคุม และจัดระเบียบกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าให้อยู่ในแนวทางที่รัฐบาลต้องการ (มนตรี, 2516 : หน้า 41)

สมาคมการค้าในประเทศไทยจึงเป็นผลมาจากนโยบายชาตินิยม และทัศนคติที่ไม่ไว้วางใจพ่อค้าจีนของรัฐบาลสมัยนั้น จุดเริ่มต้นนี้ได้ส่งผลให้สมาคมการค้ามีบทบาทมาก หรือน้อยยังต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านองค์การของสมาคมการค้าด้วยงานเขียนของ Terry Moe (Moe, 1980) ได้อธิบายกรอบการวิเคราะห์องค์การผลประโยชน์ (organization) หรือกลุ่ม (group) หรือสมาคม (association) (Moe, 1980 : p.49) ว่าควรให้ความสนใจปัจจัยภายในองค์กร 4 ประการ คือ ลักษณะของผู้นำ (leadership) การมีส่วนร่วมของสมาชิก (member participation) บทบาทของผู้ปฏิบัติงานภายใน (role of staff) และสภาพการเมืองภายในองค์กร (internal politics)

Moe เห็นว่า บทบาทหน้าที่ขององค์กรผลประโยชน์โดยทั่วไปจะมี 2 ด้าน คือ ด้านแรกเป็นการบริหารเรื่องผลประโยชน์เฉพาะ (selective incentives) ได้แก่ บริการด้านต่าง ๆ ที่องค์กรจัดหาให้แก่สมาชิก ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นการบริหาร เพื่อผลประโยชน์ร่วม (collective goods) ดังนั้น การดำเนินงานขององค์กรผลประโยชน์แต่ละแห่งจะประสบผลสำเร็จและได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับบทบาทในการบริการสมาชิก (services) และการจูงใจทางการเมือง (lobbying) เพื่อให้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่ม Moe ได้ให้ความสนใจกับผลประโยชน์จูงใจสมาชิก (incentives) ต่าง ๆ คล้าย ๆ กันกับงานของ Olson เพียงแต่การวิเคราะห์ของ Moe ได้เพิ่มมิติในด้านพฤติกรรมองค์กร (organizational behavior) เพื่อมองกระบวนการปฏิบัติงานภายในกลุ่มด้วย ซึ่งต่างจากงานของ Olson ที่เน้นปัจจัยด้านแรงจูงใจของบุคคล (individuals) ในการเข้าร่วมกลุ่มเป็นหลัก

การประเมินศักยภาพขององค์กรผลประโยชน์ยังปรากฏอยู่ในงานวิจัยของรังสรรค์ ธนพรพันธุ์ ซึ่งศึกษาภาพของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยและพบว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมักมีคุณสมบัติ 5 ประการ (รังสรรค์, 2532 : หน้า 120, 122) กล่าวคือ กลุ่มหรือองค์กรนั้นมักจะมีขนาดเล็ก

เพราะทำให้ต้นทุนในการรวมกลุ่มต่ำและทำให้เกิดความเป็นเอกภาพมากกว่ากลุ่มใหญ่ โดยกลุ่มเล็กยังจะป้องกันสภาพที่เรียกว่า "การขี่ตัวฟรี" (free rider) ที่สมาชิกบางคนต้องการรับประโยชน์แต่ไม่ต้องการรับภาระรายจ่ายของกลุ่มได้ด้วย ความชัดเจนเรื่องขอบข่ายผลประโยชน์ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญ กลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายจะมีผลประโยชน์ในของข่ายที่ชัดเจน สมาชิกมองเห็นความจำเป็นของการรวมกลุ่มหากขอบข่ายผลประโยชน์คลุมเครือสมาชิกภายในจะขัดแย้งกัน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์จำกัดเฉพาะด้านชัดเจนจะดำเนินงานผลักดันนโยบายได้ดีกว่ากลุ่มที่มีผลประโยชน์กระจัดกระจาย เช่น สมาคมการค้าเฉพาะสาขา มักจะดำเนินงานรักษาผลประโยชน์ในธุรกิจของตนให้มีประสิทธิภาพกว่าหอการค้าไทย ซึ่งดูแลผลประโยชน์หลายทาง

ปัจจัยเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจขององค์กรกลุ่มผลประโยชน์ ก็มีความสำคัญจากเช่นเดียวกันในทัศนะของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ กลุ่มทุกกลุ่มมีต้นทุนที่จะต้องกลุ่มที่ผลักดันเรียกร้องกรณีต่าง ๆ ได้เป็นผลสำเร็จจะต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควร จะเห็นได้ว่า กลุ่มชานากับกลุ่มพ่อค้าธุรกิจจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ทำให้การรวมกลุ่มและการดำเนินงานประสบความสำเร็จในระดับที่ต่างกันด้วย

พลังต่อรองทางการเมืองก็เป็นอีกคุณสมบัติหนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์จำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ชนชั้นนำทางอำนาจ เพื่อให้มีพลังต่อรองผลประโยชน์ได้อย่างเข้มแข็ง นอกจากนี้ก็กิจการที่กลุ่มดำเนินงานอยู่ ถ้าหากมีส่วนกระทบกับสาธารณะชนมากหรือมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมากก็จะทำให้กลุ่มมีพลังอำนาจต่อรองมากขึ้น

คุณสมบัติประการสุดท้ายในทัศนะของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ก็คือ ผู้นำองค์กรจะต้องมีความฉลาดและเข้มแข็ง คือนอกจากจะมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับผู้มีอำนาจและพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลแล้ว ยังต้องสามารถประเมินสถานการณ์และผลักดันนโยบายในจังหวะและกลวิธีที่เหมาะสม รวมทั้งบางครั้งผู้นำอาจจะต้องรับภาระต้นทุนในการผลักดันนโยบายในสัดส่วนที่สูงกว่าสมาชิกทั่วไป

ในปี 2522 มนตรี เจนวิทย์การ ได้ทำการศึกษาบทบาทสมาคมการค้าในประเทศไทย โดยได้วิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์กรสมาคมคล้ายกันกับกรอบที่ Moe ได้อธิบายไว้ ปัจจัยต่าง ๆ ที่มนตรี เจนวิทย์การ นำมาวิเคราะห์ ก็คือ โครงสร้างองค์กร ทรัพยากรของสมาคม สถานะทางการเงิน ผู้นำสมาคมและกิจกรรมบริการสมาชิก ผลการศึกษา มนตรี เจนวิทย์การ ได้สรุปว่า ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีส่วนกำหนดความเข้มแข็งและอ่อนแอของสมาคมการค้าในการเข้าไปมีส่วนในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยตรง (Montri Chenvidyakarn, 2523 : หน้า 443-471)

ข้อค้นพบในประเด็นสำคัญ ๆ จากการศึกษาของมนตรี เจนวิทย์การ ก็คือ สมาคมการค้าในประเทศไทยยังมีการแบ่งโครงสร้างภายในองค์กรที่ไม่ซับซ้อนและหลากหลายมากนัก คือ มี

ความแตกต่างกัน (degree of differentiation) ค่อนข้างต่ำทั้งนี้ต้องมาจากบทบาทและกิจกรรมของสมาคมการค้ายังไม่เป็นไปอย่างกว้างขวางส่วนใหญ่ยังมีลักษณะของการเป็นสมาคมจีนดั้งเดิม (Old Chinese Association) ที่เน้นกิจการบริการสมาชิกและการจูงใจในด้านการพบปะสังสรรค์ในหมู่พ่อค้าประเภทเดียวกัน หรือเน้นผลประโยชน์ประเภทที่ Salisbury เรียกว่า ผลประโยชน์ของการเกาะกัน (solidary interests) มากกว่าจะเป็นตัวแทนต่อสู้ผลประโยชน์ส่วนรวมทางการค้าอย่างจริงจัง

ในด้านทรัพยากรของสมาคม มนตรี เจนวิทย์การ ได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระดับของการครอบครองทรัพยากรของสมาคม เพื่อชี้ให้เห็นการเติบโตของสมาคมการค้า โดยเสนอตัวแบบ (model) ในการวัดที่เรียกว่าคะแนนความซับซ้อนขององค์กร (organization complexity scores) เช่น การพิจารณาปัจจัยตัดสินสถานที่ทำการ พื้นที่ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ห้องประชุม สิ่งอำนวยความสะดวกภายในห้องประชุม ห้องสมุด จำนวนโทรศัพท์ การจ้างผู้จัดการสมาคม และที่ปรึกษากฎหมายจำนวนบุคลากรของสมาคม ฯลฯ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า สมาคมการค้าที่มีทรัพยากรมากมักเป็นสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการค้าและอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ

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

การวิเคราะห์ระดับการศึกษาของผู้นำสมาคมการค้าหลายแห่งจากงานของมนตรี ยังได้พบว่า ผู้นำสมาคมส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาค่อนข้างน้อยอย่างไรก็ตามคุณสมบัติในด้านระดับการศึกษาไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญมากนัก ในขณะที่นั้นสมาคมการค้าที่มีบทบาทอิทธิพลสูงขึ้นไปอยู่ ที่ผู้นำของสมาคมนั้นมีสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ใกล้ชิดกับผู้ใหญ่ในวงราชการมากกว่า

ปัจจัยประการสุดท้ายที่มนตรี เจนวิทย์การ อธิบายไว้ก็คือ กิจกรรมบริการสมาชิกของสมาคมการค้าที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของสมาคมการค้า จากการศึกษาพบว่า สมาคมการค้าส่วนใหญ่เน้นกิจกรรมการช่วยเหลือสมาชิกในเรื่องความเดือดร้อนเฉพาะเรื่อง (particularistic services) เช่น สวัสดิการค่ารักษาพยาบาล งานศพ การประสมภักย์ต่างๆ มากกว่าการแก้ปัญหาความเดือดร้อนทางธุรกิจการค้าที่เป็นเรื่องส่วนรวม

การศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ภายในสมาคมการค้าของมนตรี เจนวิทย์การทำให้เห็นว่าสมาคมการค้าในประเทศไทยยังไม่ได้เป็นองค์กรผลประโยชน์ที่เข้มแข็งแต่เป็นเพียงการรวมกลุ่มของพ่อค้าตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งต้องการจะควบคุมบทบาทของพ่อค้าที่อาจสร้างความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ โดยให้เป็นกลไกที่คอยช่วยเหลือรัฐบาลในด้านการให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นมากกว่าจะมีส่วนเข้าไปกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

โดยสรุป การเกิดกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะสมาคมการค้าในอดีตมีข้อจำกัดด้านข้อบังคับทางกฎหมายด้านการจัดตั้งและการเจริญเติบโตของกลุ่มแต่ในปัจจุบัน จะเห็นว่า มีปัจจัยหลายประการมีความเบี่ยงเบนออกไปว่า ปัจจัยด้านผู้นำเป็นจุดที่งานศึกษาทุกชิ้นกล่าวถึง นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยด้านทรัพยากรซึ่งรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เรียกว่า ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มและการพิจารณากิจกรรมขององค์กรหรือขอบข่ายผลประโยชน์ที่กลุ่มดำเนินงานอยู่ ส่งผลให้ประโยชน์มีกระบวนการที่เป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ทางราชการมีทัศนคติสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ ประกอบกับการใช้ประโยชน์กับกลุ่มสมาคม ทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น ผลการศึกษาเฉพาะสมาคมการค้าการก่อเกิด และการดำเนินการจึงน่าจะแตกต่างจากกลุ่มสมาคมประเภทอื่นๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับสมาคมการค้า

ทัศนคติของรัฐที่มีต่อบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์เป็นประเด็นที่พุดกันมากในงานศึกษาเรื่องกลุ่มเกือบทุกชิ้น เพราะในทางทฤษฎี กลไกของรัฐอันหมายถึงหน่วยงานทางราชการและองค์กรทางการเมือง ถือเป็นกลุ่มเป้าหมายที่กลุ่มผลประโยชน์พยายามเข้าถึงเพื่อต่อรองผลักดันกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์กับกลุ่มมากที่สุด

กลไกของรัฐในความหมายของ Almond และ Powell เป็นกลุ่มประเภทหนึ่งที่เรียกว่า "กลุ่มผลประโยชน์สถาบัน" ได้แก่ พรรคการเมือง หน่วยงานราชการ กองทัพ และองค์กรทางนิติบัญญัติ (Almond and Powell, 1987 : p.174) ปรากฏการณ์สังคมไทยที่ผ่านมา กลุ่มผลประโยชน์สถาบันโดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการมีบทบาทเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด และมีทัศนะในทางลบที่เห็นว่าการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์นอกราชการเป็นการคุกคามเสถียรภาพการใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมการค้าถูกมองว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลที่อาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้ สมาคมการค้าจึงถูกจำกัดบทบาทมาโดยตลอด มาตรการที่สำคัญก็คือการออกกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าเมื่อปี 2509 ซึ่งมีข้อห้ามต่างๆ มากมายตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสมาคม การจดทะเบียนกับทางราชการ การรับสมาชิกและรายละเอียดต่างๆ ในการดำเนินงาน (มนตรี เจนวิทย์การ, 2516 : หน้า 7-13) ข้อห้ามที่กล่าวได้ว่ามีผลกระทบของสมาคมการค้าเป็นอย่างมากก็คือ การห้ามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองทำให้สมาคมการค้าที่มีอยู่ไม่สามารถเรียกร้องผลประโยชน์ต่างๆ ผ่านทางกลไกพรรคการเมืองได้โดยเปิดเผยและเป็นการบังคับทางอ้อมให้สมาคมการค้าต้องมีปฏิสัมพันธ์กับกลไกของรัฐทางหน่วยราชการได้ทางเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การจำกัดบทบาทสมาคมการค้าที่ผ่านมาไม่ได้หมายความว่า รัฐจะจำกัดการรวมกลุ่มของพ่อค้าเพราะรัฐยังคงปล่อยให้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพต่างๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่าจริงๆ แล้วรัฐต้องการ

ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีการรวมกลุ่มเพราะทำให้ควบคุมและจัดระเบียบได้ง่าย และยังสามารถใช้กลุ่มต่าง ๆ เป็นกลไกกึ่งราชการ (quasi-official) เพื่อช่วยเหลือรัฐในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ได้อีกด้วย

ปรากฏการณ์ที่น่าสนใจก็คือ เมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น ธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้กลไกของรัฐนั้นไม่สามารถต้านทานกระแสการเติบโตของกลุ่มธุรกิจต่างๆ และจำเป็นต้องปรับบทบาทใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การปรับเปลี่ยนหน้าที่และทัศนะของรัฐกันอย่างขนานใหญ่ด้วยการผ่อนคลายกฎระเบียบและการควบคุมจำกัดบทบาทของกลุ่มธุรกิจภาคเอกชนจึงเกิดขึ้นเป็นระยะๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา เริ่มมีการพูดถึง "การพัฒนาส่วนเอกชน" ให้สามารถมีบทบาททางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อๆ มา ก็มีการพูดถึง "ความร่วมมือ" ระหว่างภาครัฐกับเอกชนในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งถึงจุดที่ถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการที่รัฐเข้ามาจัดระเบียบการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนก็คือ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือ กรอ. ซึ่งนักวิชาการหลายคนวิเคราะห์ว่าเป็นลักษณะของการควบคุมบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์อีกรูปแบบหนึ่งโดยรัฐจะเข้าไปจัดตั้งกลุ่มขึ้นเอง เพื่อเป็นกลไกในการแสดงออกและรวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการต่าง ๆ แทนพรรคการเมือง (นักวิชาการหลายคนเรียกสภาพการณ์ดังกล่าวแตกต่างกันไป เช่น "State Corporatism" "Limited Pluralism" หรือ "Liberal Corporatism") ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมและการเงิน การธนาคารนั้นมีฐานะเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ (strategic groups) ที่สนใจและตื่นตัวที่จะเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยการใช้ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของกลุ่มเป็นทรัพยากรในการดำเนินการ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มยุทธศาสตร์กับกลไกของรัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นไปได้หลายทาง ทั้งร่วมมือกันและขัดแย้งกัน และการที่กลุ่มยุทธศาสตร์เหล่านี้เติบโตและมีจำนวนมากขึ้น ทำให้กลไกของรัฐยอมรับและปรับเปลี่ยนบทบาทของตนจากการเป็นผู้ "ควบคุมจำกัด" มาเป็นผู้ "ส่งเสริมสนับสนุน" (ชัยอนันต์, 2533 : หน้า 231) การศึกษากลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยที่ผ่านมาจึงให้ความสำคัญกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกลไกของรัฐบาลในบริบทดังกล่าวเป็นหลัก

ในทางทฤษฎี แนวความคิดเรื่อง การเข้าถึง (access) ของกลุ่มผลประโยชน์ถือเป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในการศึกษาบทบาทของกลุ่มต่างๆ ในสังคม ช่องทางในการเข้าถึง (access) รูปแบบการใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์มีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบ ตั้งแต่การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจการมีตัวแทนเข้าไปร่วมในคณะกรรมการหรือองค์กรต่างๆ ของรัฐ การเรียกร้องผลักดันผ่านพรรคการเมือง สื่อมวลชน องค์กรนิติบัญญัติหรือหน่วยราชการ

โดยตรง จนถึงการใช้ความรุนแรง เช่น การประท้วง การระดมมวลชนเพื่อสร้างแรงกดดัน (Almond and Powell, 1987 : pp.178-191) เป็นต้น แบบแผนของการใช้อิทธิพลของกลุ่มต่างๆ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองในแต่ละช่วงด้วย ในระยะที่สมาคมการค้า ถูกจำกัดบทบาทห้ามไม่ให้เกี่ยวข้องกับการเมือง การอาศัยกลไกด้านพรรคการเมืองในการผลักดันผลประโยชน์กระทำไม่ได้สมาคมการค้าส่วนใหญ่จึงมักใช้วิธีสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจในรัฐบาลในลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (clientelism) วิธีการสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวที่ประสบความสำเร็จมากในยุคนั้นก็คือการเชิญให้ผู้มีอำนาจในรัฐบาลมาเป็น ประธานหรือกรรมการบริษัทหรือผู้ถือหุ้นจริง และ "หุ้นลม" หรือเป็นผู้อุปถัมภ์สมาคมใน ตำแหน่งต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จนถึงการใช้สินบนเพื่อผลักดันกรณีต่างๆ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อปี 2516 ส่งผลให้กลุ่มพ่อค้านักธุรกิจเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น ทำให้การใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจในลักษณะ อุปถัมภ์ดังกล่าวได้ลดน้อยลงไปมาก แต่ก็ยังไม่หมดไปเลยทีเดียว เพียงแต่การขยายตัวทาง สังคมและระบบการเมืองที่เปิดกว้างขึ้น ทำให้การผลักดันผลประโยชน์โดยการให้สินบน หรือ การยอมอยู่ภายใต้อุปถัมภ์ของผู้มีอำนาจกระทำได้ยากขึ้น เนื่องจากเสี่ยงต่อการถูกเปิดโปงและ ตีแผ่ต่อสาธารณะ (รังสรรค์, 2532 : หน้า 123-124) ในระยะต่อมารูปแบบการใช้อิทธิพลของ กลุ่มพ่อค้าธุรกิจได้มีพัฒนาการในลักษณะที่เน้นวิธีการจูงใจ (lobby) ด้วยข้อมูลเพื่อประกอบ การตัดสินใจของผู้มีอำนาจมากขึ้น โดยใช้การรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ และมีหลักวิชาการ จะเห็นได้ว่า มีการจัดสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น และการทำวิจัยเฉพาะ กรณีปัญหาต่างๆ ขององค์กรธุรกิจเอกชน รวมทั้งการใช้สื่อมวลชนเพื่อทำให้อาข้อเรียกร้องตาม ต้องการต่างๆ เป็นประเด็นสาธารณะ (public issue) อย่างกว้างขวางมากขึ้น

ข้อสรุปของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรธุรกิจ การค้ากับการเมืองในประเทศไทย เมื่อปี 1988 พบว่า วิธีการที่กลุ่มธุรกิจส่วนใหญ่ใช้ในการผลักดันผลประโยชน์ก็คือ การทำหนังสือร้องเรียนเพื่อเสนอความต้องการไปยังกลไกของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง การแถลงข่าวทางสื่อมวลชน การเข้าพบข้าราชการที่มีอำนาจตัดสินใจ การจัดสัมมนาทางวิชาการ การทำวิจัยหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อเรียกร้อง การส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ หน่วยงานรัฐบาลพิจารณา รวมไปถึงการคัดค้านและประท้วง หากวิธีการแบบสันติใช้ไม่ได้ผล *Asian Survey*, 24 (April 1988) ; 461-463) จุดที่เอนก เห็นว่าน่าสนใจก็คือ กลุ่มพ่อค้านัก ธุรกิจได้ใช้กลไกที่รัฐเปิดให้เป็นช่องทางในการผลักดัน ผลประโยชน์มากขึ้น เช่น กรอ. และสภา หอการค้า อันที่จริง กรอ. นั้นเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นเวทีที่กลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมผูกขาดการใช้ เป็นช่องทางเรียกร้องผลประโยชน์อยู่เพียงกลุ่มเดียวอยู่แล้ว (ไพบุลย์, 2530 : 281-300) จาก การสำรวจความเห็นของผู้นำสมาคมการค้าส่วนใหญ่ก็เห็นว่า กรอ. มีส่วนทำให้รัฐบาลรับฟัง

ปัญหาและข้อเรียกร้องของตนมากขึ้นและหันมายอมรับกิจการของภาคเอกชนว่ามีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมากโดยเฉพาะธุรกิจการส่งออก (Laothamatas, 1992 : p.462)

โดยสรุปปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาคมการค้ากับกลไกของรัฐนั้นขึ้นอยู่กับสถานะของระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ และทัศนคติของรัฐที่มีต่อพ่อค้านักธุรกิจว่าจะให้เข้าไปมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใด หากรัฐควบคุมบทบาทของสมาคมการค้ามาก วิธีการใช้อิทธิพลของสมาคมการค้าต่าง ๆ ก็จะใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้อำนาจมาก สำหรับแนวโน้มในอนาคตนั้นอาจเป็นไปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่เน้นความสำคัญด้านข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งการขยายตัวทางเศรษฐกิจการค้าอย่างรวดเร็วจะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดวิถีความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม (Salisbury, 1983) และอาจทำให้รูปแบบการใช้อิทธิพลของสมาคมการค้าและกลุ่มยุทธศาสตร์ต่างๆ ในสังคมไทยหันไปใช้วิธีการจูงใจอย่างเป็นระบบโดยผ่านกลไกใหม่ๆ มากขึ้น

กรอบการวิเคราะห์

จากการสำรวจงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเภทสมาคมการค้า ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า งานทุกชิ้นได้ให้น้ำหนักกับการศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในบริบทแวดล้อมภายในประเทศ โดยเน้นกรอบทัศนคติของรัฐที่มีต่อการรวมกลุ่มของพ่อค้านักธุรกิจเป็นหลัก จุดหนึ่งที่จะต้องได้มีการนำมาพิจารณาก็คือ ปัจจัยภายนอกประเทศในด้านการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจการค้าโลก โดยเฉพาะปัญหาด้านการแข่งขันกีดกันทางการค้าซึ่งกลายเป็นผลกระทบประเด็นใหม่ต่อการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยไม่น้อยไปกว่าทัศนคติและการควบคุมจากกลไกของรัฐบาล

จุดที่วิทยานิพนธ์นี้ตั้งเป็นประเด็นหลักในการศึกษาก็คือ การก่อกำเนิดของสมาคมการค้าทางการธุรกิจการค้าของไทย นั้นมีองค์ประกอบด้าน องค์การผลประโยชน์เอกชนต่างๆ มีการปรับเปลี่ยนตัวเองอย่างไรที่จะสร้างศักยภาพในการดำเนินงานที่เข้มแข็งต่อไป ขอบเขตการศึกษาในวิทยานิพนธ์จึงเป็นการพยายามดูการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรผลประโยชน์ประเภทสมาคมการค้า โดยกำหนดตัวแบบการวิเคราะห์ปัจจัยภายใน 4 ประการด้วยกันคือ

1. โครงสร้าง (structure)
2. ผู้นำ (leadership)
3. ทรัพยากร (resources)
4. กิจกรรม (activity)

นอกจากนี้แล้วยังได้ศึกษาถึงกฎระเบียบข้อบังคับของสมาคมว่า ส่งผลที่เื้ออำนวยการต่อสมาคมการค้าอย่างไร.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย