



แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย

แนวความคิดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ

Marshall E. Dimock และ Gladys O. Dimock ได้กล่าวไว้ว่า "Politics and administration are the two sides of a single coin"¹ ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายที่ปฏิบัติงานฝ่ายบริหารในอีกที่จะรักษาความสงบภายในประเทศเพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนรวม ตลอดจนรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดขึ้นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ฉะนั้นการที่จะตั้งข้อรังเกียจเคียดแค้นไม่ให้ตำรวจปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการเมืองเสียเลยนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยเหตุผล จะกระทำมิได้ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ

Bruce Smith ได้เขียนไว้ว่า การเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมากในสหรัฐอเมริกา² การบริหารกับการเมืองในทุกระบบไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายบริหารไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบใดก็ตาม ไม่สามารถที่จะเป็นอิสระจากการเมืองได้เลย³ โดยอยู่ภาย

¹ Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration (New York : Romejart & Co., Inc., 1964), p.47. อ้างใน ร.ศ.อ. พันธุ์ศักดิ์ ศำสนอนันต์, "การเมืองกับการบริหารงานตำรวจ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 8 - 9.

² Bruce Smith, Police Systems in the United States (New York : Harper & Brothers Publishers, 1949), p.4. อ้างใน เรื่อง เดียวกัน, หน้า 9.

³ Ibid.

ได้อิทธิพลของชนชั้นปกครอง นอกจากนี้บ่อยครั้งที่ตำรวจเป็นหน่วยงานที่เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองเสียเอง โดยนักการเมืองต้องการตำรวจในการสร้างมั่นคงและปลอดภัยให้แก่ตนเอง และในขณะเดียวกันก็มีตำรวจไม่น้อยที่ต้องการรับประโยชน์จากการเมืองและนักการเมืองด้วย ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าการเมืองและการบริหารจะต้องมีความสัมพันธ์ต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่การเมืองมีอิทธิพลเหนือตำรวจหรือตำรวจเข้าไปมีส่วนในการสร้างอิทธิพลทางการเมือง

Coatman ได้เขียนไว้ว่า ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทุกประเทศกำลังตำรวจจะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ขึ้นอยู่กับอำนาจของแผ่นดิน (the law of land) อำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่จะต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายโดยเป็นอิสระจากอิทธิพลฝ่ายบริหาร⁴ แต่ประเทศที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการแล้ว กฎหมายและเจ้าหน้าที่ข้าราชการ ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับอิทธิพลและการบังคับบัญชาของรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ คัดเลือก ใช้กำลังบังคับ หรือแยกส่วนใดออกจากกฎหมายตามความสะดวก ตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์อย่างมากในการรักษากฎหมายจับกุมผู้กระทำผิดภายในรัฐ⁵ เพื่อความมั่นคงของรัฐบาล อาทิตำรวจจะไม่ยอมให้มีการวิพากษ์วิจารณ์โดยอิสระเสรี มีการควบคุมสิ่งตีพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ตลอดจนสื่อมวลชนอื่นๆ เป็นต้น ในขณะเดียวกันตำรวจก็ได้รับผลประโยชน์สนองตอบจากการให้ความช่วยเหลือนักการเมืองโดยการได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากนักการเมือง ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจกับการเมืองจึงมีความเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี โดยตำรวจจะเป็นทั้งฝ่ายอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมือง และบางครั้งอาจจะเป็นผู้เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองเสียเอง⁶ ทั้งนี้เป็นเพราะกิจการของตำรวจต้องเกี่ยวข้องกับสาธารณะ กลุ่มบุคคล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ Ibid., p. 3. อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 10.

⁵ Ibid., pp. 4, 125. อ้างในเรื่องเดียวกัน.

⁶ Ibid., pp. 157-158. อ้างในเรื่องเดียวกัน.

ต่างๆ อาทิ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มศาสนา ตลอดจนพฤติกรรมต่างๆ ในสังคม อาทิ เช่น การเดินขบวน และกิจกรรมอื่นๆ ของสังคมได้หลายแง่มุม⁷

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ (styles of political policing) ที่ได้ถือเป็นแบบปฏิบัติโดยทั่วไปมีหลายลักษณะ แตกต่างกันไปตามประวัติความเป็นมาของ การปกครอง การเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสภาพการณ์แห่งภูมิศาสตร์ ซึ่งการที่จะพิจารณาใช้รูปแบบความสัมพันธ์ลักษณะใดนั้น ย่อมไม่อาจที่จะถือเป็นข้อยุติหรือใช้ปฏิบัติได้เหมือนกัน รูปแบบที่เหมาะสมในประเทศหนึ่ง อาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของอีกประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ย่อมจะขึ้นอยู่กับปัจจัยโครงสร้างแห่งการบริหารอุดมการณ์ทางการเมืองและการปกครองเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่ง อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ จึงใคร่กล่าวถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของตำรวจกับการเมือง ดังที่ได้ปฏิบัติโดยทั่วไป สรุปรวม 4 แบบ คือ⁸

1. ตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ รูปแบบของตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ (partisan policing style) เป็นการใช้ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ระบบเครือญาติ (nepotism system) และระบบพวกพ้อง (spoils system) ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองมาก้าวผ่านการบริหารงานประจำของตำรวจเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมือง หรือประโยชน์อื่นๆ แห่งพวกพ้องเป็นการเฉพาะ อาทิ มีการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และการพิจารณาให้คุณให้โทษข้าราชการตำรวจ ที่เป็นไปตามความผันแปรของการเมือง เหล่านี้จะเป็นผลให้ขวัญกำลังใจ และโอกาสก้าวหน้าของ

⁷ Ibid., p. 154. อ้างใน เรื่องเดียวกัน หน้า 10.

⁸ ประเสริฐ เมฆมณี, ตำรวจและกระบวนการยุติธรรม, คู่มือสร้างเสริมความก้าวหน้าของตำรวจ พนักงานสอบสวน นักการศึกษาและสิ่งทีประชาชนควรรู้, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2523), หน้า 130.

ตำรวจอาชีพตกอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมที่กว้างไกล ทั้งยังเป็นผลให้ประชาชนขาดความไว้วางใจตำรวจอย่างยิ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจตกอยู่ภายใต้อาณัติ หรืออิทธิพลของนักการเมือง ย่อมไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อพิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้ การใช้ระบบตำรวจการเมืองอุปถัมภ์ จึงไม่เป็นที่นิยมปฏิบัติกันในปัจจุบัน จนถึงกับได้มีการเรียกร้องในวงการตำรวจอาชีพให้แยกการบริหารงานตำรวจออกจากการเมืองเป็นสัดส่วนโดยเด็ดขาด (take the police out of politics) ทั้งนี้เพื่อเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยส่งเสริมให้การบริหารงานตำรวจเป็นไปตามระบบคุณธรรม (merit system)

2. ตำรวจวัฒนธรรมท้องถิ่นอุปถัมภ์ (cultural policing style)

เป็นผลสืบเนื่องมาจาก การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และได้เข้ามามีอำนาจบริหารงานส่วนท้องถิ่นตามระบบกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น (decentralization) นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารส่วนท้องถิ่น จึงถือโอกาสใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบพวกห้องแต่งตั้งตำรวจระดับท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของพรรคการเมือง ซึ่งได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการหลีกเลี่ยงไม่นำพาต่อการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นได้ประกาศใช้กฎหมายระเบียบข้อบังคับในระดับท้องถิ่นเอง เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองเสียงข้างมากในท้องถิ่นนั้นๆ^๑

3. สหภาพารภาพของตำรวจ หลักการต้นกำเนิดของสหภาพารภาพของ

ตำรวจ (fraternalistic policing style) เป็นการวิวัฒนาการมาจากผลการจัดตั้งสหภาพแรงงาน (trade unionism) เพื่อคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของลูกจ้างแรงงานตามระบอบประชาธิปไตย ความเคลื่อนไหวในการจัดตั้งสหภาพารตำรวจนี้ ได้ริเริ่มขึ้นจากตำรวจในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้จัดตั้งสหภาพารตำรวจอังกฤษ (The British Police Union) ขึ้นแห่งแรก โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสริมสร้างทัศนคติประสิทธิ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130-131.

ภาพการบริการประชาชน เป็นศูนย์กลางเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแก้ไข ปัญหาข้อขัดข้องจากการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ¹⁰

4. ตำรวจนักบริหาร (administrative policing styles) เป็น การมุ่งพิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารงานตำรวจที่ยึดมั่นตามหลักคุณธรรม (merit system) เพื่อเป็นปัจจัยสร้างเสริมผู้นำทางการบริหารตำรวจ (a police administrator) ให้เป็นตำรวจนักบริหารที่กล้าตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล และมีความรับผิดชอบ ทางการบริหารต่อสังคม (administrative processes) ใช้ดุลพินิจคัดเลือกแต่งตั้ง ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารงานตำรวจ จากผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมมีความ คิดริเริ่ม มีความชำนาญ มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารงานตำรวจ มีคุณธรรม มีความ ประพฤติพื้นฐานความมั่นคงทางจิตใจที่ดี และมีความซื่อสัตย์สุจริต อันเป็นที่ยอมรับนับถือ ประกอบด้วยควมมีลักษณะผู้นำชุมชน (community leadership) ที่สามารถปฏิบัติงาน ประสานประโยชน์ค่อนโยนของรัฐบาล ¹¹

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างตำรวจและการเมืองดังกล่าว เป็นการติดตามความ เหมาะสมตามสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งระบบการ บริหารงานของแต่ละประเทศ และมีลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นเอกเทศจากกัน อย่างไรก็ตาม การนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยนั้น ก็จะต้องศึกษาวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนถ้าเหมาะสมกับ สภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตลอดจนภูมิประเทศในการศึกษา วิจัยเรื่องนี้ จะนำเอาแนวความคิดดังกล่าว มาศึกษาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงความ สัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารงานตำรวจ และมีแนวทางใดที่สามารถเป็นแนว ทางแก้ไขปัญหาระหว่างการเมืองไทยกับการบริหารตำรวจได้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137-138.

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ หรือความสามารถตรวจสอบได้เชิงวิชาชีพในงานตำรวจนี้¹² ประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์ ได้สรุปไว้ว่า "ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ เป็นแนวคิดที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพของงานบริการด้านต่างๆ ของตำรวจ ถึงงานตำรวจกำลังมีทิศทางของการพัฒนามุ่งไปสู่ความเป็นวิชาชีพมากขึ้นเพียงใด ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพก็ยิ่งมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น กล่าวได้ว่า งานตำรวจจำเป็นต้องรับผิดชอบทั้งภายนอกและภายใน ความรับผิดชอบภายนอกมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบต่อหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม กฎหมายอาญา กฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนประชาชนผู้รับบริการ ในขณะที่ความรับผิดชอบภายในเกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการตำรวจ จริยธรรมตำรวจ และอุดมคติตำรวจ"

ด้วยความรับผิดชอบดังกล่าว งานตำรวจไม่ว่าจะด้านใด จึงต้องมี "ความสามารถตรวจสอบได้เชิงวิชาชีพ" จากองค์กรหรือบุคคลต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำรวจในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจัดเป็นกลไกส่วนหนึ่งของรัฐที่มุ่งทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคุ้มครองชีวิตร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งรักษาความมั่นคงภายในของรัฐ ต้องได้รับการตรวจสอบจากองค์กรวิชาชีพ ประชาชน หรือตัวแทนของประชาชนอยู่เสมอ

แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพล (influence)

ในงานวิจัยนี้จะใช้แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพลเพื่อวิเคราะห์ให้ทราบว่าในการมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทั้งของกลุ่มผลประโยชน์ ด้านสถาบันราชการและ

¹² ประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์, ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ เอกสารวิจัยลำดับที่ 1865 (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536).

สถาบันทางการเมืองต่างๆ มีปัจจัยที่เป็นทรัพยากรทางอิทธิพลใดๆ เข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง ก่อนที่จะทำความเข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพล เราควรทำความเข้าใจกับความหมายของคำว่าอิทธิพลเสียก่อน อิทธิพลมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าอำนาจ ซึ่งบางครั้งนักวิชาการหลายท่านได้ใช้คำว่า อิทธิพลและอำนาจในความหมายเดียวกันหรือใช้ควบคู่กันไป กระนั้นก็ตามได้มีนักวิชาการท่านต่างๆ พยายามที่จะแยกความหมายของอิทธิพลและอำนาจออกจากกันเช่น Peter Bachrach และ Morton S. Baratz¹³ ได้ให้ความหมายอำนาจว่า อำนาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไป เช่น ระหว่าง นาย ก. และ นาย ข. ซึ่งต่างก็มีความขัดแย้งกันทางคุณค่า (values) หรือแนวทางในการกระทำ และในที่สุด นาย ข. ได้ปรับเปลี่ยนคุณค่าหรือแนวทางของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของนาย ก. ด้วยกลัวว่านาย ก. จะทำให้ นาย ข. ต้องสูญเสียคุณค่าบางอย่างของตนไป ซึ่งคุณค่านี้มีค่ามากกว่าการไม่ยอมทำตามความต้องการของนาย ก.

ส่วนอิทธิพลหมายถึง การที่ นาย ก. สามารถทำให้ นาย ข. เปลี่ยนแปลงกระทำของตน โดยนาย ก. ไม่จำเป็นต้องอาศัยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ อำนาจกับอิทธิพลจึงแตกต่างกันในแง่ที่ว่า การใช้อำนาจต้องอาศัยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ ในขณะที่อิทธิพลไม่ต้อง

อิทธิพลก่อให้เกิดอำนาจ และในทางกลับกันอำนาจก็อาจก่อให้เกิดอิทธิพลด้วยเช่นกัน เช่น นาย ก. มีคุณค่าบางประการอยู่และต่อมาคุณค่านี้ได้เป็นที่ยอมรับในสังคมทำให้ นาย ข. หรือบุคคลอื่นๆ ทำตามความต้องการของนาย ก. เนื่องจากเห็นด้วยกับ คุณค่าของนาย ก. นาย ก. จึงมีอิทธิพลเหนือนาย ข. ลักษณะเช่นนี้ได้ไปเสริมอำนาจให้กับนาย ก. ด้วย ในบางกรณีนาย ข. อาจไม่ยอมทำตามความต้องการของนาย ก. นาย ก. ก็ใช้การข่มขู่ว่าจะลงโทษ นาย ข. ได้ ซึ่งนายข. ก็จำเป็นต้องทำตามเนื่องจากคุณค่าของนาย ก. ซึ่งเป็นคุณค่าของสังคมด้วยได้ครอบงำ ในทางกลับกันนาย ก. มีอำนาจเหนือคนอื่น ด้วยการข่มขู่ว่าจะลงโทษกับบุคคลที่ไม่ทำตามความต้องการของนาย ก. นาย ข. เห็นว่าการข่มขู่จะลงโทษของนาย ก.

¹³ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Decisions and Non-decisions : An Analytical Framework," The American Political Science Review, 57 (September 1963) : pp.663-635,637.

กับบุคคลที่ไม่ทำตามความต้องการของนาย ก. นาย ข. เห็นว่าการข่มขู่จะลงโทษของนาย ก. นั้นเป็นการเหมาะสมแล้ว เป็นคุณค่าที่นาย ข. ยอมรับได้ ต่อมานาย ข. จึงทำตามความต้องการของนาย ก. เพราะเล็งเห็นถึงประโยชน์ของคุณค่านี้ นาย ก. จึงมีอิทธิพลเหนือ นาย ข. ไปโดยปริยาย

ส่วน Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan ได้ชี้แจงให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพลว่า อำนาจเป็นความสามารถที่จะทำให้บุคคลอื่นทำตามความต้องการของตน โดยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ (severe deprivation) ถ้าไม่ทำตาม ส่วนอิทธิพลเป็นความสามารถที่ไม่ต้องใช้การข่มขู่ว่าจะลงโทษ ดังนั้นอำนาจจึงเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของการใช้อิทธิพล ¹⁴

ในขณะที่ Robert A. Dahl ¹⁵ ได้นิยามอำนาจว่าหมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งที่ทำให้บุคคลอื่นกระทำการใดสิ่งหนึ่งตามความต้องการของตน โดยการข่มขู่บังคับด้วยวิธีการต่าง ๆ (severe sanction)

อิทธิพลหมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งที่ทำให้บุคคลอื่นกระทำการใดสิ่งหนึ่งตามความต้องการของตน

Dahl ยังได้แบ่งอิทธิพลเป็น 2 ประเภท คือ อิทธิพลโดยชัดแจ้ง (manifest influence) และอิทธิพลโดยนัย (implicit influence) อิทธิพลโดยชัดแจ้งเกิดขึ้นในกรณีที่ถ้า นาย ก. ต้องการให้เกิดผลอย่างหนึ่งขึ้น และได้กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society : A Framework for Political Inquiry (New Haven : Yale University Press, 1961), p.76.

¹⁵ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall Inc, 1984), pp.41,23.

ให้นาย ข. ปฏิบัติการบางสิ่งบางอย่างเพื่อให้เกิดผลตามที่นาย ก. ต้องการก็แสดงว่านาย ก. มีอิทธิพลโดยตรงเหนือนาย ข. ส่วนอิทธิพลโดยนัยเกิดขึ้นในกรณีที่มีการปฏิบัติการของ นาย ข. ดังกล่าว¹⁶นี้มิได้เกิดจากการกระทำของนาย ก. ต่อ นาย ข. โดยชัดแจ้งแต่เกิดจากการที่นาย ข. คาดการณ์ได้ถึงสิ่งที่นาย ก. ต้องการ และได้ปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างลงไปตามที่ตนคิดว่านาย ก. ต้องการ ¹⁶

นอกจากนั้น Dahl ได้แยกแยะวิธีการของการใช้อิทธิพล (means of influence) ไว้ 3 ประการด้วยกัน คือ ¹⁷

1. การสร้างค่านิยมเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้อิทธิพล (trained control) หมายถึง การที่ผู้ใช้อิทธิพลนาย ก. สร้างเงื่อนไขให้กับผู้ถูกใช้อิทธิพล นาย ข. ก่อนที่จะมีการใช้อิทธิพลใดๆ เกิดขึ้น และจากเงื่อนไขที่วางไว้นี้จะมีผลให้นาย ข. ปฏิบัติตาม โดยนาย ก. ไม่จำเป็นต้องข่มขู่บังคับใดๆ ต่อ นาย ข. ในที่นี้เครื่องมือที่ใช้ในการวางเงื่อนไขจะได้แก่ สถาบันครอบครัว กลุ่มเพื่อน โรงเรียน องค์การหรือสื่อต่างๆ เป็นต้น เช่นการที่ครูสามารถใช้อิทธิพลให้นักเรียนเชื่อฟังได้โดยไม่ต้องอาศัยการข่มขู่ว่าจะลงโทษก็เป็นเพราะครอบครัวหรือตำราเรียนได้สอนให้เด็กต้องเชื่อฟังครูไว้ก่อนแล้ว

2. การโน้มน้าว (persuasion) ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การโน้มน้าวด้วยเหตุผล (rational persuasion) และการโน้มน้าวด้วยเล่ห์กล (manipulative persuasion) การโน้มน้าวด้วยเหตุผล คือ การที่นาย ก. สามารถทำให้นาย ข. กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ด้วยการพูดจาโน้มน้าวด้วยข้อมูลที่เป็นจริง ส่วนการโน้มน้าวด้วยเล่ห์กล คือการโน้มน้าวที่ต้องอาศัยการหลอกล่อต่างๆ นั้นเอง

3. การให้เครื่องล่อ (inducement) คือ การที่นาย ก. ทำให้นาย ข. ทำตามความต้องการของนาย ก. ได้โดยสัญญาว่าจะให้รางวัลเป็นการตอบแทน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ Ibid., pp.23-25.

¹⁷ Ibid., pp.38-41.



แม้ว่านักวิชาการเหล่านี้จะพยายามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในทางทฤษฎีระหว่างความหมายของอำนาจและอิทธิพล แต่ถึงที่สุดแล้วท่านเหล่านี้ก็ยังคงใช้คำว่าอำนาจและอิทธิพลในความหมายที่ไม่แตกต่างกันอยู่นั่นเอง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากว่าในทางปฏิบัติเราไม่สามารถแยกการกระทำหนึ่งๆ ว่าเป็นแสดงนัยของการใช้อำนาจหรืออิทธิพลได้อย่างชัดเจนนั่นเอง ¹⁸

สำหรับการวิจัยในเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะใช้ความหมายของอำนาจในความหมายของอิทธิพล โดยนิยามอิทธิพลว่าหมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มหนึ่งในอันที่จะโน้มน้าวชักจูง และ/หรือกดดันให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำ การตามความต้องการของตน

การที่บุคคลหรือกลุ่มจะสามารถทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำ การนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรอำนาจหรืออิทธิพล (power or influence resources) ที่ตนครอบครองอยู่อันมีลักษณะดังต่อไปนี้ ¹⁹

1. การเป็นเจ้าของ ได้แก่ การครอบครองปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดอิทธิพลได้ เช่น เงินทอง ข้อมูล ความรู้ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะดี เป็นต้น
2. การได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การ เช่น ตำแหน่งในกระทรวง กองทัพ กรมตำรวจ สมาคมต่างๆ เป็นต้น
3. การได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น เช่น การได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา เพื่อโอกาสได้รับเลือกขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ให้จัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸ Bachrach and Baratz, "Decisions and Non-Decisions : An Analytical Framework," p.637.

¹⁹ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "การศึกษารัฐศาสตร์แนวทงอำนาจ," หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2529), หน้า 462-463.

4. การเป็นเจ้าขององค์การ เช่น การเป็นเจ้าของ ธนาคาร ห้างร้าน โรงแรม โรงงาน ฯลฯ การเป็นเจ้าของอาจให้อำนาจแตกต่างกัน หากองค์การมีขนาด คุณสมบัติของสมาชิก ความสัมพันธ์กับสังคมของสมาชิก ตลอดจนระเบียบวินัยบรรณการ วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งแตกต่างกัน

5. การขอฮิมหรือใช้ปัจจัยที่บุคคลอื่นครอบครองอยู่ เช่นการที่บุคคล กลุ่มหรือองค์การได้มองเห็นความสำคัญในปัจจัยที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์การอื่น มีอยู่ว่าอาจนำมาใช้เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลได้จึงได้มีการขอฮิม หรือขอปัจจัยเหล่านั้นมาใช้ ปัจจัยดังกล่าวนี้ได้แก่ ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านต่างๆ ตัวอย่างในกรณีนี้ได้แก่ การที่กลุ่มคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนได้ขอฮิมความรู้ความชำนาญจากนักวิชาการมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐ²⁰

ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นเครื่องชี้ว่า กลุ่มจะสามารถรวมกำลังเพื่อให้เกิดพลังในอันที่จะทำการต่อสู้เรียกร้องผลประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด²¹

นอกจากนี้ความสามารถซึ่งขึ้นอยู่กับ การเข้าถึง (access) ซึ่งหมายถึงการที่กิจกรรมของกลุ่มสามารถเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐ อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมือง และเป็นหนทางที่กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งการเข้าถึงจะตอบคำถามว่าทำไมกลุ่ม ก. จึงมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล หรือการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นเป็น

²⁰ ภาณุ แหม่มศรี, "อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน 2525-2529" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531).

²¹ มนต์วี เจนวิทย์การ, "สังคมวิชาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," หลักและวิธีศึกษาทางรัฐศาสตร์ (เนนทปุระมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมชิตราช, 2529), หน้า 508.

เพราะกลุ่ม ก. สามารถเข้าถึงกลไกของรัฐได้มากกว่าใช่หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ในการศึกษา อิทธิพลของกลุ่มต่อการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจทางการเมือง จึงต้องศึกษาถึงวิธีการ กลยุทธ์ ตลอดจนช่องทางต่างๆ ที่กลุ่มใช้เพื่อจะเข้าถึงรัฐบาล รวมทั้งจุดเข้าถึง (access point) ด้วย ²²

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำนั้น มีการติดต่อดำเนินการหรือปฏิบัติต่อกัน ซึ่งมีทั้งการใช้อำนาจและอิทธิพลต่อกัน ทั้งนี้ก็แล้วแต่ช่องทางโอกาสหรือปัจจัย ที่จะเอื้ออำนวยให้ดำเนินการในวิธีการหรือนาทางใดที่เหมาะสม และทำให้สามารถประสพผลสำเร็จได้ ทั้งวิธีการที่เป็นทางการตามกรอบของระเบียบกฎหมาย และวิธีการที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ

แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups)

ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย

กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และกลุ่มกดดัน (pressure group) เป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญสำหรับประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน ประชาชนนอกจากจะมีสิทธิ์ในการเลือกตั้งผู้ปกครองของตนแล้ว ยังมีสิทธิ์และเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) และมีสิทธิ์เสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่ม (freedom of organization) ของคน อีกด้วย ²³

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 507-508.

²³ แสง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน," เอกสารการ สอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, 2527), หน้า 779.

ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ได้มีนักปราชญ์และนักคิดทางการเมืองหลายท่าน ทั้งในอดีตและร่วมสมัย ล้วนยืนยันในข้อนี้ ดังเช่น อเล็กซิส เดอ ทอกเคอวิลล์ (Alexis De Tocqueville) ซึ่งเป็นนักเขียนและรัฐบุรุษชาวฝรั่งเศส มีความคิดว่าการมีสมาคมเป็นเครื่องหมายแสดงสังคมมีอารยธรรมเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสังคมที่มีความเสมอภาคมากขึ้น ซึ่งจะทำให้คนต้องรวมตัวกันทำงานใหญ่เพื่อส่วนรวม ²⁴ แนวความคิดเช่นนี้มาจากข้อสังเกตจากการที่ท่านได้มีโอกาสไปเยือนประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี ค.ศ. 1840 และมองเห็นว่า คนอเมริกันใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการต่อสู้เพื่อสิทธิและผลประโยชน์ในลักษณะที่เป็นสันติ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งต้องการที่จะใช้เหตุผลชักจูงให้ฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นผู้ครองอำนาจยอมรับ ²⁵ ข้อสังเกตเหล่านี้ปรากฏอยู่ในหนังสือ "Democracy in America" อันมีชื่อเสียง ซึ่งให้ข้อสรุปได้ว่าการมีสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการมี การปกครองระบอบประชาธิปไตย ²⁶ และเป็นที่ยอมรับว่าในสังคมอเมริกันทุกวันนี้กลุ่มต่างๆ ยังมีบทบาทมากขึ้น ทั้งได้พัฒนาศิลปะการรวมตัวกันต่อสู้ขึ้นมาอย่างเป็นระบบยิ่งขึ้น จนสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ได้ดีกว่า พรรคการเมือง อาจกล่าวได้ว่าการที่สังคมอเมริกาเป็นสังคมที่เรียกกันว่า "ชาติของผู้ที่นิยมการเข้ากลุ่ม" (a nation of joiners) ก็เพราะวัฒนธรรมของคนอเมริกันมีอิทธิพลอย่างมากต่อการรวมกลุ่ม ซึ่งเมื่อบวกเข้ากับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เสรีนิยมและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแล้ว ได้สร้างให้สหรัฐอเมริกาเป็นสังคมพหุนิยมที่สำคัญเลขที่เดียว ²⁷

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันอีกท่านหนึ่ง คือ เดวิด บี. ทรูแมน (David B. Truman) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นนักคิดทางรัฐศาสตร์แนวกลุ่มที่สำคัญคนหนึ่งในยุคร่วมสมัยและมี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁴ มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," หน้า 521.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 536.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 521.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 536.



ผลงานที่สำคัญคือ หนังสือชื่อ "The Governmental Process" ก็มองเห็นว่ากลุ่มเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง ต่อกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตย และรัฐบาลเป็นผลของการปรับตัวระหว่างกลุ่มต่างๆ กล่าวได้ว่าข้อคิดเห็นหลายข้อของทรูแมน ได้รับการยืนยันจากการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองและการลงคะแนนเสียงที่ชี้ให้เห็นบทบาทสำคัญของกลุ่มและการมองกลุ่มว่าช่วยส่งเสริมการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย²⁸

ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ จะมองเห็นได้ชัดเจนเมื่อพิจารณาถึงบทบาทในการทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างประชาชนกับสถาบันฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารและสถาบันนิติบัญญัติหรือสภาที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายและควบคุมฝ่ายบริหาร²⁹ นั่นคือการทำหน้าที่โครงสร้างในกระบวนการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) อันเป็นกระบวนการทางด้านปัจจัยนำเข้า (input) อย่างหนึ่งในระบบการเมืองซึ่งเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารได้ทราบถึงข้อเรียกร้องหรือความต้องการ (demand) ของแต่ละกลุ่มซึ่งมีอยู่หลากหลายในสังคมที่มีสภาพพหุนิยม(pluralism) อันเป็นลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะได้จัดการตอบสนองกับข้อเรียกร้องเหล่านั้น ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าต่างมุ่งเรียกร้อง แสวงหา หรือพิทักษ์ผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้กับกลุ่มของตนมากที่สุด เพื่อให้เป็นไปในลักษณะเหมาะสมโดยการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มเพื่อให้เกิดความพอใจระดับหนึ่ง อันจะเป็นการทำให้เกิดความราบรื่นในสังคม เพราะในระบบการเมืองนั้น จะต้องมีวิธีการจัดการกับข้อเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน การตัดสินใจทางการเมืองทุกอย่างย่อมมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มชนไม่ในทางบวกก็ทางลบ ดังนั้นหากชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสังคม ไม่มีช่องทางที่จะแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการแล้วไซ้ ก็เป็นที่แน่นอนว่าความต้องการเหล่านั้นจะไม่ได้รับการตอบสนอง ความอัดอั้นตันใจที่เกิดขึ้นจึงอาจปะทุขึ้นมาเป็นความรุนแรง ซึ่งอาจ

²⁸ เรืองเดี๋ยกัน, หน้า 526.

²⁹ แสง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน," เอกสารการสนันสนุนวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย, หน้า 779.

ก่อให้เกิดความระส่ำระสายต่อระบบการเมือง³⁰ เป็นต้นว่า การนัดหยุดงาน หรือการประท้วงในรูปแบบต่างๆ ซึ่งทำความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติและมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในที่สุด ถ้าเราย้อนกลับไปสู่สมัยโบราณจะเห็นว่า ระบบการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นับว่าได้มีความสัมพันธ์ต่อกันมาทุกยุคทุกสมัยที่เดิยว Plato กับ Aristotle ปรัชญาเมธีของกรีกโบราณเคยพูดถึง แนวความคิดเรื่องกลุ่มในฐานะบทบาทสำคัญต่อการเลือกตัดสินใจของรัฐบาลมาก่อน³¹

จะเห็นได้ว่ากระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์เป็นกระบวนการที่จำเป็นในการที่ระบบการเมืองจะดำเนินไปได้ราบรื่น เพราะเป็นวิธีการดีแก่ให้เห็นถึงความต้องการของกลุ่มต่างๆ ที่อาจมีความขัดแย้งกัน ให้ผู้ตัดสินใจในทางการเมืองได้รับรู้และหาทางตอบสนองให้เหมาะสม ซึ่งหากทำได้ดีก็จะป้องกันมิให้ความขัดแย้งปรากฏชัดขึ้น โดยการช่วงชิงที่จะทำการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชนเสียก่อน³² ดังนั้น โดชนัยนี้จะเห็นว่า กระบวนการทางการเมืองนั้น เป็นผลจากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์ทำให้เกิดพฤติกรรมหรือการแสดงออกทางการเมืองซึ่งมีส่วนก่อให้เกิดผลต่างๆ ทางการเมืองที่กระทบกระเทือนต่อสังคมประเทศชาติ

การกำเนิดของกลุ่มผลประโยชน์³³

โดยทั่วไป กลุ่มผลประโยชน์มักเกิดขึ้นในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีการแบ่งแยกหน้าที่มากขึ้นตามลำดับ (differentiated) หรือกล่าวอีกนัย

³⁰ ม.ร.ว.พฤษถีสกุล ชุ่มพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 114-115.

³¹ ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์ : ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิสวัสดิการนิคม, 2525), หน้า 220.

³² ม.ร.ว.พฤษถีสกุล ชุ่มพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 115.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 123-130.

หนึ่งในการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลในสังคมนั้น เขามีบทบาทต่างๆ แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น (คือบทบาทในฐานะหัวหน้าครอบครัว ก็ไม่เกี่ยวกับบทบาทในหน้าที่การงานที่เป็นอาชีพของเขาและไม่เกี่ยวกับบทบาทของเขาในฐานะผู้นำกลุ่มผู้เฝ้าหาสันติภาพเป็นต้น) ชีวิตของคนในสังคมเช่นนั้นจะถูกแบ่งเป็นเสี้ยวๆ แล้วแต่บทบาทต่างๆ ที่เขาแสดงในทางสังคม ผลที่เกิดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว กลุ่มพฤติกรรมที่เกิดขึ้นบางกลุ่มก็จะเข้ามาผลักดันนโยบายของรัฐ และโดยการกระทำนี้กลายเป็น "กลุ่มผลประโยชน์" นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังมีผลในอีกด้านหนึ่งที่เอื้ออำนวยให้เกิดการติดต่อกันระหว่างกลุ่มเหล่านี้กับองค์กรของรัฐ กล่าวคือการทำรัฐแผ่ขยายบทบาทของตนเองให้กว้างไกลขึ้นกว่าเดิม ผลกระทบต่อสังคมมากกว่าเดิม ตัวอย่างเช่น เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจ มาจัดการในเรื่องสาธารณูปโภคหรือในเรื่องของสวัสดิการสังคม ในเมื่อรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากขึ้น และคนในสังคมนั้นเองก็มีการรวมกลุ่มกันตามลักษณะบทบาท หรืออาชีพที่จำเพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่กลุ่มเหล่านี้จะพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อรัฐ เพราะมองเห็นว่ารัฐมีความสำคัญต่อตนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

สำหรับในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเริ่มมีความซับซ้อนและการแบ่งแยกหน้าที่ตามแบบสังคมอุตสาหกรรม กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็ได้ปรากฏขึ้นเช่นกัน แต่กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะมีพื้นฐานทางสังคมที่แคบกว่ากลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะครอบคลุมสาขาอาชีพหรือกลุ่มชนต่างๆ น้อยกว่าในสังคมที่พัฒนาแล้วในประเทศกำลังพัฒนาที่มีการจัดตั้ง และมีความสำคัญในผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมักจะเป็นกลุ่มที่เป็นหัวใจของการดำเนินงานของรัฐ กล่าวคือข้าราชการทหาร และตำรวจ กลุ่มผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดและแข็งแกร่งที่สุดในประเทศกำลังพัฒนามักจะเป็นกลุ่มที่สามารถใช้กลไกของรัฐให้เป็นประโยชน์แก่ตนโดยตำแหน่งหน้าที่การงานทั้งนี้เพราะในสังคมเช่นนั้น ภาครัฐบาลเป็นแหล่งที่มาของอาชีพและของสถานภาพทางสังคม (และบางครั้งความมั่งคั่ง) มากกว่าภาคเอกชน อย่างไรก็ตามก็อาจมีกลุ่มพ่อค้ารายใหญ่ๆ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการจัดองค์การดี พอลที่จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เข้าทำการต่อรองกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้มาซึ่งกฎหมาย

กฎเกณฑ์ (หรือเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายเกณฑ์โดยการตัดสินใจบนข้าราชการ) ในอันที่จะรักษาหรือเกื้อหนุนสถานภาพทางเศรษฐกิจของเขา นอกเหนือจากนี้แล้ว "กลุ่มผลประโยชน์" ในประเทศกำลังพัฒนาโดยส่วนรวมแล้ว มักจะไม่ใช้การรวมกลุ่มของบุคคลในอาชีพเดียวกัน มีการศึกษาขึ้นเดียวกัน หากแต่จะเป็นกลุ่มที่ถือกำเนิดมาจากการเป็นเครือญาติกัน (kinship groups) มีชาติพันธุ์เดียวกัน (ethnic groups) หรือมาจากภูมิภาคเดียวกัน (regional groups) เช่นเดียวกัน เป็นคนปักษ์ใต้เหมือนกัน เป็นต้น หรือไม่ก็เป็นการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายของเจ้านายกับลูกน้อง ผู้อุปถัมภ์ ผู้รับการอุปถัมภ์

ถ้าพิจารณาให้แคบลงมาอีก การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์จะขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มของบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยหลักแล้วจำนวนบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง ถ้ามีเป็นจำนวนมากในระดับหนึ่งแล้วก็อาจเป็นฐานสำหรับการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ได้ และในกรณีของการเพิ่มจำนวนของบุคคลดังกล่าวนี้ก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรอง หรือเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายได้
2. ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การที่พ่อค้าหรือนักธุรกิจเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันในทางธุรกิจ จึงได้ตกลงก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งผลประโยชน์ในที่นี้อาจเป็นผลประโยชน์ในรูปของวัตถุ ความสมัครสมานสามัคคีหรือผลประโยชน์ในเชิงอุดมการณ์ก็ได้ ³⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁴ Peter B. Clark and James O. Wilson, "Incentive Systems : A Theory of Organization," Administrative Science Quarterly, 6 (September 1961), pp. 129-166,135. อ้างใน Jeffrey M. Berry, Lobbying for the People (princeton New Jersey : Princeton University Press, 1977), p.21.

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

David B. Truman ได้นิยามกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึงกลุ่มใดๆ ก็ได้ที่ โดยพื้นฐานของทัศนคติร่วม (shared attitudes) เร็วหรือช้ากับกลุ่มอื่นในสังคมให้มีการก่อเกิด บำรุงรักษา และส่งเสริมรูปแบบ ความประพฤติที่สื่อแสดงโดยทัศนคติร่วมนั้น³⁵ ทัศนคติร่วมในที่นี้หมายถึงกรอบความคิดที่เป็นเครื่องกำหนดรูปแบบความประพฤติของบุคคล และเป็นปัจจัยกำหนดความต้องการของบุคคลในสถานการณ์หนึ่งๆ³⁶

การทำกิจกรรมร่วมกัน การมีความสัมพันธ์ติดต่อกัน เป็นปัจจัยสำคัญของความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มต่างๆ อาจจะแสดงบทบาทเป็นครั้งเป็นคราวในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่มีกลุ่มอีกชนิดหนึ่งที่ทำกิจกรรมในฐานะกลุ่มผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในระบบการเมืองของประเทศตะวันตกนั้นคือ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทสมาคม (association)³⁷

Gabriel A. Almond และ Bingham Powell เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และโดยมีความสำคัญอยู่ไม่มากนักน้อยกว่า เขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวกันอยู่³⁸

³⁵ David B. Truman, The Governmental Process, (Westport Conn : Greenwood Press, 1981), p.33. อ้างใน นิคม รัฐอมฤต, "กลุ่มผลประโยชน์นอกระบบราชการกับการเมืองในประเทศไทย," รัฐศาสตร์ 1 (มกราคม 2530) : 2.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

³⁸ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston and Toronto : Little, Brown and Company, 1966), p.75. อ้างใน พงศสิทธิ์ ชุ่มพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 115.

Francis G. Castles กล่าวว่ากลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มใด ๆ ก็ตามที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยอาศัยกิจกรรมของรัฐบาลหรือรัฐสภา เป็นเครื่องมือหรือไม่ก็ตาม แต่กลุ่มเหล่านี้ต้องไม่ใช่พรรคการเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสภานิติบัญญัติ³⁰

Graham Wootton นิยามกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึงกลุ่มหรือองค์กรใดๆ ที่พยายามมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะที่เสวักนั้นก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ⁴⁰

สำหรับในงานวิจัยนี้ถือว่ากลุ่มผลประโยชน์หมายถึงกลุ่มข้าราชการตำรวจหรือตัวแทน ได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนักการเมืองไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี วิธีการต่างๆ ทั้งที่ไม่เป็นทางการ และเป็นทางการ เพื่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการตำรวจ

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

Almond และ Powell ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท ด้วยกัน คือ⁴¹

1. กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เค้างกว้างไว้บรรทัดฐาน (anomic interest groups) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นอย่างค่อนข้างจะกระทันหันตามอารมณ์ เช่น การจลาจล การ

³⁰ Francis G. Castles, Pressure Group and Political Culture : A Comparative Study (London : RKP, 1967), p.1.

⁴⁰ Graham Wootton, Interest Groups (Englewood Cliffs New Jersey : Prentice-Hall, 1970), p.1.

⁴¹ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politics : A Developmental Approach, pp.75-80. อ้างใน พุทธิสาณ ชุ่มผล, ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น, หน้า 119-120.

ลอบสังหาร ตลอดจนการเดินขบวนประท้วง การเรียกร้องผลประโยชน์ในรูปลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในสภาพที่ไม่มีกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งอยู่ในสังคม หรือว่าหากมีก็มีบางกลุ่มที่ถูกปิดกั้นมิให้แสดงออกซึ่งความต้องการ ดังนั้นความไม่พึงพอใจที่ถูกปิดอยู่กดดันไว้จะปะทุออกมาถ้ามีเหตุการณ์เลือ่อำนวยหรือมีผู้ชักนำ หรือ "ปลุกระดม" ให้เกิดขึ้น การชักนำนี้อาจกระทำโดยผู้ที่อยู่ในอำนาจทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ของเขาเองก็ได้แต่ข้อสำคัญไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรแต่อย่างใด

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-associational interest groups) หมายถึง กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มสถานภาพ กลุ่มชนชั้น (กล่าวคือกลุ่มคนที่อาจไม่ได้พบปะกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีความรู้สึกร่วมกัน มีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจทางวัฒนธรรมอย่างรู้จักกันพอสมควร) ซึ่งอาจเรียกร้องผลประโยชน์ของเขาเป็นครั้งคราว โดยผ่านบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือผู้นำ เช่นผู้นำทางศาสนา ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าของที่ดินหลายคนขอร้องขาราชการขึ้นผู้ใหญ่หรือรัฐมนตรีให้พิจารณาไม่ขึ้นภาษีที่ดิน โดยที่การขอร้องนี้เกิดขึ้นเมื่อเล่นกอล์ฟด้วยกัน

จะเห็นได้ว่า กลุ่ม 2 ประเภทดังกล่าวไปแล้วมีการเรียกร้องผลประโยชน์แต่เพียงครั้งเดียว ไม่มีขั้นตอน หรือการจัดตั้งที่แน่นอนในการเรียกร้อง และไม่มีความต้องการในการเรียกร้อง ดังนั้นในสังคมสมัยใหม่ที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างโครงสร้างต่างๆ อย่างชัดเจนกลุ่มดังกล่าวจะมีอิทธิพลน้อย ทั้งนี้เพราะในสภาพดังกล่าวมีกลุ่มที่มีการจัดตั้งมากมายที่กำลังแข่งขันกันอยู่ อันเป็นสภาพที่ไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่ไร้การจัดตั้งให้เข้ามามีอิทธิพลได้มากนัก อีกประการหนึ่งในสภาพเช่นนี้ กลุ่มที่ไร้การจัดตั้งเหล่านี้ หากมีความต้องการอยู่อย่างแน่วแน่ก็จะทำการจัดตั้งขึ้นมา และแปรสภาพเป็นกลุ่มประเภทหนึ่งใน 2 ประเภท ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้แทน

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institutional interest groups) เป็นกลุ่มซึ่งมีลักษณะองค์กรที่เป็นทางการ (formal organizations) เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยงานราชการและสถาบันอื่นๆ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้อาจเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนี้กลุ่มย่อยภายใน

สถาบันสำคัญ เหล่านี้ อาจทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนก็ได้ โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ตัวอย่างเช่น กลุ่มนักการธนาคารในพรรคอนุรักษนิยมพรรคหนึ่งอาจใช้อิทธิพลของพรรคในอันที่จะเพิ่มพูนผลประโยชน์ให้แก่วงการธนาคารหรือกลุ่มผู้นำกองทัพก่อกำการเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่ชาวนาผู้ยากไร้ เป็นต้น

ในสังคมกำลังพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน เช่น สถาบันราชการ สถาบันทหาร มีการจัดตั้งอย่างเหนียวแน่นและมีอำนาจมากในสังคม ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) นอกเหนือจากสถาบันดังกล่าวมีน้อยหรือไม่มีขาดประสิทธิภาพ

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) คำว่า "ทางการ" ในที่นี้ หมายถึงมีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอนไม่ได้หมายความถึงที่เป็น "ทางราชการ" ตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการคือสหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ สมาคมชาติพันธุ์ และกลุ่มประชาชนประจำท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้ เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นปากเป็นเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ (คือมี specialized interest articulation function) กลุ่มเหล่านี้มักจะมีระเบียบวิธีการที่เรียกร้องผลประโยชน์ และนำข้อเรียกร้องเสนอต่อระบบการเมือง ในสังคมที่พัฒนาแล้วกลุ่มเหล่านี้จะได้เปรียบกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (non-associational interest groups) จะได้รับการยอมรับว่าชอบธรรมและจะมีมากมายหลายกลุ่มครอบคลุมถึงกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม เช่นการเรียกร้องผลประโยชน์แบบตัวคน (self representation) หรือโดยกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (non-associational) จะลดน้อยถอยลงไปโดยปริยาย ส่วน Francis G. Castles⁴² จำแนกกลุ่มกดดัน (pressure group) หรือกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

⁴² Castles, Pressure Group and Political Culture : A Comparative Study, p.2.

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มตน
2. กลุ่มทัศนคติ (attitude group) คือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะหน้าบางประการอันยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกในกลุ่มตน วัตถุประสงค์นี้จะไม่ใช้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแต่จะเป็นทัศนคติที่ร่วมกัน (shared attitude)

วิธีการในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์

Gabriel A. Almond และ G. Bingham Powell ได้จำแนกให้เห็นถึงวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีทั้งวิธีการที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ ดังต่อไปนี้⁴³

1. การติดต่อเป็นส่วนตัว คือ การที่กลุ่มผลประโยชน์ผลักดันนโยบายโดยอาศัยความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวที่มีกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เช่นความเป็นญาติพี่น้อง การเป็นคนในท้องถิ่นเดียวกัน หรือการเป็นเพื่อนร่วมรุ่นในสถาบันการศึกษาเดียวกัน การติดต่อเป็นส่วนตัวในลักษณะนี้เกิดขึ้นในทุกระบบการเมือง
2. การมีตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในระบบการเมืองบางระบบยินยอมให้กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนของกลุ่ม ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ หรือการตัดสินใจ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร การที่กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนอยู่ในสภานิติบัญญัติทำให้ตัวแทนเหล่านี้สามารถผลักดันนโยบายผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบายของสภานิติบัญญัติได้ หรือทำให้ตัดสินใจตามแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ ได้เช่นกัน
3. สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบบเปิดมักใช้สื่อมวลชนต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ในการเรียกร้องผลประโยชน์ของตน แต่ในระบบการเมืองแบบปิดการใช้สื่อเหล่านี้ จะได้รับการจำกัดเนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบโดยชนชั้นนำทางการเมือง

⁴³ Almond and Powell, Comparative Politice Today : A World view, pp. 76-80.

4. พรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจจะเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจ แต่ในบางระบบการเมือง เช่น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ พรรคคอมมิวนิสต์ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมมากกว่าทำหน้าที่เป็นตัวกลางให้กับกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนในสหราชอาณาจักรพรรคการเมืองก็ได้แสดงบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางของกลุ่มผลประโยชน์ แต่คณะกรรมการของรัฐสภาจะเป็นผู้แสดงบทบาทนี้เสียเอง ก่อนที่จะเสนอเรื่องให้กับคณะรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองเอง

5. สถาบันนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์อาจมีการติดต่อกับคณะกรรมการรัฐสภา สมาชิกสภา และในกรณีที่ระบบราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจด้วย กลุ่มผลประโยชน์ก็จะเข้าหาข้าราชการในระดับต่าง ๆ จากการศึกษากรณีเมือง Birmingham ประเทศอังกฤษ พบว่าในกรณีที่ประเด็นปัญหาใหญ่ เช่น เรื่องเชื้อชาติและกลุ่มผู้บริโภค กลุ่มผลประโยชน์เข้าหาพรรคการเมือง แต่ในกรณีเล็กๆ กลุ่มจะเข้าหาข้าราชการ

6. การประท้วงหรือเดินขบวนต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้วิธีการที่รุนแรงด้วยการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายยอมรับข้อเรียกร้องของกลุ่ม กลุ่มที่ไม่มีโอกาสในการผลักดันนโยบายผ่านช่องทางอื่น ๆ มักจำเป็นต้องเลือกใช้วิธีการดังกล่าวนี้

มนตรี เจนวิทย์การ ได้กล่าวเพิ่มเติมถึงการมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายดังต่อไปนี้⁴⁴

1. การล็อบบี้ (lobbying) เป็นความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ในอันที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การโน้มน้าวชักจูงด้วยการเจรจาต่อรอง หรือการมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

⁴⁴ มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม," หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 549-551.

2. การพยายามสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนคติไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับเลือกตั้ง มีข้อครั้งที่ผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องสนับสนุนกฎหมายหรือนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุน โดยเฉพาะในด้านการเงิน เพื่อความมั่นใจในการสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป

3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย โดยการจัดหาข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่มักจะมีหน่วยวิจัยที่ทำการศึกษาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบายอาจไม่มีอยู่ในมือเลย หรือมีไม่พอ ต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์หามาให้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย

4. ในบางครั้งกลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมายหรือช่วยสภานิติบัญญัติร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการซับซ้อนและยุ่งยากมาก โดยที่กลุ่มรู้อากฎหมายในขั้นสุดท้ายจะออกมาในรูปใด

5. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างมติดมหาชนที่จะสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่มโดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนเสียค่าโฆษณาโทรทัศน์ และวิทยุ แต่ปกติกลุ่มที่จะใช้มติดมหาชนให้เป็นประโยชน์ได้ต้องมีรายได้อ่าง

6. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มีสถานภาพสูงเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ

7. กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปแบบเงินหรือในรูปแบบอื่น

จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์อาจจะใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ มากมายด้วยกันในอันที่จะพยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบายหรือผู้ตัดสินใจ วิธีการใดจะมีการใช้กันมากหรือน้อยย่อมแตกต่างกันไปตามระบบการเมืองต่างๆ ที่สำคัญก็คือ กลุ่มจะใช้วิธีการต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขอบข่ายกิจกรรมของรัฐบาลเอง ถ้าหากรัฐบาลขยายกิจการทางด้านเศรษฐกิจมาก กลุ่มผลประโยชน์ก็จะพัฒนาวิธีการที่จะใช้ในการสร้างอิทธิพลทางด้านนี้มาก เช่นเดียวกัน ในประเทศที่เน้นการเลือกตั้งเป็นกิจกรรมสำคัญทางการเมืองในการปกครอง กลุ่มผลประโยชน์ย่อมพัฒนาวิธีการที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตั้งนั้น การนัดหยุดงานและการใช้ความรุนแรงอาจไม่เป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ในบางสังคมที่นิยมการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี

สำหรับข้าราชการตำรวจ ถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบันกลุ่มหนึ่ง ซึ่งใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ในการที่จะพยายามมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) นั้นเป็นตัวแทนของข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีบทบาทตามอำนาจและหน้าที่เพื่อผลักดันหรือต่อรองอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองบางคนหรือบางกลุ่ม แต่การดำเนินการนั้นจะต้องเป็นไปภายใต้แนวทางที่กฎหมายได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยของ ก.ตร. เช่น องค์ประกอบอำนาจและหน้าที่ ตลอดจนพฤติกรรมของกรรมการ ก.ตร. สำหรับแนวทางหรือวิธีการเรียกร้องหรือผลักดันผลประโยชน์ข้าราชการตำรวจเอง ก็ถูกจำกัดด้วยระเบียบและวินัย อย่างไรก็ตามก็ผู้วิจัยมีแนวความคิดว่า แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการเช่นการจัดตั้งสมาคมขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรต่อรองอำนาจทางการเมือง ก็น่าจะเป็นช่องทางและแนวทางที่น่าจะทำให้เกิดพลังอำนาจในการต่อรอง หรือเรียกร้อง หรือผลักดันได้มากยิ่งขึ้น.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย