

บทที่ 2 แนวความคิดทางทฤษฎี

จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาในบทที่ 1 ผู้วิจัยจะขอนำแนวความคิดทางทฤษฎีดังต่อไปนี้ เพื่อมาอธิบายเนื้อหาสาระในการทำวิเคราะห์ - วิจัย

1. แนวความคิดรัฐกับกิจกรรมในระบบตลาด
2. แนวความคิดบทบาท
3. แนวความคิดกลุ่มผลประโยชน์

โดยแนวความคิดที่นำมาอธิบายนั้น สามารถลำดับเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

แนวความคิดรัฐกับกิจกรรมในระบบตลาด

หลังจากการเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา กลุ่มนักธุรกิจได้ก้าวสู่สถานภาพใหม่ทางการเมืองการปกครอง จากเดิมที่คอยแต่อิงอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มขุนนาง กลุ่มทหาร ข้าราชการพลเรือน หรือผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง มาเป็นการก้าวสู่อำนาจทางการเมืองด้วยตนเอง โดยยึดหลักวิธีการผ่านระบบพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ซึ่งจากระยะเวลาตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2516 จนถึง ปี พ.ศ. 2533 นั้น จะพบว่านักธุรกิจสามารถพัฒนาการตนเองเข้ามาครอบงำ และมีอิทธิพลทางการเมืองโดยตรงในรูปแบบต่างๆ มากมาย ซึ่งจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา นั้น สามารถนำแนวความคิดของ Lindblom มาอธิบายในสภาพเหตุการณ์ที่ทำการวิจัยในครั้งนี้ได้

Lindblom กล่าวว่า ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลกับนักธุรกิจใหญ่มีความสัมพันธ์และพึ่งพิงกันอย่างใกล้ชิด แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ได้อยู่บนฐานะที่เท่าเทียมกัน ส่วนใหญ่นักธุรกิจมักจะมีอิทธิพลครอบงำนโยบายของรัฐบาล และมีอำนาจต่อรองในประเด็นต่างๆ สูงกว่ารัฐบาล สาเหตุหลักที่ทำให้นักธุรกิจมีอำนาจครอบงำรัฐบาลได้ ก็คือตัวสถานะของนักธุรกิจเองซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีอภิสิทธิ์ (privileged position) ซึ่งการมีอภิสิทธิ์ในสังคมได้ ก็เพราะหน้าที่ส่วนรวมซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล เช่น การมีงานทำของประชาชน การมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความเจริญเติบโตของรายได้ของประชาชน เป็นต้น ซึ่งการจะบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยแค่ไหนนั้นอยู่ใต้การควบคุมของธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยทั่วไปรัฐบาลเองไม่อยู่ในฐานะที่ทำอะไรได้มากนัก ทั้งนี้เพราะในระบบตลาดหรือระบบทุนนิยม ผู้บริหารบริษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดแนวทางในประเด็นต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคม เช่น เทคโนโลยีในด้านอุตสาหกรรม รูปแบบการจัดระเบียบในการทำงาน แหล่งที่ตั้ง โรงงานอุตสาหกรรม โครงสร้างของตลาด ระดับการลงทุนและการจ้าง

งาน ฯลฯ การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้มีผลทำให้ผลงานทางด้านเศรษฐกิจ (economic performances) ของรัฐบาลดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ ซึ่งจะมีผลต่อความชอบธรรมและเสถียรภาพทางกรเมืองของรัฐบาลโดยตรง ในเมื่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างงาน การรักษาระดับราคา การจัดหาสินค้าอุปโภคหรือบริโภคให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน หรือความเติบโตทางเศรษฐกิจ ถูกกำหนดโดยนักธุรกิจใหญ่เสียแล้ว จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐบาลต้องเกรงใจและคอยเอาอกเอาใจบรรดาผู้บริหารของบริษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายอยู่เสมอ เพราะความอยู่รอดทางการเมืองของรัฐบาล ส่วนหนึ่งอยู่ในเงื้อมมือของบุคคลเหล่านั้น ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลจะพยายามคอยดูแลช่วยเหลือกิจการต่างๆ ของธุรกิจเอกชนให้ดำเนินไปด้วยดี และพร้อมเสมอที่จะตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ ของนักธุรกิจหากอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ เช่น การจัดหาและให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การลดหรือยกเว้นภาษีอากรบางอย่าง การให้หลักประกันคุ้มครองผลประโยชน์ ฯลฯ เพราะฉะนั้นในสายตาของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจใหญ่ๆ ทั้งหลายจึงเป็นบุคคลที่สำคัญและควรมีอภิสิทธิ์ในการติดต่อกับรัฐเหนือบุคคลหรือสถาบันอื่นๆ โดยทั่วไป นอกเหนือไปจากการได้รับการเอาใจใส่ และตอบสนองความต้องการจากรัฐบาลเป็นอย่างดีแล้วในหลายกรณี นักธุรกิจใหญ่ๆ มักจะมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ก็โดยการได้รับเชิญให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในหน่วยงานบางอย่างของรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ระหว่างรัฐบาลกับนักธุรกิจไม่จำเป็นจะต้องดำเนินไปอย่างราบรื่นเสมอไป ในหลายกรณีได้เกิดการขัดแย้งกันขึ้นระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจเอกชน แต่ก็เป็นความขัดแย้งที่อยู่ภายใต้ขอบเขต ไม่ได้มุ่งทำลายล้างซึ่งกันและกัน เพราะต่างก็รู้ถึงความจำเป็นที่ต้องทำงานร่วมกันและต่างก็แสดงบทบาทของผู้นำในสังคมเคียงบ่าเคียงไหล่กันอยู่¹

สำหรับอภิสิทธิ์ที่นักธุรกิจได้จากรัฐนั้น Lindblom ได้แจกแจงให้เห็นว่านักธุรกิจใหญ่ในสังคมทุนนิยมประชาธิปไตย มีอภิสิทธิ์ทางการเมืองหลายประการ แต่ที่สำคัญก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลมักจะปรับนโยบายของรัฐให้เข้ากับความต้องการของธุรกิจเอกชน และการที่รัฐบาลมักจะมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบางอย่างให้แก่ธุรกิจ โดยในประการแรก รัฐบาล

¹ อนุสรณ์ ลิมมณี, ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน (กรุงเทพ : อนุสรณ์การพิมพ์, 2531), หน้า 121.

และเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศทุนนิยมโดยทั่วไปยินดีและพร้อมที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวนโยบาย และระเบียบปฏิบัติของรัฐให้เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจเอกชน หรือผ่อนผันและยกเว้นกฎเกณฑ์บางอย่างให้แก่ธุรกิจใหญ่ ประการที่สอง ในหลายประเทศจะพบว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งให้ธุรกิจมีตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานบางอย่างของรัฐ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ²

ดังนั้นอำนาจต่อรองและฐานะอภิสิทธิ์ของนักธุรกิจใหญ่ดังกล่าว ได้สร้างผลกระทบ และปัญหาประการหนึ่งให้แก่สังคมประชาธิปไตย กล่าวคือ สังคมไม่สามารถควบคุมนักธุรกิจได้อย่างจริงจัง ในระบอบประชาธิปไตยนั้นประชาชนควบคุมได้เฉพาะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย เช่นการเลือกตั้ง การลงประชามติ เป็นต้น แต่นักธุรกิจอยู่นอกเหนือการควบคุมของกลไกทางการเมืองดังกล่าว ฝ่ายรัฐบาลเองก็ต้องฟังพาและเกรงใจนักธุรกิจ และไม่อยู่ในสภาพที่จะควบคุมพฤติกรรมของคนกลุ่มนี้ได้อย่างแท้จริง นักธุรกิจใหญ่ทั้งหลายจึงสามารถทำทลายอำนาจตามกระบวนการประชาธิปไตยได้ ทั้งยังสามารถขัดขวางการปกครองแบบนี้ได้อย่างไม่ยากลำบากนัก จะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐหลายด้านที่ออกมาตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ตามกระบวนการประชาธิปไตย แต่ขัดกับผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดใหญ่ มักจะไม่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม กฎหมายการป้องกันการค้ากำไรเกินควร และกฎหมายก้าจัดการผูกขาด เป็นต้น ทั้งนี้เพราะเกิดจากการไม่ยอมรับร่วมมือและปฏิบัติตามของบรรดานักธุรกิจทั้งหลายนั่นเอง ในกรณีเช่นนี้กระบวนการประชาธิปไตยไม่อาจจะใช้ปฏิบัติได้ผลในด้านที่นักธุรกิจทั่วไปควบคุมอยู่และไม่ต้องการให้กระบวนการทางการเมืองยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่านักธุรกิจจะต่อต้านอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยอย่างโจ่งแจ้ง ในหลายกรณีคนเหล่านี้อาจจะใช้วิธีผลักดันกระบวนการประชาธิปไตยปรับตัวให้เข้ากับความต้องการของตน อันเป็นการทำให้ตนสามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือกระบวนการแบบประชาธิปไตย³

นอกเหนือไปจากการใช้อภิสิทธิ์ที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ในการผลักดันนโยบายของรัฐแล้ว นักธุรกิจทั้งหลายยังสามารถเข้าไปควบคุมนโยบายของรัฐให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ได้โดยวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย ทั้งนี้ก็โดยอาศัยวิธีต่างๆ ที่ทราบกันอยู่ เช่น การ

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

บริจาคเงินอุดหนุนพรรคการเมือง การลอบปี การลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ แต่กลุ่มนักธุรกิจจะแตกต่างกันไปจากกลุ่มผลประโยชน์ทั่วๆ ไป เมื่อมองในแง่ความสัมฤทธิ์ผลของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง นักธุรกิจจะทำงานได้ผลมากกว่าทุกกลุ่มในด้านการผลักดันและเรียกร้องให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐตอบสนองผลประโยชน์ของตน ทั้งนี้เป็นเพราะนักธุรกิจมีข้อได้เปรียบเหนือกลุ่มอื่นๆ อยู่ 3 ประการ คือ⁴

1. นักธุรกิจบริษัทใหญ่ๆ ทั้งหลายมีแหล่งเงินทุนจำนวนมากมาสำหรับใช้ในการรณรงค์ทางการเมืองทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนพรรคการเมืองหรือโฆษณาชวนเชื่อในสื่อมวลชน หรือจัดเลี้ยงนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในวาระต่างๆ ขณะที่กลุ่มอื่นๆ ไม่มีเงินทุนมากพอที่จะแข่งขันกับนักธุรกิจได้ในแง่ของการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

2. อยู่ที่ต้องการจัดองค์กรในการรณรงค์ทางการเมืองของนักธุรกิจดีกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น ในการเรียกร้องและแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมือง การทำงานในรูปแบบขององค์กรจะทำให้ประสบผลสำเร็จได้ง่ายกว่าการทำงานเพียงคนเดียว ประชาชนโดยทั่วๆ ไปอาจจะมีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรขึ้นมาเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาล โดยผู้เข้าร่วมจะต้องสละเงินทอง เวลา และร่างกายในการรณรงค์ดังกล่าว แต่สำหรับนักธุรกิจนั้นไม่จำเป็นต้องเสียเวลาทำอย่างนั้น เพราะบริษัทที่มีอยู่เป็นองค์กรอยู่แล้ว มีทั้งเครื่องมือ และตัวบุคคลที่สามารถระดมมาใช้ประโยชน์ในทางการเมืองได้ทันที

3. นักธุรกิจได้เปรียบกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มวิชาชีพทั้งหลายในแง่ที่คนพวกนี้สามารถเข้าถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองได้ง่ายกว่าคนกลุ่มอื่นๆ ทั้งนี้เพราะฐานะอภิสิทธิ์ชนของนักธุรกิจดังได้กล่าวมาแล้ว นักธุรกิจใหญ่ๆ มักจะรู้จักคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองระดับสูงอยู่แล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็พร้อมที่จะรับฟังข้อเรียกร้องของนักธุรกิจอยู่เสมอ โดยมีจะเปิดโอกาสให้นักธุรกิจเข้าพบปะเจรจาได้ง่าย

จากแนวความคิดดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า การเข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมของนักธุรกิจทั้งหลาย สามารถที่จะผลักดันกฎหมายและใช้อิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐได้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ เป็นอย่างมาก และการเข้ามามีบทบาททางการเมืองนี้จึงมีเรื่องของ การใช้บทบาทและหน้าที่ของตนให้เป็นประโยชน์ ในเชิงผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกด้วย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท

จากการที่นักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางเมืองทั้งทางตรง หรือจากการที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ่งที่จะทำการศึกษาวิจัยต่อไปก็คือ บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ซึ่งตามหลักการแล้วจะต้องมีหน้าที่และบทบาทที่ต้องปฏิบัติขณะอยู่ในตำแหน่งดังกล่าว โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ดังต่อไปนี้

Kimball Young and Raymond W. Mack ให้ความหมายคำว่า "บทบาท" ว่า "บทบาทคือหน้าที่ของฐานะตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งติดตามติดมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาจะต้องมีปะทะสังสรรค์ (interaction) กับตำแหน่งอื่นๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในในกลุ่ม สิ่งติดตามติดมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น เรียกว่าบทบาท"⁵

Kingsley David ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง มีความเห็นเกี่ยวกับ "บทบาท" โดยเพิ่ม "หน้าที่" (office) ให้กับบทบาท เขาเห็นว่า บทบาทเป็นพฤติกรรมซึ่งได้กระทำจริงๆ และเป็นกรปฏิบัติตามหน้าที่ ส่วนสถานภาพเป็นการกำหนดพฤติกรรมของเจ้าของตำแหน่ง อีกนัยหนึ่งเขาเห็นว่า " บทบาทเป็นการปฏิบัติตามความต้องการจริงๆ ตามตำแหน่งของเขา"⁶

Francis E. Merrill อธิบายว่า บทบาทคือ "แบบแผนของพฤติกรรมที่คาดหวัง ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งในสังคม"⁷

⁵ Kimball Young and Raymond W. Mack, Sociology and social life (New York : American Book Co., 1959), p. 158.

⁶ Kingsley Davis, Human society (New York : The Macmillan Co., 1948 and 1949), p. 90.

⁷ Francis E. Merrill, Society and culture (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1957), pp. 183-184.

จากความเห็นในเรื่องบทบาททางการเมืองของ Chescheir ได้ชี้ให้เห็นว่า "เมื่อบุคคลได้เข้าสู่ฐานะของผู้นำทางการเมือง หรือผู้นำท้องถิ่นแล้ว จะทำให้เขาเข้าสู่บทบาทพิเศษ ซึ่งเป็นไปตามลักษณะความเป็นผู้นำของตำแหน่งที่เขาดำรงอยู่ในลักษณะที่เป็นสถาบัน และบทบาทนี้เองที่เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างบุคคลกับสถาบันนั่นเอง นอกจากนี้บทบาทนี้จะเกี่ยวพันกับบทบาทอื่น ๆ ในขณะเดียวกันด้วย⁸

Gross ให้ความหมายว่า บทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้น เป็นเรื่องการคาดหวังที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นปฏิบัติโดยยึดบทบาทเป็นมาตรการในการตรวจสอบที่จะให้เห็นว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น จะปฏิบัติอย่างไรภายในขอบเขตแห่งฐานะของตน⁹

Levinson ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ¹⁰

1. บทบาท หมายถึง บัณฑิตสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบและอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้ คำนี้ถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งชี้ไปถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำ เมื่อดำรงตำแหน่งนั้น
3. บทบาท หมายถึง มาตรการของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อคนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั้นเอง

⁸ Martha W. Chescheir, "Social role discrepancies as clues to practice," Journal of the national association of social workers 4 (March 1979) : 90.

⁹ Neal Gross, Ward S. Mason and Alexandar W. McEachern, Explorations in role analysis : study of the social super-intendency role (New York : John Willey & Sons, 1965), p. 60.

¹⁰ Daniel J. Levinson, " Role, personality and social structure," in Sociological theory, ed. Coser A. Levis and Bernard Rosenberg (New York : Macmillan Co., 1964), pp. 284-285.

พัทยา สายหุ ได้อธิบายว่า "บทบาทคือขอบเขตอำนาจหน้าที่และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น"¹¹

อาานท์ อภาภิรม ได้อธิบายเกี่ยวกับบทบาทว่า "บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งนั้นๆ เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการ (aspect) ที่เคลื่อนไหว หรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง"¹²

David K. Berlo ได้อธิบายถึงผลของการศึกษาบทบาทในทางพฤติกรรมโดยจำแนกบทบาทออกดังนี้¹³

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (role prescriptions) ได้แก่ บทบาทที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นมีหน้าที่จะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (role descriptions) ได้แก่ บทบาทที่บุคคลได้กระทำอยู่จริง เมื่ออยู่ในบทบาทนั้นๆ
3. บทบาทที่ถูกคาดหวัง (role expectations) ได้แก่ บทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นๆ ควรจะกระทำอะไร

บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

Anthony H. Brich กล่าวถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนว่ามีหน้าที่ 3 ประการคือ 1) หน้าที่ในการเป็น Agent สำหรับผู้ออกเสียง

¹¹ พัทยา สายหุ, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์, 2516), หน้า 68.

¹² อาานท์ อภาภิรม, สังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แพร่พิทยา, 2516), หน้า 74.

¹³ David K., Berlo, The process of communication (New York : Holt, Rinehart & Winston, 1966), p. 153.

2) หน้าที่ในการวินิจฉัยว่าจะไรดีที่สุดสำหรับประเทศชาติ และ 3) หน้าที่ในการสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนสังกัด¹⁴

G.A. Jacobsen ได้ให้ความหมายของคำว่า "ผู้แทนราษฎร" ว่าเป็นผู้พูดและปฏิบัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง หรือของประเทศ จากความหมายที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า "ผู้แทนราษฎร" นั้นจะต้องมีหน้าที่ที่สำคัญ 4 ประการคือ 1) เป็นผู้ออกกฎหมาย 2) เป็นผู้ควบคุมรัฐบาล 3) เป็นผู้บริหารประเทศ 4) เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ปกครองกับประชาชน นอกจากหน้าที่ 4 ประการนี้แล้ว Jacobsen ได้กล่าวว่าผู้แทนราษฎรจะต้องรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ด้วย โดยร่วมกับผู้นำพรรคในการกำหนดระเบียบการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน¹⁵

จากแนวความคิดของ G.A. Jacobsen และ A.H. Birch จะเห็นว่ามีความคิดเห็นสอดคล้องร่วมกันว่า ผู้แทนราษฎรต้องรับผิดชอบและสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตนสังกัด จึงอาจสรุปเป็นประเด็นวิจัยอีกประเด็นหนึ่งได้ว่า ผู้แทนราษฎรควรมีความเข้าใจบทบาทตนเองในการเป็นตัวแทนว่ายึดท้องถิ่นเป็นหลักหรือจะยึดพรรคการเมืองที่สังกัดเป็นหลัก

Lapalombara มีความเห็นว่า สถาบันนิติบัญญัติมีฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองโดยพื้นฐาน มีหน้าที่ที่สำคัญ 5 ประการ คือ¹⁶

1. การออกกฎหมาย (rule making)
2. การเป็นตัวแทน (representation)
3. การแสดงออกซึ่งความต้องการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และการเสนอแนะแนวทางนโยบาย (interest articulation and agregation)

¹⁴ A.H. Birch, Representative (London : MacMillan Press, 1972), p.106.

¹⁵ G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political science (New York : Barnes & Noble, 1965), p. 118.

¹⁶ Joseph LaPalombara, Politics within nations (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1973), p. 135.

4. การให้การศึกษาและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน (political socialization and education)

5. การตรวจสอบ กลั่นกรอง และอำนวยการ (surveillance, scrutiny and supervision)

Lapalombara ได้จำแนกแยกแยะหน้าที่และบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับหน้าที่ และบทบาทที่เป็นพฤติกรรมที่แท้จริงของสถาบันนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเทศต่างๆ เช่น ในยุโรปตะวันตก เช่น อังกฤษ อิตาลี เยอรมันตะวันตก เป็นต้น ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ประเทศคอมมิวนิสต์ เช่น โซเวียต เชคโกสโลวะเกีย อังการี ประเทศละตินอเมริกา แอฟริกา และ เอเชีย เช่น อินเดีย เป็นต้น โดยให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5 ประการดังกล่าว ซึ่งบางส่วนน่าจะได้นำเอามาปรับใช้ได้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย และบางส่วนสิ่งที่ ลาพาลอมบารมกล่าวถึง ยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทยเลย ดังนี้

1. หน้าที่ในการออกกฎหมาย (rule making) Lapalombara กล่าวว่า ปัจจุบันสภาพของสถาบันนิติบัญญัติมีลักษณะไม่เคลื่อนไหว หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่สามารถทำหน้าที่ในการออกกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีอิสระ สาเหตุเป็นเพราะความสลับซับซ้อนของปัญหาและความต้องการของสังคมที่มีมากขึ้น ความจำเป็นอันเร่งด่วนในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การเติบโตของพรรคการเมืองที่มีวินัย และการเพิ่มขึ้นของจำนวนพรรคการเมือง

นอกจากนั้น การประชุมของสภาในสมัยประชุมก็เป็นเพียงระยะเวลาสั้นๆ โดยเฉลี่ย 40-60 วัน/ปี ซึ่งย่อมไม่เพียงพอที่จะทำให้การทำงานด้านนิติบัญญัติของสภาสมบูรณ์ได้ ดังนั้นสภาจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประชุมคณะกรรมการมากกว่าเพื่อช่วยกลั่นกรองหรือเสนอแนะการทำงานของสภาอีกทีหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยแล้ว บทบาทของคณะกรรมการยังไม่เป็นที่แพร่หลายและรู้จักกันในหมู่ประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่จะรู้และสนใจในเรื่องการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า แต่ก็มักจะเป็นผู้สนใจจริงๆ ที่จะติดตามข่าวคราวการประชุมสภาจากหนังสือพิมพ์ และรายงานข่าว เนื่องจากไม่มีการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทางวิทยุ อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของสื่อมวลชนในการประชาสัมพันธ์ การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด นอกจากนั้นการดำเนินงานของคณะกรรมการต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร

ก็ไม่ค่อยมีผลงานที่ปรากฏให้ประชาชนได้เห็นเด่นชัด อันเนื่องมาจากคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เป็นเพราะปัญหาของระบบรัฐสภาเอง

Lapalomba สรุปในที่สุดว่า ความล้มเหลวของสถาบันนิติบัญญัติในการปรับตัวให้เข้ากับเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงในสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อม เป็นเพราะสถาบันนิติบัญญัติไม่มีความมั่นคง ในการที่จะเป็นตัวแทนที่มีคุณภาพประการหนึ่งและอีกประการหนึ่งก็คือ อำนาจในการถ่วงดุลกับฝ่ายบริหาร¹⁷

2. หน้าที่ในการเป็นตัวแทน (representation) แนวความคิดเกี่ยวกับ "การเป็นตัวแทน" ลาพาลอมบารา กล่าวว่า เป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ อาจพิจารณาได้ออกเป็น 3 ด้าน กล่าวคือ

2.1 ในด้านสังคมวิทยา ตัวแทน หมายถึง การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน เป็นกระเจกเงาสะท้อนความต้องการหรือความคิดเห็นของผู้เลือกตั้ง และตัวแทน ในความหมายนี้ไม่จำเป็นต้องหมายถึงตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2.2 ด้านการเมือง การเป็นตัวแทนโดยผ่านการเลือกตั้ง หมายความว่า ประชาชนจะเป็นผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภา การเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้ตัวแทนมีความหมายในทางการเมือง และจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

2.2.1 ประชาชนจะต้องให้ความยินยอมแก่ตัวแทนในการปกครองประชาชน

2.2.2 ตัวแทนต้องเป็นคนมาจากชุมชนนั้น

2.2.3 ตัวแทนจะต้องรับผิดชอบผู้ที่เลือกตั้งตน

นอกจากนั้น ระบบตัวแทนในทางการเมืองยังต้องประกอบด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ คือ

1. ประชาชนมีอิสระในการเลือกผู้แทนของเขา
2. ผู้ปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกเข้าไป
3. ผู้แทนซึ่งได้รับมอบอำนาจจากประชาชนจะเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครอง

¹⁷ Ibid., pp. 135-139.

4. ประชาชนรู้สึกว่าคุณเป็นผู้นำแสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริง
5. ประชาชนให้ความยินยอมผู้ปกครองในการตัดสินใจ
6. ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
7. ผู้ปกครอง ประกอบด้วยตัวแทนแต่ละคนที่จะเข้ามาปกครอง¹⁸

สรุปได้ว่าสาระสำคัญของการเป็นตัวแทนในทางการเมืองอาจพิจารณาได้จาก

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับประชาชนผู้เลือกตั้ง หรือระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนในชุมชนนั้น (political community)
2. คุณสมบัติของผู้แทนราษฎรในระบบการเมืองไม่ได้หมายถึงการจัดการ การแลกเปลี่ยนหรือบุคลิกลักษณะของบุคคลเท่านั้น แต่จะต้องหมายถึงการทำหน้าที่ร่วมกันระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง¹⁹

2.2.4 การออกกฎหมาย เป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์สูงสุดของประชาชนในชุมชนนั้นโดยส่วนรวม และการที่สถาบันนิติบัญญัติให้ประชาชนแสดงประชามติในเรื่องสำคัญนั้นก็เพื่อที่จะให้การดำเนินการในเรื่องนั้นๆ เป็นไปตามความต้องการของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและไม่มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น

2.3 ด้านความมั่นคง การเป็นตัวแทนในความหมายนี้หมายถึงการร่วมมือกันของกลุ่มต่างๆ ในการใช้อำนาจทางการเมือง ดังนั้น การเป็นตัวแทนในความหมายนี้จึงอาจจะไม่ครอบคลุมถึงการเป็นตัวแทนในเรื่องต่อไปนี้ อาทิ เพศ อายุ ศาสนา เชื้อชาติ การศึกษา อาชีพ และชั้นชั้นทางสังคม²⁰

¹⁸ G. Sartori, "Representation systems," in Politics within nations, ed. Lapalombara (New York : Macmillan, 1968), p.468,

¹⁹ Hanna Pitkin, The concept of representation (Berkeley : University of California Press, 1967), pp. 221-224.

²⁰ Lapalombara, Politics within nation, pp. 143-146.



Lapalombara สรุปในที่สุดว่าปัญหาการเป็นตัวแทนอยู่ที่ว่าประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่ จำกัดอยู่เฉพาะประชาชนบางกลุ่มหรือทุกๆ กลุ่ม หากผู้แทนราษฎรสามารถสะท้อนหรือทำให้ความต้องการของประชาชนทุกๆ กลุ่ม ในสังคมได้รับการตอบสนองแล้วหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ถือว่ามีความสำคัญมากกว่าหน้าที่ในการออกกฎหมาย

3. หน้าที่ในการแสดงออกซึ่งความต้องการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และข้อเสนอแนะแนวทางนโยบาย

หน้าที่นี้มีความเกี่ยวเนื่องกับหน้าที่ในการเป็นตัวแทน กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าผลประโยชน์นั้นมักจะอยู่บนพื้นฐานของความขัดแย้งและสภาพของสังคมและการเมืองยากที่จะหลีกเลี่ยง ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็เนื่องมาจากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม มีลักษณะจำกัดและขาดแคลน ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร "การกระทำหรือการกล่าวว่าจะทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน" อาจเป็นเพียงข้ออ้างหรือยกเอาประชาชนขึ้นมาอ้างเท่านั้น โดยความเป็นจริงพวกเขาอาจจะทำเพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และโดยนัยสำคัญนี้การให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนบ่อยครั้งจึงเป็นเพียงการกล่าวอ้างที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ทำให้ข้ออ้างนี้ต้อยคุณค่าลงไป

นอกจากนั้น การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มหรือประชาชน โดยส่วนรวมยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา "การกระทำหรือการพูด" ที่มุ่งประโยชน์เฉพาะกลุ่มบางกลุ่มในสายตาของคนจำนวนมาก เป็นสิ่งที่อาจจะทำให้นักการเมืองเสียคะแนนนิยมเพราะว่าสิ่งที่คนอเมริกันเข้าใจก็คือ สถาบันนิติบัญญัติจะต้องแสดงออกเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้น การเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในความหมายของคนอเมริกัน ย่อมแตกต่างกับคนอังกฤษมอง กล่าวคือ ขณะที่คนอังกฤษต้องการให้ผู้แทนของเขาพูดหรือกระทำในฐานะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์นิยม หรือกลุ่มคาทอลิก หรือโปรเตสแตนต์ เป็นต้น คนอเมริกันกลับไม่ต้องการ แต่ส่วนใหญ่แล้วประเทศต่างๆ จะปฏิบัติตามแนวความคิดของประเทศอังกฤษมากกว่า อย่างเช่น พรรคฝ่ายซ้าย (left-wing mass parties) ในประเทศต่างๆ แสดงออกอย่างชัดเจนว่าเป็นผู้แทนในสภาเพื่อชนชั้นคนงาน (working-class representation)

อย่างไรก็ตาม Lapalombara กล่าวว่า หน้าที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็คือ การทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (reconciliation or compromise) ความต้องการของ ประชาชนที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน และในขณะเดียวกันก็ต้องแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อ ประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตนและควรจะคำนึงถึงระดับความแตกต่างของประโยชน์ที่แต่ละ กลุ่มจะได้รับด้วย²¹

4. การให้การศึกษาและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน (political socialization and education)

สถาบันนิติบัญญัติก็เป็นหนึ่งในสถาบันอื่น ๆ เช่น ครอบครัว โรงเรียน วัด ฯลฯ ที่ทำ หน้าที่ในการให้การเรียนรู้แก่ประชาชนในสังคม แต่เป็นการให้การเรียนรู้ที่แคบเข้ามา คือ การ เรียนรู้ในทางการเมืองและการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนให้เรียนรู้เกี่ยวกับระบบการ เมือง โดยนัยแห่งความสำคัญของสถาบันนิติบัญญัติในการกระทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่ง Lapalombara ได้สรุปไว้ดังนี้

1. ความสำคัญของการเป็นตัวแทนประชาชนโดยส่วนรวม (broad public) สร้างความชอบธรรมให้กับบทบาทของผู้แทน ในการสร้างความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประ ชาชนในสังคม ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งในด้านวัฒนธรรมและผลประโยชน์ ทำให้ทุกๆ คนรู้สึกถึงความ เป็นผู้แทนของพวกเขาทุกคน
2. ในทำนองเดียวกัน สถาบันนิติบัญญัติก็สร้างความชอบธรรมแก่ฝ่ายบริหารใน การปกครอง จะเห็นได้ว่า ในการรัฐประหาร หรือล้มล้างรัฐธรรมนูญพร้อมกับการหมดสมาชิกภาพ ของผู้แทน ทันทีที่ผู้นำใหม่ขึ้นมาปกครอง ความจำเป็นเร่งด่วนที่สำคัญเพื่อให้เกิดความชอบธรรมใน การปกครอง ก็คือการให้มีสภานิติบัญญัติและสภานิติบัญญัติจะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ทำให้ ประชาชนเข้าใจว่าพวกเขาไม่ได้อยู่ภายใต้คำสั่งหรืออำนาจเผด็จการของฝ่ายบริหาร
3. สถาบันนิติบัญญัติเป็นที่รวมของตัวแทนจากเขตต่างๆ และกลุ่มผลประโยชน์ที่ แตกต่างกันในประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนเหล่านี้ ทำให้ปัญหาต่างๆ ในสังคมคลี่คลาย ลง ประชาชนมีความเข้าใจในจุดเดียวกัน ทำให้สังคมไม่แตกแยก

²¹ Ibid., pp. 154-157.

4. สถาบันนิติบัญญัติ เป็นเวทีในการแสดงออกและฝึกหัดการทำหน้าที่ออกกฎหมาย โดยความสำคัญของสถาบันนิติบัญญัติดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน เช่น การออกกฎหมาย การเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ การเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประชาชนในกระบวนการทางการเมือง และมีหน้าที่ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง และเรื่องราวต่างๆ ทางการเมืองมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศ การที่ข่าวสารทางการเมืองและสื่อมวลชนถูกควบคุมจากรัฐบาล หรือการที่สถาบันนิติบัญญัติมีบทบาทอันจำกัด ตลอดจนฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่า ทำให้บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการให้การศึกษาและความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนประสบอุปสรรคอยู่มาก

Lapalombara ยังได้ให้ข้อคิดเห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความสนใจทางการเมือง โดยเฉพาะข่าวสารทางการเมืองอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ดังนั้น สถาบันนิติบัญญัติและพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญในการเป็นผู้กระตุ้นและให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน²²

5. หน้าที่ในการตรวจสอบ กลั่นกรอง และอำนวยการ (surveillance, scrutiny and supervision)

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็คือ บทบาทในฐานะคณะกรรมการ (committees or subcommittee) ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อย่างเช่น ในกรณีคดีวอเตอร์เกต (the Watergate) ซึ่งมีผลทำให้ประธานาธิบดีนิกสัน แห่งพรรครีพับลิกัน ต้องลาออกจากตำแหน่ง

อาจจะกล่าวได้ว่าบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ ทำให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องระมัดระวังและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และการ

²² Ibid., pp. 157-161.

กระทำของตน ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของสังคมหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน²³

นอกจากนั้น บทบาทของคณะกรรมการยังทำหน้าที่ในการช่วยเหลือหรือให้คำแนะนำแก่สมาชิกสภาผู้แทนที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย หรือการถามปัญหาต่างๆ แก่รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ศึกษาและติดตามเรื่องราวปัญหาต่างๆ ทางการเมือง อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนด้วย

จากบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นว่าทั้งอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองต่างก็มีความสำคัญขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของประเทศนั้นๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้สถาบันนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงบทบาทที่เป็นจริงมากขึ้นเพียงใด อันจะทำให้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ในการเป็นตัวแทนโดยหลักการ มีความหมายและคุณค่าต่อระบบการเมือง และประชาชนในทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม การเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในแง่มุมต่างๆ กัน โดยเฉพาะข้อคิดเห็นของ Lapalombara จะช่วยให้การมองพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบการเมืองไทย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้วิจัยจะได้นำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลด้วย

แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์

ตัวแปรสำคัญในกระบวนการทางการเมืองที่ผู้วิจัยจะนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากรอบความคิดวิเคราะห์ ในการวิจัยครั้งนี้คือ กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจ เพราะเหตุว่ากลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นกลุ่มผลประโยชน์

²³ Ibid., pp. 161-166.

ทางการเมืองที่จัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตน โดยมีการใช้บทบาทและหน้าที่ทางการเมือง เพราะฉะนั้นจึงต้องทำการวิเคราะห์และศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจและการแบ่งปันคุณค่าในกลุ่มผลประโยชน์ และการเมืองยังเป็นเรื่องของการต่อสู้ของบุคคลและหรือกลุ่มบุคคล เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ รักษาไว้ซึ่งอำนาจและใช้อำนาจนั้น

สำหรับองค์การผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ในที่นี้หมายถึงกลุ่มพลังหรือกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล (pressure groups) หรือกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ได้มีการจัดตั้งกันขึ้นมาเป็นองค์กรเพื่อดำเนินงานไปสู่เป้าหมายของตน

ในทางสังคมศาสตร์ "กลุ่ม" กับ "องค์กร" ใช้แทนกันได้ เช่น คำว่า กลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพลให้ความหมายว่าเป็น องค์กรใดที่แสวงหาอิทธิพลต่อนโยบายทางการเมือง โดยปราศจากความพอใจที่จะรับผิดชอบในงานราชการ

การรวมตัวหรือการจัดตั้ง เป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์มีองค์ประกอบอยู่สามประการ คือ

1. เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่างๆ โดยสมัครใจ
2. การรวมกลุ่มมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน
3. เจตนาของกลุ่มก้าวล้ำ ไปถึงขั้นใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือผลักดันทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน

ดังนั้น องค์กรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง จึงหมายถึง กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสมาคมหรือเป็นที่รวมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์หรือแนวทัศนคติทางเศรษฐกิจการเมืองหรือสังคมร่วมกันมารวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ โดยมีจุดประสงค์ที่จะใช้กลุ่มหรือองค์กรนั้นเป็นเครื่องมือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนและกลุ่มตน โดยการดำเนินงานขององค์กรสามารถสร้างแรงกดดันต่อนโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน

องค์กรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองตามแนวคิดนี้ คือ กลุ่มประเภทสมาคม (associational) ตามแนวคิดของ ก่าเบรียล เอ.อัลมอนด์ และ จี.บิงแฮม เพาเวล จูเนียร์ (G.Bingham Powel, Jr)

องค์กรผลประโยชน์เหล่านี้อาจใช้แรงกดดันต่อนโยบายของรัฐ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

ประสงค์ของตนทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงก็โดยใช้วิธีบีบบังคับโดยตรง เช่น การประท้วง โดยอ้อม เช่น การโฆษณา การวิพากษ์วิจารณ์

องค์การผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองประเภทนี้ นอกจากจะใช้แรงกดดัน ต่อนโยบายของรัฐแล้ว ยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ขานรับและนำนโยบายแห่งรัฐที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ไปปฏิบัติให้เป็นจริงพร้อมทั้งขยายผลแห่งการปฏิบัตินั้นออกไป ได้แก่ สมาคมการค้า หอการค้า สหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ และสมาคมอื่นๆ ซึ่งเป็นองค์การผลประโยชน์ที่จะนำมา กล่าวในที่นี้

องค์การผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ตามแนวคิดที่กล่าวมาคือกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีแนวคิดและความเชื่อร่วมกัน มีการรวมตัวกัน โดยมีเป้าหมายที่แน่นอนและสามารถใช้การรวมตัวสร้างพลังกดดันทางเศรษฐกิจและการเมืองได้

David B. Truman ได้ให้ความหมายของ "กลุ่มผลประโยชน์" ว่า หมายถึงกลุ่มที่ประกอบด้วยปัจเจกชนที่มีทัศนคติร่วมกัน (shared attitudes) ซึ่งร่วมกันจัดตั้งขึ้น และมีชื่อเรียกหรือให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่มีการเรียกร้องต่อสถาบันการเมืองไม่ว่าสถาบันใดก็ตาม หรือแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางผ่านกระบวนการทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์นั้นจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง²⁴

S.E. Finer ได้อธิบายเพิ่มเติมเอาไว้ว่า "กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มหรือสมาคมที่ ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่ม แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบโดยตรงในการปกครองประเทศ"²⁵

²⁴ David B. Truman, The governtal process; political interest and public opinion (N.Y. : Alfred Knopf, 1955), p. 37.

²⁵ S.E. Finer, "Interest group and the political process in Great Britain," in Interest group on four continents, ed. H.M. Eframann (London : Pittburgh Press, 1958), p. 237.

Olson กล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์ว่าเป้าหมายหลักอาจมิใช่การใช้อิทธิพลโน้มน้าว (lobby) การตัดสินใจของรัฐบาล แต่หน้าที่ดังกล่าวเป็นผลพลอยได้ของกลุ่มมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจขนาดใหญ่ มีขีดความสามารถในการระดมพลังแฝง ได้สูงและสามารถเลือกปฏิบัติในการให้ทุนให้โทษกับสมาชิกได้มากย่อมมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง โดยตัวของมันเอง²⁶

Graham Wootton ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของ "กลุ่มผลประโยชน์" เอาไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (public policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะที่เดียวกัน ก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ นอกจากนี้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์ยังเป็นกลุ่มของผู้ร่วมทัศนคติที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่นๆ ในสังคม โดยการดำเนินการเรียกร้องของกลุ่มนั้น สามารถก่อให้เกิดการผลักดันต่อผู้ตัดสินใจได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์บางครั้งก็เป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มกดดัน (pressure groups)²⁷ ได้ด้วย

จากการพิจารณาเกี่ยวกับ "นิยาม" ของกลุ่มผลประโยชน์มาแล้วข้างต้น จะเห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์มีทั้งลักษณะที่เป็นทางการ (formal organization) และไม่เป็นทางการ (informal organization) แต่มูลเหตุของทุกกลุ่มก็ล้วนแล้วแต่เพื่อเป็นการปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ

²⁶ Mancur Olson, The logic of collective action (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1977) pp. 132-133.

²⁷ Graham Wootton, Interest group (Englewood cliffs, : Prentice-Hall, Inc., 1978), pp. 1-2, อ้างใน สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 226.

หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมือง
มนตรี เจนวิทย์การ ได้ประมวลหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไว้
โดยสรุปดังนี้²⁸

1. กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนช่วยให้ข้อเรียกร้องของประชาชนมีน้ำหนัก ที่จะกระตุ้นให้รัฐบาลให้ความสนใจประชาชนมากขึ้น
2. การทำหน้าที่ในการเรียกร้องความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จะทำให้เกิดความเสมอภาคและการผสมผสานข้อเรียกร้องของกลุ่ม
3. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลที่มีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหานโยบายที่สำคัญๆ
4. ในสังคมที่มีความซับซ้อนและหลากหลาย กลุ่มผลประโยชน์จะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการนำเอาข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชน ไปสู่ผู้บริหารและผู้นำกำหนดนโยบาย
5. ในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ ขาดกลไกการรวบรวมผลประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพ กลุ่มผลประโยชน์ก็จะทำหน้าที่เป็นองค์กรรวบรวมผลประโยชน์ของประชาชนแทนพรรคและกลไกการเมืองไปพร้อมๆ กันด้วย
6. กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทอย่างสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการร่างกฎหมายและการตรวจสอบการทำงาน ตลอดจนการใช้อำนาจของรัฐบาล
7. กลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์กรที่มีบทบาทในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิให้ถูกละเมิดและริดรอนโดยกลุ่มอำนาจทางการเมือง

จากการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทหน้าที่ที่หลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้ระบบการเมืองมีดุลยภาพ ซึ่งจะมีผลต่อไปยังเสถียรภาพของระบบการเมืองด้วย อย่างไรก็ดี การที่กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เหล่านั้นได้ดีเพียงใดนั้น หากใช้แต่จะขึ้นอยู่กับความ

²⁸ มंत्री เจนวิทย์การ, บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาลระบบราชการประชาชน และการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 57-58.

เป็นอิสระและความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของกลุ่มผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นไม่ หากยังมี บัณฑิตแวดลอมทางการเมืองที่สำคัญมาช่วยเสริมสร้างและเกื้อหนุนกันด้วย บัณฑิตแวดลอมที่กล่าว ถึงนี้ได้แก่ ลักษณะเฉพาะของระบอบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แวดลอมกลุ่มผลประโยชน์ใน สังคมนั้นๆ อยู่ด้วย ซึ่งการพิจารณาบทบาททางการเมืองของกลุ่มอาจจะสามารถทำให้มีความ เข้าใจและมองเห็นบทบาทที่เป็นจริงกับบทบาทที่คาดหวังได้ดียิ่งขึ้น โดยพิจารณาจากลักษณะการ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มโดยทั่วๆ ไป

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะศึกษาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากนักธุรกิจเป็น กลุ่มผลประโยชน์ที่มีโอกาส และสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการของการกำหนดนโยบาย ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งย่อมทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทมากขึ้น ในกระบวนการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็น รูปของการออกกฎหมาย การยับยั้ง หรือแก้ไขกฎหมายก่อนที่จะผ่านไปให้สภาลงมติ นอกจากนี้ใน บางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวจะจัดการร่างกฎหมาย หรือผลักดันกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะ ในเรื่องที่เป็นวิชาการและซับซ้อนมาก หรือเป็นปัญหาทางเทคนิค ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการร่างกฎหมาย เพราะเป็นผู้ที่รู้ปัญหานั้นๆ เป็นอย่างดี อีกทั้งยังสามารถที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าวชักจูงให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นพ้องด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย