

กรอบแนวความคิดและทฤษฎีในการวิเคราะห์

นับตั้งแต่หลังศตวรรษที่ 19 นักรัฐศาสตร์หรือนักสังคมศาสตร์ได้ให้ความสนใจต่อการศึกษาปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมการเมืองกันมากขึ้น โดยเฉพาะการศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม (group approach) แม้ว่าจะมีปัญหาในเรื่องของความไม่ชัดเจนของคำนิยามและการปฏิบัติการซึ่งทำให้ไม่สามารถสร้างเป็นทฤษฎีทั่วไปได้ แต่เราก็ไม่อาจปฏิเสธว่าการศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่มไม่มีประโยชน์ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองอย่างน้อยที่สุดสามารถทำให้นักรัฐศาสตร์หนีเหวอกจากการศึกษาเชิงสถาบันนิยมมาสู่การศึกษาในเชิงพลวัตมากขึ้นนับตั้งแต่ Arthur Bentley<sup>1</sup> ได้ให้ทรรศนะในหนังสือ The Process of Government (1908) ว่า "ปรากฏการณ์กลุ่มก็คือ ปรากฏการณ์สำคัญทางการเมือง" นอกจากนี้ในเวลาต่อมา David B. Truman<sup>2</sup> ได้ให้ทรรศนะเพิ่มเติมในหนังสือ The Governmental Process (1972) ว่า "พฤติกรรมของกลุ่มจะเป็นพฤติกรรมทางการเมืองในกรณีที่เข้าไปสัมพันธ์กับรัฐบาล" เป็นต้น ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (political interest groups)

---

<sup>1</sup>Arthur F. Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressure (Bloomington Indiana ; Principia, Press, 1948).

<sup>2</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง ; การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม" หลักการและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530), หน้า 505.



ซึ่งในทุกระบบการเมืองกลุ่มผลประโยชน์เป็นโครงสร้างที่ทำหน้าที่แสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) ไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตาม อันถือได้ว่าเป็นกระบวนการทำหน้าที่ (process functions) อย่างหนึ่งในระบบการเมืองของสังคมสมัยใหม่

อย่างไรก็ตาม ความสับสนของคำนิยามระหว่างคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" (interest group) และคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" (pressure group) ก็ยังมีปรากฏอยู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนะการมอง (approach) ของแต่ละท่าน แต่โดยทั่วไปแล้วถือว่าเป็นศัพท์ในทางการเมืองที่อาจใช้ทดแทนในความหมายเดียวกันได้ ซึ่งนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศได้ให้แนวคิดในเรื่องความหมายของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลไว้พอสังเขป ดังนี้

1. ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล (Interest Group & Pressure Group)

David B. Truman อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงกลุ่มของบุคคลที่มีทัศนคติร่วมกัน (สำนึกถึงผลประโยชน์ที่ร่วมกันชัดเจน) มีการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่นในสังคม เมื่อใดที่การเรียกร้องมีต่อหรือผ่านสถาบันทางการเมือง กลุ่มนั้นจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>3</sup>

<sup>3</sup>David B. Truman, The Government Process: Political Interests and Public Opinion (New York: Alfred A. Knopf : Six Printing, 1959), p. 37.



S. E. Finer กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงกลุ่มหรือสมาคมที่ต้องการจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของชาติให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตน แต่ไม่ต้องการรับผิดชอบต่อการปกครองประเทศ<sup>4</sup>

Almond และ Powell อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึงกลุ่มบุคคลที่รวมกันโดยมีความผูกพันหรือผลประโยชน์เป็นปัจจัยเชื่อมโยงและบุคคลเหล่านั้นรู้ถึงผลประโยชน์ร่วมดังกล่าว กลุ่มผลประโยชน์ที่ว่่านี้อาจมีการจัดตั้งเป็นองค์การโดยสมาชิกกลุ่มเอง เพื่อทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่องหรืออาจจะรวมกันเป็นครั้งคราวโดย Almond และ Powell ได้พยายามแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ให้ปรากฏชัดเจนและเป็นตัวแทนของบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในระบบการเมืองและสังคมโดยทำหน้าที่บ่อนข้อเรียกร้องหรือให้การสนับสนุนผู้กำหนดนโยบาย (input functions) ไว้ 4 ประเภท ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (Institutional Interest Groups) เป็นกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานอาชีพซึ่งจะเห็นได้ชัดในกระทรวง ทบวง กรม กองทัพ สถาบันบัญญัติ กลุ่มเหล่านี้บางครั้งอาจแสดงออกซึ่งความต้องการและเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม ในประเทศกำลังพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้จะมีอิทธิพลสูงมากและมีความชอบธรรมในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ
2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งเป็นสมาคม (Associational Interest Groups) เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มชนใดชนหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีโครงสร้าง เจ้าหน้าที่ กฎระเบียบที่แน่ชัด เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้า นักธุรกิจ กลุ่มประชาชนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับการยอมรับสูงในประเทศพัฒนาแล้ว

<sup>4</sup>S.E. Finer, "Interest Groups and Political Process in Great Britain," in Interest Groups on Four Continents ed, H.W. Ehrmann (Pittsburg Press, 1958), p. 237.



3. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่อยู่ในรูปสมาคม (Non-Associational Interest Groups) เป็นกลุ่มที่แสดงผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการและเป็นครั้งคราว โดยผ่านบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือผู้นำ เช่น กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค เป็นต้น

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันชั่วคราว (Anomic Interest Groups) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นกะทันหัน เมื่อมีปัญหามากระทบและจะสลายตัวไปอย่างรวดเร็ว มักใช้กำลังรุนแรง/วิธีการประท้วง เพื่อใช้อิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายในการตัดสินใจบางอย่าง เช่น กลุ่มเดินขบวน, กลุ่มก่อความไม่สงบ เป็นต้น<sup>5</sup>

Graham Wootton ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มทุกกลุ่มหรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (public policy) ตามวิธีทางที่กำหนดในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ นอกจากนี้แล้วกลุ่มผลประโยชน์ยังเป็นกลุ่มของผู้ร่วมทัศนะที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม โดยการดำเนินการเรียกร้องของกลุ่มนั้นสามารถก่อให้เกิดการผลักดันต่อผู้ตัดสินใจได้ ซึ่งในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้กลุ่มผลประโยชน์บางครั้งก็เป็นกลุ่มอิทธิพลได้ด้วย<sup>6</sup>

ส่วนคำว่า "กลุ่มอิทธิพล" (Pressure Group) N.C. Hunt กล่าวว่า กลุ่มอิทธิพลหมายถึง องค์การใดที่แสวงหาอิทธิพลต่อนโยบายการเมืองโดยปราศจากความพอใจ

<sup>5</sup>G.A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1966), pp. 75-80.

<sup>6</sup>Graham Wootton, Interest Group (Englewood Cliffs, Prentice Hall, Inc., 1978), pp. 1-2, อ้างใน สุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 226.



ที่จะรับผิดชอบในการบริหารประเทศ<sup>7</sup>

Francis G. Castle อธิบายว่า กลุ่มอิทธิพล หมายถึง กลุ่มที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั้งโดยการดำเนินการผ่านกิจกรรมทางการเมืองหรือไม่ก็ตามโดยกลุ่มเหล่านี้ก็มีใช้พรรคการเมืองโดย Castle จำแนกกลุ่มอิทธิพลออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>8</sup>

1. กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) คือ กลุ่มที่ก่อตัวขึ้นมาเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม
2. กลุ่มทัศนคติ (Attitude Group) คือ กลุ่มที่ก่อตัวขึ้นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่มีขอบเขตเฉพาะหรือมีคุณค่าเฉพาะซึ่งมิได้มีความหมายเพียงผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกเท่านั้น หากแต่เป็นวัตถุประสงค์หรือคุณค่าอันเป็นทัศนคติร่วมกันต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งด้วย

Maurice Duverger ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า กลุ่มอิทธิพล หมายถึงกลุ่มที่ไม่มิบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง แม้จะมีอิทธิพลต่อศูนย์อำนาจก็ตาม แต่ก็อยู่ภายนอกศูนย์อำนาจและพยายามที่จะโน้มน้าวบุคคลที่อยู่ในศูนย์อำนาจและที่มีอำนาจ แต่ไม่พยายามเสนอคนของตนขึ้นมาครองอำนาจแทนอย่างเป็นทางการ<sup>9</sup>

<sup>7</sup>N.C. Hunt, "Pressure Group in the U.S.A.," Occidente, Vol xii (1956), p. 114.

<sup>8</sup>Francis G. Castle, "Pressure Theory and its Problems," in Francis G. Castle, Pressure Group and Political Culture : A Comparerative Study, (London: RKP, 1967), pp. 1-3.

<sup>9</sup>Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Group, Translated by Robert Wagoner (Sheffield: Nelson University Paperback, 1972), pp. 101-102.



สำหรับนักวิชาการไทย ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล ดังนี้

แสวง รัตนมงคลมาศ กล่าวว่า การจะพิจารณาของกลุ่มอิทธิพลนั้นจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติ 3 ประการ คือ

1. เป็นกลุ่มที่เกิดจากการรวมกันของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการถูกบังคับให้รวมหรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น
2. โดยเจตนาของการรวมกลุ่มก็เพื่อจะให้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนมิให้รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด
3. เจตนาของการรวมกลุ่มยังพาดพิงไปถึงความต้องการที่จะให้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน<sup>10</sup>

อย่างไรก็ตาม แสวง รัตนมงคลมาศ มีความเห็นว่า คำนิยามคำว่า "กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์" มักใช้ปะปนหรือทดแทนกันอยู่ตลอดเวลา<sup>11</sup>

<sup>10</sup>แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง," ใน สัตว์การเมือง ชัยอนันต์ สมุทวณิชและคนอื่น บรรณาธิการ (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 213.

<sup>11</sup>แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน," สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527), หน้า 779.



สมพงษ์ ชูมาก กล่าวเพิ่มเติมว่ากลุ่มอิทธิพล หมายถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มกรรมการ กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา กลุ่มข้าราชการ สมาคมและขบวนการต่าง ๆ เช่น สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ทางการเมือง<sup>12</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความหมายระหว่างคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" และ "กลุ่มอิทธิพล" แล้วจะพบว่ากลุ่มทั้งสองนี้มีความคล้ายคลึงกันอย่างมากและใช้ปะปนกันอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ การมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญของกลุ่ม คือ การปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์นั้น อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป (general) หรือ เฉพาะเจาะจง (specific) ของกลุ่มและภายใต้การเข้าร่วมกันนี้ เพื่อที่จะให้มีอิทธิพล (influence) ต่อนโยบายสาธารณะ (public policy) แต่ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะปกครองประเทศโดยตรง จะมีความแตกต่างกันที่ "กลุ่มอิทธิพล" นั้นนอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้วยังคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมและมีบทบาทในการสร้าง "อิทธิพล" ต่อรองกับรัฐบาลและกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย ดังนั้น "กลุ่มผลประโยชน์" บางกลุ่มก็อาจจะเป็น "กลุ่มอิทธิพล" เมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่ากลุ่มอิทธิพลทุก ๆ กลุ่มจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพราะมีกลุ่มบางกลุ่มที่มีอิทธิพลแต่ไม่ได้มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นของกลุ่มแต่อย่างใด เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น<sup>13</sup>

<sup>12</sup>สมพงษ์ ชูมาก, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร" รัฐศาสตร์นิเทศ (๑ กรกฎาคม - กันยายน 2519), หน้า 18.

<sup>13</sup>มิตรรา สตะเวทิน, "การก่อตัวของกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 14.



อย่างไรก็ตามในการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้ กลุ่มผู้สนับสนุนการคืนทับหลังนารายณ์บรรทมสินธุ์มีลักษณะเป็น "กลุ่มอิทธิพล" ภายใต้กรอบแนวความคิดของ Francis G. Castles ที่ว่า "กลุ่มอิทธิพลประเภทกลุ่มทัศนคติเป็นกลุ่มที่ก่อตัวเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือคุณค่าที่จำเพาะเจาะจงโดยสมาชิกอาจไม่มีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่มีทัศนคติร่วมกันต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ"

## 2. แนวความคิดการเกิดของกลุ่มในทัศนะตะวันตก

"การเกิดขึ้นของกลุ่มเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมของมนุษย์ที่ต้องการหรือที่ประสงค์ที่จะรวมกลุ่มไม่ว่าจะอยู่ในยุคใดสมัยใด และในสังคมใด ๆ การรวมกลุ่มนั้นถือสาเหตุที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองในแต่ละแห่งซึ่งไม่เหมือนกัน"<sup>14</sup>

หรืออาจกล่าวได้ว่า สภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละสังคมนั้นเป็นตัวกำหนดลักษณะสภาพการเกิดกลุ่มขึ้นในสังคมที่สำคัญที่สุด ซึ่งนักวิชาการตะวันตกสมัยหลัง นับแต่ศตวรรษที่ 19 ได้พยายามอธิบายสาเหตุหรือทฤษฎีการเกิดกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ ดังที่กล่าวไว้ในส่วนแรกบ้างแล้ว สำหรับในส่วนที่ 2 นี้ จะได้กล่าวถึงแนวความคิดที่มีมาในอดีตก่อนศตวรรษที่ 19 เพื่อช่วยในการมองมิติการเกิดของกลุ่มตามทัศนะตะวันตกว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร มีเหตุผลทางปรัชญา (philosophical rational) รองรับอย่างไร

<sup>14</sup>แสวง รัตน์มงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล กำเนิดบทบาทผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง," ใน สัตว์การเมือง ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคนอื่น บรรณาธิการ, หน้า 211.



### แนวความคิดของ Thomas Hobbes (1582-1678)

นักปรัชญาสังคมชาวอังกฤษท่านนี้เป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ *Leviathan* สนับสนุนการปกครองแบบราชาธิปไตย (monarchy) ในช่วงที่ฮอบส์ มีชีวิตอยู่ คือคริสต์ศตวรรษที่ 17 ของอังกฤษนั้นเป็นช่วงที่กลุ่มลัทธิโมสและองค์การต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย ฮอบส์เรียกกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ว่า "กลุ่มสังคมย่อย" (lesser commonwealths) เป็นสิ่งที่มีอันตรายต่อรัฐและบทบาทของกลุ่มเป็นเสมือนเบาะที่คั่นกลางระหว่างอำนาจของรัฐที่เด็ดขาดกับปัจเจกบุคคลหรือครอบครัว ฮอบส์ มองมนุษย์ในแง่ร้ายและเห็นว่าการแข่งขัน การเห็นแก่ความปลอดภัยส่วนตัว และการมีความไม่สงบทั้งปวงเป็นที่มาของความขัดแย้ง มนุษย์มีชีวิตที่ดีไม่ได้ถ้าอยู่ใน "สภาพธรรมชาติ (The state of nature)" แต่การอยู่ร่วมกันใน **กลุ่มสังคมใหญ่ (commonwealth)** ที่มนุษย์สร้างขึ้น ก็ต้องตกอยู่ภายในกรอบการควบคุมของรัฐที่เขาเรียกว่า **"อำนาจอธิปไตย"** รัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด จะเป็นผู้ใช้กำลังบีบบังคับโดยอำนาจนี้ได้จากการทำสัญญาของมนุษย์ หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใต้ปกครอง ดังนั้นกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาจึงต้องได้รับอนุญาตจากอำนาจอธิปไตยเสียก่อน

#### การเกิดกลุ่มตามทัศนะของฮอบส์ เป็นไปตามเหตุผลทางปรัชญา

(philosophical rational) ของทฤษฎีสัมปทาน (concession theory) กล่าวคือตามทฤษฎีนี้กลุ่มในสังคมไม่มีสิทธิจะเกิดขึ้นได้ตามสิทธิของตนเอง รัฐเป็นผู้อนุญาตให้กลุ่มจัดตั้งขึ้นมาโดยกลุ่มต้องขึ้นอยู่ในความควบคุมของรัฐ เหมือนดังการให้สัมปทาน กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐมีสิทธิที่จะจำกัดสิทธิและกิจกรรมของกลุ่ม การให้ตั้งกลุ่มได้ (รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์) กลุ่มจึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการควบคุมทางการเมืองภายในประเทศ รัฐมีอำนาจที่จะสร้างกลุ่มหรือทำลายกลุ่มได้เสมอ จากที่อธิบายดังกล่าวเกี่ยวกับแนวความคิดทฤษฎีสัมปทาน (concession theory) นั้น สอดคล้องกับการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อกลุ่มในปัจจุบันมาก โดยเฉพาะรัฐเผด็จการหรืออำนาจนิยมทั้งหลาย สำหรับหลักการให้ **concession** ของรัฐ ฮอบส์ แบ่งกลุ่มออกเป็นสองประเภทคือ 1. **กลุ่มที่เป็นทางการหรือปกติ** ซึ่งเป็นประเภทที่ไม่เป็นอันตราย กลุ่มประเภทนั้นนอกจากรัฐเองแล้วก็ได้แก่กลุ่มที่รัฐยอมให้ตั้งขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มการเมือง กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวอื่น ๆ ไม่ใช่การเมืองก็ตาม 2. **กลุ่ม**



ไม่เป็นทางการหรือไม่ปกติ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐไม่ได้ห้ามไว้เป็นกิจจะลักษณะ แต่ต้องไม่เป็นอันตรายต่อรัฐ ส่วนกลุ่มที่เป็นอันตรายต่อรัฐและสังคม นอกจากรัฐจะไม่ให้จัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องขจัดให้หมดไป เพราะเป็นอันตรายต่อความเป็นระเบียบและความสงบสุขของประเทศ เนื่องจากกลุ่มบางกลุ่มต้องการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงและทำทลายอำนาจ

### แนวความคิดของ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)

รุสโซ นักปรัชญาสังคมชาวฝรั่งเศส ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับกลุ่มว่า กลุ่มเป็นส่วนหนึ่งของสังคม กลุ่มเป็นเจตนารมณ์บางส่วน (partial will) ไม่ใช่เจตนารมณ์ทั่วไป (general will)

สำหรับหลักการของการเกิดกลุ่ม รุสโซ มีทัศนะว่า กลุ่มที่มีประโยชน์ต่อสังคมมิได้ แต่ทั้งนี้ผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มจะต้องตระหนักว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มจะต้องสามารถประสานกับผลประโยชน์ของสังคมที่เรียกว่า "เจตนารมณ์ทั่วไป" ให้ได้กลุ่มที่ไม่พึงปรารถนา รุสโซ หมายถึง พรรค กลุ่มเฉพาะ หรือกลุ่มวางแผนลับกลุ่มพวกนี้เป็นอันตรายต่อรัฐ เพราะดำเนินการลับและใช้ความรุนแรงในการแสวงหาผลประโยชน์ ดำเนินถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นใหญ่ หรือแม้กระทั่งกลุ่มที่เกิดขึ้นจากกฎหมายดำเนินงานอยู่ในกรอบของกฎหมายก็อาจมีกิจกรรมและดำเนินงานซึ่งพร้อมที่จะก่อให้เกิดการบ่อนทำลายเจตนารมณ์ทั่วไปอยู่ ถ้าจำนวนกลุ่มเหล่านี้ไม่มากพอจะทำให้เกิดคณาธิปไตยและความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม โดยเฉพาะในทางศาสนาและเศรษฐกิจ

กลุ่มผลประโยชน์ในทัศนะของรุสโซ เกิดขึ้นโดยมีเหตุผลทางปรัชญา (philosophical rational) อะไรมารองรับ คำตอบมิได้ว่า กลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแล้วนั้นจะต้องพยายามให้กลุ่มเหล่านี้ "เสมอภาค" กัน คือให้กลุ่มมีจำนวนมาก ๆ เพื่อจะได้ทำให้อิทธิพลของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งลดลง ไม่มีอิทธิพลที่เป็นอันตรายต่อรัฐ และเป็นอุปสรรคต่อการเกิดสังคมมวลชน (mass society)



### แนวความคิดของ James Madison (1751-1836)

เจมส์ เมดิสัน เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญผู้หนึ่งในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ จัดตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งได้ร่วมมือกันกับอเล็กซานเดอร์ แฮมมิลตัน และจอห์น เจย์ เขียนบทความของในหนังสือพิมพ์ สนับสนุนความคิดในการจัดตั้งสหพันธ์นี้ ซึ่งต่อมาได้รวมเป็นเล่มชื่อว่า The Federalist Papers บทบาทสำคัญของ เมดิสัน ซึ่งมีอิทธิพลในความคิด เรื่อง "กลุ่ม" คือ The Federalist Paper No. 10 ซึ่งเขาเขียนโดยใช้นามปากกาว่า publius ในบทความนี้ เมดิสัน สะท้อนภาพการเกิดกลุ่มที่เขาเรียกว่า "กลุ่มเฉพาะ (faction)" เขามองเห็นการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม เป็นสิ่งธรรมดาที่คนยังมีผลประโยชน์แตกต่างกัน โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ อันนำไปสู่ความแตกต่างในด้านความคิดเห็นและเรื่องอื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ในทัศนะของเมดิสัน เกิดขึ้นจากการมีความคิดเห็น และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การเกิดกลุ่ม (faction) มีลักษณะเป็นธรรมชาติอันสืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์มีความคิดที่ไม่สมบูรณ์ ทำให้ทัศนะของมนุษย์เกิดแตกต่างกันขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความแตกต่างทางผลประโยชน์ เพราะต่างคนต่างมีเหตุผลในการดำเนินชีวิตของคน โดยมีพื้นฐานอยู่บนความรักตนเอง (self-love) เป็นสำคัญ ดังนั้นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจึงเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะกลุ่มเกิดมาจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของบุคคลในสังคม

เมดิสัน ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า มนุษย์มีความสามารถทางสมองไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้การแสวงหาทรัพย์สินสมบัติและการเป็นเจ้าของทรัพย์สินสมบัติที่ได้มาจึงไม่เท่ากัน จากการมีทรัพย์สินต่างกันเหล่านี้ก็นำไปสู่การมีอารมณ์ ความรู้สึกและทัศนะที่แตกต่างของมนุษย์ ทำให้เกิดเป็นกลุ่มผลประโยชน์และพรรคแตกต่างกันไปด้วย นอกจากนี้ยังได้อธิบายว่า สาเหตุของการมีกลุ่มผลประโยชน์มีอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์ ดังจะเห็นได้ในความแตกต่างของทัศนะที่เกี่ยวกับศาสนา การปกครอง และเรื่องอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม แหล่งที่มาอันสำคัญของการเกิดกลุ่มผลประโยชน์คือ การกระจายทรัพย์สินที่แตกต่างไม่เท่าเทียมกันในสังคม ทำให้เกิดการขัดแย้งในหมู่คนที่มียุทธประโยชน์ขัดกัน เช่น เจ้าหนี้กับลูกหนี้ ระหว่างเจ้าของที่ดิน



นักอุตสาหกรรม พ่อค้า นายทุน เป็นต้น เมดิสัน ไม่เชื่อว่าการใช้อำนาจจัดกลุ่มออกไปเป็นผลดี เพราะเท่ากับเป็นการทำลายเสรีภาพและระบอบการปกครองประชาธิปไตย เขาเห็นว่าเพื่อมิให้การดำเนินงานของกลุ่มเป็นอันตรายต่อบุคคลนอกกลุ่มและผลประโยชน์ของส่วนรวม จำเป็นต้องหันมาควบคุมผลเสียดีกว่า และได้เสนอรูปการปกครองแบบสาธารณชน เป็นการป้องกันมิให้กลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจโดยเด็ดขาด เมดิสัน จึงเป็นนักทฤษฎีกลุ่มที่เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์จำเป็นต่อการมีประชาธิปไตย แต่ต้องควบคุมผลเสียของการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่มเฉพาะ)

จากคำอธิบายข้างต้น เมดิสัน ได้ให้คำนิยามคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" หมายถึงจำนวนพลเมือง ไม่ว่าจะเป็นเสียงข้างมากหรือเสียงข้างน้อยก็ตาม ซึ่งรวมกันและดำเนินการโดยมีแรงกระตุ้นหรืออารมณ์ร่วมกัน หรือผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะเป็นปรปักษ์ต่อสิทธิของพลเมืองคนอื่น ๆ หรือต่อผลประโยชน์ถาวรและร่วมกันของชุมชน

#### แนวความคิดของ Alexis de Tocqueville (1805-1859)

ต็อคเกอวีย์ เป็นนักเขียนและรัฐบุรุษชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้มีโอกาสไปเยือนสหรัฐอเมริกา ได้ศึกษาและสังเกตสังคมอเมริกันในหลายแง่หลายมุมด้วยกันและเขียนเป็นหนังสือขึ้นมาชื่อ Democracy in America เขาได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับการเกิดกลุ่มในสังคมอเมริกันไว้หลายประเด็นด้วยกัน และพยายามอธิบายให้เห็นความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่เกิดในฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศของเขาและในประเทศอังกฤษ และได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการมีกลุ่ม ตลอดจนวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม ซึ่งเป็นแนวคิดที่เป็นประโยชน์มากในการศึกษาเรื่องกลุ่ม

ต็อคเกอวีย์ ได้แบ่งกลุ่มหรือสมาคมออกเป็น 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งเรียกว่า สมาคมทางการเมือง (political associations) และอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า สมาคมทางสังคม (civil association) สมาคมประเภทแรกในปัจจุบันเราอาจเรียกว่าเป็นหน่วยหรือสถาบันการปกครองก็ได้ ส่วนประเภทหลังนั้น ต็อคเกอวีย์ ไม่ได้แยกกระ





หว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ เขาตั้งข้อสังเกตว่าคนอเมริกันทุกวัย ทุกอัตราภาพ และแนวความคิดต่างพากันตั้งสมาคคมมิได้หยุดหย่อน โดยมีจุดประสงค์ทางการค้า อุตสาหกรรม ศาสนา ศิลธรรม ทั้งในเรื่องจริงจังและไม่สำคัญ ทั้งที่มีจุดประสงค์ใหญ่และเล็ก โดยเขากล่าวเปรียบเทียบว่า ในการดำเนินใหม่ ๆ นั้น ถ้าในฝรั่งเศสจะมีรัฐบาลเป็นหัวแรงในประเทศอังกฤษจะมีขุนนางในท้องถิ่นเป็นหัวแรง แต่ถ้ากลับมาพิจารณาในอเมริกาแล้ว สมาคคมซึ่งเป็นการรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลที่มีความเสมอภาคกันจะเป็นแรงสำคัญ

การที่คนอเมริกันรวมตัวกันตั้งสมาคคมนั้นเป็นลักษณะสำคัญหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การเกิดกลุ่มหรือสมาคคมในสังคมอเมริกันอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลทางปรัชญา (philosophical rational) ความเสมอภาค เสรีภาพ กล่าวคือในสังคมที่มีความเสมอภาคเพิ่มขึ้น แต่ละคนจะอ่อนแอไม่สามารถทำงานใหญ่ได้สำเร็จ จะต้องรวมตัวกัน การรวมตัวกันเป็นสำคัญ และที่น่าสนใจกว่านั้นก็คือนออเมริกันได้เรียนรู้ศิลปะของการจัดตั้งสมาคคมมาตั้งแต่ยังเยาว์วัย ดีอคเกอวีย์ กล่าวว่า คนอเมริกันจะหันไปพึ่งรัฐบาลเป็นหนทางสุดท้ายเมื่อจำเป็นจริง ๆ การดำเนินงานของสมาคคมในอเมริกาไม่ได้ใช้ความรุนแรงหากแต่ใช้เหตุผลในการโต้เถียง การดำเนินงานของกลุ่มในสังคมประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมในการสื่อสารด้วย เฉพาะฉะนั้นหนังสือพิมพ์กับสมาคคมจึงต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แต่สมาคคมจะสำคัญกว่าหนังสือพิมพ์ในแง่ที่ว่าสามารถแสดงความคิดเห็นออกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ดีกว่าผู้อ่านหนังสือพิมพ์ที่ไม่ได้รวมตัวกัน

จุดสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง ดีอคเกอวีย์ ได้สะท้อนภาพการดำรงอยู่ของสมาคคมการเมืองมีความสำคัญต่อสมาคคมสังคมมาก ถ้าหากรัฐพยายามจำกัดเสรีภาพ มิให้สมาคคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง สมาคคมประเภทที่ไม่ใช่การเมืองก็จะเติบโตขึ้นยากและผู้จัดการเองก็ไม่รู้ว่าเมื่อไรกิจกรรมจึงถูกเรียกว่าการเมือง หรือว่าไม่ใช่การเมือง อย่างไรก็ตาม ดีอคเกอวีย์ เห็นว่า สมาคคมบางชนิดที่เป็นอันตรายต่อรัฐก็ต้องไม่ให้มีขึ้นมาเหมือนกัน การจำกัดในการจัดตั้งสมาคคมหรือกลุ่มจึงจำเป็นต้องมี หากแต่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคคมหรือกลุ่มมากเกินไปเท่านั้น



กล่าวโดยสรุป ทัตคเกอวีย์ ได้อธิบายว่า การเกิดกลุ่มหรือสมาคมเป็นเครื่องหมายแสดงถึงสังคมมีวัฒนธรรมเป็นประชาธิปไตย กลุ่มหรือสมาคมเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพของสังคมนั้น ๆ กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า สังคมมีความเสมอภาคจะทำให้คนในสังคมต้องรวมตัวกันทำงานใหญ่เพื่อส่วนรวม การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมมิได้เฉพาะสมาคมที่เป็นอันตรายต่อสังคมเท่านั้น แต่จำกัดมากเกินไปก็จะเป็นอันตรายต่อการมีสังคมที่มีวัฒนธรรม การที่สังคมอเมริกันมีการจัดตั้งสมาคมหรือกลุ่ม มีการเกิดกลุ่มหรือสมาคมมากก็เพราะสังคมอเมริกามีความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพสูงและอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ คนอเมริกันได้เรียนรู้ และพัฒนาศิลปะของการรวมตัวกันเป็นเครื่องมือของการต่อสู้โดยวิธีสันติเพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของคนเสียงข้างน้อย ความคิดที่สำคัญของ ทัตคเกอวีย์ คือ การเกิดกลุ่มหรือสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่มีใช้คนทุกชาติจะมีวัฒนธรรมในการรวมกลุ่มที่เท่าเทียมกันเนื่องจากในบางสังคมโครงสร้างและอำนาจทางการเมืองบางอย่างอาจทำให้รัฐมีอำนาจและบทบาทมาก หรือมีบุคคลที่เป็นใหญ่เป็นโตสามารถทำหน้าที่แทนสมาคมหรือกลุ่มเสียหมดได้<sup>15</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้แต่ในสังคมตะวันตกซึ่งมีวัฒนธรรมร่วมกันหลายอย่าง ก็ยังมีความแตกต่างกันในวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีของตะวันตกในเรื่องกลุ่มจากทัศนะของนักวิชาการตะวันตกหลายท่านได้ให้สมมติฐานของทฤษฎีที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า "กลุ่มเกิดจากบุคคลต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุตลอดจนถึงความคิดร่วมกัน และผลประโยชน์หรือความคิดเหล่านั้นเป็นตัวยึดเหนี่ยว (binding force) ที่จะทำให้บุคคลเหล่านั้นอยู่ร่วมกันในกลุ่มเดียวกัน มีการดำเนินกิจกรรมหรือบทบาทร่วมกันเพื่อให้ได้ซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม นั้นหมายความว่าตราบไคที่ผลประโยชน์หรือความคิดร่วมกันหมดไปไม่ว่าจะเป็นเพราะบุคคลเหล่านั้นเปลี่ยนไปหรือกลุ่มเกิด

<sup>15</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม" ใน หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 32-39.



การเปลี่ยนแปลง หรือในอีกกรณีหนึ่ง เมื่อกลุ่มไม่สามารถสนองตอบต่อผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกของกลุ่ม ตราบนั้นกลุ่มก็จะคงอยู่ต่อไปไม่ได้ เพราะสมาชิกของกลุ่มจะแยกตัวออกจากกลุ่มเนื่องจากสมาชิกเหล่านั้นมองไม่เห็นประโยชน์ที่ตนพึงจะได้รับในอนาคต" กล่าวโดยสรุป การมีความสำนึกในผลประโยชน์ของตนจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการเกิดกลุ่มตามทัศนะนักวิชาการชาวตะวันตก<sup>16</sup>

### 3. แนวทางการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์และ/หรือกลุ่มอิทธิพล

เนื่องจากกลุ่มอิทธิพลเป็นปรากฏการณ์ของการรวมกลุ่มในสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งถือว่าเป็นสังคมสมัยใหม่ที่แตกต่างจากสังคมดั้งเดิม โดยเฉพาะในเรื่องของผลประโยชน์ (interest) ของบุคคลมีลักษณะที่เห็นได้ชัดและแตกต่างกันออกไปหลายแบบหลายชนิด

ในการดำเนินการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ จำเป็นต้องมีช่องทางในการใช้อิทธิพลเพื่อผลักดันให้การตัดสินใจเป็นไปในทิศทางที่ต้องการ ซึ่งในระบอบการเมืองแบบพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ มนตรี เจนวิทย์การ ได้กล่าวเกี่ยวกับการดำเนินงานของกลุ่มในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก ดังเช่น สหรัฐอเมริกาว่า เทคนิคและวิธีการที่กลุ่มต่าง ๆ ได้ใช้ในอันที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มนั้นมีดังนี้<sup>17</sup>

<sup>16</sup>สุนทร ลีชีวาน, "กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษากรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528), หน้า 45-46.

<sup>17</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม" ในหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 549-550.



1. การล็อบบี้ (Lobbying)<sup>\*</sup> หมายถึง การใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อพยายามมีอิทธิพล ซึ่งนิยมใช้กับสมาชิกสภาิติบัญญัติ โดยอาจจะส่งตัวแทนหรือข้อเรียกร้องไปยังสมาชิกสภาิติบัญญัติ หรือกระทรวง ทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง, ส่งโทรเลขจดหมาย และ/หรือ โทรทัศน์ติดต่อ ตลอดจนจัดหาคนมาเดินขบวน หรือให้มีการนัดหยุดงานเพื่อสร้างน้ำหนักในการใช้อิทธิพล

William J. Keefee และ Morris S. O'Neal ได้กล่าวถึงวิธีการล็อบบี้เพิ่มเติมว่า มีการเสนอเหตุผลหรือคำให้การในช่วงของการรับฟังความคิดเห็น, การติดต่อกับสมาชิกรัฐสภาทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการนอกจากนี้อาจกระทำโดยการล็อบบี้โดยตรงกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย อาทิเช่น การผ่านสื่อกลางต่าง ๆ เช่น สมาชิกสภาครองเกรสด้วยกัน ตลอดจนการรวมกลุ่มพันธมิตรที่มีเป้าหมายร่วมกันและพร้อมที่จะร่วมมือกันหรือผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือข้าราชการ<sup>10</sup>

<sup>\*</sup>Lobby เป็นคำที่มีความหมายในสหรัฐอเมริกา หมายถึง กลุ่มผลักดันที่มีอิทธิพลทางการเมือง มีความสามารถบิบบังคับทางการเมือง การดำเนินงานของกลุ่มนี้จะกระทำได้โดยอาศัยเสียงของสภา Congress รวมทั้งห้องโถงระเบียบของสถานที่ราชการของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป บุคคลที่กระทำการเรียกว่า Lobbyist เป็นเสมือนตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะหาทางทำให้รัฐบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดผ่านรัฐสภาหรือไม่ผ่านรัฐสภาเป็นผู้เชี่ยวชาญที่จะให้ข้อเท็จจริงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อสนับสนุนฝ่ายตน การใช้อิทธิพลผลักดันจะกระทำต่อฝ่ายบริหารด้วย แต่เดิมนั้น Lobbies ดำเนินการโดยตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ ต่อมาก็ได้วิวัฒนาการเป็นสำนักชำนัญเฉพาะอย่าง ให้บริการแก่กลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป

<sup>10</sup>William J. Keefee and Morris S. O'Neal, The American Legislative Process Congress and The State. Sixth Edition (New Jersey: Prentice Hall, 1985), pp. 267-287.



2. สนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ที่มีทัศนะไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะในด้านการเงิน เพื่อความมั่นใจในการสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป

ซึ่ง William J. Keefee และ Morris S. Ogual ให้ความเห็นที่คล้ายคลึงกันว่า กลุ่มต่าง ๆ อาจใช้อิทธิพลทางอ้อมผ่านกระบวนการเลือกตั้ง หรือการรณรงค์หาเสียง ซึ่งทาง Representative Survey พบว่าการให้เงินช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ใช้มากที่สุด

3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบายในการจัดหาข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่จะมีหน่วยวิจัยที่ทำการหาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบายอาจไม่มีอยู่ในมือเลยหรือมีไม่พอ ต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์หามาให้เป็นฐานในกำหนดนโยบาย

4. คณะกรรมการของสภานิติบัญญัติเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์เพราะกรรมการมีบทบาทมากในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายทั้งหลายก่อนนำเสนอให้สภาลงมติผ่านเป็นกฎหมาย

5. ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมายหรือช่วยสภานิติบัญญัติร่างกฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการและยุ่งยากมากโดยที่กลุ่มรู้ว่ากฎหมายในขั้นสุดท้ายจะออกมาในรูปใด

6. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างมติมหาชนที่จะสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่มโดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนการโฆษณาทางโทรทัศน์และวิทยุ



ซึ่ง William J. Keefee และ Morris S. Osgal ได้ให้ความเห็นที่คล้ายคลึงกันว่า กลุ่มต่าง ๆ ยังอาจใช้วิธีการโน้มน้าวทัศนคติของประชาชนส่วนใหญ่ โดยการสร้างอิทธิพลต่อสาธารณชน โดยการให้ประชาสัมพันธ์ติดต่อสื่อสารโดยผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นพลังกดดันให้เกิดขึ้น<sup>19</sup>

7. กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามให้หนังสือพิมพ์เป็นสื่อในการแสดงความคิดเห็นและเหตุผลของกลุ่ม โดยพยายามเป็นมิตรกับหนังสือพิมพ์หรือออกหนังสือพิมพ์เอง เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่สามารถจะควบคุมความคิดเห็นของฝ่ายที่คัดค้านกลุ่มได้

8. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะสร้างพันธมิตรกับพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือหลายพรรคก็ได้และอาจจะพยายามเข้าไปมีบทบาทในพรรคด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพรรคนั้นเป็นพรรครัฐบาล การบรรลุเป้าหมายของกลุ่มย่อมเป็นไปได้โดยง่ายยิ่งขึ้น

9. กลุ่มอาจจะให้การเดินขบวนและการนัดหยุดงาน ตลอดจนความรุนแรงอื่น ๆ ด้วย แต่ปกติกลุ่มที่ใช้วิธีการนี้จะเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้ การก่อการจลาจล การลอบสังหาร ก็มีการใช้อยู่ในกรณีที่ประเด็นปัญหาที่ขัดแย้งมีความรุนแรง

10. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มีสถานภาพสูง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการให้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ

11. กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบน เพื่อรักษาผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะ เป็นในรูปแบบตัวเงินหรือในรูปแบบอื่น

<sup>19</sup> Ibid., pp. 267-287.



อย่างไรก็ดี มนตรี เจนวิทย์การ ได้เสนอความเห็นที่สำคัญว่า การที่กลุ่มผลประโยชน์จะใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะมีอิทธิพลต่อผู้วางนโยบายรวมทั้งจุดเข้าถึง (access points) นั้นจะใช้ได้มากหรือน้อยเพียงใดย่อมแตกต่างกันไปตามระบบการเมือง และ/หรือขอบข่ายกิจกรรมของรัฐบาล

ซึ่งเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ของกลุ่มที่นำมาใช้ไม่ได้หมายความว่า จะประสบความสำเร็จเสมอ William J. Keefe และ Morris S. O'Neal กล่าวว่า ยังมีองค์ประกอบที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่ม ได้แก่

1. สถานภาพทางสังคม หมายความว่า กลุ่มที่มีสถานภาพสูงหรืออยู่ในอาชีพที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจหรือสังคมมักจะมีโอกาสเข้าถึงและมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพต่ำ
2. ขนาดของกลุ่มและความสามัคคีของสมาชิก หมายความว่า กลุ่มที่มีขนาดใหญ่มีการช่วยเหลือของสมาชิกในการที่ก่อให้เกิดการสนับสนุนจากประชาชน ตลอดจนความช่วยเหลือจากกลุ่มอื่น มักจะมีโอกาสเข้าถึงและมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มที่มีขนาดเล็ก และขาดความสามัคคีของสมาชิกในกลุ่ม
3. ทรัพยากรของกลุ่ม ได้แก่ ลักษณะผู้นำของกลุ่ม ความมั่งคั่ง (รายได้) ของกลุ่ม การกระจายตัวทางด้านพื้นที่ (การมีสาขามากน้อยเพียงใด) ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

นั่นหมายความว่า ผู้นำจะมีความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรดังกล่าวข้างต้นในการที่จะสร้างพลังทำการต่อสู้ เรียกร้องผลประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใดโดยเฉพาะการบรรลุวัตถุประสงค์ที่จะไม่ก่อให้เกิดการคัดค้านจากกลุ่มอื่น ๆ อย่างมีความชอบธรรม ปัจจุบันเหล่านี้มีผลต่อการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งสิ้น

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การรวมตัวของกลุ่มอิทธิพลนั้นเกิดจากความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งที่เป็นผลประโยชน์ทั่วไป หรือเฉพาะเจาะจง ตลอดจนแนวความคิดร่วมกันเป็นตัวยึดเหนี่ยว โดยที่บุคคลในกลุ่มได้มีการดำเนินกิจกรรมหรือบทบาทร่วมกันในการใช้อิทธิพลผลักดันทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมต่อผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งแนวทางต่าง ๆ ที่กลุ่มใช้



จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาพทางสังคม ขนาดของกลุ่ม และทรัพยากร  
ของกลุ่ม ตลอดจนความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรดังกล่าวโดยเฉพาะข้อมูลข่าวสาร  
ในอันที่จะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายของตนมากที่สุด



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย