

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “บทบาททางการเมืองของหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ” มีแนวคิดที่สำคัญต่อการอธิบายในประเด็นของการศึกษาดังกล่าว 2 แนวคิดคือ

1. แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

2. แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Corporatist)

2.1 แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

ในการทำความเข้าใจต่อหอการค้าจังหวัด ทฤษฎีและแนวคิดในเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ ถือเป็นกุญแจหลักที่สำคัญ เพราะทฤษฎีจะเป็นกรอบหลักเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ทำการศึกษา เมื่อการศึกษาครั้งนี้เน้นและมองหอการค้าในฐานะของกลุ่มผลประโยชน์ จึงจำเป็นที่จะต้องเกิดความชัดเจน ถึงเรื่องของนิยาม-ความหมาย เกณฑ์วัดความสำเร็จ ประเภท วิธีการ แบบแผนความสัมพันธ์ในกระบวนการทางการเมือง และสถานการณ์ของกลุ่มผลประโยชน์ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยศึกษาจากผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการทั้งชาวไทย และชาวตะวันตก

2.1.1 นิยามความหมาย

ในทางการศึกษาสังคมศาสตร์ “กลุ่ม” คือ รูปแบบของการรวมตัวขึ้นพื้นฐานของปัจเจกชน การรวมกลุ่มต่าง ๆ นั้น มีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ โดยผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มจะแตกต่างกันไป ถ้ากลุ่มใดมีการรวมกันเป็นกลุ่ม โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และมีการแสดงบทบาทของกลุ่มในการพยายามเข้าถึง (Access) กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล กลุ่มเหล่านี้จะถูกเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” (Economic Interest Group) เช่น สมาคมพ่อค้า, สหภาพแรงงาน¹

¹ กระมล ทองธรรมชาติ, “การวิเคราะห์ระบบการเมือง” วารสารกฎหมาย (2517): 107-123.

เดวิด บี ทรูแมน (David B. Truman) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มที่รวมเอาปัจเจกชนที่มีแนวคิดและทัศนคติอย่างเดียวกันไว้ด้วยกัน โดยมีรูปแบบการจัดตั้งและกิจกรรมที่เป็นข้อเรียกร้องที่ปรากฏต่อสังคม ซึ่งโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความสลับซับซ้อน และความหลากหลายจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ มีจำนวนมากและแสดงบทบาทมากยิ่งขึ้น²

แครอล เอส กรีนวอลด์ (Carol S. Greenwald) ให้ความหมายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ การรวมกลุ่มของปัจเจกบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์ที่ปรารถนาร่วมกันภายใต้กิจกรรมของเขาเหล่านั้น³

แกรมแฮม วูดตัน (Graham Woodton) เชื่อว่ากลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มหรือองค์กรที่ต้องการมีบทบาทอิทธิพล ซึ่งส่งผลต่อนโยบายสาธารณะภายใต้วิธีการและวิถีทางแห่งกลุ่ม โดยมีได้มุ่งหวังต่อความต้องการอำนาจรัฐ ตลอดจนตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ได้ทำการเสนอข้อเรียกร้องของตนโดยผ่านสถาบันใดๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มดังกล่าวจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง⁴

เจฟฟรีย์ เอ็ม เบอร์รี่ (Jeffrey M. Berry) อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ การรวมกันของปัจเจกชนเป็นการแสดงออกทางการเมือง โดยมีเป้าหมายที่การพยายามมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนอกจากมีเป้าหมายชัดเจนแล้ว ยังประกอบด้วยคุณภาพมาตรฐานสมาชิก และรูปแบบการบริหารโครงสร้างองค์กรที่มีความชัดเจน⁵

ในส่วนของการนิยามของนักวิชาการไทยนั้น ได้มีผู้รู้ให้คำนิยามของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ดังนี้

มนตรี เจริญวิทย์การ ให้ความหมายกลุ่มผลประโยชน์ว่า เป็นการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่มของบุคคลในอาชีพต่าง ๆ เพื่อดำเนินการรักษาหรือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือเพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางบางอย่างของกลุ่มผ่านสถาบันทางการเมืองและทางราชการโดยพยายามมี

² David B Truman, *The Governmental Process* (New York: Afren A.Knopt, 1971), p.37.

³ Ibid., p.57.

⁴ Graham Woodton, *Interest Group* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1978), pp.1-2.

⁵ Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Group* (New Jersey: Princeton University Press, 1977), p.10.

อิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจ หรือการวางนโยบายของสถาบันรัฐ โดยคำว่า กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลจะให้ความหมายเดียวกันเป็นส่วนใหญ่⁶

สมพงษ์ ชูมาก กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา สมาคมและกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะกลุ่มและสถานการณ์ทางการเมือง⁷

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ “กลุ่มพลเมืองที่มารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เกิดผลต่อนโยบายของรัฐ เช่น เปลี่ยนแปลงสัมเลก หรือดำรงรักษาไว้ซึ่งนโยบายอันเป็นประโยชน์แก่กลุ่มไว้”⁸

จากคำนิยามที่กล่าวมาทั้งหมด พอสรุปความหมายของคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่จะใช้ในงานศึกษาชิ้นนี้ได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์คือ “การรวมตัวของปัจเจกบุคคลเพื่อเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่ม โดยแต่ละคนมีพื้นฐานร่วมกันในงานศึกษานี้คือ พื้นฐานอาชีพ (พ่อค้า, นักธุรกิจ) โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์รวมที่สมาชิกเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมจะต้องเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับนโยบายรัฐและระบบการเมืองส่วนใดส่วนหนึ่ง”

2.1.2 ปัจจัยการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์

ปัจจัยดังกล่าว ประกอบด้วย

1. การเพิ่มขึ้นของบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยหลักแล้วจำนวนบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งถ้ามีเป็นจำนวนมากในระดับหนึ่งแล้ว ก็อาจเป็นฐานะสำหรับการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ได้ และในกรณีของการเพิ่มจำนวนของบุคคลดังกล่าวก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรอง หรือเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายได้

⁶ มนตรี เจนวิทย์การ, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ”เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2528): หน้า

1.

⁷ สมพงษ์ ชูมาก, “กลุ่มอิทธิพลคืออะไร” รัฐศาสตร์นิเทศ 9(กรกฎาคม-กันยายน 2517): 8.

⁸ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, สังคมวิทยาการเมือง (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 88.

⁹ Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Group*, p.21.

2. ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การที่พ่อค้า-นักธุรกิจเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันในทางธุรกิจ จึงได้ตกลงก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งผลประโยชน์ในที่นี้อาจเป็นผลประโยชน์ในรูปของวัตถุ ความสมัครสมานสามัคคี หรือผลประโยชน์ในเชิงอุดมการณ์ก็ได้

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดปัจจัยการเกิดขึ้นของกลุ่มนั้น จะพบว่าทั้งปัจจัยที่ 1 และ ปัจจัยที่ 2 มีความเชื่อมโยงต่อกัน และการเกิดกลุ่มบางประเภทในบางสถานการณ์ อาจจำเป็นต้องใช้ทั้ง 2 ปัจจัย เพื่อศึกษาการเกิดขึ้นของกลุ่ม นอกจากปัจจัยทั้ง 2 แล้ว สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลง ก็อาจส่งผลให้เกิดการรวมและจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นได้

2.1.3 องค์ประกอบของกลุ่ม

เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ เป็นกลุ่มประเภท τυδικυμι ที่มีลักษณะเป็นกลุ่มทางการ (Formal Group) มากกว่ากลุ่มไม่เป็นทางการ (Informal Group) ดังนั้น องค์ประกอบเบื้องต้นของกลุ่มผลประโยชน์ จึงมีลักษณะที่ใกล้เคียง หรือเหมือนกับองค์ประกอบของกลุ่มทางการในประเภท องค์การ หรือสถาบันอยู่หลายประการ กล่าวโดยทั่วไป กลุ่มทางการ องค์การ หรือสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นประเภทใด และระดับใดก็ตาม คือ การรวบรวมทรัพยากร บุคคล เงิน วัสดุอุปกรณ์ มาประสานใช้ให้เกิดเป็นพลังร่วม เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์บางอย่าง หรือหลายอย่างร่วมกัน โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎเกณฑ์ หรือกฎระเบียบบางอย่างร่วมกัน และอยู่ภายใต้ภาวะการนำอันเดียวกัน จากความหมายทั่วไปของกลุ่มทางการ องค์การ และสถาบันดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าองค์ประกอบของกลุ่มผลประโยชน์จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 6 ประการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้¹⁰

1. **วัตถุประสงค์ร่วม** คำว่า วัตถุประสงค์ร่วม (Common Objectives) หมายถึง สิ่งที่ต้องการบรรลุร่วมกัน ซึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สิ่งที่เป็นวัตถุประสงค์ร่วม อาจเป็นเรื่องของผลประโยชน์ร่วมและหรือความคิด หรืออุดมการณ์ร่วม สำหรับเรื่องผลประโยชน์ร่วมนั้น ก็อาจมีได้ทั้งกรณีผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม และที่เป็นนามธรรม รวมทั้งกรณีที่เป็นเรื่องเฉพาะหน้าระยะสั้น หรือกรณีระยะยาว ส่วนเรื่องความคิดหรืออุดมการณ์ร่วมนั้น มักเป็นเรื่องของนามธรรมหรือ

¹⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในแสวง รัตนมงคลมาส, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 789-791. และ Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics an Introduction* (New York: 2001), pp.155-157.

หลักการบางอย่างที่เห็นด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของกลุ่มเอง และหรือประโยชน์ของสังคมที่ใหญ่กว่าที่กลุ่มต้องการรับใช้ หรือเปลี่ยนแปลง ปัญหาทั่วไปที่มักจะเกิดกับเรื่องวัตถุประสงค์ร่วมก็คือ ปัญหาการขาดหยคนในวัตถุประสงค์ร่วมระหว่างสมาชิกกลุ่ม ผลของการขาดหยคนในระดับความเข้าใจ และความผูกพันในวัตถุประสงค์ร่วมนี้ ทำให้เกิดปัญหาการรับรู้ที่แตกต่างกันในบรรดาสมาชิก และขณะเดียวกัน ก็ทำให้เกิดการตีความงานและทิศทางของงาน ตลอดจนการประเมินคุณค่าของผลงานของกลุ่มที่ผลิตออกมาแตกต่างกัน

ปัญหาของวัตถุประสงค์ร่วมในประเด็นต่อมาที่มักจะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติอยู่เสมอก็คือ ปัญหาการจัดอันดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ ที่กลุ่มมักจะมีหลายวัตถุประสงค์พร้อม ๆ กัน ในกรณีที่กลุ่มมีหลายวัตถุประสงค์พร้อม ๆ กัน นี้ ในเชิงนโยบายของการบริหารงานภายใต้คณะกรรมการต่างกัน หรือผู้นำต่างกัน ก็มักจะมี การประเมินและจัดอันดับหลักรองของนโยบายเพื่อรับใช้วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน นอกจากประเด็นการจัดอันดับนโยบายเพื่อรับใช้วัตถุประสงค์หลักรองในแต่ละยุค หรือแต่ละชุดของผู้บริหารกลุ่มแล้ว การเขียนวัตถุประสงค์ให้แคบและชัดเจน ยังจะเป็นแนวทางในการชี้แนะการปฏิบัติอีกด้วย โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มต่าง ๆ มักจะนิยมเขียนวัตถุประสงค์ให้กว้างและคลุมเครือไว้ก่อน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการทำงานของกลุ่ม

2. พลังร่วม คำว่าพลังร่วม (Group Effort) นี้ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่มักจะถูกละเลยอยู่เสมอ เมื่อพูดถึงเรื่องกลุ่ม สาเหตุที่พลังร่วมเป็นเรื่องสำคัญสำหรับกลุ่มก็เพราะ เจตนาเบื้องต้นของการจัดตั้งเป็นกลุ่มขึ้นมา ก็เพื่อมารวมใช้ หรือร่วมแสดงพลังร่วมกัน ไม่ใช่แยกกันทำหรือต่างคนต่างทำ การละเลยเรื่องพลังร่วมนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากแนวความคิด หรือความเชื่อในทฤษฎีชนชั้น นำจนเกินไปว่า การทำงานหรือบริหารงานจริง ๆ ของกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับผู้นำเป็นหลัก สมาชิกทั่วไปมักจะเฉยเมย และหรือมีบทบาทน้อยหรือทำอะไร ไม่ค่อยได้ หรือไม่ค่อยเป็น และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาด้านวัฒนธรรมทางการเมืองของสมาชิกกลุ่มเอง ที่ยอมรับหรือยอมจำนนต่อหลักการบางอย่างว่า คนที่จะเป็นผู้นำ หรือผู้บริหารกลุ่มได้ ต้องเป็นคนบางประเภทเท่านั้น เช่น อาวุโส อำนาจ และหรือมีเงิน เป็นต้น ส่วนตนเองเนื่องจากขาดคุณสมบัติ ดังกล่าว จึงควรเฉยเมยและเป็นเพียงผู้ตาม

เงื่อนไขการเกิดและหรือการสร้างพลังร่วม นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านแนวความคิด หรือความเชื่อในเรื่องทฤษฎีชนชั้นนำ และปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองอันเป็นปัญหาด้านโครงสร้างแล้ว ในบางครั้งการขาดพลังร่วมยังเกิดจากข้อผิดพลาดในการบริหารงานของกลุ่ม ซึ่งข้อผิดพลาดประการแรกคือ ข้อผิดพลาดด้านความโน้มเอียง หรืออคติในเชิงนโยบายที่ให้ผล

ประโยชน์แก่สมาชิกได้ไม่ทั่วด้าน และหรือทัวหน้าทำให้สมาชิกบางกลุ่มที่เสียประโยชน์ปฏิเสธความร่วมมือกับฝ่ายบริหารและแยกตัวออกไป ข้อผิดพลาดประการที่สองก็คือ ข้อผิดพลาดในด้านทิศทางของนโยบายการบริหารที่ไม่คำนึง หรือเห็นทางผลประโยชน์ของสมาชิก ข้อผิดพลาดบางประเภทนี้ มักจะเกิดจากผู้บริหารที่เน้นปัญหา หรือวัตถุประสงค์ภายนอกมากกว่าปัญหาหรือวัตถุประสงค์ภายใน นอกจากนี้ ข้อผิดพลาดประการที่สาม ที่มักจะเกิดขึ้นเป็นประจำหรือธรรมดา ก็คือ ข้อผิดพลาดในเรื่องการสื่อสารและข่าวสารภายในกลุ่มสมาชิกที่มักจะขาดหรือหย่อน ทำให้สมาชิกไม่สามารถติดตามความเคลื่อนไหวของกลุ่ม และผลงานการบริหารของกลุ่มได้ จนท้ายที่สุดเลยไม่รู้และไม่เข้าใจว่าจะร่วมมือทำไมและอย่างไร

3. ภาวะการนำ เป็นความจริงส่วนใหญ่ที่ว่า ความสำเร็จของกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับผู้นำและภาวะการนำ (Leader and Leadership Style) ของผู้นำคนนั้นหรือชุดนั้น แต่อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขการดำเนินงานให้สำเร็จ ก็หาได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบุคลิกภาพและความสามารถของผู้นำ หรือกลุ่มผู้นำ แต่อย่างเดียวนั้น ยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทั้งด้านภายในและภายนอกกลุ่มอีกด้วย ในด้านภายนอกกลุ่มนั้น หมายถึง สถานการณ์ของสังคมที่กลุ่มอาศัยอยู่ ซึ่งสถานการณ์ของสังคมนี้มีทั้งประเภทที่ควบคุมได้ และควบคุมไม่ได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะเป็นสถานการณ์ที่ควบคุมไม่ได้ และในบางครั้ง นอกจากจะควบคุมไม่ได้แล้ว ยังไม่สามารถติดตามสถานการณ์ได้ทันทั่วทั้งอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะสถานการณ์สังคมนอกจากจะเป็นสถานการณ์ที่กว้างใหญ่แล้ว ยังมีลักษณะเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันโดยทั่วไปมักจะเป็นเพียงองค์กร หรือสถาบันเล็ก ๆ ในสังคม ที่ต้องพยายามปรับตัวเองและบทบาทของตัวเองให้ทันและสอดคล้องกับสถานการณ์ใหญ่ของสังคม

ส่วนด้านสถานการณ์ภายในกลุ่มนั้น ปัญหาพื้นฐานที่สุดของความสำเร็จในการนำก็คือ ปัญหาความร่วมมือระหว่างผู้นำกับสมาชิกและระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง ความร่วมมือระหว่างผู้นำกับสมาชิกส่วนหนึ่ง เป็นผลผลิตของระบบการจัดตั้งผู้นำว่า ผู้นำที่เกิดขึ้นนั้น มีแหล่งและหรือวิธีการจัดตั้งอย่างไร แหล่งและวิธีการจัดตั้งนี้ จะทำให้เกิดการยอมรับหรือไม่ยอมรับต่อตัวผู้นำ และภาวะการนำหรือไม่ แค่นั้นเพียงใด กล่าวโดยทั่วไป แหล่งและวิธีการจัดตั้งผู้นำนั้น มีได้ทั้งวิธีการเลือกตั้งและแต่งตั้ง ซึ่งวิธีการใดจะเหมาะสม และเกิดภาวะการยอมรับได้มากน้อย ก็ย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองของกลุ่มนั้นเป็นหลัก แหล่งและวิธีการจัดตั้งผู้นำนี้ นอกจากจะมีผลด้านการยอมรับ หรือไม่ยอมรับแค่นั้นเพียงใดแล้ว ยังมีผลต่อท่าทีและลักษณะการตัดสินใจของผู้นำ หรือกลุ่มผู้นำอีกด้วย กล่าวคือ ถ้าแหล่งและวิธีการจัดตั้งผู้นำเป็นแบบเลือกตั้งหรือประชาธิปไตย ท่าทีและลักษณะการตัดสินใจของผู้นำก็มักจะคำนึงถึงสมาชิกและเสียงของสมาชิกเป็นหลัก รวมทั้งรูปแบบการปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของสมาชิกที่อาจทำให้เกิดการ

ตัดสินใจได้ล่าช้า และมีลักษณะประนีประนอมสูง แต่ถ้าแหล่งและวิธีการจัดตั้งเป็นแบบแต่งตั้งหรือเผด็จการ ทำให้ลักษณะการตัดสินใจอาจจะรวดเร็วขาดลักษณะประนีประนอม รวมทั้งโอกาสของการเอาแต่ใจตัวเอง หรือผลประโยชน์ของกลุ่มตัวเองของฝ่ายผู้นำก็มีสูงด้วย

4. กฎระเบียบร่วม ในการอยู่ร่วมกันทั้งรูปแบบกลุ่มทางการและไม่ทางการ จำเป็นจะต้องมีกฎเกณฑ์ และการยึดถือกฎเกณฑ์บางอย่างร่วมกัน ยิ่งกรณีของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันที่เป็นกลุ่มทางการที่มีวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่จะดำเนินการบางอย่างให้บรรลุด้วยแล้ว ความจำเป็นของการมีและยึดถือกฎระเบียบร่วมกัน ก็ยิ่งจะต้องมีมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการอยู่ร่วมกัน ทำงานร่วมกัน และใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและความไม่เป็นระเบียบวินัยของกลุ่ม และเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทั้งหลายบรรลุเป้าหมายร่วมกันในท้ายที่สุด กฎระเบียบของการอยู่ร่วมกันนี้ มีได้ทั้งกรณีที่เกิดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร และกรณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาจนเป็นจารีต

5. ทรัพยากรบุคคล เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ในการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ สำหรับใช้ในการบริหารงาน และในบรรดาทรัพยากรทั้งสามประการคือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ดังกล่าว ทรัพยากรด้านคนและเงินดูเหมือนจะเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะคนและเงินเป็นตัวจักรกลสำคัญสำหรับการทำงาน กลุ่ม ส่วนวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งรวมทั้งสำนักงานและเครื่องมือเครื่องใช้ในสำนักงานนั้น บางครั้งก็ไม่มี ความจำเป็นมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับกลุ่มที่มีขนาดเล็ก และไม่มียานประจำที่ต้องปฏิบัติมากนัก ตามข้อเท็จจริงแล้ว มีกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันขนาดเล็กจำนวนมากที่ไม่มีสถานที่ทำงานเป็นกิจจะลักษณะ โดยบางกลุ่มก็อาศัยบ้านประธานหรือกรรมการเป็นที่นัดพบและหรือทำงาน หรือบางกลุ่มก็อาศัยแบ่งสถานที่ทำงานกับผู้อื่น อย่างไรก็ตามมีบางกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันที่นิยมมีสถานที่ตั้ง หรือที่ทำงานใหญ่ ๆ และเขียนป้ายใหญ่ ๆ ติดไว้เป็นสัญลักษณ์ แต่ภายในสถานที่ดังกล่าว แทบจะไม่มีกิจกรรมและหรือคนทำงานประจำทำให้เกิดปัญหาการใช้สถานที่และวัสดุอุปกรณ์ที่เกินความจำเป็น

สำหรับทรัพยากรด้านบุคคลนั้น อาจถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดก็ได้ ทั้งนี้เพราะกลุ่มเกิดจากการรวมตัวของบุคคลเป็นด้านหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การรวมตัวของสมาชิกที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน และหรือมีความคิดหรืออุดมการณ์ร่วมกัน ดังนั้น บุคคลที่เป็นสมาชิกกลุ่ม จึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอันดับแรกตามหลักการ และในบรรดาสมาชิกนี้อาจจำแนกเป็นสมาชิกสามัญ วิสามัญ และกิตติมศักดิ์ได้แล้วแต่กรณี ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สมาชิกสามัญนั้นถือว่าเป็นสมาชิกหลัก หรือแกนของกลุ่ม ส่วนสมาชิกวิสามัญนั้น อาจเป็นสมาชิกสมทบที่กลุ่มเปิดกว้างเพื่อรับ

บุคคลภายนอกให้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มได้ หรือการเป็นสมาชิกวิสามัญนั้นอาจใช้เป็นกรณีของการรับสมาชิกใหม่ที่จะอยู่ในฐานะวิสามัญระยะหนึ่ง ซึ่งจะก้าวมาเป็นสมาชิกสามัญได้ ดังนั้น สมาชิกวิสามัญจึงมักจะมีสิทธิไม่เท่าเทียมกับสมาชิกสามัญ เช่น ไม่มีสิทธิในบริการบางอย่างของกลุ่มหรือไม่มีสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหาร เป็นต้น สำหรับสมาชิกกิตติมศักดิ์นั้น ส่วนมากมักจะเป็นบุคคลที่มีเกียรติที่กลุ่มเห็นควรเชิญเข้ามาเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ ดังนั้น แม้สมาชิกกิตติมศักดิ์จะไม่มีสิทธิสมบูรณ์ หรือเท่าเทียมกับสมาชิกสามัญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติของความเป็นเกียรติแห่งการเข้าร่วมกลุ่ม ก็มักจะมีอิทธิพลต่อกลุ่มอยู่พอสมควร ถ้าสมาชิกกิตติมศักดิ์นั้น ๆ เป็นบุคคลที่เอาการเอางาน และประสงค์จะมีอิทธิพลอยู่ในกลุ่มที่ตนเข้าร่วม ในทางปฏิบัติของการตั้งสมาชิกกิตติมศักดิ์นั้น เกิดขึ้นได้ทั้งกรณีบุคคลภายในกลุ่ม และภายนอกกลุ่ม ในกรณีภายในกลุ่ม ก็มักจะได้แก่ ผู้นำหรือกรรมการกลุ่มชุดก่อน ๆ ที่ได้รับเกียรติ ส่วนกรณีภายนอกกลุ่ม ก็มักจะได้แก่ ผู้ที่เคยมีอุปการคุณต่อกลุ่ม และหรือผู้ที่มีอำนาจอิทธิพลที่กลุ่มเห็นควรเชิญเข้ามาเป็นสมาชิก

สำหรับทรัพยากรด้านการเงินนั้น นับว่ามีความสำคัญมาก ถ้ากลุ่มต้องมีการบริหารงานประจำ และหรือเจ้าหน้าที่ประจำ ก็จำเป็นที่จะต้องต้องมีเงินใช้จ่ายประจำสำหรับกลุ่ม ยิ่งกลุ่มมีกิจกรรมและการเคลื่อนไหวมาก ความจำเป็นด้านการใช้จ่ายเงินก็ย่อมมีมากขึ้นตามกิจกรรมและการเคลื่อนไหวนั้น ๆ โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน มักจะมีแหล่งที่มาแห่งรายได้อยู่สามทางคือ ค่าบำรุงจากสมาชิกและการบริจาคจากบุคคลภายนอก รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมเพื่อแสวงหารายได้โดยผู้บริหารกลุ่ม ความต่างในแหล่งที่มาแห่งรายได้ของกลุ่มนี้ มักจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดฐานะและบทบาทของกลุ่ม กล่าวคือ ถ้ารายได้ของกลุ่มมาจากค่าบำรุงและการแสวงหารายได้ของกลุ่มเอง โอกาสของการพึ่งตัวเองและเป็นตัวของตัวเองก็มีมาก แต่ถ้ารายได้จากการบริจาคหรืออุทิศจากบุคคลภายนอกมาก โอกาสพึ่งตัวเอง และเลี้ยงตัวเองอย่างมั่นคงก็มีน้อย รวมทั้งอาจจะถูกบุคคลภายนอกโน้มน้าวให้การดำเนินงานของกลุ่มรับใช้ประโยชน์ของบุคคลภายนอกที่มีอิทธิพลด้านการเงินอยู่เบื้องหลังของกลุ่ม

6. ภาวะความชอบธรรม กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะอาศัยความชอบธรรมจากเกียรติภูมิของบรรดาสมาชิกที่สังคมให้การยอมรับนับถือ เช่น นักกฎหมาย แพทย์ นักธุรกิจ นักการเมือง ทั้งนี้เพื่อช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์และความชอบธรรมของกลุ่ม อันส่งผลให้การดำเนินงานของกลุ่มสำเร็จตามเป้าประสงค์

2.1.4 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

โดยทั่วไปแล้วการแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ สามารถกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น อลัน พอตเตอร์ (Allan Potter) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 2 ประเภท คือกลุ่มที่ทำเพื่อผลประโยชน์ของ (of) สมาชิกเรียกว่า Sectional Group เช่นกลุ่มอาชีพ กลุ่มพ่อค้า กลุ่มกรรมกร เป็นต้น อีกประเภทหนึ่งคือ กลุ่มสนับสนุนอุดมการณ์และหลักการเรียกว่า Promotional Group ซึ่งดำเนินงานเพื่อ (For) คนอื่น เช่นกลุ่มต่อต้านอาวุธ กลุ่มต่อสู้เพื่อสิทธิเด็ก และสตรี หรือเพื่อสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น¹¹

อย่างไรก็ตาม การแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับความนิยมมากแนวหนึ่ง คือแนวที่เสนอโดย กาเบรียล อัลมอนด์ และ จี บิงแฮม เพาเวลล์ จูเนียร์ (Gabriel Almond and G. Bingham Powell Jr.) ซึ่งสามารถใช้ในการศึกษาเรื่องกลุ่มในเชิงเปรียบเทียบระหว่างระบบการเมืองต่างๆ ได้ อัลมอนด์และเพาเวลล์ ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทคือ¹²

1. กลุ่มผลประโยชน์แบบสถาบัน (Institutional Interest Group)

กลุ่มประเภทนี้ จะมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นทางการ มีการจัดระเบียบอย่างดี เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยราชการ และสถาบันอื่น ๆ กลุ่มประเภทนี้อาจมีหน้าที่เฉพาะของคนที่ไม่ใช่การเรียกร้องผลประโยชน์โดยตรง แต่ในบางครั้งกลุ่มประเภทนี้ก็จะเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือแสดงการเรียกร้องผลประโยชน์โดยเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นในสังคม กลุ่มประเภทนี้จะอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะให้ได้มา ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มประเภทนี้ เช่น สถาบันราชการ สถาบันทหาร จะมีบทบาทอำนาจในสังคมที่จะเรียกร้องต่อระบบการเมืองมากที่สุด ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ประเภทอื่นมีน้อย หรือขาดประสิทธิภาพ

¹¹ มนตรี เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง: การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่มหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2534), หน้า 526.

¹² Gabriel Almond and G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little Brown, 1966), p.75.

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งเป็นสมาคม (เป็นทางการ) (Associational Interest Group)

กลุ่มประเภทนี้จะมีความคล้ายคลึงกับประเภทแรก คือ มีการรวมตัวอย่างเป็นทางการ และเป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์การที่ถาวรขึ้นอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่ม มักเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะคือ เป็นตัวแทนอย่างชัดเจนของผู้รวมกลุ่ม ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ เช่น สมาคมพ่อค้า-นักธุรกิจ สหภาพแรงงาน สมาคมชาติพันธุ์ และกลุ่มประชาชนประจำท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น ภายในองค์กรของกลุ่มประเภทนี้จะมีการบริหาร การจัดการที่เป็นระบบ มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการดำเนินการ มีคณะบุคคลและเจ้าหน้าที่ทำงานเต็มเวลา ในการวางแผนนโยบาย และเสนอข้อเรียกร้อง โดยการแสดงการเรียกร้องจะกระทำกันอย่างเปิดเผยและได้รับการยอมรับจากสังคม กลุ่มประเภทนี้จะได้รับการยอมรับสูง มีบทบาทสำคัญและอาจเป็นแหล่งที่มาของนโยบายของรัฐบาลในสังคมกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นสมาคม (ไม่เป็นทางการ) (Non Associational-Interest Group)

กลุ่มประเภทนี้จะมีลักษณะการรวมตัวที่ไม่สม่ำเสมอ เป็นการรวมตัวแบบชั่วคราวชั่วคราว โดยขาดกระบวนการที่เป็นระเบียบในการเรียกร้องและโครงสร้างกลุ่มที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกกลุ่มมีฐานสำนึกร่วมกัน ตัวอย่างของกลุ่มประเภทนี้ เช่น กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มชนชั้น กลุ่มพวกนี้มักจะเปิดรับสมาชิกเฉพาะบุคคลที่มีพื้นฐานอย่างเดียวกันหรือคล้ายกัน กลุ่มเหล่านี้จะเรียกร้องผลประโยชน์เป็นครั้งคราว ซึ่งรูปแบบผลประโยชน์ที่เรียกร้องจะมาเป็นทางการ อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ก็ถือ ฐานเริ่มต้นที่จะพัฒนาไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ประเภทเป็นทางการได้ ถ้ามีการดำเนินการและปัจจัยสนับสนุนที่เพียงพอ

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวชั่วคราว (Anomic Interest Group)

กลุ่มประเภทนี้บางครั้งเรียกว่าเป็นกลุ่มไร้ปทัสฐาน กลุ่มประเภทนี้จะเกิดขึ้นแบบกะทันหันโดยฉับพลันและสลายตัวอย่างรวดเร็ว มักขาดระเบียบกฎเกณฑ์ในการเรียกร้อง คือ มีลักษณะการจัดตั้งองค์การต่ำ ไม่มีองค์กรที่เป็นตัวแทนกลุ่ม การดำเนินการของกลุ่มจะอาศัยวิธีการรุนแรงและผิดแบบแผนที่ควรจะเป็น เช่น การประท้วง การจลาจล การก่อความไม่สงบ นัดหยุดงาน อดอาหาร ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ ฯลฯ การเกิดของกลุ่มประเภทนี้มักจะเกิดขึ้นในสถานที่ที่ไม่มีกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งอยู่ในสังคม หรือถูกปิดกั้นมิให้แสดงออกซึ่งความต้องการ โดยความไม่พึงพอใจจะปะทุออกมาในลักษณะข้างต้น ถ้ามีสภาพเหตุการณ์มาประกอบหรือมีผู้ชักนำ สรุปแล้ว

กลุ่มประเภทนี้จะรวมตัวและสลายตัวอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีองค์กรแต่อย่างใด แต่ในอีกแง่หนึ่ง กลุ่มประเภทนี้อาจเป็นที่มาของการจัดตั้งกลุ่มประเภทสมาคมขึ้นได้ เช่น เหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่นำมาสู่การจัดตั้งองค์กร-กลุ่มต่าง ๆ มากมาย

2.1.5 เกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จหรือประสิทธิผลของกลุ่มผลประโยชน์

นอกจากประเภทของกลุ่มจะเป็นพื้นฐานที่จะกำหนดถึงมาตรฐานและแนวทางดำเนินการหลักของกลุ่มผลประโยชน์แล้ว การที่กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ จะสามารถสำแดงพลังหรือศักยภาพที่มีประสิทธิภาพความสามารถได้มากเท่าใด ในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกลุ่มนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขปัจจัยต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกกลุ่มเป็นตัวกำหนดที่สำคัญถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลุ่ม โดยประสิทธิผลจะเป็นเรื่องของผลการดำเนินการที่ได้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดและเกณฑ์ชี้วัดถึงศักยภาพการดำเนินการ ตลอดจนประสิทธิผลของกลุ่มผลประโยชน์ ได้มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้เกณฑ์ไว้ต่าง ๆ ดังนี้

อัลมอนต์และเพาเวลล์ (Almond and Powell) ระบุว่า กลุ่มผลประโยชน์จะเกิดประสิทธิผลได้นั้น จำเป็นต้องมีปัจจัยต่าง ๆ เป็นตัวกำหนด ดังนี้¹³

(1) ขึ้นอยู่กับความสามารถของกลุ่มในการระดม (Mobilize) ปัจจัยพื้นฐานสนับสนุนซึ่งสิ่งสนับสนุนต่าง ๆ เช่น ทรัพยากร พลังงาน กำลังเงิน สมาชิก ความชำนาญทางการเมือง ความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นขององค์กร ศักดิ์ศรีที่ปรากฏต่อสังคมและผู้มีบทบาททางการเมือง เช่น นักการเมือง

(2) ขึ้นกับบริบท สถานการณ์และความสำคัญของปัญหา ว่าเป็นที่สนใจในแต่ละช่วงเวลาหรือไม่ เช่น ถ้าปัญหาเรื่องแรงงานเด็ก แรงงานสตรี กำลังเป็นที่สนใจของสังคม การเคลื่อนไหวขององค์กรที่เกี่ยวกับการปกป้องสิทธิเด็กและสตรี ก็จะได้รับ ความสนใจจากสังคม

(3) ขึ้นกับความเป็นอิสระเสรีภาพกลุ่ม คือ กลุ่มจะต้องมีความเป็นตัวของตัวเอง โดยไม่ถูกรอบงำ หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มอื่น การที่กลุ่มถูกบงการหรือขาดอิสระ นั้นหมายถึงกลุ่มกลายเป็นเครื่องมือการดำเนินการของกลุ่มอิทธิพลอื่นจะส่งผลร้ายต่อกระบวนการทางการเมืองในที่สุด

¹³Ibid., pp.80-81.

(4) ขึ้นกับระบอบการปกครองและโครงสร้างรัฐบาล เช่น ถ้ารูปแบบการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ก็จะมีจำนวนมากและมีบทบาททางการเมืองสูง แต่ถ้าการปกครองเป็นแบบรัฐเดี่ยวแบบอังกฤษที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจสูง พลังในการรวมกลุ่มและบทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ก็มีจำกัด

จากปัจจัยทั้ง 4 ประการที่เป็นตัวกำหนดถึงการเกิดประสิทธิผลของกลุ่มตามแนวคิดของ Almond จะพบว่า ปัจจัยประการที่ 1 และประการที่ 3 เป็นปัจจัยภายใน คือ ขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัวของแต่ละกลุ่มเองในการก่อให้เกิดประสิทธิผล ส่วนปัจจัยประการที่ 2 และประการที่ 4 นั้น เป็นปัจจัยภายนอกกลุ่มคือ บริบทสภาพแวดล้อมที่จะเสริมสร้างให้เกิดประสิทธิผลได้มากน้อยเพียงใด

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยทั้ง 4 ประการสามารถสรุปได้ว่า กลุ่มที่มีแนวโน้มได้รับประสิทธิผลสูง คือ กลุ่มที่มีความสามารถสูงในการระดมสิ่งสนับสนุนต่าง ๆ ยังมีสิ่งสนับสนุนมากเท่าไร พื้นฐานของกลุ่มก็ยิ่งมั่นคง โดยกลุ่มนั้นจะต้องเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุม หรืออิทธิพลของกลุ่มอื่น รวมไปถึงต้องรู้จักเลือกช่วงเวลาในการนำเสนอปัญหาของกลุ่มให้สอดคล้องกับสภาพ บริบทสังคมการเมือง และที่สำคัญกลุ่มจะต้องอยู่ภายใต้ระบอบการเมือง หรือ โครงสร้างการปกครองที่สนับสนุนและเอื้อต่อการดำเนินการของกลุ่มตลอดจนเป้าหมายของกลุ่ม ในประเด็นเรื่องระบอบการเมืองนี้มีผลกระทบต่อการศึกษาเรื่อง Interest Group จึงมีโครงสร้างในแง่ทฤษฎีที่จะเป็นจุดเริ่มต้นในการพิจารณาได้ในรูปการต่าง ๆ ดังนี้¹⁴

โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Regime) มองในแง่กลุ่มโครงสร้างทางการเมืองแบบนี้ถือได้ว่ามีเสรี ประเทศที่มีโครงสร้างการเมืองดังนี้ หมายถึงว่าเป็นประเทศที่ยอมให้เกิดกลุ่มขึ้นอย่างไม่มีกีดกันหรือจำกัดเสรีภาพ รัฐยอมให้กลุ่มเกิดขึ้นเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนและรัฐหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

¹⁴มนตรี เจนวิทย์การ, “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง”, *วารสารธรรมศาสตร์* 2 (กุมภาพันธ์ 2517):42-45.

โครงสร้างทางการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian Regime) หมายถึง กลุ่มที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นเกิดขึ้นมาได้ แต่จะถูกควบคุมโดยรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าเพราะว่าบางครั้งรัฐก็ร่วมมือสนับสนุนให้เกิดกลุ่มขึ้นมาเอง อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลพยายามทำให้กลุ่มเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายรัฐและการเกิดการมีส่วนร่วม การเข้าถึงศูนย์การตัดสินใจ (Access) จะถูกควบคุมโดยรัฐ

การเข้าถึงศูนย์การตัดสินใจ (Access) เป็นตัวสำคัญในการกำหนดความสามารถกลุ่ม หมายถึง การที่กิจกรรมของกลุ่มสามารถเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐ อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมือง และเป็นหนทางที่กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล¹⁵

โครงสร้างทางการเมืองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarian Regime) ประเทศเหล่านี้ไม่ยอมให้เกิดกลุ่มขึ้นมาโดยอิสระ กลุ่มจะเกิดได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลยอมให้เกิด และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมการเกิด (Controlled) กลุ่มจะเป็นเครื่องมือส่งเสริมปรัชญาการปกครองของรัฐบาลและจะต้องไม่ขัดกับจุดประสงค์และนโยบายของรัฐ

กรณีของประเทศไทยนั้น ตามหลักการของรัฐธรรมนูญไทยมีโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่น่าจะเอื้อและมีผลต่อการเกิดและการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ หากในทางปฏิบัตินับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้น จนถึงก่อนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ โครงสร้างทางการเมืองของไทยไม่เคยได้สัมผัสกับการเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง การต่อสู้ช่วงชิงและการพยายามรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ ทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มทหาร ทำให้โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยเป็นเพียงนามธรรมที่มีไว้เพื่อรักษาความชอบธรรมของการปกครอง อำนาจที่แท้จริงอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการที่นำพาไทยไปสู่รูปแบบการปกครองที่เป็นจริงภายใต้ระบบอำมาตยาธิปไตยหลายช่วงเวลา ไทยมีโครงสร้างทางการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมในทางปฏิบัติ คือ ในช่วง 2480-2516 และถึงเผด็จการอำนาจนิยมในเวลาต่อมา อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และส่งผลให้รูปแบบการเกิดกลุ่มและลักษณะการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ไทยต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากโครงสร้างดังกล่าว การเกิดกลุ่มอย่างเป็นอิสระในสังคมไทยมักถูกเพ่งเล็งว่าเป็นการ

¹⁵วงศ จันทพานิช, “บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2518, หน้า 44.

บ่อนทำลายสังคมและการเมือง รัฐถือว่ากิจกรรมของสมาคมและกลุ่มเป็นสิ่งที่จะต้องควบคุมมิให้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของรัฐ ทำให้การเกิดกลุ่มและการดำเนินการของกลุ่มในไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาถูกควบคุมโดยรัฐ ผ่านทางข้อกฎหมายและแนวนโยบาย สำหรับปัจจัยที่กำหนดถึงประสิทธิผลของกลุ่มผลประโยชน์ อันจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มมีแนวโน้มที่จะมีอำนาจต่อรอง และได้รับการตอบสนองอย่างสัมฤทธิ์ผลต่างกันั้น นอกจากเกณฑ์ตามแนวคิดของอัลมอนด์ (Almond) แล้ว แฮร์รี่ เอ็กสไตน์ (Harry Eckstein)¹⁶ ยังได้กำหนดปัจจัยบางประการที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลของกลุ่ม ดังนี้

(1) ลักษณะของกลุ่ม (Group Characteristics)

ก. ขนาดของกลุ่ม (Size) กลุ่มที่มีขนาดใหญ่มีจำนวนสมาชิกมากมาย มีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จในการเรียกร้อง มากกว่ากลุ่มที่มีขนาดเล็กและมีสมาชิกไม่กี่คน

ข. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม (Cohesiveness) กลุ่มที่มีระเบียบวินัยเข้มแข็ง มีการจัดองค์กรอย่างเป็นระเบียบ มีการทำงานประสานสอดคล้องกัน ย่อมมีโอกาสประสบความสำเร็จในการเรียกร้องได้

ค. ทุน (Fund) และทรัพยากร (Resources) ที่กลุ่มมีอยู่ กลุ่มที่มีอิทธิพลสูงในระบบการเมือง มักจะมีเงินทุนมากและอาจมีทรัพยากรบางอย่างหนุนหลังอยู่ เช่น มีหนังสือพิมพ์เผยแพร่ความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มเอง

ง. คุณภาพของผู้นำ (Quality of Leadership) กลุ่มที่มีผู้นำที่ดีมีความสามารถ มีประสิทธิภาพในการทำงาน มีความรอบรู้ในเรื่องราวและกระบวนการต่อรองในระบบการเมือง มีความฉลาดเฉลียว มีแนวโน้มที่จะทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จในการเรียกร้องมากกว่ากลุ่มอื่น

จ. เป้าหมายของกลุ่ม (Group Objective) หากเป้าหมายของกลุ่มที่เรียกร้องมุ่งไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ หรือให้แก้ปัญหามีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ (Public Causes) ข้อเรียกร้องดังกล่าวย่อมจะมีน้ำหนักต่อการพิจารณาตัดสินใจของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มากกว่าข้อเรียกร้องที่มีเป้าหมายซึ่งมุ่งเฉพาะผลประโยชน์ส่วนตัว

¹⁶Harry Eckstein, "Determinants of Pressure Group Politics", published in *Comparative Politics a Recorder* (New York: Princeton University, 1963), pp.120-121.

ฉ. กลยุทธ์และเทคนิคในการเรียกร้อง (Tactics and Techniques) กลุ่มที่จะประสบผลสำเร็จในการเรียกร้องได้นั้น สิ่งที่เป็นอย่างยิ่งก็คือ ต้องรู้จักใช้กลยุทธ์และเทคนิคในการเรียกร้องให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ในระบอบเผด็จการ การเรียกร้องจะได้ผลถ้าหากไปติดต่อกับการส่วนตัว หรือเรียกร้องผ่านตัวแทนของคนในกลุ่มชนชั้นนำ ขณะที่ในระบอบประชาธิปไตย อาจจะได้หลายวิธี นั่นคือ จะต้องคำนึงถึงสถานที่ (Space) และเวลา (Time) ที่เรียกร้อง

(2) นโยบาย (Policy) ของระบบการเมือง ถ้าระบบการเมืองในขณะที่มีการเรียกร้องจากกลุ่มต่าง ๆ มีนโยบายเน้นหนักไปในทางใด กลุ่มที่มีข้อเรียกร้องไปในทางนั้นย่อมประสบผลสำเร็จในการเรียกร้องได้ง่าย

นอกจากนี้ นโยบายของระบบการเมืองยังมีผลกระทบต่อขนาดและทรัพยากรของกลุ่มที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่มุ่งควบคุมกรรมกรอย่างเข้มงวด สภาพแรงงานมักจะมีขนาดเล็ก หรือไม่มีเลย และมีขอบเขตในการแสดงออกอย่างจำกัด ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ที่มีกลุ่มนี้จะมีน้อย ในทางตรงกันข้ามกลุ่มอื่น เช่น กลุ่มพ่อค้า ข้าราชการ อาจจะมีขนาดใหญ่ และมีทุนหนุนหลังมากมาย เพราะนโยบายของรัฐบาลเปิดโอกาสให้ทำได้

(3) โครงสร้างของรัฐบาล (Governmental Structure) โครงสร้างของรัฐบาลและหน่วยงานบริหารมีส่วนทำให้บางกลุ่มประสบผลสำเร็จในการเรียกร้องมากกว่าบางกลุ่ม เช่น ถ้ารัฐบาลมีโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เน้นการให้ความสะดวกแก่กลุ่มนักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม ข้อเรียกร้องและความต้องการของกลุ่มนี้ย่อมสำเร็จได้ง่าย

ด้วยเหตุที่ “หอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราช” เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีเป้าหมายของกลุ่มที่รักษาผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ เราจึงกำหนดว่า หอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็น “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” ซึ่ง รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้ให้เกณฑ์ที่จะเป็นปัจจัยกำหนดถึงประสิทธิผลที่มากน้อยต่างกันของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยไว้ดังนี้¹⁷

(1) ขนาดของกลุ่ม

กลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงประสิทธิผลในการผลักดันนโยบาย มักเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก เพราะมีต้นทุนในการรวมกลุ่มที่ต่ำ ตลอดจนการรวมให้เกิดเอกภาพภายในกลุ่มที่มากกว่ากลุ่มขนาดใหญ่ ในขณะที่กลุ่มขนาดใหญ่ก็สามารถทรงประสิทธิผลได้เช่นกัน ถ้าการกระจาย

¹⁷ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475- 2530 (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย, 2531), หน้า 120-123.

ผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นไปโดยหักเหกัน และผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในสัดส่วนที่สูงกว่าคนอื่น ๆ ยินยอมที่จะแบกรับภาระรายจ่ายที่สูงกว่าผู้อื่นด้วยเช่นกัน

(2) ความชัดเจนของขอบข่ายผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีขอบข่ายผลประโยชน์ที่ชัดเจนและจำกัด จะมีประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายในระดับสูง เพราะการมีขอบข่ายผลประโยชน์ที่ชัดเจนจะทำให้การรวมกลุ่มเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีความมั่นคง

(3) ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม

กลุ่มผลประโยชน์ที่จะดำเนินการผลักดันนโยบายได้ จำต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีพอสมควร เพราะในการผลักดันนโยบายมีต้นทุนที่จะต้องเสีย ซึ่งฐานะทางเศรษฐกิจมิได้พิจารณาเฉพาะแต่ฐานะดั้งเดิมของสมาชิกที่เข้าร่วมกลุ่มเท่านั้น หากจะพิจารณาถึงอนาคตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กลุ่มมีผลประโยชน์ประกอบด้วย

(4) พลังต่อรองทางการเมือง

สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ คือ พื้นฐานสำคัญของอำนาจการต่อรองทางการเมือง โดยที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องให้การอุปถัมภ์ทางการเงินแก่ชนชั้นนำทางอำนาจ นอกจากนี้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจก็นับเป็นพลังต่อรองที่สำคัญ โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีฐานะสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่บางกรณีกิจกรรมที่เป็นพลังต่อรองก็เป็นกิจกรรมที่เป็นเกมที่ถูกเสกสรรขึ้น มิได้เกิดตามกลไกที่แท้จริง เช่น การปลุกระดมมวลชนให้เดินขบวน การให้เงินแก่สื่อมวลชนเพื่อสร้างประชามติ รวมไปถึงการฟุ้งพรดการเมืองฝ่ายค้าน และชนชั้นนำทางอำนาจที่มีผลประโยชน์ตรงข้ามกับรัฐบาล

(5) ผู้นำที่ฉลาดเข้มแข็งและชาญฉลาด

กลุ่มผลประโยชน์ที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายมักจะมีผู้นำที่ฉลาดและเข้มแข็ง ผู้นำกลุ่มจำต้องมีความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ และพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล รวมไปถึงมีความพยายามที่จะเข้าไปเป็นหนึ่งในกลไกทางอำนาจเอง เพื่อนำมาซึ่งความสำเร็จตามเป้าหมายของการรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากจะอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ที่นักวิชาการทั้งหลายได้กล่าวมาตามที่ยกไว้ข้างต้น ที่เป็นตัวกำหนดข้างต้นถึงประสิทธิภาพกลุ่ม วิธีการและการดำเนินการที่กลุ่มผลประโยชน์นำมาปฏิบัติในการเรียกร้องเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ก็มีความสำคัญไม่น้อย เพราะหากกลุ่มมีปัจจัยพื้นฐานครบที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผล แต่ขาดการนำวิธีการที่เหมาะสมมาใช้ในการดำเนินการ ผลลัพธ์ตามเป้าหมายย่อมเกิดขึ้นได้ยาก การที่กลุ่มผลประโยชน์ใดจะเลือกใช้วิธีการ

หรือเลือกที่จะแสดงบทบาทแบบใดนั้น ขึ้นกับพื้นฐานข้อเรียกร้องและประเภทของกลุ่มเป็นสำคัญ กลุ่มใดที่สามารถเลือกใช้วิธีการหรือแสดงบทบาทที่เหมาะสมกับปัจจัยแห่งประสิทธิผลที่กลุ่มมีอยู่ รวมถึงสอดคล้องกับข้อเรียกร้องเป้าหมายกลุ่มทางบริบทสังคมและการเมือง กลุ่มผลประโยชน์นั้น ก็จะเป็นหรือมีทางพัฒนาไปสู่ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีเสถียรภาพมั่นคง ที่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายกลุ่มและมีบทบาทสูงในกระบวนการทางการเมือง

2.1.6 วิธีการและแบบแผนในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์

โดยทั่วไปแล้วกลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการดำเนินการหลายวิธีและการแสดงบทบาทหลายบทบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ภายใต้กระบวนการที่เกิดจากการเลือกใช้วิธีการของกลุ่มผลประโยชน์นั้นคือ ความพยายามของการทำให้ผลประโยชน์ของกลุ่มเด่นชัด เพื่อจะได้รับความสนใจและการยอมรับจากรัฐ หรือผู้มีอำนาจในระบบการเมืองและการกำหนดนโยบาย อัลมอนด์และเพาเวลล์ (Almond and Powell)¹⁸ ได้อธิบายถึงวิธีการในการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อให้ผลประโยชน์ของกลุ่มเด่นชัด ซึ่งมีทั้งวิธีที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังต่อไปนี้

(1) การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อ (Personal Connection) คือ วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อเรียกร้องต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเมือง หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มักกระทำอย่างไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์มักปรากฏในรูปของความเป็นญาติพี่น้อง คนในท้องถิ่นเดียวกัน เพื่อนร่วมสถาบัน ฯลฯ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นสื่อกลางถ่ายทอดความต้องการของกลุ่มไปยังผู้ทำได้เป็นอย่างดี การติดต่อเป็นส่วนตัวในลักษณะนี้เกิดขึ้นในทุกกระบวนการเมือง

(2) การอาศัยการมีตัวแทนของกลุ่มในกลุ่มชนชั้นนำ ที่มีหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ การที่กลุ่มมีตัวแทนของกลุ่มเข้าไปร่วมอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบาย ในขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งสัมพันธ์โดยตัวแทนกลุ่มจะเกี่ยวข้องกับพวกชนชั้นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการเมือง เช่น กรณีตัวแทนกลุ่มอยู่ในรัฐบาล รัฐสภา โดยวิธีการนี้กลุ่มจะได้รับความสะดวกและมีสมรรถนะที่เพิ่มขึ้นในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบาย แต่ก็ควรให้ความสนใจในประเด็นที่ว่า ตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้นอาศัยสถานะกลุ่มเข้าไปดำรงตำแหน่งโดยตรงหรือไม่ รวมถึงการแสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกลุ่มมีในระดับมากน้อย

¹⁸ Gabriel Almond and G. Bingham Powell Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, pp.80-85.

เพียงใด เพราะภายใต้ระบบการเมือง การดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองนั้น ย่อมมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นตัวแทนของหลายกลุ่มการเมือง

(3) การอาศัยสื่อเป็นตัวกลางในการเรียกร้อง รูปแบบวิธีการแบบนี้มักจะนิยมใช้ในกลุ่มผลประโยชน์ ที่อยู่ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบเปิด หรือระบบการเมืองที่มีการพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์ จะอาศัยสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นเครื่องมือหรือเป็นสื่อกลาง ในการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มรวมถึงการทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มกลายเป็นประเด็นสาธารณะ

(4) การประท้วงและการใช้กำลังรุนแรง กลุ่มผลประโยชน์จะเลือกใช้วิธีการนี้เมื่อกลุ่มรู้สึกว่าการเรียกร้อง หรือผลประโยชน์ของกลุ่มมีโอกาสได้รับการตอบสนองน้อยมาก รวมถึงกลุ่มขาดช่องทางหรือไม่มีวิธีการอื่นสำหรับการเลือกดำเนินการ การเลือกวิธีการนี้มักเกิดขึ้น เมื่อมีเหตุจำเป็นจริง ๆ เพื่ออาศัยความรุนแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่มิชอบบทบาทในระบบการเมือง และการกำหนดนโยบายยอมรับข้อเรียกร้องของกลุ่ม

(5) การอาศัยการเรียกร้องผ่านสถาบันทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์อาจเลือกวิธีการด้วยการติดต่อ สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจโดยตรง โดยอาศัยการติดต่อผ่านพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันสำคัญในการทำหน้าที่เป็นตัวกลาง หรือตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ ที่จะทำข้อเรียกร้องของกลุ่มเข้าสู่ระบบการเมือง และกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์อาจจะติดต่อกับระบบราชการ หรือรัฐสภา ซึ่งในรัฐสภาก็มีกลุ่มที่พยายามสร้างอิทธิพลต่อสมาชิกรัฐสภาอยู่พวกหนึ่ง เรียกว่า Lobbyist พวกนี้จะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามอาชีพ หรือธุรกิจ ซึ่งพยายามติดต่อกับสมาชิกรัฐสภา เพื่อจะออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มคน สำหรับในระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์จะเข้าไปมีบทบาทในฐานะที่ปรึกษาและเป็นผู้ตกลงเจรจากับรัฐบาล ซึ่งออกมาในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ โดยมีตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ เข้าร่วมด้วย

สำหรับการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อสร้างความเด่นชัดของจุดยืนแห่งปัญหาและผลประโยชน์ของกลุ่มนั้นแดน นิมโม และโทมัส อองส์ (Dan Nimmo and Thomas D.Ongs)¹⁹ ได้กล่าวว่ากลุ่มอาจมีวิธีการในการดำเนินการ 2 ประการ คือ

¹⁹Dan Nimmo and Thomas D.Ongs, *American Political Pattern: Conflict and Consensus* (Boston: Little Brown, 1967), p.278.

วิธีการแรก ดำเนินการเพื่อให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการสนับสนุน และเพื่อตีโต้กลับข้อเสนอของกลุ่มตรงข้าม โดยกลุ่มผลประโยชน์จะใช้วิธีการเผยแพร่โฆษณาข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อสังคมเพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลโน้มน้าวต่อความคิดเห็นทางการเมือง

วิธีการที่สอง เพื่อที่จะให้รัฐบาลได้ทราบถึงข้อเรียกร้องดังกล่าว กลุ่มผลประโยชน์จะเสนอข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

ซึ่งแนวคิดของแดน นิโม และโทมัส อุงส์ (Dan Nimmo and Thomas D.Ongs) นี้ สอดคล้องกับแนวคิดของสมพงษ์ ชูมาก²⁰ ที่แสดงความคิดเห็นว่า ถ้าจะแบ่งวิธีการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็นระดับใหญ่ ๆ สามารถจะแบ่งได้เป็น 2 ระดับวิธีการคือ

วิธีการดำเนินการโดยตรง วิธีการแบบนี้กลุ่มผลประโยชน์จะดำเนินการติดต่อกับรัฐโดยตรง โดยไม่ผ่านสื่อกลาง เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่มีเพียง 2 ฝ่ายคือ รัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งรัฐในที่นี้คือ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย เช่น รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการชั้นสูง และพรรคการเมือง

วิธีการดำเนินการทางอ้อม วิธีการแบบนี้ กลุ่มจะไม่ปะทะกับรัฐโดยตรง แต่จะพยายามสร้างความน่าเชื่อถือต่อสังคมและกลุ่มมวลชน เพื่อสร้างกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับสังคม เพื่ออาศัยทำให้แรงสนับสนุนของสังคมและพลังมวลชนไปกดดันรัฐ ซึ่งปกติจะสนใจต่อความคิดของสาธารณชนอยู่เสมอ ซึ่งวิธีการในการดำเนินการของกลุ่มนี้ ยังมี มนตรี เจนวิทย์การ²¹ ที่ได้กล่าวถึงวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ในการดำเนินการว่ามีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

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

2. การพยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนะไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับเลือกตั้ง มีบ่อยครั้งที่ผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องสนับสนุนกฎหมายหรือนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตน โดยเฉพาะในด้านการเงิน เพื่อความมั่นใจในการสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป

²⁰ สมพงษ์ ชูมาก, กลุ่มอิทธิพลคืออะไร, หน้า 17-18.

²¹ มนตรี เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง: การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่มหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 549-551.

3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย โดยการจัดหาข้อมูลต่างๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่มักจะมีหน่วยงานวิจัยที่ทำการหาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบาย อาจไม่มีอยู่ในมือเลย หรือมีไม่พอ และต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์นำมาให้เป็นฐานในการ กำหนดนโยบาย

4. ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมาย หรือช่วยสถานิติบัญญัติร่าง กฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการซับซ้อนและยุ่งยากมาก โดยที่กลุ่มจะรู้ว่ากฎหมาย ในขั้นสุดท้ายจะออกมาในรูปใด

5. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างมติดมหาชนที่จะสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่ม โดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนเสียค่าโฆษณาโทรทัศน์ และวิทยุ แต่ บกติกากลุ่มที่จะให้มติดมหาชนให้เป็นประโยชน์ได้ต้องมีรายได้สูง

6. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มี สถานภาพสูง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ

7. กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของตัวเงิน หรือในรูปแบบอื่น

ต่อประเด็นในเรื่องวิธีการดำเนินการ มีนักวิชาการไทยได้แสดงแนวคิดต่อประเด็น ดังกล่าวในเชิงวิธีการเฉพาะกลุ่ม เช่น เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้กล่าวถึงวิธีการในการดำเนินการที่ กลุ่มผลประโยชน์มักจะใช้เพื่อผลักดัน หรือเรียกร้องผลประโยชน์ไว้ในหนังสือมองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ(Business and Politics in Thailand: New Patterns of Influence) ซึ่งเป็นข้อสรุปถึงวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ธุรกิจ) ในประเทศไทย เลือกใช้ ข้อสรุปดังกล่าวมีความสำคัญในเชิงลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากแนวคิดวิธีการในข้างต้นที่ เป็นการกล่าวอ้างรวมๆ กว้างๆ ทั่วไป ความเฉพาะในที่นี้คือ เฉพาะตามบริบทสถานที่ คือประเทศไทย และลักษณะเฉพาะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดยวิธีการที่กลุ่มนำมาใช้ ดำเนินการ คือ²²

1. การทำหนังสือร้องเรียน เพื่อเสนอความต้องการไปยังกลไกของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
2. การแถลงข่าวทางสื่อมวลชน
3. การเข้าพบข้าราชการที่มีอำนาจตัดสินใจ
4. การจัดสัมมนาทางวิชาการ

²²ประมวลจากเอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคม ธุรกิจ (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2539), หน้า 119-156.

5. การทำวิจัยข้อมูลมาสนับสนุนข้อเรียกร้อง
6. การส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานรัฐบาลพิจารณา
7. การคัดค้านและประท้วงหาวิธีการแบบสันติใช้ไม่ได้ผล

ขณะที่ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ พูดยถึงแบบแผนการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ตามเป้าหมายของกลุ่มว่ามีวิธีการต่าง ๆ ดังนี้²³

1. กลุ่มผลประโยชน์จะสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ และกลุ่มขุนนางวิชาการ เนื่องจากพลังอำนาตยาธิปไตย คือเพื่องหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เนื่องจากกฎหมายเศรษฐกิจที่มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยล้วนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ เดิมมีแต่ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ค่อยมาได้ขยายไปในรูปของเงินบริจาคทางการเมือง พรรคการเมืองและนักการเมืองที่กลุ่มมีการติดต่อสัมพันธ์ด้วย

2. กลุ่มผลประโยชน์จะว่าจ้างให้นักวิชาการศึกษาวิจัยนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องการปรับเปลี่ยน และนำผลการวิจัยมาเผยแพร่สู่สาธารณชนเพื่อสร้างประชามติ หรือพลังสนับสนุน

3. กลุ่มผลประโยชน์จะสร้างสายสัมพันธ์กับสื่อมวลชนในรูปความสัมพันธ์ต่างตอบแทน คือ กลุ่มผลประโยชน์ให้ผลตอบแทนแก่สื่อมวลชนในรูปของรายจ่ายในการโฆษณา และการให้อามิสสินจ้าง ขณะเดียวกันสื่อมวลชนก็ต้องตอบแทนด้วยการนำเสนอข่าว และความเห็นที่เป็นผลประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์นั้น ๆ

4. กลุ่มผลประโยชน์จะสร้างสายสัมพันธ์กับสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจทางนิติบัญญัติโดยตรง

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มากมายในการที่จะมีอิทธิพล และนำเสนอข้อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย วิธีการต่าง ๆ ได้มีนักวิชาการหลายท่านทั่วชาวไทย และชาวต่างประเทศแสดงความคิดเห็นไว้ตามที่เสนอไว้ในข้างต้น กลุ่มผลประโยชน์จะต้องมีการสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ต้องพยายามมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับสื่อมวลชน และมีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาสังคมอันเป็นวิธีการสำคัญที่นักวิชาการทุกคนกล่าวถึง ซึ่งการจะเลือกวิธีการใดและวิธีการนั้นจะใช้ได้มากหรือน้อย และใช้อย่างประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ย่อมขึ้นกับลักษณะของ

²³ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475- 2530, หน้า 124.

ระบอบการเมืองเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือไม่ รวมถึงกลุ่มมีทรัพยากรทางการเมืองและช่องทางการเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางการเมืองเพียงใด หรือโดยสรุปคือ ตัวกลุ่มเองมีปัจจัยประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

2.2 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Corporatism)

จากนิยามความหมายของ “กลุ่มผลประโยชน์” จะเห็นได้ว่า การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง และการกำหนดนโยบายรัฐเป็นปัจจัยสำคัญ กล่าวคือการกำหนดว่ากลุ่มใดคือ กลุ่มผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และระบอบการเมือง โดยเฉพาะขั้นตอนของการกำหนดนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก เฉกเช่นระบอบการเมืองสมัยใหม่ พบว่ากลุ่มผลประโยชน์จะผลักดันข้อเรียกร้อง หรือประเด็นปัญหาของตนให้กลายเป็นนโยบายสาธารณะโดยผ่านพรรคการเมือง ซึ่งเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่กลั่นกรองประเด็นปัญหาที่กลุ่มผลประโยชน์เสนอขึ้นมา และในระหว่างกระบวนการกลั่นกรอง กลุ่มผลประโยชน์ก็จะใช้วิธีการเรียกร้อง เร่งเร้า และเจรจาท่อรองกับพรรคการเมือง เพื่อให้ประเด็นปัญหาของตนได้รับการผลักดันเข้าสู่คณะรัฐมนตรี หรือรัฐสภา และผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย ทั้งนี้ระบบราชการจะมีฐานะเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของสถาบันการเมืองเหล่านี้เท่านั้น²⁴ แต่ในระบอบการเมืองสมัยใหม่ที่อยู่ภายใต้กรอบของสังคมกำลังพัฒนาที่การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน เช่น ระบบราชการซึ่งตามปกติมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลับเข้าไปทำหน้าที่แทนกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองและสถาบันนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง คือ เข้าไปทำหน้าที่เรียกร้องรวบรวมผลประโยชน์ รวมทั้งกำหนดนโยบายเสียเองตามลำดับ

ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้กรอบของระบอบการเมืองแบบกำลังพัฒนามาโดยตลอด ก่อนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬและการปฏิรูปการเมือง การพัฒนาทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายถูกครอบงำโดยระบบราชการ เป็นการปกครองที่เรียกว่าอำมาตยาธิปไตย กระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางเศรษฐกิจการค้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของกลุ่มทางเศรษฐกิจ มักจะเป็นกระบวนการที่สั่งหรือดำเนินการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง

²⁴Gabriel A. Almond and James S. Coleman, *The Politics of the Developing Area* (New Jersey:

Princeton University Press, 1970), pp.36-37.

(Top-Down Process) เป็นหลัก²⁵ พลังอำมาตยาธิปไตยสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ การที่กระบวนการกำหนดนโยบายไทยตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเป็นหลักนั้น ส่งผลให้บทบาทการแสดงออกของกลุ่มผลประโยชน์ไทยถูกจำกัดขอบเขต ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากระบบการเมืองและลักษณะการกำหนดนโยบายจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์โดยตรง ในทางทฤษฎีนักวิชาการได้ให้คำนิยามนโยบายสาธารณะ (Public Policy Making) แตกต่างออกไปดังนี้

เดวิด อีสตัน(David Easton) ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคม²⁶

โทมัส อาร์ คาย(Thomas R.Dye) กล่าวว่า นโยบายเป็นสิ่งที่รัฐจะทำหรือไม่ทำ²⁷

ขณะที่นิยามเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

กุลชน ธนาพงศ์ธร กล่าวไว้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐบาล²⁸

จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นว่านโยบายสังคมและรัฐจึงเป็นสิ่งที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยที่นโยบายเป็นตัวกลางที่น่าจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมขึ้น ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็นกระบวนการหนึ่งทางสังคม ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐ จึงถูกกำหนดโดยท่าทีการแสดงออกผ่านทางความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายระหว่างสองฝ่าย

ในทางหลักการ มนตรี เจนวิทย์การ ได้แสดงความเห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายดังนี้²⁹

²⁵รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475- 2530, หน้า 134.

²⁶David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (New York: Knopf, 1953), p.129.

²⁷Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New Jersey: Princeton Hall, 1987), p.1.

²⁸กุลชน ธนาพงศ์ธร, นโยบายรัฐ: อะไร ทำไม อย่างไร (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 19.

²⁹มนตรี เจนวิทย์การ, สังคมวิทยาการเมือง: การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่มหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 552-553.

1. ขั้นริเริ่ม กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นผู้ชี้ให้ผู้วางนโยบายเห็นว่า ประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียงพิจารณาแก้ไข และโดยปกติ กลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะตัวแทนของประชาชน (ที่เป็นสมาชิก) เพื่อเรียกร้องความต้องการ หรือเรียกว่าเป็นหน้าที่ในด้านนำเข้า (Input Function)

2. การนำเข้าระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการป้อนข้อมูลเพื่อช่วยในการนำเสนอนโยบายเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ ในขั้นนี้การทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความสำคัญในเชิงของการลobbies ในขั้นแรกด้วย

3. การวางนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลที่มีอำนาจ ขั้นนี้โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติ หรือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง ดังนั้นจึงนับว่าเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูงโน้มน้าวต่อบุคคล และหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ตลอดจนการระดมมติมหาชนเพื่อให้คล้อยตาม ในขั้นนี้เองกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงพยายามที่จะนำเอากลยุทธ์ช่องทาง ตลอดจนวิธีการที่ฝ่ายตนเห็นว่าจะได้ผลมาใช้ในการต่อสู้กัน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่มีมักจะใช้กันคือการลobbies (Lobby)

4. ขั้นนำไปปฏิบัติ ในกระบวนการของการกำหนดนโยบายขั้นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายคนใดคนหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุน หรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงต่อไป นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะออกมาในรูปของกฎหมายข้อบังคับ คำสั่ง หรือกฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้านบวกและลบต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้วย เป็นต้นว่า กฎหมายการพิมพ์ ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการอาชีพทางหนังสือพิมพ์ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นปัญหาต่อไปว่า กลุ่มผลประโยชน์ใดจะคัดค้าน กลุ่มใดจะสนับสนุน ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นจะมีผลได้หรือผลเสียมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

5. การประเมินผล การประเมินผลนโยบายคือ การนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ (Feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินดูว่านโยบายดังกล่าวควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับความคิดเห็น และสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมืองอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาล เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปใช้

ในส่วนของการศึกษาเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ มีตัวแบบที่น่าสนใจ 2 ตัวแบบคือ **ตัวแบบพหุนิยม (Pluralism)** และ **ตัวแบบภาคิรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism)**

ตามแนวคิดของ**ตัวแบบพหุนิยม (Pluralism)** กล่าวว่ารัฐจะมีบทบาทไม่มากนักในความสัมพันธ์กับกลุ่ม กล่าวคือ รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงในการก่อตั้งกลุ่ม หรือจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่ม กลุ่มจะทำงานอย่างเป็นอิสระ และที่สำคัญตัวแบบนี้จะมองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันเอง โดยการแข่งขันดังกล่าวอยู่ในลักษณะที่กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งตัวแบบนี้ในลักษณะนี้สามารถพบได้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ดังที่ เดอ ต็อกเกวิลล์ (De Tocqueville) ได้เขียนไว้เมื่อปี ค.ศ.1830 ว่า “ไม่มีประเทศใดในโลกนี้ ที่บทบาทของสมาคมต่างๆจะประสบความสำเร็จหรือบรรลุวัตถุประสงค์สูงสุดเทียบเท่ากับอเมริกา”³⁰ หลังจากนั้น ปีเตอร์คา (Petracca) ยังได้กล่าวซ้ำอีกว่า “การเมืองของอเมริกันชนเป็นการเมืองของผลประโยชน์” อันหมายถึง ไม่มีที่ไหนแล้วในโลกที่กลุ่มผลประโยชน์จะมีจำนวนมากมาย มีความชัดเจน มีการจัดการ การแข่งขัน และประสบความสำเร็จเทียบเท่ากับอเมริกา³¹

สำหรับตัวแบบที่แตกต่างไปจากตัวแบบพหุนิยมข้างต้น ก็คือ **“ตัวแบบภาคิรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism)”** แนวคิดภาคิรัฐ-สังคมนิยม เป็นแนวคิดที่พบเห็นได้ทั่วไปในประเทศแถบยุโรป และประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย แนวคิดดังกล่าวมีลักษณะที่เด่นชัด 3 ประการ ดังนี้³²

ประการแรก กลุ่มผลประโยชน์สามารถกดดันต่อกระบวนการนโยบายหรือการออกกฎหมายของรัฐบาล แต่แนวคิดนี้ให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระของรัฐ และความสามารถในการริเริ่มนโยบายต่างๆจากภาครัฐ

ประการที่สอง การจัดตั้งกลุ่มจะเป็นไปในลักษณะลำดับขั้นแล้วจึงเชื่อมต่อเข้ากับรัฐ ดังนั้นจึงอาจคาดได้ว่าการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มจะมีอยู่อย่างจำกัดมาก เพราะความขัดแย้งที่สำคัญๆ จะได้รับการแก้ไขจากองค์กรในระดับที่เหนือกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรระดับศูนย์รวมและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

³⁰ De Tocqueville, *The Ancient Regime and The Revolution in France* (London: Fontana, 1954), p.15.

³¹ Petracca, M., *The Rediscovery of Interest Group Politics*, in *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, ed. M. Petracca (Boulder, Colo. and Oxford: Westview) p. 3.

³² เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *มองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*, หน้า 202.

ประการสุดท้าย ตัวแบบภาคิรัฐ-สังคมนิยมว่า กลุ่มผลประโยชน์มิได้เป็นเพียงผู้สนับสนุนนโยบายเท่านั้น แต่จะทำหน้าที่บางประการให้กับรัฐอีกด้วย และเพื่อเป็นการตอบแทนรัฐก็จะให้การรับรองทางกฎหมาย ความสนับสนุนทางการเงิน และช่องทางที่จะติดต่อกับหน่วยงานรัฐ และเชื่อมโยงกับกระบวนการทำงานของรัฐอย่างถาวร

ภายในแนวคิดแบบ Corporatism ยังมีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งมีความแตกต่างกันในประเด็นน้ำหนักความสำคัญ ที่ทั้งสองแนวคิดย่อมมองถึงสถานะของกลุ่มที่ต้องขึ้นต่อหรือเป็นของรัฐบาลในระดับใด คือ³³

(1) State Corporatism

ลักษณะสำคัญของ State Corporatism คือ รัฐจะเป็นฝ่ายนำกลุ่มและใช้อำนาจบังคับกลุ่มให้เข้าสู่ระบบ Corporatism นโยบายต่างๆ ที่ออกมาจะถูกกำหนดโดยรัฐ ทั้งนี้กลุ่มมีบทบาทในการให้ความร่วมมือปฏิบัติตามเท่านั้น และที่สำคัญกลุ่มตกเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดนโยบาย รวมไปถึงเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐ ตัวกลุ่มเองต้องฟังหรือขึ้นต่อรัฐ หน่วยงานรัฐมักจะเป็นฝ่ายอุดหนุน ให้ความสนับสนุนและควบคุมผลประโยชน์ของกลุ่ม

(2) Liberal Corporatism

ลักษณะของ Liberal Corporatism เติบโตขึ้นจากความเชื่อว่าเป็นอิสระของกลุ่มต่างๆ ในการเข้าสู่ระบบ Corporatism และในการกำหนดนโยบายทุกขั้นตอน กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสูงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความชอบธรรมของรัฐจะถูกกำหนดโดยการทำงานของกลุ่มผลประโยชน์ อีกทั้งตามแนวความคิดนี้พบว่า การกำหนดและการบังคับใช้นโยบายมาจากการประสานประโยชน์และร่วมมือกันระหว่างกลุ่มต่างๆ กับรัฐ ส่วนบทบาทหลักของรัฐ ก็คือ การทำหน้าที่ประสานงานกับกลุ่มตัวแทนขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่มกับรัฐในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ของนโยบาย

จะสังเกตเห็นได้ชัดว่าแม้แนวคิดแบบ Corporatism จะมีความคล้ายคลึงกับแนวคิดแบบ Pluralist แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ ตามแนวคิดของ Pluralist รัฐจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มในระดับที่ไม่มากนัก และไม่มีการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มขึ้น กลุ่มแต่ละกลุ่มจะมีการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียม หน่วยงานของรัฐจะไม่ให้การรับรองหรือช่วยเหลือกลุ่มใดเป็นพิเศษ กลุ่ม

³³อนุสรณ์ ลิ้มมณี, รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542), หน้า 42.

จะมีบทบาทเป็นเพียงแค่ผู้สนับสนุนนโยบายมากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือวางนโยบาย ซึ่งทั้งหมดนี้ก็จะต่างกับแนวคิด Corporatism ตามลักษณะสำคัญที่ได้กล่าวถึงข้างต้นทั้งหมด

นอกจากนี้รูปแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ ตามแนวคิดแบบ Corporatism มักจะแสดงออกใน 3 รูปแบบ คือ³⁴

(1) Scotoral Corporatism

ในรูปแบบแรก กลุ่มผลประโยชน์ที่ผูกขาด จะเป็นตัวแทนของแต่ละภาคเศรษฐกิจเพียงกลุ่มเดียวที่จะเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกับรัฐเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจนั้นโดยตรง

(2) Corporatist Concertation

ตามรูปแบบนี้ กลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่เข้าร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบายและบังคับใช้นโยบายจะมีหลายกลุ่ม และตัวนโยบายที่ออกมามักจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค ซึ่งควบคุมกิจกรรมและผลประโยชน์ของเศรษฐกิจหลายภาคส่วน

(3) Tripartism

รูปแบบนี้จะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาไตรภาคี ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อรับผิดชอบนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง ในส่วนของคณะกรรมการไตรภาคีจะมาจากสามฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาลและองค์กรตัวแทนของอีกสองฝ่าย ซึ่งมีผลประโยชน์ในนโยบายขัดแย้งกัน

³⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหอการค้าและสมาคมการค้าต่าง ๆ ที่ผ่านมา ผู้ศึกษาสามารถแบ่งหัวข้อระยะเวลาของงานศึกษาวิจัยออกได้เป็น 4 ทศวรรษ ดังนี้

1. งานศึกษาวิจัยช่วงทศวรรษ 2510
2. งานศึกษาวิจัยช่วงทศวรรษ 2520
3. งานศึกษาวิจัยช่วงทศวรรษ 2530
4. งานศึกษาวิจัยช่วงทศวรรษ 2540

โดยผู้ศึกษาขอเจาะในเกี่ยวกับประเด็นรายละเอียดของแต่ละช่วงเวลาของการศึกษาดังต่อไปนี้

1. งานศึกษาวิจัยช่วงทศวรรษ 2510

หลังจากพระราชบัญญัติ หอการค้า พ.ศ.2509 ได้ถูกบัญญัติขึ้นอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้สมาคมการค้าและหอการค้าต่างๆเริ่มเป็นที่ปรากฏออกมา ซึ่งช่วงระยะเวลาดังกล่าว (ทศวรรษ 2510) กลับพบข้อเท็จจริงที่ว่า วงวิชาการไม่ค่อยให้ความสนใจศึกษาในประเด็นของสมาคมการค้าและหอการค้าเท่าที่ควร จวบจนกระทั่ง พ.ศ.2517 จึงปรากฏโฉมหน้าของงานชิ้นแรกที่ศึกษาเกี่ยวกับสมาคมธุรกิจ และหอการค้าในประเทศไทยขึ้น คืองานของมนตรี เจนวิทย์การ เรื่อง “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง”³⁵ โดยมนตรีใช้แนวคิด “พหุนิยมแบบจำกัด” (Limited Pluralism) และแนวคิดภาวศิริรัฐ-สังคมนิยมแบบรัฐนำ (State Corporatism) มาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจในประเทศไทยในช่วงต้นทศวรรษ 2510 โดยมนตรีพบว่า ในขณะนั้น (ทศวรรษ 2510) สมาคมธุรกิจสามารถมีผลต่อนโยบายและการทำงานของรัฐบาลได้ค่อนข้างน้อย ซึ่งรัฐอาจเชิญสมาคมการค้าเข้าร่วมในฐานะคณะกรรมการต่างๆ เพื่อขอคำปรึกษาหารือ (Consultation) เสียเป็นส่วนใหญ่

³⁵มนตรี เจนวิทย์การ, “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง”, *วารสารธรรมศาสตร์* 2 (กุมภาพันธ์ 2517) :41-48.

หลังจากนั้นประมาณ 1 ปี ฌรงค์ เพชรประเสริฐ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ “สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย”³⁶ ฌรงค์พบว่า สมาคมการค้าสามารถมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในบางด้านเท่านั้น และที่สำคัญฌรงค์ยังมีความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วนักธุรกิจจะใช้สมาคมต่างๆ เป็นช่องทางในการควบคุมราคาและค่าจ้างแรงงาน ซึ่งมักเป็นไปในการเอารัดเอาเปรียบชาวไร่ ชาวนา คนงาน และผู้บริโภครายย่อย อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ ฌรงค์มีท่าทีเห็นพ้องกับมนตรีว่า รัฐบาลเข้าไปครอบงำธุรกิจอย่างเห็นได้ชัด นอกจากนี้ตามทัศนะของนักวิชาการทั้งสอง จะเห็นได้ชัดว่าการที่ธุรกิจจะมีองค์กรเป็นตัวแทนได้หรือไม่นั้น ส่วนใหญ่แล้วล้วนขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐบาล มากกว่าที่จะอาศัยแรงกดดันจากภาคธุรกิจเอง

2. งานศึกษาวิจัยช่วงทศวรรษ 2520

ในช่วงทศวรรษ 2520 พบว่ามีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสมาคมการค้าและหอการค้า รวมทั้งสิ้น 5 ชิ้น ซึ่งในช่วงทศวรรษ 2520 นี้เองส่งผลให้งานศึกษาเกี่ยวกับหอการค้าและสมาคมการค้าเริ่มเป็นที่ปรากฏออกสู่สายตาแวดวงวิชาการมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นช่วงของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หรือ กรอ. ขึ้นมาทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัด เพื่อร่วมมือในการวางแผนนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งภาครัฐยังได้ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดตั้งหอการค้าและสมาคมธุรกิจกันอย่างรวดเร็วในต่างจังหวัดช่วงปี พ.ศ. 2526-2527 ประกอบกับในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ภาคธุรกิจหรือนักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองระดับชาติอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่ง ลิขิต ชีระเวคิน ได้ขนานนามยุคทศวรรษ 2520 ว่า “ยุคแห่งวณิชยาธิปไตย” หรือยุคของกลุ่มพ่อค้าวานิชนั่นเอง³⁷ ดังนั้นจึงมิใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด หากงานศึกษาวิจัยทางด้านสมาคมธุรกิจและหอการค้าเริ่มปรากฏออกมาอย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษ 2520 ทั้งนี้เพราะบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ล้วนเอื้อต่อการขบคิดหรือแตกขยายงานศึกษาทางด้านนี้เป็นอย่างยิ่ง

โดยงานชิ้นแรกที่เกิดขึ้นในทศวรรษนี้ คืองานของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ในปี พ.ศ. 2521 เรื่อง “สมาคมการค้าและหอการค้า”³⁸ งานชิ้นดังกล่าวพบว่า หอการค้าและสมาคมการค้าสามารถแก้ไขดุลการค้าของประเทศให้ดีขึ้น โดยร่วมมือกับรัฐบาลจัดสร้างเสถียรภาพทางการค้าและทางเศรษฐกิจ ตลอดจนได้ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างผู้ค้าเอกชนหรือ

³⁶ ฌรงค์ เพชรประเสริฐ, “สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518.

³⁷ ลิขิต ชีระเวคิน, *การเมืองการปกครองของไทย*, หน้า 385.

³⁸ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, *รายงานผลการวิจัยสมาคมการค้าและหอการค้า*, 2521.

สมาชิกของสมาคมกับภาครัฐอีกด้วย นอกจากนี้ในปีพ.ศ. 2522 ผลงานภาษาต่างประเทศของ Montri Chenvidyakarn เรื่อง “Political Control and Economic Influences A study of Trade Association in Thailand”³⁹ พบว่า การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ในรูปของสมาคมการค้าในช่วงแรก (พ.ศ.2489-2508) นั้น ยังมีไม่มากนัก และมักจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร และที่สำคัญ สมาคมการค้าเหล่านั้นมิได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งต่างกับสมัยปัจจุบัน(พ.ศ.2522) พบว่า สมาคมการค้าที่ได้จัดตั้งขึ้นมาหลายแห่งนั้น ได้เข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการปรับเปลี่ยนนโยบาย จะเห็นได้ว่างานทั้งสองชิ้น ของกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ และมนตรีต่างประเทศแสดงให้เห็นถึงบทบาทที่เพิ่มสูงขึ้นจากในอดีตของสมาคมธุรกิจและหอการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของสมาคมธุรกิจในการก้าวล่วงเข้าไปสู่การมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หลังจากนั้นประมาณปี พ.ศ.2525 สุทธิ์ ประศาสน์เศรษฐ์ ได้ศึกษาเรื่อง ของความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมธุรกิจกับรัฐบาล ในรายงานเรื่อง “Some Aspects of Government Business Relations in Thailand and Japan”⁴⁰ โดยสุทธิ์ได้อธิบายถึง การขยายตัวของสมาคมธุรกิจ ในระยะหลังว่า เป็นผลมาจากความเจริญเติบโตของชนชั้นนายทุนภายในประเทศที่มีความเข้มแข็ง อันเนื่องมาจากความสำเร็จของการผสมผสานคนเชื้อสายจีนเข้าสู่สังคมไทย และการเติบโตของ บริษัทขนาดใหญ่สมัยใหม่ อีกทั้งสุทธิ์ยังมองว่าระบบคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) เป็นสถาบันที่รัฐจัดให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับ งานของมนตรี เณวิทย์การ เมื่อปี พ.ศ. 2528 เรื่อง “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ”⁴¹ มন্ত্রীพบว่า การขยายตัวด้านบทบาทของกลุ่ม ผลประโยชน์ในระยะหลังนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านสังคม การผลิตทาง เศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม และ อีกส่วนหนึ่ง เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการรวมกลุ่มของภาคเอกชน ทั้งนี้การ ปฏิบัติงานของข้าราชการจะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของ

³⁹ Montri Chenvidyakarn, “Political Control and Economic Influence: A Study of Trade Associations in Thailand” (Ph.D. Dissertation, University of Chicago, 1979)

⁴⁰ Suthy Prasartset, “Some Aspects of Government – Business Relation in Thailand and Japan”, published in *Paper and Proceedings of the Conference on Comparative Study of the Role of Government in Economic Development in Japan and Thailand* (Bangkok: Faculty of Economics, Chulalongkorn University, December 1982).

⁴¹ มন্ত্রী เณวิทย์การ, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ”เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2528)

ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย เพื่อให้นโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายมีผลเป็นที่ยอมรับ

หลังจากงานของมนตรีถูกนำเสนอออกมาได้ 1 ปี ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2529 ปรีชา จรุงกิจอนันต์ ได้เขียนบทความเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน”⁴² โดยปรีชาพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นไปในทางลบมากกว่าทางบวก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น การขาดความเข้าใจและไว้วางใจซึ่งกันและกัน ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากขาดการสื่อสารที่ดีและเพียงพอ การที่รัฐบาลมีนโยบายหลายประการไม่ชัดเจนและต่อเนื่อง ตลอดจนการสร้างระบบควบคุมและส่งเสริมที่ภาคธุรกิจเอกชนไม่สามารถปฏิบัติตามได้ สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความกินแหนงแคลงใจของทั้งสองฝ่าย และกระทบถึงความสัมพันธ์ที่ดีตลอดมา เพื่อที่จะส่งเสริมให้รัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และผลประโยชน์จะตกกับทั้งสองฝ่ายและส่วนรวม ทั้งรัฐบาลและภาคธุรกิจจะต้องหันหน้าเข้าหากัน และพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อกัน รัฐบาลควรเข้าไปควบคุมการประกอบธุรกิจของเอกชน เฉพาะส่วนหนึ่งที่เห็นว่าจำเป็นเท่านั้น โดยจะต้องไม่เข้าไปแข่งขันกับภาคธุรกิจเสียเอง นอกจากนี้ รัฐบาลควรสร้างทัศนคติที่ถูกต้องให้แก่ข้าราชการ และมีนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่อง สร้างกฎเกณฑ์ที่ภาคธุรกิจเอกชนสามารถนำไปปฏิบัติได้ง่ายและรัดกุม ส่วนภาคธุรกิจก็ต้องปรับปรุงพฤติกรรมของตนเอง โดยหลีกเลี่ยงการหาผลประโยชน์ที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม และพยายามส่งเสริมกิจกรรมเพื่อผลประโยชน์ของสังคม จะเห็นได้ว่างานชิ้นนี้ของปรีชาจะมีความโดดเด่น ตรงที่สามารถตีแผ่ข้อบกพร่องและนำเสนอข้อเสนอแนะต่อภาครัฐและภาคธุรกิจออกมาได้อย่างแจ่มชัด และตรงประเด็น รวมทั้งเป็นการประเมินผลย่อยๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หรือ กรอ.เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

3. การศึกษาวิจัยช่วงทศวรรษ 2530

ในช่วงทศวรรษ 2530 มีงานศึกษาเกี่ยวกับสมาคมธุรกิจและหอการค้ารวมทั้งสิ้นประมาณ 6 ชิ้น โดยงานชิ้นแรกๆ เริ่มปรากฏออกสู่แวดวงวิชาการ เมื่อปี พ.ศ. 2533 คืองานของวิสาห์ พูลศิริรัตน์ เรื่อง “บทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)”⁴³ โดยวิสาห์ได้มุ่งเน้นศึกษาบทบาทที่มีต่อกลุ่ม

⁴²ปรีชา จรุงกิจอนันต์, “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน”, วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ 28, 2(เมษายน 2529): 149-159.

⁴³วิสาห์ พูลศิริรัตน์, “บทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนที่เข้าร่วมในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ(กรอ.)”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533.

เอกชนเป็นสำคัญ ซึ่งการมีบทบาทของรัฐเป็นไปเพื่อที่รัฐจะสามารถควบคุมบทบาทของกลุ่มเอกชน การจัดตั้งกรอ.จึงเป็นการกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และถูกใช้เป็นกรอบในการจัดระเบียบและควบคุมภาคเอกชน แต่การศึกษาในส่วนบทบาทของกลุ่มหอการค้าจังหวัด วิสาหกิจได้แสดงให้เห็นว่า กลุ่มหอการค้าจังหวัดมิได้มีบทบาทอยู่เฉพาะแต่ในกรอบของกรอ.จังหวัดเท่านั้น แต่สามารถรวมตัวกันเองเพื่อเข้ามามีบทบาททางการเมือง ในรูปของการคัดค้าน ส่งเสริมหรือสนับสนุนนโยบายและโครงการต่างๆจากภาครัฐได้ จะเห็นได้ชัดว่างานของวิสาหกิจมุ่งเน้นที่จะแสดงให้เห็นถึงการขยายปีกของภาครัฐที่มีต่อกลุ่มธุรกิจเอกชน ผ่านการจัดตั้งระบบ กรอ. เพื่อเข้ามาจัดระเบียบและควบคุมในการดำเนินงานต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้ของวิสาหกิจได้ทิ้งท้ายในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มหอการค้าจังหวัด ว่าสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมได้ในอนาคต ซึ่งเท่ากับเป็นการ โยนหินถามทางและแย้มพรายไปสู่การตอกย้ำถึงแนวคิดภาครัฐกับสังคมแบบเสรีนิยมของกลุ่มหอการค้าจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2534 ณรงค์ เพชรประเสริฐ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “องค์กรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศไทย”⁴⁴ ณรงค์ได้ให้ข้อสรุปเพิ่มเติมเกี่ยวกับพัฒนาการของสมาคมการค้าและหอการค้าว่า พระราชบัญญัติ สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติ หอการค้า พ.ศ. 2509 เป็นที่มาขององค์กรผลประโยชน์ทางธุรกิจของบรรดาพ่อค้า นายทุนยุคใหม่ และเป็นองค์กรที่มีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยมากกว่าองค์กรผลประโยชน์กลุ่มอื่นๆ ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยเกื้อหนุน 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก คือบรรดาพ่อค้า นักธุรกิจต่างมีการรวมตัวกันมานานแล้ว ตั้งแต่ช่วง พ.ศ.2509 จนถึง ปัจจุบัน (พ.ศ. 2534) ประการที่สอง คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวขององค์กรทางธุรกิจเพิ่มสูงขึ้น และประการสุดท้าย คือ ผู้มีอำนาจรัฐได้ให้การสนับสนุนอย่างใกล้ชิด ในเนื้องานชิ้นนี้ ณรงค์พยายามชี้ให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีมากขึ้นตามลำดับอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งผิดกับงานศึกษาของณรงค์ก่อนหน้านี้ ในปี พ.ศ. 2518 เรื่อง “สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย” ที่ณรงค์ศึกษาพบว่า สมาคมการค้าและองค์กรผลประโยชน์ สามารถเข้าไปมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจในบางด้านเท่านั้น และที่สำคัญรัฐบาลจะเข้าไปครอบงำสมาคมธุรกิจต่างๆ อีกด้วย ทั้งนี้จะสังเกตเห็นได้ชัดว่างานศึกษาทั้ง 2 ชิ้นของณรงค์ เป็นการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน งานชิ้นแรกที่ศึกษาในห้วงทศวรรษ 2510 ได้บ่งบอกว่า กลุ่มผลประโยชน์โดนควบคุมหรือกำกับโดยภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับบริบททางประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่กล่าวว่า ช่วงระยะเวลาดังกล่าว ภาครัฐมีความเกร็งเกรงต่อการสร้างพลังต่อรองของกลุ่มอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากในปี

⁴⁴ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, “องค์กรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศไทย”, เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐกิจกับการเมืองไทย หน่วยที่6-11 (2534).

พ.ศ. 2516-2519 อันเป็นช่วงเวลาของการล้มล้างรัฐบาลเผด็จการทหาร จะพบว่ากลุ่มต่างๆในสังคม เริ่มออกมาเรียกร้องผลประโยชน์จากภาครัฐเป็นจำนวนมากมหาศาล จึงมีข้อเสนอเรื่องแปลกแต่อย่างใด หากกลุ่มหรือสมาคมทางธุรกิจจะถูกควบคุมและชี้นำโดยภาครัฐ แต่งานศึกษาอีกชิ้นหนึ่งของณรงค์ใน ห้วงทศวรรษ 2530 กลับแสดงให้เห็นว่า กลุ่มต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทร่วมมือกับภาครัฐต่อการ พัฒนาประเทศ ภาพของความสัมพันธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทยในห้วง ทศวรรษ 2530 ที่พบว่า ภาครัฐจะเน้นความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยภาครัฐเองต้องอาศัย ความร่วมมืออย่างจริงจังจากภาคเอกชนในการดำเนินนโยบายของประเทศให้บรรลุตาม เป้าประสงค์ที่ได้วางไว้

หลังจากนั้นประมาณ 1 ปี คือพ.ศ. 2535 ระคม สรรพพันธุ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “บทบาทของหอการค้าจังหวัดตาก ต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า”⁴⁵ ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานชิ้นแรกที่ บุคคลเกี่ยวกับการศึกษาหอการค้าจังหวัด โดยก่อนหน้านี้จะพบว่า การศึกษาของบรรดานักวิชาการ หรือหน่วยงานต่างๆ โดยส่วนใหญ่ จะเน้นศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทของสมาคมธุรกิจและ หอการค้าในลักษณะของความร่วมมือทั่วประเทศแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้ จะสังเกตเห็นได้ชัดว่าในห้วงทศวรรษ 2530 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)⁴⁶ จะกล่าวถึงการ พัฒนาเมืองศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับชุมชนที่เป็นแหล่งการค้าชายแดน นอกจากนี้ยังอาศัยปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใน อินโดจีน จากกรณีที่เคยคนามลอนทหารออกไปจากกัมพูชาเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2532 และจาก การที่อดีตรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มสังคม นิยม โดยการประกาศนโยบาย “แปรสนามรบเป็นตลาดการค้า” มาใช้เป็นแนวทางในการดำเนิน นโยบายต่างประเทศกับกลุ่มอินโดจีน จากการกระทำดังกล่าว ส่งผลให้จังหวัดบริเวณชายแดนมี ความตื่นตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งนั่นก็เท่ากับว่าหอการค้าจังหวัดบริเวณชายแดน เริ่มเข้ามามีบทบาทในการ พัฒนาเศรษฐกิจร่วมกับภาครัฐอย่างเห็นได้ชัด จากสถานการณ์และบริบทแวดล้อมเหล่านั้น จึงเป็น เสมือนปัจจัยกระตุ้นความสนใจในการศึกษาของระคม โดยระคมได้ทำการศึกษาถึงแง่มุมของ สถานภาพและบทบาทของหอการค้าจังหวัดตาก ในฐานะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งระคมได้ ชี้ให้เห็นถึงบทบาทในการดำเนินงานของหอการค้าจังหวัดตาก ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับผู้อำนาจรัฐ โดยผ่านการดำเนินงานร่วมกันกับกลุ่มข้าราชการใน กรอ. จังหวัดตาก และ

⁴⁵ ระคม สรรพพันธุ์, “บทบาทของหอการค้าจังหวัดตากต่อการค้าชายแดนไทย-พม่า”, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2535.

⁴⁶ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เจ็ด พ.ศ. 2535-2539. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ได้อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและแบบเครือญาติกับเหล่าบรรดานักการเมืองในจังหวัดตากต่อการพัฒนาการค้าชายแดนไทย-พม่าอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2535 เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้นำเสนองานศึกษาระดับปริญญาเอกออกมาเล่มหนึ่ง คือเรื่อง “มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ”⁴⁷ โดยเอนก พบว่าการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยของไทยกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สมาคมธุรกิจทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดได้พัฒนาขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง มีทิศทางแจ่มชัด มุ่งมั่นกระตือรือร้น โดยมีกลุ่มนักธุรกิจไทยเชื้อสายจีนที่สามารถกลมกลืนเข้ากับวัฒนธรรมไทยได้เป็นอย่างดีถือเป็นแกนสำคัญ ทั้งในสมาคมการค้า หอการค้าจังหวัด และองค์กรระดับนำขององค์กรเหล่านั้น นักธุรกิจชาวต่างชาติมีบทบาทในสมาคมธุรกิจค่อนข้างน้อย ยกเว้นในกรณีหอการค้าของชาวต่างชาติเอง ซึ่งไม่ค่อยมีกิจกรรมที่เป็นข่าวมากนัก นอกจากนี้ตั้งแต่ทศวรรษ 2520 กลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำปรึกษา ริเริ่มนโยบาย ปรับแก้ไขนโยบาย หรือกระทั่งจัดวางแผนนโยบายทางเศรษฐกิจบางนโยบาย ที่สำคัญที่สุดสมาคมธุรกิจได้มีบทบาทนำในการก่อตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน หรือกรอ. ซึ่งได้กลายมาเป็นศูนย์กลางของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจ แม้แต่หอการค้าจังหวัดก็มีบทบาททางนโยบายที่สำคัญเช่นกัน ถึงแม้ว่าหอการค้าจังหวัดเหล่านี้เพิ่งตั้งขึ้นมาไม่นาน ยังขาดทั้งประสบการณ์และทรัพยากรด้านต่างๆ แต่ก็สามารถมีส่วนต่อการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจ เอนกมองว่าเป็นพัฒนาการและความก้าวหน้าที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนในประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะความสัมพันธ์แบบ “ภาครัฐ-สังคมนิยมเสรี” (Liberal Corporatism) อันมีลักษณะเด่นตรงที่มีความเป็นอิสระของกลุ่มสูง โดยภาคธุรกิจจะมีบทบาทหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานของกลุ่มตน และมีบทบาทอยู่ในระบบใกล้เคียงผลประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชนกับรัฐ จะเห็นได้ว่าจุดเด่นในงานชิ้นนี้ของเอนก คือเอนกสามารถนำเสนอเรื่องราวของสมาคมธุรกิจ อันมีเนื้อหาที่ครอบคลุมถึงประเด็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของไทยในแต่ละยุคสมัยอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งเป็นมุมมองที่กว้างขึ้นกว่าการศึกษาในอดีต (Bird Eyes View) อันส่งผลให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจถึงพัฒนาการและบทบาทของสมาคมธุรกิจได้อย่างแจ่มแจ้ง อีกทั้งยังพบอีกว่ามุมมองในด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนมีความคล้ายคลึงกับงานของนักวิชาการท่านอื่นๆ ในช่วงระยะเวลาของการศึกษาตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา อันบ่งบอกถึงนัยยะของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับธุรกิจว่า เป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ภาครัฐ-สังคมนิยมเสรี (Liberal Corporatism)

⁴⁷ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ (กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2539).

ต่อมาในเดือนกันยายน พ.ศ.2535 เอนก ได้นำเสนอบทความเรื่อง “ธุรกิจบนเส้นทางประชาธิปไตย: ทฤษฎีกับความเป็นจริง”⁴⁸ ในบทความชิ้นนี้เอนกได้เริ่มเรื่อง โดยการนำเสนอถึงแนวคิดทฤษฎีที่ว่าด้วยนายทุน-นักธุรกิจเป็นผู้นำในการสร้างประชาธิปไตย แต่เอนกพยายามชี้ให้เห็นถึงปัจจัยภายนอกที่พบเห็นในสถานการณ์ทางการเมืองของโลกในหลายประเทศ ที่พบว่ามิใช่เพียงชนชั้นนายทุนเท่านั้นที่เป็นผู้ทรงการนำประชาธิปไตย แต่ยังมีชนชั้นอีกหลากหลายภาคส่วนที่ช่วยให้ประชาธิปไตยอุบัติขึ้น และเอนกก็ได้นำเสนอกรณีของนายทุนไทย โดยเอนกชี้ให้เห็นว่าก่อนปีพ.ศ.2516 บทบาททางการเมืองของนักธุรกิจไทยแทบจะไม่ปรากฏ แต่บทบาทดังกล่าวกลับมาปรากฏโฉมหน้าอย่างเด่นชัด หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อใช้สิทธิพิเศษในตำแหน่งเข้าไปคุ้มครองผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเอง อย่างไรก็ตามเมื่อวิกฤติทางการเมืองเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เกิดขึ้น ส่งผลให้บทบาททางการเมืองของบรรดานักธุรกิจที่ถูกขนานนามว่า “มือบื้อมือถือ” ผันแปรตัวเองเข้าไปเกี่ยวข้องกับเวทีการเมืองไทย เช่นเดียวกับชนชั้นกลางและปัญญาชนในยุคนั้น โดยการรวมกลุ่มเรียกร้องประชาธิปไตยจากเผด็จการทหาร พร้อมทั้งได้ลงขันจัดตั้งกลุ่มต่างๆมากมายเพื่อคอยส่งเสริมและรักษาความเป็นประชาธิปไตย นอกเหนือไปจากนี้ เอนกยังได้เสนอแนะถึงบทบาททางการเมืองของหอการค้าจังหวัด ว่าควรเข้าไปมีส่วนส่งเสริมประชาธิปไตยในจังหวัดนั้นๆ โดยเป็นแกนกลางในการส่งข้อมูล ข่าวสารทางการเมืองให้กับบรรดาสมาชิกและเครือข่ายต่างๆ ในจังหวัด และท้ายสุดเอนกได้ชี้และกระตุ้นให้บรรดานักวิชาการ สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนออกมาช่วยเหลือชนชั้นกลางและนักธุรกิจให้ร่วมกันสร้างระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงในสังคมไทยต่อไป

ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2535 เอนกได้นัยถึงบทบาทของหอการค้าจังหวัดออกมาอย่างชัดเจนผ่านบทความชื่อ “นักธุรกิจกับประชาธิปไตย: คำตอบอยู่ที่หอการค้า”⁴⁹ เอนกกล่าวว่าหอการค้าจังหวัดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการส่งเสริมประชาธิปไตยและการเมืองได้ โดยที่ภาครัฐควรมีการแก้ไขกฎหมายที่ห้ามมิให้หอการค้าเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองออกไป และที่สำคัญในงานชิ้นนี้ เอนกได้ให้เหตุผล 2 ประการที่ควรสนับสนุนให้หอการค้าเข้ามายุ่งเกี่ยวทาง

⁴⁸ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, “ธุรกิจบนเส้นทางประชาธิปไตย: ทฤษฎีกับความเป็นจริง”, ใน *มือบื้อมือถือ* ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย (2536), หน้า 101-138.

⁴⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเอนก เหล่าธรรมทัศน์, “นักธุรกิจกับประชาธิปไตย: คำตอบอยู่ที่หอการค้า”, *มติชนสุดสัปดาห์* 12,633(9 ตุลาคม): 28-30. และ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, “นักธุรกิจกับประชาธิปไตย: คำตอบอยู่ที่หอการค้า 2”, *มติชนสุดสัปดาห์* 12,634(16 ตุลาคม): 30-31.

การเมืองหรือส่งเสริมประชาธิปไตย กล่าวคือ ประการแรก หอการค้าเป็นองค์กรระดับจังหวัดที่มีเครือข่ายกว้างขวางและครอบคลุมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เศรษฐกิจ และการเมืองในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งเอื้อต่อการติดต่อและประสานการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ในอันที่จะส่งเสริมประชาธิปไตย ประการที่สอง หอการค้าจังหวัดมีศักยภาพทางการเมืองสูง ด้วยเหตุว่า ฐานเสียงของนักการเมืองไทยอยู่ที่ตัวจังหวัดเป็นหลัก ฉะนั้นหอการค้าจึงอยู่ในสถานะที่ดีกว่าองค์กรอื่นๆ ในการควบคุมนักการเมือง และการดำเนินนโยบายของรัฐ และที่สำคัญหอการค้าจังหวัดควรเป็นสะพานเชื่อมความคิดประชาธิปไตยที่ถูกต้อง เหมาะสมให้กับประชาชนในชนบทได้รับทราบและนำไปปฏิบัติต่อไป

จากงานทั้ง 2 ชิ้นของเอนก จะเห็นได้ว่าเอนกผลิตงานทั้ง 2 ชิ้นดังกล่าว ท่ามกลางกระแสความตื่นตัวถึงบทบาททางการเมืองของบรรดานักธุรกิจ ณ ห้วงเวลานั้นและที่สำคัญงานทั้งสองชิ้นก็ออกมาในเวลาไล่เลี่ยกันกับงานวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของเอนกเรื่อง มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการเน้นย้ำถึงข้อสรุปในงานดังกล่าวได้อย่างแม่นยำ จุดที่น่าสังเกตก็คือ เอนกได้กล่าวย้ำถึงบทบาทของหอการค้าจังหวัดในงานทั้ง 2 ชิ้นในการเข้าไปมีส่วนส่งเสริมประชาธิปไตย ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวของเอนกยังคงมีร่องรอยของความเป็น “สองนักรา ประชาธิปไตย” แผงเร้นอยู่อย่างแจ่มชัด กล่าวคือเอนกพยายามให้หอการค้าเป็นตัวแทนของชาวเมืองที่อาศัยอยู่ในจังหวัดนำพาประชาธิปไตยที่ถูกต้องเหมาะสม ไปส่งมอบให้กับชาวชนบทได้รับทราบหรือเรียนรู้ พุดง่ายๆ ก็คือ เป็นการพบกันคนละครึ่งทาง ระหว่างชาวเมืองกับชาวชนบทนั่นเอง อย่างไรก็ตามงานของเอนกก็ไม่ได้มีความแตกต่างในรายละเอียดของการนำเสนอมากนัก ยังคงชูประเด็นของบทบาทหอการค้าและสมาคมธุรกิจเป็นหลัก ทั้งในแง่ของการเมืองและนโยบายสาธารณะ

4. งานศึกษาวิจัยช่วงทศวรรษ 2540

ดังที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะ “พองสบู่แตก” กล่าวคือเกิดการทรุดตัวของภาคเศรษฐกิจทั้งในเชิงมหภาคและจุลภาค จนส่งผลกระทบต่อเสียหายในวงกว้างต่อประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง จากผลพวงของวิกฤติเศรษฐกิจคราวนี้เอง ที่ส่งผลให้อुकฤษณ์ ปัทมานันท์ ได้ผลิตงานศึกษาเรื่อง “วิกฤติไทย วิกฤติเอเชีย”⁵⁰ เมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยอุกฤษณ์ ได้ให้ข้อสังเกตที่ดูจะเป็นการปฏิเสธและท้าทายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมที่ เอนกเหล่าธรรมทัศน์ ได้เคยเสนอไว้ข้างต้นอย่างน่าสนใจว่า วิกฤติเศรษฐกิจไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2540-2541 ทำให้เราพบเห็นถึงการล่มสลายของทุนการเงินไทยกับทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

⁵⁰ อุกฤษณ์ ปัทมานันท์, วิกฤติไทย วิกฤติเอเชีย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา, 2542).

กับธุรกิจในการเมืองไทยสมัยใหม่ เพราะแม้ว่าโดยหลักการ ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในแนว “ภาตริรัฐ-สังคมนิยมเสรีหรือแบบที่มีภาคสังคมนิยมฝ่ายนำ” (Liberal Corporatism) เชื่อว่าภาคสังคมนิยมหรือภาคเอกชนในระบบการเมืองไทยสมัยใหม่มีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะจากปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงตั้งแต่ยุค พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา ในฐานะตัวแสดงสำคัญทางการเมือง คือสมาคมธุรกิจในฐานะที่เป็นพลังนอกระบบราชการที่มีศักยภาพสูงทางการเมือง และเป็นกลุ่มผลประโยชน์นอกระบบราชการมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510 และนำไปสู่การก่อตั้งระบบ กรอ. หรือคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ อันเป็นพัฒนาการและก้าวสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในประเทศไทย ซึ่งทำให้เวทีเศรษฐกิจการเมืองไทยมิได้มีแต่ทหาร ข้าราชการชั้นสูง หรือนักการเมืองที่โดดเด่นแสดงบทบาทเท่านั้น แต่มีผู้นำธุรกิจและสมาคมต่างๆ ทางธุรกิจเข้ามามีบทบาททวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ทฤษฎีนี้จะมีพลังต่อการอธิบายความเป็นอิสระ ความเป็นตัวของตัวเองและการมีบทบาทในการดำเนินนโยบายสาธารณะของภาคเอกชนที่มีอำนาจมากที่สุด ในเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยใหม่ได้อย่างไร ในเมื่อทุนการเมืองไทยล่มสลาย และจะอธิบายบทบาทของภาคเอกชนที่ถูกทำลายลงไปในยุค “พองสบู่แตก” ได้อย่างไรเช่นกัน

นอกจากนี้อุกฤษณ์ ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในบทความของเขาที่ชื่อ “ภาคธุรกิจเอกชน-รัฐ ความสัมพันธ์แบบเก่าในการเมืองไทยสมัยใหม่”⁵¹ เมื่อปี พ.ศ. 2542 อุกฤษณ์แสดงทรรศนะว่าภาคธุรกิจเอกชนของไทยมีบทบาททางการเมืองในกระบวนการความเป็นประชาธิปไตยอย่างเฉื่อยชา และน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับขบวนการประชาสังคมอื่นๆ ในสังคมไทย อีกทั้งบทบาททางการเมืองของภาคเอกชนไทยไม่ได้ผันแปรตามการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่รัฐไทยมีบทบาททางการเมืองที่จำกัดตัวและน้อยลงเลย ในทางตรงกันข้าม ภาคธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ยังคงมีบทบาททางการเมืองในลักษณะเดิมอีกด้วย และในอีกด้านหนึ่งนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับรัฐยังมิได้เปลี่ยนรูปไปตามพัฒนาการทางการเมือง กล่าวคือยังคงเป็นความสัมพันธ์แบบเก่า อันหมายถึงภาคธุรกิจเอกชนยังคงแสวงหาความคุ้มครองจากรัฐ สร้างระบบเครือข่ายทางธุรกิจและการเมืองกับรัฐมนตรี นักการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อผลักดันโครงการทางธุรกิจ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผ่านมาจากยุคศักดินาได้อย่างชัดเจน

⁵¹ อุกฤษณ์ ปัทมานันท์ และพรพิมล ศรีโชติ (บรรณาธิการ), *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กระบวนการเป็นประชาธิปไตย และการเมืองไทยสมัยใหม่* (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

จะเห็นได้ว่างานทั้งสองชิ้นของอุกฤษฏ์ได้ออกมาท้าทายบทบาทของสมาคมธุรกิจต่างๆ ได้อย่างเด่นชัด นั่นเท่ากับว่า อุกฤษฏ์พยายามนำเสนอภาพของสมาคมธุรกิจหลังปี พ.ศ.2540 หรือหลังวิกฤติเศรษฐกิจว่า บทบาทของสมาคมธุรกิจเหล่านั้นกำลังหวนกลับคืนสู่วัฏวนของระบบอุปถัมภ์ หรือเข้าสู่ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจแบบเก่านั้นเอง ซึ่งนับได้ว่าเป็นงานศึกษาที่น่าสนใจอีกชิ้นหนึ่ง ที่มีการนำเสนอมุมมองที่แปลกใหม่ และถือได้ว่าเป็นการเปิดโลกทัศน์ทางวิชาการ ตลอดจนเป็นปัจจัยเร่งที่สำคัญให้ภาคธุรกิจหันมาวิเคราะห์และตระหนักในบทบาทของกลุ่มตนเองสูงขึ้น

หลังจากนั้นประมาณปี พ.ศ. 2544 อัจฉริย์ เทพประเสริฐวงศ์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “หอการค้าไทย : ในกระบวนการทางการเมืองของไทย”⁵² อัจฉริย์พบว่าลักษณะทางโครงสร้างของหอการค้าไทยเป็นแบบเครือข่าย จึงส่งผลให้การรวบรวมประเด็นปัญหากระทำได้อย่างครอบคลุม และมีพลังสนับสนุน อีกทั้งสามารถทำให้ประเด็นปัญหาเหล่านั้น กลายเป็นประเด็นทางนโยบายได้อย่างง่ายดายและเด่นชัด นอกจากนี้อัจฉริย์ยังพบอีกว่า สมาชิกของหอการค้าไทยมีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับผู้มีอำนาจทางการเมือง นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งหอการค้าไทยจนถึงปัจจุบัน ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้หอการค้าไทยเติบโตและมีการพัฒนาหลายด้าน โดยเฉพาะด้านระดับโครงสร้างและสถานภาพทางกฎหมาย จะสังเกตได้ว่างานของอัจฉริย์ จะเน้นการศึกษาเจาะจงเฉพาะองค์กรเดียวเท่านั้น คือหอการค้าไทย ซึ่งในงานศึกษาชิ้นนี้ อัจฉริย์ยังได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับหอการค้าไทย ว่าเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์แบบภาคิรัฐ-สังคมนิยม (Corporatism) ในรูปแบบของการเข้าร่วมกับภาครัฐ โดยผ่านช่องทางคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน หรือกรอ.อันส่งผลให้หอการค้าไทยมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และเสนอข้อเรียกร้องต่อภาครัฐได้โดยตรงอย่างเด่นชัด ซึ่งสอดคล้องกับงานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ก่อนหน้านี้ ที่ได้นำเสนอว่า ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนในประเทศไทย มีลักษณะความสัมพันธ์แบบ “ภาคิรัฐ-สังคมนิยมแบบเสรี” (Liberal Corporatism) อันจะทำให้สมาคมธุรกิจเข้าไปมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบาย เรียกร้อง เสนอแนะ หรือแม้กระทั่งขัดขวางนโยบายที่สำคัญของภาครัฐได้

ในปี พ.ศ. 2545 ธนา ยศตระกูล มีความสนใจในบทบาทของหอการค้าจังหวัดที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงได้ทำการศึกษาเรื่อง “หอการค้าจังหวัดในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษาบทบาทหอการค้าจังหวัดเชียงรายและหอการค้าจังหวัดตากใน

⁵² อัจฉริย์ เทพประเสริฐวงศ์, “หอการค้าไทย: ในกระบวนการทางการเมืองของไทย”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2544.

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า”³³ ธนาพบว่า หอการค้าจังหวัดเชียงรายและหอการค้าจังหวัดตากเป็นตัวแสดงสำคัญในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีบทบาทเชิงนโยบายและบทบาทระหว่างประเทศ โดยหอการค้าจังหวัดเชียงรายนอกจากจะมีบทบาทด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมากแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า ในโครงการต่างๆ ในขณะที่หอการค้าจังหวัดตากมีบทบาทอย่างมากในการแก้ไขปัญหาการค้าชายแดนไทย-พม่า รวมทั้งมีบทบาทในการส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นด้วย โดยปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานของหอการค้าจังหวัดเชียงรายและหอการค้าจังหวัดตากก่อเกิดประสิทธิผล ล้วนมาจากฝีมือของผู้บริหาร คณะกรรมการ สมาชิกและบุคลากรของหอการค้าเป็นสำคัญ นอกจากนี้สถานะทางภูมิรัฐศาสตร์ของพื้นที่ทั้งสองจังหวัดและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการค้าชายแดน ต่างก็เป็นปัจจัยผลักดันให้หอการค้าทั้งสองจังหวัดดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

จวบจนปี พ.ศ. 2546 อัญมณี ปิ่นใจ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “บทบาทของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ตอนนโยบายสาธารณะ”³⁴ อัญมณีพบว่า หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกลุ่มหนึ่งที่มีบทบาทค่อนข้างน้อยต่อการผลักดันนโยบายสาธารณะซึ่งส่วนใหญ่แล้ว หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่จะเน้นการผลักดันนโยบายผ่านทางคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนในระดับจังหวัด หรือกรอ.จังหวัดและนักการเมืองในจังหวัดเชียงใหม่ มากกว่าที่หอการค้าจะผลักดันด้วยตัวเอง นอกจากนี้อัญมณียังพบว่า หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่มีลักษณะความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับกลุ่มข้าราชการ กรอ.และนักการเมืองในจังหวัดเชียงใหม่อีกด้วย งานชิ้นดังกล่าวของอัญมณีเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับหอการค้าจังหวัดเป็นการเฉพาะ ซึ่งเหมือนกับงานของระดม ก่อนหน้านี้ ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของหอการค้าจังหวัดตาก งานชิ้นดังกล่าวของอัญมณีมีความน่าสนใจตรงประเด็นที่ อัญมณีได้นำเสนอให้เห็นถึงความอ่อนแอของพลังนอกระบบราชการ นั่นคือหอการค้าจังหวัด อันถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญในระดับภูมิภาค แต่กลับมีบทบาทค่อนข้างน้อยต่อการผลักดันนโยบายสาธารณะ และต้องพึ่งพิงอิงแอบอยู่กับกลุ่มนักการเมือง เพื่อเป็นแรงผลักดันให้แนวนโยบายของกลุ่ม ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาในระดับส่วนกลางต่อไป ภาพเหล่านี้ที่ปรากฏออกมา

³³ ธนาบุตรกุล, “หอการค้าจังหวัดในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษาบทบาทหอการค้าจังหวัดเชียงรายและหอการค้าจังหวัดตากในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545.

³⁴ อัญมณี ปิ่นใจ, “บทบาทของหอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ตอนนโยบายสาธารณะ”, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2546.

ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นถึง ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย และความอ่อนแอของกลุ่มผลประโยชน์ที่ ยากจะปฏิเสธได้อย่างสิ้นเชิง สำหรับในการศึกษาเรื่อง บทบาททางการเมืองของหอการค้าจังหวัด นครศรีธรรมราชต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ทางผู้ศึกษาจะทำการศึกษา โดยการต่อ ยอดจากงานศึกษาของอัญมณี ปินใจ กล่าวคือจะเป็นการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นของยุทธศาสตร์ และช่องทาง ตลอดจนการสร้างอิทธิพลกดดันที่หอการค้าจังหวัดได้นำมาใช้ เพื่อเข้าถึงรัฐบาลและ ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งจากการศึกษา พบว่างานของอัญมณี ปินใจก่อนหน้านี้ ยัง ไม่เคยได้กล่าวถึงหรือนำเสนอเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเลย และนอกจากนี้ยังพบข้อเท็จจริงอีกด้วยว่า ในห้วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการก่อตั้งหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราชขึ้นมา กลับไม่ พบงานศึกษาใดๆเลยสักชิ้นหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับหอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราช จาก ปรากฏการณ์ต่างๆ เหล่านี้ จึงเป็นเสมือนแรงกระตุ้นสำคัญที่ส่งผลให้ผู้ศึกษา ต้องการทำการศึกษา ในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดมุมมองและองค์ความรู้สำหรับแวดวงวิชาการของไทย ต่อไปในอนาคต

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved