

ภาคที่ 2
กลุ่มผลประโยชน์
ตอนที่ 1
ลักษณะทั่วไปของกลุ่มผลประโยชน์

สุรพล ราชภัณฑารักษ์

บทที่ 13

ลักษณะทั่วไปของกลุ่มผลประโยชน์

1. นำบท

1.1 ความคิดประชาธิปไตย (Democracy) เกิดขึ้นมานานนับพัน ๆ ปี ประชาธิปไตยสามารถที่จะศึกษาในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ ในฐานะรูปการปกครอง และในฐานะวิถีทางดำเนินชีวิต สำหรับประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบอบการปกครองที่ใช้อยู่ในโลกปัจจุบันนี้ ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมก็ตาม ต่างก็ยึดถือตามคติพจน์ของอดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา คือ ท่าน อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln ค.ศ.1809-1865) ที่กล่าวไว้ว่า

“ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”

หมายถึงประชาชนพลเมือง (Citizen) เป็นทั้งเจ้าของอำนาจปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเองและเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขาเอง นอกจากนี้แล้ว ประชาธิปไตยตามแนวความคิดของ จอห์น ล็อก (John Locke ค.ศ. 1632-1704) ปราชญ์ชาวอังกฤษ ยังหมายถึง มนุษย์เกิดมาแล้วล้วนเท่าเทียมกันทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ เพื่อให้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ จำเป็นที่จะต้องอาศัยปัจจัยประกอบหลาย ๆ อย่างด้วยกัน เช่นการศึกษาดี เศรษฐกิจมั่นคง นอกจากนี้ยังมีหลักการของระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ยอมรับอยู่ในปัจจุบันมีอยู่ 5 ประการ คือ ¹

1. ภาวะการเป็นพลเมือง ที่ทุกคนควรพึงมี และใช้สิทธิในการเป็นสมาชิกสังคม
2. พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิลงคะแนนเสียงเมื่ออายุพอสมควรที่จะรับผิดชอบ
3. ให้มีระบบเลือกตั้งโดยเสรี คือ การลงคะแนนเสียงจะกระทำโดยเสรี
4. พรรคการเมือง เป็นองค์การที่รวมความคิดที่เหมือนกันของประชาชนที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง การบริหารงานของรัฐ โดยการเสนอนโยบาย และส่งตัวแทนเข้าไปรับใช้ประชาชนในรัฐสภา

¹ดร.สมภพ โทตระกิตย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, (คำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2504-2505), หน้า 25-28

5. อิทธิพลของกลุ่มชน เพื่อที่จะให้ประชาชนพลเมืองสามารถติดต่อกับรัฐบาลของตนอย่างใกล้ชิดรวมทั้งการจูงใจรัฐบาลให้กำหนดนโยบาย และบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตน เครื่องมือที่สำคัญที่ขาดไม่ได้ก็คือ การจัดตั้งเป็นกลุ่มเอกชน รวมเอาผู้ที่มีความคิดหรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวกัน หรือหลายอย่างในทางเดียวกัน ต่างก็รวมกันเป็น หมู่ คณะ เช่น ในวงการธุรกิจ กรรมการ เกษตรกร ข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ หรือรวมโดยเชื้อชาติ ศาสนา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดอำนาจ และอิทธิพลมากต่อการเปลี่ยนแปลง แก้ไขนโยบายของรัฐบาล

ในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ในปัจจุบัน ทฤษฎีพหุนิยม เป็นทฤษฎีที่กำลังได้รับความสนใจมากทฤษฎีหนึ่งโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางมากกว่าแห่งใด โดยความเชื่อที่ว่า ถนนที่จะไปสู่ประชาธิปไตยจะต้องอาศัยทฤษฎีพหุนิยม นักรัฐศาสตร์อเมริกันชื่อ W.J.M. Mackenzie ได้เริ่มการศึกษาเป็นครั้งแรกในเรื่อง กลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) เมื่อ ค.ศ.1920

1.2 พหุนิยม (Pluralism) หมายถึง สภาพหรือลักษณะของสังคมใด ๆ ที่ยอมรับการปรากฏอยู่หรือการมีอยู่ และเสรีภาพที่จะแสดงออกซึ่งความคิดในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางศาสนา ตามที่เขาคัดต้องการ ซึ่งเป็นลักษณะของ ลัทธิเสรีนิยม (Liberalism)

เอกชนหรือปัจเจกชนที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมและร่วมในผลประโยชน์โดยใจสมัคร ในอันที่จะสรรสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน หรือการบรรลุเป้าหมายบางประการที่ตั้งไว้

1.2.1 พหุนิยมทางการเมือง (Political pluralism) คือแนวความคิดที่เสนอให้มีการจัดระเบียบของรัฐเสียใหม่ โดยให้มีสถาบัน หรือองค์การอิสระต่าง ๆ ทำหน้าที่ควบคุม และจำกัดอำนาจของรัฐ เช่น พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ²

1.2.2 ทฤษฎีพหุนิยม หลักการของทฤษฎีนี้คือ ประชาธิปไตยจะมีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ก็ด้วยการที่มีกลุ่ม สมาคม สันนิบาต องค์การ สหพันธ์ต่าง ๆ มากมายหลากหลายภายในรัฐ เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาและมีวิธีการดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยใจสมัคร รวมถึงกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มผลักดัน (pressure groups) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และกลุ่มอุดมการณ์ (Ideological Groups)³

²จากพจนานุกรมศัพท์ สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พระนคร พ.ศ. 2524 หน้า 269-270

³ดร. บรรพต วีระสัย, ดร. สุรพล ราชภัณฑารักษ์, สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, รัฐศาสตร์ทั่วไป (PS 103) โรงพิมพ์

1.3 ความหมาย

คำว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) กับคำว่า กลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups) เป็นคำที่มักจะใช้ปะปนกัน เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกัน การให้ความหมายที่แตกต่างกันเป็นผลมาจากนักวิชาการแต่ละท่านที่มอง คือตามทัศนะของการมองหรือศึกษา (Approach) โดยทั่วไป แล้วยอมรับกันว่า คำทั้งสองคำนี้อาจใช้ทดแทนได้ ในความหมายเดียวกัน

กลุ่มผลประโยชน์นั้นพิจารณาตามหลักความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้วเป็นการรวมตัวของกลุ่มชนที่มีผลประโยชน์ได้ยึดถือเอาแนวอาชีพเดียวกันเป็นหลัก เมื่อการรวมตัวกันดำเนินไปได้ด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดี มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะสามารถสร้างพลังและเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (Influence) และอำนาจ (Power) เหนือรัฐบาล เหนือผู้บริหารประเทศได้ พลังอำนาจที่ว่านี้รวมไปถึงจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมในกลุ่มด้วย

2. กลุ่มผลประโยชน์

2.1 กลุ่มผลประโยชน์หรือ Interest Groups หมายถึง กลุ่มตัวแทนตามสาขา อาชีพ สาขาในสังคม ซึ่งมีจำนวนมาก และตามความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา คำต่อไปนี้มีความหมายที่ใกล้เคียงกันและมักจะใช้ปะปนกันอยู่เสมอ คือ

- Interest Groups หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์
- Pressure Groups หมายถึง กลุ่มผลักดัน หรือกลุ่มอิทธิพล
- Organized Groups หมายถึง การรวมกลุ่มของผู้มีผลประโยชน์ หรือผลประโยชน์ที่รวมกันในลักษณะขององค์การ
- Group interest ผลประโยชน์ของกลุ่มไม่เหมือนกันกับ Organized Group เพราะเป็นการรวมกันเฉย ๆ ไม่มีการจัดองค์การ
- Ideological Groups หมายถึงกลุ่มอุดมการณ์ ไม่มีการแบ่งเป็นชนชั้นอาชีพ เพศ และอาชีพ
- Lobby หมายถึงกลุ่มแลกเปลี่ยนผลประโยชน์นอกสภาเปรียบเทียบกับสภาที่ 3 ของสหรัฐอเมริกา
- Political Groups หมายถึงกลุ่มการเมือง หรือ สโมสรการเมือง Political Clubs
- Powers Groups หมายถึง กลุ่มพลังต่าง ๆ ขบวนการต่าง ๆ

จุดหมายสำคัญของกลุ่มต่าง ๆ นี้ก็คือ การป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่ม ซึ่งแบ่งแยกตามสาขาของสังคม ผลประโยชน์นั้นอาจหมายถึง ผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มหรือผลประโยชน์

นอกกลุ่ม คือผลประโยชน์ทั่ว ๆ ไปที่เป็นของส่วนรวมที่เป็นสาธารณะ รวมถึงจุดหมายสุดท้าย คือ การมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ⁴

2.2 นานานิยาม ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์มีมาก เช่น

2.2.1 กลุ่มผลประโยชน์ในความหมายตามพจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยานั้น อธิบายว่า⁵ Group interest คือ ผลประโยชน์ของกลุ่ม หมายถึง “ภาวะความรู้สึกตื่นตัวที่เกิดขึ้นในบุคคลที่ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม”

Interest group คือ กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง “กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อภารกิจหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่าง เช่น กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรี หรือกลุ่มพ่อค้า”

2.2.2 ศาสตราจารย์แกรแฮม วูดตัน (Graham WOOTTON) แห่งมหาวิทยาลัย Tufts สหรัฐอเมริกา ได้อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า⁶

– กลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ

– กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มของผู้ร่วมทัศนะที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์นี้กระทำการเรียกร้องข้อเสนองานของตน โดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์นี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest Groups) และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติการในระดับการเมือง กลุ่มนี้จะถูกเรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups)

3. กลุ่มผลักดัน

3.1 คำว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) เป็นองค์การผลประโยชน์ของกลุ่มชน ซึ่งสมาชิกได้มีส่วนร่วมในทัศนะ มีเป้าหมาย และกิจการตามโครงการของกลุ่มในอันที่จะมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐบาล และมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพลนี้มีได้มีเป้าหมายเหมือนกันกับพรรคการเมือง ที่ว่า พรรคการเมืองต้องการ

⁴International Encyclopedia of the Social Sciences, (U.S.A.: the MacMillan Company, The Free Press, 1972), Volume 7, p.486.

⁵พจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน โรงพิมพ์รุ่งเรืองศิลป์การพิมพ์ พระนคร พ.ศ. 2524 หน้า 196-197

⁶Graham WOOTTON, *Interest Groups*, (Prentice-Hall, Inc., Engle-Wood Cliffs, N.J., 1970), p.1-2.

ชัยชนะ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศ แต่กลุ่มผลึกตันนั้นมีเป้าหมายใหญ่คือ

— ผลประโยชน์ในการเป็นเจ้าของหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

ที่จะมีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสมาชิกของกลุ่มตน

ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลึกตันจะอยู่ที่ขนาดที่ใหญ่หรือเล็ก ความมั่งคั่งในทางการเงิน อำนาจต่อรอง เป้าหมาย แต่วิธีการดำเนินงานนั้นเกือบจะเหมือนหรือคล้ายกัน คือ วิธีการที่จะมีอิทธิพลเหนือมติมหาชน (Public opinion) นอกจากนี้แล้ว กลุ่มผลึกตันยังมีเป้าหมายที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตัวอย่างของกลุ่มผลึกตันเหล่านี้คือ ลอบบี้ (Lobbies) องค์กรทางด้านธุรกิจต่าง ๆ องค์กรเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน องค์กรทางเกษตรกรรม สหภาพแรงงานทั่ว ๆ ไป องค์กรทางศีลธรรม องค์กรทางศาสนา⁷

3.2 กลุ่มผลึกตัน ตามความหมาย ราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “กลุ่มกดดัน คือ กลุ่มสังคมที่รวมกันขึ้นโดยมีเป้าประสงค์ และทัศนคติร่วมกัน เพื่อพยายามให้มีอิทธิพลเหนือหรือบังคับกลุ่มอื่น ๆ ในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือพฤติกรรม ให้เป็นไปตามที่ต้องการ” คำนี้ นักสังคมศาสตร์อเมริกันใช้กันมาแต่เดิมคือ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้นำคำใหม่มาใช้ว่า กลุ่มกดดัน (Pressure Groups) อย่างไรก็ดี ในบางสถานการณ์ คำว่า กลุ่มผลประโยชน์ก็ยังคงนิยมใช้กันมากกว่า⁸

3.3 กลุ่มผลึกตันตามความหมายของ โบน และแรนนี่⁹ นั้นคือ “เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ตัดสินใจที่จะนำปัญหาของเขาไปสู่รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มผลึกตัน หรือกลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง”

3.4 กลุ่มผลึกตัน ในความหมายของ ไชซเลอร์¹⁰ หมายถึง “กลุ่มในรูปขององค์กรที่แสวงหาอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยปราศจากเจตนาที่จะนำเอาสมาชิกของกลุ่มไปทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาล”

⁷Plano S. Greenberg, *Political Science Dictionary* (The Dryden Press, Illinois.)

⁸พจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน โรงพิมพ์รุ่งศิลป์การพิมพ์ พระนคร พ.ศ. 2524 หน้า 196, 197

⁹H.A.Bone, Austin RANNEY, *Politics and Voters*, MacGraw-Hill, Book Company N.Y., H.Y., 1976. p.101.

¹⁰Harmon ZEIGLER., *Interest Groups in American Society*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1964, p.30.

3.5 กลุ่มผลึกตันในความหมายของ วูดตัน¹¹ “กลุ่มผลึกตัน คือ องค์กรใดๆ ที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธความต้องการที่จะยอมรับความรับผิดชอบในองค์การของรัฐ”

“เมื่อการกระทำของกลุ่มผลประโยชน์ หรือการปฏิบัติการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ไปถึงระดับการเมือง คือระดับนโยบาย กลุ่มจะถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มผลึกตัน”

“กลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มผลึกตันมักใช้สลับหรือแทนกันได้”

3.6 กลุ่มผลึกตันในความหมายของ มอริส ดูแวร์เซ่ แห่งมหาวิทยาลัยปารีส ฝรั่งเศส ได้เขียนไว้ในหนังสือพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์¹²ว่า

“พรรคการเมืองนั้นมีความมุ่งหมายที่จะเป็นเจ้าของอำนาจรัฐ และใช้อำนาจนั้นในการบริหาร” อำนาจนี้หมายถึงอำนาจที่ได้มาโดยการเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น สมาชิกสภาเทศบาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นายเทศมนตรี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังหมายถึง ตำแหน่งที่จะถูกเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาล คือ รัฐมนตรี และตำแหน่งประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดี แต่กลุ่มผลประโยชน์นั้น ศาสตราจารย์ ดูแวร์เซ่ ได้อธิบายว่า

“กลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือมิได้เข้าร่วมโดยตรงในการแสวงหาอำนาจหรือในการใช้อำนาจรัฐ กลุ่มผลประโยชน์จะปฏิบัติการเพื่อมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐ ในขณะที่องค์กรของกลุ่มแยกอยู่ต่างหาก หมายความว่า กลุ่มผลประโยชน์ใช้อิทธิพล “บีบบังคับ” ผู้บริหารประเทศ คำว่า Pressure Groups จึงเป็นเสมือนกลุ่มบีบบังคับในทางการเมืองต่อผู้บริหารประเทศ”

3.7 กลุ่มผลึกตันหรือกลุ่มบีบบังคับนี้มีเจตนาที่จะแสวงหาอิทธิพล หรือมีอำนาจเหนือบรรดาบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจ และไม่ได้หมายความว่า จะส่งคนของกลุ่มเข้าไปใช้อำนาจเสียเอง คือการเข้าไปอย่างไม่เป็นทางการ ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เท่าที่เป็นอยู่ในสังคมตะวันตก กลุ่มพลังที่เข้มแข็งหลายกลุ่มต่างก็มีตัวแทนของตนอยู่ในหน่วยงานของรัฐบาล และในหน่วยงานของรัฐสภา โดยที่มีการปกปิดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนของกลุ่มและหน่วยงานของรัฐ

¹¹ Graham WOOTTON, *Interest Groups*. (Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1970), p. 1-2.

¹² Maurice DUVERGER, *Party Politics and Pressure Groups*, (Thomas Y. Crowell Company, Inc., N.Y. 1972), pp. 101-102.

3.8 ในการจัดแยกประเภทของกลุ่มผลึกตันนี้ กระทำได้ยากกว่าการแยกประเภทพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์การที่เกี่ยวข้องเฉพาะปฏิบัติการทางการเมือง ส่วนกลุ่มผลึกตันนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นองค์การที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง (Non political Organizations) และที่สำคัญที่สุด การบีบบังคับทางการเมืองหาใช้กิจกรรมหลักเบื้องต้นของกลุ่มไม่ กลุ่มต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏอยู่ในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม สมาคม องค์การที่ไม่มีจุดประสงค์ในทางการเมือง ต่างก็มีโอกาสที่จะปฏิบัติการในฐานะกลุ่มผลึกตันได้ในบางกรณี เท่าที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม จะเอื้ออำนวยให้

3.9 สรุป กลุ่มผลึกตัน Groupes de pression หรือ Pressure Groups ตามพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฝรั่งเศส¹³ มีความหมายดังนี้

3.9.1 กลุ่มผลึกตัน คือองค์การที่ก่อตั้งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ไปเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ บังคับให้มีการเปลี่ยนแปลง การตัดสินใจในนโยบายของรัฐ ให้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน ตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองซึ่งมีเป้าหมายที่จะเข้าไปบริหารนโยบาย คือการใช้อำนาจรัฐ กลุ่มผลึกตันนี้ต้องการแต่เพียงเพื่อการมีอิทธิพลเหนือองค์การที่มีอำนาจตัดสินใจ

การใช้อิทธิพล เพื่อบีบบังคับนั้น อาจกระทำได้โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขอมติ ขอความร่วมมือจากพลเมือง การใช้อิทธิพลบีบบังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมมีโอกาที่จะกลับกลายเป็นกลุ่มผลึกตันหรือกลุ่มอิทธิพลได้ทั้งสิ้น

3.9.2 การผลึกตัน หรือการบีบบังคับตามความหมายทางภาษาอเมริกัน คือคำว่า ล็อบบี้ (LOBBY) ซึ่งหมายถึงการชี้ชวนเฉพาะตัว ล็อบบี้คือลักษณะเฉพาะของกลุ่มผลึกตัน ที่มี การจัดเตรียมที่พร้อมมูล และมีอุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำให้เป้าหมายของกลุ่มบรรลุผล

4. กลุ่มอุดมการณ์

4.1 กลุ่มอุดมการณ์ (Ideological Groups) ก็เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาหรือมีวิธีการดำเนินการที่เป็นโดยเสรี และด้วยใจสมัคร (Voluntary associations) และจะต้องเป็นองค์การหรือสมาคมที่ไม่ได้ถือกำเนิดขึ้นมาและดำรงอยู่ได้ด้วยการอุปถัมภ์ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากรัฐ หรือจากรัฐบาล

¹³ Charles DEBBASCH, Yves DAUDET. *Lexique de termes Politiques*, edition Dalloz, Paris 1974, p.

คำว่าอุดมการณ์ (Ideology) หมายถึง ภาวะอันสมบูรณ์ ภาวะอันอุดม อุดมการณ์ อาจใช้ได้ทั้งในความหมายที่ดีและไม่ดี เช่นกล่าวว่า อุดมการณ์ฟาสซิสต์ หรืออุดมการณ์คอมมิวนิสต์ไม่ดี หรือกล่าวว่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยดี เป็นต้น อุดมการณ์มักเน้นในเรื่องความเชื่อศรัทธาโดยไม่ใช่หลักเหตุผลประกอบ¹⁴

4.2 ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในทางอุดมการณ์คือ กลุ่มนี้มีเป้าหมายที่จะส่งเสริมสนับสนุน อุดมการณ์ ส่งเสริมความคิด เป้าหมายของกลุ่มไม่ได้มุ่งเฉพาะที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเท่านั้น แต่จะรักษาผลประโยชน์ให้แก่คนทุกคน คนทุกชั้น คนทุกเพศ และคนทุกวัย

ตัวอย่างกลุ่มหรือขบวนการต่าง ๆ

กลุ่มส่งเสริมศีลธรรม

กลุ่มต่อต้านความรุนแรง

กลุ่มส่งเสริมความเมตตาต่อสัตว์

กลุ่มต่อต้านอาวุธปรมาณู

กลุ่มส่งเสริมความรักชาติ รักสถาบันที่สำคัญของชาติ

กลุ่มทางวัฒนธรรมประเพณี

กลุ่มที่มีแนวโน้มที่จะส่งเสริมอุดมการณ์ทางการเมือง

ฯลฯ

5. ความเป็นมาของกลุ่มผลประโยชน์

ความเป็นมาของกลุ่มผลประโยชน์ หรือการก่อกำเนิดของกลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมของมนุษย์ที่ต้องการหรือที่ประสงค์ที่จะรวมกลุ่มไม่ว่าจะอยู่ในยุคใด สมัยใด และในสังคมใด ๆ การรวมกลุ่มนั้น ถือสาเหตุที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสังคม สภาพของเศรษฐกิจ สภาพของการเมือง ในแต่ละแห่งซึ่งไม่เหมือนกัน เราจะแยกกลุ่มออกได้เป็นกลุ่มดั้งเดิม และกลุ่มสมัยใหม่¹⁵

¹⁴บรรพต วีระชัย, สุรพล ราชภินชารักษ์, สุพันธ์ ทับสุวรรณ, *รัฐศาสตร์ทั่วไป* (PS 103) โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ 2532 หน้า 210-214

¹⁵แสวง รัตนมงคลมาศ, *กลุ่มอิทธิพลในสัตว์การเมือง* โดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร ดุศรีพิทักษ์, แสวง รัตนมงคลมาศ บรรณาธิการ (โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช พ.ศ. 2514) กรุงเทพฯ หน้า 211

ภาพรวม 5.1 กลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม

ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิมหรือแบบเก่า นั้น เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมกันขึ้นได้โดยอาศัยอาชีพเดียวกันเป็นหลัก และมักจะมีอยู่ในสังคมประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศยุโรปตะวันตก กลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิมนี้นี้มักจะเน้นเฉพาะสาขาวิชาชีพ เช่น อาชีพแพทย์ ทนายความ นักกฎหมาย นักการศาสนา กลุ่มทางสังคม และวัฒนธรรม ซึ่งสาเหตุของการรวมกลุ่มกันได้นี้ก็เนื่องมาจากความผูกพันในทางสังคม ทางวัฒนธรรม ทางประเพณี ตลอดจนความเชื่อถือต่าง ๆ นั้นเอง

ลักษณะโครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิมนั้น นอกจากจะเป็นกลุ่มอาชีพเก่าแก่ของมนุษย์ เช่น แพทย์ นักกฎหมายแล้ว โครงสร้างเกี่ยวกับจำนวนและผู้นำก็มีลักษณะสอดคล้องกันกับพรรคการเมืองดั้งเดิม กล่าวคือ จำนวนสมาชิกของกลุ่มมีจำนวนไม่มาก เนื่องจากผู้ประกอบอาชีพแพทย์ หรือนักกฎหมายนั้นมีไม่มาก จึงเป็นกลุ่มของชนชั้นหนึ่งของสังคมที่มีบทบาทและความสำคัญ สำหรับผู้นำของกลุ่มนั้นก็จะเป็นลักษณะที่เป็นผู้มีบารมีอาวุโสสูง ลักษณะก็เช่นเดียวกับพรรคการเมืองแบบคอคัส หรือคณะกรรมการในพรรคการเมือง

5.2 กลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่

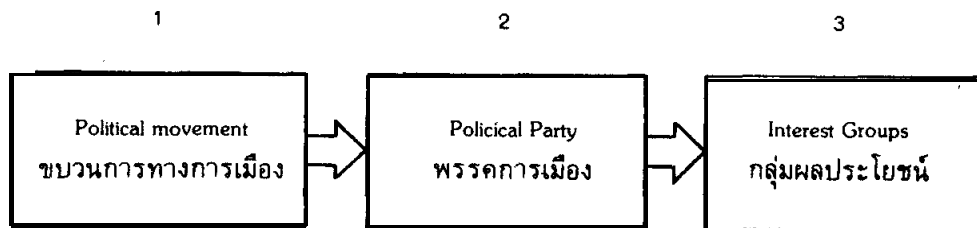
เป็นลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เน้นหนักไปในทางเศรษฐกิจ และจะปรากฏอยู่ในประเทศอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์นี้สามารถรวมกัน หรือมีความผูกพันกันได้ก็โดยเหตุผลที่ว่า มีผลประโยชน์ร่วมกันในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง ที่รวมกันโดยเหตุผลทางการเมือง คือมีผลประโยชน์ร่วมกันในทางอุดมการณ์ทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์สมัยใหม่เมื่อพิจารณาโครงสร้างของกลุ่มในเรื่องผู้นำกลุ่ม และสมาชิกของกลุ่มแล้ว จะเห็นว่า มีสมาชิกเข้าร่วมเป็นจำนวนมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์แบบดั้งเดิม เป็นลักษณะที่เป็นมวลชนคล้ายกันกับพรรคการเมืองมวลชน ส่วนผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์นี้จะได้ตำแหน่งโดยการต่อสู้ทางการเมืองภายในกลุ่ม ทำให้กลุ่มมีลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยมากกว่ากลุ่มอื่น

6. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เป็นลักษณะของการรวมตัวของประชาชนพลเมืองซึ่งมีเป้าหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนอาจจะเป็นด้านการเมือง หรือด้านผลประโยชน์ทางอาชีพ

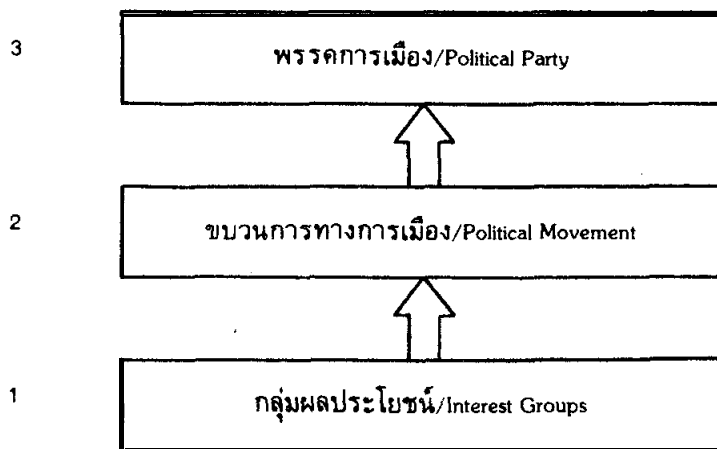
พรรคการเมืองเกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ และนโยบายสอดคล้องกันในเรื่อง การเข้าสู่อำนาจรัฐ ซึ่งในระยะเริ่มแรกจะเป็นกลุ่มการเมือง เมื่อมีการรวมตัวกันนั้นคงก็จัดตั้ง เป็นพรรคการเมือง แต่ถ้าพรรคการเมืองนั้นประสบความสำเร็จในการต่อสู้ทางการเมือง การรวมตัวนั้นอาจยังคงมีอยู่ระหว่างบรรดาสมาชิก (รูปที่ 1) แต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์

รูปที่ 1



นอกจากนี้พัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ อาจนำไปสู่การจัดตั้งพรรคการเมืองใน ที่สุดได้ เช่น เมื่อมีการรวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ผลประโยชน์ของกลุ่มอาจจะ ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการบีบบังคับในทางการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ของรัฐบาลอย่าง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์ก็จะกลายสภาพเป็นขบวนการทางการเมือง และในที่สุดขบวนการทางการเมืองที่กล่าวนี้ ก็อาจกลายเป็นพรรคการเมือง โดยที่มี นโยบายและมีเป้าหมายเดิมอันเป็นนโยบายหรือเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์นั่นเอง ดังใน รูปที่ 2

รูปที่ 2



6.1 การเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มผลประโยชน์ไปสู่พรรคการเมือง

6.1.1 ในอังกฤษ

พรรคการเมืองสำคัญพรรคหนึ่งในปัจจุบันของสหราชอาณาจักรอังกฤษ คือ พรรคแรงงาน (Labour Party) นั้นก็มีวิวัฒนาการทางการเมือง ตามรูปที่ 2 เพราะเมื่อกลุ่มผลประโยชน์รวมกันเข้าได้มากกลุ่มก็จะก่อให้เกิดอิทธิพลต่ออำนาจในการตัดสินใจของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และในที่สุดก็จะกลายเป็นพรรคการเมืองไป ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ในระยะแรก ปี พ.ศ. 1890 ได้มีกลุ่มผลประโยชน์ 4 กลุ่มที่มีบทบาทในสังคมอังกฤษ คือ กลุ่มสหภาพการค้า (Trade Unions) กลุ่มสมาคมเฟเบียน (Fabian Society) กลุ่มสหพันธ์สังคมประชาธิปไตย (Social Democratic Federation : SDF) และกลุ่มพรรคแรงงานอิสระ (Independent Labour Party : ILP)¹⁶ ในปี ค.ศ. 1900 กลุ่มผลประโยชน์ 4 กลุ่ม ได้รวมกลุ่มเป็นคณะตัวแทนแรงงาน (Labour Representation Committee : LRC) และมีสมาชิกกลุ่มที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกรัฐสภาอังกฤษ 2 คน

ในปี ค.ศ. 1903 LRC หรือคณะตัวแทนแรงงานนี้มีสมาชิกเป็นสมาชิกรัฐสภา 5 นาย ซึ่งทั้ง 5 นายก็ถูกมติจากที่ประชุมใหญ่ของ LRC ให้ปฏิบัติงานร่วมกันกับกลุ่มเสรีนิยม กลุ่มทอรี (Tory) กลุ่มลัทธิอื่น ๆ ยกเว้น กลุ่มแรงงานนิยม (Labourism) ในรัฐสภา

ในช่วงสุดท้าย ปี ค.ศ. 1906 กลุ่ม LRC ซึ่งมีสมาชิกเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ 29 คน ในขณะนั้นได้ตัดสินใจที่จะเรียกพวกเขาเองว่า พรรคแรงงาน (Labour Party)

6.1.2 ในประเทศฝรั่งเศส

สหภาพปราชดิสต์เพื่อพิทักษ์พ่อค้าและช่างฝีมือ หรือ The Poujadist Union หรือ Union de Défense des Commerçants et des Artisans (UCDA) ซึ่งจัดอยู่ในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (ช่วง ค.ศ. 1953-1955) แต่ในปี ค.ศ. 1956 กลุ่มนี้มีสมาชิกที่เป็นสมาชิกสหประชาแห่งชาติ 53 คน โดยใช้ชื่อว่า กลุ่มสหภาพ และภราดรภาพฝรั่งเศส (Union et Fraternité Française หรือ UFF) ซึ่งเป็นช่วงปี ค.ศ. 1957-1958¹⁷ ถือได้ว่าการพัฒนาจากกลุ่มผลประโยชน์ไปสู่พรรคการเมืองและโอกาสที่จะกลับไปเป็นกลุ่มผลประโยชน์ก็มีเช่นกัน

¹⁶ Graham Wootton, *Interest-Groups*, (Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliff, New Jersey, 1970, p.20-21.

¹⁷ Graham Wootton, *เพิ่งอ้าง*, หน้า 21

การเปลี่ยนแปลงสภาพของกลุ่มผลประโยชน์ไปสู่การเป็นพรรคการเมืองเด่นชัดขึ้นในระยะหลังการเปลี่ยนแปลง เดือนตุลาคม 2516¹⁸ โดยการเปลี่ยนจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปสู่การเป็นพรรคการเมือง เช่น จากกลุ่มชาติไทยไปเป็นพรรคชาติไทย กลุ่มคึกฤทธิ์-บุญชู เป็นพรรคกิจสังคม หรือการเปลี่ยนจากกลุ่มอุดมการณ์ทางการเมืองไปสู่พรรคการเมือง เช่น กลุ่มนวพล กลายเป็นพรรคประชาเสรี กลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ของกอร.รมน. เป็นพรรคปวงชนชาวไทย เป็นต้น

7. บทสรุป กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มของผู้ที่มีอาชีพเดียวกัน มีอุดมการณ์อันเดียวกัน มีจุดหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มแต่เมื่อใดที่กลุ่มไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ของรัฐบาล กลุ่มนั้นจะเริ่มมีลักษณะของการมีอิทธิพล และมักจะเรียกว่า กลุ่มอิทธิพล หรือกลุ่มผลักดัน (Pressure groups)

กลุ่มผลประโยชน์มีความจำเป็นต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ดังมีตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา และอีกหลาย ๆ ประเทศในยุโรป ในบางประเทศในช่วงที่ไม่มีพรรคการเมือง เช่น กรณีเกิดวิกฤตการณ์ต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ก็ทำหน้าที่แทนพรรคการเมืองในการรักษาผลประโยชน์และเป็นปากเสียงแทนประชาชนพลเมืองในแต่ละกลุ่ม

¹⁸ การโค่นล้มระบอบการปกครองของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาศ จารุเสถียร โดยขบวนการนิสิต นักศึกษา และประชาชน เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516

ตัวอย่างคำถามท้ายบทที่ 13 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มผลประโยชน์ อันทัน

- ข้อ 1 กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน มีลักษณะโครงสร้างและเป้าหมายแตกต่างกันหรือไม่
อย่างไร อธิบายให้เข้าใจ
- ข้อ 2 โอกาสที่กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นพรรคการเมืองนั้นมีมากน้อยเพียงใดโดยให้อธิบาย
และยกตัวอย่างประกอบ

ปรนัย เลือกคำตอบที่ถูกที่สุด เพียงคำตอบเดียวจากตัวเลือก 5 ตัว

ข้อ 1 กลุ่มผลประโยชน์ต่อไปนี้ กลุ่มใดที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มอุดมการณ์

- | | | |
|-------------------|------------------------|----------------|
| 1) กลุ่มแรงงาน | 2) กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน | |
| 3) กลุ่มข้าราชการ | 4) กลุ่มราชพฤกษ์ | 5) กลุ่มแรงงาน |

ข้อ 2 ทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism) หมายถึงสภาพหรือลักษณะของสังคมใด ๆ ที่ยอมรับการ
ปรากฏอยู่หรือการมีอยู่ และเสรีภาพที่จะแสดงออกซึ่งความคิดในทางการเมือง ทาง
เศรษฐกิจ ทางสังคม และทางศาสนา ตามที่เขาต้องการซึ่งเป็นลักษณะของลัทธิ

- | | |
|--------------|----------------|
| 1) สังคมนิยม | 2) อนุรักษนิยม |
| 3) รัฐนิยม | 4) เสรีนิยม |
| 5) ฟาสซิสต์ | |

คำตอบปรนัย

ข้อ 1 (2)

ข้อ 2 (4)