

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์

ในบทนี้จะเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ของนักศึกษาทางรัฐศาสตร์ที่สำคัญ ๆ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับนิยามความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ การแบ่งประเภทกลุ่มแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับกลุ่ม แรงจูงใจในการรวมกลุ่ม ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ ประสิทธิภาพของกลุ่ม ความสำคัญของกลุ่มมา ทฤษฎีพหุนิยม วิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย ตลอดจนความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง และกลุ่มอิทธิพล ซึ่งการศึกษานี้ควรจะทำให้สามารถเข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประหารนครหลวง (สพร.กปน.) ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ และจะเป็นประโยชน์ในการสนองวัตถุประสงค์ในการศึกษานี้

แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

มนตรี เจนวิทย์การ ผู้เชี่ยวชาญเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ กล่าวว่า "นักทฤษฎีกลุ่มเชื่อว่า ถ้าเราสามารถเข้าใจในกิจกรรมของกลุ่มและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ได้แล้ว เราจะเข้าใจการเมืองและสามารถอธิบาย วิเคราะห์ระบบการเมืองได้ เพราะฉะนั้น นักทฤษฎีกลุ่มจึงมีความเห็นว่า (1) กลุ่มมีความสำคัญในระบบการเมือง (2) ทฤษฎีกลุ่มมีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจทางการเมือง"¹

¹มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม." หลักและวิธีศึกษารัฐศาสตร์ (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529) หน้า 2.

1. นิยามความหมาย

เดวิด บี ทรูแมน (David B. Truman) นักคิดหรือนักทฤษฎีกลุ่มคนสำคัญ ได้กล่าวไว้ว่า กลุ่มที่เขาเรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) นั้น ถ้าเพียงแต่เรียกร้องผลประโยชน์ซึ่งกันและกันก็ยังไม่ถือว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมือง แต่ถ้ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ไปเรียกร้องเอาที่สถาบันรัฐบาลเมื่อไร กลุ่มเหล่านี้ก็จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political interest groups)²

ทรูแมน มิได้มองพฤติกรรมกลุ่มว่าจะต้องเป็นพฤติกรรมทางการเมืองเสมอไป นอกเสียจากในกรณีที่เข้าไปสัมพันธ์กับรัฐบาล ทรูแมนเห็นว่า การศึกษาแนวกลุ่มเป็นการศึกษาการเมืองที่แยกแวกออกจากการศึกษาแนวสถาบันและกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นทางการ (formalism) ซึ่งไม่ได้ทำให้เห็นพฤติกรรมที่เป็นพลวัตรทางการเมือง แต่เขาก็ได้เตือนผู้ที่จะใช้แนวกลุ่มในการศึกษาการเมืองว่าจะต้องไม่มองว่า กลุ่มเท่านั้นที่เป็นผู้ "ผูกขาด" การริเริ่มนโยบายหรือกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นการมองข้ามความสำคัญของรัฐบาลไป สถาบันและองค์การต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ริเริ่มนโยบายที่สำคัญเช่นกัน การมองว่ากลุ่มเป็นผู้ผูกขาดด้านที่เรียกว่า input functions ของนโยบายจะเป็นการมองการเมืองอย่างผิวเผิน

ม.ร.ว. พุทธิสาธิต ชุมพล ได้ให้นิยาม "กลุ่มผลประโยชน์" ตาม G. A. Almond และ G. Bingham Powell ว่าเป็น "กลุ่มคนที่เชื่อมโยงกัน โดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และโดยมีความสำนึกอยู่ไม่มากก็น้อยว่าเรามีความเชื่อมโยงดังกล่าวยู่" ส่วน Robert E. Dowes และ John A. Hugher ได้ให้นิยามของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า "กลุ่มผลประโยชน์คือ การรวมตัวของบุคคล ซึ่งมุ่งหมายจะมีอิทธิพลต่อการปกครองในลักษณะที่จะเอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยที่กลุ่มดังกล่าวมิใช่พรรคการเมือง"³

²David B. Truman, The Governmental Process (New York : Alfred A. Knopf, Inc, 1955, p. 37.

³พุทธิสาธิต ชุมพล, ม.ร.ว. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 115.

กลุ่มผลประโยชน์แตกต่างจากพรรคการเมืองคือ พรรคการเมืองมีความสนใจที่จะเข้ามามีอำนาจการปกครอง และแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ เพียงแต่สนใจที่จะมีอิทธิพลใ้มน้าว (influence) ผู้ที่ทำการปกครอง แต่ไม่สนใจที่จะเข้ามาทำการปกครอง⁴

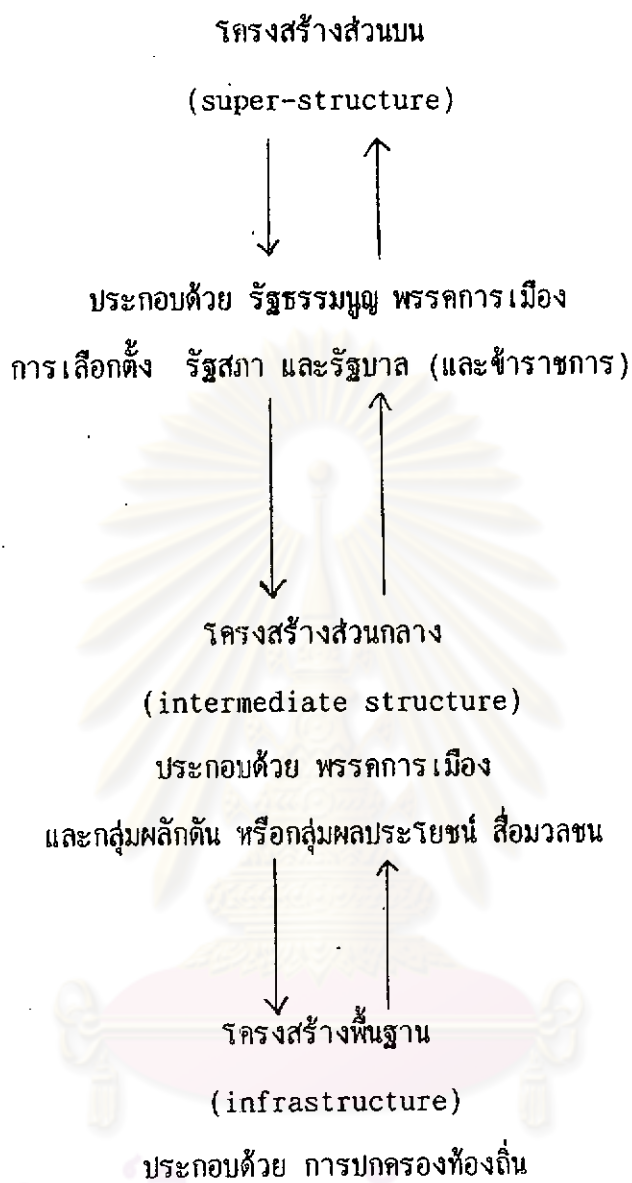
สัญญา สัญญาวิวัฒน์ กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ได้แก่งกลุ่มผลประโยชน์ที่มารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดผลต่อนโยบายของสังคม เช่น เปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือดำรงรักษานโยบายอันเป็นประโยชน์ของกลุ่มไว้ การดำเนินการให้เกิดอิทธิพลต่อนโยบายอาจทำได้หลายอย่าง เช่น การเข้าหาผู้เกี่ยวข้องให้ช่วย (Lobbying) การเรียกรับเงินสำหรับการหาเสียง การช่วยหาเสียง หรือการมีสัมพันธไมตรีกับองค์การของรัฐบาล เป็นต้น⁵

ลิขิต ธีรเวคิน กล่าวถึง กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์ (pressure group or interest group) ในแง่ที่ว่า ได้แก่งกลุ่มบุคคลที่มีจุดประสงค์ร่วมกันทำการจัดตั้งสร้างปฏิสัมพันธ์และมุ่งหาผลตามกระบวนการทางการเมือง เช่น การจัดตั้งกลุ่มชาวนา เพื่อให้เรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาข้าว จะเห็นได้ว่าในระบบการเมืองแบบเปิด กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนจากสถาบันอื่น ๆ โดยเฉพาะพรรคการเมือง การรวมกลุ่มย่อมมีอำนาจต่อรองสูง และสามารถมีผลต่อการแจกแจงทรัพยากรหรือเพื่อหาผลประโยชน์ในระบบโดยกลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบน และโครงสร้างพื้นฐาน (mass media) ซึ่ง ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ได้เขียนผังโครงสร้างการเมือง 3 ระดับ ดังนี้⁶

⁴ เพิ่งอ้าง. หน้า 116.

⁵ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, สังคมวิทยาการเมือง : หลักการและการประยุกต์ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2532), หน้า 104.

⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : 2537), หน้า 249-250.



2. การแบ่งกลุ่มผลประโยชน์

นักสังคมวิทยาแบ่งกลุ่มออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน คือ⁷

2.1 กลุ่มของคนที่มีลักษณะร่วมบางอย่างที่จัดอยู่ในประเภทหรือชนิดเดียวกัน

(categories)

⁷มนตรี เจนวิทย์การ, อ่างแล้ว, หน้า 7.

กลุ่มในกรณีนี้ เช่น คนผมสีทอง คนที่อยู่อายุรุ่นราวคราวเดียวกัน หรือประกอบอาชีพเดียวกัน เพราะฉะนั้นเรายังจะได้ยินคำว่า กลุ่มวัยรุ่น กลุ่มผู้หญิง กลุ่มพ่อค้า กลุ่มข้าราชการ ทหาร และตำรวจ ทั้ง ๆ ที่บุคคลในประเภทเดียวกันนี้ไม่ได้รู้จักหรือสัมพันธ์กันเลย แต่ชีวิตความเป็นอยู่ซึ่งพอจะจัดเข้าไว้ในประเภทเดียวกัน คนที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเหล่านี้ถ้ามีผลประโยชน์ร่วมกัน ก็อาจมารวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มในความหมายที่แท้จริงได้ โดยมีปฏิสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องและความสนิทถึงความเป็นสมาชิกของกลุ่มร่วมกัน เช่น กลุ่มผู้หญิงที่รวมตัวกันต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี กลุ่มพ่อค้าที่รวมกันเป็นสมาคมการค้า เพื่อรักษาผลประโยชน์ของบุคคลประเภทเดียวกัน

2.2 กลุ่มของคนที่รวมตัวกันอยู่ในที่ใดที่หนึ่ง (aggregates)⁸

การที่คนหลายคนบังเอิญมาอยู่ในที่ใดที่หนึ่ง เช่น ที่คนที่มาดูไฟไหม้ หรืออุบัติเหตุ หรือคนที่นั่งฟังคำบรรยาย คาอภิปราศในห้อง เราก็มักเรียกกันว่า กลุ่มเหมือนกัน แต่ความจริงแล้วคนเหล่านี้ก็อาจไม่รู้จักกันเลย เพียงแต่ความสนใจส่วนตัว หรือ การต้องการทำกิจกรรมบางอย่างร่วมกัน ถ้าหากบุคคลเหล่านี้เริ่มมีการพูดจากัน หรือเห็นว่าเป็นต้องดำเนินการอะไรสักอย่างร่วมกันเมื่อไร ก็อาจนำไปสู่การก่อตั้งได้ เช่น ผู้ที่ไปดูไฟไหม้ร่วมกันตั้งกลุ่มป้องกันไฟไหม้ในเขตหมู่บ้าน หรือผู้เข้าประชุมตกลงร่วมกันที่จะตั้งกลุ่มเพื่อจุดหมายปลายทางบางอย่าง เช่น ตั้งสโมสร หรือสมาคม ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการนำไปสู่การเกิดกลุ่มอย่างแท้จริงได้

2.3 กลุ่มในความหมายที่แท้จริง (groups)

กลุ่มในความหมายประเภทที่ 1 และ 2 ก็อาจจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มในความหมาย ประเภทที่ 3 ถ้ามีการพูดจา ปฏิสัมพันธ์ และตกลงทำงานร่วมกันเพื่อจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง กลุ่มอาจมีลักษณะกะทันหัน เป็นกลุ่มขนาดเล็ก แต่กลุ่มในความหมายประเภทที่ 3 นี้ อาจมีขนาดใหญ่โตมากก็ได้ เช่น สหพันธ์กรรมกรที่มีสาขาทั่วประเทศ แต่ลักษณะที่สำคัญก็คือ สมาชิกของกลุ่มจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง (ไม่จำเป็นต้องพบปะกันเป็นทางการเฉพาะหน้า (face-to-face) ก็ได้) และสนิทถึงความเป็นสมาชิกของกลุ่มร่วมกัน แม้จะอยู่คนละแห่งของประเทศก็ตาม เพราะฉะนั้น เราอาจให้ความหมายของคำว่ากลุ่มได้ว่า กลุ่มคือ "บุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งมี ผลประโยชน์ร่วมกัน มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันอย่างสม่ำเสมอ มีความรักดีร่วมกัน และเข้าร่วมกิจกรรมอันเดียวกัน"

ในบรรดากลุ่มในความหมายประเภทที่ 3 นั้น อาจแบ่งเป็น 2 ประเภทอีกคือ กลุ่มปฐมภูมิ (primary groups) และกลุ่มทุติยภูมิ (secondary groups or associations)

กลุ่มปฐมภูมิ มีลักษณะสำคัญคือ มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิด (face-to-face relations) มาก ความสัมพันธ์ไม่เฉพาะเจาะจงว่าจะต้องเป็นเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ครอบคลุมหลาย ๆ ด้าน มีลักษณะค่อนข้างถาวร จำนวนผู้เกี่ยวข้องมีน้อย และความสัมพันธ์เป็นไปอย่างค่อนข้างสนิทสนม กลุ่มปฐมภูมิได้แก่ กลุ่มที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของสังคม คือ ครอบครัว กลุ่มเพื่อนบ้าน และกลุ่มเพื่อนร่วมโรงเรียน ความสัมพันธ์จะถูกกำหนดโดยอารมณ์ความรู้สึกมากกว่าผลประโยชน์พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่ง

กลุ่มทุติยภูมิ คือ กลุ่มที่ต้องจัดตั้งขึ้นมา ไม่ใช่อัตโนมัติตามธรรมชาติสังคม (กลุ่มประเภทนี้บางชนิดอาจมีอยู่ในสังคมหนึ่งแต่ไม่มีในสังคมอื่น) เป็นกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะบางอย่างเป็นจุดรวมของความสัมพันธ์ สมาชิกมีการติดต่อกันอย่างจำกัด มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันเพียงบางส่วนของชีวิตสังคม (partial association) คนจะใช้ชีวิตเพียงบางส่วนในกิจกรรมของกลุ่มนั้น เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกก็อยู่เพียงส่วนที่เกี่ยวข้องในระยะเวลาหนึ่ง ไม่ได้มีความสนิทสนมกันเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น กลุ่มศาสนา กลุ่มอาชีพ สโมสร สมาคม อาสาสมัคร และกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง และคน ๆ หนึ่งอาจเป็นสมาชิกของกลุ่มหลายกลุ่มพร้อมกันได้

กลุ่มผลประโยชน์ที่เราหมายถึงในการศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่มก็คือ กลุ่มทุติยภูมินี้เอง

อย่างไรก็ตาม กลุ่มในความหมายของการศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่มนั้น ยังมีคำที่ใช้เรียกอยู่อีกหลายคำ เช่น กลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล (pressure groups) กลุ่มประท้วง (protest groups) ลobbies และสมาคมอาสาสมัคร (voluntary associations) ซึ่งถ้าจะกล่าวแล้วก็คือกลุ่มประเภทเดียวกัน แต่อาจจะเน้นลักษณะและวิธีดำเนินการ

การเพื่อใช้อิทธิพลแตกต่างกันไป นอกจากนั้นกลุ่มผลประโยชน์มีความหมายแตกต่างจากกลุ่มที่เรียกว่า พรรคการเมือง และขบวนการสังคม (social movements) ซึ่งมีเป้าหมายในการดำเนินงานไม่เหมือนกลุ่มผลประโยชน์

3. แนวความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับกลุ่ม

มนตรี เจนวิทย์การ ได้รวบรวมแนวความคิดของนักคิดที่สำคัญไว้ดังนี้

แนวความคิดของโทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes ค.ศ. 1588-1679)

นักปรัชญาสังคมชาวอังกฤษผู้นี้เป็นผู้เขียนหนังสือชื่อ Leviathan สนับสนุนการปกครองแบบราชาธิปไตย (monarchy) ในช่วงที่ฮอบส์มีชีวิตอยู่คือ คริสต์ศตวรรษที่ 17 ของอังกฤษนั้น เป็นช่วงที่กลุ่ม สโมสร และองค์กรทุกชนิดเกิดขึ้นอย่างมากมาย ในบางครั้ง ฮอบส์ เรียกกลุ่มเหล่านี้ว่า กลุ่มสังคมย่อย (lesser commonwealths) เป็นการเปรียบเทียบกับรัฐซึ่งเป็นกลุ่มสังคมใหญ่ (commonwealth) ที่ใหญ่กว่า อย่างไรก็ตาม เนื่องจากฮอบส์เป็นผู้สนับสนุนระบอบรัฐราชาธิปไตยที่มีอำนาจเด็ดขาด เขาจึงมองกลุ่มเหล่านี้ว่าเป็นสิ่งที่เป็อันตรายต่อรัฐ บทบาทของกลุ่มในตอนนั้นเป็นเสมือนเบาะที่คั่นกลางระหว่างอำนาจของรัฐที่เด็ดขาดกับปัจเจกบุคคลหรือครอบครัว ฮอบส์ได้ชื่อว่าเป็นศัตรูที่ยิ่งใหญ่และน่ากลัวที่สุดของกลุ่ม ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นเรื่องประหลาด เพราะฮอบส์ต้องการสร้างรัฐราชาธิปไตยที่เข้มแข็งและควบคุมแบบเบ็ดเสร็จ ไม่มีกลุ่มมาขัดขวางทรศนะต่อด้วยกลุ่มของฮอบส์จึงทำให้เขากลายเป็นศัตรูของประชาธิปไตยแบบแองโกล-แซกซอนไป เพราะผู้ที่สนับสนุนรัฐราชาธิปไตยจะพยายามปราบปรามกลุ่มต่าง ๆ โดยอ้างว่าเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐและเพื่อทำลายล้างพวกที่เป็นกบฏ

โทมัส ฮอบส์ ซึ่งได้ให้แนวความคิดสำคัญเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ สัญญา อธิปไตย และศาสนา เอาไว้ ฮอบส์ประณามกลุ่มต่าง ๆ ที่รวมตัวกันทุกชนิดที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจตราอย่างใกล้ชิดของรัฐ ฮอบส์มองมนุษย์ในแง่ร้าย และเห็นว่า การแข่งขัน,

การเห็นแก่ความปลอดภัยส่วนตัว และการมีความกลัวสูงทั้งปวง เป็นที่มาของความขัดแย้ง มนุษย์จะมีชีวิตที่ดีไม่ได้ ถ้าอยู่ใน "สภาพธรรมชาติ" แต่การอยู่ร่วมกันในกลุ่มสังคมใหญ่ ที่มนุษย์สร้างขึ้นก็ต้องอยู่ภายในกรอบการควบคุมของรัฐที่เขาเรียกว่า อำนาจอธิปไตย รัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุด จะเป็นผู้ใช้กำลังบีบบังคับโดยอำนาจนี้ได้มาจากสัญญา หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง กลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาจึงต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐอธิปไตยเสียก่อน ฮอบส์จึงเป็นผู้ที่ใช้ทฤษฎีสัมปทาน (concession theory) ที่สำคัญเกี่ยวกับการเกิดกลุ่ม กล่าวคือ ตามทฤษฎีนี้ รัฐเป็นผู้อนุญาตให้กลุ่มจัดตั้งขึ้นมาโดยกลุ่มต้องขึ้นอยู่กับความควบคุมของรัฐเหมือนดังการให้สัมปทาน

สรุปความสำคัญของแนวความคิดของฮอบส์เกี่ยวกับกลุ่มก็คือ ฮอบส์มองกลุ่มว่าเป็นอันตรายต่อความเป็นระเบียบ ความสงบสุขของบ้านเมือง และอาจสร้างความแตกแยกในรัฐ เพราะฉะนั้นรัฐจะต้องมีอำนาจในการให้สิทธิแก่กลุ่มที่จะจัดตั้งขึ้น และสามารถจำกัดสิทธิและกิจกรรมของกลุ่มได้ รัฐสามารถชักกลุ่มเป็นเครื่องมือในการควบคุมทางการเมืองภายในประเทศ ซึ่งแนวความคิดนี้เราเรียกว่า concession theory ซึ่งก็สอดคล้องกับการปฏิบัติของรัฐที่มีต่อกลุ่มในปัจจุบันอย่างมาก โดยเฉพาะรัฐเผด็จการหรืออำนาจนิยมทั้งหลาย

แนวความคิดของ ฌอง ฌาค รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau)

นักคิดที่ถูกลืมมองว่าไปสองด้าน กล่าวคือ จะเป็นนักประชาธิปไตยก็ได้ หรือเป็นผู้ส่งเสริมระบอบเผด็จการก็ได้ คือ รูสโซ ผู้ที่เห็นว่าเขาเป็นผู้มีความคิดส่งเสริมเผด็จการ ได้กล่าวหาว่า รูสโซเป็นผู้ต่อต้านสมาคมที่จัดขึ้นมาคั่นกลางระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนที่เรียกว่า intermediate associations เพราะนักประชาธิปไตยทั้งหลายเห็นว่า สมาคมเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคต่อการเกิดสังคมมวลชน (mass society) ที่ทั้งผู้นำและผู้อยู่ใต้ปกครองต่างก็สามารถมีอิทธิพลบีบบังคับซึ่งกันและกันได้มากเกินไป แต่ส่วนใหญ่จะทำให้การปกครองเผด็จการเบ็ดเสร็จไม่มีองค์การอิสระใด ๆ มากั้นขวางมากกว่า รัฐจะทำให้คนทุกคนเป็นเสมือนอนุ (atomized) ผู้ที่โจมตีรูสโซ กล่าวหาว่า เขาไม่สนับสนุนปัจเจกบุคคลให้เป็นสมาชิกของกลุ่ม แต่ทำให้ความจงรักภักดีต่อรัฐโดยตรง ด้วยเหตุนี้แนวความคิดของรูสโซจึงขัดกับแนวความคิดของพหุพหุนิยม (pluralists)



รัฐโรมมีทรรศนะว่าการจัดตั้งของกลุ่มผลประโยชน์มีอยู่ เพราะถ้าไม่มีเสียแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องมีรัฐบาลในฐานะเป็นผู้ประสานผลประโยชน์เหล่านี้ก็จะหมดไป แม้ที่จริงแล้วในประกาศแรกรัฐโรมไม่ได้ต่อต้านการมีกลุ่มคนกลางเขาต่อต้านเฉพาะกลุ่มที่เป็นนิกายศาสนา (sects) และพรรค (parties) แต่ก็เห็นว่า กลุ่มอื่น ๆ ที่มีประโยชน์ต่อสังคมที่มีอีกมาก เช่น กลุ่มที่สามารถสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้ เพราะจะทำให้มนุษย์เป็นคนดี เป็นพลเมืองดี และพร้อมที่จะอยู่ภายใต้อำนาจของสัญญาประชาคมและเจตนารมณ์ทั่วไป ประการที่สอง รัฐโรมเห็นว่าถ้าจะเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นแล้วจะต้องพยายามให้กลุ่มเหล่านี้ เสมอภาคกัน คือให้มีจำนวนมาก ๆ เพื่อจะได้ทำให้อิทธิพลลดลงและประการสุดท้าย รัฐโรม ได้แบ่งกลุ่มออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทซึ่งเป็นที่พึงปรารถนา (desirable) และซึ่งไม่เป็นที่พึงปรารถนา (undesirable) รัฐโรมไม่ได้กล่าวว่า กลุ่มทุกกลุ่มมีลักษณะเป็นกลุ่มที่จะคอยวางแผนรค้นล้มรัฐ แต่เขาได้เน้นว่า จะอย่างไรก็ตาม กลุ่มก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสังคมคือเป็นเจตนารมณ์บางส่วน (partial will) มิใช่เจตนารมณ์ทั่วไป (general will)

กล่าวโดยสรุป ความคิดสำคัญเกี่ยวกับกลุ่มของรัฐโรมก็คือ กลุ่มที่มีประโยชน์ต่อสังคมมีได้ แต่ทั้งนี้ผู้ที่ เป็นสมาชิกกลุ่มจะต้องตระหนักว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มจะต้องสามารถประสานกับผลประโยชน์ใหญ่ของสังคมที่เรียกว่า "เจตนารมณ์ทั่วไป" ไปได้ กลุ่มที่ไม่พึงปรารถนา คือ พรรค กลุ่มเฉพาะ หรือกลุ่มวางแผนลับที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นใหญ่ และมีการดำเนินงานและกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อรัฐ กลุ่มที่ดีจะทาให้คนเป็นคนดีและสังคมและการปกครองดีไปด้วย

แนวความคิดของ เจมส์ เมดิสัน (James Madison-ค.ศ. 1751-1836)

ในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญจัดตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นสหพันธรัฐนั้น บุคคลที่มีบทบาทสำคัญผู้หนึ่งคือ เจมส์ เมดิสัน ซึ่งได้ร่วมมือกับอเล็กซานเดอร์ แฮมมิลตัน และจอห์น เจย์ เขียนบทความลงในหนังสือพิมพ์สนับสนุนความคิดในการจัดตั้งสหพันธรัฐนี้ ซึ่งต่อมาได้รวมเป็นเล่มชื่อว่า The Federalist Papers นับเป็นผลงานที่เป็นแหล่งสำคัญของ

ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ต่อมา เจมส์ เมดิสัน ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนที่ 4 ของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1809-1817)

เมดิสัน มองว่า การเกิดที่เขาเรียกว่า กลุ่มเฉพาะ (faction) เป็นเรื่องธรรมดาของสังคม การทำลายกลุ่มเท่ากับเป็นการทำลายประชาธิปไตย จุดสำคัญจึงอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะควบคุมผลร้ายของกลุ่มมิให้เป็นอันตรายต่อคนอื่น ๆ และที่สำคัญคือเป็นอันตรายต่อผลประโยชน์อันถาวรของชุมชน เมดิสันเห็นว่า ระบบการมีตัวแทนและระบบสหพันธ์ที่เขาเสนอ น่าจะช่วยจัดผลร้ายของกลุ่มได้ ระบบสหพันธ์ที่จะสร้างขึ้นในดินแดนสหรัฐนั้น มีข้อที่สำคัญคือจะ ช่วยทำลายและควบคุมความรุนแรงของการมีกลุ่มเฉพาะ เขาตระหนักดีถึงความหวาดวิตกของคน เป็นจำนวนมากว่าความไร้เสถียรภาพ ความไม่ยุติธรรม และความยุ่งเหยิง และการไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชนหรือส่วนรวมจะต้องเกิดขึ้นแน่ ถ้าให้มีการปกครองโดยระบบเสียงข้างมาก หรืออีกนัยหนึ่งถ้าอำนาจในการปกครองแบบประชาธิปไตยเสียงข้างมากตกไปอยู่ในมือของกลุ่ม เฉพาะที่ควบคุมสภาที่ประชุม

เมดิสัน ได้ให้คำนิยามคำว่า กลุ่มเฉพาะ (faction) "ว่าหมายถึง จำนวนของพลเมือง ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มเสียงข้างมากหรือเสียงข้างน้อยก็ตาม ซึ่งรวมกันและดำเนินการโดยมีแรงกระตุ้นหรืออารมณ์ร่วมกัน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะเป็นปรปักษ์ต่อสิทธิของพลเมืองคนอื่น ๆ หรือต่อผลประโยชน์ถาวรและร่วมกันของชุมชน" ในทฤษฎีของเมดิสัน เขา ยอมรับว่า กลุ่มเฉพาะนั้น มีผลร้าย (mischiefs of faction)* ซึ่งมีทางแก้ 2 วิธีด้วยกัน คือ (1) ขจัดสาเหตุ และ (2) ควบคุมผลของมัน สำหรับวิธีแรกประกอบด้วย 2 วิธีเช่นกัน วิธีที่หนึ่งคือ ทำลายเสรีภาพ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของกลุ่มเฉพาะเสีย ส่วนอีกวิธีหนึ่ง คือ ให้พลเมืองทุกคนมีความคิดเห็น อารมณ์ ความรู้สึก และผลประโยชน์เป็นอย่างเดียวกันหมด

ความสำคัญของแนวความคิดของเมดิสันอยู่ที่ว่า เขามองเห็นการเกิด กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมเป็นสิ่งธรรมดาที่คนยังมีผลประโยชน์แตกต่างกันไป โดย เฉพาะ ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ อันนำไปสู่ความแตกต่างในด้านความคิดเห็นและเรื่องอื่น ๆ เมดิสัน

* คำนี้เป็นศัพท์เฉพาะที่เมดิสันใช้

ไม่เชื่อว่าการใช้อำนาจจัดกลุ่มออกไปเป็นผลดี เพราะเท่ากับเป็นการทำลายเสรีภาพและระบอบการปกครองประชาธิปไตย เขาเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินงานของกลุ่มเป็นอันตรายต่อบุคคลนอกกลุ่มและผลประโยชน์ของส่วนรวม จำเป็นต้องห้ามควบคุมผลเสียจะดีกว่า และได้เสนอรูปแบบการปกครองแบบสาธารณะ เป็นการป้องกันมิให้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอำนาจโดยเด็ดขาด เมคัสสันจึงเป็นนักคิดหรือนักทฤษฎีกลุ่มที่เห็นว่า กลุ่มจำเป็นต้องมีการมีประชาธิปไตย แต่ต้องคอยควบคุมผลเสียของการดำเนินงานของกลุ่มเองไว้

แนวความคิดของ อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอวีย์ (Alexis de Tocqueville ค.ศ. 1805-1859)

ต็อกเกอวีย์ แบ่งกลุ่มหรือสมาคมออกเป็น 2 ประเภท คือ สมาคมทางการเมือง (political associations) และสมาคมทางสังคม (civil associations) สมาคมประเภทแรกในบัจจุบันเราอาจเรียกว่าเป็นหน่วยหรือสถาบันการปกครองก็ได้ ส่วนประเภทหลังนั้น ต็อกเกอวีย์ ไม่ได้แยกแยะระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ เขาตั้งข้อสังเกตว่า คนอเมริกันทุกวัย ทุกอัตภาพ และแนวความคิดต่างพากันตั้งสมาคมมิได้หยุดหย่อน โดยมีจุดประสงค์ทางการค้า อุตสาหกรรม ศาสนา ศิลกรรม ทั้งงานเรื่องจริงจิงและไม่สำคัญ ทั้งที่มีจุดประสงค์ใหญ่และเล็ก โดยเขากล่าวเปรียบเทียบว่าในการดำเนินงานหม่ ๆ นั้น ถ้าในฝรั่งเศสจะมีรัฐบาลเป็นหัวแรง ในอังกฤษจะมีขุนนางในท้องถิ่นเป็นหัวแรง แต่ในอเมริกา สมาคมซึ่งเป็นการรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลที่มีความเสมอภาคกันจะเป็นหัวแรงสำคัญ

จุดที่สำคัญคือ ต็อกเกอวีย์ เห็นว่า การดำรงอยู่ของสมาคมการเมืองมีความสำคัญต่อสมาคมสังคมมาก ถ้าหากรัฐพยายามจำกัดเสรีภาพมิให้สมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองเกิดขึ้น สมาคมประเภทที่มิใช่การเมืองก็จะเติบโตขึ้นยากและผู้จัดตั้งเองก็มิรู้ว่าเมื่อไรกิจกรรมจึงจะถูกเรียกว่าการเมือง หรือมิใช่การเมือง อย่างไรก็ตาม ต็อกเกอวีย์เห็นว่า สมาคมบางชนิดที่เป็นอันตรายต่อรัฐก็ต้องไม่ห้ามมิขึ้นเหมือนกัน การจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมจึงจำเป็นต้องมีแต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมมากเกินไป จะทำให้ประเทศและสังคมไม่สามารถพัฒนาเป็นอารยะได้

แนวความคิดของ คีอเคอวีย์ นั้น เห็นว่า การมีสมาคมเป็น เครื่องหมายแสดงว่า สังคมมีอารยธรรมเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสังคมที่มีความเสมอภาค มากขึ้น ซึ่งจะทำให้คนต้องรวมตัวกันทำงานใหญ่เพื่อส่วนรวม การจำกัดสิทธิ เสรีภาพ ในการจัด ตั้งสมาคมมิได้ เฉพาะสมาคมที่เป็นอันตราย แต่ถ้าจำกัดมากเกินไปก็จะเป็นอันตรายต่อการมีสังคม ที่มีอารยธรรม การที่สังคมอเมริกันมีการจัดตั้งสมาคมมากก็เพราะคนอเมริกันได้เรียนรู้และพัฒนา ศิลปะของการรวมตัวเป็นเครื่องมือของการต่อสู้โดยวิธีสันติ เพื่อพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของคน เสี่ยงส่วนน้อย ความคิดที่คีอเคอวีย์ำให้แก่เราก็คือ การมีสมาคมเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการมีการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย แต่ไม่ว่าชนทุกชาติจะมีวัฒนธรรมในการรวมกลุ่มเท่าเทียมกัน ในบางสังคม ไรตรงสร้างใหญ่เป็นโตสามารถทำหน้าที่แทนสมาคมเสียหายก็ได้

แนวความคิดของ เอเธอร์ เบนท์ลี และ เดวิด ทูรแมน

แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดซึ่งเกิดขึ้นในยุคที่รัฐศาสตร์เป็นสาขา วิชาที่แยกออกจากกฎหมายและการบริหารในศตวรรษที่ 20 ก่อนหน้านั้น การศึกษารัฐศาสตร์เน้น ในเรื่องสถาบันการเมืองที่เป็นทางการคือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ แต่ไม่สนใจความ สัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นพลังนอกเหนือรัฐบาล (nongovernmental forces) อาเธอร์ เบนท์ลี ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาได้เปิดแนวการมองการเมืองในหนังสือของเขาชื่อ The Process of Government พิมพ์ในปี ค.ศ. 1908 ซึ่งให้ความสำคัญแก่กลุ่มในกระบวนการ เมือง เบนท์ลี มีความเห็นว่า ผลประโยชน์สาธารณะไม่มีอยู่จริง รัฐบาลและนโยบายเป็น เพียงผลของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายในและภายนอกรัฐบาลในทรรศนะของเขา "สังคม ของเราทำอะไรอื่น นอกจากกลุ่มอันซับซ้อนที่ประกอบเป็นสมาคมขึ้นมา" อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็น ของเบนท์ลี เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ใหม่จึงไม่ได้รับความสนใจอยู่หลายปี จนกระทั่ง เดวิด ทูรแมน ได้หยิบขึ้นมาเป็นแนวในการเขียนหนังสือ ชื่อ The Governmental Process ในปี ค.ศ. 1951 ซึ่งได้รับการต้อนรับมากกว่าเป็นการแยกแนวการศึกษาวิชาศาสตร์ที่สำคัญ ทูรแมนมองว่ารัฐบาลก็คือ กลุ่มที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกันและกับกลุ่มภายนอก และเราจะเข้าใจปัจเจกบุคคลได้ดีก็ โดยดูว่าเขาอยู่ในกลุ่มใด หรือเป็นสมาชิกของกลุ่มใด ทูรแมนเห็นว่าการที่ปัจเจกบุคคลเป็นสมาชิก หลาย ๆ กลุ่มอาจเป็นการแก้ปัญหาคือความไม่ดีของการมีกลุ่มเฉพาะดังที่ เมดิสันอธิบายไว้ทูรแมน

ได้ให้ความสำคัญแก่การ "เข้าถึง (access)" ของกลุ่มในกระบวนการเมืองอย่างมาก หนังสือของทรูแมนได้ชื่อว่าเป็นผลงานที่เป็นกลางและใช้หลักฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยไม่แบ่งกลุ่มเป็นกลุ่มเลวกลุ่มดี แต่เข้าถึงฐานะของกลุ่มในระบบการเมือง ทรูแมนมองว่า กลุ่มเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตยและรัฐบาลเป็นผลของการปรับตัวระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

ในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 นั้น ทฤษฎีกลุ่มได้รับอิทธิพลจากผลงานของทรูแมน และส่วนใหญ่มองกลุ่มไปในแง่บวก ข้อคิดเห็นหลายข้อของทรูแมนได้รับการยืนยันจากการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองและการลงคะแนนเสียงที่ชี้ให้เห็นบทบาทสำคัญของกลุ่มและมองกลุ่มว่า ช่วยส่งเสริมการมีวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย

4. แนวความคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจในการเข้าร่วมกลุ่ม

ได้มีผู้สร้างทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจที่ทำให้คนเข้าร่วมกลุ่มที่นับว่าสำคัญและมีอิทธิพลมากมีอยู่สองทฤษฎีคือ ทฤษฎีกิจกรรมร่วม (collective action) ของแมนเคอ โอลสัน (Mancur Olson) และทฤษฎีแลกเปลี่ยน (exchange theory) ของโรเบิร์ต ซอลส์เบอรี (Robert Salisbury)⁸

โอลสัน เสนอทฤษฎีของเขาในหนังสือเล่มเล็ก ๆ ชื่อ The Logic of Collective Action พิมพ์ในปี ค.ศ. 1965 โดยเขาเสนอตามแนวคิดทางเศรษฐกิจว่าปกติแล้วคนจะไม่เข้าร่วมในกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ เพราะว่าค่าใช้จ่ายของการเป็นสมาชิกและการเข้าร่วมไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ แต่คนจะเข้าร่วมใน "กิจกรรมร่วม" ก็ต่อเมื่อได้รับผลประโยชน์พิเศษเฉพาะ (selective benefits) หรือในกรณีการเป็นสมาชิกเป็นการบังคับ หรือเมื่อกลุ่มมีขนาดเล็กพอที่จะทำให้ผู้เข้าร่วมมองเห็นว่า เขาสำคัญต่อความสำเร็จของกลุ่ม ด้วยเหตุนี้ "กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ" เช่น กลุ่มผู้บริโภคมักจะไม่ค่อยประสบ

⁸ เรื่องเดียวกัน.

ความสำเร็จ เมื่อเทียบกับสมาคมการค้า ความคิดของโรลสัน สอดคล้องกับของ จัทสันเตอร์ และผู้ที่มองว่ากลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ที่มีอิทธิพลมักจัดตั้งขึ้นมาโดยคนชั้นสูง

สำหรับทฤษฎีการแลกเปลี่ยนนั้น ซอลส์เบอร์รี่ได้เสนอมานปี ค.ศ. 1969 โดยกล่าวว่า กลุ่มเกิดขึ้นมาเพราะมีผู้หนึ่งซึ่งจะเรียกว่า ผู้ก่อตั้ง (organizer) ที่ชักชวนให้คนเข้ามาร่วมโดยมีผลประโยชน์เป็นแรงจูงใจ ผลประโยชน์ดังกล่าวแบ่งเป็นสามชนิดคือ

- 1) ผลประโยชน์หรือแรงจูงใจ ทางวัตถุ (material) เช่น เงิน งาน ภาษี ชื่อของลูก
- 2) การให้ความรู้สึกใกล้ชิดของอารมณ์ (solidary) เช่น การได้สังสรรค์และการมีเพื่อนจากการเข้าร่วมกลุ่ม และ
- 3) การมีจุดหมาย (purposive) คือ ได้รับความพึงพอใจในด้านอุดมการณ์

5. ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

การแบ่งประเภทของกลุ่มที่ได้รับความนิยมมากแนวหนึ่งคือ แนวของ กาเบรียล เอ. อัลมอนต์ และจี. บิงแฮม เพาเวลล์ จูเนียร์ (Gabriel Almond and G. Bingham Powell Jr.) ในหนังสือชื่อ Comparative Politics : A developmental Approach (1966) ซึ่งสามารถใช้ในการศึกษาเรื่องกลุ่มในเชิงเปรียบเทียบระหว่างระบบการเมืองต่าง ๆ ได้ อัลมอนต์และเพาเวลล์ ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทคือ⁹

- 1) กลุ่มผลประโยชน์ในสถาบัน (institutional groups) ซึ่งจะพบได้ภายในองค์กรการ เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ กองทัพ กระทรวง ทบวง กรม และองค์การศาสนา กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานอาชีพซึ่งมีหน้าที่อื่น ๆ ทานนอกเหนือ

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-24.

จากการทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่กลุ่มเหล่านี้ในบางครั้งก็อาจจะแสดงออกซึ่งความต้องการ และเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมก็ได้ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ในประเทศด้อยพัฒนา เช่น ไทยและอินเดีย จะมีอิทธิพลสูงมากเพราะมีฐานะขององค์การในระบอบรองรับ และเนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ มีจำนวนน้อยหรือไม่ได้มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองเองด้วย ตลอดจนสามารถทำตัวเป็นผู้แทนผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้ โดยมีความชอบธรรมในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) กลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งเป็นสมาคม (associational groups) เป็นกลุ่มที่มีลักษณะสำคัญตรงที่มีโครงสร้างขององค์การเฉพาะเพื่อการดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น จัดตั้งในรูปของสหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้า นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม ตลอดจนสามารถที่จัดตั้งโดยนิกายศาสนาและกลุ่มพลเรือนอื่น ๆ ในสังคม ลักษณะที่พิเศษของสมาคมคือสามารถทำตัวเป็นตัวแทนอย่างชัดเจนของผู้รวมกลุ่ม มีเจ้าหน้าที่มีอาชีพทำงานเต็มเวลา และมีกฎระเบียบงาน การดำเนินงาน การถกเถียงปัญหา การวางนโยบายและเสนอข้อเรียกร้อง กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้เป็นกลุ่มที่ได้รับการยอมรับสูงในประเทศที่พัฒนาแล้ว และอาจเป็นแหล่งที่มาของนโยบายของรัฐบาลได้ในหลายประเทศเช่น ประเทศไทย การจัดตั้งกลุ่มในรูปสมาคม ได้รับการรับรองทางกฎหมาย และบางสมาคมได้รับมอบหมายเป็นทางการให้คุมสมาชิก และเสนอนโยบาย ตลอดจนมีตัวแทนในคณะกรรมการของรัฐบาลด้วย กลุ่มสมาคมได้รับการยอมรับในการดำเนินงานว่าเป็นการชอบธรรม

3) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปสมาคม (non-associational groups) ซึ่งได้แก่กลุ่มเครือญาติ เชื้อชาติ ภูมิภาค กลุ่มศาสนา และกลุ่มชนชั้นซึ่งแสดงออกซึ่งผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการและเป็นครั้งคราว โดยผ่านบุคคล กลุ่ม หัวหน้าครอบครัว หัวหน้าทางศาสนา หรือผู้นำประเภทเดียวกันนี้ ลักษณะเด่นของกลุ่มที่ไม่ได้อยู่ในรูปสมาคมก็คือ การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์มีลักษณะที่แฝงอยู่ในตัวและไม่เป็นทางการ บางครั้งเราเรียกว่า กลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม (traditional groups) กลุ่มพวกนี้ได้แก่ กลุ่มของชุมชนและศาสนา กลุ่มวรรณะในอินเดีย, กลุ่มภาษา, กลุ่มอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย หรือกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งในประเทศที่มีความหลากหลายในทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และการแบ่งชนชั้นวรรณะ เช่น ในอินเดียมีอยู่มาก กลุ่มพวกนี้ก็มีลักษณะการรับสมาชิกที่เปิดเฉพาะสำหรับคนที่เกิดเป็นพวกเดียวกันมาแต่เดิม พื้นฐานร่วมที่มีอยู่เหล่านี้ ต่อมาอาจใช้เป็นฐานสำคัญในการจัดตั้งกลุ่มประเภทประเภทสมาคมได้ เช่น สมาคมวรรณะในอินเดีย หรือสมาคมชาวจีน และชาวมุสลิมในประเทศไทย เป็นต้น

4) กลุ่มรวมตัวกันชั่วคราว (anomic groups) กลุ่มพวกนี้นับว่ามีมากจนเป็นลักษณะสำคัญของประเทศด้อยพัฒนาทั่วโลก คำว่า anomic หมายถึงการเกิดขึ้นอย่างกะทันหันหรือโต้ตอบทันที เมื่อมีปัญหามากกระทบ แต่จะสลายตัวไปอย่างรวดเร็ว เช่น กลุ่มเดินขบวน กลุ่มก่อความไม่สงบส่วนมาเป็นการรวมกลุ่มของคนที่มีฐานะด้อยหรือต่ำด้อยทางสังคม ไม่มีองค์การของตนเองที่จะเป็นตัวแทน มักมีการใช้กำลังรุนแรงหรือวิธีการนอกเหนือรัฐธรรมนูญ วิธีการประท้วงและการดำเนินงานของกลุ่มประเภทนี้มีอยู่หลายสิบวิธี เช่น ชุมนุมเป็นกลุ่ม ดิตประกาศาบาบลิว ยื่นข้อเสนอก่อนออกแถลงการณ์ให้หนังสือพิมพ์ ตั้งกลุ่มตามมุดถนน เดินขบวนเป็นคลื่น ชุมนุมใหญ่ นัดหยุดงาน อดอาหาร โกรธหัวประท้วงเป็นกลุ่ม ทหาร้ายตัวเอง บุกทำลายทรัพย์สินสาธารณะ ลุกฮือ เผาหุ่นผู้นำ ฯลฯ พฤติกรรมของกลุ่มชน กลุ่มพวกนี้ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในแง่ที่ว่าใช้วิธีการประท้วงเพื่อใช้อิทธิพลบีบบังคับกำหนดนโยบายเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการตัดสินใจบางอย่าง

แนวการแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์โดยพิจารณาจากกลุ่มที่เกิดในสังคมและรัฐตามพื้นฐาน ภูมิหลัง และลักษณะการรวมตัวของกลุ่มดังที่อัลมอนต์และเพาเวลล์ เสนอขึ้นเป็นการแบ่งกลุ่มที่ชี้ให้เห็นชัดว่า กลุ่มที่ทำหน้าที่ทำผลประโยชน์ปรากฏชัด และเป็นตัวแทนของคนในรูปแบบต่าง ๆ นั้น มีอยู่ทั้งในตัวของระบบการเมืองการบริหารเองและในสังคม และกลุ่มเหล่านี้มีหน้าที่เป็นผู้บ่อนเชื้อเรียกร้องหรือให้การสนับสนุนให้ผู้กำหนดนโยบาย กลุ่มจึงมีหน้าที่ซึ่งเรียกว่า input functions ของระบบการเมือง

6. ประสิทธิภาพของกลุ่มผลประโยชน์

พฤทธิสาธ ชุมพล กล่าวถึงประสิทธิภาพของกลุ่มว่า แม้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจะมีพลังอำนาจเพียงใด หากพลังอำนาจนั้นไม่ได้ใช้ไปในช่องทางที่เหมาะสมแล้ว ก็จะไม่เกิดผลกระทบต่อการตัดสินใจทางการเมือง ในทางตรงกันข้ามก็เป็นไปได้เช่นกันว่ากลุ่มบางกลุ่มอาจมีทรัพยากรอำนาจ (power resources) อื่น ๆ น้อย แต่มีช่องทาง (access) เข้าหาผู้ตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างดี กลุ่มเช่นนั้นก็อาจประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายได้¹⁰ และ

¹⁰พฤทธิสาธ ชุมพล, อ้างแล้ว หน้า 131.

ปัจจัยสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ ความต้องการ (ความทะยานอยาก) ของกลุ่มสอดคล้องกับค่านิยมสำคัญ ๆ ของสังคมเพียงใด ถ้าสอดคล้องมาก ประสิทธิภาพของกลุ่มก็สูงตามไปด้วย นอกจากนี้ยังมีทรัพยากร (resources) เช่น ความพึงพอใจของสมาชิกที่จะสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการผลักดันกำลังเงิน กำลังคน การจัดองค์การ ตลอดจนสภาพความเห็นใจทั่วไปที่มีต่อกลุ่ม เป็นต้น แต่ประสิทธิภาพของกลุ่มบางกลุ่มอาจมีข้อ อีทธิพลทางการเงิน แต่เป็นอีทธิพลด้านความเชี่ยวชาญ กลุ่มวิชาชีพเฉพาะต่าง ๆ เช่น ทนายความ นักบัญชี วิศวกร แพทย์ ฯลฯ มักจะถูกดึงเข้าไปให้แสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ ในการกำหนดนโยบายที่มีความสลับซับซ้อน มีปัญหาที่ต้องการการทรณะของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (specialized expertise) ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญให้กลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ เหล่านี้ ได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ส่วน อีลมอนต์ ระบุปัจจัยอันเป็นเหตุให้เกิดประสิทธิภาพ (Effectiveness) ของกลุ่มอีทธิพลไว้ดังนี้¹¹

- 1) ความสามารถที่จะระดม (Mobilize) สิ่งสนับสนุน เช่น ทรัพยากร พลังงาน กำลังเงิน สมาชิก ความชำนาญทางการเมือง ความเป็นปึกแผ่นขององค์การ และศักดิ์ศรีที่ปรากฏต่อสาธารณะ หรือต่อนักการเมืองผู้มีอิทธิพล
- 2) ขึ้นอยู่กับช่วงเวลานั้น ว่าปัญหาใดกำลังเด่นเป็นที่สนใจเวลานั้น เช่น ปัญหาเรื่องการเรียกร้องเพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการของผู้ใช้แรงงาน สภาพแรงงานก็จะมีอิทธิพลเด่นมากขึ้น
- 3) ขึ้นอยู่กับความเป็นอิสระของกลุ่ม ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มอื่น ถ้ากลุ่มขาดความเป็นตัวของตัวเอง จะมีผลร้ายต่อกระบวนการทางการเมือง
- 4) ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของรัฐบาล เช่น สหรัฐอเมริกา มีการปกครองแบบรัฐรวม (Federal State) กลุ่มอีทธิพลจำเป็นต้องแสวงหาอิทธิพลจากผู้มีอำนาจทางการเมืองหลายกลุ่มในขณะที่อังกฤษเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีกลุ่มอำนาจน้อยกลุ่มกว่า แคมกว่า แต่เข้าถึงได้ยากกว่าสหรัฐอเมริกา

¹¹Gabriel A. Almond, Comparative Politic, Today (Canada : Little, Brown and Company, 1974), p. 80-81.

7. ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญในการถ่ายทอดความต้องการข้อเรียกร้องของประชาชนไปสู่ผู้บริหารและผู้วางนโยบาย และเป็นกลไกสำคัญทางการปกครองและการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม โดยมีหน้าที่ทางการเมือง ประมวลเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1) กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างกลุ่มในระดับชาติกับระดับท้องถิ่น เพราะสำหรับประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มจะทำหน้าที่เชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้ดี ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและสนใจต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นกว่าการที่กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีหน้าที่และบทบาทการเมืองสูง

2) กลุ่มผลประโยชน์ จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น ๆ หรือกระบวนการวางนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอหน้ากันมากขึ้น

3) กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหาหรือนโยบายที่สำคัญ และข้อมูลเหล่านี้ยังจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนได้รับความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมืองด้วย กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะพยายามใช้ข้อมูลและสถิติในการชักจูงให้นักการเมืองผู้บริหาร และประชาชนเห็นคล้อยตามเหตุผลที่เป็นจุดยืนของกลุ่ม

4) สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชน ในการนำความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย เพราะฉะนั้น กลุ่มที่มีการจัดองค์การเป็นระเบียบมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูง ย่อมได้เปรียบกลุ่มที่มีการจัดองค์การไม่ดีพอ

5) กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้องกันมิให้รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ จะช่วยเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งรัฐได้ขยายบทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้นมาก ในกิจกรรมเศรษฐกิจและสังคมในรูปของรัฐสวัสดิการ

6) กลุ่มผลประโยชน์ที่แข่งขันจะทาให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองมิให้ถูกยึดครองโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากรัฐเองหรือจากระบบเศรษฐกิจและสังคม

7) านแห่งการพัฒนาการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ จะทาให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ทาให้นาไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเสรีนิยมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

8. ทฤษฎีพหุนิยม

"ทฤษฎีพหุนิยม" (pluralism) หรือที่เรียกว่า "ทฤษฎีกลุ่มหลากหลาย" มีหลักการว่า การที่ประชาชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมืองหรือเพื่อมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนนั้น ย่อมสามารถทาได้อย่างเสรีทั้งนี้จะต้องอยู่ภายในขอบเขตกฎหมาย คือ กระทำโดยสันติและไม่ทำลายความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

กล่าวกันว่า ทฤษฎีพหุนิยมนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญและสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม ซึ่งรัฐและสังคมมีปรัชญาการเมืองและสังคม ตลอดจนประเพณีในทางปฏิบัติที่ยอมรับบทบาทของกลุ่ม แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะเรียกรัฐใด หรือสังคมใดว่าเป็นรัฐพหุนิยมหรือสังคมพหุนิยมได้นั้น มิได้หมายความว่า สังคมหรือรัฐนั้นมีกลุ่มจัดตั้งขึ้นจำนวนมากเท่านั้น แต่สังคมหรือรัฐจะต้องยอมรับสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนที่จะรวมกลุ่มกันโดยที่รัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้องสอดแทรก หรือสนับสนุนในลักษณะที่ต้องการเข้าไปมีอำนาจเหนือการเลือกผู้นำนโยบายหรือการดำเนินงานของกลุ่ม

"ตามลัทธิพหุนิยมนั้น กลุ่มสามารถเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและเป็นอิสระ แต่จะสามารถสร้างอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่นหรือเหนือนโยบายของรัฐได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่า

กลุ่มนั้นมีผู้นำการบริหารองค์การ ความเหนียวแน่น ในการรวมตัวและความพร้อมเพียงในด้าน
บุคลากร การเงิน สมาชิก และยุทธวิธีในการต่อสู้มีประสิทธิภาพเพียงใด"¹²

ทฤษฎีของรัฐและสังคมในระบบต่าง ๆ ที่มีต่อกลุ่ม¹³

1) กลุ่มในระบบประชาธิปไตยเสรีนิยม เป็นไปในลักษณะที่ยอมรับบทบาท
และความสำคัญของกลุ่มในโครงสร้างและกระบวนการเมือง แต่ตระหนักถึงผลกระทบทางลบในการ
ที่กลุ่มบางกลุ่มอาจมีอำนาจมากเกินไป ท้าตัวเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศได้ ทั้งอาจจะทำให้
การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของคนกลุ่มน้อยที่เสียเปรียบ ไม่สามารถทำได้ ทำให้เกิดความ
เหลื่อมล้ำต่ำสูงในสังคมมากขึ้นได้ แต่บทบาทของกลุ่มยังเป็นที่ยอมรับอย่างเปิดเผยและถือเป็นส่วน
สำคัญที่สุดส่วนหนึ่งของระบบการเมือง

2) กลุ่มในระบบอำนาจนิยม เป็นไปในลักษณะ Corporatist ซึ่งกลุ่ม
ผลประโยชน์ถูกรัฐจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้ง โดยให้มีจำนวนจำกัด มีลักษณะเป็นการบังคับ ไม่ให้
กลุ่มต่าง ๆ แข่งขันกัน และมีโครงสร้าง การควบคุมเป็นลำดับขั้น โดยรัฐบาลให้การรับรองหรือ
สนับสนุนกลุ่มที่รัฐมีส่วนในการจัดตั้ง ให้มีสิทธิการเป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการในประเภทของ
ธุรกิจหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องนั้น ซึ่งการให้เป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการนี้เป็นการแลกเปลี่ยนกับการที่
กลุ่มจะถูกควบคุมในการเลือกผู้นำหรือการจะเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล กล่าวโดยสรุปในประเทศ
ที่มีระบบ state corporatism นั้น รัฐอำนาจนิยมไม่ไว้วางใจสมาคมและกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่ม
อุตสาหกรรมและแรงงานขนาดใหญ่ระดับชาติ ซึ่งอาจใช้อิทธิพลในทางกระทบกระเทือนต่อ
เสถียรภาพความมั่นคงทางการเมือง และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของรัฐ ดังนั้น ทฤษฎี
ของรัฐและสังคมที่มีต่อกลุ่ม จึงมักเป็นไปในรูปการควบคุมและจำกัดบทบาทของกลุ่มและสมาคม

¹²ดร.มนตรี เจนวิทย์การ, อ้างแล้ว, หน้า 33.

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

3) กลุ่มในระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยม ประเทศเผด็จการเบ็ดเสร็จ มีการก่อตั้งกลุ่มขึ้นมามากมาย แต่วัตถุประสงค์ไม่เหมือนกลุ่มที่เกิดขึ้นในประเทศเสรีนิยม จุดสำคัญมิได้อยู่ที่จำนวนของกลุ่มว่ามีมากหรือน้อย แต่อยู่ที่ว่ารัฐมีผลกระทบต่อเกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญของกลุ่มอย่างไร ในประเทศอิตาลีสมัยฟาสซิสต์และเยอรมนีสมัยนาซี ผู้เผด็จการได้จัดตั้งกลุ่มขึ้นมามากมายในทุกระดับ ทุกกลุ่มอายุและอาชีพ แต่ใช้กลุ่มเหล่านี้ปลุกระดมประชาชนให้สนับสนุนผู้นำและระบบ และเพื่อทำลายล้างศัตรู กลุ่มที่เป็นอิสระซึ่งอาจจะตั้งมาก่อนหรือเกิดขึ้นมาภายหลังก็ตามจะถูกทำลายลงเช่นเดียวกัน ในประเทศจีนเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ขึ้นครองอำนาจหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ได้จัดการทำลายระบบกลุ่มและสมาคมแบบเก่าลงเสียโดยสิ้นเชิง และพรรคได้จัดตั้งกลุ่มใหม่ขึ้นมาแทนภายใต้การควบคุมของพรรคคอมมิวนิสต์ ในประเทศสหภาพโซเวียต นโยบายเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐถือว่ากลุ่มที่รัฐจัดตั้งขึ้นหรืออนุญาตให้จัดตั้งขึ้นนั้นทำหน้าที่เป็นเสมือน "สายพาน (transmission belts)" กล่าวคือ เป็นองค์กรที่จะนำคำสั่งนโยบายของรัฐและพรรคคอมมิวนิสต์ไปแจ้งแก่สมาชิกของกลุ่มทราบเพื่อปฏิบัติ หลักของการจัดกลุ่ม สมาคม และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจะต้องดำเนินงานเพื่อจุดหมายปลายทางในการสร้างรัฐและสังคมอุดมคติที่เป็นเป้าหมายของลัทธิ

อนึ่ง การที่ประเทศเผด็จการเบ็ดเสร็จนิยมมีกลุ่มจำนวนมาก ไม่อาจจะตีความว่าประเทศเหล่านี้เป็นรัฐหรือสังคมพหุนิยม เพราะว่ากลุ่มเหล่านี้เกิดขึ้นภายในระบบรัฐ ไม่ได้เกิดขึ้นนอกระบบกลุ่มที่เกิदनอกระบบส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่ทำงานใต้ดิน ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐแต่ประการใด



9. กลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นพลังเคลื่อนไหวในระบบการเมือง

ในปัจจุบันนี้จากการศึกษาด้านรัฐศาสตร์ที่ใช้วิธีการพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ถือว่าการเมืองนั้นเป็นผลของปฏิกริยาสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างส่วนประกอบ 3 ส่วนคือ¹⁴

- ก) ส่วนพื้นฐาน (Foundation) ซึ่งได้แก่ประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อม โครงสร้างของสังคม และลัทธิหรืออุดมการณ์
- ข) ส่วนปฏิบัติการ (Operation) ได้แก่องค์การปกครองหรือรัฐบาล
- ค) ส่วนเป็นพลังเคลื่อนไหว (Dynamics) ได้แก่กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง ตลอดจนคณะผู้นำการเมือง ส่วนที่ 3 นี้ ทาหนักที่เป็นตัวเชื่อมของส่วนแรก คือเป็นผู้ที่ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่เกิดจากส่วนที่หนึ่ง เช่น ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม มาแจ้งให้ ส่วนที่สองทราบ เพื่อจะได้มีการตัดสินใจว่าปัญหาใดเป็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไขโดยรวดเร็ว



ศูนย์วิทยการเมืองและการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴กระมล ทองธรรมชาติ, "การวิเคราะห์ระบบการเมือง", วารสารกฎหมาย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม 2517, หน้า 107-108.

ในเรื่องนี้อาจจะทำให้เข้าใจได้ชัดเจนขึ้น หากนำเอาแนวความคิดเรื่อง การทำหน้าที่ของระบบการเมืองของ อัลมอนต์และโคลแมน (Functional Theory of the Policy) มาใช้ทำการวิเคราะห์การทำหน้าที่ของผู้จะมีส่วนร่วมทางการเมืองที่อาจแยกได้ เป็น 2 ส่วนคือ¹⁵

ก) ส่วนที่ใส่เข้าไป (Input) คือส่วนที่เป็นหน้าที่ของประชาชนต่อ การเมืองของประเทศ ประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

- 1) ความรู้เรื่องเกี่ยวกับการเมือง (Political Socialization) และการเข้าร่วมมีส่วนร่วมในกระบวนการเมือง (Political Recruitment) ของ ประชาชน
- 2) การแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองของประชาชน (Interest Articulation)
- 3) การรวมกลุ่มของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Aggregation)
- 4) การสื่อสารการเมือง (Political Communication) ของ ประชาชนไปให้องค์การปกครองหรือรัฐบาลได้รับรู้และรับไปดำเนินการ

ทั้งสี่ประการนี้ คือความต้องการ (Demands) ของประชาชนที่จะเป็น ส่วนที่ใส่เข้าไป (inputs) ในกระบวนการเมือง

¹⁵Gabriel A. Almond and James S. Coleman, (eds), The Political of the Developing Areas, (Princeton : Princoton University Press 1930), PP. 17 อ้างใน ทศนัย สุวรรณศิลป์, "การก่อตัวและบทบาททางการเมือง ของ สหภาพแรงงานในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีสหภาพแรงงานการไฟฟ้านครหลวง ระหว่าง ปี 2515-2519," (วิทยานิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 22-23.

ข. ส่วนที่เป็นผลออกมา (Output) ได้แก่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองดังนี้คือ

- 1) การออกระเบียบข้อบังคับ (Rule Making) อันเป็นตัวบทกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งต่าง ๆ
- 2) การนำระเบียบข้อบังคับไปใช้ปฏิบัติ (Rule Application)
- 3) การตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ (Rule Adjudication)

อาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้นมาเพื่อเป็นตัวเชื่อมช่องว่างระหว่างผู้ตัดสินใจทางการเมืองกับปัจเจกบุคคลในสังคม กลุ่มผลประโยชน์เป็นอิทธิพลนอกรัฐสภา (extra-parliamentary influence) ที่เข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ บทบาทนี้จำเป็นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย¹⁶

จรรยา สุภาพ ได้กล่าวถึงเรื่องกลุ่มผลประโยชน์กับกระบวนการเมืองว่า "กระบวนการทางการเมืองนั้น เป็นผลจากการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์ทำให้เกิดพฤติกรรมหรือการแสดงออกทางการเมือง ซึ่งมีส่วนก่อให้เกิดผลต่าง ๆ ทางการเมืองที่กระทบกระเทือนต่อสังคมประเทศชาติ ในสังคมสมัยใหม่ จึงถือได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวทางการเมืองของประเทศ¹⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶พฤษิตสาธิต ชุมพล, ม.ร.ว. ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 134.

¹⁷จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2519), หน้า 269.

10. วิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่ม

กลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการดำเนินการหลายวิธีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม วิธีหนึ่งที่มีนิยามกันมากในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยตะวันตก คือ การล็อบบี้ (lobbying) โดยการส่งตัวแทนหรือยื่นข้อเรียกร้องไปยังกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐสภา เพื่อให้ตัดสินใจในนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่ม ซึ่งนักล็อบบี้ จะทำหน้าที่ 3 ประการคือ ถ่ายทอดข้อมูลที่จัดเตรียมมาอย่างดี เป็นตัวแทนและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม และคอยตรวจสอบว่ามีร่างกฎหมายฉบับใดบ้างที่จะมีผลทางการเมืองต่อกลุ่ม วิธีการล็อบบี้นี้อาจดำเนินการโดยการเข้าไปพบผู้มีอำนาจโดยตรง หรือจัดกลุ่มตัวแทนเข้าพบ หรือโดยการยื่นเป็นหนังสือ ตลอดจนจัดกลุ่มคนประท้วง เป็นต้น นอกจากนี้วิธีการล็อบบี้แล้วยังอาจมีวิธีการดำเนินการแบบอื่น ๆ เช่น การให้การสนับสนุนผู้รับสมัครรับเลือกตั้งบางคน ที่มีพรรคชนะไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่ม การหาข้อมูลให้แก่ผู้มีอิทธิพลเพื่อเป็นฐานในการกำหนดนโยบาย การช่วยร่างกฎหมาย การสร้างมติมหาชน การใช้สื่อมวลชนเป็นสื่อในการแสดงความคิดเห็น การเดินขบวน การนัดหยุดงาน หรือแม้แต่การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ กล่าวโดยสรุปวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายนั้น เพื่อต้องการสร้างอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐ

11. กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้พัฒนามาถึงจุดที่มีการจัดตั้งกลุ่มขึ้นอย่างมากมาย และกว้างขวาง ทั้งที่เกิดขึ้นโดยอิสระ เช่น กลุ่มแม่บ้าน ชมรมอาชีพต่าง ๆ อาชีพ ชมรมบริหารงานบุคคล ชมรมประมง และกลุ่มที่รัฐส่งเสริมสนับสนุนโดยตรงและทางอ้อมให้จัดตั้งขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทและความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม สูงขึ้นเรื่อย ๆ เราอาจแบ่งกลุ่มในสังคมไทยออกได้เป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคว่งกว้างไร้บรรทัดฐาน (anomic interest groups) หรือเรียกว่ากลุ่มที่รวมตัวกันชั่วคราว เพื่อทำการเรียกร้องต่อรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ เช่น กลุ่มเดินขบวน ขบวนการประท้วง แต่จะสลายตัวไปอย่างรวดเร็วเมื่อได้รับการตอบสนอง

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้งเป็นสมาคม (non-associational interest group) ได้แก่กลุ่มเชื้อชาติ ศาสนา กลุ่มวัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น ชาวไทยมุสลิม ชาวจีน ชาวไทยที่นับถือศาสนาคริสต์ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มชนชั้น กลุ่มดังกล่าวอาจจะไม่ได้พบปะหรือสนิทชิดเชื้อ แต่มีความเชื่อมโยงทางจิตใจ และทางวัฒนธรรม การเรียกร้องผลประโยชน์อาจจะมิเป็นครั้งคราว

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสมาคม (associational interest group) ซึ่งได้แก่สมาคมการค้า สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ และสมาคมอาสาสมัครต่าง ๆ กลุ่มเหล่านี้ อาจเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institutional interest group) ซึ่งได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มตำรวจ ทหาร กลุ่มนักการเมือง

ลิจิต ซีรเวคิน กล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันในประเทศไทยว่า โดยทั่ว ๆ ไปยังมีลักษณะเสียดุลอยู่มาก กล่าวคือ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ มีการจัดตั้งแข็งและมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มที่เสียเปรียบทางสังคม ตัวอย่างเช่น กลุ่มธุรกิจและกลุ่มการเงิน เป็นต้นว่า หอการค้า สมาอุตสาหกรรม สมาคมธนาคาร สมาคมนายจ้าง ย่อมมีทรัพยากรทางการเงินและบุคลากร การจัดตั้ง ความสัมพันธ์กับหน่วยราชการ นักการเมือง และพรรคการเมืองดีกว่ากลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกลุ่มชาวนา นอกจากนั้นการจัดตั้งเป็นหน่วยราชการ เช่น องค์การทางทหาร พนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคย่อมมีอำนาจต่อรองสูง ประโยชน์ที่จะพึงได้จากการต่อรองย่อมสูงกว่ากลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เสียเปรียบ โดยเฉพาะยิ่งสภาพการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยออกมาในรูปประชาธิปไตย กล่าวคือ คนรวยเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง คุมตำแหน่งสำคัญในพรรคและในรัฐบาล ย่อมสามารถสกัดกั้นการเรียกร้องของกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์เช่น ผู้ใช้แรงงานและชาวนา หรือธุรกิจขนาดเล็กก็ได้ ผลคือการผูกขาดอำนาจการเมืองและอำนาจต่อรองถูกกลืน¹⁸

¹⁸ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 250.

มนตรี เจนวิทย์การ ได้สรุปผลการวิจัยเรื่องกลุ่มว่า¹⁹

"แม้ว่าบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยจะยังถูกจำกัดโดยสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ การพัฒนาองค์การและการบริหารงานของกลุ่มผลประโยชน์เอง แต่ในช่วงหลังปี 2516 เป็นต้นมา กลุ่มผลประโยชน์ก็ได้มีบทบาทสำคัญเป็นตัวหนุนในการเรียกร้องต่อสู้ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ การจะให้กลุ่มผลประโยชน์มีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้นนั้น ขึ้นอยู่กับการที่รัฐบาลและราชการจะต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลไกที่จะทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น กลุ่มผลประโยชน์เองก็ต้องมีการพัฒนาระบบขององค์การ ข้อมูล และการดำเนินงาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมพร้อมกันไปด้วย

...แต่การจะให้ผลประโยชน์ส่วนรวมได้รับความคุ้มครองนั้น... จะต้องขึ้นอยู่กับการที่ระบบรัฐสภาและราชการต้องมีความเข้มแข็งเพียงพอ จะต่อสู้กับกลุ่มผลประโยชน์ที่ครอบงำผูกขาดอำนาจ และจะต้องส่งเสริมให้กลุ่มอื่น ๆ ในสังคมได้มีบทบาทเข้มแข็ง เป็นผู้คอยต้านอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์และอิทธิพลได้ดีพอสมควรด้วย... ซึ่งเป็นการยากถ้าหากปล่อยให้ระบบเสรีประชาธิปไตยและพหุสังคมดำเนินไปโดยตัวของมันเอง โอกาสที่กลุ่มผูกขาดและอิทธิพลที่จะครอบงำนโยบายและกระบวนการบริหารต่อไปย่อมจะมีสูง เพราะเป็นผู้ได้เปรียบกลุ่มอื่น ๆ ที่ยังไม่สามารถสร้างฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้เพียงพอ...

12. กลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

กระมล ทองธรรมชาติ กล่าวถึงพรรคการเมืองว่ามีความสำคัญต่อระบบการเมืองทุกชนิด ทั้งระบบเผด็จการ ประชาธิปไตยและคอมมิวนิสต์ ต่างถือว่าพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการระดมคนเข้าสู่ระบบการเมือง และเป็นสถาบันที่จะช่วยทำให้ระบบการเมืองดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่าการปล่อยให้ประชาชนหรือนักการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเองเอง โดยไม่มีการจัดตั้งกลุ่มหรือองค์การขึ้นมาเป็นเครื่องมือ

¹⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 250.

ในการเคลื่อนไหวเรียกร้องแสดงความต้องการของตน และเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับ ลักษณะและความหมายของพรรคการเมือง จึงขออธิบายพอสังเขปดังนี้²⁰

ความหมายของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีความหมายในทางวิชาการ 3 ประการคือ

- 1) พรรคการเมือง หมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง คล้ายคลึงกัน หรือมีผลประโยชน์บางอย่างร่วมกัน รวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองร่วมกัน โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองรัฐ กลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจใช้วิธีการไม่เหมือนกัน กล่าวคือ บางกลุ่มอาจใช้วิธีการปฏิบัติหรือรัฐประหาร บางกลุ่มอาจใช้วิธีการเอาชนะการเลือกตั้งทั่วไป ฉะนั้นถ้ายอมรับความหมายนี้ กลุ่มนายทหารที่ขอทำการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร ก็คือพรรคการเมืองพรรคหนึ่งเหมือนกับพรรคการเมืองทั่วไปที่ทำทำการต่อสู้ในการเลือกตั้ง
- 2) พรรคการเมือง หมายถึง สถาบันของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญยอมรับรองฐานะไว้เป็นพิเศษว่า มีอำนาจเหนือสมาชิกสภา เสนอกฎหมายหรือคัดค้านให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ อาทิ หัวหน้าพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนส่วนมาก หรือได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกฝ่ายข้างมากในรัฐสภาจะได้เป็นประมุขฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐทั้งหมด เห็นได้ชัดว่าถ้าสถาบันของประชาชนดังกล่าวนี้เข้มแข็งมาก ๆ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะไม่สามารถกดขี่ข่มเหงประชาชนได้เลย แต่กลับจะถูกประชาชนควบคุมให้ทำงานตามหน้าที่ให้คุ้มกับเงินเดือนที่ได้รับเสียด้วย ดังนั้น ประชาชนควรสนับสนุนพรรคการเมืองให้เต็มที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชนเอง

²⁰กระมล ทองธรรมชาติ, พรรคการเมือง : เอกสารประกอบการสัมมนา

เรื่องการพัฒนาสถาบันประชาธิปไตย (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1 สิงหาคม 2535).

3) พรรคการเมือง หมายถึง องค์การที่การจัดการและมีการปกครอง บังคับบัญชาเหมือนกับองค์การอื่น ๆ ของรัฐ มีหัวหน้า มีรองหัวหน้า มีเลขาธิการ และมีเจ้าหน้าที่ จำนวนหนึ่งดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นองค์การอาจจะมีสมาชิกธรรมดาที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ภายในองค์การอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งคอยช่วยเหลือสนับสนุนกิจการขององค์การด้านต่าง ๆ

ศ.ดร.ลิขิต ซีรเวคิน กล่าวถึงพรรคการเมืองในแง่โครงสร้างว่า พรรคทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างโครงสร้างส่วนบน (รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาลและข้าราชการ) กับโครงสร้างพื้นฐาน (การปกครองท้องถิ่น) ซึ่งจะต้องจัด โครงสร้างในลักษณะที่สามารถแผ่เข้าไปถึงทุกหมู่บ้าน กล่าวคือ จะต้องมีส่วนในลักษณะเครือข่าย ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด กับศูนย์กลางพรรคการเมืองหลวง ในแง่ หน้าที่ พรรค จะทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมในลักษณะต่อไปนี้คือ²¹

- 1) ทำหน้าที่เสนอความเห็น นโยบายน ความต้องการของสาขาพรรค ระดับต่าง ๆ เข้าสู่สำนักงานใหญ่พรรค ในส่วนที่สาขาพรรคมีอำนาจตัดสินใจก็ดำเนินการได้ ซึ่ง ต้องมีการสื่อสารประสานงานกัน
- 2) พรรคทำหน้าที่ปลุกเร้าความสนใจทางการเมืองในท้องที่ต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ
- 3) พรรคทำหน้าที่กล่อมเกลากการเรียนรู้ทางการเมือง สร้างค่านิยมอุดมการณ์ การปฏิบัติการณ์ในสถาบันพรรค กระบวนการประชุม ถกเถียงปัญหา การตัดสินใจ และการสร้างค่านิยม
- 4) พรรคจะทำหน้าที่ฝึกทักษะสมาชิกพรรคการเมือง พัฒนาความ เป็นผู้นำระดับต่าง ๆ และการคัดสรรบุคคล ซึ่งจะมีโอกาสได้จากระดับล่างขึ้นมาในระดับ สูงขึ้น

²¹ลิขิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย หน้า 251-252.

นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลและช่วยทำ
ให้สมาชิกสภาทั้งที่เป็นและไม่ได้เป็นรัฐมนตรี ทำงานประสานกันและสนับสนุนกัน รวมทั้งมีหน้าที่
เร่งรัดให้ข้าราชการประจําปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการของประชาชน
อย่างจริงจัง²²

กลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

จรูญ สุภาพ กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และ
พรรคการเมือง ไว้ว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญทางการเมือง แต่อาจจะกล่าวได้ว่า
พรรคการเมืองเป็นผลจากการผสมผสานและการร่วมมือของกลุ่มผลประโยชน์²³ และกล่าวได้ว่า
"กลุ่มผลประโยชน์เป็นผู้เริ่มต้นเสนอข้อเรียกร้อง และพรรคการเมืองเป็นผู้เปลี่ยนการเรียกร้อง
ให้เป็นผลในทางปฏิบัติ"²⁴

ส่วน มนตรี เจนวิทย์การ กล่าวว่ ความแตกต่างระหว่างกลุ่ม
ผลประโยชน์กับพรรคการเมืองอยู่ที่ว่า พรรคการเมืองนั้นเราถือว่าเป็นกลุ่มทางการเมืองโดยตรง
คือ เป็นกลุ่มของคนที่รวมตัวกันขึ้น โดยจะมีอุดมการณ์หรือไม่ก็ตาม แต่ที่สำคัญคือ มีเจตนารมณ์หรือ
การตกลงร่วมกันที่จะแสวงหาอำนาจทางการเมือง โดยพยายามเข้าไปครอบงำอำนาจตามหน่งงาน
การปกครองประเทศ ส่วนนโยบายหรือแนวทางการปกครองบางอย่างไปใช้ สำหรับกลุ่มผล-
ประโยชน์นั้น ถ้าหากมิได้มีกิจกรรมทางการเมืองแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นกลุ่มทางการเมือง และใน

²²กระมล ทองธรรมชาติ, อ้างแล้ว, หน้า 5.

²³จรูญ สุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า 273.

²⁴Deutsch, Edinger, Macridis and Merrit, A Study of Elite Attitudes (New York : Scribner's, 1967), จรูญ สุภาพ อ้างใน ระบบการเมือง เปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : ไทวันวัฒนาพานิช จำกัด, 2519), หน้า 273.

ข้อเท็จจริงมีกลุ่มผลประโยชน์เป็นจำนวนมากที่จัดตั้งขึ้นมา โดยมีได้มุ่งประสงค์โดยตรงที่จะบรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มโดยอาศัยกระบวนการทางการเมือง หรืออาศัยก็แต่เพียงครั้งคราวเท่านั้น แม้กระทั่งกลุ่มสมาคมพ่อค้า หรือสหภาพแรงงาน

โดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์แตกต่างจากพรรคการเมืองที่เพียงต้องการมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล แต่ไม่ต้องการเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล โดยทั่วไปกลุ่มจะมีผลประโยชน์ที่แคบเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองที่รวบรวมผลประโยชน์ของกลุ่มหลาย ๆ กลุ่ม เข้าไว้และเขียนออกมาเป็นรูปนโยบายและโครงการ อย่างไรก็ตาม ทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง เป็นองค์การสำคัญในกระบวนการปกครองที่ในหลายประเทศไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

13. กลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มอิทธิพล

ฮาร์โรลด์ ดี ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ให้คำจำกัดความของคำว่า "อิทธิพล" ว่า "เป็นการมีส่วนในการตัดสินใจซึ่งเกี่ยวกับการบังคับ ซึ่งมีลักษณะนุ่มนวลไม่รุนแรง" (Influence : participation in decisions about relatively milder sanctions.)²⁵

ลักษณะสำคัญของอิทธิพลนั้น ประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้²⁶

1) อิทธิพลเกี่ยวข้องกับการเรียกร้องความสนใจ หรือดึงดูดความคิด อารมณ์ ความรู้สึกของบุคคลที่เป็นผู้ได้รับอิทธิพลนั้น

²⁵Lasswell, H. and A. Kaplan. Power and Society : A Framework for Political Inquiry. (New York : Yale University Press), 1950

อ้างใน จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ 2519), หน้า 230.

²⁶เรื่อวเดียวกัน, หน้า 231.

2) มีลักษณะที่พยายามแทรกเข้าไปในบุคลิกภาพหรือแทรกซึมเข้าไปในจิตใจของบุคคล เพื่อให้คล้อยตามหรือยอมตาม ซึ่งต่างกับอำนาจ เพราะอำนาจนั้นบังคับบุคคลจากภายนอก และไม่ให้บุคคลนั้นมีทางเลือกอย่างอื่น โดยไม่คำนึงถึงความรู้สึกหรือบุคลิกภาพ หรือจิตใจของบุคคลที่ถูกบังคับนั้น กล่าวคือ อิทธิพลมีลักษณะเป็นทางอ้อม แต่อำนาจเป็นสิ่งที่ได้ผลโดยตรง

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า กลุ่มผลประโยชน์คือการรวมตัวของบุคคลด้วยความสมัครใจ เพื่อดำเนินการแสวงหาและพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่ม มีการแสดงออกอย่างชัดเจน บางครั้งมีความรุนแรง จึงแตกต่างกับกลุ่มอิทธิพล ซึ่งเป็นกลุ่มตึงตูด ใฝ่หน้า ความรู้สึกของบุคคลอื่นให้กระทำตามความต้องการของตนด้วยความนุ่มนวลกว่า

แนวความคิดเกี่ยวกับสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์



สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (The State Enterprise Employees' Association) เป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งเดิมก็คือ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ที่เคยมีบทบาทความเคลื่อนไหวในการเรียกร้องผลประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารและรัฐบาลตลอดมา หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ก็ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ขึ้นแทนพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ 2518 สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจึงถูกยุบเลิกไป อย่างไรก็ตามขณะนี้ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ขึ้นจำนวน 43 สมาคม มีสมาชิก 117,290 คน²⁷ (กุมภาพันธ์ 2538) ในขณะที่สหภาพแรงงานเอกชนมีจำนวน 888 สหภาพ มีสมาชิก 242,730 คน²⁸ (มีนาคม 2538)

²⁷ กองงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, กุมภาพันธ์ 2538.

²⁸ กองแรงงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, มีนาคม 2538.

ถึงแม้ว่าสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ จะถูกเปลี่ยนแปลงเป็นสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ สัมพันธ์แล้วก็ตาม แต่บทบาทและความเคลื่อนไหวในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ของสมาคมยังมีอยู่และการเคลื่อนไหวในแต่ละครั้งก็ยังคงมีความสำคัญต่อระบบการเมืองไทยไม่น้อย ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

การนำเอาสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประสานครหลวงมาศึกษา เนื่องจากเห็นว่า เป็นสมาคมซึ่งมีบทบาทสูงและเป็นแกนนำในการเคลื่อนไหวเรียกร้องผลประโยชน์ รวมทั้งมีผู้นำที่เข้มแข็ง และโดดเด่น โดยได้รับคัดเลือกให้เป็นตัวแทนกลุ่มเสมอ

อนึ่ง ขณะนี้ได้มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในการที่จะให้มีการกลับไปจัดตั้งสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เช่นเดิม ผู้เขียนจึงใคร่กล่าวถึง "สหภาพแรงงาน" ซึ่งเป็นรากเหง้าของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์โดยสังเขปดังนี้

นิยามคำว่า สหภาพแรงงาน

นิคม จันทรวีฑูร อดีตอธิบดีกรมแรงงานและผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานได้กล่าวถึงนิยามของ "สหภาพแรงงาน" ตามแนวคิดของบุคคลต่าง ๆ ดังนี้²⁹

1. ซิดนีย์ เวบ (Sidney Webb) บรูพาจารย์คนสำคัญของโลกด้านแรงงาน ได้ให้นิยามคำว่า "สหภาพแรงงาน" ว่า "เป็นการรวมตัวอย่างต่อเนื่องของผู้รับจ้างเพื่อรักษาและปรับปรุงสภาพการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่" ซึ่งจากนิยามนี้ ศาสตราจารย์นิคมจันทรวีฑูร ได้ให้ความเห็นว่า "เป็นนิยามที่กล่าวถึงสหภาพแรงงานทั่ว ๆ ไปในส่วนของความหมายแคบ" ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของสหภาพแรงงานคือ การรวมตัวของช่างฝีมือเพื่อที่จะควบคุมอาชีพและกำหนดค่าจ้างและรายได้ของพวกตน

²⁹นิคม จันทรวีฑูร, "ขบวนการแรงงานในต่างประเทศและในประเทศไทย," รายงานไทย จาก รสช. ถึง ขวน 2 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค แอนแบร์ท ตุลาคม 2536), หน้า 53.

2. โรเบิร์ต เอฟ ฮ็อกซี (Robert F. Hoxie) เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย และนักเศรษฐศาสตร์แรงงานของสหรัฐอเมริกา เห็นด้วยกับ ศาสตราจารย์ เวบ แต่มองสภาพ แรงงานว่าเป็นแหล่งรวมของบุคคลที่มีความรู้สึกนึกคิดอาชีพ และความต้องการที่คล้ายคลึงกัน

3. นายแซมมวล กอมเปอร์ (Samuel Gompers) อดีตประธานสหพันธ์ แรงงานสหรัฐอเมริกา คนแรกให้ความเห็นว่า สภาพแรงงานเป็นเครื่องป้องกันตัวของคนงาน เพื่อดูแลคนงานในเรื่องรายได้ สวัสดิการ ความปลอดภัย ตามความเห็นของแซมมวล สภาพ แรงงานมุ่งดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ด้วยเหตุนี้แนวคิดของเขาจึงได้ชื่อว่า "ทฤษฎี ว่าด้วยสภาพแรงงานธุรกิจ"

4. เซลิก เพลแมน (Selig Perlman) เจ้าของทฤษฎีขบวนการแรงงาน มีความเห็นว่า สภาพแรงงานเกิดขึ้นเพราะเห็นว่า งานการมีน้อย จึงต้องร่วมมือกันรักษา งาน ที่มีอยู่

5. นิคม จันทรวิฑูร กล่าวไว้ว่า สภาพแรงงานในปัจจุบัน หมายถึง การที่คนงาน ได้รวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของตนขึ้นอย่างต่อเนื่องและถาวร เพื่อที่จะทำการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และผลประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนการร่วมมือกันพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของ ผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นความหมายที่ใช้ในกฎหมายแรงงานไทยตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน

ส่วนนิยามอื่น ๆ มีดังนี้

"สหภาพแรงงาน" (Labour Union, Trade Union)³⁰ เป็นองค์การที่ลูกจ้าง จัดตั้งขึ้น เพื่อประโยชน์ของสมาชิก เพื่อแสวงหาและคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพ การจ้าง สวัสดิการ ตลอดจนความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างและสมาชิก และเพื่อส่งเสริม ความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน ตาม พ.ร.บ.แรงงาน สัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ลูกจ้างที่จะร่วมกันจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียว กันหรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน

³⁰กรรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, ศัพท์แรงงาน, ตุลาคม 2531.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ ผู้พิพากษาศาลฎีกา ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงาน ได้ให้นิยามและความเห็นเกี่ยวกับ "สหภาพแรงงาน" (trade union, labour union, labour organization) ซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 86 แห่ง พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ว่าจะต้องมีวัตถุประสงค์ 2 ประการเท่านั้นคือ ประการที่ 1 เพื่อแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง ซึ่งได้แก่การเรียกร้อง การเจรจา การทำข้อตกลง ฯลฯ วัตถุประสงค์แรกนี้สำคัญมาก การที่ลูกจ้างรวมตัวกันเป็นองค์การก็เพื่อให้เกิดพลังขึ้น เมื่อเกิดพลังก็เกิดความยอมรับนับถือจากฝ่ายนายจ้าง ทำให้สามารถปรึกษาหารือหรือเจรจาดูรองในการกำหนดค่าจ้าง สวัสดิการ ความมั่นคงในการทำงานได้ ฯลฯ ซึ่งเดิมเรื่องดังกล่าวนี้นายจ้างจะเป็นผู้กำหนดแต่ฝ่ายเดียวตามความพอใจของตน และส่วนใหญ่ก็มักจะพยายามรักษาต้นทุนทางด้านแรงงานและกำไรให้คงไว้มากที่สุด ส่วนวัตถุประสงค์ประการที่ 2 เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน³¹

จากนิยามและความเห็นของบุคคลต่าง ๆ ข้างต้น สามารถรวบรวมลักษณะสำคัญของสหภาพแรงงานไว้ดังนี้

1. สหภาพแรงงานเป็นองค์การของลูกจ้างที่จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ การเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานนั้นไม่มีการบังคับ จึงนับได้ว่าเป็นองค์การที่เป็นประชาธิปไตย
2. สหภาพแรงงานมีลักษณะเป็นสมาคม ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับ มีการจัดรูปแบบการบริหารองค์การอย่างถาวรและต่อเนื่อง
3. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อรักษาผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของสมาชิก และเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง จึงไม่ใช่องค์การที่แสวงหาผลกำไร เครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์และเรียกร้องผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานก็คือ การยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อให้มีการเจรจาดูรองร่วม

³¹เกษมสันต์ วิลาวรรณ, กฎหมายแรงงานสัมพันธ์พร้อมแนวคำพิพากษาศาลฎีกา หลักการและวิธีปฏิบัติ (กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์ 2537), หน้า 219-221.

(Collective Bargaining) หากไม่สามารถตกลงกันได้ถือว่าเกิดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่การนัดหยุดงาน (Strike)

ในกรณีของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์นั้น ตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ 2534 ซึ่ง พ.ร.บ. นี้ นับเป็นกฎหมายแรงงานประเภทหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า "กฎหมายแรงงานสัมพันธ์" ที่สำคัญมี 2 ฉบับคือ³²

1. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างในกิจการเอกชนทั่วไป และ
2. พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้บังคับแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายพนักงานในรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยเฉพาะ

สหภาพแรงงานและสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

จากการศึกษาแนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ของอัลมอนต์ และเพาเวลล์ ซึ่งแบ่งกลุ่มผลประโยชน์เป็น 4 กลุ่ม และระบุว่าสหภาพแรงงานเป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภท associational group ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งเป็นสมาคม มีลักษณะสำคัญตรงที่มีโครงสร้างขององค์การเฉพาะเพื่อดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ ลักษณะพิเศษของสมาคมคือ สามารถทำตนเป็นตัวแทนอย่างชัดแจ้งของผู้รวมกลุ่ม มีกฎระเบียบในการดำเนินงาน การถกเถียงปัญหา การวางนโยบาย และเสนอข้อเรียกร้อง ในต่างประเทศที่พัฒนาแล้วกลุ่มประเภทนี้ได้รับการยอมรับสูง ในฐานะที่สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ คือ กลุ่มผลประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงจากสหภาพแรงงานอย่างฉับพลัน ทำให้ผู้เขียนปรารถนาที่จะศึกษามูลเหตุของการก่อตั้งสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยเฉพาะสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การปราบปรามครหลวงว่าสาเหตุใดจึงทำให้เกิดการรักษาความเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ประกาศยุบสหภาพแรงงาน

³²เกษมสันต์ วิลาวรรณ, สาระสำคัญของพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริช เอแบร์ท 2534), หน้า 24.

รัฐวิสาหกิจ และแยกสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจออกจาก พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 สาเหตุใดจึงต้องออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เพื่อใช้บังคับกลุ่มผลประโยชน์พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผู้ศึกษาตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ผู้ที่จะกระทำเช่นนี้ได้จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพล

จากแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ หากเพียงแต่เรียกร้องผลประโยชน์ซึ่งกันและกันก็ยังไม่ถือว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมือง เดวิด บี. ทรูแมน (David B. Truman) กล่าวว่า หากกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) เรียกร้องต่อสถาบันรัฐบาลเมื่อใด กลุ่มเหล่านี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (political interest groups) ซึ่งบทบาทดังกล่าวนี้เป็นการกล่าวอย่างกว้าง ๆ และเพื่อศึกษาบทบาททางการเมืองของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองให้ชัดเจน จึงขอยึดแนวความคิดของ มนตรี เจนวิทย์การ เกี่ยวกับ บทบาทของกลุ่มในการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งมีอยู่ 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นริเริ่ม กลุ่มผลประโยชน์ ท้าหน้าที่นำเรื่องสำคัญมาร้องเรียนต่อผู้วางนโยบายรัฐ ซึ่งเรียกว่า หน้าที่นำเข้า (input function)
2. นำเรื่องเข้าระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะท้าหน้าที่ในการเร่งรัดรัฐบาลในการนำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาอย่างไม่ล่าช้า โดยกลุ่มจะเป็นผู้ป้อนข้อมูลและสถิติสนับสนุนข้อเท็จจริงเพื่อความพร้อมของการนำเรื่องเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณา
3. วางเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบาย จะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์การที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญหรือบุคคลที่มีอำนาจ ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่รัฐบาลจะนำร่างข้อเสนอนำสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติหรือองค์การเมืองอื่น ๆ นับว่าเป็นจุดสำคัญยิ่ง จึงเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องระดมทรัพยากร ระดมมติมหาชนทางสื่อมวลชนให้สนับสนุน
4. นำไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ อาจมีช่องโหว่หรืออุปสรรคปัญหา ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะศึกษาเพื่อหาทางแก้ไข

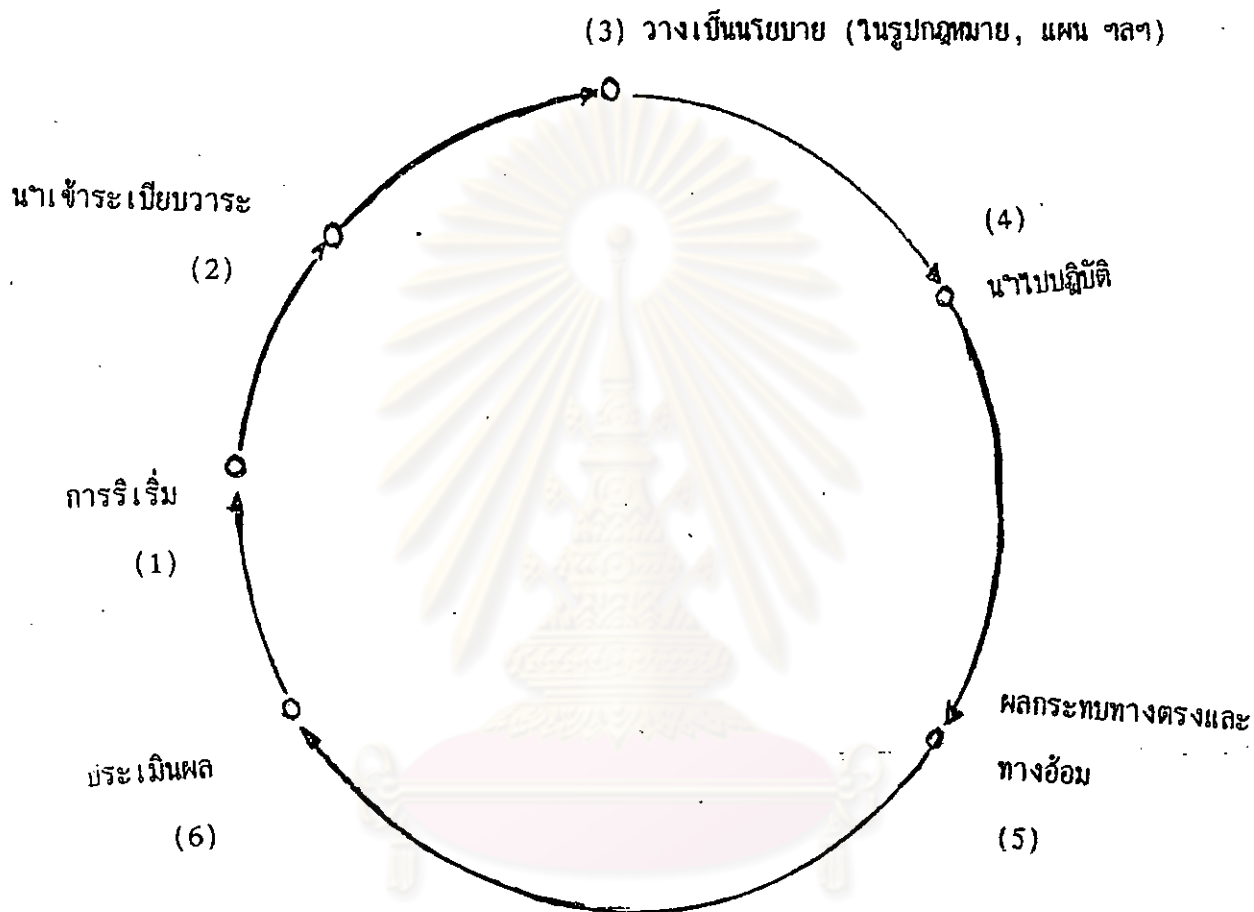
5. ผลกระทบทางตรงและทางอ้อม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีผลกระทบทางตรงกันผลประโยชน์ของกลุ่ม เช่น กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว กระทบโดยตรงต่อคนต่างด้าว และกระทบทางอ้อมต่อนายจ้าง ซึ่งขาดแคลนแรงงานในประเทศ และจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจะต้องทำการประเมินผลและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุง

6. ประเมินผล โดยการนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ (feed back) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ด้วยเช่นกัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพแสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ 1 แสดงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ดัดแปลงจาก : มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม"

หน้า 45.

มนตรี เจนวิทย์การ ได้กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้พัฒนาขึ้นมา มีการตั้งกลุ่มขึ้นอย่างหลากหลาย และได้แสดงบทบาทมากขึ้น ส่วนแนวการดำเนินการเพื่อให้ผลประโยชน์ (interest) ของกลุ่ม มีความเด่นชัดและเป็นเอกภาพมากขึ้นนั้น มंत्री เจนวิทย์การ กล่าวว่าจะต้องมีการรวมกลุ่มกัน เรียกร้อง ดังนั้น หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ ก็คือ ทำให้ผลประโยชน์แสดงออกมาชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งหมายถึงยิ่งมีการรวมกลุ่มมากขึ้น ผลสำเร็จของการเรียกร้องมีสูงขึ้น

ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาว่า สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจการประปานครหลวง ก่อตั้งขึ้นจากอิทธิพลทางการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งจะได้ศึกษาถึงปัจจัยซึ่งเป็นสาเหตุของการก่อตั้ง และจะศึกษาบทบาทของสมาคมฯ ตลอดจนการเข้าร่วมกับกลุ่มในการแสดงบทบาทซึ่งมีผลกระทบต่อระบบการเมือง ในบทต่อไป

สรุปแนวความคิด

จากการศึกษาแนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ จากนักคิดนักทฤษฎีแนวกลุ่มที่ผ่านมา ช่างต้น ทำให้ทราบว่าสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประปานครหลวง เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งขึ้นในรูปสมาคม (associational group) ซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่ ดำเนินการภายใต้ระเบียบแบบแผน ช้อบบังคับ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มั่นคงถาวร และมีความต่อเนื่อง

ผู้เขียนได้เลือกเอาสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์การประปานครหลวงมาศึกษา เนื่องจากเห็นว่า เป็นองค์กรที่ใหญ่ ผู้ที่มีความเข้มแข็ง และมีบทบาทและความเคลื่อนไหวในฐานะของกลุ่มผลประโยชน์มากมาย รวมทั้งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของสังคมเป็นอย่างสูงในแง่การให้บริการสังคมด้านสาธารณสุขโรค