



# กลุ่มผลประโยชน์กับพัฒนาการเมือง

รศ.ดร.จุมพล หนูมพาณิช\*

## ความนำ

กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งหลายต่างก็พยายามที่จะใช้อิทธิพล (Influence) ต่อรอง (Bargaining) ให้รัฐบาลนำเอารือเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนไปปฏิบัติเป็นนโยบายหรือกิจกรรมของรัฐ

กลยุทธ์ (Strategy) ที่กลุ่มมักจะใช้เพื่อให้การเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้ผลก็คือ การพยายามแสดงให้เห็นว่าในการเรียกร้องของกลุ่มตนไม่ใช่การเรียกร้องเพื่อกลุ่มของตนเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นการเรียกร้องที่มีผลประโยชน์ส่งไปถึงกลุ่มอื่น ๆ ด้วย ซึ่งบทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวจะแตกต่างไปจากพัฒนาการเมืองที่มีบทบาทหน้าที่ในแง่ของการรวบรวมการเรียกร้องหรือรวบรวมการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ไปเสนอรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพัฒนาการเมืองต่างเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการเมืองและกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น ในบทความรู้จะเป็นการกล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์และพัฒนาการเมืองในฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อการเมืองและกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย หลังจากนั้นจะเป็นการกล่าวถึงความสำคัญของสองสถาบันการเมืองดังกล่าว ที่สถาบันการเมืองแรกมีบทบาทในแง่ของการเรียกร้อง และแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ สำหรับสถาบันการเมืองหลังมีบทบาทในแง่ของการนำเอารือเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวเสนอต่อรัฐบาล ดังได้กล่าวมาเป็นต้นไปข้างต้น และขอบบทนี้ด้วยการกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพัฒนาการเมือง ในแง่ของเป้าหมายว่ากลุ่มผลประโยชน์ไม่ต้องการเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล เพียงแต่ต้องการมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจหรือนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลสนองตอบต่อข้อเรียกร้องหรือความต้องการของตนหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ในขณะที่พัฒนาการเมืองมีเจตนาการมั่นคงหรือการตกลงร่วมกันที่จะแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อนำไปสู่การมีโอกาสเข้าไปจัดตั้งรัฐบาล

\* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มสธ. วุฒิ ค.บ., ร.ม., สค.ม., รด.



### ๑. ความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง

นักรัฐศาสตร์เวลาพูดถึงระบบการเมือง (Political System) จะให้คำจำกัดความหรือให้ความหมายของระบบการเมืองไว้ต่างๆ กัน

อาทิ Robert A Dahl จะให้คำจำกัดความว่าระบบการเมืองหมายถึง แบบแผนความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ การบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรืออำนาจที่ชอบธรรม<sup>๑</sup> จากที่ Robert A. Dahl ให้ความหมายของระบบการเมืองในลักษณะดังกล่าว Roy C. Macridis ได้เพิ่มเติมว่าระบบการเมืองเป็นเรื่องของกลไกที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่มีความชอบธรรม<sup>๒</sup>

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการเมืองเป็นเรื่องของการตัดสินใจโดยองค์กรต่างๆ ของรัฐบาล โดยหวังว่าจะได้ความเชื่อฟังและการปฏิบัติตามจากประชาชนในขณะนั้น ซึ่งความหมายของระบบการเมืองที่ Roy C. Macridis ได้ให้คำจำกัดความดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับความหมายของระบบการเมืองที่ David Easton ได้ให้ไว้ว่า หมายถึงแบบแผนของปฏิสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าและการบังคับให้มีการปฏิบัติตาม การจัดสรหรือการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าหันนั้นๆ<sup>๓</sup>

จากความหมายของระบบการเมืองดังกล่าว จะเห็นได้ว่าระบบการเมืองไม่ว่าจะเป็นระบบใด จะต้องมีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมือง ที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการกำหนดความสัมพันธ์ การบังคับให้มีการปฏิบัติตาม นอกจากเนื้อไปจากการที่กลไกนั้นจะต้องเข้ามาดำเนินการจัดสรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม

การทำหน้าที่ดังกล่าวอาจแบ่งเป็นสองขั้นตอน ขั้นตอนแรก เป็นเรื่องของการดำเนินการจัดสรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า

ขั้นตอนที่สอง เป็นเรื่องของการดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าหันนั้นๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้ระบบการเมืองอยู่ได้โดยรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบ เช่น ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ถือว่าสถาบันทางการเมืองทั้งหลายต่างมีส่วนสำคัญในการจาร保證ไว้ซึ่งเสถียรภาพ (Stability) ของระบบการเมืองแบบนี้

<sup>๑</sup> Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1963 pp. 4-6.

<sup>๒</sup> Roy C. Macridis and Bernard Brown (ed.,) *Comparative Politics : Notes and Readings* Home-wood : Dorsey Press, 1964 p.1.

<sup>๓</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน David Easton, *A Framework for Political Analysis* N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1965, David Easton *A System Analysis for Political Life*, New York : John Wiley & Sons, Inc., 1965.



ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า ถ้าเป็นไปตามขั้นตอนข้างต้น ก็จะเริ่มจากขั้นตอนแรกของการดำเนินการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าก่อน ดังปรากฏในกรณีของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าอันได้แก่ การกำหนดนโยบายในเรื่องราค้อ้อย ในกรณีของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อย หากจะให้การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าคือการกำหนดนโยบายในเรื่องราค้อ้อย ที่พวากชนได้รับประโยชน์จากการจัดสรรดังกล่าว ก็จะต้องมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลหรือกลไกรัฐที่รับผิดชอบในการกำหนดราค้อ้อยที่เป็นไปตามความต้องการของตน

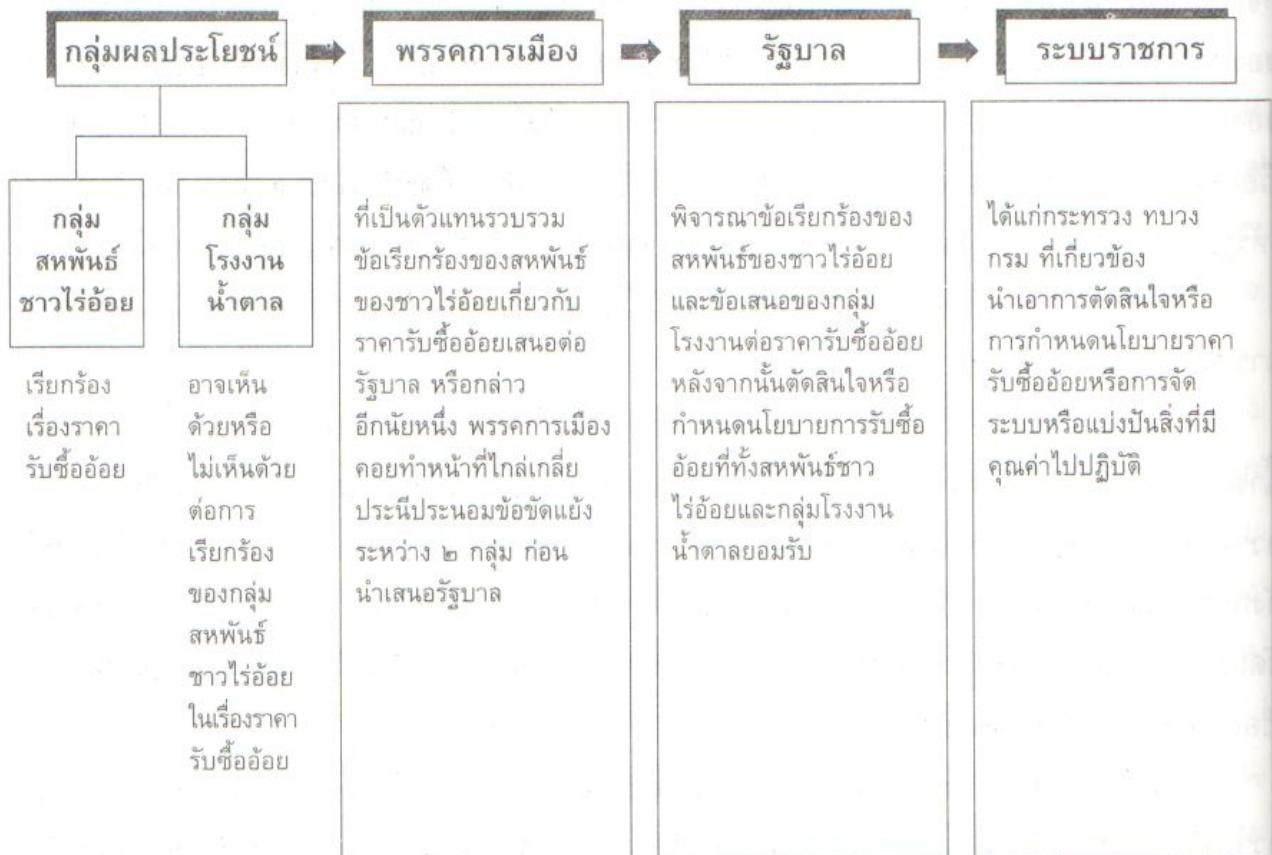
ในการเคลื่อนไหวของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองที่กลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยสามารถทำได้

อย่างไรก็ตาม ในการเรียกร้องของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยดังกล่าว กลุ่มโรงงานที่ผลิตน้ำตาลอาจไม่เห็นด้วย เพราะถ้ารัฐบาลตอบสนองโดยกำหนดนโยบายการซื้ออ้อยที่เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อย อาจทำให้ราคาน้ำตาลที่ผลิตออกมากมีราคาที่สูง ในกรณีดังกล่าวการเรียกร้องของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยอาจไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะจะต้องมีการต่อสู้ขัดแย้งกันในเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ ระหว่างกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลในเรื่องของการกำหนดราค้อ้อย

อย่างไรก็ตาม ตามขั้นตอนของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า การเรียกร้องหรือความต้องการของทั้ง ๒ กลุ่ม ที่ต่อสู้ขัดแย้งกัน ในเบื้องหลักการ จะมีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่เข้ามาดำเนินการในการประเมินประเมินความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างทั้ง ๒ กลุ่ม ซึ่งโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวก็คือ พรรคราษฎรเมือง ซึ่งถ้าพรรคราษฎรประนีประนอมความขัดแย้งหรือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทั้ง ๒ มีข้อยุติลงได้ พรรครก็จะรวมกลุ่นกรองความต้องการหรือผลประโยชน์นั้นเสนอรัฐบาลหรือคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่จะทำหน้าที่ในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า นั้นก็คือการทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่เป็นความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ หลังจากนั้นก็จะเป็นขั้นตอนที่สองคือขั้นของการนำนโยบายหรือการจัดสรรมาลงความเห็นชอบของรัฐบาลหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ดังปรากฏตามแผนภูมิที่ ๑



## แผนภูมิที่ ๑ แสดงขั้นตอนการกำหนดครูปแบบหรือการจัดระหว่างแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม



จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายราคารับซื้อหรือในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมตามกระบวนการขั้นตอนดังกล่าว หากไม่มีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมือง อาทิ พรrocการเมืองเข้ามาใกล่เกลี่ยประเด็นปะนอมความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง ๒ กลุ่ม ก็อาจจะเกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมการเมืองได้ ในส่วนของกลุ่มสหพันธ์ชาวไร่อ้อย หากไม่เคลื่อนไหวเรียกร้องให้การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าอันได้แก่ การกำหนดราคาก่อให้มีราคาน้ำตาลสูงขึ้น ก็อาจจะทำให้สมาชิกหรือชาวไร่อ้อยไม่ได้รับผลประโยชน์ที่ควรจะเป็น

ดังนั้น จึงต้องมีการเคลื่อนไหว แม้ใน การเคลื่อนไหวดังกล่าวจะทำให้กลุ่มโรงงานน้ำตาลไม่พอใจ เพราะจะทำให้ราคาน้ำตาลสูงขึ้น<sup>๔</sup>

<sup>๒</sup> จุ่มพล หนินพานิช, ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย ๒๕๒๒-๒๕๒๕, วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕.



ตรงนี้จึงทำให้มีการขัดแย้งในผลประโยชน์ที่นำไปสู่การต่อสู้ระหว่างกัน ซึ่งในการปักครองในระบบประชาธิปไตยถือว่าการต่อสู้ดังกล่าวเป็นเรื่องธรรมดា

## ๒. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง

### ๒.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรครัฐบาลเมืองโดยทั่ว ๆ ไป

ดังได้กล่าวมาแล้วถึงความหมายความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งบทบาทโดยสั้งเขปของกลุ่มผลประโยชน์ว่า นอกจากมาร่วมตัวกันเพื่อต้องการมีอิทธิพลเหนือการวางแผนหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาลแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างพรรครัฐบาลเมืองกับประชาชน การทำหน้าที่ในการจัดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น

สำหรับพรรครัฐบาลเมืองในแง่ของหลักการ ถือว่าเป็นโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญสำหรับระบบการเมืองสมัยใหม่ (Political Modernization) หรือที่กำลังพัฒนาไปสู่ความทันสมัย (Modernization) ที่โครงสร้างทางการเมือง (Political Structure) จะมุ่งเน้นไปในเรื่องของหลักอธิปไตยของประชาชน (Popular Sovereignty) ที่ประชาชนจะเป็นฐานของความชอบธรรม (Legitimacy) จะมีการแยกแยะโครงสร้างและการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation and Specialization) ประชาชนจะมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน (Equality) ภายใต้กฎหมายเดียวกัน จะมีสิทธิทางการเมืองเท่ากัน ที่สำคัญรัฐจะมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหามากขึ้น จะมุ่งเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่<sup>๔</sup>

ในระบบการเมืองสมัยใหม่ที่มีโครงสร้างทางการเมืองดังที่กล่าวข้างต้น พรรครัฐบาลเมืองถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการประคับประคองการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มีแบบแผนแน่นอน นอกจากนั้นแล้วพรรครัฐยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงหรือเป็นสื่อกลางทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

ในแง่ของที่มา กล่าวได้ว่าพรรครัฐบาลเมืองเกิดจากกลุ่มหรือคณะบุคคลที่มีความคิดอุดมการณ์คล้ายคลึงกัน máravat ตัวกันจัดตั้งองค์กรของตนขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะเป็นรัฐบาล ด้วยวิธีการส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำเนินการปักครองหรือบริหารประเทศ ในแง่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสถาบันทางการเมืองได้จะเป็นพรรครัฐบาลเมืองจะต้องมีลักษณะ

<sup>๔</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven Conn. : Yale University Press, 1968 pp.34-35 และ F. Lamond Tullis, *Politics and Social Change in Third World Countries*, New York : John Wiley & Sons, Inc., 1973, p.55



**ประการที่หนึ่ง** เป็นการรวมตัวของบุคคลที่ประกาศตัวออกมาว่าเป็น Republican หรือ Democrat หรือ Conservative หรือ Labour

**ประการที่สอง** กลุ่มบุคคลที่มารวมตัวกันดังกล่าวได้มารวมตัวกันอย่างมีระเบียบ มีการจัดโครงสร้างอย่างดี มีระเบียบ ทั้งนี้เพื่อทำให้จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผล

**ประการที่สาม** สังคมส่วนใหญ่ยอมรับความถูกต้องชอบธรรม (Legitimacy) ในสิทธิของการจัดตั้งพรรคขึ้นมา

**ประการที่สี่** กิจกรรมการเผยแพร่เป้าหมายของพรรคร ทำโดยวิธีการผ่านกลไกที่ เป็นตัวแทนทางการปกครอง

**ประการสุดท้าย** จะต้องการคัดเลือกผู้สมัครและส่งผู้สมัครหรือตัวแทนเข้ารับ การเลือกตั้ง

สำหรับหน้าที่ของพรรครการเมือง โดยทั่วไปพรรครการเมืองมีหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่

การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน นับว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพรรครการเมือง ซึ่งวิธีการที่จะให้ความรู้นั้นทำได้ หลายวิธี เช่น การอภิปรายหรือແળงนโยบายของพรรคนในทุกๆ ด้าน ผ่านทางสื่อมวลชนไม่ว่าจะ เป็นวิทยุ โทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์ ให้รู้ว่าพรรคนมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาของประเทศ เช่นไร ขณะเดียวกันพรรครอาจพยายามปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าการเข้ามามีส่วนร่วมในทาง การเมืองเป็นเรื่องของหน้าที่ที่จะละเอียดไป

การเป็นฝ่ายค้าน ตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคที่มี เสียงข้างมากเท่านั้นที่มีโอกาสจะได้จัดตั้งรัฐบาล สำหรับพรรคที่ไม่ได้มีเสียงข้างมากก็จะต้องทำ หน้าที่ฝ่ายค้าน หน้าที่ของฝ่ายค้านถือว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญ เพราะจะต้องคอยทำหน้าที่เป็นเสียง กระจากเงาให้รัฐบาลได้ทราบว่ามีสิ่งใดที่รัฐบาลบริหารงานขาดตกบกพร่องไปบ้าง หรือมีสิ่งใดที่ รัฐบาลควรจะทำเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชน

การเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในแง่ของหลักการ กล่าวได้ว่าพรรคร การเมืองเกิดจากการรวมตัวของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ หรืออุดมการณ์ที่ตนเชื่อหรือยึดถือ ประเด็นนี้หมายความว่าพรรครการเมืองแต่ละพรรคที่จัดตั้งขึ้นมา จะต้องได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ เมื่อเป็นเช่นนี้พรรคก็จะต้องคอยทำหน้าที่พิทักษ์ รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มต่างๆ เหล่านั้นด้วย

การปลุกระดมมวลชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองให้มากขึ้น ซึ่งหน้าที่ อันนี้ช่วยป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจหรือทางอาชุ



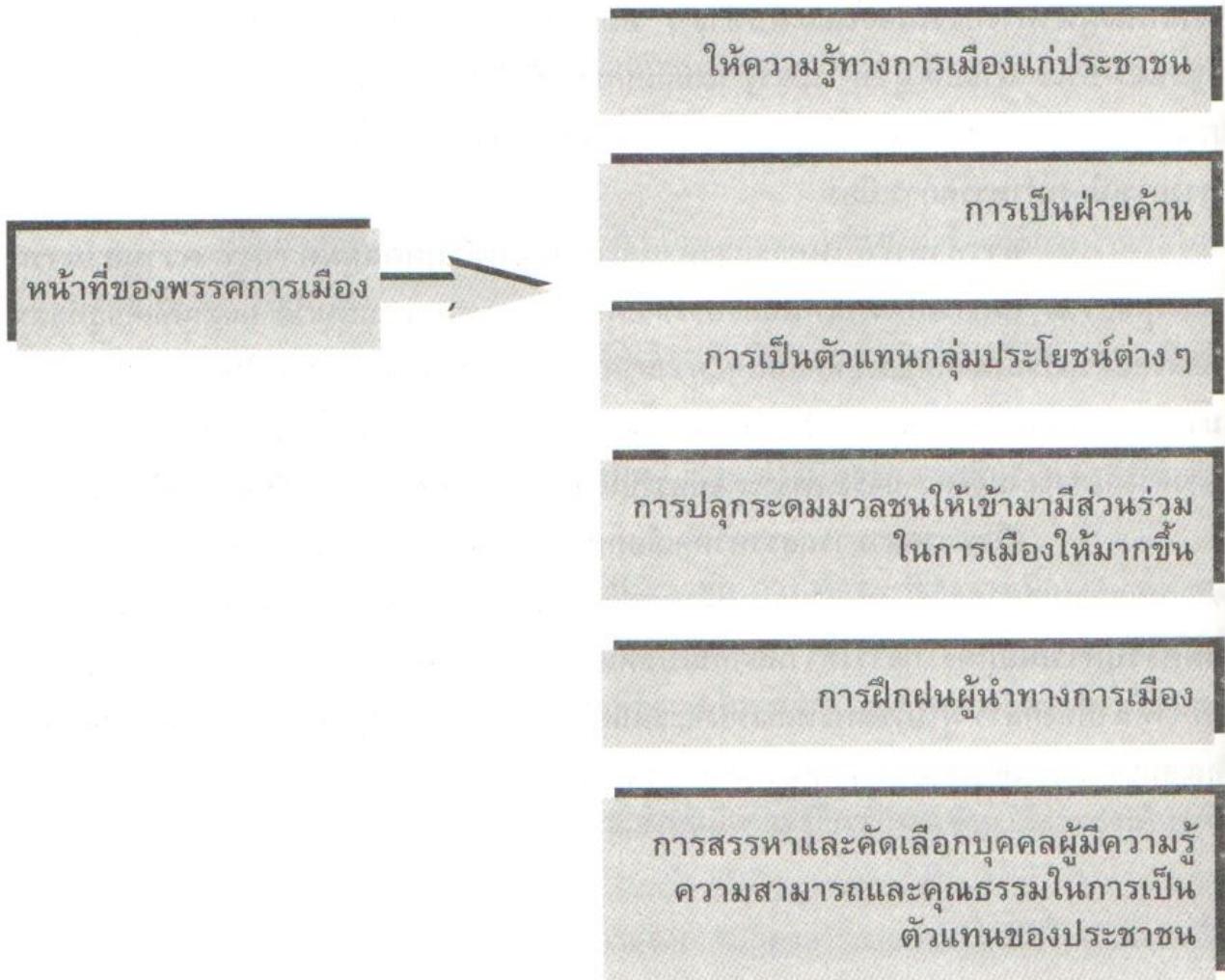
การทำหน้าที่ในการสร้างและฝึกฝนผู้นำทางการเมืองที่ดีเพื่อผลิตออกไปเป็นนักการเมืองอาชีพ (Professional Politicians) ที่มีความสามารถและพร้อมที่จะดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมืองในระดับต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานาธิบดี ผู้ว่าการมลรัฐ นายกเทศมนตรี ซึ่งสถาบันอื่นไม่ว่าจะเป็นสถาบันราชการ กลุ่มพลประโยชน์ สถาบันการศึกษา ฯลฯ ล้วนแต่มีความเหมาะสมไม่เหมาะสมในการสร้างผู้นำทางการเมืองเท่าพระคริการเมือง

การทำหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกตัวบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ และคุณธรรม ในการเป็นตัวแทนของประชาชน โดยการตรวจสอบประวัติ ผลงานที่เคยอุทิศตนต่อสังคมส่วนรวมในอดีตของบุคคลนั้นๆ ความรู้ความสามารถ ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ประชาชนไม่ต้องมาเสียเวลาศึกษาผลงานของผู้สมควรรับเลือกตั้งแต่ละคน ซึ่งจะทำให้เสียเวลาเป็นอันมาก และบางครั้งก็อาจจะไม่ได้ความจริง เพราะผู้สมควรรับเลือกตั้งจะโฆษณาโ้อวดเกินความจริงไปก็ได้

เมื่อพระคริการสามารถสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม มาเป็นตัวแทนของประชาชนได้ พอถึงเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้ง พระคริมีหน้าที่ส่งตัวแทนเข้าสมัครรับการเลือกตั้ง กล่าวได้ว่าหน้าที่นี้เป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของพระคริการเมือง และถ้าพระคริมีหน้าที่ดังกล่าว ผู้ไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียง จะไม่มีโอกาสสรุว่าตนควรจะเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเช่นไรเพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับตน



แผนภูมิที่ ๒  
แสดงหน้าที่ของ公社การเมือง



จากที่กล่าวข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทโดยสังเขปของกลุ่มผลประโยชน์และโดยเฉพาะ公社การเมืองในแง่ของที่มา ลักษณะ และหน้าที่ของ公社การเมือง จะเห็นได้ว่าทั้ง ๒ โครงสร้าง หรือสถาบันทางการเมืองนี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ในแง่ของการทำหน้าที่ทางการเมือง กล่าวคือ ในขณะที่ กลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่ในแง่ของการจัดการ การเข้ามามีส่วนร่วมทาง การเมืองของประชาชนแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับ公社การเมือง เช่น เดียวกับ พ主公การเมือง ที่นอกจากทำหน้าที่ด้านๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น อันได้แก่ การเป็นฝ่ายค้าน การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน สรรหาคัดเลือกตัวบุคคลเป็นตัวแทนประชาชน ส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และปลุกระดมประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว ยัง ทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ



### แผนภูมิที่ ๓

แสดงการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในแง่ของการเชื่อมโยงระหว่าง  
ประชาชนกับพรรคการเมือง



จากการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองดังกล่าว จะเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างโครงสร้างทางการเมืองทั้ง ๒ สถาบัน ดังนี้

- ต่างมีส่วนในการช่วยระดมช่วยจัดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีระบบ

- ต่างเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล เพียงแต่กรณีของกลุ่มผลประโยชน์ การทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การเชื่อมโยงเป็นการเชื่อมโยงที่ผ่านพรรคร่วมกัน การเมือง ส่วนกรณีของพรรคร่วมกัน การเมือง การเชื่อมโยง พรรคร่วมกันสามารถเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

๒.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมือง ในฐานะเป็นปัจจัยนำเข้าตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ของ Gabriel Almond

นอกจากทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพรรคร่วมกันจะมีความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยง ในแง่ของการทำหน้าที่ในส่วนของปัจจัยนำเข้า (Input) ตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ของ Gabriel Almond<sup>๘</sup> เมื่อก่อนกัน

เพราตามแนวทางดังกล่าว Almond เห็นว่าโครงสร้างของระบบการเมือง ประกอบด้วยหน้าที่ที่แตกต่างกัน การดำเนินการของโครงสร้างของระบบการเมือง (Political System) ประกอบด้วยบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีหน้าที่ที่ Almond และคณะ ได้แบ่งแยกไว้ จะมี ๓ ระดับ คือ

ระดับที่หนึ่ง หน้าที่ด้านความสามารถของระบบ

ระดับที่สอง หน้าที่ด้านการแปรรูปปัจจัยนำเข้า ให้เป็นปัจจัยนำออกของระบบ

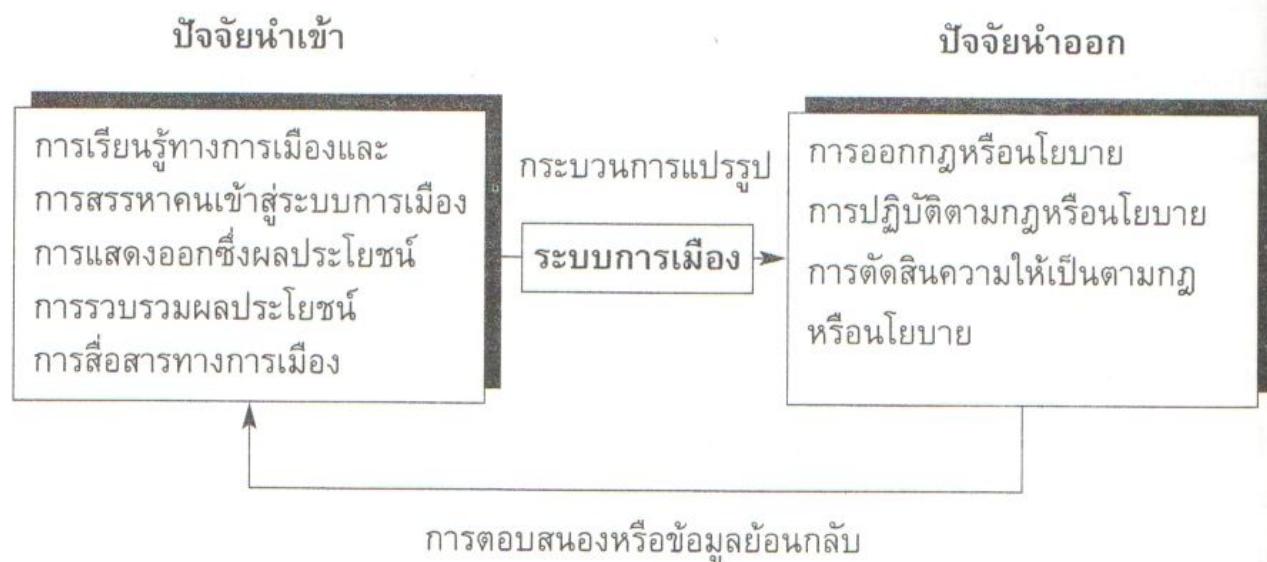
<sup>๘</sup>Gabriel Almond and G. Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics : A Developmental Approach*; Boston, Little Brown and Company, 1966.



ระดับที่สาม หน้าที่ด้านการบำรุงรักษาระบบ (Maintenance) และการปรับตัว (Adaptation) เพื่อความอยู่รอดของระบบ (Survival)

หน้าที่ที่ Almond เห็นว่าจะทำให้ระบบการเมืองดำเนินการหรืออยู่รอดได้คือ หน้าที่ด้านการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก (Conversion process) หน้าที่ปัจจัยนำเข้า ดังกล่าว ได้แก่ การเรียนรู้ทางการเมือง (Political Socialization) และการสรรหาคนเข้าสู่ระบบการเมือง (Political Recruitment) หน้าที่การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (Interest Articulation) หน้าที่การรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation) หน้าที่การสื่อสารทางการเมือง (Political Communication)

สำหรับหน้าที่ด้านปัจจัยนำออกได้แก่ การออกแบบหรือนโยบาย (Rule-Making) การปฏิบัติตามกฎหมายนโยบาย (Rule-Application) และการตัดสินความให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบาย (Rule-Adjudication) ดังแผนภูมิที่ ๔



แผนภูมิที่ ๔ แสดงแนวทางโครงสร้างหน้าที่ของ Almond

ที่มา : Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. *Comparative Politics : A Developmental Approach*, Boston, Little Brown and Company, 1966; Gabriel A. Almond "Introduction : A Functional Approach to Comparative Politics" in Gabriel A. Almond and James S. Coleman, *The Politics of the Development Areas*, N. J. Princeton University Press, 1960.



จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของระบบการเมืองนอกจากระหว่างการเมืองอยู่รอด ด้วยการทำหน้าที่ที่ปรับเปลี่ยนนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกแล้ว Almond และคณะยังเห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของระบบยังต้องมีหน้าที่ในการ “บำรุงรักษาระบบ” และ “และปรับตัวของระบบ” ซึ่งหน้าที่นี้คือหน้าที่ทางด้าน “สมรรถนะของระบบการเมือง” (Political System's Capabilities) ที่หมายถึงความสามารถของระบบการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ อันได้แก่ ความสามารถในการนำเอารัฐบาลในสังคมมาใช้ (Extractive Capability) ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม (Regulative Capability) ความสามารถในการแจกจ่ายสินค้า บริการและคุณค่าในสังคม (Distributive Capability) ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ (Symbolic Capability) ความสามารถในการตอบสนองความต้องการหรือความเดือดร้อนของคนในสังคม (Responsive Capability) ซึ่งสมรรถนะของระบบการเมืองข้างต้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการทำหน้าที่ในระดับที่สองคือการปรับเปลี่ยนนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกที่ทำให้เกิดความสามารถ ๕ ด้าน ดังแผนภูมิที่ ๕

สภาพแวดล้อม  
(ENVIRONMENT)

สภาพแวดล้อม  
(ENVIRONMENT)

การบำรุงรักษาระบบ  
(MAINTENANCE)

ข้อเรียกร้อง (Demands)	การแสดงออกเชิง ผลประโยชน์ (Interest Manifestation)	ระบบการเมือง (THE POLITICAL SYSTEM)	การออกกฎหมาย (Rule Making) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule Application) การตัดสินให้เป็นไปตามกฎหมาย (Rule Adjudication)	การตัดสินใจ (Decisions) ปัจจัยนำออก (OUTPUT)	ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรม (Regulative Capability) ความสามารถในการนำเอารัฐบาลในสังคมมาใช้ (Extractive Capability) ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ (Symbolic Capability) ความสามารถในการแจกจ่ายสินค้า บริการและคุณค่าในสังคม (Distributive Capability) ความสามารถในการตอบสนองความต้องการหรือความเดือดร้อนของคนในสังคม (Responsive Capability)
สนับสนุน (Supports)	รูปแบบรวมผล ประโยชน์ (Interest Aggregation)				

การปรับตัวของระบบ  
(ADAPTATION)

สภาพแวดล้อม  
(ENVIRONMENT)

สภาพแวดล้อม  
(ENVIRONMENT)

ที่มา : Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics A Search for a Paradigm*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1981 p.167.

แผนภูมิที่ ๕ แสดงถึงการทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาและการปรับตัวของระบบ  
(Maintenance and Adaptation)



ในทฤษฎีของ Almond และคณะ หน้าที่ต่างๆ อาทิ การให้การเรียนรู้ทางการเมือง หรือการอบรมขัดเกลาทางการเมือง (Political Socialization) ก็คือหน้าที่ในการซักจุ่งให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีโครงสร้างหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ครอบครัว โรงเรียน และสถาบันทางการเมือง อาทิ พรรคราษฎร์เมือง

สำหรับหน้าที่ในการสรรหาคนเข้าสู่ระบบทางการเมือง (Political Recruitment) ก็จะเป็นเรื่องของโครงสร้าง อันได้แก่ ระบบราชการ พรรคราษฎร์เมือง

**ส่วนการทำหน้าที่ในการแสดงออกชี้ผลประโยชน์ในหลักการโครงสร้าง หน้าที่นี้ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์**

สำหรับหน้าที่ในการรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation) มักเป็นเรื่องของโครงสร้างอันได้แก่ พรรคราษฎร์เมือง (หรือบางครั้งเป็นเรื่องของระบบราชการ)

ส่วนการทำหน้าที่ในเรื่องการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) โครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้นอกจากกลไกรัฐที่มีหน้าที่นี้แล้วก็จะมีสื่อมวลชน

นั่นคือส่วนของโครงสร้างสำคัญๆ ที่ทำหน้าที่ในส่วนของปัจจัยนำเข้า

ในส่วนของปัจจัยนำออกซึ่งได้แก่การออกกฎหมาย (Rule Making) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule Application) และการตัดสินให้เป็นไปตามกฎหมาย (Rule Adjudication) โครงสร้างที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายโดยนายคือ สถาบันนิติบัญญัติ อันได้แก่รัฐสภา ส่วนโครงสร้างที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายโดยนายก็คือ สถาบันบริหาร อันได้แก่ ระบบราชการ ส่วนโครงสร้างที่ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีความให้เป็นไปตามกฎหมายหรือกฎหมายได้แก่ สถาบันดุลยการ อันได้แก่ ศาล ดังแผนภูมิที่ ๖



หน้าที่	โครงสร้าง
การให้การเรียนรู้ทางการเมืองและการสร้าง คนเข้าสู่ระบบการเมือง (Political Socialization & Recruitment)	> ครอบครัว สถาบันศาสนา โรงเรียน สถาบันทางการเมือง อภิ พรรคการเมือง
การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (Interest Articulation)	> กลุ่มผลประโยชน์
การรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation)	> พรรคราษฎร์
การสื่อสารทางการเมือง (Political Communication)	> สื่อมวลชน กลไกรัฐ
การออกกฎหมายโดยนาย (Rule-Making)	> สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา)
การปฏิบัติตามกฎหมายโดยนาย (Rule-Application)	> สถาบันบริหาร (รัฐบาล ระบบราชการ)
การตัดสินความให้เป็นไปตามกฎหมายโดยนาย (Rule-Adjudication)	> สถาบันดุลยการ (ศาล)

แผนภูมิที่ ๖ แสดงถึงหน้าที่ทั้งปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออกโดยโครงสร้างต่าง ๆ

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงของการทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ และพรรคราษฎร์ตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ของ Almond และคณะ ซึ่งในการณ์ของการเมือง ระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian) โครงสร้างที่ทำหน้าที่ทั้งแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ และรวบรวมผลประโยชน์อาจได้แก่ระบบราชการ

## ๒. ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคราษฎร์

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กลุ่มผลประโยชน์เกิดจากการที่บุคคลมาร่วมตัวกัน ซึ่งการรวมตัวกัน ลักษณะ

- > เป็นการรวมผลประโยชน์ของบุคคลของกลุ่มบุคคลเข้าด้วยกัน
- > บุคคลที่มาร่วมกันนั้นนอกจากมีผลประโยชน์ร่วมกันแล้วยังมีทัศนคติร่วมกัน



- การมารวมตัวกันโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อที่จะได้มีอิทธิพลกลั่นในการที่จะให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจยอมรับหรือยอมตามความคิดหรือความต้องการของกลุ่ม
  - การใช้อิทธิพลกลั่นหรือกดดันรัฐบาลข้างต้น กลุ่มไม่ได้มุ่งหวังที่จะได้ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ แต่มุ่งหวังเพียงแค่มีอิทธิพลต่อการวางแผนหรือการกำหนดนโยบายของทางราชการของรัฐบาล
  - บทบาทหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวข้างต้นตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่ถือเป็นบทบาทหน้าที่ในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือเป็นบทบาทในการเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มตน
  - บุคคลที่มารวมตัวกันมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกันในอันที่จะทำให้การเรียกร้องหรือความต้องการของกลุ่มของคนกล้ายเป็นความต้องการของสังคม
- จากที่กล่าวถึงลักษณะของการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างไปจากพรรคการเมืองที่บุคคลที่มารวมตัวกันมีลักษณะดังต่อไปนี้
- การมารวมตัวกันเป็นการรวมตัวในรูปของกลุ่มหรือคณะบุคคล
  - สมาชิกหรือบุคคลที่มารวมตัวกันดังกล่าวข้างต้นมีความคิดหรืออุดมการณ์แบบเสรีนิยมเหมือนกัน เป็นต้น
  - สมาชิกที่มารวมตัวกันเป็นเรื่องของความสมัครใจ ไม่ใช่เป็นเรื่องของการบังคับ
  - บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่เป็นบทบาทหน้าที่ในการรวบรวมกลั่นกรองผลประโยชน์
  - ที่สำคัญคือการมารวมกันเป็นพรรคการเมือง นอกจากต้องการแก้ไขปัญหาร่วมกันแล้ว ยังต้องเป็นรัฐบาลหรือเป็นผู้บริหารประเทศ”

<sup>๗</sup> อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน ประพันธ์พงศ์ เวชชาชีวะ “พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และมิติมหาชน” และปรีชา วงศ์ไกรเลิศ “พรรคการเมือง” ในประณัต นันทิยะกุล, พัฒนาการเมืองและการปกครอง (บทบรรณาธิการ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๕ หน้า ๑๕๑-๑๗๓; Richard C. Remy, Larry Elowitz and William Berlin, op. cit., pp. 552-553; Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York; James Sunquist *Dynamic of the Party System*, Washington D.D. : Brooking Institution, 1983; Harmaon Zeigler, *Political Parties in Industrial Democracies*, Itasca, III : Peacock Publishers, 1992.



เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของพระองค์ในการบริหารประเทศ หรืออาจตอบสนองกลุ่มผลประโยชน์นั้นด้วยการยอมทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเหล่านั้น

ตรงกันข้ามกับประเทศไทยที่มีการปกคล้องระบบประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคง เช่นกรณีของประเทศไทยที่ในอดีตพระราชอำนาจเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาส่วนใหญ่ไม่ได้มีราชฐานจากกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ได้มีการสนับสนุนจากมวลชน หากแต่เป็นการจัดตั้งพระองค์ที่เกิดจากผู้สนับสนุนจากการเมืองไม่กี่คนมาร่วมตัวกัน ในแห่งดังกล่าวทำให้พระองค์ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมา มีลักษณะเป็นพระองค์ส่วนบุคคล ทำให้การดำเนินการทางการเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้นเวลาพระองค์มีโอกาสเข้าไปบริหารประเทศก็ไม่เคยทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มที่สำคัญก็คือเมื่อได้กิตามผู้นำพระองค์ซึ่งเป็นผู้มีบารมีล้มหายใจไป หรือมีอันเป็นไปพระองค์มีอันเป็นไปตามไปด้วย

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ทั้งกลุ่มผลประโยชน์และพระองค์การเมืองต่างมีความสำคัญต่อการกระบวนการทางการเมือง และต่อการเมืองในระบบประชาธิปไตย เพราะตามขั้นตอนของการจัดสรรไบ่ปั้นสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมตามที่กล่าวมาแล้ว หากไม่มีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองอาทิ พระองค์การเมืองเข้ามาใกล้เกลี่ยประนีประนอม ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง ๒ กลุ่มนี้อาจจะเกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคมการเมืองได้

ในแห่งของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองทั้ง ๒ จะเห็นได้ว่า ต่างมีส่วนช่วยในการระดมช่วยในการจัดการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีระบบ ต่างทำหน้าที่ในฐานะปัจจัยนำเข้าตามแนวทางโครงสร้างหน้าที่เหมือนกัน ในส่วนของความแตกต่างระหว่างโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองทั้ง ๒ จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างใน ๓ ประเด็น ประเด็นแรก เป็นความแตกต่างในเหตุผลของการรวมตัวกัน ประเด็นที่สอง เป็นความแตกต่างในแห่งของบทบาทหน้าที่หลัก ประเด็นที่สาม เป็นความแตกต่างในแห่งของเป้าหมายของการรวมตัวกัน

โดยทั่วไปในประเทศไทยที่มีการปกคล้องระบบประชาธิปไตยที่มั่นคง พระองค์การเมืองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมา ก็มีราชฐานจากกลุ่มผลประโยชน์ และได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง ทำให้การดำเนินการทางการเมืองมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงกันข้ามกับประเทศไทยที่มีระบบการปกคล้องนี้แต่ไม่มีความมั่นคง พระองค์การเมืองที่จัดตั้งมิได้มีราชฐานจากกลุ่มผลประโยชน์ ขณะเดียวกันไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง เวลาดำเนินการทางการเมืองมักไม่มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล