

ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

จากสภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา สมมติฐาน และระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษาบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในการกำหนดนโยบาย ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องและกำหนดเป็นทฤษฎีและแนวความคิดที่จะใช้ในการศึกษาได้ 6 ทฤษฎีด้วยกันคือ ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพล ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ วิธีการศึกษาการกำหนดนโยบาย และตัวแบบ corporatism

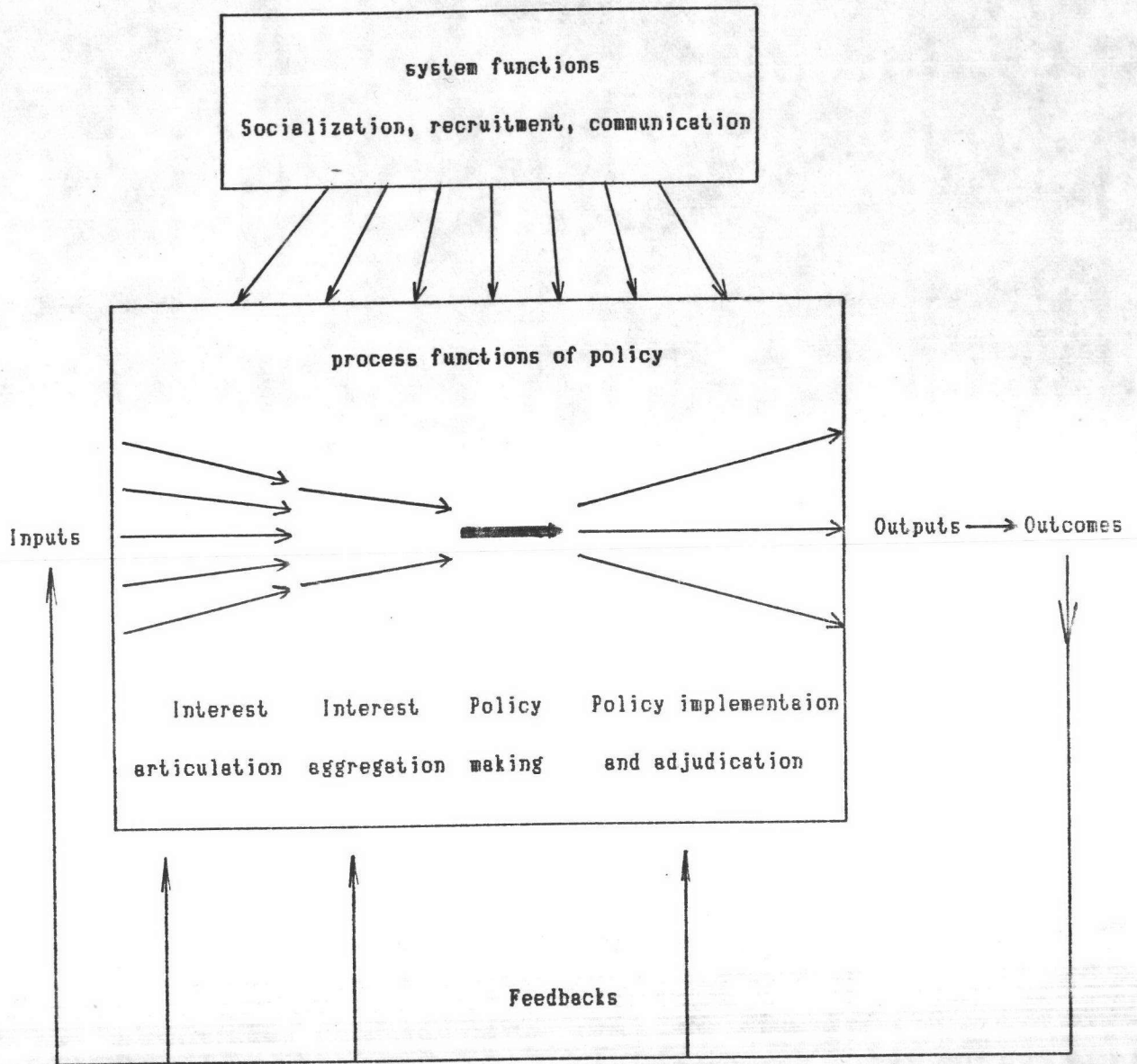
ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ (structural-functional theory)

ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่ คือ ผลแห่งความพยายามของนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันซึ่งนำโดย Gabriel A. Almond ในอันที่จะสร้างกรอบความคิดซึ่งสามารถอธิบายและเปรียบเทียบระบบการเมืองของประเทศต่าง ๆ ทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ทฤษฎีนี้ถือว่าระบบการเมืองทุกระบบจะต้องประกอบไปด้วยหน้าที่ต่าง ๆ (functions) ซึ่งระบบการเมืองจะต้องกระทำ และโครงสร้างต่าง ๆ (structure) ของระบบการเมือง

1. หน้าที่ของระบบการเมือง Almond ได้เน้นความสำคัญของหน้าที่ของระบบการเมืองเป็นอันดับแรก ก่อนพิจารณาโครงสร้างของระบบการเมือง เขากล่าวว่า ทุกระบบการเมืองไม่ว่าจะมีโครงสร้างหรือสถาบันการเมืองต่างกันเพียงใดก็ตาม จะทำหน้าที่เหมือนกัน กล่าวคือทั้งในระบบการเมืองสมัยใหม่ (modern political system) และในระบบการเมืองแบบดั้งเดิม (traditional political system) ย่อมมีการทำหน้าที่ในการเรียกร่องผลประโยชน์ (interest articulation) เช่นเดียวกัน แต่สถาบันที่ทำหน้าที่ในการเรียกร่องผลประโยชน์จะแตกต่างกัน เช่น ในระบบการเมืองสมัยใหม่ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะทำหน้าที่ในการเรียกร่องผลประโยชน์ แต่ในระบบการเมืองแบบดั้งเดิม กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการเรียกร่องผลประโยชน์ไม่มากนัก สถาบันที่ทำหน้าที่แทนจะได้อีก กลุ่มเครือญาติของผู้มีอำนาจทางการเมือง¹ เป็นต้น

¹Gabriel A. Almond and James S. Coleman, The Politics of Developing Areas (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1960), p. 11-13

Domestic environments



แผนภาพที่ 2.1

ในงานระยะหลังของเขา Almond ได้แบ่งหน้าที่ที่ระบบการเมืองจะต้องกระทำออกเป็น 2 ส่วน เพื่อชี้ให้เห็นถึงการทำงานและความคงอยู่ของระบบการเมือง คือ²

1.1 process functions ประกอบไปด้วยหน้าที่ 5 หน้าที่ภายในระบบการเมือง (political system or polity) ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันเป็นกระบวนการ (process) (แผนภาพที่ 2.1) หน้าที่เหล่านี้เป็นหน้าที่อันจำเป็นสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (process functions) ในทุก ๆ ระบบการเมือง หน้าที่แรกซึ่งอยู่ด้านซ้ายสุดของแผนภาพ คือ การเรียกร้องผลประโยชน์ (interest articulation) หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ในการถ่ายทอดปัจจัยนำเข้า (inputs) หรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ จากนอกระบบการเมืองเข้าสู่ระบบการเมือง จากนั้นข้อเรียกร้องต่าง ๆ จะได้รับการนำเข้าสู่หน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation) รวบรวมจัดหมวดหมู่เพื่อเสนอเป็นทางเลือกในการกำหนดนโยบาย (alternative policy) ต่อมากระบวนการก็เคลื่อนไปสู่หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย (policy making) เพื่อพิจารณาตัดสินใจทางเลือกในการกำหนดนโยบาย แล้วนโยบายก็จะได้รับการนำไปปฏิบัติ หรือกลายเป็นปัจจัยนำออกของระบบการเมือง (policy implementation) และหากมีข้อโต้แย้งหรือมีการขัดแย้งเกิดขึ้นก็ต้องมีหน้าที่ในการตัดสินความ (adjudication) หน้าที่เหล่านี้จะได้รับการปฏิบัติโดยโครงสร้างต่าง ๆ เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันราชการ และศาล เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในข้อ 2

1.2 System functions ประกอบไปด้วยหน้าที่ 3 หน้าที่ด้วยกัน (แผนภาพที่ 2.1) อันมิได้เกี่ยวข้องโดยตรงต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อระบบการเมือง โดยหน้าที่ทั้ง 3 นี้ จะสอดแทรกอยู่ภายในระบบการเมืองตลอดทั้งระบบ (system functions) หน้าที่เหล่านี้มี การกล่อมเกลາทางการเมือง (political socialization) โครงสร้างที่ทำหน้าที่นี้ก็ได้แก่ ครอบครัว โรงเรียน สื่อสารมวลชน ตลอดจนวัด เป็นต้น ซึ่งทำหน้าที่ในการพัฒนาและหล่อหลอมทัศนคติทางการเมืองของบุคคลในสังคม ส่วนการเลือกสรรทางการเมือง (political recruitment) มีหน้าที่ในการเลือกสรรบุคคลเข้าไปทำกิจกรรม หรือดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการสื่อสารทางการเมือง

²Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics Today : A World View (Little, Brown and Company, 1980), p. 8-10

(political communication) ก็คือการไหลเวียนของข่าวสารภายในระบบการเมือง และระหว่างระบบการเมืองกับสภาพแวดล้อม

2. โครงสร้างของระบบการเมือง โครงสร้างในที่นี้หมายถึงชุดของบทบาทต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน เช่น ศาลจะประกอบด้วยผู้พิพากษา ทนายความ โจทก์และจำเลย ซึ่งแสดงบทบาทต่าง ๆ กันแต่ก็มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นศาลก็คือโครงสร้างชนิดหนึ่งในระบบการเมืองนั่นเอง ในอีกนัยหนึ่งโครงสร้างตามความหมายของ Almond ก็คือสถาบันต่าง ๆ แต่โครงสร้างมีความหมายกว้างกว่า Almond ถือว่าทุกระบบการเมืองจะต้องมีโครงสร้างอันอาจแตกต่างกันหรือเหมือนกันก็ได้

โครงสร้างในทุกระบบการเมืองอาจทำหน้าที่หลายอย่างด้วยกัน (multifunctional) อย่างไรก็ตามก็สำหรับระบบการเมืองสมัยใหม่ หรือสังคมที่มีการพัฒนาแล้ว โครงสร้างบางโครงสร้างได้วิวัฒนาการขึ้นมาจนมีลักษณะการทำหน้าที่เฉพาะอย่าง กล่าวคือมีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ อย่างชัดเจนหรือค่อนข้างชัดเจนมากกว่าระบบอื่น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การแบ่งแยกหน้าที่นี้จะมีลักษณะตายตัว โครงสร้างบางโครงสร้างจึงอาจทำหน้าที่นอกเหนือจากหน้าที่เฉพาะของตนเองด้วย^๕ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วซึ่งตามปกติมีหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์ ก็อาจจะเข้าไปทำหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ และกำหนดนโยบายในระดับหนึ่ง^๖ ในขณะที่โครงสร้างซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ และกำหนดนโยบายก็ยังคงทำหน้าที่ตามปกติ ส่วนในระบบการเมืองแบบดั้งเดิมหรือสังคมที่กำลังพัฒนา การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน เช่น ระบบราชการซึ่งตามปกติมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติกลับเข้าไปทำหน้าที่แทนกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และสถาบันนิติบัญญัติ โดยสิ้นเชิง คือเข้าไปทำหน้าที่ในการเรียกร้อง รวบรวมผลประโยชน์ รวมทั้งกำหนดนโยบายเสียเองตามลำดับ

^๕ นฤทธิสาณ ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 58-59.

^๖ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics Today : A world View, p. 12

ดังนั้นโดยหลักการในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วโครงสร้างต่อไปนี้จะเป็นตัวหลัก
ในการทำหน้าที่เฉพาะอย่างดังนี้⁵

หน้าที่	โครงสร้าง
การล้อมเกลามและเลือกสรรทางการเมือง	ครอบครัว โรงเรียน วัด
การเรียกร้องผลประโยชน์	กลุ่มผลประโยชน์
การรวบรวมผลประโยชน์	พรรคการเมือง
การกำหนดนโยบาย	สถาบันบริหาร (รัฐบาล)
	สถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา)
การนำนโยบายไปปฏิบัติ	ระบบราชการ
การตัดสินใจ	สถาบันตุลาการ (ศาล)

และการทำหน้าที่อื่นเป็นกระบวนการของโครงสร้างต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นในระบบการเมืองสมัยใหม่ หรือในระบบรัฐสภาจะมีลักษณะดังนี้ คือ กลุ่มผลประโยชน์จะผลักดันข้อเรียกร้อง (demand) หรือประเด็นปัญหาของตนให้กลายเป็นนโยบายสาธารณะ โดยผ่านพรรคการเมือง ซึ่งเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองประเด็นปัญหาที่ผลประโยชน์เสนอขึ้นมา และในระหว่างกระบวนการกลั่นกรองนี้กลุ่มผลประโยชน์ก็จะใช้วิธีการเรียกร้องเร่งเร้า (advocacy) และเจรจาต่อรอง (bargaining) กับพรรคการเมือง เพื่อให้ประเด็นปัญหาของตนได้รับการผลักดันเข้าสู่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย ทั้งนี้ระบบราชการจะมีฐานะเป็นเพียงเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของสถาบันทางการเมืองเหล่านี้เท่านั้น⁶

⁵ปรับปรุงจากพฤทธิสาณ ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 60.

⁶Gabriel A. Almond and James S. Coleman, The Politics of Developing Areas, p. 36-37.

สำหรับทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นี้ Almond ให้ความสำคัญกับหน้าที่ที่เป็นเป็นอันดับแรก คือ ระบบการเมืองทุกระบบต่างก็มีหน้าที่อันไม่แตกต่างกัน จากนั้นจึงมาพิจารณาต้นโครงสร้าง ว่าได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ ลักษณะเช่นนี้ ทำให้ไม่เกิดการยึดติดกับโครงสร้างแบบเป็นทางการเท่านั้น แต่จะพิจารณาถึงโครงสร้างอื่น ๆ ในระบบการเมืองด้วย อันมีความจำเป็นและมีประโยชน์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการเมือง ที่มีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามในการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการเมืองซึ่งมีโครงสร้างคล้ายกันหรือเหมือนกัน เราก็มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาด้านโครงสร้างเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงพิจารณาว่าโครงสร้างดังกล่าวนี้ได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด กล่าวคือ ในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศอาจมีโครงสร้างทางการเมือง ตลอดจนมีสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ เช่น มีระบบรัฐสภา มีกลุ่มผลประโยชน์ และสภาผู้แทนราษฎร ไม่แตกต่างไปจากประเทศพัฒนาแล้ว แต่กระบวนการทางการเมืองและการทำหน้าที่ของโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองของประเทศกำลังพัฒนาอาจใช้วิธีการหรืออยู่ในระดับที่แตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้วเป็นอย่างมาก หรือกระทั่งล้มเหลวในการทำหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองล้มเหลวไปด้วย ถ้าเราเน้นที่หน้าที่และนำเอามาตรฐานในการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองของประเทศพัฒนาแล้วมาเป็นเกณฑ์ประกอบการวิเคราะห์จนเกินไป เราก็จะพยายามหันไปมองหาว่ามีสถาบันอื่นใดบ้างหรือไม่ ที่ทำหน้าที่แทนกลุ่มผลประโยชน์หรือสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ ทำให้เราละเลยการทำหน้าที่ที่เป็นจริงของสถาบันทางการเมืองดังกล่าวนี้ไป

ดังนั้นในการวิเคราะห์บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการทองเกี่ยวข้องต่อการกำหนดนโยบายนี้ ประการหนึ่ง ผู้วิจัยจะพิจารณาก่อนว่ามีสถาบันเป็นทางการใดบ้างที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในระบบการเมือง ซึ่งอาจมีสถาบันต่าง ๆ เข้ามาทำหน้าที่นี้ เช่น สถาบันราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ อันเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย คือ สถาบันฝ่ายบริหาร และสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น จากนั้นจึงพิจารณาว่าสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนี้ ได้ทำหน้าที่ของตนหรือไม่ เพียงใด ไม่ว่าสถาบันเหล่านี้จะทำหน้าที่ได้ระดับมาตรฐานเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วหรือไม่ก็ตาม

แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพล (influence)

ในงานวิจัยนี้จะใช้แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพลเพื่อให้ทราบว่าในการมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทั้งของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว สถาบันราชการและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีปัจจัยที่เป็นทรัพยากรทางอิทธิพลใด ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับบ้าง และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้ใช้ช่องทางใดบ้างในการเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ก่อนที่จะทำความเข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพล เราควรทำความเข้าใจกับความหมายของคำว่าอิทธิพลเสียก่อน อิทธิพลมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า อำนาจ ซึ่งบางครั้งนักวิชาการหลายท่านได้ใช้คำว่า อิทธิพลและอำนาจในความหมายเดียวกันหรือใช้ควบคู่กันไป กระนั้นก็ตามได้มีนักวิชาการท่านต่าง ๆ พยายามที่จะแยกความหมายของอิทธิพลและอำนาจออกจากกัน เช่น Peter Bachrach และ Morton S. Baratz⁷ ได้ให้ความหมายอำนาจว่า อำนาจเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เช่นระหว่างนาย ก และ นาย ข ซึ่งต่างก็มีความขัดแย้งกันทางคุณค่า (values) หรือแนวทางในการกระทำ และในที่สุดนาย ข ได้ปรับเปลี่ยนคุณค่าหรือแนวทางของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของนาย ก ด้วยกลั้วว่านาย ก จะทำให้นาย ข ต้องสูญเสียคุณค่าบางอย่างของตนไป ซึ่งคุณค่านี้มีค่ามากกว่าการไม่ยอมทำตามความต้องการของนาย ก

⁷Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework", The American Political Science Review, 57 (September 1963) : 663 - 635, 637

ส่วนอิทธิพลหมายถึง การที่นาย ก สามารถทำให้นาย ข เปลี่ยนแปลงการกระทำของตน โดยนาย ก ไม่จำเป็นต้องอาศัยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ อำนาจกับอิทธิพลจึงแตกต่างกันในแง่ที่ว่า การใช้อำนาจต้องอาศัยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ ในขณะที่อิทธิพลไม่ต้อง

อิทธิพลก่อให้เกิดอำนาจ และในทางกลับกันอำนาจก็อาจให้เกิดอิทธิพลด้วยเช่นกัน เช่น นาย ก มีคุณค่าบางประการอยู่และต่อมากุณค่านี้อาจเป็นที่ยอมรับในสังคม ทำให้นาย ข หรือบุคคลอื่น ๆ ทำตามความต้องการของนาย ก เนื่องจากเห็นด้วยกับคุณค่าของนาย ก นาย ก จึงมีอิทธิพลเหนือนาย ข ลักษณะเช่นนี้ได้ไปเสริมอำนาจให้กับนาย ก ด้วยในบางกรณี นาย ข อาจไม่ยอมทำตามความต้องการของนาย ก นาย ก ก็ใช้การข่มขู่ว่าจะลงโทษนาย ข ได้ ซึ่งนาย ข ก็จำเป็นต้องทำตาม เนื่องจากคุณค่าของนาย ก ซึ่งเป็นคุณค่าของสังคมด้วยได้ครอบงำอยู่ในทางกลับกันนาย ก มีอำนาจเหนือคนอื่นด้วยการข่มขู่ว่าจะลงโทษกับบุคคลที่ไม่ทำตามความต้องการของนาย ก นาย ข เห็นว่าการข่มขู่ว่าจะลงโทษของนาย ก นั้นเป็นการเหมาะสมแล้ว เป็นคุณค่าที่นาย ข ยอมรับได้ ต่อมานาย ข จึงทำตามความต้องการของนาย ก เพราะเล็งเห็นถึงประโยชน์ของคุณค่านั้น นาย ก จึงมีอิทธิพลเหนือนาย ข ไปโดยปริยาย

ส่วน Harold D. Lasswell และ Abraham Kaplan ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจและอิทธิพลว่า อำนาจเป็นความสามารถที่จะทำให้บุคคลอื่นทำตามความต้องการของตน โดยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ (severe deprivation) ถ้าไม่ทำตาม ส่วนอิทธิพลเป็นความสามารถที่ไม่ต้องใช้การข่มขู่ว่าจะลงโทษ ดังนั้นอำนาจจึงเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของการใช้อิทธิพล^๕

^๕Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society : A Framework for Political Inquiry, (New Haven : Yale University Press, 1961), p. 76

ในขณะที่ Robert A. Dahl⁹ ได้นิยามอำนาจว่าหมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งที่ทำให้บุคคลอื่นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามความต้องการของตน โดยการข่มขู่บังคับด้วยวิธีการต่าง ๆ (severe sanction)

และอิทธิพลหมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งที่ทำให้บุคคลอื่นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามความต้องการของตน

Dahl ยังได้แบ่งอิทธิพลเป็น 2 ประเภท คือ อิทธิพลโดยชัดแจ้ง (manifest influence) และอิทธิพลโดยนัย (implicit influence) อิทธิพลโดยชัดแจ้งเกิดขึ้นในกรณีที่ถ้านาย ก ต้องการให้เกิดผลอย่างหนึ่งขึ้น และได้กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งให้นาย ข ปฏิบัติการบางสิ่งบางอย่างเพื่อให้เกิดผลตามที่นาย ก ต้องการ ก็แสดงว่านาย ก มีอิทธิพลโดยตรงเหนือ นาย ข ส่วนอิทธิพลโดยนัยเกิดขึ้นในกรณีที่การปฏิบัติการของนาย ข ดังกล่าวนั้นมิได้เกิดจากการกระทำของนาย ก ต่อ นาย ข โดยชัดแจ้ง แต่เกิดจากการที่นาย ข คาดการณ์ได้ถึงสิ่งที่นาย ก ต้องการ และได้ปฏิบัติบางอย่างลงไปตามที่ตนคิดว่านาย ก ต้องการ¹⁰

นอกจากนั้น Dahl ได้แยกแยะวิธีการของการใช้อิทธิพล (means of influence) ไว้ 3 ประการด้วยกันคือ¹¹

1. การสร้างค่านิยมเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้อิทธิพล (trained control) หมายถึง การที่ผู้ใช้อิทธิพล (นาย ก) สร้างเงื่อนไขให้กับผู้ถูกใช้อิทธิพล (นาย ข) ก่อนที่จะมีการใช้อิทธิพลใด ๆ เกิดขึ้น และจากเงื่อนไขที่วางไว้นี้จะมีผลให้นาย ข ปฏิบัติตาม โดยนาย ก

⁹Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, (Englewood Cliffs, New Jersey Prentice - Hall Inc, 1984), p. 41, 23

¹⁰Ibid., p. 23 - 25

¹¹Ibid., p. 38 - 41

ไม่จำเป็นต้องข่มขู่บังคับใด ๆ ต่อ นาย ข ในที่นี้เครื่องมือที่ใช้ในการวางเงื่อนไขจะได้แก่ สถาบันครอบครัว กลุ่มเพื่อน โรงเรียน องค์กรหรือสื่อต่าง ๆ เป็นต้น เช่นการที่ครูสามารถใช้อิทธิพลให้นักเรียนเชื่อฟังได้โดยไม่ต้องอาศัยการข่มขู่ว่าจะลงโทษ ก็เป็นเพราะครอบครัวหรือตำราเรียนได้สอนให้เด็กต้องเชื่อฟังครูไว้ก่อนแล้ว

2. การโน้มน้าว (persuasion) ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การโน้มน้าวด้วยเหตุผล (rational persuasion) และการโน้มน้าวด้วยเล่ห์กล (manipulative persuasion) การโน้มน้าวด้วยเหตุผล คือ การที่ นาย ก สามารถทำให้นาย ข กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยการโน้มน้าวด้วยข้อมูลที่แท้จริง ส่วนการโน้มน้าวด้วยเล่ห์กล คือ การโน้มน้าวที่ต้องอาศัยการหลอกล่อต่าง ๆ นั้นเอง

3. การให้เครื่องล่อ (inducement) คือ การที่ นาย ก ทำให้นาย ข ทำตามความต้องการของ นาย ก ได้โดยสัญญาว่าจะให้รางวัลเป็นการตอบแทน

แม้ว่านักวิชาการเหล่านี้จะพยายามชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในทางทฤษฎี ระหว่างความหมายของอำนาจและอิทธิพล แต่ถึงที่สุดแล้วท่านเหล่านี้ก็ยังคงใช้คำว่าอำนาจและอิทธิพลในความหมายที่ไม่แตกต่างกันอยู่นั่นเอง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากว่าในทางปฏิบัติ เราไม่สามารถแยกการกระทำหนึ่ง ๆ ว่าเป็นแสดงนัยของการใช้อำนาจหรืออิทธิพลได้อย่างชัดเจนนั่นเอง¹²

และสำหรับในการวิจัยนี้ผู้วิจัยจะให้ความหมายของอำนาจในความหมายของอิทธิพล โดยนิยามอิทธิพลว่าหมายถึงความสามารถของบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งในอันที่จะโน้มน้าวชักจูง และ/หรือกดดันให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำการ ตามความต้องการของตน

¹²Peter Bachrach and Morton S. Baratz "Decisions and Non - Decisions : An Analytical Framework", p. 637

การที่บุคคลหรือกลุ่มจะสามารถทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นกระทำหรืองดกระทำการนั้น ขึ้นอยู่กับทรัพยากรอำนาจหรืออิทธิพล (power or influence resources) ที่ตนครอบครองอยู่ อันมีลักษณะดังต่อไปนี้^๑

1. การเป็นเจ้าของ ได้แก่ การครอบครองปัจจัยที่อาจก่อให้เกิดอิทธิพลได้ เช่น เงินทอง ข้อมูล ความรู้ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะดี เป็นอาทิ
2. การได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์การ เช่น ตำแหน่งในกระทรวง กองทัพบก ตำรวจ สภาคนต่าง ๆ เป็นอาทิ
3. การได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น เช่น การได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา เพื่อโอกาสได้รับเลือกตั้งขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีให้จัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศ เป็นอาทิ
4. การเป็นเจ้าขององค์การ เช่น การเป็นเจ้าของธนาคาร ห้างร้าน โรงแรม โรงงาน ฯลฯ การเป็นเจ้าของอาจให้อำนาจแตกต่างกัน หากองค์การมีขนาด คุณสมบัติของสมาชิก ความสามัคคีกลมเกลียวของสมาชิกระเบียบวินัย บุรณาการ วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งแตกต่างกัน
5. การขอยืมหรือใช้ปัจจัยที่บุคคลอื่นครอบครองอยู่ เช่น การที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์การ ได้มองเห็นความสำคัญในปัจจัยที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์การอื่นมีอยู่ว่าอาจนำมาใช้เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลได้ จึงได้มีการขอยืม หรือขอปัจจัยเหล่านั้นมาใช้ ปัจจัยดังกล่าวนี้ได้แก่ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

^๑ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, "การศึกษารัฐศาสตร์แนวทางอำนาจ", หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 462 - 463

ต่าง ๆ ตัวอย่างในกรณีที่ได้แก่ การที่กลุ่มคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนได้หยิบยืมความรู้ความ
ชำนาญจากนักวิชาการมาใช้เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลต่อการตัดสินใจของของรัฐ¹⁴

ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นเครื่องชี้ว่า กลุ่มจะสามารถรวมกำลังเพื่อให้เกิดพลังในอันที่
จะทำการต่อสู้เรียกร้องผลประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด¹⁵

นอกจากนั้นความสามารถนี้ยังขึ้นอยู่กับ การเข้าถึง (access) ซึ่งหมายถึงการที่กิจกรรม
ของกลุ่มสามารถเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐ อันจะทำให้เกิดความล้มเหลวทางการ
เมืองและเป็นหนทางที่กลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล หรือ
อีกนัยหนึ่งการเข้าถึงจะตอบคำถามว่าทำไมกลุ่ม ก. จึงมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลมากกว่า
กลุ่ม ข. ซึ่งการที่กลุ่ม ก. มีอิทธิพลเหนือนโยบายรัฐบาลมากกว่ากลุ่ม ข. นั้นเป็นเพราะกลุ่ม ก.
สามารถเข้าถึงกลไกของรัฐได้มากกว่าใช่หรือไม่ ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาอิทธิพลของกลุ่มต่อการ

¹⁴ ปรอดุ ภาณุ แยมศรี , "อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่อ
การตัดสินใจของรัฐบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจน 2525 - 2529"
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2531

¹⁵ มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม",
หลักและวิธีศึกษาทางรัฐศาสตร์ , หน้า 508

กำหนดนโยบายของรัฐจึงต้องศึกษาถึงวิธีการ กลยุทธ์ ตลอดจนช่องทางต่าง ๆ ที่กลุ่มผู้ใช้จะเข้าถึงรัฐบาล รวมทั้งจุดเข้าถึง (access point) ด้วย¹⁶

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจะมีทรัพยากรอำนาจหรืออิทธิพลมากเพียงใด หากไม่ได้รับการนำไปใช้ในช่องทางที่เหมาะสมแล้วก็จะไม่เกิดผลกระทบต่อการตัดสินใจทางการเมือง ในขณะที่กลุ่มบางกลุ่มอาจมีทรัพยากรอำนาจน้อย แต่มีการเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างดี กลุ่มเช่นนั้นก็อาจประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายได้¹⁷ และยิ่งกลุ่มที่มีทรัพยากรอำนาจมากเท่าใด เช่น กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจต่าง ๆ และมีความสามารถในการเข้าถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายได้อย่างถูกต้อง ก็ย่อมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐมากขึ้นเท่านั้นเช่นกัน

ในการศึกษาการใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐนั้น เราอาจพิจารณาอิทธิพลนี้ได้ใน 2 มิติด้วยกันคือ¹⁸

1. มิติแรก เป็นการมองอิทธิพลหรืออำนาจในมิติเดียวว่าเป็นเรื่องของพฤติกรรมในการตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มองเห็นได้ เพื่อปรากฏออกมาเป็นทางเลือกทางนโยบาย

2. มิติที่สองเป็นการมองอิทธิพลในมิติแรก แล้วขยายออกไปเป็นมิติที่สอง ด้วยการพิจารณาถึงการไม่ตัดสินใจในฐานะที่เป็นการตัดสินใจชนิดหนึ่ง รวมความถึงการกีดกันมิให้มีการตัดสินใจในสิ่งที่อาจเป็นประเด็นปัญหา

การกีดกันมิให้มีการตัดสินใจนี้อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ของการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะในขั้นตอนการจัดระเบียบวาระ (agenda setting) ของพรรคการเมือง รัฐบาลหรือรัฐสภา โดยที่กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้อิทธิพลในด้านต่าง ๆ โน้มน้าวชักจูง หรือกดดันให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจไม่สามารถนำประเด็นปัญหาซึ่งเป็นผลเสียต่อกลุ่มผลประโยชน์เข้าบรรจุไว้ในระเบียบวาระหรือการทำให้รัฐบาลหรือรัฐสภาต้องใช้เวลาด้วยการตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการขึ้นมาพิจารณาไต่ตรอง อันเป็นการขยายเวลาการทบทวนออกไปอีก เป็นต้น

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 507 - 508

¹⁷ พงศทิชาน ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 131

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 - 12

แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups)

การกำเนิดของกลุ่มผลประโยชน์¹³

โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์มักเกิดขึ้นในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมอุตสาหกรรมที่มีการแบ่งแยกหน้าที่มากขึ้นตามลำดับ (differentiated) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งในการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลในสังคมนั้น เขามีบทบาทต่าง ๆ แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดมากยิ่งขึ้น (คือบทบาทในฐานะหัวหน้าครอบครัว ก็ไม่เกี่ยวกับบทบาทในหน้าที่การงานที่เป็นอาชีพของเขา และไม่เกี่ยวกับบทบาทของเขาในฐานะผู้นำกลุ่มผู้ไร้หาสันติภาพ เป็นต้น) ชีวิตของคนในสังคม เช่นนั้นจะถูกแบ่งเป็นเลี้ยว ๆ แล้วแต่บทบาทต่าง ๆ ที่เขาแสดงในทางสังคม ผลที่เกิดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือการกำเนิดของกลุ่มทุติยภูมิ (secondary groups) มากมายหลายกลุ่มในสังคมนั้น กลุ่มทุติยภูมิที่เกิดขึ้นนี้บางกลุ่มก็จะเข้ามาผลักดันนโยบายของรัฐ และโดยการกระทำนี้กลายเป็น "กลุ่มผลประโยชน์" นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังมีผลในอีกด้านหนึ่ง ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการติดต่อกันระหว่างกลุ่มเหล่านี้กับองค์กรของรัฐ กล่าวคือการทำรัฐแผ่ขยายบทบาทของมันเองให้กว้างไกลขึ้นกว่าเดิม มีผลกระทบต่อสังคมมากกว่าเดิม ตัวอย่างเช่น เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจ มาจัดการในเรื่องสาธารณูปโภคหรือในเรื่องของสวัสดิการสังคม ในเมื่อรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากขึ้น และคนในสังคมนั้นเองก็มีการรวมกลุ่มกันตามลักษณะบทบาทหรืออาชีพที่จำเพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่กลุ่มเหล่านี้ จะพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อรัฐ เพราะมองเห็นว่ารัฐมีความสำคัญต่อตนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

สำหรับในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเริ่มมีความซับซ้อนและการแบ่งแยกหน้าที่ตามแบบสังคมอุตสาหกรรม กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็ได้ปรากฏขึ้นเช่นกัน แต่กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะมีพื้นฐานทางสังคมที่แคบกว่ากลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะครอบคลุมสาขาอาชีพหรือกลุ่มชนต่าง ๆ น้อยสาขากว่าในสังคมที่พัฒนาแล้ว ในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มที่มีการจัดตั้งและมีความสำคัญในผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมักจะเป็นกลุ่มที่เป็นหัวใจของ

¹³โปรดคนฤทธิสาธ ขุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 123-130

การดำเนินงานของรัฐ กล่าวคือข้าราชการ ทหาร และตำรวจ กลุ่มผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดและ
 แข็งแกร่งที่สุดในประเทศกำลังพัฒนามักจะเป็นกลุ่มที่สามารถใช้กลไกของรัฐให้เป็นประโยชน์แก่ตน
 โดยตำแหน่งหน้าที่การงาน ทั้งนี้เพราะในสังคมเช่นนั้น ภาครัฐบาลเป็นแหล่งที่มาของอาชีพและ
 ของสถานภาพทางสังคม (และบางครั้งความมั่งคั่ง) มากกว่าภาคเอกชน อย่างไรก็ตามก็อาจมี
 กลุ่มพ่อค้ารายใหญ่ ๆ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีการจัดองค์การดีที่จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์
 เข้าทำการต่อรองกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่ง กฎหมาย กฎเกณฑ์ (หรือเพื่อที่จะหลีกเลี่ยง
 กฎหมายกฎเกณฑ์โดยการติดสินบนข้าราชการ) ในอันที่จะรักษาหรือเกื้อหนุนสถานภาพทาง
 เศรษฐกิจของเขา นอกเหนือจากนี้แล้ว "กลุ่มผลประโยชน์" ในประเทศกำลังพัฒนาโดยส่วน
 รวมแล้ว มักจะไม่ใช้การรวมกลุ่มของบุคคลในอาชีพเดียวกันมีการศึกษาชั้นเดียวกัน หากแต่
 จะเป็นกลุ่มที่ถือกำเนิดมาจากการเป็นเครือญาติกัน (kinship groups) มีชาติพันธุ์เดียวกัน
 (ethnic groups) หรือมาจากภูมิภาคเดียวกัน (regional groups) แซ่เดียวกัน เป็น
 คนปักษ์ใต้เหมือนกัน เป็นต้น หรือไม่ก็เป็นการรวมกลุ่มเป็นเครือข่ายของเจ้านายกับลูกน้อง ผู้
 อุปถัมภ์ ผู้รับการอุปถัมภ์

ถ้าพิจารณาให้แคบลงมาอีก การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์จะขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มของบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยหลักแล้วจำนวนบุคคลประเภทใด
 ประเภทหนึ่ง ถ้ามีเป็นจำนวนมากในระดับหนึ่งแล้ว ก็อาจเป็นฐานสำหรับการเกิดกลุ่มผลประโยชน์
 ได้ และในกรณีของการเพิ่มจำนวนของบุคคลดังกล่าวนี้ก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อต่อ
 รองหรือเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายได้

2. ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การที่พ่อค้าหรือนักธุรกิจเล็งเห็นถึง
 ผลประโยชน์ร่วมกันในทางธุรกิจจึงได้ตกลงก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งผลประโยชน์ในที่นี้อาจเป็น
 ผลประโยชน์ในรูปของวัตถุ ความสมัครสมานสามัคคี หรือผลประโยชน์ในเชิงอุดมการณ์ก็ได้²⁰

²⁰Peter B. Clark and James O. Wilson "Incentive Systems :
 A theory of Organization," Administrative Science Quarterly, 6
 (September 1961) : 129-166, 135 อ้างใน Jeffrey M. Berry, Lobbing for
 the People, (Princeton New Jersey : Princeton University Press,
 1977), p. 21.

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

David B. Truman ได้นิยามกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึงกลุ่มใด ๆ ก็ได้ที่โดยพื้นฐานของทัศนคติร่วม (shared attitudes) เรียกร้องเอาภัยกับกลุ่มอื่นในสังคมให้มีการก่อเกิด บำรุงรักษา และส่งเสริมรูปแบบ ความประพฤติที่สอดคล้องโดยทัศนคติร่วมนั้น²¹ ทัศนคติร่วมในที่นี้ หมายถึงกรอบความคิดที่เป็นเครื่องกำหนดรูปแบบความประพฤติของบุคคล และเป็นปัจจัยกำหนดความต้องการของบุคคลในสถานการณ์หนึ่ง ๆ²²

การทำกิจกรรมร่วมกัน การมีความสัมพันธ์ติดต่อกันเป็นปัจจัยสำคัญของความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มต่าง ๆ อาจจะแสดงบทบาทเป็นครั้งเป็นคราวในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ แต่มีกลุ่มอีกชนิดหนึ่งที่ทำกิจกรรมในฐานะกลุ่มผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในระบบการเมืองของประเทศตะวันตก นั่นคือ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทสมาคม (association)²³

²¹David B. Truman, The Governmental Process, (Westport Conn : Greenwood Press, 1981), p. 33 อ้างใน นิยม รัฐอมฤต "กลุ่มผลประโยชน์นอกระบบราชการกับการเมืองในประเทศไทย" รัฐสภาสาร 1 (มกราคม 2530) : 2

²²Ibid., p 33-34 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 12

²³Ibid., p 39 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 2

Gabriel A. Almond และ Bingham Powell เห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันและ โดยมีความสำนึกอยู่ไม่มากก็น้อยว่าเขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวกันอยู่²⁴

Francis G. Castles กล่าวว่ากลุ่มผลประโยชน์คือกลุ่มใด ๆ ก็ตามที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยอาศัยกิจกรรมของรัฐบาลหรือรัฐสภาเป็นเครื่องมือ หรือไม่ก็ตาม แต่กลุ่มเหล่านี้ต้องไม่ใช่พรรคการเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสภานิติบัญญัติ²⁵

Graham Wootton นิยามกลุ่มผลประโยชน์ว่า หมายถึงกลุ่มหรือองค์กรใด ๆ ที่พยายามมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะที่ตัวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ²⁶

สำหรับในงานวิจัยนี้ถือว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มใด ๆ ที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ

²⁴Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston and Toronto : Little, Brown and Company, 1966) p.75 อ้างในพฤกษิสาณ ชุมพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 115

²⁵Francis G. Castles, Pressure Group and Political Culture : A Comparative Study (London : RKP, 1967), p.1

²⁶Graham Wootton, Interest Groups, (Englewood Cliffs New Jersey : Prentice-Hall, INC, 1970), p.1

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

Almond และ Powell ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทด้วยกันคือ²⁷

1. กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคื่องคว้างไร้บรรทัดฐาน (anomic interest groups) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นอย่างค่อนข้างจะกระตั้นหันตามอารมณ์ เช่น การจลาจล การลอบสังหาร ตลอดจน การเดินขบวนประท้วง การเรียกร้องผลประโยชน์ในรูปลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในสภาพที่ไม่มีกลุ่มที่ได้รับ การจัดตั้งอยู่ในสังคม หรือว่าหากมีก็มีบางกลุ่มที่ถูกปิดกั้นมิให้แสดงออกซึ่งความต้องการ ดังนั้น ความไม่พึงพอใจที่ถูกปิดอยู่กดดันไว้จะปะทุออกมาถ้ามีเหตุการณ์เอื้ออำนวยหรือมีผู้นำ หรือ "ปลุกกระดม" ให้เกิดขึ้น การชักนำนี้อาจกระทำโดยผู้ที่อยู่ในอำนาจทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของเขาเองก็ได้ แต่ข้อสำคัญไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรแต่อย่างใด

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non-associational interest groups) หมายถึงกลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มสถานภาพ กลุ่มชนชั้น (กล่าวคือกลุ่มคนที่อาจไม่ได้พบปะกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีความรู้สึกร่วมกัน มีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจทางวัฒนธรรมอย่างรู้ใจกันพอสมควร) ซึ่งอาจเรียกร้องผลประโยชน์ของเขาเป็นครั้งคราว โดยผ่านบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือผู้นำ เช่น ผู้นำทางศาสนา ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าของที่ดินหลายคนขอร้องขาราชการ ชื่นผู้ใหญ่หรือรัฐมนตรีให้พิจารณาไม่ขึ้นภาษีที่ดิน โดยที่การขอร้องนี้เกิดขึ้นเมื่อเล่นกอล์ฟด้วยกัน

จะเห็นได้ว่า กลุ่ม 2 ประเภทดังกล่าวไปแล้ว มีการเรียกร้องผลประโยชน์แต่เพียงครั้งเดียว ไม่มีขั้นตอนหรือการจัดตั้งที่แน่นอนในการเรียกร้องและไม่มีความต้องการในการเรียกร้อง ดังนั้นในสังคมสมัยใหม่ที่มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ อย่างชัดเจน กลุ่มดังกล่าวจะมีอิทธิพลน้อย ทั้งนี้เพราะในสภาพดังกล่าว มีกลุ่มที่มีการจัดตั้งมากมายที่กำลังแข่งขันกันอยู่อันเป็นสภาพที่ไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่ไร้การจัดตั้งให้เข้ามามีอิทธิพลได้มากนัก อีกประการ

²⁷Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach, p. 75-80 อ้างใน พงศทิสาน ชุมพล.

ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 116-120.

หนึ่งในสภาพเช่นนี้ กลุ่มที่ไร้การจัดตั้งเหล่านี้ หากมีความต้องการอยู่อย่างแน่วแน่ก็จะทำการจัดตั้งขึ้นมา และแปรสภาพเป็นกลุ่มประเภทหนึ่งใน 2 ประเภท ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้แทน

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institutional interest groups) เป็นกลุ่มซึ่งมีลักษณะองค์กรที่เป็นทางการ (formal organizations) เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยราชการและสถาบันอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่นที่ไม่ใช่การเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้อาจเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเอง หรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มอื่นในสังคม นอกจากนี้กลุ่มย่อยภายในสถาบันสำคัญ ๆ เหล่านี้ อาจทำหน้าที่เรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตนก็ได้ โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ตัวอย่างเช่น กลุ่มนักการธนาคารในพรรคอนุรักษ์นิยมพรรคหนึ่งอาจใช้อิทธิพลของพรรคในอันที่จะเพิ่มพูนผลประโยชน์ให้แก่วงการธนาคาร หรือกลุ่มผู้นำกองทัพทำการเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่ชาวนาผู้ยากไร้ เป็นต้น

ในสังคมกำลังพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน เช่น สถาบันราชการ สถาบันทหาร มีการจัดตั้งอย่างเห็นเขวแน่นอนและมีอำนาจมากในสังคม ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) นอกเหนือจากสถาบันดังกล่าวมีน้อยหรือไม่ก็ขาดประสิทธิภาพ

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups) คำว่า "ทางการ" ในที่นี้ หมายถึงมีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอนไม่ได้หมายความว่า "ทางราชการ" ตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการคือสหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ สมาคมชาติพันธุ์ และกลุ่มประชาชนประจำท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นปากเป็นเสียงแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ (คือมี specialized interest articulation function) กลุ่มเหล่านี้มักจะมีระเบียบวิธีการที่เรียกร้องผลประโยชน์และนำข้อเรียกร้องเสนอต่อระบอบการเมือง ในสังคมที่พัฒนาแล้วกลุ่มเหล่านี้จะได้เปรียบกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (non-associational interest groups) จะได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม และจะมีมากมายหลายกลุ่มครอบคลุมถึงกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม ในสังคมเช่นนี้การเรียกร้องผลประโยชน์แบบตัวคนเดียว (self representation) หรือโดยกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (non-associational) จะลดน้อยถอยลงไปโดยปริยาย

ส่วน Francis G. Castles²¹ จำแนกกลุ่มกดดัน (pressure group) หรือ กลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มตน
2. กลุ่มทัศนคติ (attitude group) คือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ หน้ทางประการอันยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกในกลุ่มตน วัตถุประสงค์นี้จะไม่ใช่ผลประโยชน์อย่างใด อย่างหนึ่งแต่จะเป็นทัศนคติที่มีร่วมกัน (shared attitude)

กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ

ในแทบทุกประเทศกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจมักแสดงบทบาท และมีอิทธิพลต่อการ กำหนดนโยบายของรัฐด้วยวิธีการ ระดับความมากน้อย และการประสมผลสำเร็จในการมี อิทธิพลแตกต่างกันไป ในอังกฤษได้มีผู้ชี้ให้เห็นว่าอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจมีลักษณะดัง ต่อไปนี้คือ

1. ในกรณีที่เป็นนโยบายหลักของรัฐ กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจมักไม่สามารถมีอิทธิพลได้มากนัก โดยที่แทบจะไม่มีโอกาสเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของนโยบายหลักเหล่านี้ได้เลย ก่อนที่นโยบายนี้จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา
2. อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจจะแสดงบทบาทได้ในขั้นของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ
3. กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่ มิใช่ในนโยบายหลักของรัฐ โดยสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับความต้องการ ของกลุ่มได้²²

อย่างไรก็ดีในแง่ของการมีอิทธิพลต่อนโยบายหลักแต่เพียงเล็กน้อยนั้นไม่เป็นจริงเสมอไป กล่าวคือ ในบางกรณีกลุ่มผลประโยชน์สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักของรัฐได้ เช่น กลุ่มผล

²¹ Francis G. Castles, Pressure Group and Political Culture: A Comparative Study, p. 2

²² ไปรดค Graham Wootton, Interest Groups, p. 91-92

ประโยชน์ด้านธุรกิจการขนส่งของอังกฤษสามารถทำให้รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านการขนส่งมาให้เอกชนดำเนินการ เป็นต้น³⁰

ในประเทศแลตินอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในระดับที่น้อยกว่าประเทศประชาธิปไตยตะวันตก แม้ว่าประเทศแลตินอเมริกาบางประเทศจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกันก็ตาม ทั้งนี้เป็นเพราะในประเทศเหล่านี้ ระบบราชการยังคงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายค่อนข้างสูง ในประเทศเหล่านี้กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจจะมีอิทธิพลในระดับหนึ่งต่อการกำหนดนโยบาย ในขั้นตอนของการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา และมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ³¹

แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจดังกล่าวนี้ เป็นแนวความคิดที่ถือว่ากลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ ซึ่งจะแตกต่างจากแนวความคิด Corporatism ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

วิธีการในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์

Gabriel A. Almond และ G. Bingham Powell ได้จำแนกให้เห็นถึงวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ในการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีทั้งวิธีการที่ไม่เป็นทางการและเป็นทางการ ดังต่อไปนี้³²

1. การติดต่อเป็นส่วนตัว คือการที่กลุ่มผลประโยชน์ผลักดันนโยบายโดยอาศัยความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวที่มีกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เช่นความเป็นญาติพี่น้อง การเป็นคนในท้องถิ่นเดียวกัน หรือการเป็นเพื่อนร่วมรุ่นในสถาบันการศึกษาเดียวกัน การติดต่อเป็นส่วนตัวในลักษณะนี้เกิดขึ้นในทุกระบบการเมือง

³⁰ Ibid, p. 92

³¹ Steven W. Hughes and Kenneth J. Mijeski, Politics and Public Policy in Latin America (Colorado : Westview Press, 1984), p. 3-8

³² Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics Today : A World view, p. 76-80

2. การมีตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในระบบการเมืองบางระบบยินยอมให้กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร การที่กลุ่มผลประโยชน์มีตัวแทนอยู่ในสถานิติบัญญัติ ทำให้ตัวแทนเหล่านี้สามารถผลักดันนโยบายผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบายของสถานิติบัญญัติได้

3. สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบบเปิดมักใช้สื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ในการเรียกร้องผลประโยชน์ของตน แต่ในระบบการเมืองแบบปิดการใช้สื่อเหล่านี้จะได้รับการจำกัดเนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบโดยชนชั้นนำทางการเมือง

4. พรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจจะเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แต่ในบางระบบการเมือง เช่น ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ พรรคคอมมิวนิสต์ได้ทำหน้าที่ในการควบคุมมากกว่าทำหน้าที่เป็นตัวกลางให้กับกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนในสหราชอาณาจักรพรรคการเมืองก็ได้แสดงบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางของกลุ่มผลประโยชน์ แต่คณะกรรมการของรัฐสภาจะเป็นผู้แสดงบทบาทนี้เสียเอง ก่อนที่จะเสนอเรื่องให้กับคณะรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองเอง

5. สถาบันนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์อาจมีการติดต่อกับคณะกรรมการรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา และในกรณีที่ระบบราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้วย กลุ่มผลประโยชน์ก็จะเข้าหาราชการในระดับต่าง ๆ จากการศึกษากรณีเมือง Birmingham ประเทศอังกฤษ พบว่าในกรณีที่ประเด็นปัญหาใหญ่ เช่น เรื่องเชื้อชาติ และกลุ่มผู้บริโภค กลุ่มผลประโยชน์เข้าหาพรรคการเมือง แต่ในกรณีเล็ก ๆ กลุ่มจะเข้าหาราชการ

6. การประท้วงหรือเดินขบวนต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้วิธีการที่รุนแรงด้วยการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเพื่อให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายยอมรับข้อเรียกร้องของกลุ่ม กลุ่มที่ไม่มีโอกาสในการผลักดันนโยบายผ่านช่องทางอื่น ๆ มักจำเป็นต้องเลือกใช้วิธีการดังกล่าวนี้

และมนตรี เจนวิทย์การ ได้กล่าวเพิ่มเติมถึงวิธีการมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายดังต่อไปนี้^{๑๑}

^{๑๑}มนตรี เจนวิทย์การ, "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม", หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 549-551.

1. การล็อบบี้ (lobbying) เป็นความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ในอันที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การโน้มน้าวชักจูงด้วยการเจรจาต่อรอง หรือการมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น
2. การพยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนคติไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับเลือกตั้ง มีบ่อยครั้งที่ผู้แทนราษฎรจำต้องสนับสนุนกฎหมายหรือนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตน โดยเฉพาะในด้านการเงิน เพื่อความมั่นใจในการสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป
3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย โดยการจัดหาข้อมูลและข้อสนเทศต่าง ๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่จะมีหน่วยวิจัยที่ทำการหาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบายอาจไม่มีอยู่ในมือเลย หรือมีไม่พอ ต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์นำมาให้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย
4. ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมาย หรือช่วยสภานิติบัญญัติร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการซับซ้อนและยุ่งยากมาก โดยที่กลุ่มรู้ว่ากฎหมายในขั้นสุดท้ายจะออกมาในรูปใด
5. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างมติมหาชนที่จะสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่ม โดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนเสียค่าโฆษณาโทรทัศน์ และวิทยุ แต่ปกติกลุ่มที่จะใช้มติมหาชนให้เป็นประโยชน์ได้ต้องมีรายได้สูง
6. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มีสถานภาพสูง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ
7. กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปตัวเงินหรือในรูปแบบอื่น

จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจจะใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มากมายด้วยกันในอันที่จะพยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย วิธีการใดจะมีการใช้กันมากหรือน้อยย่อมแตกต่างกัน

ไปตามระบบการเมืองต่าง ๆ ที่สำคัญก็คือ กลุ่มจะใช้วิธีการต่าง ๆ ได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับขอบข่ายกิจกรรมของรัฐบาลเอง ถ้าหากรัฐบาลขยายกิจการทางด้านเศรษฐกิจมาก กลุ่มผลประโยชน์ก็จะพัฒนาวิธีการที่จะใช้ในการสร้างอิทธิพลทางด้านนี้มาก เช่นเดียวกัน ในประเทศที่เน้นการเลือกตั้งเป็นกิจกรรมสำคัญทางการเมืองในการปกครอง กลุ่มผลประโยชน์ย่อมพัฒนาวิธีการที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ดียิ่งขึ้น การนัดหยุดงานและการใช้ความรุนแรงอาจไม่เป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปในบางสังคมที่นิยมการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี

ในงานวิจัยนี้ จะพิจารณาว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวใช้วิธีการใดบ้างในการแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (patron-client theory)

ในการวิจัยนี้ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์จะถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณาว่า นอกเหนือจากวิธีการแบบไม่เป็นทางการและแบบเป็นทางการดังกล่าวข้างต้นแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้ใช้การสร้างความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์กับสถาบันที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นช่องทางที่กลุ่มจะได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายบ้างหรือไม่

ระบบอุปถัมภ์คือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างบุคคล 2 คน ซึ่งต่างก็ช่วยเหลือเกื้อกูลและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่ความสัมพันธ์นี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีฐานะอันไม่เท่าเทียมกัน โดยฝ่ายหนึ่งคือผู้อุปถัมภ์ (patron) อีกฝ่ายหนึ่งคือผู้รับการอุปถัมภ์ (client) ความไม่เท่าเทียมกันนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ครอบครองความรู้หรือความชำนาญเฉพาะสถานะทางสังคม ความมั่งคั่งหรืออำนาจทางการเมืองไว้ได้มากกว่าฝ่ายผู้รับการอุปถัมภ์ ดังนั้นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จึงมีลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่คุ้มครองให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งก็ต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน ทั้งนี้รวมถึงการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์

ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์³⁴

1. การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมมูล ลักษณะนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้อุปถัมภ์มักอยู่ในฐานะที่จะให้วัตถุหรือบริการแก่ผู้อื่นได้อย่างสะดวกสบาย ส่วนบุคคลที่จะเข้ารับการอุปถัมภ์มักอยู่ในฐานะที่ขาดแคลนสิ่งเหล่านี้เป็นอย่างยิ่ง และวัตถุหรือบริการนี้เป็นสิ่งจำเป็นมากสำหรับการอยู่รอดของตนหรือครอบครัว การรับเอาวัตถุหรือบริการโดยไม่สามารถตอบแทนคืนได้เต็มที่ จะสร้างหนี้สินทางใจที่ผูกพันบุคคลนั้นเข้ากับผู้อุปถัมภ์ การที่ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ควบคุมหรือผูกขาดทรัพยากร (resource) ที่สำคัญ ๆ และจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้อื่น ทำให้บุคคลที่ไม่มีทรัพยากรเหล่านี้จำใจ หรือเต็มใจเข้าไปพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ หรือขอใช้ทรัพยากรเหล่านั้น เป็นการเริ่มต้นกระบวนการแลกเปลี่ยนที่ไม่สมมูลขึ้น จนในที่สุดทำให้บุคคลนั้นตกเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ในที่สุด
2. ความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ความสัมพันธ์แบบทางการในองค์กรหนึ่ง ๆ นั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหรือหน้าที่ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลแบบตัวต่อตัว แต่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นั้นต้องเป็นความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันจึงเป็นผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงเป็นการส่วนตัว การแลกเปลี่ยนที่ไม่สมมูลที่เกิดขึ้นสม่ำเสมอจะทำให้เกิดความรู้สึกการเป็นหนี้บุญคุณ ความรู้สึกจงรักภักดี หรือความเชื่อมั่นขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เกิดมีมิติแห่งอารมณ์ความรู้สึกขึ้น เมื่อผู้รับการอุปถัมภ์รู้สึกว่าการตนเองต้องการผลประโยชน์ให้กับตนเองอย่างหนึ่ง หรือต้องการให้มีคนที่จะช่วยติดต่อกับกับเจ้าหน้าที่รัฐ แล้วสามารถมั่นใจได้ว่าสามารถพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ได้ ส่วนผู้อุปถัมภ์ก็มั่นใจว่า "บริวาร" ของตนจะสนับสนุนการตัดสินใจหรือแผนงานต่าง ๆ ที่ตัวเองต้องการได้ตลอดเวลา ความผูกพันทางใจนี้ในสังคมก่อนอุตสาหกรรมทั่วไป ยังได้รับการตอกย้ำด้วยค่านิยมหรือนิติกรรมในสังคมนั้น ๆ ด้วย

³⁴ เรียบเรียงจากธีรยุทธ บุญมี "ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย", สังคมและวัฒนธรรมไทย (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532) หน้า 200-202 และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), หน้า 39-40.

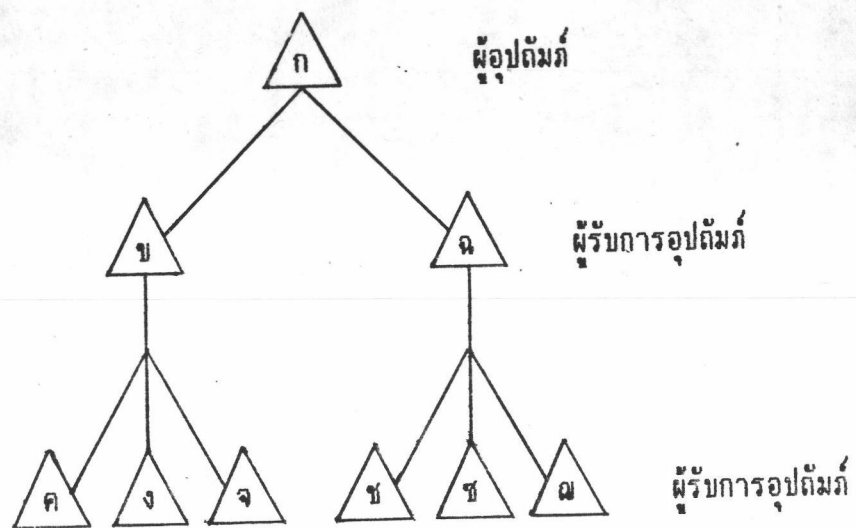
3. ความสัมพันธ์แบบรอบด้านหรือซับซ้อน ถ้าพิจารณาระบบอุปถัมภ์ทั้งระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับบริวารจะมีลักษณะไม่แน่นอนตายตัวเหมือนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ผู้อุปถัมภ์อาจจะสัมพันธ์กับบริวารของตนในลักษณะที่ซับซ้อน หลากหลาย เช่น จากการให้เช่าทรัพย์สิน จากการสร้างมิตรภาพต่อกัน หรือแม้แต่อาศัยความผูกพันระหว่างรุ่นพ่อของผู้รับการอุปถัมภ์กับตัวเองมาเป็นเครื่องมือ หรือจากพิธีกรรมที่ยอมรับกันในสังคม ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนนี้ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนอย่างหลากหลายหรือรอบด้านขึ้น ผู้อุปถัมภ์อาจขอให้ผู้รับการอุปถัมภ์ช่วยเหลือในกิจการของตน ส่วนผู้รับการอุปถัมภ์อาจขอให้ผู้อุปถัมภ์ช่วยแก้ไขปัญหาดัง ๆ ให้ ลักษณะความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์จึงมีลักษณะยืดหยุ่นและต่าง ๆ กันไป ตามลักษณะสังคมตามช่วงเวลาหรือช่วงประวัติศาสตร์ ระบบอุปถัมภ์จึงสามารถปรับตัวยืดหยุ่นมาจนถึงทุกวันนี้ได้ ซึ่งต่างไปจากความสัมพันธ์ทางการแบบมีสัญญาผูกมัดซึ่งจะมีลักษณะจำกัดเฉพาะเรื่องแต่ละเรื่อง ส่วนในระบบอุปถัมภ์นั้นตราบดีที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นว่ายังมีความเป็นไปได้ที่จะแลกเปลี่ยน ความผูกพันนี้จะคงอยู่ต่อไป

4. ลักษณะเปราะบาง เนื่องจากความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าหลักการ รวมทั้งเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างบุคคล 2 คน ภายในตัวของมันเองหรือภายในความสัมพันธ์แต่ละคู่จึงมีลักษณะเปราะบาง การที่จะรักษาเสถียรภาพของความสัมพันธไมตรีความสัมพันธ์หนึ่งไว้ได้ จะต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันอย่างต่อเนื่อง ตราบใดที่บุคคลแต่ละฝ่าย ต่างมีของที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มี และของที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีนั้นเป็นสิ่งที่อีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะได้ ความสัมพันธ์นี้จะยังคงอยู่ แต่ถ้าเมื่อใดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้ง 2 ฝ่ายไม่พอใจ ในขณะที่อยู่กับผู้รับการอุปถัมภ์อาจเปลี่ยนผู้อุปถัมภ์ใหม่ได้ถ้าเห็นว่าผู้อุปถัมภ์เดิมไม่สามารถให้การคุ้มครอง หรือผลประโยชน์กับผู้รับการอุปถัมภ์ได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ดีในบางกรณีความสัมพันธ์ไมตรีความสัมพันธ์หนึ่งอาจมีลักษณะถาวรได้ ถ้าความเชื่อหรือพิธีกรรมแสดงบทบาทหลักครอบงำภายในความสัมพันธ์นั้น ๆ หรือผู้อุปถัมภ์ผูกขาดหรือครอบครองปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้รับการอุปถัมภ์เป็นอย่างมาก

โครงสร้างปิระมิดของระบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คนดังกล่าวข้างต้นอาจขยายเครือข่ายออกไปเชื่อมโยงผู้รับการอุปถัมภ์รายอื่น ๆ เข้ามาไว้ภายใต้การคุ้มครองของผู้อุปถัมภ์ในลักษณะตามแนวตั้ง (entourage) หรือในลักษณะของปิระมิด (pyramid) ดังแผนภาพที่ 2.2^{๒๕}



แผนภาพที่ 2.2

^{๒๕} Prudhisan Jumbala, "Interest and Pressure Groups," p. 111-112

ความสัมพันธ์นี้เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการรวมสายใยอุปถัมภ์ต่าง ๆ เข้ามาไว้ภายใต้ผู้อุปถัมภ์คนใดคนหนึ่ง และมีลักษณะที่มิได้แตกต่างไปจากลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างบุคคล 2 คน แต่ประการใด เช่น ความสัมพันธ์นี้เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้อุปถัมภ์ ก และผู้รับการอุปถัมภ์ ข และระหว่างผู้รับการอุปถัมภ์ ข กับผู้รับการอุปถัมภ์ ค ง และจ (ซึ่งในกรณีนี้ ข เป็นผู้อุปถัมภ์ของ ค ง และ จ) เป็นต้น อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์นี้มักเป็นความสัมพันธ์ตามแนวตั้งเท่านั้น กล่าวคือ ข กับ ค จะไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง แต่ ก ก็ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับ ค ง จ ข ช และ ฉ

การกระจายของคุณลักษณะต่าง ๆ ภายในกลุ่มอุปถัมภ์

1. การกระจายความสัมพันธ์เชิงวัตถุกับความสัมพันธ์เชิงอารมณ์ความรู้สึก ความสัมพันธ์ภายในระบบอุปถัมภ์ จะมีคุณลักษณะทั้งในเชิงวัตถุ (instrumental ties) และในเชิงอารมณ์ความรู้สึก (emotional ties) กล่าวคือ ผู้อุปถัมภ์มักจะให้วัตถุและบริการแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ ส่วนผู้รับการอุปถัมภ์มักจะให้ความเคารพ การรับใช้ และความจงรักภักดีต่อผู้อุปถัมภ์ ปัญหาคือ ความสัมพันธ์ทั้งสองคุณลักษณะนี้กระจายอยู่อย่างไรในโครงสร้างของกลุ่มอุปถัมภ์ เราจะพบว่าหากมองตามแนวตั้งแล้ว ผู้ที่อยู่ในชั้นที่ใกล้กับผู้อุปถัมภ์มากกว่าควรจะมี ความผูกพันทางความจงรักภักดีมากลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ จึงมีการแบ่งโครงสร้างกลุ่มอุปถัมภ์เป็นสองส่วนคือ 1) พวงวงใน หรือแกน (core) 2) พวงรอบนอก (periphery หรือ support) กลุ่มแกนคือผู้ที่ผูกพันกับผู้อุปถัมภ์อย่างแน่นแฟ้นในเชิงความรู้สึก ทำนองคำไทยที่ว่า "ร่วมเป็นร่วมตายกันได้" ส่วนพวงรอบนอกผูกพันอยู่ด้วยวัตถุและบริการเป็นหลัก เราจึงมักพบปรากฏการณ์ที่ว่าเมื่อผู้อุปถัมภ์มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ผู้รับการอุปถัมภ์ในระดับรอบนอกจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว และจะกลับกันถ้าฐานะทางเศรษฐกิจของเขาตกลง หากพิจารณาเช่นนี้เราจะเห็นได้ว่าผู้อุปถัมภ์ที่เป็นเจ้าที่ดินหรือนักธุรกิจมักจะมีกลุ่มแกนค่อนข้างใหญ่ เพราะประกอบด้วยเพื่อนฝูง ญาติ ผู้เช่านาหรือลูกจ้าง กลุ่มแกนนี้จะค่อนข้างถาวรเพราะลักษณะการแลกเปลี่ยนมีลักษณะสม่ำเสมอ ส่วนข้าราชการหรือ

นักรการเมือง มักมีแกนของผู้รับการอุปถัมภ์ขนาดเล็กและมีบริวารที่ผูกพันด้วยวัตถุประสงค์ค่อนข้างมาก การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจึงค่อนข้างรวดเร็ว เวลาที่ข้าราชการหรือนักรการเมืองเกษียณหรือหมดอำนาจ บริวารที่อยู่ด้วยการคาดคั้นมากกว่าความจงรักภักดีจะหายไปสู่กลุ่มอื่นอย่างรวดเร็ว

2. การกระจายของลักษณะความสัมพันธ์กับการจ่ายอม บรรดาสมาชิกในกลุ่มอุปถัมภ์นี้มีลักษณะที่ต่างกันอย่างสำคัญประการหนึ่งคือ บางคนอาจเต็มใจ (voluntarism) แต่บางคนอาจจะจ่ายอมเพราะสภาพการบีบบังคับ หรือแม้แต่ถูกคุกคามด้วยกำลัง เราจะพบว่าลักษณะการจ่ายอมหรือการบีบบังคับ (coercion) จะมีสูง ถ้าหากผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ผูกขาดปัจจัยที่สำคัญต่อการอยู่รอดของผู้รับการอุปถัมภ์ เขาก็อาจไม่จำเป็นต้องพึ่งพาผู้รับการอุปถัมภ์ ไม่เน้นการสมัครใจหรือความผูกพันทางความรู้สึก อาจเน้นการลงโทษ เช่น การถอนความช่วยเหลือเกื้อหนุน ถอนสิทธิในการใช้ทรัพยากรที่ตัวเองผูกขาดอยู่ หากผู้รับการอุปถัมภ์ไม่คล้อยตาม มองจากแง่ของผู้รับการอุปถัมภ์ เสรีภาพในการตัดสินใจของเขาที่จะเลือกระดับความสัมพันธ์ของเขาให้ใกล้ชิดหรือห่างเหินขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองที่มี กล่าวคือฐานทางวัตถุหรือบริการที่เขาได้อยู่ ถ้ามีมากพอเขาอาจดำรงตนในทำนองอิสระอยู่ได้ หรืออาจเปลี่ยนกลุ่มไปสู่กลุ่มอุปถัมภ์อื่นได้ง่ายกว่า

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในกระบวนการกำหนดนโยบายความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จะเกิดขึ้นในลักษณะที่ข้าราชการหรือนักรการเมืองเป็นผู้ผูกขาดอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ ส่วนนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ ปราศจากอำนาจดังกล่าวนี้ แต่ก็ต้องการที่จะอาศัยอำนาจนี้ให้เอื้อต่อผลประโยชน์หรือช่วยในการแก้ไขปัญหาให้กับตน ข้าราชการหรือนักรการเมืองจึงได้กลายเป็นผู้อุปถัมภ์ ส่วนนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจก็อยู่ในฐานะของผู้รับการอุปถัมภ์ ทั้ง 2 ฝ่ายจะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยข้าราชการหรือนักรการเมืองอาจใช้อำนาจที่มีอยู่ช่วยเหลือนักธุรกิจ ด้วยการยอมใช้ทางลัดในการดำเนินการ มิได้ตัดสินใจด้วยเหตุผล เช่น การยอมรับโครงการของนักธุรกิจคนหนึ่ง โดยมิได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทั้งนี้โดยหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากนักธุรกิจ อันหมายถึงความถึงการกินสินบน หรือสมาคมการค้าอาจใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ผู้นำหรือกรรมการสมาคมมีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผลักดันนโยบายสาธารณะ ให้เป็น

ประโยชน์กับตน และตอบแทนผลประโยชน์ด้านการเงินและการค้าให้กับรัฐบาลมากกว่าที่จะแสดง
อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการแบบเป็นทางการต่าง ๆ เช่น การล็อบบี้ (lobbying)^{๒๗}
เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์

แม้ว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์มีลักษณะรอบด้านและซับซ้อน อันทำให้ระบบอุปถัมภ์
มีลักษณะยืดหยุ่นและปรับตัวได้ตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนไป แต่กระบวนการสร้างความ
เป็นสมัยใหม่ (modernization) และการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อาจ
ทำให้ความสัมพันธ์นี้เปลี่ยนแปลงไปได้^{๒๘} อย่างไรก็ตามในแง่ระดับของ
ความเปลี่ยนแปลงนั้นนักวิชาการยังมีความคิดเห็นแตกต่างกัน เช่น ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวไว้
ว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อาจเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์แบบกลุ่มได้ เมื่อสังคมและ
เศรษฐกิจได้เจริญก้าวหน้าขึ้น หรือมีกลุ่มแบบอุดมการณ์ (ideological group) เกิดขึ้น
มาท้าทายความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมนี้ สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดการสลายตัวของ
ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ได้แก่การที่กลุ่มเศรษฐกิจมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ทำให้ไม่มี
ความจำเป็นในการพึ่งพาอาศัยเจ้านายซึ่งเป็นข้าราชการ การแยกไม่ให้ข้าราชการเป็น
นักการเมือง (สมาชิกสภาหรือรัฐมนตรี) ในเวลาเดียวกัน มีผลทำให้ันักธุรกิจเริ่มเข้ามามี
บทบาททางการเมืองมากขึ้น และเป็นการทำลายแหล่งอำนาจของข้าราชการที่จะใช้ตำแหน่ง
เป็นเครื่องมือสนับสนุนความเป็นผู้อุปถัมภ์ได้^{๒๙} ส่วนธีรยุทธ บุญมี กลับเห็นว่า แม้ว่าการ
ขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ก็มิได้ทำให้

^{๒๗} ชัยอนันต์ สมุทวณิช , การเมือง และการบริหาร , หน้า 40 - 41

^{๒๘} ธีรยุทธ บุญมี, "ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย", สังคมและวัฒนธรรมไทย,

^{๒๙} ชัยอนันต์ สมุทวณิช , การเมือง และการบริหาร , หน้า 43

ความลัทธินี้เปลี่ยนแปลงไปเป็นความลัทธิรูปแบบอื่น รูปแบบความลัทธินี้ยังคงอยู่ แต่อาจลดความสำคัญลงในบางกรณีหรืออาจทวีความสำคัญมากขึ้นในบางกรณี และอาจเปลี่ยนแปลงลักษณะบางประการของความลัทธิไป เช่น ความลัทธิแบบอุปถัมภ์ดั้งเดิมจะเน้นที่จิตใจมากกว่าวัตถุ แต่ความลัทธิแบบอุปถัมภ์แบบใหม่จะเน้นที่วัตถุมากกว่าจิตใจเป็นต้น⁴⁰

วิธีการศึกษาการกำหนดนโยบาย (policy - making approach)

Thomas R. Dye ได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่า นโยบายก็คือ "สิ่งใดก็ตามที่รัฐ (government) เลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ"⁴¹ ในการพิจารณาความหมายของการเลือกกระทำสิ่งใดของรัฐ เราต้องไม่มองเพียงในแง่ที่ว่ารัฐให้สัญญาที่จะกระทำเท่านั้น แต่เราต้องสนใจด้วยว่าคำสัญญานี้มีผลในทางปฏิบัติเพียงใด เช่น การออกกฎหมายซึ่งไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติของรัฐ ก็มีได้หมายความว่ากระทำของรัฐดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นนโยบาย ดังนั้นนัยสำคัญของการเลือกที่จะกระทำของรัฐหมายถึง คำสัญญา การออกกฎหมายและการมีผลในทางปฏิบัติของกฎหมาย ส่วนนัยของการเลือกที่จะไม่กระทำของรัฐนั้น หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐเลือกที่จะไม่กระทำ อันเป็นผลมาจากความปรารถนาที่จะไม่กระทำเอง (conscious choice) การมีอำนาจไม่เพียงพอที่จะกระทำรวมทั้งการที่มีอิทธิพลบางประการมาโน้มน้าวชักจูง หรือกดดันรัฐให้เลือกที่จะไม่กระทำ

⁴⁰ แม้ว่าความคิดเห็นนี้จะเป็นการมองในเชิงสังคมวิทยาและมุ่งเน้นไปที่สังคม และการเมืองระดับท้องถิ่นมากกว่าระดับชาติ แต่ก็น่าจะสามารถนำมาใช้พิจารณาการเมืองระดับชาติได้ระดับหนึ่ง โปรดดู ชีรยุทธ บุญมี, "ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย", สังคมและวัฒนธรรมไทย, หน้า 213 - 215

⁴¹ Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1981), p. 1

วิธีการศึกษาที่ใช้ในการศึกษาการกำหนดนโยบายมีหลายวิธีการด้วยกัน เช่น วิธีการศึกษาแบบ stages approach, rational model และ incrementalism เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการวิจัยนี้จะเลือกใช้วิธีการศึกษาแบบ stages approach เพื่อพิจารณาว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐในขั้นตอนใดบ้าง

วิธีการศึกษาแบบ stages approach มองกระบวนการกำหนดนโยบายในลักษณะขั้นตอนต่าง ๆ อันสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันดังต่อไปนี้ คือ¹²

3.1 ขั้นการชี้ประเด็นปัญหา (problem or issue formation) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกที่บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ตระหนักว่าตนมีปัญหาซึ่งต้องการให้รัฐกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งเพื่อจัดการกับปัญหานี้ และปัญหานี้ได้รับการแสดงออก ร้องเรียนสู่รัฐบาล พรรคการเมือง รัฐสภา หรือข้าราชการประจำ

3.2 ขั้นการจัดระเบียบวาระ (agenda setting) การนำประเด็นปัญหาของตน ร้องเรียนต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอที่ข้อเรียกร้องของตนจะได้รับการนำขึ้นมาพิจารณาหรือไม่ ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จึงจำเป็นต้องอาศัยวิธีการต่าง ๆ ให้ข้อเรียกร้องของตนได้รับการนำขึ้นมาพิจารณา ด้วยการใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การใช้บทความทางหน้าหนังสือพิมพ์ ใ้มน้าวชักจูง หรือการ

¹²Steven W. Hughes and Kenneth J. Mijeski, Politics and Public Policy in Latin America, p. 3 - 8

เดินขบวนเพื่อสร้างแรงกดดัน เป็นต้น อันเป็นการอาศัยอิทธิพลเพื่อให้ข้อเรียกร้องของตนได้รับ
รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระนั้นเอง การตระหนักถึงความสำคัญของการจัดระเบียบวาระจึง
เป็นความจำเป็นเบื้องต้นที่จะเป็นหลักประกันว่าข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์จะได้รับการสนอง
ตอบจากรัฐหรือไม่

จากการศึกษาของ Steven W. Hughes และ Kenneth J. Mijeski พบว่า รัฐบาล
ประเทศในแลตินอเมริกาส่วนใหญ่ ซึ่งดำเนินนโยบายที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็น
หลักจะให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาหรือข้อเรียกร้องของนักธุรกิจและนักอุตสาหกรรมเป็นอันดับแรก
ข้อเรียกร้องของบุคคลเหล่านี้จึงมักปรากฏอยู่ในระเบียบวาระในลำดับต้น ๆ เสมอ ๆ ทั้งนี้เพราะ
บุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามนโยบายของรัฐบาล⁴³

3.3 ขั้นตอนการร่างนโยบาย (policy formulation) เป็นขั้นตอนที่รัฐพิจารณา
ถึงแนวทางต่าง ๆ ที่จะจัดการแก้ไขประเด็นปัญหา ซึ่งในบางประเทศ หน่วยงานของฝ่ายบริหาร
เท่านั้นจะเป็นผู้ทำหน้าที่การร่างนโยบายในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีบทบาทแต่ประการใด แต่ใน
บางประเทศฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้แสดงบทบาทอย่างสำคัญในการร่างนโยบาย

ขั้นตอนนี้เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อ
ชักจูงรัฐบาลหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติ เช่น การระดมตีมหาชนทางสื่อมวลชนให้สนับสนุน และ
วิ่งเต้นขอเข้าพบบุคคลสำคัญฝ่ายต่าง ๆ เพื่อชักจูงให้เห็นคล้อยตามทัศนคติของตน⁴⁴

⁴³ Ibid., p. 5

⁴⁴ มนตรี เจนวิทย์การ "สังคมวิทยาการเมือง : การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม",
หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, หน้า 553

3.4 ขั้นการรับร่างนโยบาย (policy adoption) เป็นขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับขั้นตอนการร่างนโยบาย กล่าวคือขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่รัฐได้ตัดสินใจเลือกเอาแนวทางใดแนวทางหนึ่งขึ้นมาจัดการแก้ไขประเด็นปัญหา ซึ่งในขั้นตอนนี้กลุ่มผลประโยชน์ก็สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐได้ด้วยการใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ตลอดจนการใช้วิธีการอื่น ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

3.5 ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นขั้นตอนที่รัฐบาลนำนโยบายที่ตัดสินใจแล้วไปใช้เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ในขั้นตอนนี้กลุ่มผลประโยชน์ที่สูญเสียผลประโยชน์หรือไม่ได้รับประโยชน์ตามความประสงค์ก็จะหาหนทางติดต่อกับข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่าง ๆ ของ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้ทำให้นโยบายดังกล่าวไม่มีผลในทางปฏิบัติ ได้รับการยกเว้นหรือผ่อนผันต่าง ๆ

ตัวแบบ corporatism

ในงานวิจัยนี้ตัวแบบ corporatism จะใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในรูปที่รัฐได้เป็นฝ่ายจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรที่ประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งของรัฐและเอกชน และรัฐเปิดโอกาสให้กลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์หรือมีส่วนในการกำหนดนโยบายภายในขอบเขตของกลุ่มหรือองค์กรนี้

Corporatism คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง ซึ่ง Philippe C. Schmitter ได้ให้ความหมายของ corporatism ไว้ว่า corporatism คือ ระบบการเชื่อมโยงผลประโยชน์ (interest intermediation) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ (constituent units) กับรัฐในระบบการเมือง ตัวกลางเชิงผลประโยชน์นี้จะมีลักษณะที่กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวนี้จะได้รับการจัดตั้งโดยรัฐ การจัดตั้งนี้มีลักษณะเชิงบังคับ (compulsory) ซึ่งอาจเป็นการบังคับโดยรัฐเอง หรือโดยเงื่อนไขอื่น ๆ ในระบบสังคมหรือการเมือง รัฐจะจำกัดจำนวนของกลุ่ม กลุ่มที่เหมือนกันจะถูกยุบเป็นกลุ่มเดียว แต่ละกลุ่มจะมีหน้าที่ที่ชัดเจน (func

tionally differentiated units) มีสายบังคับบัญชาระหว่างกลุ่ม โดยมีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เป็นองค์กรสูงสุด ไม่มีการแข่งขันกันระหว่างกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่ม (ถ้ารัฐไม่จัดตั้งให้) ต้องได้รับการรับรองและออกใบอนุญาตจากรัฐ นอกจากนั้นรัฐยังยอมให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาดการเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่น ๆ ในการติดต่อกับรัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐจะเข้าไปควบคุมการคัดเลือกผู้นำกลุ่ม และการเรียกร้องประโยชน์ของกลุ่ม⁴⁵

Gerhard Lehmeuch ได้ขยายความต่อไปว่า corporatism มิได้เป็นเพียงกระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์เท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการที่มีความเป็นสถาบัน (institutionalized pattern) ของการกำหนดนโยบาย ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ ๆ ได้รวมตัวกันและร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเรียกร้องผลประโยชน์ และในขั้นสูงสุดของกระบวนการนี้ก็คือ การแจกจ่ายคุณค่าต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจเชิงบังคับ (authoritative allocation of values) ตลอดจนนำนโยบายต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ไปปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการแทรกแซงซึ่งกันและกันระหว่างข้าราชการของรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ ๆ คำอธิบายที่ว่า corporatism คือ ระบบการเชื่อมโยงผลประโยชน์นั้นไม่เพียงพอที่จะทำความเข้าใจกับ corporatism เนื่องจากเรากำลังเข้าไปเกี่ยวข้องกับระบบเบ็ดเสร็จของการนำวิถีทางสังคม (integrated system of societal guidance) ซึ่งได้เริ่มท้าทายต่อโครงสร้างของสถาบัน และองค์กรทางการเมืองในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย⁴⁶

⁴⁵Philippe C. Schmitter, "Mode of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe" Comparative Political Studies, 10 (April 1977) : 9 - 11

⁴⁶Gerhard Lehmeuch, "Liberal Corporatism and Party Government", *ibid.*, p. 94

ส่วน Steven W. Hughes and Kenneth J. Mijeski ได้สรุปลักษณะของ corporatism ไว้ดังต่อไปนี้⁴⁷

1. การจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมและการมีส่วนร่วมในทางการเมืองต้องได้รับการอนุญาตจากรัฐ
2. ความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นและการกระทำของกลุ่ม หรือสมาคมอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐกำหนด
3. การติดต่อระหว่างกลุ่มหรือสมาคมต่าง ๆ ได้รับการควบคุมจากรัฐอย่างเข้มงวด
4. กลุ่มหรือสมาคมมีลักษณะเป็นกลุ่มหรือสมาคมอาชีพ
5. กลุ่มหรือสมาคมที่ได้รับการยอมรับจากรัฐเท่านั้นจึงจะมีโอกาสทำให้ข้อเรียกร้องของตนได้รับความสนใจจากรัฐ และได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย

อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการได้แยก Corporatism ออกเป็น 2 ประเภทคือ state corporatism และ societal หรือ liberal corporatism ซึ่งมีข้อแตกต่างที่สำคัญประการแรกคือประเภทแรกรัฐใช้อำนาจบังคับให้เข้ามาในระบบ corporatism ประเภทที่สองกลุ่มสำคัญ ๆ ยินยอมพร้อมใจที่จะเข้ามาในระบบ⁴⁸

⁴⁷ Steven W. Hughes and Kenneth J. Mijeski, Politics and Public Policy in Latin America, p. 15

⁴⁸ Leo Panitch "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", Comparative Political Studies, p. 64

ประการที่สอง ในแง่ของการกำหนดนโยบาย state corporatism รัฐจะครอบงำ การที่ประเด็นปัญหาหรือริเริ่มนโยบาย ข้าราชการจะมีบทบาทเป็นอย่างสูงในการจัดระเบียบวาระ ตลอดจนการเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายใด ส่วน societal corporatism กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทเป็นอย่างสูงในการที่ประเด็นปัญหา การให้คำปรึกษากับข้าราชการในขั้นการร่างนโยบาย และการเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดย รัฐจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการเลือกแนวทางนี้เท่านั้น^{๑๙}

ในกรณีของไทย การใช้ตัวแบบ corporatism ศึกษาแบบสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับกลุ่มผลประโยชน์ ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาว่ารูปแบบความสัมพันธ์นี้ควรจัดอยู่ในประเภทของ societal corporatism หรือ state corporatism ซึ่งยังไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจในการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดมีข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ ความแตกต่างโดยสิ้นเชิงในเนื้อหาสาระสำคัญหรือแนวความคิดพื้นฐานของทฤษฎี ระหว่างทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่ และแนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายหนึ่ง กับตัวแบบ corporatism อีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายแรกมีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า การกำเนิด ตลอดจนการแสดงบทบาทในการเรียกร้อง ผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ดำเนินไปด้วยความเป็นอิสระปราศจากการควบคุมของรัฐ^{๒๐} ในขณะที่ฝ่ายหลังเห็นว่าการกำเนิดและการมีบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ได้รับการจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐ การที่ผู้วิจัยมีความจำเป็นต้องนำทฤษฎีที่มีแนวคิดพื้นฐานแตกต่างกันมา เป็นกรอบในการวิเคราะห์นั้นก็เนื่องจากการวิจัยในครั้งนี้นั้นเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองไทยอันแตกต่างกันในช่วงต่าง ๆ ของประวัติศาสตร์การเมืองไทย และที่สำคัญในบางช่วงลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งเป็นอิสระและได้รับการควบคุมโดยรัฐปรากฏอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบายควบคู่กัน ดังนั้นเพื่อการทำ ความเข้ากันบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยุติการกำหนดนโยบายของรัฐ

^{๑๙}Birgitta Nedelmann and Kurt G. Meier, "Theories of Contemporary Corporatism : Static or Dynamic", *ibid.*, p. 47 - 48

^{๒๐}Philippe C. Schmitter, "Mode of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe" p. 9

อย่างแท้จริง เราจึงต้องอาศัยทฤษฎีที่มีแนวความคิดพื้นฐานแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงนี้มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่กล่าวถึงทั้งหมดข้างต้นจะถูกใช้ในการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่จะใช้ในการพิจารณาว่าสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นในระบบการเมืองไทยในยุคสมัยต่าง ๆ ได้กระทำหน้าที่หลักในกระบวนการกำหนดนโยบายของตนเองอย่างไร เช่น สถาบันฝ่ายบริหารและสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายได้ทำหน้าที่ของตนเองหรือไม่ สถาบันราชการซึ่งมีหน้าที่หลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทำหน้าที่ของตนเองหรือไม่ พรรคการเมืองซึ่งมีหน้าที่ในการรวบรวมผลประโยชน์ได้ทำหน้าที่ของตนเองหรือไม่ และกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการเรียกร้องผลประโยชน์ได้ทำหน้าที่ของตนเองหรือไม่ ตลอดจนเมื่อโครงสร้างของระบบการเมืองได้เปลี่ยนไปในลักษณะที่มีสถาบันทางการเมืองคล้ายคลึงกับระบบการเมืองสมัยใหม่แล้ว สถาบันเหล่านี้ได้เปลี่ยนแปลงหน้าที่หรือได้ทำหน้าที่ของตนเองหรือไม่ อย่างไร และแต่ละสถาบันมีความสัมพันธ์กันอย่างไร โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นกับสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายตามระบบการเมืองสมัยใหม่

2. แนวความคิดเรื่องอิทธิพลจะใช้พิจารณาว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่น สถาบันทางการเมือง และสถาบันราชการตามข้อ 1 ได้ใช้ปัจจัยที่เป็นทรัพยากรทางอำนาจหรืออิทธิพลอะไรข้างในการแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย รวมทั้งใช้พิจารณาด้วยว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท้องถิ่นใช้ช่องทางใดบ้างในการเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งกรณีหลังนี้จะช่วยเสริมทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่ในแง่ที่ว่ากลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ทำหน้าที่ของตนในระบบการเมืองผ่านสถาบันใดบ้าง

จากทั้ง 2 กรณีนี้คำว่า "อิทธิพล" จะใช้แทนคำว่า "หน้าที่" ในข้อ 1 เมื่อ "หน้าที่" นั้นได้ถูกใช้ไปในทางที่ก่อให้เกิด "อิทธิพล" ต่อการกำหนดนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่ง "หน้าที่" ได้ถูกใช้กับช่องทางในการเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ (หรือสถาบันต่าง ๆ) และ/หรือได้ถูกใช้กับทรัพยากรทางอำนาจทั้งหลาย จนกระทั่งก่อให้เกิด "อิทธิพล" ต่อการกำหนดนโยบายขึ้น

3. ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์จะใช้พิจารณาถึงการก่อเกิดของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ตลอดจนความสัมพันธ์หรือวิธีการที่กลุ่มใช้ในการแสดงบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านสถาบันต่าง ๆ ในข้อ 1

4. ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์จะใช้พิจารณาว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวได้สร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์กับผู้อำนาจในการกำหนดนโยบายในสถาบันต่าง ๆ ในข้อ 1 เพื่อแสดงบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มต่อการกำหนดนโยบายหรือไม่

5. วิธีการศึกษาการกำหนดนโยบายจะใช้พิจารณาว่ากลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ได้มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในขั้นตอนใดบ้างของกระบวนการกำหนดนโยบาย

6. ตัวแบบ corporatism จะใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ในรูปที่รัฐได้เป็นฝ่ายจัดตั้งองค์กรที่ประกอบไปด้วยตัวแทนทั้งของรัฐและกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว และรัฐเปิดโอกาสให้กลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายภายในขอบเขตขององค์กรนี้