

ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ตั้งได้กล่าวในบทที่ 1 แล้วว่า การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษานโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลงระหว่างปี พ.ศ. 2522-2532 โดยมีผู้ศึกษาว่ามีตัวแสดงนโยบายใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และตัวแสดงดังกล่าวมีอิทธิพลมาก/น้อยแตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นของนโยบาย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดหลักการที่เหมาะสมสำหรับนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลง ดังนั้นในบทนี้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอทฤษฎีแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักการ รูปแบบ และแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อนำมาเป็นแนวความคิดและใช้เป็นกรอบการศึกษาวิเคราะห์เรื่องการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งทอไทยไปยังตลาดข้อตกลงระหว่างปี พ.ศ. 2522-2532 ดังต่อไปนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาทำความเข้าใจถึงความหมายของ 'นโยบายสาธารณะ' (Public Policy) นั้น มีความลำบากและยุ่งยากพอสมควร ทั้งนี้เพราะมีผู้ให้คำนิยามไว้แตกต่างกันมากมาย ซึ่งมีทั้งการมองในแง่ของการเป็นศาสตร์และเป็นเครื่องมือทางการบริหารอันหนึ่งซึ่งในที่นี้จะขอพิจารณาแต่คำนิยามที่น่าจะถือเป็นเกณฑ์สำคัญมาเสนอ ดังนี้

1.1 James Anderson ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ "แนวทางการกระทำเกี่ยวกับเรื่องหนึ่ง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการปฏิบัติตามการตัดสินใจในการกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง"<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>James E. Anderson (ed.), Politics and Economic Policy Making, (Reading, Mass. : Adison-Wesley, 1970), p. 1.

1.2 Ira Sharkansky ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ "กิจกรรมที่รัฐกระทำ ซึ่งได้แก่การบริการสาธารณะต่าง ๆ กฎข้อบังคับบุคคลและหน่วยงาน การจัดงานฉลองในโอกาสสำคัญของประเทศ และการควบคุมทางการเมืองต่าง ๆ"<sup>2</sup>

1.3 Thomas R. Dye ให้คำนิยามไว้ว่าอย่างสั้น ๆ และเข้าใจง่ายว่า นโยบายสาธารณะ คือ "เรื่องเกี่ยวกับการที่รัฐบาลทำอะไร และทำไมจึงทำเช่นนั้น"<sup>3</sup>

1.4 David Easton ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ "การแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายสำหรับสังคมโดยรวม"<sup>4</sup>

1.5 Lynton Caldwell ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ "การตัดสินใจทั้งหลายที่บรรลุผลสำเร็จและเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่รัฐจะเข้ากระทำการและอนุญาตให้กระทำหรือมิให้กระทำ"<sup>5</sup>

1.6 Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ "แนวทางที่ได้กำหนดขึ้นซึ่งจะประกอบไปด้วย เป้าหมาย คุณค่า และ กิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ"<sup>6</sup>

1.7 ทินตัน นาคะตะ ให้คำนิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ "โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม"<sup>7</sup>

<sup>2</sup>Ira Sharkansky, "The Political Scientist & Policy Analysis," in Policy Science, ed. Ira Sharkansky (Chicago : Markham Publishing Co., 1970), p. 1.

<sup>3</sup>Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, (Englewood Cliff, N.J. : Prentice-Hall, 1972), p. 1.

<sup>4</sup>David Easton, The Political System : An Inquiring into the State of Political Science, (New York : Alfred A. Knof, 1953), p. 19.

<sup>5</sup>Lynton K. Caldwell, Environment : A Challenge to Modern Society, (New York : Doubleday & Co., 1970) , p. 1.

<sup>6</sup>Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan, Power and society, (New Haven : York University Press, 1970), p. 71.

<sup>7</sup>ทินตัน นาคะตะ, "นโยบาย การพัฒนาและวิชาการ", พัฒนบริหารศาสตร์, (มกราคม 2526): 102.

จากการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ โดยนักวิชาการหลายท่านตามที่ได้นำเสนอข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการให้ความหมายในลักษณะใดก็ตาม ต่างก็เป็นการอธิบายถึงนโยบายสาธารณะในแง่มุมต่าง ๆ ตามที่แต่ละท่านให้ความสำคัญ ซึ่งทุกความหมายก็มีส่วนถูกต้องด้วยกันทั้งนั้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาความหมายของนโยบายสาธารณะ จากการวิเคราะห์รากศัพท์คำว่านโยบาย (นโยบาย + อบาย) + สาธารณะ ก็จะหมายถึง "หลัก และวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการเพื่อประชาชนทั่วไป (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2525) ดังนั้นในทัศนะของผู้ศึกษาแล้ว ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่มุมใด นโยบายสาธารณะก็คือ "หลักการและแนวทางปฏิบัติที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกจากแนวทางหลาย ๆ แนวทางภายใต้สภาพแวดล้อมในขณะนั้น ๆ เพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชนและประเทศชาติ"

## 2. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

ในทางหลักการนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับ ลักษณะการพิจารณาและการให้ความสำคัญในแต่ละแง่มุมของนักวิชาการ เช่นเดียวกับการนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะ ซึ่งการทำความเข้าใจประเภทของนโยบายสาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นสำหรับผู้ที่ทำการศึกษา และวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเนื่องจากจะทำให้ทราบถึงระดับ ขอบเขต และความสำคัญโดยส่วนรวมของนโยบายที่ทำการศึกษารวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการมองภาพรวมหรือผลกระทบข้างเคียงที่อาจมีต่อนโยบายด้านอื่นๆ ด้วย ดังนั้นในที่นี้จึงขอเสนอวิธีการแบ่งประเภทของนโยบายสาธารณะของนักวิชาการบางท่านที่เห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

2.1 Thoms R.Dye ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามลักษณะเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยจำแนกนโยบาย ออกเป็น 4 ประเภท คือ<sup>8</sup>

2.1.1 นโยบายที่มีลักษณะเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ ได้แก่ นโยบายที่มีรูปแบบไปในทางที่เป็นกฎข้อบังคับเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปกระทำการหรืองดเว้นการกระทำที่กำหนดไว้ในนโยบาย ด้วยเหตุนี้ลักษณะของนโยบายประเภทนี้จึงมักจะพบเห็นในรูปแบบของคำสั่ง ข้อห้ามหรือข้อบังคับต่างๆ ที่มีมาตรการลงโทษที่ฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม ตัวอย่างเช่น นโยบายการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

<sup>8</sup> ฤกษ์ ธนาพงศ์ธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) , หน้า 209 - 210 . อ้างถึงใน Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, ( Englewood Cliff, N.J. : Prentice-Hall, 1972 ), p.2.

2.1.2 นโยบายที่มีลักษณะเป็นองค์การหรือสถาบัน เป็นนโยบายที่มีรูปแบบไปในแนวทางที่ต้องการสร้างแบบฉบับของสังคมในประเทศให้มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐบาลในขณะนั้นต้องการ ตัวอย่างเช่น นโยบายการสร้างชาติ

2.1.3 นโยบายที่มีลักษณะเป็นการกระจายทรัพยากรต่างๆ เช่น สินค้า บริการ และประโยชน์ต่างๆ ของรัฐบาล กล่าวคือเป็นประเภทของนโยบายที่มีรูปแบบไปในแนวทางที่ต้องการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์ เกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรต่างๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นสินค้า บริการ หรือประโยชน์ใดๆ ของรัฐ ให้แก่สมาชิกของสังคมอย่างถ้วนหน้าและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้รัฐบาลได้ยื่นมือเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการจัดกระจายเสียเอง แทนที่จะปล่อยให้บุคคลแต่ละคน แต่ละฝ่ายต่างแย่งชิงหยิบฉวยเอากันเอง โดยไม่มีระเบียบกำหนดไว้จนก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและความเหลื่อมล้ำกันในสังคม ตัวอย่าง เช่น นโยบายการถือครองที่ดิน

2.1.4 นโยบายที่มีลักษณะเป็นการดึงดูดหรือถอนผลประโยชน์บางอย่างของประชาชน กล่าวคือ เป็นนโยบายในประเภทต่างๆ ที่มีรูปแบบไปในแนวทางที่ต้องการดึงดูดหรือถอนผลประโยชน์บางประการของประชาชนมาให้แก่รัฐ ซึ่งถือว่าเป็นรายได้อย่างหนึ่งของรัฐบาลและรัฐบาลจะได้นำเอารายได้นั้นไปใช้จ่ายในการดำเนินการสร้างสรรความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติต่อไป ตัวอย่างเช่น นโยบายภาษีอากรต่าง ๆ

นอกจากการจำแนกประเภทเป็น 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว Thoms R. Dye ยังได้แบ่งนโยบายสาธารณะออกตามลักษณะกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลออกเป็นแขนงต่างๆ ด้วย เช่น นโยบายป้องกันประเทศ นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสาธารณสุข นโยบายต่างประเทศ นโยบายการศึกษา เป็นต้น

2.2 Ira Sharkansky ได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามกระบวนการของนโยบาย โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ<sup>9</sup>

2.2.1 ชั้นนโยบายของรัฐ ( Public Policy ) หมายถึงกิจกรรมใด ๆ ที่รัฐบาลกระทำ ดังนั้นในขั้นตอนนี้จึงเป็นชั้นของการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามรัฐบาลที่ตั้งใจไว้ว่าต้องกระทำเช่นนั้น

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 216. อ้างถึงใน Ira Sharkansky, Environment, Policy Output and Impact : Problem of Theory and Method in The Analysis of Public Policy , Policy Analysis in Political Science, ed. Ira Sharkansky, (Chicago : Markham, 1970), p.63.



รอง ๆ ลงมา เช่น นโยบายของกระทรวง นโยบายของกองทัพ นโยบายของกรม นโยบายของจังหวัด เป็นต้น และอาจจะมียุทธศาสตร์ของแผนกอีกก็ได้ หากแผนกนั้นมีขนาดความสำคัญและความจำเป็นถึงระดับ<sup>11</sup>

### 3. รูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้นไม่ว่าจะเป็นนโยบายประเภทใด หากจะมองเป็นระบบ (System) แล้วนโยบายแต่ละนโยบายจะประกอบไปด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอนด้วยกันคือ ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย<sup>12</sup> ขั้นตอนของนโยบายสาธารณะทั้ง 3 ขั้นตอนดังกล่าว ต่างก็มีรูปแบบและสภาพแวดล้อมเฉพาะของตนที่ส่งผลต่อขั้นตอนนโยบายนั้นๆ ซึ่งแต่ละสภาพแวดล้อมก็จะประกอบด้วยตัวแสดงนโยบาย เวทีนโยบาย และกติกาดังกล่าวมากมาย แต่เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้นจึงจะขอเสนอทฤษฎีแนวความคิดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น

ในเรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะ หัวใจสำคัญอยู่ที่การทำความเข้าใจและตอบคำถามว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะนั้นและทำไมจึงกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าว ซึ่งในการทำความเข้าใจจะต้องศึกษารูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งในการอธิบายรูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น Thomas R. Dye ได้ทำการศึกษาและอธิบายไว้อย่างละเอียดและง่ายต่อการทำความเข้าใจ โดยได้เสนอรูปแบบในการใช้อธิบายหลักเกณฑ์ในการกำหนดนโยบาย 7 รูปแบบด้วยกันดังนี้

<sup>11</sup>จักรกฤษณ์ นรมิตมุงการ, "นโยบายกับการบริหารราชการ." ใน นโยบายของรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร, กุลธน ธนพงษ์ศรี, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522) หน้า 66.

<sup>12</sup>Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, The Politics of Policy Implementation, (New York : St. Martin 's Press, 1980), p. 26.



### 3.1 รูปแบบผู้นำ ( Elite Model )

ผู้นำ ( Elite ) หมายถึง " กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ " <sup>13</sup> หรือ " กลุ่มบุคคลใด ๆ ก็ตามในสังคมหนึ่ง ๆ ที่มีตำแหน่งหน้าที่สำคัญและมีชื่อเสียง...อาจรวมถึงบุคคลหลายอาชีพด้วยกัน บุคคลที่มีตำแหน่งสูง มีอำนาจหน้าที่ราชการ อาจเรียกได้ว่าเป็นผู้นำที่มีอำนาจ ( Power Elite ) ส่วนผู้ที่ร่ำรวยในทางการค้าและธุรกิจต่างๆ ก็อาจเรียกได้ว่าเป็นผู้นำได้เช่นกัน<sup>14</sup> สำหรับการอธิบายหลักเกณฑ์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยรูปแบบผู้นำนั้นถือหลักว่านโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้นำที่ปกครองประเทศ ( Governing Elite ) นโยบายสาธารณะจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไร ความเชื่อที่ว่านโยบายสาธารณะมาจากความต้องการของประชาชนเป็นความหลงเข้าใจผิด แม้แต่ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ตาม หลังจากประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว กลุ่มผู้นำที่ได้รับเลือกจะกำหนดนโยบายตามใจชอบเพราะโดยปกติแล้วประชาชนเองไม่ค่อยสนใจเรื่องการเมือง ฝ่ายข้าราชการนั้นมีหน้าที่เพียงนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของกลุ่มผู้นำ<sup>15</sup>

### 3.2 รูปแบบกลุ่ม ( Group Model )

รูปแบบกลุ่มเสนอความคิดว่านโยบายสาธารณะเป็นการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มต่างๆ หัวใจของการเมืองคือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนที่มีความคิดอ่านคล้ายกันมีแนวโน้มที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น ดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล กลุ่มจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวเชื่อมระหว่างบุคคลกับรัฐบาล การเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม เพื่อแย่งกันกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาให้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด

<sup>13</sup>Amitai Etzioni, A Comparative Analysis of Complex Organization, ( New York : The Free Pren, 1961 ) ,p. 89.

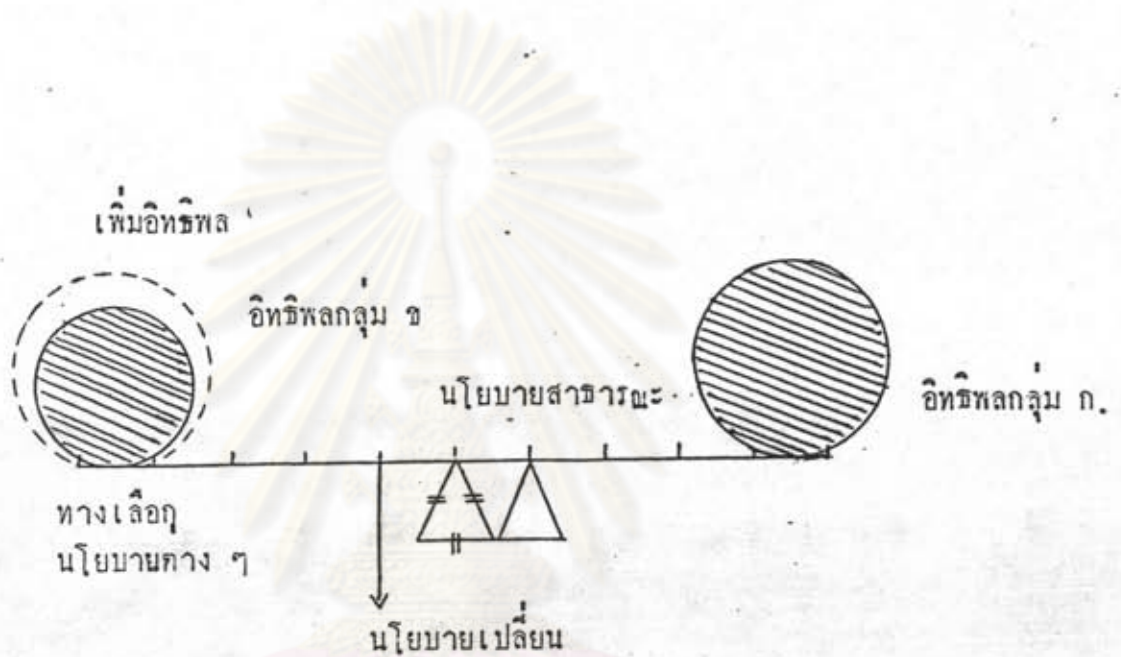
<sup>14</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช , " ชนชั้นปกครอง " วิเทศสาร , 5 (มกราคม 2511) : 1.

<sup>15</sup>พิทยา บารวัฒนา , รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (คศ. 1970 - ปัจจุบัน) , (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2527) พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 4 อ้างถึงใน Thomas R. Dye , Understanding Public Plicy, (Englewood Eliff, N.J. : Prentice-Hall,INC., 1984, Fifth Edition), p.p28-30.

ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นจุดคล้อยภาพของการต่อสู้ของกลุ่มต่าง ๆ ดังแผนภาพต่อไปนี้<sup>16</sup>

แผนภาพที่ 2.1

แสดงตัวแบบทฤษฎีกลุ่ม



อย่างไรก็ตามความสำเร็จของกลุ่มในการเรียกร้องหรืออิทธิพลของกลุ่มในการกำหนดนโยบายการจัดการใด ๆ ก็ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนจากประชาชน<sup>17</sup>

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8. อ้างถึงใน Thomas R. Rye, Understanding Public Policy, pp. 26-27.

<sup>17</sup> Austin Ranney, The Governing of Men, 5 The Ed, (Wolt, Rinehart and Winston Inc., 1984), P.P 370-373.



3.2.1 ขนาดของกลุ่ม เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือผลกระทบต่อความสำเร็จในการที่จะทำให้กลุ่มได้รับในสิ่งที่ต้องการ ซึ่งจากการศึกษาได้ค้นพบว่ากลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกมากได้รับการคาดหวังว่าจะประสบความสำเร็จมากกว่ากลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า ทั้งนี้เพราะกลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนมากโดยทั่วไปมีพลังมากกว่า

3.2.2 สถานภาพทางสังคม เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการผลักดันนโยบายที่กลุ่มต้องการ สถานภาพทางสังคมขึ้นอยู่กับความมีชื่อเสียง ระดับชั้นการเป็นอยู่ของกลุ่มในสังคม

3.2.3 ความสามัคคีของกลุ่ม หากกลุ่มมีความสามัคคีมากอิทธิพลของกลุ่มที่มีต่อการผลักดันนโยบายยิ่งมีมากตามไปด้วย โดยทั่วไปกลุ่มที่มีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมักมีระเบียบวินัยที่เข้มแข็ง มีการจัดองค์กรอย่างมีระเบียบมีการทำงานประสานสอดคล้องกัน

3.2.4 ภาวะผู้นำ ความมีประสิทธิภาพของกลุ่มโดยทั่วไปมักขึ้นอยู่กับคุณภาพความเป็นผู้นำของกลุ่มด้วยเหมือนกัน

นอกจากองค์ประกอบปัจจัยดังกล่าวข้างต้นที่จะช่วยทำให้การเรียกร้องผลักดันนโยบายที่กลุ่มต้องการให้ประสบความสำเร็จแล้ว ยังมีองค์ประกอบหรือปัจจัยอื่น ๆ อีก เช่น เงินทุน เป้าหมายของกลุ่ม กลยุทธ์และเทคนิคในการเรียกร้องเส้นสายเชื่อมโยงกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เป็นต้น<sup>18</sup>

### 3.3 รูปแบบสถาบัน ( Institutional Model )

รูปแบบสถาบันเสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมของสถาบันของรัฐ เช่น คณะรัฐบาล กระทรวง ศาล เทศบาล ฯลฯ สถาบันของรัฐต่าง ๆ เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย นำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและบังคับใช้ในสังคม นโยบายสาธารณะที่ออกมาโดยสถาบันของรัฐมีความชอบธรรมและมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายพลเมืองทุกคนต้องปฏิบัติตามนโยบาย ใครไม่ปฏิบัติตามอาจถูกลงโทษตามกฎหมายได้<sup>19</sup>

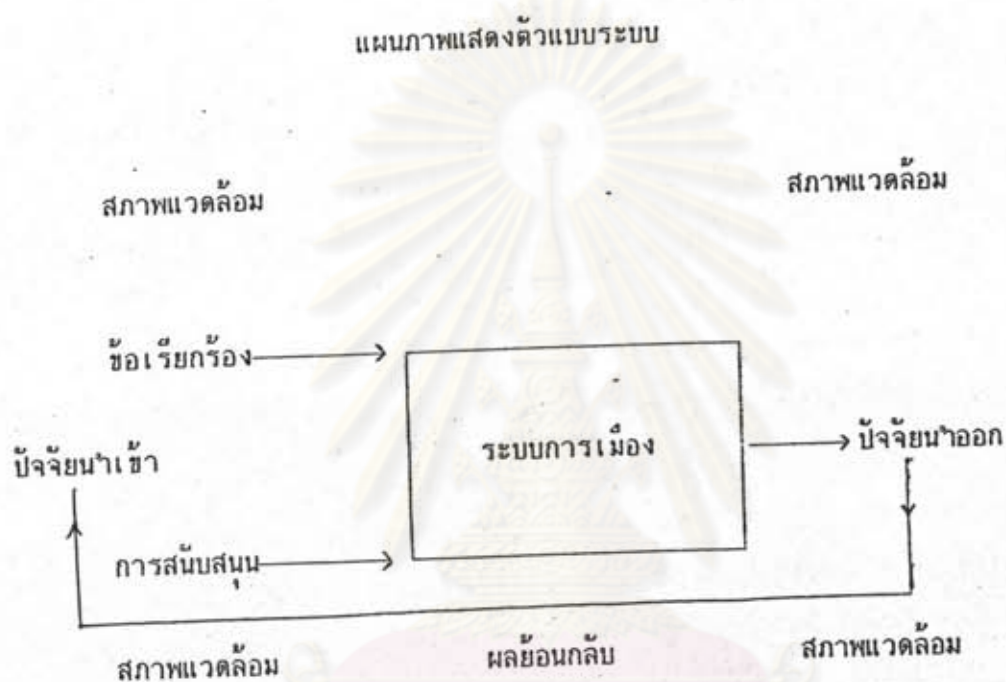
<sup>18</sup> ทินพันธุ์ นาคะตะ, "นโยบายการพัฒนาและวิชาการ", พัฒนาบริหารศาสตร์, 13 (มกราคม 2516) : 102.

<sup>19</sup> พัทธยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ 1970 - ปัจจุบัน), หน้า 9-10 อ้างถึงใน Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, pp.40-42 เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

### 3.4 รูปแบบระบบ (System Model)

รูปแบบระบบเสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยนำออก (Output) ของระบบหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะเป็นผลจากการโต้ตอบของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม ดังแผนภาพต่อไปนี้<sup>20</sup>

แผนภาพที่ 2.2



### 3.5 รูปแบบกระบวนการ (Process Model)

รูปแบบกระบวนการเสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนของกระบวนการ 5 กระบวนการด้วยกันคือ ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ขั้นตอนการเสนอแนะทางนโยบายต่างๆ ขั้นตอนเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ ขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ และขั้นประเมินผลนโยบาย<sup>21</sup>

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11. อ้างถึงใน Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, p. 23.

### 3.6 รูปแบบมีเหตุผล (Rational Model)

รูปแบบเหตุผลเสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นการพยายามกำหนดแนวทางเลือกนโยบายที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด (maximum social gain) นโยบายที่มีเหตุผลหมายถึงนโยบายที่ให้ผลตอบแทน (gains) ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่าค่าใช้จ่าย (cost) ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ต้องเสียไปเพื่อนโยบายนั้น<sup>22</sup>

### 3.7 รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (INCREMENTAL MODEL)

รูปแบบค่อยเป็นค่อยไปเสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดแนวนโยบายที่อาศัยนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์ และตามรูปแบบค่อยเป็นค่อยไปนี้ ผู้ตัดสินใจนโยบายจะพิจารณานโยบาย โครงการต่าง ๆ และรายจ่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันฐานในการกำหนดแนวนโยบายในปีต่อไป ผู้ตัดสินใจมีแนวโน้มจะส่งเสริมความต่อเนื่องของนโยบายในอดีต<sup>23</sup>

จากรูปแบบในการอธิบายหลักเกณฑ์การกำหนดนโยบายสาธารณะ 7 รูปแบบดังที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น หากจะพิจารณาถึงการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งของไทยไปยังตลาดช็อคกลาง แล้ว ผู้ศึกษามีความเห็นว่ารูปแบบ ควรจะเป็นรูปแบบที่ใช้ อธิบายหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายดังกล่าว ได้เหมาะสมกว่ารูปแบบอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะ สินค้าส่งออกเป็นสินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกสูงที่สุดในบรรดาสินค้าส่งออกทุกชนิด ซึ่งนำเงินรายได้จำนวนมากมาให้แก่ผู้ดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดสรรโควตาการส่งออกเป็นเรื่องของการกำหนดจำนวนและปริมาณสินค้าที่จะสามารถทำการส่งออกได้ จึงนับเป็นผลประโยชน์มหาศาลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นนโยบายการจัดสรรโควตาการส่งออกสินค้าสิ่งของไทย ไปยังตลาดช็อคกลางจึงเป็นความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายที่ต่างก็พยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลในการผลักดันให้นโยบายเป็นไป ตามแนวทางที่กลุ่มของตนปรารถนามากที่สุด ซึ่งกลุ่มสำคัญๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าส่งออก กลุ่มสมาคมสิ่งของต่างๆ ซึ่งมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น และได้มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้อง ปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีการจัดสรรโควตาสิ่งของของกระทรวงพาณิชย์ มาโดยตลอด โดยในปัจจุบันอุตสาหกรรมสิ่งของของไทย ได้มีการรวมตัวกันก่อตั้งเป็น

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15. อ้างถึงใน Thomas R. Rye, Understanding

สมาคมการค้าถึง 5 สมาคม ด้วยกันคือ สมาคมอุตสาหกรรมทอผ้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย สมาคมไหมไทย สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทย สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เส้นใยสังเคราะห์ และนอกจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวแล้วยังมีกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองต่างๆ ที่มีความต้องการที่จะเข้าไปมีอิทธิพลรวมทั้งพยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางในการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตา สิ่งขอให้ไปทำตามกลุ่มของตนเองต้องการเพื่อประโยชน์ในการเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนด้วย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงจะได้ทำการศึกษาการกำหนดนโยบายการจัดสรรโควตาส่งออกโดยอาศัยรูปแบบกลุ่มเป็นกรอบในการดำเนินการศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำเสนอแนวความคิดและทฤษฎีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการศึกษาและเพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจยิ่งขึ้น

### แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

#### 1. ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้น กลุ่มผลประโยชน์นับเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในทางการเมืองอย่างมาก แต่กลุ่มผลประโยชน์จะแตกต่างจากกลุ่มทางการเมืองอื่น เช่น พรรคการเมือง ในส่วนที่กลุ่มผลประโยชน์จะมีได้เข้าไปมีบทบาทโดยตรงในการเข้ามาใช้อำนาจรัฐ แต่กลุ่มผลประโยชน์จะใช้วิธีการบีบบังคับให้ปกครองหรือ กลุ่มผู้บริหารประเทศดำเนินการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่งในหลักการแล้วกลุ่มผลประโยชน์ จะมีหน้าที่หลักอยู่ 2 ประการคือ ใช้อิทธิพลบีบบังคับผู้บริหารประเทศ และรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน เช่น สมาคม องค์การ และกลุ่มต่างๆ<sup>24</sup> สำหรับความหมายของกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีความกำกวมทำให้จำกัดความไว้หลายท่านด้วยกัน ซึ่งต่างก็มีความหมายใกล้เคียงกัน จึงจะขอนำเสนอไว้พอสังเขป ดังนี้

1.1 Graham Wootton ได้อธิบายไว้เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ว่า กลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะเดียวกันกับปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ<sup>25</sup>

<sup>24</sup> วิทยา นาควศิโรกุลกิจ และ สรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 260.

<sup>25</sup> Graham Wootton, Interest-Groups, (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ., 1970), pp. 1-2.

1.2 Maurice Duverger ได้เขียนไว้ในหนังสือพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ว่า กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลุ่มที่ไม่ได้เข้าร่วมโดยตรงในการแสวงหาอำนาจ หรือในการใช้อำนาจ (อำนาจนี้คือ อำนาจรัฐ) แต่กลุ่มผลประโยชน์จะปฏิบัติการเพื่อมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐในระบอบการปกครองของกลุ่มแยกอยู่ต่างหาก<sup>26</sup>

1.3 Plano S. Greenberg ได้อธิบายไว้ว่ากลุ่มผลประโยชน์เป็นองค์การผลประโยชน์ของกลุ่มชน ซึ่งสมาชิกได้มีส่วนร่วมในทัศนะ มีเป้าหมายและกิจกรรมตามโครงการของกลุ่มในอันที่จะมีอิทธิพล ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์จะอยู่ที่ขนาดใหญ่เล็ก ความมั่งคั่งในทางการเงิน อำนาจต่อรอง รวมทั้งเป้าหมายที่แตกต่างกัน<sup>27</sup>

จากการให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ โดยนักวิชาการหลายท่านตามที่ได้นำเสนอข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าต่างก็ได้นิยามความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ใกล้เคียงกัน ซึ่งในทัศนะของผู้ศึกษาแล้วเห็นว่าหากจะพิจารณา ตามพฤติกรรมแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ก็คือ การรวมตัวกันของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเมื่อรวมกันอย่างมีระเบียบและจัดองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถสร้างฐานะอำนาจได้อย่างเข้มแข็งแล้ว ก็จะสามารถสร้างพลังหรืออิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐและผลักดันให้นโยบายของรัฐ เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มหรือสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน นั้นเอง

## 2. ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

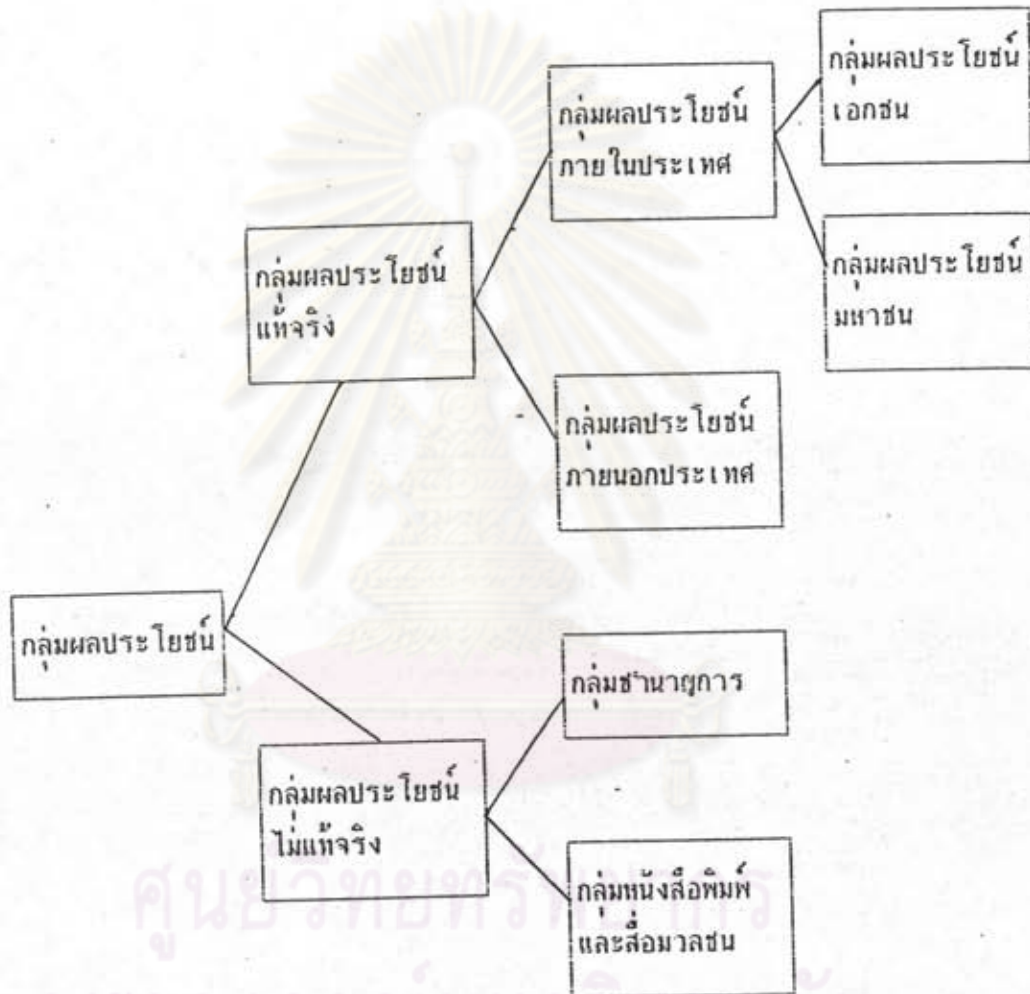
กลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีอิทธิพลหรือมีบทบาท ในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นมีมากมายหลายประเภทและต่างก็มีลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งการศึกษาถึงประเภทของกลุ่มผลประโยชน์จะช่วยให้สามารถพิจารณาว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐได้กว้างขวางมากน้อยเพียงใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้อย่างยิ่ง และจากการศึกษาการจัดแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์ของนักวิชาการหลายท่านแล้ว เพื่อให้ง่ายต่อการเข้าใจจึงได้สรุปและจำแนกประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ดังแผนภาพต่อไปนี้

<sup>26</sup>Maurico Duverger, Party Politics and Pressure Groups, (New York : Thomas Y. Crowell Company, Inc., 1972), pp. 101-102.

<sup>27</sup>Plano s. Greenberg, Political Science Dictionary , (Illinois : The Dryden Press, 1973), p. 302.

แผนภาพที่ 2.3

แผนภาพแสดงการจัดแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์



ศูนย์วิจัยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยสามารถอธิบายลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

## 2.1 กลุ่มผลประโยชน์แท้จริง

กลุ่มผลประโยชน์แท้จริงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ก่อตั้งขึ้นมา และจัดองค์การของกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะกลุ่มนั้นมีขนาดใหญ่หรือเล็ก กลุ่มผลประโยชน์แท้จริงจะมีอำนาจ มีพลังบีบบังคับในทางการเมืองเหนือผู้มีอำนาจ ตัดสินใจในนโยบายของรัฐ<sup>28</sup> ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์แท้จริงนั้นสามารถจำแนกตาม แหล่งกำเนิดของกลุ่มได้ เป็น 2 ประเภท คือ กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ และ กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกประเทศ

### 2.1.1 กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ แบ่งเป็น

ก. กลุ่มผลประโยชน์เอกชน (Private Groups) เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากฝ่ายเอกชนไม่ได้เกิดจากฝ่ายบ้านเมือง เช่น กลุ่มอาชีพเดียวกัน ได้แก่ สหภาพกรรมกร สมาคม สมาคมการค้า กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะทำการต่อสู้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ กำหนดนโยบายของรัฐด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ข. กลุ่มผลประโยชน์มหาชน. (Public Groups) เป็นที่ยอมรับกันว่าในบางครั้งนั้นหน่วยงานของรัฐและองค์การสาธารณะ มีวิธีปฏิบัติกิจกรรมคล้ายกับวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยการบีบบังคับหรือใช้อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ กลุ่มผลประโยชน์มหาชนนั้นแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. เป็นลักษณะที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามแบบวิธีของกลุ่มผลักดัน ในการป้องกันผลประโยชน์ของหน่วยงานนั้น โดยที่มีการแสดงความพยายามให้เห็นว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มคือผลประโยชน์ของสาธารณะ

2. เป็นลักษณะที่กลุ่มข้าราชการก่อตั้งเป็นกลุ่มขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่ซ่อนเร้นไม่แจ้งชัด ซึ่งกลุ่มต่างๆ นี้จะหาทางช่วยเหลือคนในกลุ่มของตน เพื่อให้ได้รับตำแหน่งบังคับบัญชา ที่สำคัญในหน่วยงานนั้น และเน้นความสำคัญของส่วนรวม แต่ผลประโยชน์ของสมาชิกของกลุ่มจะต้องมาก่อน

<sup>28</sup>Maurice Duverger, Party Politics and Pressure Groups, p. 104-125.

### 2.1.2 กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกประเทศ

เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มาจากภายนอกประเทศซึ่งเป็นไปได้ทั้งกลุ่มเอกชนและกลุ่มมหาชน เป็นกลุ่มที่ปฏิบัติการข้ามพรมแดนเพื่อเข้ามาแทรกแซงในการกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ของอีกรัฐหนึ่ง และพยายามบีบบังคับให้ปฏิบัติตามข้อเสนอของกลุ่มตน เช่น การที่สหพันธ์แรงงานอังกฤษเคยช่วยเหลือสหพันธ์กรรมกรของอิตาลีนัดหยุดงาน หรือ องค์การมหาชนระหว่างประเทศ (International Public Organization) เช่น คณะกรรมการการค้าร่วมยุโรปประชาคมก่าหินและเหล็กกล้ายุโรปเข้าไปมีอิทธิพลบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามข้อเสนอขององค์การ เป็นต้น

### 2.2 กลุ่มผลประโยชน์ไม่แท้จริง

กลุ่มผลประโยชน์ไม่แท้จริงหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า กลุ่มนอกแบบ เป็นองค์การที่มิมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมือง แต่ไม่ได้ตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามแบบที่ได้กล่าวข้างต้น แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า กลุ่มผลประโยชน์นอกแบบนี้เป็นกลุ่มที่มีการรวมตัวกันจากบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีจุดประสงค์ที่จะบีบบังคับทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง แต่กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่น กลุ่มผลประโยชน์ไม่แท้จริงแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มชานาญการ และ กลุ่มหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน

2.2.1 กลุ่มชานาญการ เป็นกลุ่มผู้ชานาญการเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องที่แม้ว่าบทบาทของกลุ่มจะสามารถบีบบังคับ หรือมีอิทธิพลทางการเมือง แต่กลุ่มนั้นก็หาได้เป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามความหมายที่แท้จริงไม่ กลุ่มเหล่านี้ควรเรียกว่า องค์การหนังสือพิมพ์ หรือเป็นกลุ่มที่มิมีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น นักวิชาการเฉพาะเรื่อง กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น

### 2.2.2 กลุ่มหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน

ในสภาพสังคมปัจจุบัน ความเจริญในด้านวิชาการ ศิลปวิทยาการสมัยใหม่ได้เปลี่ยนแปลงสภาพของสังคมผิดไปจากสมัยก่อน หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ได้เจริญขึ้นทั้งทางคุณภาพและปริมาณ เป็นเครื่องมือติดต่อสื่อสารที่สำคัญยิ่งและขาดไม่ได้ ดังนั้นในบางกรณีก็ยอมรับกันว่า สื่อมวลชนดังกล่าวมานี้เป็นองค์การที่มิมีความสามารถบีบบังคับเหมือนกับกลุ่มผลประโยชน์ได้เหมือนกัน ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์เป็นองค์การทางเทคนิค ซึ่งมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมือง ฉะนั้น จึงต้องมองสื่อสารมวลชนนี้ใน 2 ฐานะ คือ ฐานะเป็นนายธุรกิจการค้า และฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น



ก. ฐานะหน่วยธุรกิจการค้า สื่อสารมวลชนประเภทนี้คือ หนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ บางฉบับ บางสถานี ไม่มีลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์เลย เป็นลักษณะของหน่วยธุรกิจการค้า เพื่อขายหรือให้ บริการแก่ผู้สนใจหรือองค์การที่สนใจ เป็นหนังสือพิมพ์หรือวิทยุของบริษัทรายการค้า หัดงขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในเรื่องการค้าขาย เป็นสำคัญ

ข. ฐานะกลุ่มผลประโยชน์ หมายความว่า วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ประเภทนี้จะมีจุดมุ่งหมายที่จะบีบบังคับในทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญ ต้องการที่จะ มีบทบาทต่อรัฐบาล ต่อการเมือง ส่วนการแสวงหากำไรเป็นจุดมุ่งหมายรองลงมาของกลุ่ม หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ดังนั้น สื่อมวลชนประเภทนี้จึงเข้าลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ อิทธิพล แบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม ในการแสดงออกทางการเมือง เช่น หนังสือพิมพ์ของสหพันธ์ต่าง ๆ จึงมีลักษณะเป็นการโฆษณา ชานเชื้อ พุดแต่ความดีของตน ของกลุ่มตน ถือเป็นกระบอกเสียง เป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่าง สมาชิกในกลุ่ม

2. หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการ สร้างอิทธิพลต่อสาธารณะ ไม่ใช่สร้างอิทธิพลในกลุ่มของตนโดยเฉพาะ ในบางครั้งหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนบางฉบับ บางแห่ง ก็ปกปิด ไม่แสดงตัวออกมาว่าสังกัดอยู่กับกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหนึ่งกลุ่มใด แต่จะแสดงตัวว่าเป็นองค์การอิสระ ไม่ขึ้นกับใคร

3. หนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนที่ก่อตั้งขึ้นโดยสถาบันอิสระ จุดประสงค์ใหญ่ คือ การแสวงหาหลักการเพื่อความเป็นธรรมให้แก่ฝ่ายประชาชนและฝ่าย รัฐบาล วางตัวเป็นกลางอย่างแท้จริง ซึ่งหนังสือพิมพ์และสื่อสารมวลชนประเภทนี้จะต้อง พยายามรักษาฐานะความเป็นกลาง โดยการเป็นอิสระจากหน่วยธุรกิจต่าง ๆ คือ สามารถ เลี้ยงตัวเองได้ เช่น หนังสือพิมพ์ Le Monde ที่ออกในฝรั่งเศส เป็นหนังสือพิมพ์ที่มียอด จำหน่ายสูงฉบับหนึ่ง ประกอบด้วยบทความที่เป็นกลาง ไม่เฉพาะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มีโอกาสแสดงทัศนะในหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ส่วนข่าวสารก็เสนออย่าง เป็นกลาง

### 3. กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย

การกำเนิดกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไทยนั้น จากหลักฐานทาง ประวัติศาสตร์พบว่า เพิ่งจะเริ่มต้นในช่วงปลายสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่เคยปรากฏว่ามีการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ในรูปของสมาคม แต่อย่างใด และการจัดตั้งนั้นก็เป็นการริเริ่มจากพวกชาวจีน ที่พยายามจัดตั้งกลุ่มในรูปสมาคม "สโมสร การค้า" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อห้แก่ผลประโยชน์ของพวกตน และเพื่อดำเนินการ

เกี่ยวกับการเมือง โดยได้ใช้อิทธิพลบังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามข้อเรียกร้องหลายประการ จนทำให้รัฐบาลสมัยนั้นรู้สึกว่าคุณคุกคาม โดยกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น<sup>29</sup> และจากการริเริ่มจัดตั้งกลุ่มโดยพวกชาวจีนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะเมื่อเศรษฐกิจของประเทศได้มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในภาคเกษตรกรรม และ นอกภาคเกษตรกรรม ประกอบกับ ในระยะหลัง นี้ระบบการเมืองของไทยมีลักษณะเปิดมากขึ้นทำให้กลุ่มธุรกิจ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีลักษณะผูกขาด ในด้านการเงิน การค้า และอุตสาหกรรมซึ่งตกอยู่ในมือของกลุ่มและตระกูลพ่อค้านักธุรกิจไม่ก็กลุ่มตระกูล ได้กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่ และยังได้ขยายการครอบงำไปสู่เศรษฐกิจภาคเกษตรกรรมรวมทั้งยังมีอิทธิพลสูงในด้านสังคมและการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อมด้วย<sup>30</sup> นอกจากนี้แล้วกลุ่มนักธุรกิจดังกล่าวยังได้รวมตัวกันในรูปของสมาคมต่างๆ มากมายทั้งนี้เพราะแม้ว่าพ่อค้าหรือนักธุรกิจคนใดจะมีอิทธิพล "เข้าถึง" ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายก็ตามแต่ พ่อค้าหรือนักธุรกิจดังกล่าว ก็ยังนิยมเข้าอยู่ในสมาคมการค้าเพื่อส่งเสริมฐานะของตนเองในสังคมและวงการ เพื่อให้พร้อมอาชีพคนอื่นๆ เห็นว่าตนให้ความร่วมมือ และนอกจากนั้นการเข้าร่วมสมาคม ยังทำให้พ่อค้านักธุรกิจ มีเครื่องมือทางสถาบัน ที่จะให้สัมพันธ์แก่สื่อมวลชน และเจรจากับรัฐบาลในฐานะตัวแทนของกลุ่มพ่อค้าอีกด้วย

การขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์นอกจากความตื่นตัวในภาคเอกชน เช่น พ่อค้า นักธุรกิจ ดังได้กล่าวแล้ว ปัจจัยสำคัญที่มีส่วนส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวก็คือ นโยบายของรัฐที่พยายามให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น จนปัจจุบันถึงขั้นสูงสุดของความร่วมมือกัน นั่นคือ การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาล-เอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทย มีสถาบันธุรกิจเอกชนที่สำคัญ 3 สถาบัน คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย เป็นตัวแทนหลัก เพื่อการพัฒนาประเทศส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐจะได้ส่งเสริมกลุ่มธุรกิจและสมาคมเข้ามามีบทบาทในการปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีการบริหารของแนวราชการที่เกี่ยวข้องกับการค้าเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แล้ว รัฐก็ยังได้อาศัยสมาคม ควบคุมการดำเนินการค้าของสมาชิกสมาคมไปด้วยเช่นกัน

<sup>29</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะและกระบวนการเมือง." ในนโยบายของรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร, กลอน ธนาพงศธร, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 283-284.

<sup>30</sup>รายละเอียดดังกล่าวสรุปได้จาก เกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).

สำหรับในการนี้ของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาผลงานเขียนของนักวิชาการ เช่น มนตรี เจนวิทย์การ, กลุณ ธนาพงศธร, เกริกเกียรติ ทิพนันเสวีธรรม หลายท่าน สามารถสรุปลักษณะและการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ได้ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยที่เข้ามามีบทบาท หรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ก็ยังมีความไม่เท่าเทียมกันในการเข้ามามีบทบาทโดยอำนาจการต่อรองส่วนใหญ่ยังอยู่ในมือของกลุ่มธุรกิจผูกขาดหรือกลุ่มในเมืองหลวง ในขณะที่กลุ่มชาวไร่-ชาวนา และลูกจ้างกิจการเอกชน ยังไม่มีโอกาสในการเข้าถึงผู้บริหารได้ เช่นกลุ่มพ่อค้า-นักธุรกิจ

2. การเกิดและการดำรงอยู่ของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย นั้น ต้องขึ้นอยู่กับเจตนาของรัฐที่จะให้เป็นไป กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีโอกาสท้าทายอำนาจของรัฐโดยตรง เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ที่กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่มักจะถูกระบุไว้ว่าห้ามยุ่งเกี่ยวทางการเมือง ดังนั้นการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์จึงมักจะต้องถูกตีความอยู่เสมอ ซึ่งการตีความดังกล่าวก็ขึ้นอยู่กับเจตนาของรัฐ และความต้องการของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นหลักด้วย

3. การเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่แล้วมักจะมีลักษณะ ไม่แสดงความขัดแย้งอย่างเปิดเผยกับนายราชการ แต่มักจะนิยมการติดต่อตามปกติกับนายราชการมากกว่าที่จะดำเนินการเคลื่อนไหวอย่างเปิดเผย

4. การเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐในระดับต่างๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการติดต่อกับนายราชการที่เกี่ยวข้อง และเป็นหน่วยที่กลุ่มเชื่อว่าสามารถทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะจะติดต่อกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่จะบันดาลให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มเป็นผลสำเร็จได้

5. ลักษณะการใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่ายังไม่เด่นชัดและหนักแน่นเหมือนกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา โดยลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมหรือการใช้อิทธิพลจะเป็นไปในลักษณะเข้าร่วมแบบ "ปรึกษาหารือ" มากกว่าที่จะต่อรองกับรัฐ ซึ่งการปรึกษาหารือนั้นรัฐอาจรับฟังหรือไม่ก็ได้

## สรุป

บทที่ 2 นี้ได้กล่าวถึงทฤษฎี และแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษาโดยแยกเป็นหัวข้อใหญ่ๆ 2 หัวข้อ ได้แก่

(1) แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นการชี้ให้เห็นถึงความหมาย และประเภทของนโยบายสาธารณะ รวมทั้งรูปแบบของการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจลักษณะของนโยบายที่ทำการศึกษาค้นคว้าได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อให้สามารถมองเห็นภาพรวม ระดับ และกรอบแนวความคิดที่ใช้ในการมองนโยบายที่ทำการศึกษา

(2) แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ เป็นการศึกษาถึงรูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย และประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้กำหนดกรอบการมองนโยบายที่ทำการศึกษารูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นการศึกษานโยบาย และทฤษฎีของกลุ่มผลประโยชน์จะสามารถนำไปใช้ในการพิจารณาประเด็นต่างๆ ของนโยบายที่ทำการศึกษาในครั้งนี้ได้ละเอียดยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจสภาพของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยได้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในครั้งนี้

สำหรับบทต่อไป จะเป็นการนำเสนอระเบียบวิธีการวิจัย ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดของการเก็บและรวบรวมข้อมูล ประชากรที่ทำการศึกษา การทดสอบเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา การสร้างแบบสัมภาษณ์ ซึ่งจะนำตัวแปรองค์ประกอบและตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรอบในการสร้างแบบสัมภาษณ์ และประการสุดท้ายจะกล่าวถึงการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย