

บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิด

ในสังคมสมัยใหม่ที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างอำนาจในสังคมอย่างหลากหลายหรือที่เรียกว่าสังคมพหุนิยมนั้น ล้วนประกอบไปด้วยกลุ่มพลังกดดันและกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมาก ที่ต่างทำหน้าที่เป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม โดยกลุ่มผลประโยชน์จะใช้อำนาจและอิทธิพลของตนต่อรอกับรัฐ เพราะรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจควบคุมชีวิตของคนทั้งหมดในสังคม¹ และเป็นกรรมการที่คอยกำหนดกติกาการแข่งขันระหว่างกลุ่มอย่างเสมอหน้ากันเพื่อให้โครงสร้างอำนาจทั้งในทางสังคมและเศรษฐกิจกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเกิดความสัมพันธ์ที่สมดุลกัน ตลอดจนทำให้เกิดวิถีแห่งการพัฒนาความสัมพันธ์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ไม่ใช่กรอบจำกัดที่อยู่ภายใต้การชี้นำ การจำกัด ควบคุมและกำกับจากรัฐโดยตรง²

ในการนี้กลุ่มพลังกดดันและกลุ่มผลประโยชน์จึงมีขึ้นและผันหน้าที่เป็นอีกฝ่ายหนึ่งที่ทำหน้าที่ทั้งเชื่อมระหว่างสถาบันประชาชนกับสถาบันของรัฐบาลและเป็นตัวประสานกับพรรคการเมืองและสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ในสังคมให้หันหน้ามาเผชิญกำลังกันมากยิ่งขึ้น

เพื่อให้การฉีกกำลังมีความชัดเจนและมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องใช้แนวคิดอื่นร่วมด้วยในประเด็นที่สำคัญ 3 ประการด้วยกันคือ

1 แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ (coalitioning of interest groups) ที่จะศึกษาตั้งแต่การเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนต่าง ๆ ในสังคม การแสวงหาช่องทางที่จะมีอิทธิพลเหนือกลุ่มองค์กรหรือข้อเสนอทางนโยบายอื่นใด โดยใช้การรวมตัวกันเพื่อฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งถือว่าเป็นกลยุทธ์ที่เป็นจุดเด่นที่ได้เปรียบเหนือฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้ยังเป็นกระบอกเสียงในการเรียกร้องผลประโยชน์และระดมทรัพยากร (resource mobilize) ของกลุ่มตน ตลอดจนก่อให้เกิดการผลักดันที่ทำให้ขยายวงกว้างกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (political interest groups)

2 แนวคิดเรื่องอำนาจ (power) จะช่วยในการอธิบายและตอบคำถามว่า การฉีกกำลังร่วมกันของกลุ่มผลประโยชน์จะมีประโยชน์ในการต่อรอกับรัฐบาล หรือสามารถที่จะครอบงำการ

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 134.

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย? เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 11 ณ หอศิลป์วัฒนธรรม(หอประชุมเล็ก), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 15-16 ก.พ. 2531.

ดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลได้มากนักน้อยเพียงใด ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องมีวิธีการคลายความขัดแย้งของกลุ่มพลังต่าง ๆ ลง แต่ในการนี้รัฐบาลจะเลือกใช้วิธีใดที่ต่อต้านหรือเสริมแรงร่วมกับกลุ่มผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการกำกับ ควบคุม ผูกขาดหรือการใช้การตกลงต่อรอง การเป็นที่ปรึกษาและการปรับตัวเข้าหากันอย่างสันติ

3 แนวคิดเรื่องรัฐ (state) ที่ช่วยเสริมให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของรัฐให้เห็นมากยิ่งขึ้นว่ามีการเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาการเรียกร้องในนโยบายที่ต้องการหรือผลประโยชน์ของกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมให้เกิดขึ้นอย่างไร และเป็นการศึกษาให้เห็นถึงโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) ว่ากลุ่มพลังต่าง ๆ สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้ โดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองจากรัฐ

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดเรื่อง "กลุ่มผลประโยชน์และการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์" (interest groups and coalition of interest groups)

2.1.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับ "กลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง"

คำกล่าวที่ว่า "มนุษย์เป็นสัตว์สังคม" นั้นมาจากพื้นฐานธรรมชาติของปัจเจกชนที่ต้องการการอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นพวก เพื่อความอยู่รอดและความมั่นคงทางจิตใจ³ การรวมตัวกันนี้สะท้อนให้เห็นว่า การที่ปัจเจกชนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาอยู่รวมกันโดยมีอุดมคติทั้งความเชื่อ บรรทัดฐาน จุดมุ่งหมายเดียวกันหรือลักษณะบางอย่างร่วมกัน ตลอดจนมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยมีพลังทางสังคม (social force) ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่ม เพื่อให้เป็นเครื่องมือของการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทั้งในทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ⁴ ด้วยเหตุนี้ 'กลุ่ม' กับ 'ผลประโยชน์' จึงยากที่จะแยกออกจากกัน

การที่กลุ่มกับผลประโยชน์เป็นของคู่กันนั้น ย่อมก่อให้เกิดประเด็นความขัดแย้งและการแข่งขันกันเกิดขึ้น เนื่องจากมนุษย์โดยทั่วไปเมื่อเข้าไปร่วมกับกิจกรรมในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะพยายามปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน โดยใช้การต่อสู้แข่งขันระหว่างกัน เพื่อเปิดพื้นที่ให้กลุ่มของตนมีอิทธิพลในเรื่องต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น⁵ นอกจากนี้ ถ้าเมื่อใดก็ตามที่กลุ่มผลประโยชน์มี

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, สัตว์การเมือง, (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า ก.

⁴ Arthur F. Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressure, (Illinois: The Principia of Illinois, 1949), p. 7.

⁵ David B. Truman, The Governmental Process : Political Interest and Public Opinion, (New York: Alfred Knopf, 1955), p. 37.

การแสดงออกเรียกร้องซึ่งผลประโยชน์ต่อระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐ เพื่อให้กลุ่มมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะหรือการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม⁶ กลุ่มเหล่านี้จะผันสถานะเป็น "กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง" (political interest groups)

การผันสถานะของกลุ่มจนกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองนั้น Madison เชื่อว่ามีสาเหตุจากการกระจายทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่คนที่มีผลประโยชน์ขัดกันเช่น ผลประโยชน์ในที่ดิน อุตสาหกรรม การค้า การเงิน เป็นต้น จากผลของการจัดการทรัพย์สินที่ไม่เท่าเทียมกันดังกล่าว จึงทำให้มีการจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มตน ประกอบกับความแตกต่างในเรื่องความสามารถของมนุษย์ทั้งทางสติปัญญา สมรรถภาพ ความชำนาญ ความถนัดของมนุษย์ที่ไม่เท่าเทียมกันก็ล้วนเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้⁷

นอกจากความไม่เท่าเทียมกันและความแตกต่างระหว่างปัจเจกชนแล้ว หากพิจารณาตามทฤษฎีระบบการเมือง การที่รัฐทำหน้าที่แบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมโดยมีอำนาจที่บังคับใช้ได้ (Authoritative Allocation of Values for a Society) ก็เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่ทำให้ปัจเจกชนเสียเปรียบหรือถูกทำให้รู้สึกถึงความเสียเปรียบจนทำให้ต้องเข้าร่วมกลุ่มทางการเมือง สิ่งที่มีคุณค่านี้ Harold D. Laswell แบ่งไว้ 8 ประเภทด้วยกันคือ อำนาจ ความรู้ ความมั่งคั่ง ความผาสุก ในร่างกาย ความชำนาญ ความรัก ความชอบธรรมและความยุติธรรม และความเคารพนับถือ⁸ จึงสรุปได้ว่าสิ่งที่มีคุณค่านั้นเสมือนเป็นผลประโยชน์ของบุคคล ถ้าหากถูกแบ่งกันไปอย่างไม่เท่าเทียมกันหรือไม่เหมาะสมเท่าที่ควรจะเป็น ก็จะมีขบวนการและกลวิธีต่าง ๆ ที่บุคคลจะพึงปกป้องผลประโยชน์ของตน

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดมุมมองของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองแบ่งได้เป็น 3 ฐานะ ดังนี้ 1) กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ของระบบ มีหน้าที่ก่อตัวผลประโยชน์ และนำข้อเรียกร้องหรือความต้องการทั้งทางด้านสินค้าและบริการ กฎระเบียบ ข้อบังคับ การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือแม้กระทั่งการสื่อสารและสารสนเทศเข้าสู่ระบบ

⁶ David Easton, "A System Analysis of Political Life", quoted in Michael G. Roskin, Robert L. Cord, Jame A. Medeiros and Walter S. Jones, *Political Science: An Introduction*, 6th ed. with new supplement (New Jersey: Prentice-Hall International, 1997), p. 20.

⁷ Maitree Intusut, "Political Interest Group: The Study and Concept . . .", *Political Science Bulletin* 5, (November 1978): 78.

⁸ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiring*, (New Haven: Yale University Press, 1950), p 209.

การเมือง โดยมีรัฐบาลรับภาระในการดำเนินการ⁹ 2) กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะเป็นปัจจัยนำออก (output) ของระบบ ถ้ามองในมุมมองกลับจะพบว่าผลลัพธ์นโยบาย (outcome) ของรัฐได้สร้างหรือสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มต่าง ๆ ขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยรัฐ และในบางครั้งรัฐจะเป็นตัวกลั่นกรองกีดกันกลุ่มที่มีเป้าหมายไม่สอดคล้องกับรัฐบาลให้ค่อย ๆ จางหายจากระบบการเมือง ฉะนั้นกลุ่มทางการเมืองจึงขึ้นอยู่กับนโยบาย โครงสร้าง และผลผลิตของระบบการเมืองเอง¹⁰ 3) กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะตัวประสานการทำงานภายในกล่องดำ (black box) กลุ่มผลประโยชน์จะแสวงหาช่องทางในการสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นกับนักการเมือง หรือผู้ที่อยู่ในวงการการเมืองให้เป็นผู้เรียกร้องแทนตน ซึ่งอาจเรียกได้ว่า "withinput" หรือเป็น "ปัจจัยนำเข้าจากภายในระบบ" นั่นเอง¹¹

ฉะนั้น เมื่อกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลยินยอมปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนต้องการ กลุ่มจึงเป็นที่รวบรวมระดมสรรพกำลังต่าง ๆ เพื่อให้เกิดอำนาจแห่งการเรียกร้องต่อรอง จึงทำให้กลุ่มเป็นเสมือนตัวร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่ใช่ทุกกลุ่มทุกประเภทจะประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายสาธารณะให้เกิดขึ้นได้เสมอไป Thomas R. Dye พบว่า กลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มแต่ละประเภทมักใช้อิทธิพลของตนต่อประเภทของนโยบายที่แตกต่างประเภทกัน เช่น กลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจอันได้แก่ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มแรงงาน ต่างพยายามเคลื่อนไหวสร้างความกดดันที่จะทำให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์หรือความต้องการของกลุ่มตน¹² จากจุดนี้จึงทำให้เราต้องกลับมาเรียนรู้ว่าประเภทของกลุ่มผลประโยชน์มีอะไรบ้าง

2.1.2 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อาจมีวิธีการเรียกร้องผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน จึงมีการแบ่งประเภทได้หลายวิธี วิธีหนึ่งคือแบ่งตามประเด็นเรื่องราวนโยบายที่กลุ่มเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งแบ่งได้ 5 ประเภทได้แก่ ก) กลุ่มระหว่างประเทศ หรือที่ดำเนินการในพื้นที่นโยบายระหว่างประเทศ เช่น องค์การอนามัยโลกเพื่อการเลิกอาวุธนิวเคลียร์ องค์การนิรโทษกรรมสากล เป็นต้น ข) กลุ่มเพื่อ

⁹ Michael G. Roskin, Robert L. Cord, Jame A. Medeiros and Walter S. Jones, Political Science: An Introduction, Ibid, pp. 20-21.

¹⁰ Ibid, p. 22.

¹¹ Ibid, p. 23.

¹² Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, 10th ed. (New Jersey: Prentice Hall, 2002), p. 21.

สิ่งแวดล้อมหรืออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ค) กลุ่มสวัสดิการสังคม เกิดขึ้นเป็นตัวแทนของผู้รับความช่วยเหลือทางสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งมีนโยบายรัฐสวัสดิการ เช่น กลุ่มผู้รับบำนาญ กลุ่มคนไร้ที่อยู่อาศัย กลุ่มคนพิการทางกายและสมอง เป็นต้น ง) กลุ่มรณรงค์สิทธิพลเมือง ช่วยสนับสนุนให้มีการรับรองสิทธิในการรับรู้ข่าวสาร รณรงค์ให้เลิกกฎหมายความลับราชการ และให้มีกลไกให้ตำรวจท้องถิ่นรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และจ) กลุ่มสิทธิของสัตว์ มีการต่อต้านบริษัทที่ใช้สัตว์ในการทดลองผลิตภัณฑ์¹³

อีกวิธีหนึ่งคือแบ่งประเภทตามความเข้มข้นของการจัดตั้ง มีสองลักษณะคือ ลักษณะที่เป็นทางการ¹⁴ หรือมีการจัดตั้งและลักษณะที่ไม่เป็นทางการหรือลักษณะที่ไม่มีการจัดตั้ง ซึ่ง Gabriel Almond และ G. Bingham Powell แบ่งย่อยได้อีก 4 ประเภทได้แก่ ก) **กลุ่มผลประโยชน์ที่เคว้งคว้างไร้บรรทัดฐานมารวมตัวกันชั่วคราว** (anomic interest groups) กลุ่มประเภทนี้มารวมตัวกันเพราะมีสถานการณ์กดดันหรือผลักดันให้เกิดอารมณ์ร่วมมีการระดมความคับข้องใจและมีการปะทุขึ้นค่อนข้างกระทันหันตามอารมณ์ เช่น การจลาจล การลอบสังหาร ตลอดจนการเดินขบวนประท้วง ถึงแม้กลุ่มในลักษณะนี้จะไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรก็ตาม แต่ก็สามารถก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจจากคนกลุ่มหนึ่งไปสู่คนอีกกลุ่มหนึ่งได้ ข) **กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้จัดตั้งหรือไม่ได้อยู่ในรูปของสมาคม** (non-associational interest groups) กลุ่มประเภทนี้เกิดจากการมีความรู้สึก ร่วม มีความเชื่อมโยงทางจิตใจด้วยวัฒนธรรม กลุ่มประเภทนี้ได้แก่ กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มศาสนา เป็นต้น สังเกตได้ว่ากลุ่มในลักษณะนี้จะไม่มีขั้นตอนหรือการจัดตั้งที่แน่นอนและไม่มีความต่อเนื่องในการเรียกร้องผลประโยชน์ ค) **กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน** (institutional interest groups) กลุ่มนี้มีการจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ จนกลายเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการ มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองหรือให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ได้แก่ พรรคการเมือง กองทัพ ข้าราชการ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะอย่างอื่นไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการเรียกร้องผลประโยชน์เป็นหลัก ง) **กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ หรือมีการรวมตัวกันในรูปของสมาคม** (associational interest groups) เป็นกลุ่มที่มี

¹³ พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 201-202.

¹⁴ "ทางการ" ในที่นี้หมายถึงการมีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอน ไม่ได้หมายถึงที่เป็นทางราชการ

บทบาทเรียกร้องหรือแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนโดยเฉพาะได้แก่ สหภาพแรงงาน สมาคมธุรกิจ สมาคมชาติพันธ์ เป็นต้น¹⁵

การอธิบายของ Almond และ Powell ในแบบทฤษฎีพัฒนาการข้างต้น ชี้ให้เห็นถึงการเกิดการรวมกลุ่มที่เป็นทางการมากขึ้น อันเนื่องจากความสลับซับซ้อนของสังคมที่เปลี่ยนผ่านจากสังคมดั้งเดิมสู่การเป็นสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งจะทำให้เกิดการแบ่งงานกันทำ เกิดอาชีพเฉพาะทางต่าง ๆ มากมายซึ่งต่างก็มีผลประโยชน์เฉพาะของตน อีกทั้งรัฐเองก็ขยายบทบาทเข้าไปในสังคมมากกว่าเดิม จะเห็นได้จากการควบคุมระบบเศรษฐกิจหรือการจัดสวัสดิการ จึงทำให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อต้านการแทรกแซงจากรัฐหรือเพื่อผลักดันให้รัฐจัดสวัสดิการแก่กลุ่มตน¹⁶ สังเกตได้ว่าในสังคมที่พัฒนาแล้วจะมีกลุ่มที่เป็นทางการจำนวนมาก และกลุ่มนี้เองที่จะพยายามปิดกั้นไม่ให้กลุ่มอื่นใดเข้ามาแข่งขันหรือต่อรองผลประโยชน์ ปราบปรามการรบกวนทางสังคมเช่นนี้จะทำให้เกิดพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการขึ้น อย่างเช่น ในรูปแบบสมาคมต่าง ๆ กับการอ้างอิงกลุ่มสถาบันซึ่งเป็นที่ยอมรับของสังคมอย่างในระบบราชการและพรรคการเมืองที่เชื่อมโยงผูกพัน ซึ่งอาจทำให้เกิดการสอดประสานผลประโยชน์ระหว่างกันอย่างแนบแน่นได้¹⁷

2.1.3 การฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์

หลายครั้งที่การกระทำของกลุ่มผลประโยชน์ไม่ประสบความสำเร็จทั้งในการผลักดันนโยบายหรือแม้แต่สะท้อนผลประโยชน์ของตนออกมาได้เลย อันเนื่องจากความแตกต่างทางด้านโครงสร้างและประสิทธิภาพของกลุ่ม¹⁸ กลุ่มจึงจำเป็นต้องแสวงหาทางทำให้กลุ่มของตนเองกลายเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น โดยไม่ต้องการให้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงภายในกลุ่มตนกล่าวคือ กลุ่ม

¹⁵ G.A. Almond and G. Bingham Powell. "Comparative Politics : A Developmental Approach". อ้างใน พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 128-133.

¹⁶ พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. "interest groups," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 169-170.

¹⁷ พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., "interest group: กลุ่มผลประโยชน์," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 169.

¹⁸ David B Truman, The Governmental Process : Political Interest and Public Opinion, Ibid, p. 126-127.

จะสร้างกระบวนการเลือกสรรและสร้างเครือข่ายของกลุ่มตนให้ขยายวงกว้างและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น¹⁹

การผนึกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยพลิกฟื้นสถานการณ์ให้กลุ่มสามารถฝ่าฟันอุปสรรคต่อไปได้ด้วยการระดมพลังทางการเมืองร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร ทักษะความคิดเห็น ความเป็นผู้เชี่ยวชาญเจาะเจาะตอรอง²⁰ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นพลังในการเรียกร้อง ผลักดัน พิทักษ์ และรักษาผลประโยชน์ของตน เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งชิงจากกลุ่มอื่น

อนึ่งการผนึกกำลัง (coalition) ในทางรัฐศาสตร์หมายถึง ชุดผสมของหน่วยการเมืองที่ตามปกติแข่งขันกันโดยชุดผสมนี้จะเกิดขึ้นในสภาพการณ์ที่ต้องปกป้องตนเองจากศัตรูหรือเป็นการเดินไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งมีน้ำหนักมากกว่าความแตกต่างหรือความขัดแย้งที่อาจมีขึ้นระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่เข้ามาผสมกัน²¹

ม.ร.ว. พุทธิสาดน ชุมพลได้ยกตัวอย่างการผสมบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นหน่วย เป็นชุดผสมที่มักเกิดขึ้นในรัฐสภาว่า เมื่อใดก็ตามที่ไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งใด ที่มีเสียงข้างมากในสภา เมื่อนั้นพรรคสองพรรคหรือจำนวนมากกว่านั้น อาจตกลงกันได้ในแนวนโยบาย ซึ่งไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากนโยบายที่แต่ละพรรคมีอยู่แล้วมากนัก และจึงมาตั้งรัฐบาลผสม (coalition government) ร่วมกัน²² นอกจากนี้ยังมีงานศึกษารัฐบาลผสมในกรณีของไทยของพรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว พบว่ารัฐบาลจะพยายามรวบรวมพรรคเล็กพรรคน้อยต่าง ๆ ให้อยู่ฝ่ายเดียวกับรัฐบาลให้มากที่สุด เพราะต้องการการครอบครองเสียงข้างมากและป้องกันความแตกแยกกันเป็นกลุ่มๆ ซึ่งจะเป็นเหตุให้รัฐบาลผสมไม่ยั่งยืน แต่ถ้ามีการให้ความสำคัญกับการแบ่งเฉลี่ยอรรถประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะตำแหน่งทางการเมืองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะเอื้ออำนวยให้รัฐบาลผสมนั้นมีความยั่งยืน²³ ดังนั้นอำนาจและ

¹⁹ David Robertson, "coalition," in *The Routledge Dictionary of Politics*, 3th edition, (New York: Routledge, 2004), p. 79.

²⁰ William Safire, "Coalition," in *The New Language of Politics*, (New York: Collier books, 1972), p.115.

²¹ พุทธิสาดน ชุมพล, ม.ร.ว. "coalition." ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*, สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 55.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-57.

²³ พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *รัฐบาลผสม*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิถึไทย สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2544), หน้า 14.

ความยั่งยืนของรัฐบาลผสมก็คือ การทำให้รัฐบาลผสมกลายเป็นพรรคใหญ่พรรคเดียวโดยพยายามผสมให้น้อยพรรคที่สุดที่จะครองเสียงข้างมากได้ (minimum winning coalition)

โดยเหตุนี้ การรับรู้เรื่องการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลจาก "แรงจูงใจในผลประโยชน์" ซึ่ง Salisbury²⁴ แบ่งไว้ 3 ประเภทด้วยกันคือ ก) ผลประโยชน์หรือแรงจูงใจทางด้านวัตถุ (material) ได้แก่ เงิน งาน ภาษี สวัสดิการ ข) ผลประโยชน์ทางด้านอารมณ์ความรู้สึก (solidarity) ได้แก่ การสังสรรค์ การมีเพื่อนจากการเข้ากลุ่ม การเรียนรู้ทางสังคม การเกิดมิตรภาพภายในกลุ่ม ตลอดจนการได้รับความคุ้มครอง ค) ผลประโยชน์ด้านเป้าหมาย (purpose) คือการผูกพันโดยการมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน

เพื่อความสมบูรณ์ของการศึกษาเรื่องการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ จึงควรสร้างความเข้าใจร่วมกันตั้งแต่ความหมายของการฉีกกำลัง สาเหตุของการฉีกกำลังร่วมกันมากกว่าการฝ่าฝืนด้วยตนเอง ช่วงเวลาที่แต่ละกลุ่มเลือกที่จะฉีกกำลัง ตลอดจนการใช้การฉีกกำลังเพื่อให้สามารถผลักดันนโยบายให้ประสบความสำเร็จว่าต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยใดบ้าง

2.1.4 ความหมายการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์

Hojnacki ได้ให้ความหมายของการฉีกกำลัง (coalition) ว่า เป็นการตกลงกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ตั้งแต่สองกลุ่มขึ้นไปเพื่อกำหนดนโยบายร่วมกัน²⁵ นับเป็นวิธีการลดต้นทุนให้ต่ำลง เพื่อให้กลุ่มผลประโยชน์ชายขอบได้ฉีกกำลังร่วมกันและสร้างฐานอำนาจให้มั่นคงยิ่งขึ้น²⁶

Gamson กล่าวว่า การฉีกกำลังเป็นเพียงกลุ่มชั่วคราว ที่เกิดขึ้นเพื่อต้องการแสวงหาพันธมิตรร่วมกันท่ามกลางวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เป็นการหาทางออกในการเรียกร้องผลประโยชน์ ที่เชื่อมโยงตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ให้หันหน้ามาเจรจาต่อรองและสร้างองค์กรให้ใหญ่ขึ้น²⁷ ซึ่งจะเห็นว่าการรวมตัวเป็นพันธมิตรร่วมกันของเขานั้นจะเกิดขึ้นและมีการตกลงร่วมกลุ่มกันในประเด็นเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เฉพาะเจาะจงลงไป ไม่ใช่เป็นการรวมตัวกันในทุกประเด็นเรื่องราว

²⁴ Robert Salisbury, quoted in Graham Wilson. *Interest Groups*, (Oxford : Basil Blackwell, 1990), p. 18.

²⁵ Hojnacki, Maria. "Interest Groups' Decisions to Join Alliance or Work Alone," *American Journal Political Science*, 41,1 (January 1997): p.84.

²⁶ Whitford, Andrew B., "The Structures of Interest Coalitions: Evidence from Environmental Litigation" *Business and Politics* 5(2003): abstract.

²⁷ Gamson, William A., quoted in Gupta, Devashree. "Coalition in Theory and Practice: A Critical Review of Existing Research," Paper presented at the Seminar on Modern European Politics (S.Tarrow), Government Department, Cornell University, April 30, 2003., p. 9.

ส่วน Laver และ Schofield ได้ให้ความหมายว่า การฉีกกำลังเป็นกลุ่มพลังอย่างหนึ่ง ประกอบด้วยผลประโยชน์หรือค่าตอบแทน ค่าใช้จ่ายของกลุ่มและการดำเนินงานร่วมกัน ตลอดจนข้อจำกัดของกลุ่ม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนสะท้อนการทำให้เกิดการแสวงหาพันธมิตรร่วมทำกิจกรรมทางการเมืองร่วมกัน²⁸

ขณะที่ Gupta มองว่าการฉีกกำลังเป็นการสร้างโอกาสแห่งความร่วมมือให้เกิดขึ้น ทำให้เกิดการติดต่อระหว่างกันของทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มที่มีอุดมการณ์เดียวกันและเป้าหมายในผลประโยชน์ร่วมกันได้หันหน้าร่วมมือกัน มีการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกัน เพื่อให้การผลักดันนโยบายของกลุ่มประสบความสำเร็จ และเมื่อกลุ่มดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมายก็ ต้องมีการแจกจ่ายผลประโยชน์ตามที่ตกลงกันได้ด้วย²⁹

จากความหมายหรือคำนิยามที่กล่าวข้างต้นพบว่า การอธิบายการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ได้อาศัยการวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา-จิตวิทยาผสมผสานกับทฤษฎีเกม (game theory) ที่ว่า ผลของการได้มาซึ่งความสำเร็จหรือนโยบายนั้นก็คือ การตัดสินใจเลือกที่สมเหตุสมผล โดยที่เป็นการรวมตัวกันของสองฝ่าย (เป็นอย่างน้อย) เพื่อแข่งขันต่อต้านอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งวัตถุประสงค์สำคัญของการเล่นเกมก็คือ การพยายามลดความสูญเสียหรือขาดทุนให้น้อยที่สุดและในทางตรงกันข้ามก็ต้องพยายามเพิ่มผลประโยชน์ให้ได้มากที่สุดเช่นกัน สถานการณ์เช่นนี้จึงถูกเรียกว่าสถานการณ์ที่มีแรงจูงใจแบบผสม (mixed-motive situation)

ในการนี้จึงสรุปความการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ได้ว่า สามารถแบ่งได้เป็น 6 ลักษณะดังนี้คือ ก) เป็นวิธีการที่กลุ่มใช้ตกลงเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ร่วมกัน ข) เป็นการรวมกลุ่มเพื่อใช้ทรัพยากรที่มีร่วมกัน รวมถึงการใช้การติดต่อสื่อสารให้เกิดประสิทธิผล บรรลุตามเป้าหมายและวิธีการที่วางเอาไว้ ค) เป็นการทำให้เกิดสถานการณ์ที่รวมเอาทั้งความขัดแย้งและการประสานงานเข้าไว้ด้วยกัน ง) เป็นการทำให้เกิดการถ่ายเทความสัมพันธ์เชิงอำนาจ จากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง จ) เป็นการใช้อำนาจที่ครอบครองอยู่ผลักดันให้เกิดผลสำเร็จหรือ

²⁸Laver and Schofield, quoted in Marie Hojnacki, "Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone," *American Journal of Political Science* [Online]. Available from: <http://www.jstor.org/view/0092585/di975214/97p0256z/5?searchUrl=http%3a//www.jst...>

การนิยาม "การประสบความสำเร็จ" ในที่นี้ หมายถึง การผลักดันนโยบายให้ส่งผลเป็นรูปธรรม การสร้างให้ประเด็นเรื่องราวต่างๆ กลายเป็นประเด็นทางการเมือง เป็นสื่อกลางหรือตัวแทนการได้รับข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการพัฒนาความสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นๆ ซึ่งการให้ความหมายนั้นมาจากการรับรู้ที่แตกต่างกันและความคาดหวังของกลุ่มต่างๆ ที่ล้วนแต่แตกต่างกันออกไป

²⁹Gupta, Devashree. "Coalition in Theory and Practice: A Critical Review of Existing Research," p.5.

เกิดประเด็นนโยบายสาธารณะขึ้น ฉ) และเมื่อบรรลุตามเป้าประสงค์แล้วต้องมีการจัดสรรผลประโยชน์ตามที่ตกลงไว้

2.1.5 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์

การอธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์นี้จะอาศัยตัวแบบของ Hojnacki ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อวิเคราะห์การตัดสินใจของกลุ่มผลประโยชน์ ในการเลือกระหว่างการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรในการผลักดันประเด็นนโยบายหนึ่งใดหรือเลือกที่จะผลักดันนโยบายนั้นตามลำพัง Hojnacki เชื่อว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันเป็นพันธมิตร มี 3 กลุ่มปัจจัยคือ ก) บริบทของประเด็นทางนโยบาย (the context of the policy issue) ข) ความรู้เกี่ยวกับศักยภาพของพันธมิตรในองค์กร (organizations' knowledge of their potential allies) และ ค) ลักษณะเฉพาะเชิงสถาบันของกลุ่ม (particular institutional feature of the group) เช่น เป็นกลุ่มที่ห่วงผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมหรือที่มุ่งผลประโยชน์ที่เป็นนามธรรม

ในการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ Hojnacki ได้แบ่งเป็นสองทัศนะคือ (1) ทัศนะดั้งเดิมเกี่ยวกับกิจกรรมการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ (a traditional view of coalition activity among organized interests) ซึ่งเน้นว่ากลุ่มมีแนวโน้มจะไม่ฉีกกำลังกันเพราะกลุ่มต้องการความเป็นอิสระ (autonomy) ไม่อยู่ภายใต้การกำกับ ชักจูงจากฝ่ายใด เพื่อสนองความต้องการของสมาชิกภายในกลุ่มของตน และเพื่อที่จะให้ทรัพยากรที่ตนมีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะนำทรัพยากรนั้นไปร่วมกับกลุ่มอื่น ซึ่งความต้องการความเป็นอิสระของกลุ่มจะเป็นตัวสะท้อนความเชื่อในเรื่องการมีเสถียรภาพของกลุ่มในการปกป้อง รักษาทรัพยากรและผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองไว้ กล่าวคือ การทำให้กลุ่มและสมาชิกภายในกลุ่มได้รับรู้ถึงแรงจูงใจทางด้านอุดมการณ์และความเชื่อในผลประโยชน์หรือผลได้เดียวกันนั้น จะมีส่วนช่วยเพิ่มและปกป้องรักษาความต้องการความเป็นอิสระของกลุ่มให้เหนียวแน่นมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดอัตลักษณ์เฉพาะของกลุ่มขึ้น และกลายเป็นกลุ่มที่มีศักยภาพโดดเด่นจนถึงขั้นที่สามารถดำเนินกระบวนการเรียกร้องผลประโยชน์ด้วยตนเองได้ ด้วยเหตุนี้กลุ่มจึงมีแนวโน้มที่จะพยายามสร้างประเด็นนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนโดยเฉพาะ (issue niches) ตามลำพังมากกว่าการแสวงหาพันธมิตรร่วม

ถึงแม้ว่าทัศนะดั้งเดิมนี้อาจจะยึดมั่นที่จะดำเนินการผลักดันหรือเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองตามลำพัง แต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธว่าอาจมีการหาพันธมิตรร่วม หากจำเป็นต้องมีกลุ่มอื่นเข้าร่วมเป็นผู้กระทำการด้วย โดยหากกลุ่มที่มีเอกลักษณ์ใกล้เคียงกับกลุ่มของตนเป็นพื้นฐานในการรวมตัว เพื่อทำให้เกิดกลุ่มที่ใหญ่ขึ้นและทำให้การดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มกลายเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้เกิดนโยบายแห่งรัฐขึ้น

(2) ทิศนะทางเลือกเกี่ยวกับกิจกรรมการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ (an alternative view of coalition activity among organized interests) ที่เกิดขึ้นหลังทิศนะดั้งเดิม ทิศนะนี้มีว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้กลุ่มต่าง ๆ เปลี่ยนจากกลุ่มที่รวมตัวกันชั่วคราว เป็นการรวมกลุ่มกันแบบถาวรในฐานะการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้เพราะจำนวนกลุ่มผลประโยชน์ที่มากขึ้น ประกอบกับมีการแข่งขันกันสูง และทรัพยากรสาธารณะมีจำกัด อีกทั้งประเด็นนโยบายที่เพิ่มและหลากหลายขึ้น จึงจำเป็นต้องยกระดับกลุ่มให้เป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น เพื่อผลักดันนโยบายของตนเข้าสู่ระเบียบวาระได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ฉะนั้นกลุ่มย่อยต่าง ๆ จึงต้องพึ่งพาอาศัยกันและหันหน้ามาฉีกกำลังร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดพลังในการผลักดันหรือเรียกร้องผลประโยชน์มากขึ้น

ทิศนะสองอย่างนี้มีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของประเด็นนโยบาย โดยที่ทิศนะดั้งเดิมมองว่าการมีประเด็นนโยบายที่เฉพาะเจาะจงจะช่วยทำให้ศักยภาพในการต่อรองของกลุ่มมีเพิ่มขึ้น และเมื่อเกิดการรวมกลุ่มที่มีความเชื่อเดียวกันให้เป็นองค์กรที่ใหญ่ขึ้น ก็จะทำให้ประเด็นทางนโยบายชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในการนี้มีปัญหาว่าการเกิดขึ้นของกลุ่มในลักษณะนี้จะเกิดขึ้น ๆ เป็นกระบวนการที่ไม่ต่อเนื่อง เพราะในความเป็นจริงประเด็นนโยบายจะไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ แต่มีลักษณะคาบเกี่ยวเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ ซึ่งต้องอาศัยการบูรณาการหรือการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาช่วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดทิศนะทางเลือกตามมา โดยที่ทิศนะนี้เน้นว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจและจิตวิทยาที่มีอยู่ในโครงสร้างทางการเมืองและสังคมเป็นตัวรวมเร้าให้การฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์เกิดขึ้น ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าผลประโยชน์มิได้ไม่จำกัด (non-zero-sum) ที่ต่างฝ่ายต่างต้องการได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น³⁰ กล่าวคือแนวคิดนี้ไม่ยอมรับว่าผลประโยชน์มีจำกัด (zero-sum) แบบที่จะต้องมียฝ่ายหนึ่งได้ผลประโยชน์หรือสิ่งตอบแทนที่มีอยู่ทั้งหมด ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งจะไม่ได้รับสิ่งใดเลย³¹ แต่ทิศนะทางเลือกนี้พยายามที่จะเสนอให้เห็นว่าอย่างน้อยต้องมีสักประเด็น ที่สามารถต่อรองและหาแนวร่วมในรัฐสภา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายได้ ซึ่งจะช่วยให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์(แต่อาจจะไม่เท่ากัน)จากการเข้าร่วมฉีกกำลังในครั้งนี้ด้วย

เพื่อให้การศึกษาปัจจัยการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะทั่วไปและสามารถประยุกต์ใช้กับการแสวงหาพันธมิตรร่วม Hojnacki ได้เสนอหลักการของความน่าจะเป็นของการฉีกกำลังดังนี้

³⁰ พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., "การเมืองคืออะไร," ใน เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 7.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

Pr (join) = f (context, allies, autonomy, character)

ความน่าจะเป็น (probability) ของ (การฉีกกำลัง) = ปัจจัย (factor) (บริบท แนวร่วม ความเป็นอิสระ คุณลักษณะของกลุ่ม)

หลักการข้างต้นชี้ให้เห็นว่าการที่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดจะเข้าร่วมฉีกกำลังกับกลุ่มอื่นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบ 4 อย่างคือ ก) **บริบท** เป็นตัวบ่งบอกถึงลักษณะของนโยบายหรือประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมการหาแนวร่วมของพันธมิตร กล่าวคือ บริบทเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจในกระบวนการนโยบายเห็นประเด็นปัญหาสาธารณะ ถ้าบริบทนั้นๆปรากฏซ้ำบ่อยๆ จะยิ่งช่วยเพิ่มทั้งการหาพันธมิตรแนวร่วมและแรงผลักดันให้นโยบายเหล่านั้นส่งผลในรูปธรรม ข) **แนวร่วม** การที่กลุ่มมีแนวร่วมในเป้าหมายเดียวกันเพิ่มขึ้นจะทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่ของกลุ่มแข็งแกร่งและทำให้เกิดการผสมผสานเทคนิคเฉพาะ ที่ทำให้กลุ่มสามารถเข้าถึงช่องทางในการเข้าสู่กระบวนการนโยบายได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ค) **ความเป็นอิสระ** เป็นตัวสะท้อนโครงสร้างหน้าที่ภายในกลุ่มและช่วยทำให้กลุ่มมีความโดดเด่น มีเอกลักษณ์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างชื่อเสียงให้กลุ่มเป็นที่รู้จักในวงกว้าง นอกจากนี้ความเป็นอิสระยังรวมถึงการอยู่นอกเหนือพลังกดดันจากกลุ่มอื่นและระเบียบวิธีการทางสังคมต่าง ๆ ง) **คุณลักษณะของกลุ่ม** แยกย่อยได้เป็นสองประเภทคือ 1) "กลุ่มที่สนองความต้องการของตนเอง" (self-oriented groups) เป็นกลุ่มที่มีเป้าหมายมุ่งที่ผลประโยชน์ของสมาชิกโดยตรง และ 2) "กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ" (public interest groups) ที่ไม่แสวงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มตนเองโดยตรง และผลประโยชน์ที่ได้รับจะทำให้สาธารณชนทั่วไปได้รับประโยชน์ร่วมกัน กลุ่มประเภทนี้มักถูกเรียกว่า "กลุ่มทัศนะมุ่ง" (attitude groups) เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้ากลุ่มทัศนะมุ่งที่เป็นกลุ่มทางศาสนาจะทำให้เห็นแรงพลังของการฉีกกำลังที่ยิ่งใหญ่ และถ้าเมื่อใดก็ตามที่เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อปากท้อง การรวมกลุ่มเพื่อฉีกกำลังก็จะเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ได้รับคามนิยมเช่นกัน

แม้จะสมเหตุสมผลว่าตัวแปรทั้งสี่เป็นตัวกำหนดว่าการฉีกกำลังน่าจะเป็นไปได้ แต่ตัวแปรบางตัวก็อาจทำให้เกิดช่องว่างหรือทำให้สมเหตุสมผลน้อยลง ดังนี้ ก) การทำให้ประเด็นของกลุ่มขยายกว้างออกไป อาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากวัตถุประสงค์หลักดั้งเดิมได้ และในบางครั้งจะพบว่าสื่อมวลชนมีส่วนที่จะช่วยผลักดันประเด็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับความสนใจ (silent issue) ให้ได้รับความสนใจขึ้นมา ข) มีคำกล่าวที่ว่า "รู้เขา รู้เรา รบร้อยครั้งก็ชนะร้อยครั้ง" ก) การแสวงหาพันธมิตรร่วมเพื่อฉีกกำลังก็มีลักษณะเดียวกัน ต้องรู้ทั้งจุดดีจุดด้อยทั้งของกลุ่มตนและกลุ่มพันธมิตร เพื่อนำมาปรับใช้ในการฉีกกำลังร่วมกัน และ ค) การฉีกกำลังควรจะต้องอยู่ตรงกลางระหว่างกลุ่มอรรถประโยชน์นิยมและกลุ่มทัศนะมุ่ง เพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายหลักร่วมกันได้

2.1.6 ลักษณะกลุ่มวงนอกและกลุ่มวงใน

การพิจารณาลักษณะกลุ่มวงนอกและกลุ่มวงในในที่นี้ได้ใช้งานศึกษาของ Grant เมื่อปี พ.ศ.2532 เป็นตัวอธิบายลักษณะกลุ่มวงนอกและกลุ่มวงในของกลุ่มผลประโยชน์กับหน่วยงานของรัฐดังนี้

Grant ที่ให้เห็นว่ากลุ่มวงใน (insider groups) จะมีความสามารถในการเป็นตัวแทน (representativeness) ที่จะเรียกร้องและมีส่วนในการเสนอข้อเรียกร้องที่สมเหตุสมผล (reasonable) และไปในทิศทางเดียวกับกลุ่มอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งไปกันได้ (compatibility) กับรัฐบาล กล่าวคือ มีความพร้อมที่จะประนีประนอมกับฝ่ายตรงข้าม อีกทั้งกลุ่มวงในจะแสดงสถานภาพของกลุ่มในสามระดับคือ ก) ระดับกลุ่มที่แสดงตนมาก (high profile) คือ กลุ่มจะเสริมความสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นและ/หรือรัฐบาลโดยการดึงสื่อมวลชนเข้ามามีบทบาทร่วมด้วย ข) ระดับกลุ่มที่แสดงตนน้อย (low profile) คือ กลุ่มที่พยายามจะสร้างความสัมพันธ์อย่างเงียบๆกับกลุ่มที่มีอำนาจมากกว่า และค) ระดับกลุ่มที่ 'ถูกคุมขัง' ('prisoner' groups) ในระดับกลุ่มที่สามนี้จะแตกต่างจากสองกลุ่มข้างต้น กล่าวคือ ไม่ว่าจะอย่างไรกลุ่มของตนก็ต้องการที่จะพึงพิงกลุ่มพลังที่มีอำนาจเหนือกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เฉพาะเจาะจงเป็นที่น่าเชื่อถือ ซึ่งจะทำให้ระดับกลุ่มที่ถูกคุมขังนี้มีพลังในการต่อรองทางเศรษฐกิจต่อกลุ่มอื่น ๆ หรือรัฐบาลได้ รวมทั้งมีพลังอำนาจในการยับยั้ง (veto power) ได้เช่นกัน³²

กลุ่มวงนอก (outsider groups) จะแตกต่างจากกลุ่มวงใน เนื่องจากแนวคิดของกลุ่มไม่สอดคล้องกับกลุ่มอื่น ๆ จนทำให้กลุ่มถูกต่อต้านหรือกีดกัน ทั้งในเรื่องของค่านิยมทางนโยบายหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของกลุ่มที่ไม่ได้ไปในทิศทางเดียวกับรัฐบาลหรือกลุ่มที่มีฐานที่มั่นคงกว่า อีกทั้งการขาดทักษะในการเจรจาต่อรองก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่ทำให้กลุ่มวงนอกมีบทบาทน้อยลงไป ด้วยเหตุนี้กลุ่มวงนอกจึงจำเป็นต้องหาช่องทางเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่อไป รวมถึงพัฒนายุทธวิธีต่างๆ เพื่อการนี้และอาจเปลี่ยนแปลงลักษณะต่าง ๆ ของตนให้ตนได้เข้าไปเป็นกลุ่มวงในให้จงได้³³

³²Grant , W., Pressure Groups, Politics, and Democracy,(Hemel Hempstead: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf) อ้างใน พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ,อ้างแล้ว, หน้า 207-208.

³³เรื่องเดียวกัน, หน้า 208-209.

2.1.7 ช่องทางการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์

วิธีการในการดำเนินการทางการเมืองในส่วนการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์มักใช้กลยุทธ์ (strategies) หรือยุทธวิธี (tactics) คือ ใช้การล็อบบี้ (lobby) เป็นช่องทางให้ทั้งกลุ่มวงนอกและกลุ่มวงในสามารถผลักดันหรือเรียกร้องผลประโยชน์ผ่านตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ได้

ล็อบบี้ (to lobby) หมายถึง การผลักดัน นำเสนอข้อถกและแรงจูงใจอื่น ๆ เพื่อโน้มน้าวให้ผู้ตัดสินใจและปฏิบัตินโยบายสาธารณะโอนเอียง คล้อยตาม และเปลี่ยนจุดยืนให้เข้าหาจุดยืนของผู้ที่ทำการผลักดัน³⁴ การล็อบบี้ (lobbying) จึงเป็นการพยายามใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์หรือความห่วงใย/ใส่ใจของกลุ่ม³⁵

อนึ่ง การฉีกกำลังหรือการหาแนวร่วมในการสร้างพันธมิตรก็เป็นวิธีหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มักใช้ในการสร้างกลุ่มเครือข่ายที่มีลักษณะของความสนใจที่คล้ายคลึงกัน เพื่อเรียกร้องกดดันและผลักดันต่อผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายหรือออกกฎหมายให้หันมาให้ความสนใจหรือให้นำหนักในข้อเรียกร้องหรือเป้าหมายเหล่านั้น

ในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายที่ต้องการนั้น จะปฏิบัติกันในลักษณะที่แตกต่างกันอยู่สองรูปแบบคือ รูปแบบการผลักดันโดยตรงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (direct lobbying techniques) และรูปแบบการผลักดันโดยอ้อม (indirect lobbying techniques)

รูปแบบการผลักดันโดยตรงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การส่งตัวแทนหรือข้อเรียกร้องไปยังส่วนที่รับผิดชอบโดยการยื่นหนังสือหรือขอเข้าพบนักการเมืองหรือข้าราชการเพื่อให้เกิดการพบปะเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ยังมีการผลักดันผ่านรัฐสภา เพื่อทำให้เกิดการริเริ่มและสนับสนุนร่างกฎหมายในขั้นตอนของการร่างนโยบาย ก่อให้เกิดการแก้ไขกฎหมายในส่วนของนิติบัญญัติ รวมทั้งการสร้างให้เป็นประเด็นเรื่องราวที่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน และสาธารณชนทั่วไปจนสามารถทำให้เกิดการนำไปปฏิบัติเป็นนโยบายสาธารณะได้ อีกทั้งการผลักดันผ่านพรรคการเมือง โดยการพยายามหาทางให้พรรคคัดสรรผู้สมัครที่มีแนวความคิดเดียวกับกลุ่ม ประกอบกับการโน้มน้าวให้พรรคนำประเด็นเรื่องราวของกลุ่มบรรจุลงในนโยบายหา

³⁴ พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. "กลุ่มผลประโยชน์ ผลประโยชน์ การทำการผลักดันนโยบาย: นักล็อบบี้กลุ่มล็อบบี้," ใน เอกสารคำสอนวิชาขบวนการทางการเมืองและสังคม (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 13.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

* พบว่าการใช้สื่อเป็นรูปแบบการผลักดันที่เป็นทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกล่าวคือ การใช้สื่อว่าฝ่ายของตนได้ผลักดันอย่างไรต่อผู้กำหนด/ปฏิบัตินโยบายอาจเป็นส่วนของการผลักดันโดยตรง แต่ถ้าใช้สื่อเพื่อสร้างประเด็นใหม่ในหมู่สาธารณชนก่อนการผลักดันต่อผู้กำหนดนโยบายคงเป็นทางอ้อม

เสียงของทางพรรค และบริจาคเงินสนับสนุนแก่พรรคเพื่อให้พรรคปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้กับกลุ่มผลประโยชน์ด้วย³⁶

ส่วนรูปแบบการผลักดันโดยอ้อม โดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นการระดมมวลชนให้มามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อสร้างหรือก่อให้เกิดการออกเสียงประชามติ (referendum) ประชาพิจารณ์ (public hearing) และก่อให้เกิดมติมหาชน (public opinion) ขึ้น อีกทั้งการรณรงค์สาธารณะ (public campaigns) ยังถือว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการผลักดันโดยอ้อมด้วย³⁷ ซึ่งรูปแบบของการผลักดันโดยอ้อมนี้มักจะกระทำการผ่านสื่อมวลชนเป็นหลัก แต่การผลักดันจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเนื้อหาของประเด็นเรื่องราว กระแสสังคมในช่วงเวลา ณ ขณะนั้น และการมีช่องทางที่จะเข้าถึงผู้มีบทบาทในการตัดสินใจร่วมด้วย นอกจากการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อมุ่งผลักดันนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมแล้ว กลุ่มยังต้องสร้างพลังขับเคลื่อนการผลักดันให้เกิดแก่กลุ่มของตนเองด้วยการระดมทรัพยากร (resource mobilization) เพื่อที่จะให้กลุ่มของตนเองมีโอกาสที่จะเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การระดมทรัพยากรจะช่วยให้เห็นชัดว่า การระดมทรัพยากรก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่จะทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันและนำไปสู่การฉีกกำลังร่วมกันในที่สุด³⁸

2.1.8 การระดมทรัพยากร (resource mobilization)

การระดมทรัพยากร (resource mobilization) คือ การระดมรวมหมู่ (collective mobilization) เป็นวิธีการที่สำคัญและจำเป็นสำหรับกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน มักใช้ร่วมกันในการฉีกกำลัง เนื่องจากการที่กลุ่มมีทรัพยากรที่สำคัญอยู่ในมือ ไม่ว่าจะเป็สมชิกที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน(เป็นจำนวนมาก) ผู้มีอิทธิพล/ผู้มีอำนาจทางการเมือง สื่อมวลชน หรือมีผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน เช่น นักธุรกิจ เป็นต้น ก็จะทำให้กลุ่มมีความได้เปรียบกว่ากลุ่มอื่นที่มีทรัพยากรน้อยกว่า และยังถ้ากลุ่มสามารถระดมทรัพยากรได้มากเท่าใดก็จะทำให้การเรียกร้องผลักดันมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น³⁹ เพราะทรัพยากรดังกล่าวจะเป็นตัวช่วยให้กลุ่มมีพลังในการผลักดันมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ถ้ากลุ่มมีสมาชิก(ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน) เข้าร่วม

³⁶ จุมพล นิธิพานิช, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการแต่งตั้งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), หน้า 74-78.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79-81.

³⁸ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "ขบวนการประชาชนในชนบทช่วงทศวรรษตั้งแต่ 2530: ผลสำเร็จ, ผลสำเร็จ/ล้มเหลวและผลกระทบ ใน เอกสารคำสอนขบวนการทางการเมืองและสังคม, (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 3.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-8.

ผลักดันเป็นจำนวนมากเท่าใด กลุ่มก็จะได้รับความสนใจมากขึ้นเท่านั้น ยิ่งถ้ากลุ่มมีสมาชิกหรือผู้
 ที่เห็นด้วยกับกลุ่มเป็นผู้ที่มีอิทธิพลหรือมีอำนาจทางการเมือง ก็อาจจะทำให้การต่อรองหรือการ
 ผลักดันทำได้ง่ายขึ้นหรือสามารถเข้าสู่ผู้ตัดสินใจทางการเมืองได้ง่ายขึ้น และถ้ากลุ่มได้รับการ
 สนับสนุนด้านการเงินจากผู้สนับสนุนอื่นๆ ด้วย ก็จะทำให้กลุ่มสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้
 สะดวกขึ้น อีกทั้งการจัดการทรัพยากรให้เป็นให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ก็เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก
 เช่นกัน⁴⁰

ฉะนั้นอาจสรุปได้ว่า การที่กลุ่มระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ ทั้งการสร้าง ความเข้มแข็งให้
 เกิดขึ้นในการรวมตัว ขนาดของกลุ่ม จำนวนสมาชิก การเข้าถึงสื่อ ความมั่งคั่งในทรัพยากรทั้งทาง
 วัตถุและจิตใจ สถานภาพทางสังคม ตลอดจนยุทธวิธีต่าง ๆ ของกลุ่ม เพื่อสร้างกำลังและใช้กำลัง
 ให้กลุ่มผลประโยชน์ของตนให้สามารถคงอยู่ในระบบการเมืองได้ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการดึง
 การระดมทรัพยากรเข้ามาเพื่อเพิ่มอำนาจให้เกิดแก่กลุ่มของตนทั้งสิ้น

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดเรื่อง"อำนาจ"

"อำนาจ" เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดและมีส่วนร่วมทำกิจกรรมอย่างใดอย่าง
 หนึ่งให้ประสบผลสำเร็จด้วยดี เนื่องจากอำนาจสามารถเป็นได้ทั้งเป้าหมายและวิธีการในตัวเอง
 เพื่อที่จะทำได้มาซึ่งผลในการตัดสินใจตกลงใจ และบังคับใช้ให้เป็นไปตามนั้น อำนาจจึงเป็นสิ่งที่
 ถูกนำมาใช้อยู่ตลอดเวลา⁴¹ การศึกษาความสำคัญของ "อำนาจ" ในที่นี้จึงถูกนำมาศึกษาใน
 รายละเอียดสี่ประการด้วยกันคือ ความหมายของอำนาจ ที่มาของอำนาจ ลักษณะและรูปแบบของ
 การใช้อำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐ
 ดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของอำนาจ

Steven Lukes ได้ให้คำจำกัดความอำนาจคือ ความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะ
 บังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนต้องการ⁴² ซึ่งการกระทำนี้เกิดผลกระทบ

⁴⁰ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในไทย," (วิทยานิพนธ์
 รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 22.

⁴¹ Robert Dahl, "Power as the Control of Behavior" in Steven Lukes ed., Power, (Oxford:
 Blackwell, 1986), p. 37.

⁴² Steven Lukes, Power: A Radical View, (London: The Macmillan Press, 1980), pp. 27-28.

(จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม)ต่อพฤติกรรมและความรู้สึกของผู้อื่น⁴³ กล่าวคือ การกระทำของบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือ (power over) จะส่งผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มอื่นๆ (ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ)โดยมีผลให้เกิดการปฏิบัติตามในสิ่งที่ผู้ที่มีอำนาจเหนือต้องการ ทั้งๆที่ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจอาจไม่ต้องการทำเช่นนั้นเลย ซึ่งบ่อยครั้งอำนาจเหล่านี้ก็อาจนำมาซึ่งการผูกขาดทางอำนาจได้⁴⁴ อย่างเช่น ถ้าจะบอกว่าสมาคมก. มีอำนาจเหนือสมาคมข. หมายความว่า สมาคมข. ยอมทำตามสมาคมก. ทั้งๆที่บางครั้งสมาคมของตนไม่ต้องการจะปฏิบัติตาม

2.2.2 ที่มาของอำนาจ

Fred H. Willhoite กล่าวถึงที่มาของอำนาจว่าเกิดจากแหล่งต่าง ๆ สามแหล่งคือ ก) เกิดจากการใช้กำลังบังคับ (physical power หรือ coercion) อย่างเช่น การออกระเบียบทางสังคม (social order) เพื่อเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติตาม แต่ถ้ามีการฝ่าฝืนก็就会有การลงโทษ⁴⁵ ข) อำนาจที่เกิดจากวัตถุ (material power) อำนาจที่ได้มาจากการครอบครองทรัพยากรทางวัตถุ ทั้งเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยน (exchange) ระหว่างกันและกันขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอำนาจนี้นำมาซึ่งผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ และค) อำนาจที่เกิดจากสัญลักษณ์ (symbolic power) ถือได้ว่ามาจากการให้คุณค่าทางสังคมอย่างหนึ่ง เช่น การยอมรับในสถานภาพทางสังคม ความรู้ความสามารถ และภาระหน้าที่ บารมี ทัศนคติ เป็นต้น ขณะเดียวกันอำนาจก็สามารถทำให้เกิดการครองใจ (hegemony) ผู้คนได้⁴⁶ ซึ่งที่มาของอำนาจเหล่านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นฐานอำนาจอย่างหนึ่ง เป็นสิ่งที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีอำนาจ และสามารถรักษาอำนาจนั้นไว้ได้

2.2.3 ลักษณะและรูปแบบการใช้อำนาจ

โดยปกติแล้วมีการศึกษาอำนาจในสองลักษณะคือ การมีและการใช้อำนาจ⁴⁷ สามารถสังเกตได้โดยตรงจากการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ และสามารถวิเคราะห์ได้ในบริบทของ

⁴³ D.G. Winter, *The Power Motive*, (New York: The Free Press, 1973), p.10.

⁴⁴ พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., "การเมืองคืออะไร," ใน *เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐศาสตร์*, (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 6.

⁴⁵ Fred H. Willhoite, *Power and Governments: An introduction to politics*, (California: Brooks/Cole Publishing Company, 1988), p. 27.

⁴⁶ *Ibid*, p. 39.

⁴⁷ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, (New Delhi: Prentice Hall of India Private limited, 1975), p. 8.

โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ดำรงอยู่ในระบบสังคม ทั้งนี้เพราะอำนาจเป็นการกระทำระหว่างกัน ที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการควบคุมและ/หรือให้ผู้อื่นกระทำการ ขณะเดียวกัน การพูดและการกระทำของปัจเจกบุคคลก็เกิดขึ้นจากบริบททางเศรษฐกิจและสังคม⁴⁸ ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของบุคคลกลุ่มหนึ่งจึงไม่สามารถแยกออกจากโครงสร้างอำนาจที่ดำรงอยู่ในระบบสังคมนั้นได้อย่างชัดเจน

Lukes แบ่งอำนาจออกเป็น 3 มิติ ดังต่อไปนี้⁴⁹

1) การมองอำนาจในมิติที่หนึ่งคือ การมองอำนาจที่ให้ความสำคัญกับการแสดงออกซึ่งอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมและชัดเจน(ให้ความสำคัญกับการกระทำ/พฤติกรรม) เช่น การสั่งการให้ผู้ใดผู้หนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แม้ว่าผู้ที่ได้รับคำสั่งจะไม่เต็มใจที่จะกระทำก็ตาม เท่ากับว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งกัน เมื่อฝ่ายหนึ่งสามารถยับยั้งความขัดแย้งนั้นได้ ย่อมเห็นได้ว่าฝ่ายนั้นมีและได้ใช้อำนาจ

2) การมองอำนาจมิติที่สองคือ อำนาจไม่จำเป็นที่จะต้องมีการแสดงพฤติกรรม/การกระทำเสมอไป แต่อาจพิจารณาได้ว่ามีแม้ไม่ได้มีการแสดงพฤติกรรม/การกระทำใดๆ เลยก็ได้ การใช้อำนาจในมิติที่ 2 นั้นก็คือ "อำนาจในการไม่ตัดสินใจ" (non-decision making) ซึ่งนับได้ว่าเป็นการตัดสินใจ (decision) อย่างหนึ่งเพราะมีผลเกิดขึ้น อย่างเช่น กลุ่มผลประโยชน์ได้เรียกร้องข้อเสนอของกลุ่มตนผ่านผู้แทนราษฎร แต่ผู้แทนราษฎรไม่ดำเนินการนำเรื่องเข้าสู่สภาเพื่อผลักดันให้เกิดนโยบาย กลับนิ่งเสียเก็บเรื่องไว้ในลิ้นชัก เป็นต้น

3) การมองอำนาจมิติที่สาม ถือว่าเป็นสุดยอดของการใช้อำนาจ เพราะเป็นการทำให้คนอื่นต้องทำในสิ่งที่เราต้องการ ด้วยการที่เราสามารถควบคุมความคิดและความต้องการของคนอื่นได้ แต่ปัญหาของอำนาจในมิติที่สาม ก็คือ การพิสูจน์ให้เห็นการใช้อำนาจมิตินี้ในเชิงประจักษ์ไม่สามารถทำได้ อย่างเช่น การใช้อำนาจของชนชั้นนำในเรื่องการกำหนดนโยบายของรัฐที่ส่วนใหญ่มักจะทำการควบคุมคนในสังคมให้มองผลประโยชน์ในลักษณะเดียวกับผลประโยชน์ของตน ซึ่งอาจคลาดเคลื่อนไปจากผลประโยชน์ที่แท้จริง (real interest) ของเขาหรืออีกนัยหนึ่งลักษณะโครงสร้างที่ดำรงอยู่เป็นสิ่งเกื้อหนุนให้ผู้กำหนดนโยบายต้องให้ประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจนั้นอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลต้องการทำให้ประชาชนเชื่อว่าการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการจัดตั้ง

⁴⁸ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "แนวทางการศึกษาเรื่องอำนาจ," ใน เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 25-29.

⁴⁹ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "อำนาจ" ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 269-281.

'สภาพที่อยู่อาศัยไทย' เป็นสิ่งที่ดี เป็นการทำให้เศรษฐกิจในภาคเอกชนเจริญ และเมื่อประชาชนเชื่อตามนั้นแล้วก็จะไม่คิดตั้งคำถามว่า "ใครกันที่จะได้ประโยชน์"

2.2.4 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐ
ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐนั้นสามารถวิเคราะห์ได้โดยการพิจารณาการแจกแจงอำนาจ (distribution of power) ในสังคมการเมืองต่าง ๆ โดยอาจแยกเป็นการพิจารณาโดยใช้รัฐหรือสังคม(ที่ประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ) เป็นศูนย์กลางในการศึกษา กล่าวคือ ถ้าใช้รัฐเป็นตัวแปรหลักในการศึกษาแล้ว รัฐจะเป็นเครื่องมือและกลไกที่ทำให้รัฐบาลมีพลังอำนาจในตัวเองและเป็นอิสระที่จะสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะหรือกำหนดการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ซึ่งเท่ากับว่าอำนาจกระจุกตัวอยู่ที่รัฐที่เดียว รัฐในฐานะรัฐบาลเปรียบเสมือนชนชั้นนำที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง แต่ถ้าหากสังคมเป็นศูนย์กลาง ก็จะคิดว่ารัฐเป็นเพียงเวทีหรือสถานที่ที่ถูกพลังทางสังคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็กลุ่มผลประโยชน์หรือชนชั้นใช้เพื่อแสดงออกในผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น ๆ เป็นการให้พลังทางสังคมเพื่อเป็นตัวกำหนดอำนาจทางการเมืองของรัฐ⁵⁰ ซึ่งตามแนวพหุนิยมนี้เห็นว่ารัฐควรจะมีบทบาทให้น้อยที่สุด และปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างเสรี โดยการเปิดโอกาสให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของตน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีที่สุดต่อทั้งสังคมและรัฐเอง

สรุปได้ว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับการฉีกกำลังของกลุ่มผลประโยชน์มีทั้งลักษณะที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นนำ(ทั้งตัวรัฐบาลเองและกลุ่มนักธุรกิจ) หรืออยู่ที่เจ้าของหรือผู้ควบคุมปัจจัยการผลิต และลักษณะอำนาจที่กระจายนี้เอื้อต่อการประสานประโยชน์ซึ่งกันและกัน⁵¹ ทำให้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จะต้องยึดสมมติฐานหลักที่ว่า "ปริมาณอำนาจจากช่วงเวลาหนึ่งไปอีกเวลาหนึ่งนั้น มีอยู่อย่างไม่จำกัดตายตัว" ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิดเรื่อง positive หรือ variable sum game⁵² คือ การที่ผู้ใดได้อำนาจไปไม่ได้หมายความว่าอีกผู้หนึ่ง

⁵⁰ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวรัฐและสังคม," ใน ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 6-10, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), หน้า 107.

⁵¹ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "แนวทางการศึกษาทฤษฎีสมาัยรัฐใหม่: การศึกษาการแจกแจงอำนาจในสังคม," ใน เอกสารคำสอนวิชาความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 29.

⁵² สัญญา สัญญาวิวัฒน์, สังคมวิทยาการเมือง: หลักการและการประยุกต์, (กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 39-41.

จะต้องเสียหรือลดอำนาจลงไป ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดเรื่อง zero sum game ที่ว่า "อำนาจมีจำกัด" กล่าวคือ ใครได้อำนาจไปเท่าใด อีกคนก็เหมือนถูกลดอำนาจลงไปเท่านั้น

ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจข้างต้นเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เห็นว่าตัวตนที่แท้จริงของรัฐเป็นแบบใดในสี่ประเภทคือ ก) ผู้ควบคุม ข) ผู้กระตุ้น ชักจูง ส่งเสริม ค) ผู้ดูแลสนับสนุน และ ง) ผู้ประกอบการดำเนินการเสียเอง ซึ่งถ้าจะตอบคำถามนี้ให้ได้อย่างละเอียด จึงควรศึกษาแนวคิดเรื่อง "รัฐนิยม" เพื่อที่จะได้เข้าใจบทบาทที่แท้จริงของรัฐว่าเป็นอย่างไร

2.3 ทฤษฎีและแนวคิดเรื่อง "รัฐนิยม"

การที่จะศึกษาว่ากลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทมากน้อยเพียงใดในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงอำนาจรัฐ ซึ่งการศึกษาอำนาจรัฐในสังคมมีฐานคติเบื้องต้นจากตัวแบบรัฐนิยมที่ว่า ในสังคมโดยทั่วไปรัฐมักจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเสมอ ไม่ว่าจะมียุคพลังใด ๆ เกิดขึ้นก็ตามการต่อรองผลักดันนโยบายหนึ่งใดกระทำได้อ่อนข้างจำกัด⁵³ กล่าวคือ การแทรกแซงของรัฐต่อเศรษฐกิจและสังคม จะมีลักษณะของการใช้อำนาจจากส่วนกลาง(รัฐบาล)ไปควบคุมทิศทางการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากกลไกรัฐมีอิสระและมีอำนาจมากพอที่จะออกกฎหมาย มาตรการและนโยบายต่าง ๆ จนทำให้เห็นเอกภาพในนโยบายที่เน้นการจำกัดและกำกับการขยายตัวของระบบทุนที่เป็นของเอกชนในการถ่ายเทอำนาจทางเศรษฐกิจไปสู่อำนาจทางการเมือง

ในการศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวรัฐและสังคม เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา อธิบายว่า รัฐมีความสำคัญมากเนื่องจากรัฐเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการศึกษาการเมือง โดยเขาได้นำงานของ Skocpol ที่ได้เสนอในเรื่องความเป็นอิสระของรัฐจากพลังทางสังคมในสองรูปแบบคือ (1) รัฐในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่ไม่ได้เป็นเวทีหรือเครื่องมือให้กับพลังทางสังคมได้แสดงบทบาท ซึ่งในการนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความแปรผันของศักยภาพและยุทธศาสตร์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และศักยภาพทางโครงสร้างรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (2) รัฐในฐานะที่เป็นพลังอิสระที่สร้างผลต่อพลังทางสังคม อันเนื่องมาจากความเป็นอิสระของรัฐที่ไม่มีอิทธิพลอย่างไม่ตั้งใจต่อการก่อตัวของกลุ่ม การก่อร่างสร้างและแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ สมรรถนะทางการเมือง ความคิดรวมไปจนถึงความต้องการของส่วนต่าง ๆ ในสังคมด้วย⁵⁴

⁵³ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวรัฐและสังคม," ใน ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 6-10, อ่างแล้ว, หน้า 107.

⁵⁴ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบแนวรัฐและสังคม," ใน ประมวลสาระชุดวิชาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ หน่วยที่ 6-10, อ่างแล้ว, หน้า 151-152.

2.4 ภาคิรัฐ-สังคค

เมื่อสมมติฐานของรัฐนิยมมาจากแบบแผนความสัมพันธ์และความร่วมมืออย่างเป็นทางการระหว่างกลุ่มธุรกิจที่ถือเป็นกลุ่มทุน และกลุ่มผู้ใช้แรงงานในกระบวนการผลิตและการจ้างงาน โดยมีรัฐเป็นตัวกลางในฐานะผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจ จึงทำให้เกิดแนวคิดภาคิรัฐ-สังคคที่เป็นตัวกลางในการเข้าไปแทรกแซงซึ่งกันและกันระหว่างโครงสร้างการทำงานของรัฐและกลุ่มทุน เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างทุนและแรงงานภายใต้การควบคุมของรัฐ⁵⁵

แนวคิดภาคิรัฐ-สังคค คือ ส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจนโยบายและการผลักดันผลประโยชน์ให้ดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว เนื่องจากระบบภาคิรัฐ-สังคคจะทำให้เกิดการผนึกกำลังของกลุ่ม องค์กร และสมาคมต่าง ๆ จนเป็นสหพันธ์ของสมาคม และทำให้เกิดการจัดตั้งตัวแทนที่เป็นทางการและขอบธรรม ทำหน้าที่เป็นองค์กรยอด (peak organization) เพื่อรวบรวมผลประโยชน์อันหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์เล็ก ๆ ที่ประกอบธุรกิจหรือดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรืออยู่ในภาคการผลิตเดียวกัน แล้วนำเสนอเป็นข้อเรียกร้องที่กว้างขวางครอบคลุมความต้องการที่หลากหลายซับซ้อนเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งตัวแทนที่เป็นองค์กรยอด องค์กรเดียวเท่านั้นที่จะทำหน้าที่ประสาน ต่อรอง ตกลงกับรัฐบาลและองค์กรยอดที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคการผลิตประเภทอื่น⁵⁶ กล่าวได้ว่าแนวความคิดภาคิรัฐ-สังคคจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มและเสริมสร้างความร่วมมือกันของทุกฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายจะต้องเป็นองค์กรที่แข็งแกร่งด้วย สังกตจากการเกิดขึ้นของภาคิรัฐ-สังคคในประเทศที่มีวัฒนธรรมโดยรัฐแสดงบทบาทเป็นผู้สนับสนุนสหภาพแรงงาน และสหภาพแรงงานต้องเข้มแข็งและมีอำนาจมากพอที่จะต่อรองและได้รับการยอมรับจากสังคค อย่างในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นต้น⁵⁷

2.4.1 ประเภทของภาคิรัฐ-สังคค

จากแนวคิดภาคิรัฐ-สังคคที่มีตัวแสดงหลักสองตัว คือ รัฐและสังคคที่เป็นตัวแสดงบทบาทอันสำคัญในการจัดระบบความสัมพันธ์และแบบแผนความร่วมมือระหว่างกลุ่มอาชีพต่างๆตามภาคการผลิตที่จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกันและกันลงได้ แต่ความสัมพันธ์และสถานภาพของกลุ่มดังกล่าวที่ต้องขึ้นต่อรัฐมีความผิดแผกแตกต่างกันไปในแต่ละสังคค ในที่นี้จะกล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ของรัฐและกลุ่มที่บ่งชี้ว่ากลุ่มต้องขึ้นตรงต่อหรือเป็นรองรัฐบาลในลักษณะ

⁵⁵ สิทธิพรณ นกสวน, "corporatism," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิทธิพรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา,บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 70.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

โต ซึ่งแยกภาครัฐ-สังคมเป็นสองประเภทคือ ก) ภาครัฐ-สังคมแบบเสรี (liberal/societal corporatism) และข) ภาครัฐ-สังคมแบบอำนาจนิยม (authoritarian/state corporatism)

ภาครัฐ-สังคมแบบเสรี (liberal/societal corporatism) หรืออาจเรียกได้ว่า สังคมเป็นศูนย์กลาง กลุ่มต่างๆจะมีความเป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเองค่อนข้างสูง ซึ่งกลุ่มต่างๆสามารถจัดตั้งดำเนินการและแข่งขันกันเองได้ บทบาทของกลุ่ม องค์กร และสมาคมจะไม่ถูกจำกัดจากมาตรการทางกฎหมายหรือข้อกำหนดจากรัฐ ส่วนแบบที่สองภาครัฐ-สังคมแบบอำนาจนิยม (authoritarian/state corporatism) บทบาทของรัฐในการจัดตั้งและควบคุมกลุ่มมีสูง ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานเป็นองค์กรเสริมรัฐ รัฐสามารถสั่งการกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ได้โดยแทบไม่มีข้อจำกัด จนอาจเรียกได้ว่าเป็นการจัดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมภายใต้การนำของรัฐ อาจมีการจัดตั้งบริษัทแห่งชาติหรือรัฐบริษัทที่ประกอบด้วยตัวแทนสามฝ่ายคือนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล โดยมีรัฐเป็นตัวกำหนดทิศทางการเศรษฐกิจแห่งชาติทั้งระบบก็ได้⁵⁸

จากแนวคิดเรื่องรัฐนิยมในแบบต่าง ๆ นอกจากจะทำให้เข้าใจถึงสัมพันธภาพระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆแล้ว ยังทำให้เห็นบทบาทและอิทธิพลที่กลุ่มผลประโยชน์เอื้อและเกื้อกูลประโยชน์ซึ่งกันและกันในการเข้าไปเรียกร้องผลักดันนโยบาย ส่วนในเรื่องช่องทางการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จะเป็นอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) คือ รัฐเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ใดเข้ามามีบทบาทในการผลักดันเพียงใดและเมื่อใด

2.5 โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure)

โครงสร้างโอกาสทางการเมืองเป็นตัวชี้ว่าควรมีการดำเนินกิจกรรมการเคลื่อนไหวในช่วงเวลาใด จึงจะเกิดผลเช่นใดจากกิจกรรมการเคลื่อนไหวนั้นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โอกาสทางการเมืองเป็นตัวเอื้ออำนวยให้กลุ่มเห็นช่องทางเรียกร้องได้สำเร็จ⁵⁹

นอกความคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองยังมีในแง่มุมต่าง ๆ เช่น โครงสร้างสถาบันและอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยดังจะเห็นได้จากงานของ Tarrow ที่อธิบายถึงเงื่อนไขของตัวชี้วัดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง 2 ประการคือ (1) เงื่อนไขในระดับพื้นฐาน (fundamental condition) ที่ประกอบด้วยความเข้มแข็งและความอ่อนแอของรัฐในขณะนั้น ระดับความเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุนและโครงสร้างของระบบการเมือง เป็นต้น (2) เงื่อนไขในระดับโอกาสเฉพาะหน้า

⁵⁸ สมเกียรติ วันทะนะ, อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย, (กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544), หน้า105.

⁵⁹ Tarrow Sidney, Power in Movement, Social Movement, Collective Action and Politics, (London: Cambridge University Press, 1994), p. 17.

(immediate opportunity) ที่ประกอบด้วยระดับความเปิด-ปิดทางการเมือง ระดับความมั่นคงหรือระดับความมีเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละยุคที่กลุ่มต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ลักษณะการฉีกกำลังกัน ลักษณะของความแตกแยกภายในกลุ่มชนชั้นนำรวมถึงการมีอิทธิพลจากภายนอก⁶⁰

อนึ่ง โครงสร้างโอกาสทางการเมืองจะเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับ การควบคุมของรัฐบาล กล่าวคือ ถ้าเป็นรัฐบาลซึ่งต้องการรวมศูนย์อำนาจเอาไว้ที่ตนก็จะไม่ค่อยเปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มเพื่อให้เข้ามามีบทบาททางการเมือง และอาจใช้วิธีปราบปรามอย่างรุนแรงด้วย⁶¹ อย่างเช่น ในสยามประเทศพระราชบัญญัติว่าด้วยอั้งยี่ร.ศ.116 (สมัยรัชกาลที่5) เป็นกรณีที่สะท้อนถึงความกังวลของรัฐที่มีต่อเสถียรภาพทางการเมืองที่เกรงว่าจะถูกคุกคามจากการรวมกลุ่มเป็นสมาคมลับของชาวจีนในสมัยนั้น จึงบังคับให้พวกที่ต้องการตั้งอั้งยี่มาจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่บ้านเมืองซึ่งมีสิทธิ์เรียกผู้เป็นหัวหน้าสมาคมต่าง ๆ มาสอบสวนได้ตลอดเวลา และเรียกปรับและจำคุกผู้ฝ่าฝืนได้⁶² ซึ่งเท่ากับว่ารัฐไทยมีเจตนาที่จะควบคุมการเกิดและการดำเนินกิจการของกลุ่มสมาคมเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้การที่ในอดีตระบอบการปกครองถูกครอบงำโดยอำนาจของระบบราชการหรือระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้องค์กรนอกกระบวนราชการ (โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์) สามารถเข้ามามีพื้นที่ในการแข่งขันต่อสู้ช่วงชิงอำนาจจากข้าราชการ⁶³ ดังนั้นอำนาจจึงตกอยู่ในกลุ่มของข้าราชการด้วยกันยังผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจเป็นเชิงแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยนักธุรกิจต้องอาศัยการคุ้มครองจากข้าราชการ จึงจะดำเนินธุรกิจได้โดยไม่ติดขัด

ระบอบอำมาตยาธิปไตยนั้นเป็นการเมืองที่อยู่ระหว่างระบอบแบบจารีตและระบอบสมัยใหม่ กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการเมืองแบบจารีต ระบอบอำมาตยาธิปไตยมีระบบราชการที่มีโครงสร้างซับซ้อนกว่า แต่เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบสมัยใหม่ ระบอบอำมาตยาธิปไตยไม่มีกลไกนอกกระบวนราชการที่จะสามารถควบคุมตรวจสอบให้ระบบราชการมีความรับผิดชอบ ซึ่งเปรียบได้ว่าการเมืองในลักษณะนี้คือเกิดการขาดดุลยภาพระหว่างสถาบันการเมืองที่กำหนด

⁶⁰ Ibid, pp.81-82.

⁶¹ ประกาศ ปิ่นตบแต่ง, "ขบวนการประชาชนในชนบทช่วงทศวรรษตั้งแต่ 2530: ผลสำเร็จ, ผลสำเร็จ/ล้มเหลวและผลกระทบ," ใน เอกสารคำสอนขบวนการทางการเมืองและสังคม, อ้างแล้ว, หน้า 8.

⁶² พรรณี บัวเล็ก, สยามในกระแสธารแห่งการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5, (กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ, 2541), หน้า 83.

⁶³ Fred Riggs, Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity, (Honolulu: East West Center Press, 1966), pp. 376-379.

นโยบาย กับระบบราชการที่เป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะสถาบันการเมืองนอกระบบราชการมีความอ่อนแอในขณะที่ระบบราชการเติบโตแข็งแกร่ง⁶⁴

อย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐยอมรับการมีบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดัน ก็จะเป็นไปได้มากที่จะเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการต่อรองทางการเมือง เช่นในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ระบบการเมืองได้เปิดในระดับหนึ่ง เห็นได้จากการตื่นตัวของนักธุรกิจและกลุ่มสมาคมการค้าที่พยายามเข้ามาแสวงหาช่องทางและอำนาจทางการเมือง เพื่อปกป้องและขยายผลประโยชน์ของตนเองให้มากขึ้น⁶⁵ แต่การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจในครั้งนี้ถือได้ว่าไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดการผนึกกำลังของกลุ่มพลังเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างชัดเจน เพราะพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 23 ที่ว่าห้ามไม่ให้กลุ่มและสมาคมเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมือง⁶⁶ จึงทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมสนับสนุนพรรคการเมืองได้อย่างจริงจัง ประกอบกับไร้ทิศทางและน้ำหนักในการเจรจาต่อรองกับระบบราชการ

ในสภาพความเป็นจริง โครงสร้างโอกาสทางการเมืองมีทั้งเปิดและปิดในเวลาเดียวกันได้ เนื่องจากไม่มีรัฐใดที่จะเปิดพื้นที่ให้พลังใหม่ ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ทั้งหมด และยิ่งถ้าเป็นในเรื่องการตัดสินใจในนโยบายทางเศรษฐกิจด้วยแล้วจะพบว่าจะเปิดเพียงบางระดับเท่านั้น ส่วนในบางด้านก็จะปิดกั้นไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้ามาต่อรอง ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสำคัญของนโยบายแต่ละด้านเป็นสำคัญ

2.5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายเศรษฐกิจ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับนโยบายเศรษฐกิจจะใช้งานวิจัยที่อธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองที่แตกต่างกันดังนี้

งานของอนุสรณ์ ลิ้มมณี ในงานวิจัยเรื่อง "รัฐ สังคมและการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์" พ.ศ. 2542 ที่กล่าวถึงการเกิดขึ้นของคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน (กรอ.) ในปี พ.ศ. 2523 (สมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็น

⁶⁴ Prudhisan Jumbala, "Interest and pressure group," in *Government and Politics of Thailand*, Edited by Somsakdi Xuto, (New York: Oxford University Press, 1987), pp. 116-117.

⁶⁵ พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., "แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทย และ "กลุ่มอิทธิพล" หลัง 14-15 ตุลาคม 2516," *วารสารธรรมศาสตร์* 3(พฤษภาคม 2517): 134.

⁶⁶ มนตรี เจนวิทย์การ, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: ข้อคิดเห็นบางประการในแง่กฎหมายนโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง," ใน *สังคมกับเศรษฐกิจ*, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 179.

นายกรัฐมนตรี) และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งให้เห็นว่า รัฐร่วมมือกับทุน(กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ) อย่างเป็นทางการ ต่างจากความร่วมมือที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนหน้านี ซึ่งมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการและขึ้นต่อโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้ เป้าหมายของรัฐในด้านเศรษฐกิจและเป้าหมายของกลุ่มต่าง ๆ ในการแสวงหาผลประโยชน์นั้น ในภาพรวมแล้วแยกกันไม่ออก หรือเป็นเป้าหมายอย่างเดียวกัน ซึ่งทั้งรัฐและกลุ่มต่างต้องการให้เกิดเสถียรภาพที่มั่นคงทางเศรษฐกิจ อัตราการเติบโตที่สูง ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีในภาคอุตสาหกรรมหนัก รวมทั้งยกระดับความเจริญทางวิชาการ⁶⁷ เมื่อเป็นเช่นนี้การดำเนินการในโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งรัฐและกลุ่มก็จะผูกพันเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ในที่สุดกลไกทั้งของรัฐและกลุ่มได้กลายเป็นสิ่งเดียวกัน หมายความว่า ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆมีอิทธิพลเหนือนโยบายและกลไกของรัฐแล้วก็ไม่จำเป็นที่จะใช้วิธีการลอบบี้หรือแม้แต่แสดงบทบาททางการเมืองให้เสียเวลา เพราะไม่ว่าอย่างไรทั้งรัฐและกลุ่มก็คือหน่วยเดียวกัน⁶⁸

อย่างไรก็ตาม อนุสรณ์มองว่า ถึงแม้การร่วมมือกับทุนอย่างเป็นทางการนั้นสามารถสร้างความชอบธรรมในการเสริมสร้างอำนาจและอิทธิพลให้เกิดขึ้นได้จริง แต่เขายังเชื่อว่าการเกิดขึ้นของกลุ่มต่างๆยังคงไม่มีเอกภาพ และระบบราชการก็ยังแข็งแกร่งเพียงพอที่จะไม่ให้กลุ่มต่างๆแทรกแซงอย่างเต็มที่ เป็นเพียงการยอมรับความสัมพันธ์ที่ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันเท่านั้น⁶⁹

ส่วนงานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ได้อธิบายถึงการก่อเกิดของนโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดว่าเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยที่สำคัญ 4 กลุ่มด้วยกันคือ 1) ระบบทุนนิยมโลก (world capitalism) ประกอบด้วยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (international economic order) ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศและบรรษัทนานาชาติ 2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (super-structure) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระบอบการเมืองการปกครอง จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์ในสังคม 3) อุปทานของนโยบาย ที่มีทั้ง

⁶⁷ อนุสรณ์ ลิมมณี, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน: บทวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2534), หน้า 169-172.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 173.

ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และนักวิชาการ และ4) อุปสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วยขุนนาง นักวิชาการ ชนชั้นนำทางอำนาจ พรรคการเมืองและรัฐสภา เป็นต้น⁷⁰

รังสรรค์มองว่านโยบายเศรษฐกิจถือเป็นสินค้าชนิดหนึ่งเหมือนกับสินค้าอื่นๆในแง่โครงสร้างตลาด มีลักษณะเฉพาะที่เป็น'สินค้าสาธารณะ'ที่ให้ประโยชน์และโทษแก่คนต่างกัน การผลิตนโยบายจึงจำเป็นต้องมีต้นทุนที่ต้องเสีย และมีแนวโน้มที่จะเกิดการผูกขาดและก่อให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายได้ อย่างเช่นเรื่องของกรอ.ในสมัยพลเอกเปรมนั้นรังสรรค์มองว่ามีลักษณะที่เน้นการร่วมมือของรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม กล่าวคือ กรอ.มีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มองข้ามปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ละเลยภาคเกษตรกรรมและมองข้ามปัญหาการพัฒนาชนบท มีเพียงกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากกรอ.ซึ่งถือว่าเป็นศูนย์กลางในการประมวลสารสนเทศเกี่ยวกับอุปสงค์ของประชาชนที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจ อีกทั้งกรอ.อาจเป็นเพียงองค์กรที่บทบาทในการบรรเทาแรงกดดันจากเอกชน โดยมีได้มุ่งหมายที่จะให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายแต่ประการใด⁷¹ ด้วยเหตุนี้รังสรรค์จึงพิจารณาว่า ระบอบอำมาตยาธิปไตยที่ข้าราชการประจำยังไม่ได้คลายอำนาจในการกำหนดนโยบายลง

สุจิต บุญบงการ มีความเห็นว่าการเมืองไทยยังคงอยู่ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยอยู่ แม้ว่าจะเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตยที่ปรับตัวต่อข้อเรียกร้องต้องการจากพลังนอกระบบราชการมากแล้วก็ตาม แต่กลุ่มพลังภายนอกระบบราชการก็ยังไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีแนวโน้มที่จะถูกดึงเข้าร่วมกับระบบราชการ จึงสามารถเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น ทหารจะยังคงมีอำนาจสูงสุด แม้จะไม่ได้เป็นระบอบเผด็จการอำนาจนิยมอย่างเปิดเผย แต่ก็ยังคงมีความเป็นไปได้ที่ทหารจะกลับเข้ามาคุมอำนาจทางการเมืองโดยตรง ในลักษณะของภาควิรัฐ-สังคมบางประเภท⁷²

สำหรับงานวิจัยชิ้นสุดท้ายที่หยิบยกมาไว้ในที่นี้คืองานของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่อธิบายว่าในช่วงพ.ศ.2523-2533 การตัดสินใจในนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ มิได้ถูกผูกขาดโดยระบบราชการอีกต่อไป เขาชี้ให้เห็นว่าสมาคมการค้าและรัฐมีอิทธิพลพอ ๆ กันในเรื่องการกำหนดทิศ

⁷⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 10-12.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 205-209.

⁷² สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 203.

ทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างจากยุคอำมาตยาธิปไตย ที่ซึ่งแม้แต่กลุ่มสมาคมการค้าก็ไม่สามารถเข้ามาบีบบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการเมืองในมุมมองของเอนกแล้วย่อมเป็นภาควิธีรัฐ-สังคมนิยม (liberal corporatism) ที่มาจากระบบที่เปิดให้สมาคมการค้ามีบทบาทได้ในหลายระดับ ซึ่งในบางระดับก็ไม่ต้องผ่านระบบกรอ.⁷³ เท่ากับว่าเอนกเห็นว่า การเมืองไทยได้พ้นจากความเป็นอำมาตยาธิปไตยแล้ว อย่างน้อยก็ในด้านธุรกิจ ที่เริ่มก่อตัวขึ้นเป็นกลุ่มพลังทางการเมืองนอกระบบราชการ⁷⁴ แต่จุดสำคัญที่เอนกไม่ได้กล่าวถึงก็คือ ในความสัมพันธ์แบบภาควิธีรัฐ-สังคมนิยมของประเทศไทยนั้นยังขาดองค์ประกอบและการมีส่วนร่วมจากกลุ่มตัวแทนภาคแรงงาน ซึ่งมีผลประโยชน์ขัดแย้งกับกลุ่มทุนและนักธุรกิจ ดังนั้นภาควิธีรัฐ-สังคมนิยมของไทยจึงเป็นภาควิธีรัฐ-สังคมนิยมที่ไม่สมดุล⁷⁵

งานวิจัยข้างต้นทำให้เข้าใจได้ว่า ในเรื่องของการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจนั้นสามารถมีมุมมองได้ในหลายมิติโดยไม่จำเป็นต้องลดระดับการอธิบายความซับซ้อนของความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันที่เกิดขึ้นให้เหลือเพียงเรื่องของระบบทุนนิยมและการเมือง นอกจากนี้การอธิบายโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงเดียวกันคือ ช่วงของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้นจัดได้ว่าเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบ หรือกึ่งประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐบาลขึ้นสู่อำนาจโดยผ่านการเลือกตั้ง และอาศัยพรรคการเมืองต่าง ๆ จัดตั้งรัฐบาลผสม ประกอบกับช่วงนั้นกองทัพมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเสถียรภาพของรัฐบาล จึงเชิญทหารอาวุโสที่เป็นที่ยอมรับนับถือมาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ ๆ⁷⁶ ซึ่งจากเหตุการณ์นี้สามารถช่วยอธิบายถึงความเชื่อมโยงจากสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงนั้นมาจนถึงการเมืองปัจจุบันได้ ทั้งนี้เพราะการเมืองไทยในยุคหลังรัฐบาลพลเอกเปรมนั้นมีได้มีลักษณะเป็นเพียงการเมืองที่รอการย้อนกลับของวงจรอุบาทว์หรือการเกิดการคอร์รัปชันแบบทั่วไป หากแต่เป็นเรื่องของการพัฒนาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) ในรูปแบบการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (policy corruption) ซึ่งมีความ

⁷³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มมองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา, 2539), หน้า 201.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

⁷⁵ สิริพรรณ นกสวน, "corporatism," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย, สิริพรรณ นกสวน และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ, อ้างแล้ว, หน้า 76.

⁷⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, ประชาธิปไตยครึ่งใบ: การเมืองไทยในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ, (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 34.

ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม มีลักษณะซับซ้อนและแยกยากกว่าเดิม⁷⁷ จนยากที่จะแยกได้ว่าบทบาทของรัฐจะเป็นไปในทิศทางใด

2.5.2 ปฏิสัมพันธ์เชิงนโยบายในบริบทการเมืองยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร

หลังวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อพ.ศ. 2540 ทำให้รัฐไทยได้รับผลกระทบอย่างหนักทั้งภาคการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐต้องเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ เพื่อรักษาสถานะของประเทศและเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างจริงจังและเป็นขั้นตอนโดยที่ได้รับความสนับสนุนทางการเงินและข้อแนะนำทางด้านวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจไทยในครั้งนี้นับว่าเป็นภาวะที่หนักมากและเป็นงานที่ทำทลายให้รัฐบาลต้องเร่งจัดการและแก้ไขท่ามกลางภาวะการณ์ที่บอบช้ำของทุกฝ่ายให้กลับดีขึ้น⁷⁸

ด้วยเหตุนี้จึงเกิดกระแสของประชาชนที่ต้องการเห็นเศรษฐกิจของประเทศกลับมามีเสถียรภาพและมั่นคงตามเดิมโดยเร็ว จึงเป็นโอกาสดีที่ทำให้พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 ซึ่งเขาได้ชู 'นโยบายประชานิยม' (populism) เพื่อหวังที่จะแก้ไขปัญหให้กับประชาชนในระดับรากหญ้าที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ พร้อมกับการปฏิเสธวิธีการแก้ไขปัญหตามแนวทางนโยบายของไอเอ็มเอฟ ซึ่งรัฐบาล(นายชวน หลีกภัย) ชุดก่อนได้ดำเนินการไว้⁷⁹

จุดแข็งที่พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จ ทำให้เกิดความคาดหวังจากประชาชนทั่วไปว่า พ.ต.ท.ทักษิณ จะสามารถนำพาเศรษฐกิจและประเทศให้กลับฟื้นขึ้นได้อีกครั้ง ขณะเดียวกันวลีที่พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้เป็นประจำว่า "ผมรวยแล้ว ผมไม่โกง" จุดนี้ทำให้เกิดความมั่นใจว่า รัฐบาลที่มาจากกลุ่มธุรกิจจะไม่คอร์รัปชันหรือมีเงื่อนงำของผลประโยชน์ทับซ้อนใดๆ โดยใช้ตำแหน่งสาธารณะของตนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม ในงานเขียนของDuncan McCargouและUkrist Pathmanandได้ตั้งข้อสังเกตว่ารัฐบาลซึ่งนำโดยพรรคไทยรักไทยมีองค์ประกอบของสมาชิกพรรคส่วนหนึ่งที่เป็นตัวแทนจากกลุ่มทุนใหญ่ของประเทศ มีความเกี่ยวพันในลักษณะเครือข่ายทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุนทักษิณและเครือญาติในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและโทรคมนาคม

⁷⁷ สังคิต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร, คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย,(กรุงเทพฯ: 179 การพิมพ์, 2537), หน้า 17.

⁷⁸ ลิขิต ธีรเวคิน, "ภาวะทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปทางการเมืองและการปฏิรูปวัฒนธรรมและการศึกษา," ปาฐกถา ณ ห้องประชุมสัญญาธรรมศักดิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์, 24 ธันวาคม 2540, หน้า 1-4.

⁷⁹ ประเวศน์ มหารัตน์สกุล, ใครจะรู้ทันทักษิณ,(กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส จำกัด, 2548), หน้า 18.

หรือกลุ่มนายสุริยะะ จึงรุ่งเรืองกิจในภาคอุตสาหกรรมรถยนต์ กลุ่มศรีวิกรมและเอ็มไทย เอสเตทในภาคอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น⁸⁰ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ส่งผลให้เกิดการผนวกรวมทุนทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองเข้าไว้ด้วยกันอย่างชัดเจน จนยากที่จะหาคำตอบว่า กลุ่มผลประโยชน์จะขึ้นไปสู่การเมืองหรือการเมืองจะลงมาหากกลุ่มผลประโยชน์ หรือทั้งสองอย่าง

การหาคำตอบเพื่อที่จะทำความเข้าใจกับสถานการณ์เช่นนี้ อาจเป็นการยากแก่การรวบรวมหลักฐาน แต่ถ้าตีกรอบของระบบการศึกษาให้แคบลงโดยศึกษาเศรษฐกิจการเมืองเฉพาะกลุ่ม ก็จะสามารถเห็นภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ได้ว่ามีลักษณะใด ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เห็นปรากฏการณ์จริงของความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยศึกษาเรื่องการเมืองนักกำลังของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งสมาคมอสังหาริมทรัพย์ไทย สมาคมธุรกิจบ้านจัดสรร และสมาคมอาคารชุดไทยที่ได้รับผลกระทบเชิงผลประโยชน์จากวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 จนเป็นเหตุให้มาฉีกกำลังเพื่อเป็น'สภาที่อยู่อาศัยไทย' ขณะที่โครงสร้างโอกาสทางการเมืองช่วงรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็เอื้อให้'สภาที่อยู่อาศัยไทย'เป็นทางเลือกนโยบายที่ผลักดันและสามารถแก้ปัญหาผลประโยชน์ได้ ซึ่งการนำเสนอจะมีข้อเท็จจริงและมุมมองในการวิเคราะห์อย่างไรมันสามารถพิจารณารายละเอียดได้ในวิทยานิพนธ์นี้

⁸⁰ McCargo, Duncan and Pathmanand, Ukrist, *The Thaksinization of Thailand*, (Copenhagen: NIAS press, 2005), p. 220.