

บทที่ 2

แนวคิด และทฤษฎีในการวิเคราะห์

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ในกระบวนการผลักดันนโยบายทางการเมือง โดยมุ่งเน้นในบทบาท และความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ที่มีต่อนโยบายปฏิรูปการเมืองของรัฐบาล ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2536-2538 อันเป็นช่วงเวลาทีนโยบายปฏิรูปการเมืองได้มีการประกาศออกมาแล้วโดยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา

เพื่อที่จะตอบคำถามการวิจัยตามที่ได้ระบุไว้ จึงกำหนดให้กรอบของแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการวิจัยเรื่องนี้ ประกอบไปด้วย **แนวคิดเรื่องกำหนดนโยบายสาธารณะ** และ **แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำรวมหมู่ (collective action)** เพื่อทำการผลักดันนโยบายของรัฐบาล และเนื่องจากแนวคิดการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินงานทางการเมืองนั้น มีหลายแนวคิดด้วยกันที่มีประโยชน์ต่อการศึกษา โดยเฉพาะในยุคที่การเมืองกำลังขยายตัวออกจากระบบรัฐสภา ในการวิจัยครั้งนี้จะนำเอา **แนวคิดเรื่องประชาสังคม (Civil society)** **แนวคิดเรื่องกลุ่มกดดัน (pressure group)** และ **แนวคิดเรื่องขบวนการทางสังคม (social movements)** มาใช้ร่วมกันเพื่ออธิบายถึงลักษณะการรวมตัว การเคลื่อนไหว และการดำเนินงานทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ได้อย่างครอบคลุมยิ่งขึ้น และเพื่อที่จะศึกษาถึงการแสดงบทบาทของกลุ่มพลังประชาธิปไตยว่าสามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับมากน้อยหรือไม่นั้น การนำเอา **แนวคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล** มาใช้อธิบายจะทำให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นด้วย

แนวคิดเรื่องกำหนดนโยบายสาธารณะ ช่วยเป็นเครื่องมือในการอธิบายถึงบทบาท การเรียกร้อง และผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยขอบเขตของนโยบายปฏิรูปการเมืองที่เป็นเป้าหมายของการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาตั้งแต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2534 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนถึงตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ดังนั้นแนวทางการศึกษานโยบายในครั้งนี้ จึงสอดคล้องกับคำนิยามของนโยบายสาธารณะที่หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ (Dye, 1981: 1) ส่วน Sharkansky (1970: 1) ได้ให้คำนิยามไว้

อย่างสั้นๆ ว่านโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำ นอกจากนี้ ยังมีการให้คำนิยามนโยบายสาธารณะโดยพิจารณาในแง่ที่เป็น การตัดสินใจของรัฐบาลด้วย ดังที่ Greenwood (1965: 222) ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ อย่างทั่วไป เพื่อนำเอาไปเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานต่างๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ส่วน Caldwell (1970: 1) ได้อธิบายไว้ว่าเป็นบรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมจะเข้ากระทำการ ยินยอม อนุญาต หรือที่จะห้ามมิให้กระทำการ ซึ่งการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ เหล่านี้ อาจแสดงออกได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ในรูปของคำแถลงการณ์ ตั๋วบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ เป็นต้น โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะ น่าจะหมายถึง การตัดสินใจที่จะกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำของรัฐบาล

เนื่องจาก กระบวนการกำหนดนโยบายสามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่า ใครมีอำนาจในสังคม และผลประโยชน์จากการเลือกนโยบายที่ออกมาเป็นนโยบายจะเป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มใดบ้าง และกลุ่มใดที่เสียผลประโยชน์ ผู้ที่เสียผลประโยชน์มีวิธีการแก้ไขสถานการณ์ของเขาอย่างไร จึงจะเสียประโยชน์น้อยที่สุด กลุ่มบุคคลที่ถูกกระทำจากทางเลือกนโยบายจะมีวิธีการเข้ากับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจนโยบายอย่างไรบ้าง ฯลฯ คำถามต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการเมือง กล่าวคือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ว่าใครได้ใครเสีย จนถึงกับมีผู้กล่าวว่า การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นการต่อสู้ของกลุ่มผู้มีความขัดแย้ง ในบางกรณีเป็นเรื่องของการต่อรอง และหาช่องทางในการตกลงประนีประนอมกันระหว่างกลุ่มอิทธิพล หรือศูนย์รวมอำนาจต่างๆ ในระบบการเมือง (Lindblom, 1980: 3) หรือการกำหนดนโยบายนั้น จะเป็นไปตามกระแสทางการเมือง (Koenig, 1986: 4)

ในเรื่องของกระบวนการในการกำหนดนโยบายนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการจำแนกแนวทางในแต่ละขั้นตอนไว้ ซึ่งเป็นเพียงการจำแนกเพื่อจัดระบบความคิดและง่ายต่อการศึกษา โดยทั่วไปมักจะพบการจำแนกกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอน ดังนี้ (Dye, 1981: 23-24)

1. **ขั้นระบุปัญหา** (Identifying Problems)
2. **ขั้นจัดทำข้อเสนอโยบาย** (Formulating Policy Proposals)
3. **ขั้นประกาศเป็นนโยบาย** (Legitimizing Policies)
4. **ขั้นดำเนินการตามนโยบาย** (Implementing Policies)
5. **ขั้นประเมินผลนโยบาย** (Evaluating Policies)

ในทางปฏิบัติจริงแล้ว กระบวนการต่างๆ อาจไม่ดำเนินไปตามขั้นตอน หรือดำเนินไปไม่ครบทุกขั้นตอนก็ได้ สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ซึ่งเป็นเรื่องของการผลักดันนโยบายการปฏิรูปทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย โดยมีขอบเขตของการวิเคราะห์ตั้งแต่การเรียกร้องให้มีแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย จนถึงการจัดคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ดังนั้นขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่จะนำมาใช้เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ จึงเป็นเพียง 3 ขั้นตอนแรกของการกำหนดนโยบาย ดังนี้ คือ

1. ขั้นระบุปัญหา (Identifying Problems)

เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล (Dye, 1981: 24) ถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบายที่บ่งบอก หรือแสดงว่าอะไรคือปัญหา และข้อเรียกร้องที่ต้องการให้รัฐบาล หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายรับไปดำเนินการแก้ไขปัญหา ซึ่งจะเกี่ยวข้องตั้งแต่การรับรู้ (Perception) และการให้คำจำกัดความ (definition) ว่าอะไรคือปัญหา ตลอดไปจนถึงการนำปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย

การรับรู้ (Perception) หมายถึง การตระหนัก และมีจิตสำนึกในบางสิ่งบางอย่างที่เกิดขึ้น หรือ ในเหตุการณ์ใด ๆ จากการที่ได้มองเห็น ได้ยินเสียง ได้สัมผัส ได้กลิ่น ส่วนการให้คำจำกัดความ (Definition) หมายถึง การตีความหลังจากที่ได้รับรู้แล้วว่าสิ่งที่ได้รับรู้มานั้นเป็นปัญหาหรือไม่ การรับรู้จึงหมายถึงเหตุการณ์ (Event) ส่วนการให้คำจำกัดความ จึงหมายถึงปัญหาต่าง ๆ (Problem) (Jones, 1977: 27) การรับรู้จึงเป็นสิ่งสำคัญมากในทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนของการระบุปัญหา เมื่อมีบางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นในสังคมบุคคลต่างๆ อาจมีการรับรู้ต่อเหตุการณ์นั้น แตกต่างกันไปแล้วแต่ประสบการณ์ภูมิหลังของแต่ละคน ซึ่งจุดสำคัญอยู่ที่ว่า เมื่อใดก็ตามบุคคลที่ถูกกระทบจากเหตุการณ์เห็นว่า ต้องทำอะไรสักอย่างหนึ่งแล้ว ผู้กำหนดนโยบายจะต้องสำนึกในจุดนี้ และแสดงให้เห็นพวกเขาเห็นว่ารัฐบาลก็มองเห็นปัญหานั้น มิฉะนั้นรัฐบาลก็อาจมีปัญหาในการรักษาความชอบธรรม การรับรู้จึงสำคัญมากในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะเป็นตัวกำหนดความหมายของคำว่า "อะไรคือปัญหา" (Brewer and deLeon, 1983)

การให้คำจำกัดความว่า อะไรคือปัญหา (Problem definition) จะเกี่ยวข้องถึงกระบวนการที่ว่าปัญหาดังกล่าวเข้ามาถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างไร เรื่องนี้จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ มากมาย ได้แก่ (Jones, 1977: 27)

1. ตัวเหตุการณ์เอง (The Events Themselves)

ก. ขอบข่าย *scope* ของเหตุการณ์นั้นมีขนาดไหน มีบุคคลจำนวนมากหรือน้อยเพียงใดที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์

ข. การรับรู้ *perception* ต่อเหตุการณ์ ใครเป็นคนรับรู้ คนจำนวนมากน้อยแค่ไหนที่มีการรับรู้ ผลจากการรับรู้แบบนั้นเป็นอย่างไร

ค. การให้คำจำกัดความ *definition* ต่อเหตุการณ์ ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้รับการตีความว่าเป็นปัญหาหรือไม่ ถ้าเป็น - ใครเป็นคนตีความ และบุคคลที่ตีความนั้น ถ้ามีสถานะที่แตกต่างกันแล้ว จะมีผลแตกต่างกันหรือไม่

2. การจัดองค์กรของกลุ่ม (Organization of Groups) สมาชิกในกลุ่มมากน้อยแค่ไหนที่ได้รับผลกระทบ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในกลุ่ม และผู้นำเป็นแบบใด ผู้นำกลุ่มได้รับเลือกอย่างไร ผู้นำมีอำนาจมากแค่ไหน และเขาจริงใจกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแค่ไหน

3. การเข้าถึง (Access) กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมีทางเข้าถึงตัวผู้มีอำนาจในการตัดสินใจระดับนโยบายหรือไม่ ผู้มีอำนาจมีท่าทีเห็นใจ และเต็มใจช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบขนาดไหน

4. กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Process) โครงสร้างของกระบวนการกำหนดนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจ และแยกตัวออกจากพลังมวลชนหรือไม่ ผู้กำหนดนโยบายมีลักษณะสนองต่อผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์อย่างไร ผู้นำทางการเมืองที่มีบทบาทสูงในกระบวนการกำหนดนโยบายได้รับเลือกขึ้นมาในลักษณะใด มีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด ตลอดจนสนองตอบและเขาจริงใจแค่ไหน

จะเห็นได้ว่าการที่เหตุการณ์ที่ถูกตีความว่าเป็นปัญหา มีทางเข้าถึงตัวผู้มีอำนาจหรือไม่นั้น ขึ้นกับปัจจัยที่ว่า ใครเป็นคนมองเห็นปัญหา และบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจในระดับนโยบายนั้นอยู่ในระบบการเมืองประเภทที่ต้องตอบสนองต่อกลุ่มที่ถูกกระทบจากเหตุการณ์นั้นหรือไม่ (Jones, 1977: 32-33) และเมื่อผ่านการรับรู้ และการตีความว่าเป็นปัญหาแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือ ปัญหา

ดังกล่าว จะเข้าไปถึงรัฐบาล หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างไร ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นยุทธวิธี (Strategy) ทางการเมืองที่สำคัญมากเช่นกัน ดังที่ Dye (1981: 19-43) เห็นว่า แท้ที่จริงแล้ว นโยบายของรัฐ ค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่น่าจะคอยสนใจทางการเมือง ตลอดจนขาดข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ดังนั้น ชนชั้นนำ จึงเป็นผู้กำหนดทิศทางของนโยบายมากกว่าฝ่ายประชาชน อย่างไรก็ตาม Bachrach และ Baratz (1962: 947-952) เห็นว่า ชนชั้นนำที่มีอำนาจในสังคม ก็อาจมีวิธีการควบคุมการตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่างๆ รวมตลอดจนถึงใช้วิธีการคัดเลือกเฉพาะประเด็นปัญหาที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่ปลอดภัย (Safe issues) ให้เข้าไปอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ และกีดกันมิให้เรื่องที่มีความหมายว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ในทางลบเข้าไปอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการคัดเลือกเฉพาะปัญหาที่ปลอดภัยนี้ พัทรี สิริโรส (2539: 61-62) ได้ใช้คำว่า เป็นการกระทำการระดมเสียงสนับสนุนการกระทำดังกล่าวอย่างลำเอียง (Mobilization of Bias) เพื่อเห็นแก่เสถียรภาพของชนชั้นนำที่มีอำนาจในสังคม

จากความคิดของ Bachrach และ Baratz ข้างต้น จัดได้ว่าเป็นการมองอำนาจในมิติที่สอง กล่าวคือ มองว่าการไม่ตัดสินใจในประเด็นปัญหานั้น เป็นการตัดสินใจชนิดหนึ่ง (Non-decisions) และรวมความถึงการกีดกันมิให้มีการตัดสินใจในสิ่งที่อาจเป็นประเด็นปัญหาด้วย (Lukes, 1980: 15-18) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Dye (1981: 349) ที่เห็นว่า การไม่ตัดสินใจเป็นยุทธวิธี (Tactic) ทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งบรรดาผู้กำหนดประเด็นปัญหา (Agenda Setting) จะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เงื่อนไขทางสังคมกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายขึ้นมา

Edwards III และ Sharkansky (1978: 107-109) ได้เสนอว่า ผู้ที่จะนำปัญหาเข้าสู่ผู้กำหนดนโยบายต่างก็มียุทธวิธี และกลอุบายที่จะคัดเลือก หรือป้องกันประเด็นปัญหาบางอย่างที่ไม่เป็นผลดีกับตนเองไม่ให้เข้าไปสู่กระบวนการตัดสินใจได้มากมายหลายวิธี เช่น

1. การใช้กำลังบังคับ
2. การเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้ที่อยู่เบื้องหลัง หรือ สนับสนุนประเด็นปัญหา ที่มีการเรียกร้อง
3. การดึงเข้ามาเป็นพวก (co-optation) โดยเฉพาะการดึงผู้นำฝ่ายที่เรียกร้องให้เข้ามาเป็นพวก โดยให้เข้ามาอยู่ในกลุ่มแกนอำนาจที่ทำหน้าที่ตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย เพื่อให้มีความชอบธรรมว่า เป็นที่รวมของกลุ่มต่างๆ เป็นการขยายการมีส่วนร่วม (participation)

4. ใช้การรณรงค์ประชาสัมพันธ์โดยเฉพาะทางโทรทัศน์ ซึ่งมีส่วนชักจูงผู้ชมให้เห็นคล้อยตามได้
5. ใช้ยุทธวิธีถ่วงเวลา (Delaying tactic) เช่น ส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อปรึกษาก่อน หรือเลื่อนการพิจารณาตัดสินใจออกไป หรืออ้างว่าไม่มีงบประมาณเพียงพอ

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ปกครองที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง จะสามารถควบคุมข้อขัดแย้งในสังคมที่อาจเกิดขึ้น โดยการคัดเลือกเฉพาะประเด็นปัญหาที่ปลอดภัย อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่าทุกประเด็นปัญหาที่สามารถผ่านเข้าไปในกระบวนการตัดสินใจจะเป็นประเด็นที่ปลอดภัยทั้งหมด เนื่องจาก บางประเด็นปัญหาที่เกิดจากการเสนอของกลุ่มที่รู้จักวิธีระดมเสียงสนับสนุนจากกลุ่มอื่น ๆ ได้ ก็จะไปสู่กระบวนการตัดสินใจให้มีการจัดทำข้อเสนอและประกาศเป็นนโยบายต่อไป

จากรายละเอียดของขั้นตอนการระบุนโยบายข้างต้น เมื่อนำมาเทียบกับกรณีศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า มีการระบุนโยบายการปฏิรูปการเมืองโดยกลุ่มพลังประชาธิปไตยอยู่ 3 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

1. ความไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2534 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากคณะบุคคลที่เข้าสู่อำนาจบริหารประเทศโดยการยึดอำนาจ
2. ความไม่พึงพอใจต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ล่าช้าของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย
3. การไม่ไว้วางใจต่อคำสัญญาของ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าพรรคชาติไทยที่ให้ไว้เมื่อครั้งที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ว่า จะกำหนดนโยบายปฏิรูปการเมืองทันทีที่ได้เป็นรัฐบาล

จากการระบุนโยบายข้างต้น จึงนำไปสู่การเรียกร้องและผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและปฏิรูปการเมือง ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในบทต่อไป

2. ขั้นตอนจัดทำข้อเสนอนโยบาย (Formulating Policy Proposals)

เป็นขั้นตอนที่มีการจัดประเด็นปัญหาให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และจัดทำข้อเสนอ แผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา (Dye, 1981: 24) กล่าวคือ หลังจากที่ประเด็นนโยบายได้ผ่านเข้าสู่ความสนใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายแล้ว เพื่อที่จะนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจต่อไป ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายก็จะมาร่วมกันปรึกษาหารือ ระดมความคิด กำหนดทิศทาง และเป้าหมายนโยบาย มีการค้นคว้าข้อมูล ศึกษาข้อมูล ติดต่อพบปะปรึกษาหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เสร็จแล้วก็ดัดแปลงข้อเสนอ นโยบาย ยุทธวิธีการดำเนินนโยบาย พิจารณาและแสวงหานโยบายทางเลือกต่าง ๆ ไว้ เปรียบเทียบต้นทุนและผลตอบแทนที่จะได้รับจากบรรดาทางเลือกต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น (Jones, 1977: 49)

ในกระบวนการจัดทำข้อเสนอ นโยบาย โดยปกติมักกระทำโดยฝ่ายราชการประจำซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานวางแผน และกำหนดนโยบาย แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ก็อาจมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษ โดยมีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณา ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ และผู้นำทางการเมือง จึงมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วย

สำหรับในเรื่องนโยบายปฏิรูปการเมืองนั้น ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอ นโยบายปรากฏอยู่ในช่วงเวลา การตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เพื่อศึกษาหาแนวทางการปฏิรูปการเมืองในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งต่อมานายบรรหาร ศิลปอาชา จึงได้นำเอาข้อเสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว มาใช้ในการหาเสียงตลอดจนบรรจุลงในนโยบายของรัฐบาล และแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นเพื่อศึกษาหาแนวทางการปฏิรูปการเมือง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 อีกครั้งในเวลาต่อมา ซึ่งถือกันว่าเป็นการเปิดประตูสู่การปฏิรูปการเมือง นั่นเอง

3. ขั้นตอนประกาศเป็นนโยบาย (Legitimizing Policies)

เป็นขั้นตอนที่มีการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา การระดมเสียงสนับสนุน การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับข้อเสนอ นโยบาย การประกาศใช้นโยบายในรูปของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ คำสั่งต่าง ๆ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว การระดมเสียง

สนับสนุนจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการตัดสินใจนโยบายเพื่อสร้างความชอบธรรม (Process of legitimacy) ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการตัดสินใจนโยบาย (Jones, 1977: 85-110)

กระบวนการกำหนดนโยบายนี้ จะมีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีบทบาท และมักจะแตกต่างกันไปตามระบบการเมือง นั่นคือ ในสังคมที่พัฒนาแล้วจะมองกระบวนการนี้ในรูปของการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ สำหรับสังคมที่กำลังพัฒนา ผู้นำทางการเมือง และข้าราชการประจำ จะมีบทบาทอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากประเทศที่กำลังพัฒนามักมีวัฒนธรรมที่สถาบันฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะระบบราชการครอบงำเวทีการเมือง และการปกครองมักอยู่ในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ผู้นำฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจเต็มที่ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายโดยไม่ต้องกังวลกับฝ่ายค้าน (พัชรี ลิโรธ, 2534: 63-64)

ในเรื่องนโยบายปฏิรูปการเมืองนั้น ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนของการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้น เพื่อศึกษาหาแนวทางการปฏิรูปการเมือง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ซึ่งเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาที่จำเป็นต้องสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลของตน โดยการตอบสนองต่อกระแสความต้องการของประชาชนในขณะนั้น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำรวมหมู่ (Collective Action) เนื่องจากนโยบายปฏิรูปการเมือง เป็นนโยบายที่มีลักษณะลดทอนอำนาจของผู้มีอำนาจในภาครัฐ อันประกอบไปด้วย นักการเมือง ข้าราชการ และกลไกต่างๆ ของภาครัฐ การดำเนินการในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนั้น จำเป็นต้องมีลักษณะการรวมตัว การเคลื่อนไหว และการดำเนินงานทางการเมืองในหลายๆ ลักษณะด้วยกัน ดังนั้น จึงนำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำรวมหมู่ในการดำเนินงานทางการเมือง อันประกอบไปด้วย แนวคิดเรื่องประชาสังคม, แนวคิดเรื่องกลุ่มกดดัน และแนวคิดเรื่องขบวนการทางสังคม มาใช้เพื่อที่จะสามารถอธิบายถึงบทบาทการรวมตัว การดำเนินงานทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย และเนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ที่ขยายวงออกไปอย่างกว้างขวาง และมีหลายกลุ่มด้วยกันที่ทำการผลักดัน จึงไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นไปในลักษณะหนึ่งลักษณะใดโดยเฉพาะ การนำเอาแนวคิดทั้ง 3 แนวคิดข้างต้นมาใช้ประกอบกัน น่าจะช่วยให้เข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นอกเหนือจากระบบรัฐสภา ได้สมบูรณ์มากกว่าแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง

การนำเอา แนวคิดเรื่องประชาสังคม มาอธิบายในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อที่จะเสนอภาพของการรวมตัว และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรต่างๆ ที่อยู่นอกภาครัฐในการเรียกร้อง และผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลได้ชัดเจนขึ้น

แนวคิดเรื่องประชาสังคม เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานทางความคิดมาจากทฤษฎีทางสังคมของตะวันตกที่แต่เดิมนั้นอธิบายว่า ประชาสังคมกับรัฐมิได้เป็นสิ่งที่แยกจากกัน และใช้คำว่าประชาสังคมกับรัฐเสมือนหนึ่งเป็นคำๆ เดียวกัน เพราะการที่คนๆ หนึ่งเป็นสมาชิกของประชาสังคมย่อมหมายถึงการเป็นพลเมืองของรัฐ ซึ่งจะไม่มีสิทธิ หน้าที่ และภาระกิจทางการเมืองใดๆ นอกเหนือไปจากการปฏิบัติตัวตามกฎหมายของรัฐ ต่อมาในครึ่งหลังของศตวรรษที่ 18 ก็ได้เริ่มมีแนวคิดที่มองรัฐกับประชาสังคม หรือรัฐบาลกับสังคมแยกออกจากกัน การแบ่งแยกรัฐกับประชาสังคมออกจากรันนั้น เกิดขึ้นเนื่องมาจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การค้าในยุโรปตะวันตกในปลายศตวรรษที่ 17 ที่ทำให้เกิดชนชั้นทางสังคมใหม่ (กลุ่มพ่อค้าวานิช) ที่มีความมั่งคั่ง และมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมากขึ้น และได้มีการแสดงออกซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยมีได้ผ่านกลไกหรือรูปแบบที่รัฐกำหนดขึ้น แต่เป็นการแสดงออกในฐานะ "ปัจเจกชนพลเมือง" ที่ต้องการจะร่วมรับผิดชอบต่อสังคมโดยตรง

จะเห็นได้ว่ารากฐานทางประวัติศาสตร์ของแนวคิดเรื่องประชาสังคมนั้น มีความสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ของยุโรปตะวันตกมาตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 ทั้งนี้ก็เพื่อจะสร้างแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่ควรจะเป็น หรือเหมาะสมระหว่างรัฐกับสังคม ที่สำคัญได้แก่ แนวคิดของเฮเกล ที่ได้มีการกล่าวถึงประชาสังคมไว้ในความหมายของสังคมชนชั้นกลาง เฮเกลมองว่าสังคมชนชั้นกลางนั้น เป็นสังคมที่เต็มไปด้วยการแก่งแย่งแข่งขัน และความขัดแย้งกันในผลประโยชน์ส่วนตัว ความขัดแย้งดังกล่าวจะสามารถคลี่คลายได้ก็ต่อเมื่อรัฐเข้าไปจัดการเท่านั้น ในทัศนะของเฮเกล รัฐจึงมีอำนาจ หน้าที่ และมีหลักการเหตุผลที่เหนือกว่าภาคประชาสังคม (ชยอนันต์ สมุทวณิช, 2533: 74-75)

แต่ในปัจจุบันแนวคิดประชาสังคมกลับถูกมองแตกต่างไปจากทัศนะของเฮเกล อย่างชัดเจน ดังที่ Fernandes (1994: 319-346 อ้างถึงใน โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2539: 29) ได้พบทวนบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของประชาสังคมทั่วโลก และได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาสังคมนั้น

เป็นสถาบันรากฐานของประชาธิปไตย แทนที่จะมองว่าประชาสังคมเต็มไปด้วยความขัดแย้งทางผลประโยชน์ส่วนตัว และต้องให้รัฐเข้าไปจัดการ นอกจากนี้แล้ว ประชาสังคมก็ยิ่งได้รับความสนใจมากขึ้น เนื่องจากปรากฏการณ์การล่มสลายของรัฐเผด็จการรวมศูนย์ของพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรป ตะวันออก และสหภาพโซเวียต ที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทการประสานกันอย่างเป็นเครือข่ายขององค์กรเอกชนในภาคประชาสังคมที่รักประชาธิปไตย และเป็นไปอย่างสันติวิธี ประกอบกับวิกฤติศรัทธาของประชาชนที่มีต่อความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการและกลไกของภาครัฐ รวมทั้งได้มีการขยายตัวของความคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองที่เรียกร้องให้รัฐลดการแทรกแซง และลดบทบาทในการครอบงำกำหนดความเป็นไปของสังคม

แต่เนื่องจาก คำว่าประชาสังคมนี้มีที่มาจากสังคมตะวันตก ซึ่งในความหมายของตะวันตกนั้น จะหมายถึง ส่วนของสังคมทุกส่วนที่อยู่นอกกลไก หรือขอบวงของอำนาจรัฐ และถ้าจะหมายถึงองค์กร ก็เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยไม่ใช่อำนาจรัฐ และกลไกของรัฐ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2533) แต่การจะนำมาใช้เพื่อมองสังคมไทย หรือการจะนิยามประชาสังคมในบริบทของสังคมไทยนี้ จะต้องทำอย่างระมัดระวัง เนื่องจากมีความแตกต่างกันในพื้นฐานทางประวัติศาสตร์การก่อตัวของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม และพบว่าประชาสังคมไทยนั้น ภาครัฐได้เข้าไปมีส่วนในการจัดตั้ง สนับสนุนด้วย ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช มีความเห็นว่า ประชาสังคมนั้น ควรจะหมายถึง ทุกๆ ส่วนของสังคมโดยรวมถึงภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนด้วย โดยถือว่าทุกๆ ฝ่ายเข้ามาเป็น partnership กัน (ชูชัย ศุภวงศ์ และยวดี คาคตการณ์ไกล, 2539: 26-27)

อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ว่าประชาสังคมควรจะเป็นอิสระจากรัฐหรือไม่ แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเอาแนวคิดนี้มาช่วยอธิบายถึงภาพของการมีส่วนร่วม และความเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย อันเป็นองค์กรที่เป็นส่วนนำของภาคประชาสังคมว่ามีความเป็นอิสระจากรัฐ ทั้งในด้านความคิด และอุดมการณ์ การรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กร บทบาทการดำเนินงานทางสังคมและการเมือง ได้มากน้อยเพียงใด และอย่างไร โดยเฉพาะในกรณีการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมือง และผลที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ ก็จะสามารถนำมาอธิบายได้ว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะมีส่วนช่วยพัฒนาให้ภาคประชาสังคมไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้นได้หรือไม่ด้วย อันเป็นการพัฒนาไปสู่ลักษณะของการเมืองแบบใหม่ที่มีประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยตรงมากขึ้น ทำให้ส่วนของสังคมการเมืองขยายวงกว้างออกสู่ภาคประชา

สังคม และประชาชนในสังคมด้วย (ดูลักษณะการเมืองแบบใหม่ได้ใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2538; โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2539)

สำหรับคำจำกัดความของคำว่า ประชาสังคม นั้น มีคำหลายคำที่อยู่ในชุดความหมายเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น สังคมเข้มแข็ง ประชาสังคม Civility, Civil society เป็นต้น

ธีรยุทธ บุญมี (2536: 188-189) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาสังคมไทยที่เน้นการสร้าง "สังคมเข้มแข็ง" โดยเห็นว่าจิตสำนึกทางสังคมได้เริ่มก่อตัวขึ้น และแสดงออกอย่างชัดเจนในรูปของการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรวิชาชีพอิสระต่างๆ การเคลื่อนไหวของประชาสังคมนี้ เป็นการเน้นถึงการมีส่วนร่วมของทุกส่วนของสังคม และเป็นการเสริมบทบาทขององค์กรนอกภาครัฐ เช่น องค์กรภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรวิชาชีพต่างๆ

ส่วน Diamond (2537: 5) เห็นว่าประชาสังคมนั้น เป็นเวทีแห่งชีวิตสังคมที่มีการจัดตั้งเองเป็นเอกเทศจากรัฐ และนอกเวทีทางการเมือง ที่ซึ่งกลุ่มและผู้กระทำการทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจที่หลากหลาย มาร่วมกันแสดงตนเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล และความคิด สร้างเอกลักษณ์ ความผูกพัน และความเชื่อร่วม (collective identities and beliefs) และมุ่งสู่จุดมุ่งหมายร่วม (collective goals) เพื่อเรียกร้องต่อรัฐ หรือเพื่อให้รัฐมีความสำนึกรับผิดชอบ (hold state officials accountable)

หรือที่ Bratton (1994 อ้างถึงใน โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2539: 41) ได้นิยามประชาสังคมว่า หมายถึง the sphere of social interaction between the household and the state which is manifest in norms of community cooperation, structure of voluntary association and civic network. ซึ่งน่าจะแปลความได้ว่า เป็นเวทีของการมีปฏิสัมพันธ์กันทางสังคมระหว่างประชาชนกับรัฐ ที่แสดงออกในรูปของบรรทัดฐานที่ก่อให้เกิดความร่วมมือกันเชิงชุมชน, โครงสร้างการรวมตัวแบบอาสาสมัคร และเครือข่ายของความเป็นพลเมือง

สรุปแล้วประชาสังคมน่าจะหมายถึง การที่คนในสังคมมีจิตสำนึกร่วมกัน มีการรวมตัวกันแบบสมัครใจ และเป็นอิสระจากรัฐ ซึ่งแสดงออกถึงความร่วมมือกันโดยผ่านองค์กรที่หลากหลาย

หลาย (อาจเป็นทางการและไม่เป็นทางการ) และมีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายย่อยๆ ของพลเมือง เพื่อทำการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล และความคิด รวมทั้งสร้างเอกลักษณ์ ความผูกพัน และความเชื่อร่วมกัน และมุ่งสู่จุดหมายร่วมที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ หรือเพื่อเรียกร้องต่อรัฐให้มีความสำนึกรับผิดชอบ

จากคำจำกัดความข้างต้น สามารถชี้ให้เห็นถึงคุณสมบัติเฉพาะของประชาสังคมได้ ดังนี้ คือ ชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายสาธารณะมากกว่าจุดมุ่งหมายส่วนบุคคล และมีความสัมพันธ์กับรัฐในลักษณะพยายามจะได้รับผลประโยชน์จากรัฐ หรือพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ ไม่ใช่เพื่อเข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงความหลากหลายในการระดมพลังและผลประโยชน์ จากการเชื่อมโยงปัจเจกบุคคลต่างๆ ให้เข้ามารวมกลุ่มกัน และทำกิจกรรมร่วมกัน และสิ่งที่สำคัญในการรวมกลุ่มและทำกิจกรรมร่วมกัน ก็คือ จะต้องมีความคิด ความเชื่อ หรืออุดมการณ์ และจิตสำนึกร่วมกัน

นอกจากนี้ Diamond (2537: 3-4) ยังชี้ให้เห็นถึงชีวิตสังคม ในประชาสังคมว่ามี 5 ชนิดด้วยกัน คือ

1. องค์กรอาสาสมัคร (voluntary organizations) คือ คนเข้าร่วมโดยสมัครใจ และตัวองค์กรเป็นอิสระพอสมควรจากการควบคุมของรัฐ ซึ่งมีอยู่ 4 แบบด้วยกัน คือ องค์กรเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาต่างๆ เพื่อมุ่งยกระดับคุณภาพของส่วนรวม เช่น ด้านสิทธิสตรี ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านสิ่งแวดล้อม แบบที่สองก็คือ องค์กรของผู้ผลิตในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น กรรมการ สหภาพแรงงาน แบบที่สามเป็นกลุ่มนักวิชาชีพ ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบ้าง เพราะเป็นส่วนของความหวังโยที่กว้างขึ้น เช่น กลุ่มนักศึกษา กลุ่มแพทย์ และแบบที่สี่ ได้แก่ องค์กรศาสนา วัฒนธรรม และชาติพันธุ์

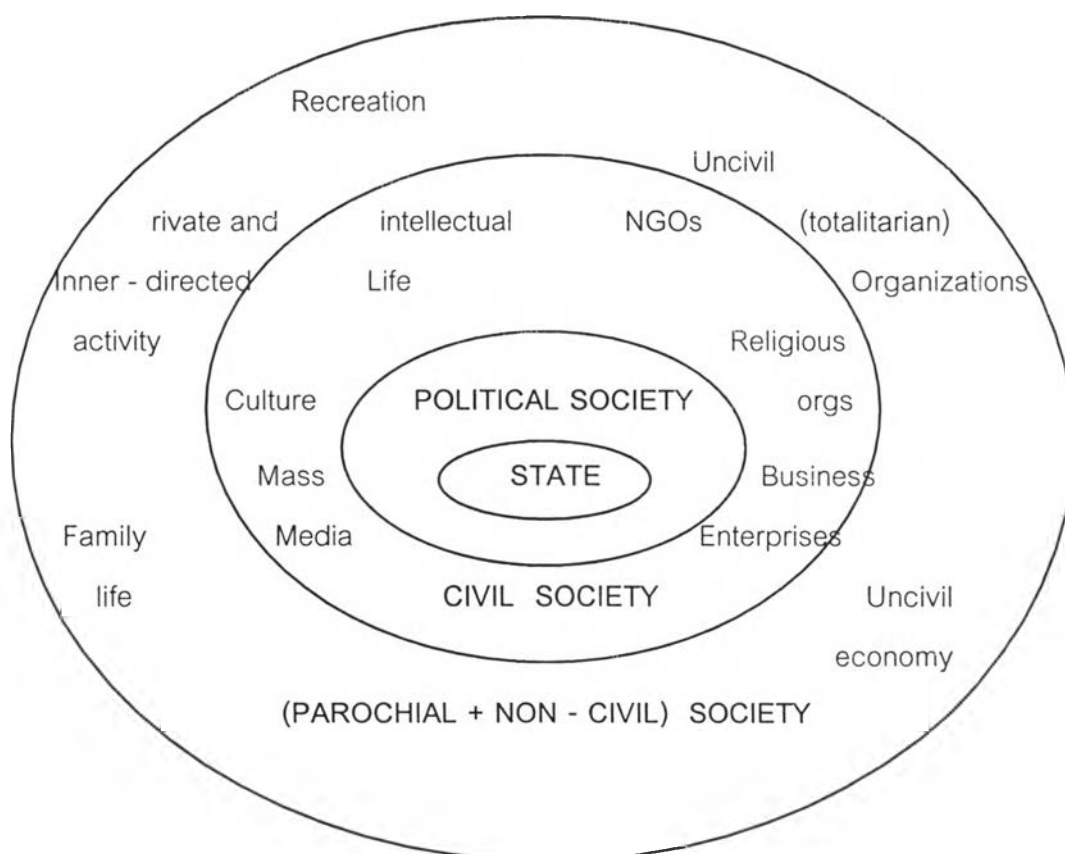
2. สื่อมวลชนที่อิสระ (จากรัฐ) เป็นชีวิตสังคมอีกประเภทหนึ่งที่สำคัญมากสำหรับประชาธิปไตย และประชาสังคม

3. ชุมชนวิชาการ (think-tanks) ที่เป็นอิสระ คือสถาบันวิจัย และมหาวิทยาลัยต่างๆ

4. การแสดงออกทางวัฒนธรรมที่เป็นอิสระรูปแบบต่างๆ (autonomous forms of cultural expression) เป็นมิติที่สำคัญอีกมิติหนึ่งของประชาสังคม เพราะเป็นการแสดงออกและสร้างสัญลักษณ์ให้เห็นถึงความคิดคำนึงทางการเมืองและสังคมต่างๆ

5. มูลนิธิเอกชน (private foundation) เป็นองค์การที่ให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่องค์กรอื่น จึงเป็นทรัพยากรต่างหากจากรัฐที่องค์กรในประชาสังคมที่ขาดการสนับสนุนจากรัฐจะพึ่งพิงได้

และการจะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังประชาธิปไตยกับรัฐบาลต่อการเรียกร้อง และผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมือง อันเป็นช่วงของการพัฒนาสังคมการเมืองไทยให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นนั้น จะอาศัยตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับรัฐในระบอบประชาธิปไตยของ Diamond (2537: 6-9) มาเป็นเครื่องมือในการอธิบาย ดังแผนภาพต่อไปนี้



ตัวแบบนี้เห็นว่ารัฐมีความขยันขันแข็ง แข็งแรง และมีที่กว้างพอสมควร รอบๆ รัฐนั้นจะเป็น "สังคมการเมือง" (political society) ที่ประกอบไปด้วยพรรคการเมือง เป็นหลัก และประชาสังคมก็จะอยู่รอบๆ สังคมการเมือง และเข้าไปเกี่ยวกับรัฐในความสัมพันธ์ทางตรงต่างๆ ผลักดันต่อรัฐ เสนอแนะต่อรัฐ รวมทั้งเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองด้วยวิธีการต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป การแบ่งแยกเช่นนี้ Diamond เห็นว่าเนื่องมาจากในประเทศที่กำลังสร้างประชาธิปไตยขึ้น ทั้งที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่เคยเป็นคอมมิวนิสต์ จะมีความเสื่อมศรัทธาในพรรคการเมือง เพราะมีการคอร์รัปชัน ไม่มีประสิทธิภาพ ถูกครอบงำโดยอภิสิทธิ์ชน และมองประชาสังคมว่ามีความบริสุทธิ์ดีกว่า และเป็นตัวแทนผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนได้ดีกว่าในสภาพของความเป็นจริง นอกจากนี้แล้ว พรรคการเมืองก็เป็นองค์กร ที่มีการดำเนินการทางการเมืองโดยปกติอยู่แล้ว และส่วนรอบนอกของประชาสังคมนั้นก็จะเป็นส่วนต่างๆ ของสังคมที่ไม่ใช่การเมือง และไม่ใช่ประชาสังคม

จากความสัมพันธ์ระหว่างประชาสังคมกับรัฐในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นโอกาสที่สังคมจะควบคุมรัฐ และช่วยในการจรรโลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้ดังนี้ (Diamond, 2537: 11-15)

1. การระดมประชาสังคม โดยกระทำการผ่านสมาคมหรือสื่อมวลชนที่อิสระ และการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือองค์กร ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ในลักษณะของการจำกัดขอบเขตการปฏิบัติต่างๆ อันมิชอบของรัฐบาลที่ไม่เป็นประชาธิปไตย และในลักษณะของการยอมรับการตรวจสอบจากสาธารณชนในรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยได้

2. การรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนอย่างแข็งขัน จะเป็นตัวเสริมบทบาทของพรรคการเมืองในการกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเพิ่มความรู้สึก และเข้าใจในสิทธิ หน้าที่ และความมีประสิทธิภาพของพลเมือง ซึ่งเป็นพื้นฐานของการวัฒนธรรมประชาธิปไตย

3. ช่วยเพิ่มช่องทางที่นอกเหนือและกว้างไกลกว่าพรรคการเมืองในการเรียกร้องผลประโยชน์ โดยกลุ่มอิสระต่างๆ ยังผลให้ระบอบประชาธิปไตยสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น

4. ช่วยฝึกทักษะให้กับผู้นำองค์กรประชาชน และนักเคลื่อนไหวในประชาสังคมจากการจัดการการเมืองภายในองค์กรของเขาเอง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญต่อหน้าที่ในการพัฒนาประชาธิปไตยของประชาสังคมนั้นก็คือ ประชาสังคมจะต้องมีความเป็นอิสระมากพอจากรัฐในด้านการเงิน การดำเนินงาน และฐานะทางกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ประชาสังคมมีอิสระพอที่จะทัศนวิจารณ์ต่อรัฐ และกระทำการเป็นอิสระจากการควบคุมจากรัฐ

นอกจากแนวคิดการรวมกลุ่มของประชาสังคมแล้ว อีกแนวคิดหนึ่งที่มีประโยชน์ต่อการพิจารณาถึงลักษณะการรวมตัว และบทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองได้อย่างครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ได้แก่ แนวคิดเรื่องการรวมกลุ่ม และลักษณะการดำเนินงานทางการเมืองของ กลุ่มกตตัน เนื่องจากกลุ่มกตตันเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะกลุ่มกตตันจะทำหน้าที่เป็นฟันเฟืองอันหนึ่งให้กับระบบการเมืองทั้งหมด บทบาทของกลุ่มกตตันในประเทศประชาธิปไตยมีบทบาทสำคัญเกือบจะเท่ากับพรรคการเมือง คือ แม้กลุ่มจะไม่ได้มีบทบาทโดยตรงในการเข้ามา หรือมาใช้อำนาจทางการเมือง และไม่ได้มีลักษณะเป็นการเมืองเสียทั้งหมด แต่กลุ่มกตตันจะมีบทบาทในการบีบบังคับต่อฝ่ายที่มีอำนาจทางการเมืองด้วยวิธีการต่างๆ แต่ไม่ใช่เข้าไปกุมอำนาจด้วยตนเอง อาจมีข้อยกเว้นบ้าง คือมีกลุ่มกตตันบางกลุ่มมีตัวแทนของตนเองอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร และในรัฐบาล (สมพงษ์ ชูมาก, 2517: 17-18) และในขณะเดียวกันกลุ่มกตตันก็มีบทบาทในการทำหน้าที่ด้านการเป็นตัวแทนของประชาชนกับสถาบันของรัฐ และเป็นตัวประสานกับพรรคการเมือง และสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ในสังคม ดังที่ Kornhanser (1959: 39-40) ได้บอกว่า กลุ่มกตตันเป็นกลุ่มที่คั่นอยู่ระหว่างรัฐกับประชาชน ถ้าขาดกลุ่มคั่นกลาง หรือ Intermediate Group แล้ว จะทำให้ระบบการเมืองนั้นเป็นการเมืองแบบฝูงชน (Politics of Mass Society) คือเป็นระบบการเมืองที่ผู้นำถูกอิทธิพลจากประชาชนครอบงำการปฏิบัติหน้าที่บริหารประเทศ ในขณะเดียวกันผู้นำก็จะใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือในการที่จะมีอำนาจทางการเมืองด้วย ดังนั้น กลุ่มกตตันจึงมีหน้าที่คล้ายเป็นตัวเชื่อมที่จะสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

การจะพิจารณาถึงลักษณะของกลุ่มพลังประชาธิปไตยว่า เข้าข่ายเป็นกลุ่มกตตันหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จากคำนิยามของกลุ่มกตตัน ของ Ehrmann (1968: 486) ที่ว่ากลุ่มกตตัน

หมายถึง การรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป หรือเฉพาะเจาะจงของกลุ่ม และภายใต้การเข้าร่วมกันนี้ก็เพื่อจะให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

Hunt (1956: 114) อธิบายว่า กลุ่มกดดัน (Pressure Group) คือ องค์กรใดๆ ที่แสวงหาอิทธิพลต่อนโยบายการเมือง โดยปราศจากความพอใจที่จะรับผิดชอบในการบริหารประเทศ

สมพงษ์ ชูมาก (2517: 18) กล่าวว่า กลุ่มกดดัน หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา กลุ่มข้าราชการ สมาคม และขบวนการต่าง ๆ เช่น สมาคมทหารผ่านศึก สมาคมสตรี รวมทั้งหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่ม และสถานการณ์ทางการเมือง

ม.ร.ว.พฤษถีสาน ชุมพล (2540: 1-2) ได้ให้คำจำกัดความกลุ่มกดดันไว้ว่าสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งในสังคม กล่าวคือ ทำการเป็นตัวแทนผู้คนในวงการอาชีพ (occupation) หรือวิชาชีพ (profession) เช่น ครู พ่อค้า คนงานเหมืองแร่ วัตถุประสงค์หลักคือ การปกป้องและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของสมาชิก บางทีเรียกว่า "sectional groups" เพราะเป็นตัวแทนของส่วนจำเพาะต่างๆ (sections) ในสังคม ดังนั้น โดยหลักจึงไม่มีบทบาททางการเมือง แต่ว่าในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกให้ได้ต้องมีประสิทธิภาพ กลุ่มเหล่านี้จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองและโดยนัยนี้จึงเป็นกลุ่มกดดัน (pressure groups)

2. กลุ่มแสดงทัศนะมุ่ง (promotional groups) คือ กลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อผลักดันทัศนะหรือประเด็นเรื่องราว (causes) ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ใช่ผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มเป็นการเฉพาะ เช่น กลุ่มรณรงค์การลดอาวุธนิวเคลียร์ กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อเราพิจารณาคำจำกัดความต่างๆ เหล่านี้แล้วเราจะได้ความหมายของคำว่า "กลุ่มกดดัน" ว่า หมายถึง กลุ่มหรือองค์กรหรือสมาคมที่เกิดขึ้นจากการที่ปัจเจกชนที่มีผลประโยชน์หรือแนวคิดทัศนคติในแนวกว้างๆ ทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกัน มารวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ เพื่อที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และส่วนรวม และต้องการมีอำนาจทางการเมืองโดยทางอ้อมเพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล

และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงความหมายระหว่างคำว่า "กลุ่มผลประโยชน์" และ "กลุ่มกดดัน" แล้วจะพบว่าทั้งสองกลุ่มนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก จะต่างกันก็ตรงที่ "กลุ่มกดดัน" นั้นนอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมอีกด้วย และมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรองกับรัฐบาลและกลุ่มอื่นๆ ในสังคมด้วย ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มก็อาจจะเป็นกลุ่มกดดันได้ เมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มมีความชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ากลุ่มกดดันทุกกลุ่มจะต้องเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกลุ่มกดดันบางกลุ่ม ไม่มีผลประโยชน์ที่เป็นของกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา เป็นต้น

ในที่นี้ผู้ศึกษาจะใช้คำว่า กลุ่มกดดัน แทนคำว่า กลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากกลุ่มกดดันนั้น ให้ความหมายครอบคลุมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์ด้วย และยังมีลักษณะบ่งชี้ถึงอำนาจในการรวมตัวกันได้มากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งลักษณะการรวมตัวกันนั้นย่อมเป็นบ่อเกิดของอำนาจ ทั้งที่เป็นพลังภายในกลุ่มเองและเป็นพลังต่อภายนอกด้วย

ส่วนการแบ่งประเภทของกลุ่มกดดันอย่างชัดเจนนั้น ค่อนข้างจะทำได้ยาก เนื่องจากมนุษย์จะมีการรวมกลุ่มแตกต่างกันไปตามสภาพของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการของการเกิดกลุ่มขึ้นในสังคมจะเป็นไปตามพัฒนาการของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง และเนื่องจากกลุ่มกดดันเป็นปรากฏการณ์ของการรวมกลุ่มในสังคมประชาธิปไตยแบบตะวันตก ซึ่งถือว่าเป็นสังคมสมัยใหม่ ลักษณะพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในสังคมสมัยใหม่นี้แตกต่างกับ สังคมดั้งเดิม และสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง (transitional society) หลายอย่าง โดยเฉพาะในเรื่องของผลประโยชน์ของบุคคลในสังคมนั้น มีลักษณะที่เห็นได้ชัดอย่างชัดเจน และมีลักษณะที่หลากหลายชนิดมากกว่าสังคมดั้งเดิม และสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การรวมกลุ่มเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนภายใต้สังคมสมัยใหม่ จึงปรากฏออกมาในรูป

ขององค์กรที่แน่นอน และมีลักษณะของการเป็นตัวแทนส่วนผลประโยชน์ต่างๆ (sectional interests) มากกว่าสังคมดั้งเดิม และสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ Almond และ Powell (1966: 75-80 อ้างถึงใน ม.ร.ว.พฤษีสาธิต ชุมพล, 2539: 116-120) - ที่ได้ทำการแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ตามพัฒนาการของการรวมกลุ่มดังนี้ คือ

1. กลุ่มรวมตัวกันชั่วคราว (Anomic Groups) กลุ่มประเภทนี้จะรวมตัวกันเฉพาะเวลาที่มีปัญหากระทบผลประโยชน์ของตนเท่านั้น และ จะสลายตัวไปอย่างรวดเร็ว เมื่อปัญหานั้นหมดไป เช่น กลุ่มประท้วง กลุ่มจลาจล กลุ่มประเภทนี้จะใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล และบีบบังคับให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายตามที่ตนต้องการ ด้วยวิธีการประท้วงเป็นสำคัญ

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (Non-Associational Groups) ได้แก่ กลุ่มเครือญาติ เชื้อชาติ ภูมิภาค ศาสนา โดยอาจไม่ได้พบปะกันอย่างสม่ำเสมอ แต่มีความรู้สึกร่วมกัน มีการเชื่อมโยงกันทางจิตใจและทางวัฒนธรรมอย่างรู้ใจพอสมควร ซึ่งอาจแสดงออกซึ่งผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการและไม่มีการที่แน่นอน โดยผ่านบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม บางครั้งกลุ่มนี้ก็ถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม (Traditional Groups)

จะเห็นได้ว่ากลุ่ม 2 ประเภทดังกล่าว มีการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์แต่เพียงครั้งเดียว ไม่มีขั้นตอนหรือการจัดตั้งที่แน่นอนในการเรียกร้อง และไม่มีความต้องการในการเรียกร้อง ดังนั้นในสังคมสมัยใหม่ที่มีการแบ่งแยกระหว่างโครงสร้างต่างๆ อย่างชัดเจน กลุ่มดังกล่าวจะมีอิทธิพลน้อย ทั้งนี้เพราะสภาพดังกล่าวมีกลุ่มที่มีการจัดตั้งมากมายที่กำลังแข่งขันกันอยู่ อันเป็นสภาพที่ไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่ไร้การจัดตั้งให้เข้ามามีอิทธิพลได้มากนัก อีกประการหนึ่ง ในสภาพเช่นนี้กลุ่มที่ไร้การจัดตั้งเหล่านี้ หากมีความต้องการอยู่อย่างแน่วแน่ก็จะทำการจัดตั้งขึ้นมา และแปรสภาพเป็นกลุ่มประเภทหนึ่งใน 2 ประเภทดังนี้

3. กลุ่มผลประโยชน์ในสถาบัน (Institutional Groups) เป็นกลุ่มที่พบได้ในองค์กรหน่วยงานของรัฐบาล เช่น พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ กองทัพ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรศาสนา กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะเป็นกลุ่มข้าราชการพลเรือน หรือพนักงานอาชีพ กลุ่มเหล่านี้ในบางครั้งก็อาจใช้ศักดิ์ศรีของการยอมรับในสถาบันนั้นๆ เป็นทรัพยากรทางการเมืองของตนในการผลักดันเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือของผู้อื่นในสังคมได้

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (Associational Groups) “ทางการ” ในที่นี้ หมายถึงมีการจัดตั้ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอน และมีลักษณะสำคัญตรงที่มีโครงสร้างขององค์การ เฉพาะ เพื่อการดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงาน สมาคมการค้าต่าง ๆ และกลุ่ม ประชาชนประจำท้องถิ่นต่าง ๆ ลักษณะพิเศษของกลุ่มนี้ ก็คือ สามารถทำตนเป็นผู้แทนอย่างชัดแจ้งของสมาชิกของกลุ่มได้ มีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำ มีกฎ กติกา ระเบียบในการดำเนินงาน การ ถกเถียงปัญหาการเสนอนโยบาย และข้อเรียกร้อง

จากการแบ่งประเภทของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ของ Almond และ Powell นี้ แสดงให้เห็นว่า การรวมกลุ่มนั้นอาจมีทั้งลักษณะจัดตั้ง (organized) หรือไม่จัดตั้งก็ได้ โดยกลุ่ม 2 ประเภทแรกจะมีลักษณะการจัดตั้งในระดับต่ำกว่า 2 ประเภทหลัง

เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง กลุ่มต่างๆ ที่เกิดขึ้นจึงเป็นกลุ่มที่อยู่ระหว่างสังคมดั้งเดิม และสังคมสมัยใหม่ ซึ่งในบางครั้งทำให้ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีลักษณะใดได้อย่างชัดเจน เนื่องจากมีลักษณะผสมหรือคาบเกี่ยวกัน ดังที่ Riggs (1963 อ้างถึงใน แสงรัตน์มงคลมาศ, 2514: 211-212) ได้เรียกกลุ่มชนิดใหม่นี้ขึ้นมาว่า “Clique” แทนคำว่ากลุ่มในความหมายของทางตะวันตกที่ใช้กัน

อย่างไรก็ตาม ก็มีนักวิชาการบางท่านที่พยายามจัดประเภทของการรวมกลุ่มในสังคมไทย โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ (บรรพต วีระสัย และสุชุม นवलสกุล, 2517: 418-420)

1. กลุ่มมาตุภูมิ กลุ่มนี้แทบไม่มีบทบาททางการเมืองเลย การรวมกลุ่มมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสามัคคีในหมู่เดียวกัน และเผยแพร่ชื่อเสียงของกลุ่ม กลุ่มนี้จะรวบรวมผู้ซึ่งมาจากที่เดียวกันอาจจะเป็นถิ่นที่อยู่เดียวกัน เช่น สมาคมชาวปักกิ่งใต้ หรือพวกที่เคยอยู่โรงเรียน หรือสถาบันเดียวกันมา เช่น สมาคมนิสิตเก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

2. กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มนี้รวมกลุ่มกันโดยสมัครใจเพื่อร่วมกันส่งเสริมหรือกระทำการกรรรมใดกิจกรรมหนึ่ง การรวมกันอาจรวมกันอย่างถาวรในรูปของสมาคม เช่น สมาคมสตรีไทย สมาคมบำเพ็ญประโยชน์ ฯลฯ หรือบางครั้งอาจจะเป็นการรวมกลุ่มกันชั่วคราว เพื่อกระทำการใดโดยเฉพาะ เมื่อลุล่วงไปแล้วก็สลายตัว เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษาอาสาสมัครสังเกตการเลือกตั้ง

สำหรับกลุ่มที่ก่อรูปขึ้นภายหลังเหตุการณ์ "วันมหาวิปโยค" (14 ตุลาคม 2516) ส่วนใหญ่เป็นประเภทอาสาสมัครซึ่งตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย หรือพิทักษ์ความยุติธรรมในสังคม เช่น คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย กลุ่มประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น

3. กลุ่มอาชีพ การรวมกลุ่มประเภทนี้อาศัยหลักของอาชีพเดียวกัน หรือทำธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น สมาคมพ่อค้า สมาคมผู้ประกอบการขนส่ง ฯลฯ

จากการจัดประเภทการรวมกลุ่มในประเทศไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากลุ่มพลังประชาธิปไตย มีลักษณะเช่นประเภทของกลุ่มอาสาสมัคร และจากลักษณะของกลุ่มอาสาสมัครข้างต้น เมื่อเทียบเคียงกับการแบ่งประเภทกลุ่มกอดันของ Almond และ Powell แล้ว พบว่า กลุ่มอาสาสมัครในสังคมไทย มีลักษณะการจัดตั้งทั้งที่เป็นทางการ และไม่ใชเป็นทางการ นอกจากนี้แล้วในกลุ่มหนึ่งๆ ยังมีลักษณะการจัดองค์กรทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ผสมกันไปภายในกลุ่ม/องค์กรเดียวกันด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกล่าวถึงกลุ่มกอดันในแง่มุมต่างๆ ไว้อย่างมากมาย แต่ในการทำความเข้าใจกับประสิทธิภาพของกลุ่มในการผลักดันหรือมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลนั้น มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของกลุ่ม ก็คือ การจัดองค์กรของกลุ่ม ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาจะพิจารณาการจัดองค์กรของกลุ่มโดยดูจากองค์ประกอบของการรวมกลุ่ม ดังที่ แสวง รัตนมงคลมาส (2538: 798-790) ได้สรุปว่า กลุ่มกอดันนั้น เป็นกลุ่มที่มีลักษณะเป็นกลุ่มทางการ (Formal Group) มากกว่ากลุ่มไม่ใชเป็นทางการ (Informal Group) สำหรับกรอบที่จะนำมาใช้ในการอธิบายลักษณะการจัดองค์กรของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนั้น ผู้ศึกษาจะประยุกต์การศึกษาเรื่ององค์ประกอบการรวมกลุ่มของนักวิชาการบางท่านมาเป็นหลักในการศึกษา ซึ่งสามารถสรุปเป็นแนวความคิดขึ้นมาเป็นประเด็นต่างๆ ดังนี้ (Truman, 1971: 116, แสวง รัตนมงคลมาส, 2538: 789-790)

1. โครงสร้างการจัดตั้ง มี 2 แบบด้วยกัน คือ

1.1 แบบองค์กรเดี่ยว (Unitary Forms of Organization) เป็นรูปแบบการจัดตั้งที่เกิดจาก การรวมตัวของปัจเจกชนแต่ละคน จำนวนไม่มากนัก มีความเป็นเอกภาพทางความคิดสูง

ความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มเป็นไปอย่างใกล้ชิด การรวมกลุ่มเป็นอย่างเหนียวแน่นไม่ค่อยมีความแตกแยกกันระหว่างสมาชิก

1.2 แบบสหพันธ์ (Federated Forms of Organization) กล่าวคือ เป็นการรวมองค์กรย่อยต่างๆ เข้ามารวมกัน ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดตั้งที่ขาดความเข้มแข็ง และความเป็นเอกภาพได้ง่าย สมาชิกในกลุ่มมีความสัมพันธ์กันอย่างหลวม ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันอย่างหลวมๆ

2. อุดมการณ์/วัตถุประสงค์ร่วม หมายถึง สิ่งที่ต้องการบรรลุร่วมกัน อาจเป็นผลประโยชน์ร่วมและ/หรือความคิดและอุดมการณ์ร่วม

3. ภาวะการนำ ความสำเร็จของกลุ่มนั้นขึ้นอยู่กับผู้นำและทักษะในการนำ แต่เงื่อนไขความสำเร็จก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านผู้นำแต่อย่างใด แต่ยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายในและภายนอกของกลุ่มอีกด้วย

4. กฎระเบียบร่วม เพื่อวางกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการอยู่ร่วมกัน และใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างเป็นระบบ

5. ทรัพยากร บุคคล เงิน และวัสดุอุปกรณ์ โดยทรัพยากรด้านการเงิน และกำลังคนจะเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของกลุ่ม

และเนื่องจากการพยายามที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาลนั้น นับว่าเป็นบทบาทสำคัญยิ่งที่สุดอันหนึ่งของการเป็นกลุ่มกดดัน โดยกลุ่มกดดันจะใช้วิธีการดำเนินงานทางการเมืองในหลายๆ วิธีด้วยกัน ดังที่ มนตรี เจนวิทย์การ (2528: 549-550) ได้สรุปไว้จากประสบการณ์ของประเทศประชาธิปไตยตะวันตกว่า กลุ่มกดดันอาจใช้วิธีการต่างๆ อันได้แก่ การล็อบบี้ (lobbying) ซึ่งหมายถึงการใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อพยายามมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจ วิธีการล็อบบี้เป็นวิธีการที่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพสูง เพราะสามารถเข้าถึงผู้ตัดสินใจได้มากกว่าทั้งในทางส่วนตัวและเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากวิธีการล็อบบี้แล้ว กลุ่มกดดันยังมีวิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่มได้อีกหลายทาง อาทิเช่น การให้การสนับสนุนผู้เลือกตั้งในรูปของการเงิน การระดมพลังกลุ่มสนับสนุน การเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย การประท้วง การก่อการจลาจลเพื่อกดดันต่อรัฐบาล หรือผู้ตัดสินใจ เป็นต้น นอกจากนี้ในบางกรณี กลุ่มกดดันจะจัดการร่างกฎหมาย หรือช่วยเหลือสภานิติบัญญัติในการร่างกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการและซับซ้อนมาก ลักษณะดังกล่าวนี้ กลุ่มกดดันจะมีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการร่างกฎหมาย เพราะนอกจากจะเป็นผู้รู้ปัญหานั้น ๆ แล้ว ยังสามารถที่จะใช้อิทธิพลโน้มน้าว ชักจูงให้สภานิติบัญญัติเห็นพ้องด้วย แต่ในกรณีที่กลุ่มกดดันจะทำการแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองภายนอกสภานิติ

บัญญัติ ก็อาจจะอาศัยวิธีการสร้างมติมหาชนเพื่อให้ประชาชน และกลุ่มอื่นๆ มาสนใจและให้การสนับสนุนข้อเรียกร้องของกลุ่ม โดยผ่านสื่อมวลชนต่างๆ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์พยายามที่จะเข้าไปเป็นพันธมิตรด้วย เนื่องจากการที่สื่อมวลชนสนใจเผยแพร่ข่าวสารของการเรียกร้องของกลุ่มแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์กับกลุ่มพลังประชาธิปไตย 3 ประการดังนี้ (มนตรี, 2526: 10)

1. จะเป็นการดึงประเด็นของการเรียกร้อง หรือ การต่อสู้ให้เป็นเรื่องสาธารณะ ทำให้เกิดการยอมรับถึงความชอบธรรมในการเรียกร้อง
2. การที่ข่าวสารการเรียกร้องของกลุ่มได้กระจายไปโดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ จะมีผลในการระดมบรรดากลุ่ม ซึ่งมีความรู้สึกที่เหมือนกัน ให้เข้าร่วมในขบวนการการเรียกร้องในวงกว้างขวางยิ่งขึ้น
3. กลุ่มผู้เรียกร้องหวังจะให้เหตุผลในการเรียกร้องเป็นที่ยอมรับของ "กลุ่มที่สาม" ซึ่งได้แก่ ผู้นำทางสังคมและการเมืองระดับสูง กลุ่มผู้เห็นใจ และมีอิทธิพลให้เข้ามาเกี่ยวพันในความขัดแย้ง และเป็นผู้ที่จะไปมีอิทธิพลบีบบังคับให้รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการบางอย่างเป็นการตอบสนองในลักษณะเป็นทางบวกต่อการเรียกร้องของกลุ่มผู้เรียกร้อง

จากการดำเนินงานทางการเมืองของกลุ่มกดดันข้างต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานที่เป็นพลังจากนอกระบบรัฐสภาที่พยายามจะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ และเนื่องจากปรากฏการณ์การผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยนี้ได้ขยายวงออกไปอย่างกว้างขวาง และมีหลายกลุ่มด้วยกันที่ได้ดำเนินงานทางการเมืองเกี่ยวข้องกันทางใดทางหนึ่ง และมุ่งหวังให้มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะของการระดมพลังมวลชน เพื่อให้มีพลังในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองให้เกิดขึ้นจริง ดังนั้น แนวคิดเรื่องขบวนการทางสังคม จึงเป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่เน้นถึงการศึกษาพฤติกรรมรวมหมู่ที่ได้รับความสนใจและมีการศึกษากันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ที่พยายามจะอธิบายถึงสภาวะที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหว และการเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวของคนจำนวนมาก เพื่อที่จะกระทำการอะไรบางอย่างในการสนับสนุน หรือคัดค้านการเปลี่ยนแปลงในกลุ่ม สังคม หรือโลกที่เขาเป็นส่วนหนึ่ง ดังที่ Turner และ Killian (1972: 246) ได้นิยามขบวนการทางสังคมว่า เป็นการกระทำร่วมกันด้วยความต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริม หรือยับยั้งการเปลี่ยนแปลงในสังคม หรือในกลุ่มที่ขบวนการทางสังคมเป็นส่วนหนึ่ง

Zald และ Ash (1973: 82) กล่าวว่า ขบวนการทางสังคม เป็นความมุ่งหมาย และความพยายามร่วมกันของประชากรจำนวนหนึ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงในตัวปัจเจกบุคคล หรือ สถาบันสังคม และโครงสร้างสังคม

จากนิยามดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ขบวนการทางสังคมมีองค์ประกอบพื้นฐานร่วมกัน ประการแรก คือ เป็นการกระทำร่วมกันของปัจเจกบุคคล และกลุ่มต่างๆ ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายร่วมกันในการเปลี่ยนแปลงปัจเจกบุคคล สถาบันสังคม และโครงสร้างทางสังคม และในการได้มาซึ่งจุดมุ่งหมายของขบวนการทางสังคมนั้น ประชาชนจะต้องได้รับการระดมพลัง (mobilized) ดังที่ สก็อต ได้กล่าวถึง ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เรียกว่าขบวนการทางสังคม กับ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มกดดันทางการเมือง ก็คือ ขบวนการทางสังคมจะมีการระดมพลังมวลชน (Scott, 1990: 6)

การระดมพลังมวลชน หมายถึง กระบวนการที่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่ม กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่ทำให้ปัจเจกบุคคล เกิดความรู้สึกที่รวมตัวกัน และเมื่อเกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มแล้ว อิทธิพลของกลุ่มจะทำให้เขามีความรู้สึกนึกคิด และการกระทำซึ่งแตกต่างไปจากความรู้สึกนึกคิด และการกระทำที่บุคคลแต่ละคนเคยมีมาก่อน (Milgram and Toch, 1969: 543) ผู้ซึ่งกระทำการระดมพลังมวลชน (mass mobilizer) อาจจะเป็นได้ทั้งปัจเจกบุคคล หรือโดยการนำขององค์กรต่างๆ (organization as mobilizer) เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพล เป็นต้น ซึ่งการระดมพลังมวลชน ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากการกระทำโดยองค์กรเป็นหลัก (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2538: 321) นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมืองด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย จะเปิดโอกาสให้องค์กรต่างๆ ในสังคมสามารถจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมได้โดยเสรี ซึ่งทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในการเคลื่อนไหวกับองค์กรต่างๆ อย่างเต็มที่ ทั้งที่เป็นการเคลื่อนไหวทางการเมือง และการร่วมมือเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย (Ebensteine, Pritchett, Turner, Mann, 1967)

ในทฤษฎีการระดมพลังนั้น Klandermans (1984) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบ 2 ประการที่องค์กรขบวนการทางสังคมจะพยายามจูงใจคนให้สนับสนุนองค์กร โดยใช้เครื่องมือทั้งที่เป็นวัตถุ และไม่เป็นวัตถุ ดังนี้คือ

- การระดมความเห็นพ้อง (Consensus mobilization) คือ กระบวนการที่ขบวนการทางสังคมพยายามที่จะทำให้ประชาชนเข้ามาสนับสนุนความคิดของขบวนการ กระบวนการนี้ประกอบไปด้วย ผลประโยชน์ของกลุ่ม, ยุทธวิธีของขบวนการ, การเผชิญหน้ากับฝ่ายตรงข้าม และผลที่จะได้รับซึ่งความสำเร็จของกระบวนการระดมพลัง เพื่อให้เกิดความเห็นพ้องในความคิดของขบวนการ สามารถวัดได้จากความรู้และการให้คุณค่าในผลประโยชน์ของกลุ่ม ทั้งนี้เพราะว่า บุคคลจะให้คุณค่ากับผลประโยชน์ของกลุ่มหรือไม่ขึ้นอยู่กับการระดมพลังที่ประสบความสำเร็จในการทำให้ประชาชนเชื่อว่าผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้

- การกระทำการระดมพลัง (Action mobilization) คือ กระบวนการที่องค์กรของขบวนการทางสังคมเรียกร้องให้ประชาชนเข้าร่วมสนับสนุนความคิดของขบวนการ การกระทำการระดมพลังจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากปราศจากการทำให้ประชาชนสนับสนุนความคิดของขบวนการ (การระดมความเห็นพ้อง) นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการจูงใจให้คนเข้าร่วม ซึ่งอาจจะใช้ทั้งวิธีการจูงใจร่วม การจูงใจทางสังคม และการจูงใจทางวัตถุ โดยองค์กรของขบวนการจะพยายามทำให้ต้นทุนของการเข้าร่วมน้อยที่สุด และให้เกิดผลกำไรในการเข้าร่วมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

สำหรับแนวทางการศึกษาขบวนการทางสังคมนั้น มีผู้เสนอไว้อย่างหลากหลาย แต่ที่สำคัญมีอยู่สองแนวทาง คือ แนวทางการศึกษาขบวนการทางสังคมของสำนักทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization) และแนวทางของขบวนการทางสังคมใหม่ (New Social Movement) อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องขบวนการทางสังคมในปัจจุบัน ได้มีการประยุกต์ใช้วิธีการทั้งสอง เพื่ออธิบายขบวนการทางสังคมที่ปรากฏขึ้นในประเทศต่าง ๆ ด้วย

แนววิเคราะห์ระดมทรัพยากร (Resource Mobilization) เป็นแนวทางการศึกษาที่เกิดขึ้นเพื่อมุ่งวิเคราะห์ถึงเหตุผลของการเข้าร่วมกิจกรรมของผู้กระทำทั้งในรูปของปัจเจกบุคคล (Individual) และกลุ่ม (groups) เพื่อที่จะอธิบายถึงขบวนการทางสังคมใหม่ ๆ ที่ไม่ใช่พฤติกรรมเบี่ยงเบน และความรู้เหตุผลของผู้ชน อันเป็นข้อจำกัดของสำนักพฤติกรรมรวมหมู่ ดังนั้น ขบวนการทางสังคมจึงไม่ได้ถูกมองแยกออกไปจากการเมืองในกระแสของพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ การลอบบี้ และการได้เข้ามาแย่งพื้นที่ หรือมีพื้นที่ในฐานะที่เป็นผู้เล่นที่ชอบธรรม การเชื่อมโยงระหว่างการเมืองแบบสถาบัน กับการเมืองแบบขบวนการจึงเกิดขึ้น (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, 2539: 54) สรุปแล้ว

พื้นฐานของแนววิเคราะห์การระดมทรัพยากร จึงอยู่ที่ว่า มีความเป็นเหตุผลของปัจเจกบุคคล และมีการกระทำรวมหมู่ ขบวนการทางสังคมจึงเป็นองค์กรที่ช่วยให้ปัจเจกบุคคลบรรลุจุดมุ่งหมายได้ เพราะองค์กรดังกล่าวมีความสามารถในการระดมทรัพยากร

แนววิเคราะห์ขบวนการทางสังคมใหม่ (New Social Movement) เป็นการวิเคราะห์ขบวนการทางสังคมที่มีจุดมุ่งหมายในการระดมประชาสังคม (civil society) ไม่ใช่เพื่อเข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐ ขบวนการทางสังคมใหม่จะมีกิจกรรมหลักมุ่งไปที่เรื่องการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยผ่านกระบวนการเปลี่ยนรูปของค่านิยมและสัญลักษณ์ระหว่างตัวเขากับสังคม และธรรมชาติเสียใหม่ กล่าวคือ เปิดโอกาสให้บุคคลสร้างทางเลือกทางสังคมใหม่ (Scott, 1990) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีอุดมการณ์ และข้อเรียกร้องที่เกี่ยวพันกับความคิดเรื่องความเป็นอิสระ (autonomy) ของปัจเจกบุคคล เป็นกระบวนการปลดปล่อยตนเองไปสู่เสรีภาพ ซึ่งเป็นการขยายอิสรภาพส่วนตัว และอิสรภาพของกลุ่มไปสู่เวทีทางการเมือง และการมีอิสระในการต่อสู้ (autonomy of struggle) โดยไม่มีขบวนการอื่นเข้ามาครอบงำ (Scott, 1990)

การแบ่งประเภทของขบวนการทางสังคมนั้น มีนักวิชาการได้ทำการแบ่งประเภทไว้หลายรูปแบบด้วยกัน อาทิเช่น Turner และ Killian (Killian, 1975: 976) ได้ทำการแบ่งประเภทของขบวนการทางสังคม ตามความสำเร็จของขบวนการได้ 3 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

1. ขบวนการที่มุ่งสู่ค่านิยม (A value-oriented movement) ที่เน้นถึงผลของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเครื่องวัดถึงความสำเร็จ
2. ขบวนการที่มุ่งสู่อำนาจ (A power-oriented movement) ที่ให้ความสำคัญกับการประสบผลสำเร็จในอำนาจ
3. ขบวนการที่มุ่งสู่การมีส่วนร่วม (A participation-oriented movement) ที่ให้น้ำหนักกับความสำเร็จที่สมาชิกได้รับจากการมีส่วนร่วมในขบวนการ

หรือที่ Blumer (1955 อ้างถึงในเชลลิว, 2520: 52) ได้ทำการแบ่งขบวนการทางสังคมออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน ดังนี้ คือ

1. ขบวนการทางสังคมที่มีเป้าหมายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ขบวนการทางสังคมของกรรมกร ซึ่งมีเป้าหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาปรับปรุงสภาพการทำงาน สวัสดิการ ค่าจ้าง ฯลฯ ขบวนการทางสังคมของนักศึกษาที่ต้องการประท้วงการใช้สินค้าญี่ปุ่น ซึ่ง ขบวนการทางสังคมประเภทนี้มีลักษณะเป็นพฤติกรรมรวมหมู่ที่มีการจัดระเบียบเพียงเล็กน้อย มักเกิดขึ้นและสลายตัวไปในระยะเวลาอันสั้น

2. ขบวนการทางสังคมที่มีเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมทั้งหมดหรือในหลาย ๆ ส่วน ไม่ใช่เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น เช่น ขบวนการปฏิรูปสังคม และขบวนการปฏิวัติ ทั้งสองแบบนี้เป็นกระบวนการที่มีการจัดระเบียบที่ซับซ้อนกว่า เช่น มีผู้นำและสมาชิกที่แน่นอน มีอุดมการณ์และค่านิยมร่วมกัน มีกฎเกณฑ์การควบคุมความประพฤติของกลุ่ม

จากการแบ่งประเภทของ Blumer นี้ จะเห็นได้ว่ากลุ่มประเภทแรกนั้นจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ กลุ่มกอดันที่รวมตัวกันชั่วคราว และกลุ่มประเภทที่สองก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับกลุ่มกอดันที่เป็นทางการของ Almond และ Powell ซึ่งเป็นการแบ่งประเภทตามพัฒนาการของการรวมกลุ่ม นั่นเอง ในการศึกษาครั้งนี้ก็จะทำการพิจารณาการรวมตัวกันของกลุ่มพลังประชาธิปไตยตามแนวทางการแบ่งประเภทต่างๆ ข้างต้น ว่าเป็นไปในลักษณะใดได้บ้าง รวมทั้งจะพิจารณาถึงยุทธวิธีในการดำเนินงานทางการเมืองด้วยว่า กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้ใช้ยุทธวิธีใดบ้างในลักษณะของขบวนการทางสังคม โดยจะทำการพิจารณาจากแนวคิดของ Turner (1970: 148-149) ที่ได้เสนอยุทธวิธีในขบวนการทางสังคม รวมทั้งทรัพยากรที่จำเป็นในแต่ละยุทธวิธีออกเป็น 3 แบบด้วยกัน คือ

1. ยุทธวิธีแบบต่อรอง (bargaining) เป็นยุทธวิธีที่ใช้เพื่อควบคุมคุณค่าบางประการของการแลกเปลี่ยนที่กลุ่มเป้าหมาย (target group) ต้องการ และกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวสามารถให้บางสิ่งบางอย่างกลับคืนมาได้ ยกตัวอย่างเช่น การที่องค์กรเคลื่อนไหวเสนอให้คะแนนเสียงของเหล่าพรรคพวกที่เป็นผู้สนับสนุนต่อกลุ่มให้แก่พรรคการเมือง หรือผู้แข่งขันที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย โดยหวังจะได้รับการสนับสนุนการเคลื่อนไหว หรือการที่องค์กรเคลื่อนไหวแต่ละองค์กรประสานกัน (coalition) ในอันที่จะแลกเปลี่ยนการสนับสนุนซึ่งกันและกันในเป้าหมายที่แต่ละองค์กรมีอยู่ ยุทธวิธีนี้จะต้องใช้ทรัพยากรที่สามารถนำมาแลกเปลี่ยน เพื่อให้เกิดกำไรต่อการเคลื่อนไหว

2. ยุทธวิธีแบบใช้กำลัง (coercion) เป็นการควบคุมสถานการณ์ของกลุ่มเป้าหมาย เพื่อที่จะโน้มน้าววิถีทางของการกระทำ เพื่อไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ โดยมีการพิจารณาถึงต้นทุน และการลงโทษด้วย เป็นการใช้กำลังคุกคามเพื่อแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายจะได้รับอันตรายถ้าไม่ยอมกระทำตาม เช่น การทำให้เกิดความแตกแยกกันในกลุ่มเป้าหมาย, การทำให้กลุ่มเป้าหมายอ่อนกำลังลง จนกระทั่งถึงวิธีการทำร้าย และฆาตกรรม เป็นต้น ยุทธวิธีนี้ต้องใช้ทรัพยากรที่สามารถลงโทษกลุ่มเป้าหมายได้

3. ยุทธวิธีแบบชักจูง (persuasion) เป็นการควบคุม และการจัดการโดยผ่านสัญลักษณ์ ที่ปราศจากการให้รางวัล หรือลงโทษภายใต้การควบคุมของขบวนการเคลื่อนไหว เป็นวิถีทางขั้นพื้นฐานของการกระทำที่สอดคล้องกับค่านิยมของกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการชี้แนะให้เห็นถึงการได้รับรางวัลและการลงโทษว่าจะเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย หากไม่กระทำตาม ยุทธวิธีนี้จะต้องใช้ทรัพยากรที่ไม่ได้มีความหมายเชิงอำนาจ แต่เน้นความชำนาญในการสื่อสาร และการสื่อสารโดยผ่านสื่อ (media)

จากการพิจารณาถึงลักษณะการรวมตัว ประเภท และการดำเนินงานทางการเมืองของทั้งกลุ่มกบฏและขบวนการทางสังคมนั้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่คล้ายคลึงกันหลายประการ แต่สิ่งที่เด่นชัดถึงความแตกต่างระหว่างการรวมกลุ่มทั้ง 2 แบบนี้ก็คือ ขบวนการทางสังคมมีจุดมุ่งหมายในการระดมพลังมวลชน หรือประชาสังคม เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงในตัวของผู้ปัจเจกบุคคล หรือสถาบันสังคม และโครงสร้างสังคม ในขณะที่กลุ่มกบฏนั้น ต้องการเพียงเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามเป้าหมายของกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ของกลุ่ม และเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ของส่วนรวม (ดูความแตกต่างระหว่างกลุ่มกบฏและพรรคการเมือง กับขบวนการทางสังคมเพิ่มเติมได้ใน โอลาส ปินตบแต่ง, 2539) นอกจากนี้แล้ว ขบวนการทางสังคมแบบใหม่ (the new social movements) ในประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า นั้นเป็นลักษณะของการท้าทายโครงสร้างสังคมที่ล้าสมัย ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวทางสังคมแบบใหม่ที่ถูกรวมๆ ว่าเป็น "การเมืองแบบใหม่" (the new/postmodern politics) ที่มีความเลื่อมศรัทธาต่อระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่เป็นอยู่ เพราะไม่มีพื้นที่ให้กับประชาชนธรรมดาในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง ฉะนั้น หัวใจของการเมืองแบบใหม่จึงอยู่ที่การสร้างการเมืองแบบที่ให้ประชาชนธรรมดา มีบทบาทอย่างแข็งขันในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนในแบบต่างๆ มากขึ้น (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2538: 80-84)

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษานี้ไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อที่จะทำการเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดเรื่องกลุ่มกอดตันกับขบวนการทางสังคม แต่จะนำมาใช้ร่วมกันในการพิจารณาถึงปรากฏการณ์การรวมตัว การเคลื่อนไหว และการดำเนินงานทางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของรัฐบาล ซึ่งกลุ่มพลังประชาธิปไตยอาจต้องใช้วิธีการการดำเนินงานทางการเมืองทั้งในแบบของกลุ่มกอดตัน และขบวนการทางสังคม โดยจะทำการพิจารณาไปตามขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปการเมืองของรัฐบาล แต่วิธีการต่างๆ จะใช้ได้มากหรือน้อย และใช้อย่างประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการดังนี้

1. ช่องทางการเข้าถึง (accessibility) ซึ่งเป็นเสมือนประตูที่เปิดโอกาสให้กลุ่มเข้าหาผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐบาล นั่นคือ แม้ว่า กลุ่มบางกลุ่มอาจมี ทรัพยากรอำนาจ (power resources) อื่น ๆ น้อย แต่มีช่องทาง (access) เข้าหาผู้ตัดสินใจทางการเมืองเป็นอย่างดี กลุ่มเช่นนั้นก็อาจจะประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายได้ (ม.ร.ว.พฤษิสาณ ชุมพล, 2539: 131)

2. ทรัพยากรทางการเมืองของกลุ่ม จะเป็นเครื่องชี้ว่ากลุ่มสามารถรวมพลัง สร้างพลัง ในการต่อสู้เรียกร้องผลประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใด โดยทั่วไปแล้ว มีการกล่าวถึงทรัพยากรทางการเมืองไว้ 3 ประเภท ดังนี้

2.1 ทรัพยากรภายนอก ซึ่งได้แก่ เครือข่ายทางสังคม (social network), สัญลักษณ์ทางอุดมการณ์ และวัฒนธรรม , โอกาสทางการเมือง (Tarrow, 1994)

2.2 ทรัพยากรภายใน ซึ่งได้แก่ ลักษณะของผู้นำ ความเชี่ยวชาญ ความเป็นเอกภาพ ขนาดของกลุ่ม การรวมตัวกันของสมาชิกกลุ่ม และการจัดองค์กรของกลุ่ม (Tarrow, 1994)

2.3 สถานภาพทางสังคม เป็นปัจจัยหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพ หรือพลังที่กลุ่มมีต่อรัฐบาล กล่าวคือ กลุ่มที่มีสถานภาพสูง หรืออยู่ในสาขาอาชีพที่สำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคม มักจะมีโอกาสเข้าถึงและมีอิทธิพลต่อรัฐบาล มากกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ (Keefe and Oguai, 1985: 267-287)

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปการเมืองนั้น ประเด็นสำคัญที่จะต้องทำการพิจารณา คือ เรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการผลักดันให้การตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้น เป็นไปตามความต้องการของกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า กลุ่มสามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับมากน้อยเพียงใด ซึ่งการที่กลุ่มสามารถผลักดันให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับ หรือสามารถที่จะยับยั้ง หรือแก้ไขข้อเสนอของผู้อื่น ย่อมแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเป็นผู้มีอำนาจ และอิทธิพลต่อการตัดสินใจ (สุจิต บุญบงการ, 2526: 5) ดังนั้น แนวความคิดในเรื่อง อำนาจและอิทธิพล จึงมีความสำคัญสำหรับการอธิบายบทบาทของกลุ่มพลังประชาธิปไตยได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

คำว่า อำนาจ (Power) นั้น Winter (1973: 10) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง ความสามารถฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บังเกิดผล (ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ) ต่อพฤติกรรมอีกฝ่ายหนึ่ง

ส่วน Lukes (1980: 27-28) เห็นว่า อำนาจหมายถึง การที่บุคคลหนึ่งทำการตัดสินใจอันมีผลการบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายของส่วนรวม นั่นคือ อำนาจหมายถึง ความสามารถทั้งที่เป็นจริง และความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ที่จะกระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า อำนาจ หมายถึง ฝ่ายมีอำนาจสามารถที่จะทำให้อีกฝ่าย กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม อำนาจนั้น สามารถพิจารณาได้เป็น 3 มิติด้วยกัน ดังนี้ (Lukes, 1980: 11-25) คือ

1. อำนาจในมิติเดียว (one-dimensional view) พวกที่มองอำนาจในมิติเดียวนี ก็คือ พวกพหุนิยม (pluralist) โดยมองว่าอำนาจเป็นเรื่องของพฤติกรรมในการตัดสินใจในประเด็นปัญหาที่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ต่างๆ ที่มองเห็นได้ เพื่อออกมาเป็นทางเลือกนโยบาย โดยการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2. อำนาจในสองมิติ (two-dimensional view) เป็นการมองอำนาจในมิติแรกและมิติที่สอง โดยขยายออกไปถึงการไม่ตัดสินใจในฐานะการตัดสินใจประเภทหนึ่ง และยังรวมไปถึงการป้องกันไม่ให้มีการตัดสินใจในสิ่งที่อาจเป็นประเด็นปัญหา

3. อำนาจในสามมิติ (three-dimensional view) เป็นการมองอำนาจที่รวมไปถึงการตัดสินใจไม่ให้ประเด็นปัญหากลายเป็นการเมือง โดยวิธีการต่างๆ ซึ่งไม่ใช่วิธีการทางการเมือง เช่น การครอบงำทางวัฒนธรรม ซึ่งทำให้ผู้ที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจไม่รู้ถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงของตนเอง (real interests)

ส่วนความหมายของคำว่า อิทธิพล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งคนหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเปลี่ยนพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่งให้กระทำการไปในทางที่เกิดผลตามที่ตั้งใจเอาไว้ (Katz and Kahn, 1966: 218)

จากความหมายของคำว่าอำนาจ และอิทธิพลนั้น จะเห็นได้ว่า มีความใกล้เคียงกัน แต่ก็มีข้อแตกต่างระหว่างอำนาจกับอิทธิพล โดยอิทธิพลจะมีน้ำหนักน้อยกว่าอำนาจ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ผู้มีอำนาจ หรือผู้มีอิทธิพลต่างก็อาจต้องใช้วิธีการต่าง ๆ ที่คล้ายคลึงกัน ทั้งการขู่บังคับ การใช้กำลัง การใช้เล่ห์ให้บรรลุผลตามความต้องการ การโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น การให้กำลังใจ และการชักชวนรวมกัน หรือแยกกันตามกาลเทศะ หากประสงค์จะให้ผู้อื่นปฏิบัติตามให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนและเพื่อส่วนรวม (ดิณ ปรัชญพฤทธิ, 2529: 555-557)

กล่าวโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ในระบบการเมืองนั้น อำนาจ และอิทธิพลเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการของการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ จนบางครั้งมีผู้กล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ (ม.ร.ว.พฤษีสถาน ชุมพล, 2539: 9-10)

และเพื่ออธิบายถึงบทบาทของกลุ่มพลังประชาธิปไตยในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลว่า กลุ่มสามารถทำให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการยอมรับมากขึ้นเพียงใดนั้น จะอาศัยแนวคิดของ Dahl (1963 อ้างถึงใน สุจิต บุญบงการ, 2526: 12) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องอำนาจ

ไว้ โดยกล่าวว่าวิธีการที่จะศึกษาว่าผู้กระทำการทางการเมืองคนใด หรือกลุ่มใด มีบทบาท และอิทธิพลทางการเมืองมากน้อยเพียงใดนั้น สามารถพิจารณาได้จาก

1. จำนวนบุคคลที่ปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง มีมากน้อยเพียงใด
2. การที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความลำบากใจเพียงใด ยิ่งปฏิบัติตามด้วยความลำบากใจมากเท่าไร แสดงว่าผู้ที่ให้ปฏิบัติเช่นนั้นมียุทธิพลมาก
3. มีความน่าจะเป็นไปได้ (probability) ที่บุคคลจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งเพียงใด
4. ดูว่าจำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามอีกบุคคลหนึ่งนั้น มีมากน้อยเพียงใด
5. ดูว่าบุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไร ปฏิบัติตามความต้องการของเขา

วิธีการทั้ง 5 ประการนี้ แม้ว่าจะไม่สามารถวัดอิทธิพล หรือเปรียบเทียบอิทธิพลระหว่างบุคคลต่างๆ ได้อย่างสมบูรณ์ แต่ก็แสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพล คือ ผู้ที่สามารถผลักดันให้การกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของตน หรือสามารถยับยั้งเปลี่ยนแปลงนโยบายของผู้อื่นที่ตนไม่เห็นด้วยได้ ดังนั้นเมื่อนำเอามาใช้เป็นเกณฑ์ในการศึกษาบทบาทของกลุ่มพลังประชาธิปไตยในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของรัฐบาลนั้น ก็พอจะศึกษาได้ว่ากลุ่มพลังประชาธิปไตยมีความสามารถที่จะผลักดันนโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มได้หรือไม่

กล่าวโดยสรุปแล้ว กรอบแนวคิดในการวิจัยนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดสำคัญคือ แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยจะพิจารณาถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายตามทฤษฎีที่พบโดยทั่วไปแล้วประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นระบุปัญหา, ขั้นจัดทำข้อเสนอ, ขั้นประกาศเป็นนโยบาย, ขั้นดำเนินการตามนโยบาย และขั้นประเมินผลนโยบาย แต่ในการวิจัยถึงการกำหนดนโยบายปฏิรูปการเมืองนี้ จะทำการวิเคราะห์ตั้งแต่การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง จนถึงการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ดังนั้นขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่จะนำมาใช้เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์ จึงเป็นเพียงสามขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย และเนื่องจากนโยบายปฏิรูปการเมือง เป็นนโยบายที่เกิดจากแรงกดดันที่อยู่นอกระบบรัฐสภา ที่สำคัญคือ กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ ที่พยายามจะมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปการเมืองของรัฐบาล โดยมีการรวมตัว และดำเนินการเรียกร้อง ผลักดันนโยบายใน

หลายลักษณะ และเป็นไปตามขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายที่ต้องการการกระทำรวมหมู่แตกต่างกัน อาทิเช่น ในขั้นระบุปัญหา กลุ่มพลังประชาธิปไตย อาจจำเป็นต้องใช้การดำเนินงานทางการเมืองในลักษณะของขบวนการทางสังคม ที่ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ด้วยวิธีการระดมพลังมวลชน รวมทั้งในลักษณะของประชาสังคมที่ให้ความสำคัญกับการสร้างจิตสำนึกร่วมของสังคม ซึ่งต้องอาศัยการมีเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม และการเมือง และกลุ่มทางสังคม องค์กรต่างๆ ที่มีอิสระจากอำนาจรัฐ โดยติดต่อสื่อสารกันอย่างเป็นเครือข่ายระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มองค์กรต่างๆ ในสังคม การแสดงบทบาททางการเมืองในสองลักษณะดังกล่าว ก็เพื่อให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย และเข้าร่วม หรือสนับสนุนความคิดของกลุ่ม รวมทั้งเพื่อให้รัฐรับรู้ถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการเมือง

ส่วนขั้นการจัดทำข้อเสนอนโยบายและประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาลนั้น กลุ่มพลังประชาธิปไตย อาจใช้วิธีการกดดันรัฐบาล อันได้แก่ การลอบบ์นักการเมือง คณะกรรมการที่พิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง คณะรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภา หรือการเสนอแนวทางการปฏิรูปการเมืองของกลุ่มให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายปฏิรูปการเมือง เพื่อให้มีการจัดทำข้อเสนอโยบายสอดคล้องกับความเห็นของกลุ่ม และให้รัฐบาลประกาศเป็นนโยบายในที่สุด

การพิจารณาถึงบทบาทของกลุ่มพลังประชาธิปไตยในการเรียกร้อง และผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองนั้น สิ่งสำคัญที่จะนำมาพิจารณาว่ากลุ่มสามารถมีบทบาททางการเมืองได้หรือไม่นั้น จะต้องขึ้นอยู่กับช่องทางการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย ทรัพยากรทางการเมืองของกลุ่ม และสถานภาพทางการเมืองของกลุ่มด้วย และการที่กลุ่มจะสามารถทำให้ข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องปฏิรูปการเมืองของกลุ่ม เป็นที่ยอมรับของผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายปฏิรูปการเมืองได้มากน้อยเพียงใดนั้น สามารถพิจารณาได้จากแนวคิดของ Robert A. Dahl ที่ได้กล่าวถึงวิธีการวัดบทบาทและอิทธิพลของผู้กระทำการทางการเมือง และกลุ่มบุคคลต่างๆ ไว้