

นโยบายแฝงและการหาเสียงเชิงนโยบายของการเลือกตั้งที่ทุกประเทศใช้เป็นกลยุทธ์

The passive policy and for sound policy of all countries use election strategy.

กิตตินันต์ พิศสุวรรณ

Harvard Business School

kittinantp@gmail.com

คำว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) กับคำว่า กลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups) เป็นคำที่มักจะใช้ปะปนกัน เนื่องจากมีความหมายใกล้เคียงกัน การให้ความหมายที่แตกต่างกันเป็นผลมาจากนักวิชาการแต่ละท่านที่มอง คือตามทัศนะของการมองหรือการศึกษา (Approach)

กลุ่มผลประโยชน์นั้นพิจารณาตามหลักของความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้วเป็นการรวมตัวของกลุ่มชนที่มีผลประโยชน์ได้ยึดถือเอาแนวอาชีพเดียวกันเป็นหลัก เมื่อการรวมตัวกันดำเนินไปได้ด้วยดี มีการจัดองค์การที่ดี มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะสามารถสร้างพลังและเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (Influence) และอำนาจ (Power) เหนือรัฐบาล เหนือผู้บริหารประเทศได้ พลังอำนาจที่ว่ำนั้รวมไปถึงจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมในกลุ่มด้วย

กลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์หรือ Interest Groups หมายถึงกลุ่มตัวแทนสาขา อาชีพสาขาในสังคม ซึ่งมีจำนวนมาก และตามความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา คำต่อไปนี้มีความหมายที่ใกล้เคียงกันและมักใช้ปะปนกันอยู่เสมอคือ

- Interest Groups หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์
- Pressure Groups หมายถึง กลุ่มผลักดัน หรือ กลุ่มอิทธิพล
- Organized Groups หมายถึง การรวมกลุ่มของผู้มีผลประโยชน์ หรือ ผลประโยชน์ที่รวมกันในลักษณะขององค์การ
- Group interest ผลประโยชน์ของกลุ่มไม่เหมือนกันกับ Organized Groups เพราะเป็นการรวมกันเฉยๆ ไม่มีการจัดองค์การ

- Ideological Groups หมายถึง กลุ่มอุดมการณ์ ไม่มีการแบ่งเป็นชั้นอาชีพ เพศและอาชีพ

- Lobby หมายถึง กลุ่มแลกเปลี่ยนผลประโยชน์นอกสภาเปรียบเทียบกับเป็นสภาที่ 3 ของสหรัฐอเมริกา

- Political Groups หมายถึง กลุ่มการเมืองหรือ สโมสรการเมือง Political Clubs

- Powers Groups หมายถึง กลุ่มพลังต่างๆ ขบวนการต่างๆ

จุดหมายสำคัญของกลุ่มต่างๆ นี้คือ การป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่ม วังแบ่งแยกตามสาขาของสังคมผลประโยชน์นั้นอาจหมายถึง ผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มหรือผลประโยชน์นอกกลุ่ม คือผลประโยชน์ทั่วไปที่เป็นสาธารณะ รวมถึงจุดหมายสุดท้ายคือ การมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ⁴

นานานิยาม ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์มีมาก เช่น

2.2.1 กลุ่มผลประโยชน์ในความหมายตามพจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยานั้นอธิบายว่า⁵ Groups interest คือ ผลประโยชน์ของกลุ่ม หมายถึง “ภาวะความรู้สึกตื่นตัวที่เกิดขึ้นในบุคคลที่ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม”

Interest group คือ กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง “กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อภารกิจหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่าง เช่น กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรี หรือกลุ่มพ่อค้า”

2.2.2 ศาสตราจารย์แกรแฮม วิตตัน (Graham Wootton) แห่งมหาวิทยาลัย Tufts สหรัฐอเมริกา ได้อธิบายความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า⁶

- กลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ

- กลุ่มผลประโยชน์เป็นของผู้ร่วมทัศนะที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์นี้กระทำการเรียกร้องข้อเสนอของตน โดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์นี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest Groups)

⁴ International Encyclopedia of the Social Sciences, (U.S.A. : the MacMillan Company, The Free Press, 1972), Volume 7, p.486.

⁵ พจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน โรงพิมพ์รุ่งเรืองศิลป์การพิมพ์ พระนคร พ.ศ. 2524 หน้า 196-197.

⁶ Graham WOOTTON, Interest Groups, (Prentice-Hall, Inc., Engle-Wood Cliffs, N.J., 1970) , p.1-2.

และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติการในระดับการเมือง
(Pressure Groups)

กลุ่มนี้จะถูกเรียกว่ากลุ่มผลักดัน

กลุ่มผลักดัน

คำว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) เป็นองค์การผลประโยชน์ของกลุ่มชน ซึ่งสมาชิกได้มีส่วนร่วมในทัศนะ มีเป้าหมาย และกิจการตามโครงการของกลุ่มในอันที่จะมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐบาล และมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาล กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพลนี้มีได้มีเป้าหมายเหมือนกันกับพรรคการเมือง ที่ว่า พรรคการเมืองต้องการชัยชนะ เพื่อจัดตั้งรัฐบาลปกครองประเทศ แต่กลุ่มผลักดันนั้นมีเป้าหมายใหญ่คือ

- ผลประโยชน์ในการเป็นเจ้าของหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่จะมีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสมาชิกของกลุ่มตน

ความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลักดันจะอยู่ที่ขนาดที่ใหญ่หรือเล็ก ความมั่งคั่งในทางการเงิน อำนาจต่อรอง เป้าหมาย แต่วิธีการดำเนินงานนั้นเกือบจะเหมือนหรือคล้ายกัน คือ วิธีการที่จะมีอิทธิพลเหนือมติมหาชน (Public opinion) นอกจากนี้แล้ว กลุ่มผลักดันยังมีเป้าหมายที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตัวอย่างของกลุ่มผลักดันเหล่านี้คือ ลobbies) องค์การทางด้านธุรกิจต่าง ๆ องค์การเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน องค์การทางเกษตรกรรม สหภาพแรงงานทั่ว ๆ ไป องค์การทางศีลธรรม องค์การทางศาสนา⁷

กลุ่มผลักดัน ตามความหมาย ราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง “กลุ่มกดดัน คือ กลุ่มสังคมที่รวมกันขึ้นโดยมีเป้าประสงค์ และทัศนคติร่วมกัน เพื่อพยายามให้มีอิทธิพลเหนือหรือบังคับกลุ่มอื่น ๆ ในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือพฤติกรรม ให้เป็นไปตามที่ต้องการ” คำนี้นักสังคมศาสตร์อเมริกันใช้กันมาแต่เดิมคือ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้นำคำใหม่ใช้ว่า กลุ่มกดดัน(Presure Groups) อย่างไรก็ดี ในบางสถานการณ์ คำว่า กลุ่มผลประโยชน์ก็ยังคงนิยมใช้กันมากกว่า⁸

⁷ Plano S. Greenberg. Political Science Dictionary (The Dryden Press, Illionis.)

⁸ พจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน โรงพิมพ์รุ่งศิลป์การพิมพ์ พระนคร พ.ศ. 2524 หน้า 196, 197

กลุ่มผลักดัน ตามความหมายของ โบน และแรนนี่⁹ นั่นคือ “เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ตัดสินใจ ตกลงใจที่จะนำปัญหาของเขาไปสู่รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มผลักดัน หรือกลุ่ม อิทธิพล หรือกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง”

กลุ่มผลักดัน ในความหมายของ ไชเชเลอร์¹⁰ หมายถึง “กลุ่มในรูปขององค์การที่แสวงหา อิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล โดยปราศจากเจตนาที่จะนำเอาสมาชิกของกลุ่มไปทำหน้าที่ใน หน่วยงานของรัฐบาล”

3.5 กลุ่มผลักดันในความหมายของ วิตตัน¹¹ “กลุ่มผลักดัน คือ องค์การใด ๆ ที่แสวงหา อิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธความต้องการที่จะยอมรับความ รับผิดชอบในองค์การของรัฐ “

“เมื่อการกระทำของกลุ่มผลประโยชน์ หรือการปฏิบัติการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ไป ถึงระดับการเมือง คือระดับนโยบาย กลุ่มจะถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มผลักดัน”

“กลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มผลักดันมักใช้สลับหรือแทนกันได้”

กลุ่มผลักดันในความหมายของ มอริส ดูแวร์เซ่ แห่งมหาวิทยาลัยปารีส ฝรั่งเศส ได้เขียนไว้ใน หนังสือพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์¹² ว่า

“พรรคการเมืองนั้นมีความมุ่งหมายที่จะเป็นเจ้าของอำนาจรัฐ และใช้อำนาจนั้นใน การบริหาร” อำนาจนี้หมายถึงอำนาจที่ได้มาโดยการเข้ารับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น สมาชิก สภาเทศบาล เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นายกเทศมนตรี วุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยัง หมายถึง ตำแหน่งที่จะถูกเลือกตั้งให้ทำหน้าที่รัฐบาล คือ รัฐมนตรีและตำแหน่งประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดี แต่กลุ่มผลประโยชน์นั้น ศาสตราจารย์ดูแวร์เซ่ ได้อธิบายว่า

“กลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือมิได้เข้าร่วมโดยตรงในการ แสวงหาอำนาจหรือในการใช้อำนาจรัฐ กลุ่มผลประโยชน์จะปฏิบัติการเพื่อมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐ ในขณะที่ท้องคการของกลุ่มแยกอยู่ต่างหาก หมายความว่า กลุ่มผลประโยชน์ใช้อิทธิพล “บีบบังคับ”

⁹ H.A. Bone, Austin RANNEY, Politic and Votes, MacGraw-Hill, Book Company N.Y., H.Y., 1976. p.

101

¹⁰ Harmon ZEIGLER., Interest Groups in American Society, Prentice-Hall. Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1964, .p.30.

¹¹ Graham WOOTTON, Interest Groups, (Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs. N.J., 1970), .p.1-2.

¹² Maurice DUVERGER, Party Politics and Pressure Groups, (Thomas Y. Crowell Company, Inc., N.Y. 1972), .pp.101-102.

ผู้บริหารประเทศ คำว่า Pressure Groups จึงเป็นเสมือนกลุ่มบีบบังคับในทางการเมืองต่อผู้บริหารประเทศ”

กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มบีบบังคับนี้มีเจตนาที่จะแสวงหาอิทธิพล หรือมีอำนาจเหนือบรรดาบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจ และไม่ได้หมายความว่าส่งคนของกลุ่มเข้าไปใช้อำนาจเสียเอง คือการเข้าไปอย่างไม่เป็นทางการ ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เท่าที่เป็นอยู่ในสังคมตะวันตก กลุ่มพลังที่เข้มแข็งหลายกลุ่มต่างก็มีตัวแทนของตนอยู่ในหน่วยงานของรัฐบาล และในหน่วยงานของรัฐบาล โดยที่มิมีการปกปิดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนของกลุ่มและหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดแยกประเภทของกลุ่มผลักดันนี้ กระทำได้ยากกว่าการแยกประเภทพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์การที่เกี่ยวข้องเฉพาะปฏิบัติการทางการเมือง ส่วนกลุ่มผลักดันนั้นส่วนใหญ่แล้วเป็นองค์การที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง (Non political Organizations) และที่สำคัญที่สุด การบีบบังคับทางการเมืองหาใช่กิจกรรมหลักเบื้องต้นของกลุ่มไม่ กลุ่มต่าง ๆ เท่าที่ปรากฏอยู่ในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่ม สมาคม องค์การที่ไม่มีจุดประสงค์ในทางการเมือง ต่างก็มีโอกาสที่จะปฏิบัติในฐานะกลุ่มผลักดันได้ในบางกรณี เท่าที่สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม จะเอื้ออำนวยให้

สรุป กลุ่มผลักดัน Groups de pression หรือ Pressure Groups ตามพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฝรั่งเศส¹³ มีความหมายดังนี้

กลุ่มผลักดัน คือ องค์การที่ก่อตั้งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ไปเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ บังคับให้มีการเปลี่ยนแปลง การตัดสินใจในนโยบายของรัฐ ให้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน ตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองซึ่งมีเป้าหมายที่จะเข้าไปบริหารนโยบาย คือ การใช้อำนาจรัฐ กลุ่มผลักดันนี้ต้องการแต่เพียงเพื่อการมีอิทธิพลเหนือองค์การที่มีอำนาจตัดสินใจ

การใช้อิทธิพล เพื่อบีบบังคับนั้น อาจกระทำได้โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขอมติ ขอความร่วมมือจากพลเมือง การใช้อิทธิพลบีบบังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมมีโอกาที่จะกลับกลายเป็นกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพลได้ทั้งสิ้น

การผลักดัน หรือการบีบบังคับตามความหมายของภาษาอเมริกัน คือคำว่า ล็อบบี้ (LOBBY) ซึ่งหมายถึงการชี้ชวนเฉพาะตัว ล็อบบี้คือลักษณะเฉพาะของกลุ่มผลักดัน ที่มีการจัดเตรียมที่พร้อมมูล และมีอุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำให้เป้าหมายของกลุ่มบรรลุผล

¹³ Charles DEBBASCH, Yves DAUDET. Lexique de terms Politiques, edition Dalloz, Paris 1974, .p.