

## กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน และกระบวนการนโยบายสาธารณะ: Interest Group, Pressure Group, and Public Policy Process

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์\*

### บทคัดย่อ

กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์เน้นกระบวนการต่อรองและการตัดสินใจของผู้นำกลุ่ม นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื้อหาในบทความนี้มีวัตถุประสงค์สองประการ ประการแรกคือ บทความนี้ต้องการสำรวจแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์โดยเน้นทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism) ชนชั้นนำนิยม (Elitism) และการแลกเปลี่ยน (Transaction Cost) ประการที่สองคือ การตรวจสอบผลกระทบของกลุ่มผลประโยชน์ต่อกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าหากกลุ่มผลประโยชน์สามารถรวมตัวและลดความขัดแย้งภายในกลุ่มได้ กลุ่มผลประโยชน์ก็สามารถกดดันให้รัฐบาลให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคธุรกิจของตนเพิ่มขึ้น

### คำสำคัญ

กลุ่มผลประโยชน์ นโยบายสาธารณะ อุตสาหกรรม การพัฒนา ประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทย

### Abstract

Interest and pressure groups have an influence on policy formation and policy implementation processes in foreign countries and in Thailand. Interest group theories are generally based on an analysis of group leaders' negotiation and decision-making. Moreover, political transition and state role in industrial development are influential factors encouraging interest groups' role in public policy formation. This article has two objectives. First objective was to review and examine theories of interest group focusing on Pluralist, Elite, and Transaction Cost theories. Second objective was to examine an effect of interest groups on policy formation and policy implementation processes in Thailand. Results show that if interest groups are able to coordinate and reduce internal conflict within their group, they are able to pressure government to increasingly provide financial assistance to their business sector.

\*อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
E-mail: tlaiprakobsup@hotmail.com

## Keywords

Interest Groups, Public Policy, Industry, Development, Developing Countries, Thailand

## บทนำ

กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายสาธารณะในต่างประเทศและประเทศไทย นโยบายสาธารณะหลายฉบับสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งต้องการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น นโยบายการอุดหนุนสินค้าเกษตร ได้แก่ อ้อยหรือยางพารา แสดงให้เห็นอิทธิพลที่สำคัญของกลุ่มสมาพันธ์เกษตรกรไร้อ้อยและสวนยางพาราต่อกระบวนการการกำหนดนโยบายการเกษตร หรือนโยบายประชานิยมในภาคการผลิตอุตสาหกรรม เช่น นโยบายสิทธิพิเศษทางการค้าหรือนโยบายรถคันแรกแสดงให้เห็นว่ากลุ่มอุตสาหกรรมมีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมของรัฐบาล และมีบทบาทต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายในแง่มุมต่างๆ ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทในการกดดันให้รัฐบาลคงนโยบายที่เอื้อผลประโยชน์ให้กับตน เช่น กลุ่มผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่กดดันให้รัฐบาลคงนโยบายพรีเมียมข้าว (Rice Premium) และการจำกัดโควตาการส่งออกข้าว (Quota Rents) เพื่อผูกขาดตลาดการส่งออกข้าว
2. กลุ่มผลประโยชน์ร่วมมือกับกลุ่มกดดันในวงการต่าง ๆ กดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตนหรือขัดกับอุดมการณ์ของตน เช่น กลุ่มผู้ส่งออกข้าวร่วมมือกับนักวิชาการและสื่อมวลชนกดดันให้รัฐบาลยกเลิกนโยบายการกีดกันการค้าข้าว (พรีเมียมข้าวและการจำกัดโควตา)
3. กลุ่มผลประโยชน์สนับสนุนนโยบายบางอย่างที่ส่งผลกระทบเชิงบวกต่อผลประโยชน์ของตนในทางอ้อมหรือไม่ให้ความร่วมมือกับนโยบายของรัฐบาลจนทำให้การดำเนินนโยบายมีอุปสรรค
4. กลุ่มกดดันและกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมมีบทบาทในการสร้างวาระเชิงนโยบาย (Policy Agenda) และกำหนดประเด็นเชิงนโยบาย (Policy Issue) เช่น กลุ่มสมาคมเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยสามารถสร้างวาระเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลว่าหนึ่งในประเด็นหลักของอ้อยและน้ำตาลต้องมีเรื่องการพุงราคาอ้อยที่เกษตรกรขายได้

บทความนี้ ส่วนแรกได้สำรวจผลกระทบของกลุ่มผลประโยชน์ต่อกระบวนการการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะและการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ส่วนที่สอง สัมภาษณ์ความหมายและแนวคิดพหุนิยมและพหุนิยมใหม่ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของการอธิบายบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ โดยทั่วไป นักคิดแนวพหุนิยมและพหุนิยมใหม่เชื่อว่าอำนาจการตัดสินใจไม่กระจุกตัวเฉพาะกลุ่มคนบางกลุ่มแต่กระจายไปตามกลุ่มต่างๆ ส่วนที่สามสำรวจลักษณะของการมีอิทธิพลต่อกระบวนการการกำหนดนโยบายสาธารณะของกลุ่มทุนในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น บราซิล (Evans, 1995) และไทย (Laothammatas, 1992) ลักษณะสำคัญของการมีอิทธิพลมีอยู่สองประการ กล่าวคือ แสวงหาพันธมิตรเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อให้การดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จ ส่วนสุดท้ายนำกรณีศึกษาอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจการเกษตรต่อนโยบายการแทรกแซงของรัฐบาลต่อตลาดการเกษตรมาวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่ออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์

## แนวคิดพื้นฐานของการอธิบายบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มจัดตั้งมักตั้งอยู่บนแนวคิดสามประการ คือ พหุนิยมและพหุนิยมใหม่ (Pluralism and Neo-Pluralism) ชนชั้นนำนิยม (Elitism) และการแลกเปลี่ยน (Transaction Cost) Truman (1951) Schattschneider (1960) และ Salisbury (1969) เป็นนักวิชาการสำคัญที่ช่วยจรรโลงแนวคิดพื้นฐาน การศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ Truman เป็นนักวิชาการที่ใช้แนวคิดพหุนิยม ในขณะที่ Schattschneider ใช้แนวคิดชนชั้นนำมาอธิบายบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ ส่วน Salisbury นำแนวคิดการแลกเปลี่ยนของ Olson (1965) มาขยายความต่อซึ่งเน้นประสิทธิภาพของการแลกเปลี่ยนในกลุ่มผลประโยชน์

### 1. พหุนิยมและพหุนิยมใหม่

แนวคิดหลักของพหุนิยมเชื่อว่าอำนาจไม่กระจุกตัวแต่กระจายอยู่ตามอาณาบริเวณเชิงนโยบายต่างๆ ดังนั้นโครงสร้างของอำนาจในสังคมจึงมีลักษณะสลับซับซ้อน (Social Causation) จนผู้คนไม่สามารถหาต้นสายปลายเหตุได้ McFarland (2004a) มองว่าแนวคิดพื้นฐานของสายพหุนิยมมีอยู่ 5 ประการ

1.1 กระบวนการการกำหนดนโยบายจะมีลักษณะไหลลื่นไปตามปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวละครที่เกี่ยวข้อง

1.2 อำนาจมีความซับซ้อน (Social Causation)

1.3 กระบวนการการกำหนดนโยบาย (Policymaking) แบ่งเป็นหลายอาณาบริเวณเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นพื้นฐานของทฤษฎี Advocacy Coalition

1.4 ความหมายของคำว่า “ผลประโยชน์” มีลักษณะ Subjective กล่าวคือ มีลักษณะที่เป็นการเฉพาะของชุมชนกลุ่มผลประโยชน์

1.5 กระบวนการการกำหนดนโยบายเป็นลักษณะลื่นไหลปรับเปลี่ยนไปตามความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่ล้าลึก (Partisan Mutual Adjustment)

Truman (1951) ใช้ทฤษฎี “Disturbance” ในการอธิบายเหตุผลว่าทำไมคนจึงตั้งกลุ่ม โดยเชื่อว่ากลุ่มผลประโยชน์ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อสภาวะความไม่สมดุล (Disequilibrium) ซึ่งเกิดมาจากความผันผวนทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (Social, Political, and Economic Disturbing Events) ผู้คนไม่มีความมั่นใจในความผันผวนที่เกิดขึ้นซึ่งอาจกระทบต่อชีวิตประจำวันของตนและครอบครัวและผลประโยชน์ของตนเอง เช่น พนักงานรัฐวิสาหกิจตั้งสหภาพขึ้นมาเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกจากความผันผวนทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการเปิดเสรีและการแข่งขันทางการค้าซึ่งรัฐบาลอาจให้เอกชน (โดยเฉพาะต่างประเทศ) เข้ามาลงทุนในภาคบริการ Truman (1951) ให้คำนิยามความผันผวนว่าคือ “ความขัดแย้งในสังคมซึ่งมาจากความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจ” ความผันผวนเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนในสังคม การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มจัดตั้งจึงเป็นเรื่องธรรมชาติเพราะคนมักจะตอบสนองต่อความผันผวนด้วยการรวมกลุ่ม ตัวอย่างเช่น กลุ่ม Klu Klux Klan (KKK) ตั้งขึ้นมาเพราะเหล่าคนขาวที่อยู่รัฐทางใต้ที่มีความเชื่อว่า หากกลุ่มคนผิวสีได้รับอิสรภาพทางการเมืองจะสามารถแข่งขันกับพวกตนได้ จึงเป็นธรรมดาที่ผู้คนจะร่วมกลุ่มผลประโยชน์และเคลื่อนไหวกว (Mobilize) เพื่อป้องกันตนเองจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด (Bentley, 1908 ; Truman, 1951)

ประการที่สองที่ Truman พูดถึงคือ วัฏจักรของกลุ่มจัดตั้ง (The Life Cycle of Establishing Organized Interests) โดยเชื่อว่าเมื่อผู้คนตั้งกลุ่มขึ้นมาและมีความสัมพันธ์เกิดขึ้น ระบบสังคมจะกลับมาเป็นปกติอีกครั้งหนึ่งจนกว่าความผันผวนจะเกิดขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตาม Truman (1951) ไม่เชื่อว่าความผันผวนทุกครั้งจะนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์และการเปลี่ยนแปลงระบบความสัมพันธ์ ความเปลี่ยนแปลงมาจากความผันผวนขนาดใหญ่เท่านั้น วัฏจักรเริ่มต้นด้วยการเกิดสภาวะวิกฤตซึ่งผู้คนจะจัดตั้งกลุ่มท่ามกลางสภาวะวิกฤตถึงขีดสุด หลังจากนั้นระบบสังคมจะเป็นปกติและเข้าสู่จุดดุลยภาพ กลุ่มผลประโยชน์ถูกจัดตั้งแล้วก็ค่อยๆ ลดบทบาทการเคลื่อนไหว จุดที่น่าสนใจ คือ กลุ่มผลประโยชน์มักถูกจัดตั้งขึ้นในช่วงสภาวะวิกฤตหรือความขัดแย้งสูง คำถาม คือ สภาวะความขัดแย้งเป็นปัจจัยที่พอเพียงต่อการนำไปสู่การกำหนดกลุ่มผลประโยชน์หรือไม่

ประการที่สามที่ Truman พูดถึง คือ กลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะที่แข่งขันกันสูง (Competitiveness) เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่มต้องอยู่รอดท่ามกลางทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ในช่วงที่สภาวะความขัดแย้งสูง กลุ่มผลประโยชน์ทั้งเก่าและใหม่ต่างต้องต่อสู้แข่งขันเพื่อดึงทรัพยากรเข้ากลุ่มตนให้ได้มากที่สุด แนวคิดการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์เป็นรากฐานสำคัญในทฤษฎี Niche ซึ่งมองว่ากลุ่มผลประโยชน์มีแนวโน้มที่จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะทางและมีบทบาทในบางพื้นที่เชิงนโยบาย (Policy Area) เพื่อให้สาธารณะชนได้รับรู้ถึงการมีอยู่ของกลุ่มตนและการเข้าถึงทรัพยากรได้มากกว่า ตัวอย่างเช่น Bosso (2005) เชื่อว่ากลุ่มผลักดันนโยบายสิ่งแวดล้อมใช้ยุทธวิธีแสวงหาความเป็นเฉพาะทางเพื่อหาพื้นที่เชิงนโยบายหรือประเด็นเชิงนโยบายในการเคลื่อนไหวซึ่งเป็นประเด็นที่กลุ่มอื่นอาจจะไม่สนใจอยู่เดิมแล้ว

ตัวแบบของ Truman มีอิทธิพลต่อตัวแบบการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกว่า 'Population Ecology' ประการแรก ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ย่อมมีการเปลี่ยนแปลง เมื่อมีปรากฏการณ์ความผันผวนขึ้น Gray & Lowery (1995) ได้แย้งว่าสภาวะแวดล้อมกำหนดสภาวะดุลยภาพ (Equilibrium) ของชุมชนกลุ่มผลประโยชน์ นั้นหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมเป็นปัจจัยที่กำหนดว่ากลุ่มผลประโยชน์ไหนจะอยู่หรือมีแนวโน้มที่จะหายไปและยังมีผลกระทบต่อรูปแบบของชุมชนของกลุ่มผลประโยชน์ด้วย เมื่อรูปแบบของชุมชนเปลี่ยนไป ชุมชนของกลุ่มผลประโยชน์จะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนกลุ่มผลประโยชน์

ตัวแบบการวิเคราะห์ของ Gray & Lowery (1995) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อการอยู่รอด ระดับการแข่งขันขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของชุมชนกลุ่มผลประโยชน์ (The Density of Community) ถ้าความหนาแน่นมีสูงและระดับการแข่งขันมีสูง จากการทดสอบ พบว่าจำนวนกลุ่มผลประโยชน์มีนัยยะสำคัญทางสถิติและมีผลกระทบต่อความเป็นไปได้ที่กลุ่มใหม่ๆ จะเข้าสู่ชุมชนกลุ่มผลประโยชน์ ระดับของทรัพยากรมีผลกระทบต่อความเป็นไปได้ที่กลุ่มผลประโยชน์ใหม่ๆ จะเข้าไปในชุมชน ถ้าทรัพยากรมีน้อยแต่จำนวนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีสูง โอกาสที่กลุ่มใหม่ๆ จะเข้ามา มีบทบาทที่มีน้อย แต่ถึงแม้ว่าทรัพยากรมีอยู่น้อยแต่เป็นทรัพยากรที่มีค่ามีราคาแพง กลุ่มผลประโยชน์ใหม่ก็ยอมที่จะเสี่ยงเข้ามา มีบทบาทแม้ว่าจะมีจำนวนกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนมากอยู่แล้วก็ตาม

นักคิดสายพหุนิยมใหม่โต้แย้งว่ามีปัจจัยหลายอย่างที่กำหนดบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ McFarland (2004b) แบ่งลักษณะการวิเคราะห์แนวพหุนิยมใหม่ ดังนี้

**กลุ่มผลประโยชน์เน้นการคงไว้ขององค์กร (Interest Groups Sustainers):** ผู้นำกลุ่มผลประโยชน์มีหน้าที่ในการแสวงหาทรัพยากรและผลักดันประเด็นเชิงนโยบายเพื่อรักษาสถานภาพและการยอมรับของกลุ่มผลประโยชน์ (Walker, 1983) หรือความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่พยายามแสวงหาเครือข่ายผ่านประเด็นเชิงนโยบาย (Issue Network)

**บทบาทของรัฐ (State Autonomy):** พหุนิยมใหม่ให้ความสำคัญกับรัฐมากกว่าพหุนิยมเพราะเชื่อว่ารัฐเป็นตัวละครสำคัญที่กำหนดกฎเกณฑ์ให้กลุ่มผลประโยชน์ได้เล่น เช่น รัฐเป็นผู้ริเริ่มนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูง (Evans, 1995)

**กลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement):** นักคิดสายพหุนิยมใหม่เชื่อว่ากลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย นักทฤษฎี Punctuated Equilibrium สะท้อนแนวคิดสายพหุนิยมใหม่ที่มองว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Change) เพราะการเคลื่อนไหวของกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมที่ต้องการจะผลักดันประเด็นเชิงนโยบายของตน

## 2. ชนชั้นนำ

แนวคิดชนชั้นนำเชื่อว่าผู้นำกลุ่มเป็นผู้ก่อตั้ง (Founding Fathers) ของกลุ่มผลประโยชน์โดยแท้จริงและกำหนดทิศทางของกลุ่ม ในขณะที่สมาชิกเป็นเพียงผู้ตาม (Followers) กลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะคณาธิปไตย (Oligarchy) ไม่ใช่พหุนิยม ทั้งนี้ Schattschneider (1960) เป็นนักวิชาการที่วางรากฐานให้กับแนวคิดชนชั้นนำที่นำมาวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

ประการแรก กลุ่มผลประโยชน์เป็นการจัดตั้งของผู้นำมามากกว่าการรวมตัวกันของประชาชนคนธรรมดา (Ordinary Individuals) Schattschneider (1960) ได้แย้งว่า กลุ่มผลประโยชน์ถูกจัดตั้งได้ง่ายเมื่อจำนวนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีน้อย เขาเชื่อว่านักคิดพหุนิยมมองกลุ่มผลประโยชน์สวยงามจนเกินไปที่เชื่อว่ากลุ่มผลประโยชน์เป็นเสมือนวงคอร์ดที่สมาชิกเท่าเทียมกัน เพราะสมาชิกในกลุ่มไม่มีความเท่าเทียมกันและการเคลื่อนไหวของกลุ่มมาจากการควบคุมของผู้นำ แนวคิดเหล่านี้เป็นพื้นฐานของทฤษฎี Collective Action ของ Olson (1965) ซึ่งได้แย้งว่ากลุ่มที่มีขนาดเล็กที่สุดมีแนวโน้มที่มีประสิทธิภาพในการกระจายทรัพยากรให้กับสมาชิกและมีประสิทธิผลในการกดดันรัฐบาลมากกว่ากลุ่มขนาดใหญ่ กลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้มีกำเนิดมาจากธรรมชาติแต่เป็นการจัดตั้งโดยผู้นำที่มีเหตุมีผลซึ่งมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ประการที่สอง กลุ่มผลประโยชน์มีอำนาจจนสามารถผลักดันเป้าหมายเชิงนโยบาย (Policy Agenda) ให้สาธารณะได้รับทราบ Schattschneider (1960) เชื่อว่าความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ไม่หยุดเฉพาะกลุ่มแต่ขยายตัวไปยังสังคมด้วย ซึ่งจะส่งผลให้สามารถเตรียมความพร้อมในการดำเนินการสนับสนุนการผลักดันนโยบายขั้นต่อไปได้ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์มักจะถูกนำไปสู่เวทีสาธารณะ (The Public Arena) เพราะผู้นำของแต่ละกลุ่มต้องการที่จะล้มประเด็นของอีกกลุ่ม

Danielian & Page (1994) ทดสอบทฤษฎีพหุนิยมว่าด้วยความเท่าเทียมกันของกลุ่มผลประโยชน์ โดยมีสมมติฐานที่ว่าสื่อมวลชนมักจะโน้มเอียงไปในการนำเสนอแต่ประเด็นของกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่และมีแนวโน้มที่จะไม่นำเสนอประเด็นของกลุ่มที่มีภาพพจน์ทางลบ ความเหลื่อมล้ำของการเป็นตัวแทน (The Inequality of Representativeness) ถูกกำหนดโดยทรัพยากรที่แต่ละกลุ่มมีอยู่ ยิ่งมีทรัพยากรมาก สื่อมักจะโน้มเอียงที่จะนำ

เสนอประเด็นของกลุ่มเหล่านั้น เพราะ Danielian & Page (1994) ได้รับอิทธิพลจาก Schattschneider (1960) ในแง่ที่ว่ากลุ่มผลประโยชน์สามารถผลักดันให้ประเด็นของกลุ่มตนเป็นสาธารณะ ถ้าพหุนิยมเป็นจริง ความถี่ในการนำเสนอประเด็นของกลุ่มผลประโยชน์ควรกระจายอย่างเท่าเทียมกัน สิ่งที่พวกเขาพบก็คือว่าประเด็นของกลุ่มอุตสาหกรรมได้รับการนำเสนอมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เช่น แรงงาน เกษตรกร ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีพลังทางเศรษฐกิจจะสามารถผลักดันประเด็นของตนเองสู่สาธารณะได้

Danielian & Page (1994) ตั้งสมมติฐานว่ายิ่งกลุ่มผลประโยชน์มีทรัพยากรมาก ประเด็นเชิงนโยบายของกลุ่มจะได้รับการนำเสนอมาก และเชื่อว่าความไม่เท่าเทียมกันของการนำเสนอประเด็นขึ้นอยู่กับระดับของทรัพยากร พวกเขาพบว่าประเด็นของกลุ่มอุตสาหกรรมมักจะได้รับ การนำเสนอ

### 3. การแลกเปลี่ยน

Salisbury (1969) เป็นนักรัฐศาสตร์ที่วางแนวคิดเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยน (Transaction Cost) ในการวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีของ Salisbury ที่สำคัญคือ Exchange Theory of Interest Group ดังนี้

ประการแรก ความสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์เป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน (Exchange Relationship) Salisbury (1969) ได้แย้งว่าระดับของการอยู่รอดของกลุ่มขึ้นอยู่กับระดับการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับสมาชิก การตั้งกลุ่มผลประโยชน์เป็นการตัดสินใจของผู้นำที่จะลงทุนทรัพยากรเพื่อสร้างกำไรให้กลุ่ม ผู้นำกลุ่มมักเป็นผู้นำทางสังคมหรือเศรษฐกิจซึ่งจะสามารถดึงดูดสมาชิกได้และจำเป็นต้องสร้างกำไรที่สอดคล้องกับอรรถประโยชน์ของสมาชิก กำไรเป็นส่วนผสมของวัตถุและสถานภาพทางสังคม สมาชิกจะเข้าร่วมกลุ่มก็ต่อเมื่อกำไรที่สอดคล้องกับความชอบของสมาชิก เมื่อเป็นสมาชิกแล้ว สมาชิกต้องให้ความจงรักภักดีและจ่ายค่าสมาชิกบ้าง ดังนั้นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผู้นำกลุ่มมองว่าการลงทุนสามารถดึงดูดความสนใจของสมาชิกจนทำให้สมาชิกตอบแทนกลุ่มด้วยค่าธรรมเนียมและความภักดี

ประการที่สอง การโน้มน้าว (Lobbying) มีความสำคัญก็ต่อเมื่อผู้นำกลุ่มไม่สามารถจัดหากำไรได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการของสมาชิกกลุ่ม Salisbury (1969) มองว่าเมื่อความต้องการของสมาชิกเกินเลยความสามารถของผู้นำในการจัดหา ผู้นำมักจะออกไปโน้มน้าวเพื่อนำทรัพยากรมาแจกจ่ายให้กับสมาชิก แต่หากผู้นำไม่นำมาแจกจ่ายให้สมาชิกก็จะนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพของกลุ่มในการกดดันรัฐบาล เช่น กลุ่มสมาคมผู้ส่งออกข้าว ถ้าความชอบของสมาชิกเกินความสามารถในการจัดหา ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนก็สิ้นสุดลงและกลุ่มผลประโยชน์ก็ต้องยุติลง

ดังนั้นเพื่อให้การจัดหาทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ผู้นำกลุ่มจำเป็นต้องผลักดันให้ประเด็นเชิงนโยบายเป็นที่รับรู้ของสาธารณชน ประเด็นของ Salisbury คล้ายคลึงกับทฤษฎี Niche and Patron Theory ของ Walker (1983) ในแง่ที่ว่าการบำรุงรักษากลุ่มผลประโยชน์ (Maintenance of Interest Groups) ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในการหาทรัพยากรและผลักดันประเด็นของตนให้สาธารณชนได้รับรู้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ว่าจะเอื้ออำนวยให้ผู้นำจุดประเด็นติดหรือไม่ ตัวอย่างเช่น ผู้นำของกลุ่มผู้ส่งออกข้าวมักจะให้สัมภาษณ์สื่ออย่างต่อเนื่องในช่วงที่โครงการรับจำนำข้าวเป็นประเด็น ผู้นำกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกข้าวก็พยายามจุดประเด็นสนับสนุนโครงการในช่วงนี้เช่นกัน ดังนั้น ผู้นำกลุ่มจำเป็นต้องแสวงหาอาณาบริเวณเชิงนโยบายที่กลุ่มของตนมีความถนัดและมีผู้เล่นไม่มากนัก หากผู้เล่นในอาณาบริเวณที่มีคู่แข่งมากเกินไป ผู้นำอาจจะต้องนำทรัพยากร

ในกลุ่มมาใช้ในปริมาณมากและเป็นการสร้างภาระให้สมาชิกในกลุ่มอีกด้วย

งานของนักรัฐศาสตร์ปัจจุบันที่ได้รับอิทธิพลจาก Salisbury คือ Hojnacki (1998) ในแง่ของความเป็นไปได้ที่กลุ่มผลประโยชน์จะร่วมและอยู่ภายใต้พันธมิตร ข้อโต้แย้งของ Hojnacki คือกลุ่มผลประโยชน์มีแนวโน้มที่จะร่วมพันธมิตรก็ต่อเมื่อพันธมิตรเล่นบทบาทที่สำคัญ (Pivotal Role) ในอาณาบริเวณเชิงนโยบายที่กลุ่มจับประเด็นอยู่ (Hojnacki, 1998) ดังนั้น ผู้นำพันธมิตรต้องมีความสามารถในการสร้างการยอมรับ (Reputation) ให้กับพันธมิตร ซึ่งการยอมรับหมายถึงโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เช่น การให้ปากคำ (Testimony) ต่อ คณะกรรมาธิการ ถ้าระดับการยอมรับสูง กลุ่มผลประโยชน์ก็มีแนวโน้มที่จะร่วมพันธมิตรเพื่อผลักดันประเด็นเชิงนโยบายของตนในทางตรงกันข้าม หากผู้นำพันธมิตรไม่สามารถสร้างการยอมรับให้กับพันธมิตรได้ สมาชิกกลุ่มก็มีแนวโน้มที่จะไม่จรรโลงและแสวงหาแต่ประโยชน์ (Free Rider) แต่กลุ่มเหล่านี้ก็จะอยู่ในพันธมิตรต่อไปเพราะกลุ่มเหล่านี้ ไม่มั่นใจว่าการออกจากพันธมิตรจะดีกว่าหรือไม่และไม่แน่ใจว่าจะเข้าร่วมพันธมิตรอื่นหรือไม่

### บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ: การพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูงและการกำหนดนโยบายการคลังการลงทุน

กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งรัฐและหน่วยงานของรัฐยังขาดแคลนเงินทุน เทคโนโลยีและทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูง ดังนั้นความร่วมมือจากภาคเอกชนซึ่งหมายถึงกลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และกลุ่มธุรกิจขนาดเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและการดำเนินงานของ Evans (1995) และ Laothammatas (1988) แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา สิ่งทำงานทั้งสองสะท้อนให้เห็นก็คือ ประการแรก การผลักดันนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์มักจะเป็นการกระทำในนามพันธมิตรทางธุรกิจ ได้แก่ ในนามของสภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม หรือกลุ่มยุทธศาสตร์อุตสาหกรรม (ในที่นี้หมายถึง Chaebol ของเกาหลีใต้) เนื่องจากการผลักดันเป็นกลุ่มจะทำให้รัฐบาลรับฟังมากกว่า ดังนั้นเราจะเห็นการผลักดันเชิงนโยบายจากกลุ่มพันธมิตรอุตสาหกรรมเป็นหลักมากกว่าการผลักดันจากบริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่ง ประการที่สอง หากรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ร่วมมือกันในลักษณะสร้างสรรค์ (Constructive Cooperation) และเป็นเพื่อนที่ไว้วางใจและให้เกียรติกัน (Trust and Equal Partnership) การดำเนินนโยบายของรัฐบาลก็มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมาก

1. คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) กับการเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่ง Laothammatas (1988) ศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาในห้วงของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายการคลังการลงทุนของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 และได้แย้งว่ากระบวนการกำหนดนโยบายไม่ใช่เป็นไปในรูปแบบระบบราชการชั้นนำ (Bureaucratic Authoritarianism) แต่เป็นลักษณะบริษัทนิยมเสรี (Liberal Corporatism) กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการกำหนดนโยบายการคลังการลงทุน ตัวอย่างของการเพิ่มขึ้นของบทบาทของภาคเอกชนคือการกำเนิดคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (Joint Public-Private Sector

Consultative Commission: JPPCC) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์การค้าและการส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในประเทศไทย นับว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย เพราะในอดีตราชการครอบงำการกำหนดนโยบายสาธารณะมาโดยตลอดในขณะที่เอกชนมีบทบาทไม่มากนัก

การเข้ามามีบทบาทของภาคเอกชนผ่าน กรอ. นั้นไม่ได้เกิดขึ้นมาโดดๆ แต่มีปัจจัยต่างๆ ที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายการค้าและการส่งเสริมการลงทุน

กระแสการส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้าในเวทีระหว่างประเทศ ในช่วงทศวรรษปี ค.ศ. 1980 กระแสการส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า (Trade Liberalization) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เพื่อลดภาระทางการคลังของรัฐบาลและการลดบทบาทของภาครัฐ (Deregulation) กลายเป็นอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่มาแทนที่แนวคิดการอุดหนุนจากรัฐ (State Socialism) เนื่องจากรัฐบาลในหลายประเทศประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวและการผลักดันแนวคิดการเปิดการค้าเสรีจากประเทศมหาอำนาจที่สำคัญอย่างสหรัฐอเมริกา (รัฐบาลประธานาธิบดี เรแกน) และอังกฤษ (รัฐบาลนายกรัฐมนตรี แทตเชอร์) ประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลจากการเปิดเสรีการค้าเช่นกัน โดยจะเห็นจากการลดกำแพงภาษีทางการค้าและแผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง (แต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงดังกล่าว)

การเมืองภายในประเทศไทย ในช่วงทศวรรษ ปี ค.ศ. 1980 กองทัพเริ่มลดบทบาทในการแทรกแซงทางการเมืองลง ประกอบกับความล้มเหลวของกลุ่มนายทหารสายแข็งที่ต้องการให้กองทัพคงอิทธิพลในการเมืองโดยการทำรัฐประหารรัฐบาลกึ่งประชาธิปไตย ทำให้การเมืองไทยเปิดกว้างมากขึ้นกว่าในอดีต เทคโนโลยีที่มีความรู้ความสามารถและนักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างเสรีมากขึ้น ทำให้กลุ่มผลประโยชน์มองเห็นช่องทางที่จะเข้ามามีบทบาทในเชิงผลักดันแนวคิดการเปิดกว้างทางการค้า

ลักษณะสำคัญของการเข้ามามีอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจคือการเข้ามามีบทบาทในรูปของสมาคมธุรกิจ ในภาคส่วนต่างๆ กล่าวคือ การรวมตัวกันของสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคารไทย จุดประสงค์หลักของการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มธุรกิจในช่วงดังกล่าวคือความต้องการแก้ไขอุปสรรคการค้าและการผลักดันการเปิดกว้างทางการค้าโดยเป็นความพยายามที่จะผลักดันให้รัฐบาลลดกฎเกณฑ์การค้าชายแดน (Loathammatas, 1988, 95)

## 2. บทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายของ กรอ. มีสองประการ คือ

2.1 การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Transforming Policy) Loathammatas (1988) ชี้ให้เห็นบทบาทของกลุ่มธุรกิจในการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบในการลดการครอบงำของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มธุรกิจในแต่ละจังหวัดผลักดันให้มีการยกเลิกบังคับให้ธุรกิจต้องเป็นสมาชิกของสหพันธ์อุตสาหกรรมไทย (Federation of Thai Industry: FTI) เพราะกลุ่มธุรกิจต่างจังหวัดเกรงว่าบริษัทในต่างจังหวัดจะเป็นสมาชิกของ FTI จนไม่ยอมเป็นสมาชิกของสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ตัวอย่างที่สำคัญคือความพยายามของกลุ่มผู้ส่งออกข้าวในการกดดันให้รัฐบาลยกเลิกนโยบายการเก็บค่าพรีเมียมข้าว (Rice Premium) ในช่วงปี ค.ศ. 1984-1986

2.2 ความพยายามในการบล็อกกฎ (Blocking Policy) Loathammatas (1988) ชี้ให้เห็นถึงความพยายามของกลุ่มธุรกิจในการกดดันไม่ให้รัฐบาลออกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ เช่น กลุ่มธุรกิจ

ท่องเที่ยวสามารถถดถอยไม่ได้ให้รัฐบาลออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและจัดการธุรกิจการท่องเที่ยวเสนอโดยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตามงานของ Laothammatas (1988) ก็มีข้อบกพร่องอยู่ 3 ประการ ประการแรก การมีบทบาทมากขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ในนโยบายการค้านำไปสู่การผูกขาดการค้าของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ด้วย กลุ่มธุรกิจอาศัยกรอบ. ในการจำกัดขอบเขตของการเปิดเสรีการค้า เช่น การควบคุมไม่ให้รัฐบาลมีการยอมรับสมาคมการค้ามากเกินไป ประการที่สอง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ไม่สม่ำเสมอเพราะปัจจัยภายในสมาคม กล่าวคือ ในสมาคมการผลิตต่างๆ ย่อมมีความขัดแย้งทางธุรกิจซึ่งเป็นอุปสรรคในการผลักดันประเด็นเชิงนโยบาย เช่น ร้านขายยาที่บดอุตสาหกรรมผลิตยา และระบบอุปถัมภ์ที่กลุ่มผู้นำให้สิทธิพิเศษกับกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มแต่ไม่ให้สิทธิแก่กลุ่มธุรกิจหลายกลุ่ม ประการที่สาม นโยบายแทรกแซงตลาดของรัฐบาลระยะหลังนำไปสู่ความขัดแย้งภายในสมาคม นโยบายประชานิยมเพื่อแทรกแซงตลาดแรงงานเพื่ออุดหนุนแรงงานผู้มีรายได้น้อยทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ที่สนับสนุนนโยบายกับผู้ขัดแย้ง ดังกรณีความขัดแย้งในสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน

**3. กลุ่มธุรกิจกับการพัฒนาอุตสาหกรรม** Evans (1995) ศึกษาลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนอุตสาหกรรมในการขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมไฮเทค เช่น อุตสาหกรรมชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ได้แก่ อินเดีย บราซิล และเกาหลีใต้ Evans ได้แย้งว่าระดับความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมไฮเทคขึ้นอยู่กับลักษณะความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐกับกลุ่มทุน Evans มองว่าลักษณะความร่วมมือแบบเท่าเทียมกัน (Equal Partnership) โดยที่หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบาย (โดยปรึกษากับภาคเอกชน) และให้การสนับสนุนในโครงสร้างพื้นฐาน และปล่อยให้กลุ่มทุนเป็นผู้ขับเคลื่อนในด้านเทคโนโลยีในอินเดียและบราซิล หน่วยงานรัฐบาลเล่นบทบาทเชิงครอบงำ (Dominant Role) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมไฮเทค กล่าวคือ หน่วยงานรัฐกำหนดให้เอกชนต้องผลิตสินค้าอะไร อย่างไร และราคาเท่าไร ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลเกาหลีใต้เป็นผู้กำหนดนโยบายและช่วยสนับสนุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ภาษีเงินได้ และเงินทุน แต่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องเทคโนโลยีและการผลิต

“The key difference between Korea’s high-tech husbandry (บทบาทของรัฐเชิงสนับสนุน - ผู้เขียน) and the efforts of Brazil and India is worth underlining one more time. It lies in the nature of relations between the state and the private sector. Korea constructed a public-private division of labor based on *complimentarity* (ตัวเอนโดยผู้เขียน). The embedded autonomy that characterized state-society relations in general created a matrix for public-private collaboration adapted to the special circumstance of building high-technology industry.

Specific efforts like the 4-Megabit Project, the TDX, and NAIS were nested in turn in a more general system of support for technological development. While MOC led the way in the support of specific information technology, the Ministry of Science and Technology (MOST)’s efforts were in turn part of the general trust of state policy. The state’s efforts to enhance local technological capacities took many forms, ranging from strong support for technical education to the construction of Daeduk Science Town to the provision of fiscal incentives for research and development (Evans, 1995. 146-147)”

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเกาหลีใต้ไม่ได้เข้าไปแทรกแซงและกำหนดการดำเนินงานของภาคอุตสาหกรรมเพียงแต่เล่นบทบาทของการช่วยเหลือในด้านต่างๆ ที่จะทำให้ภาคอุตสาหกรรมดำเนินการพัฒนาไปอย่างสะดวก การให้ความไว้วางใจกับภาคเอกชนทำให้กลุ่มอุตสาหกรรมให้ความร่วมมือกับนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ นอกจากนี้รัฐบาลเกาหลีใต้ยังได้สนับสนุนให้กลุ่มทุนข้ามชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรม การดำเนินนโยบายจึงเป็นไปอย่างสะดวก (Evans, 1995, 142)

ในขณะที่รัฐบาลอินเดียและบราซิลเข้าไปกำหนดและแทรกแซงการดำเนินงานของกลุ่มอุตสาหกรรมในทุกๆ กลุ่ม จนมีลักษณะรัฐเป็นผู้กำหนดการผลิต เอกชนมีหน้าที่ผลิตโดยไม่เน้นการพัฒนาเทคโนโลยี รัฐบาลอินเดียบกับบราซิลเน้นการพัฒนาการผลิตเป็นแบบรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่และผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองความต้องการของภาครัฐ ไม่เน้นการขายสินค้าให้ตลาด ลักษณะดังกล่าวทำให้เอกชนไม่มีแรงจูงใจในการผลิตและไม่สามารถลดราคาสินค้าลงได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคืออุตสาหกรรม Semiconductor ในอินเดีย (Evans, 1995, 130-131) ในบราซิล กลุ่มอุตสาหกรรมประสบปัญหาแรงจูงใจที่จะพัฒนาคุณภาพของสินค้าตามที่รัฐต้องการเพราะถูกกระเปียบและอุปสรรคทางการค้าโดยภาครัฐควบคุมการดำเนินงานของเอกชนอยู่ ดังนั้นความร่วมมือจากกลุ่มทุนในบราซิลและอินเดียจึงมีอยู่น้อยและเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมไฮเทคของบราซิลและอินเดียไปได้ช้ากว่าเกาหลีใต้

### บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม

เราสามารถนำแนวคิดพื้นฐานของกลุ่มผลประโยชน์มาวิเคราะห์อธิบายบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม ดังนี้

1. ประการแรก แนวคิดพหุนิยมและพหุนิยมใหม่สามารถอธิบายบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนหรือคณะที่ปรึกษา จะเห็นได้ว่ากลุ่มธุรกิจต่างๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนหรือคณะที่ปรึกษาซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ (ในนามสมาคมตัวแทนธุรกิจต่างๆ) ใช้เวทีของรัฐบาล (คณะกรรมการร่วมหรือคณะที่ปรึกษา) ในการนำประเด็นเชิงนโยบายมารวมกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็ยังคงบทบาทสำคัญในฐานะผู้เล่นหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย กรณีประเทศไทยและเกาหลีใต้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ใช้เวทีของภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2. ประการที่สอง แนวคิดการแลกเปลี่ยนสามารถอธิบายบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชนในลักษณะที่คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้เข้ามาต่อรองและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งผู้นำแต่ละกลุ่มสามารถนำเอาผลประโยชน์ที่ได้ไปจัดสรรให้สมาชิกของแต่ละกลุ่มเพื่อการคงอยู่ของกลุ่มตนเองได้

### บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล: กรณีศึกษากลุ่มธุรกิจการเกษตรกับนโยบายการแทรกแซงสินค้าเกษตรของรัฐบาล

รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามักจะเข้าแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรทั้งในลักษณะของการควบคุมราคา

สินค้าเกษตรและเก็บภาษีสินค้าเกษตร ดูเสมือนหนึ่งว่าเกษตรกรและกลุ่มธุรกิจการเกษตรไม่สามารถมีบทบาทในการผลักดันประเด็นเชิงนโยบายและกดดันให้รัฐบาลลดการแทรกแซงเชิงควบคุมในสินค้าเกษตรของตน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาเริ่มเปลี่ยนนโยบายจากการแทรกแซงเชิงควบคุมเป็นการอุดหนุนราคาสินค้าเกษตร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย กล่าวคือ ปัจจัยอะไรบ้างที่มีผลกระทบต่อนโยบายการแทรกแซงภาคการเกษตร ปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญคือการรวมตัวของกลุ่มธุรกิจการเกษตร หากกลุ่มธุรกิจการเกษตรสามารถรวมตัวกันได้อย่างเป็นเอกภาพ โดยไม่มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่ามีความขัดแย้งในเชิงประเด็นนโยบายหรือความขัดแย้งภายในสมาคมอันเนื่องมาจากประเด็นเชิงธุรกิจ เพราะการรวมตัวอย่างมีเอกภาพ (Collective Action) ทำให้กลุ่มธุรกิจทุ่มเทพยายามในการกดดันรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการกดดันเดี่ยว

ในงานวิจัยผลกระทบของกลุ่มธุรกิจการเกษตรต่อนโยบายรัฐบาลของ Laiprakobsup (2012 ; 2013) ได้ทำการตรวจสอบผลกระทบของกลุ่มธุรกิจข้าวและอ้อยน้ำตาลต่อนโยบายการแทรกแซงของรัฐบาลต่อภาคการผลิตข้าวและอ้อยและน้ำตาล ตัวแปรอิสระ คือ การรวมตัวของกลุ่มธุรกิจการเกษตรซึ่งดูว่าในแต่ละปีมีหลักฐานว่าสมาคมธุรกิจมีความขัดแย้งกันหรือไม่ ตัวแปรตามได้แก่อัตราเสมือนจริง การช่วยเหลือภาคการผลิตข้าว อ้อยและน้ำตาลซึ่งเป็นมาตรวัด (ในรูปของเปอร์เซ็นต์) ว่ารัฐบาลเข้าแทรกแซงในเชิงควบคุมหรืออุดหนุน หากเปอร์เซ็นต์เป็นบวกในแต่ละปี แสดงว่ารัฐบาลกำลังอุดหนุนภาคการเกษตรนั้น นอกจากนี้ผู้วิจัยคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่นระบบการเมือง สภาวะเศรษฐกิจ งบประมาณภาคการเกษตร และนโยบายการแทรกแซงภาคการผลิตอื่น ๆ ผู้วิจัยใช้วิธีการเชิงสถิติ ได้แก่ สมการเชิงถดถอยสองกำลังน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares: OLS) ในการตรวจสอบผลกระทบของกลุ่มธุรกิจ ผลการศึกษาปรากฏดังตารางที่ 1 และ 2 ดังนี้

### ตารางที่ 1

กลุ่มธุรกิจอ้อยและน้ำตาลกับนโยบายของรัฐบาล

Variables	Model 1	Model 2	Model 3
Coalition of sugar millers	37.70*** (10.78)	38.45*** (5.41)	26.77** (10.75)
Farmer unity	7.45* (4.33)	7.44* (4.05)	5.59 (4.02)
Political regime	-1.82** (0.73)	-1.78*** (0.50)	-1.28* (0.70)
Inflation (logged)	0.56 (2.34)	0.49 (2.17)	-0.27 (2.17)

ตารางที่ 1

กลุ่มธุรกิจย่อยและน้ำตาลกับนโยบายของรัฐบาล (ต่อ)

Variables	Model 1	Model 2	Model 3
Agricultural expenditures	3.94** (1.84)	3.92** (1.79)	2.93 (1.73)
NRA for non-agricultural tradable	-0.19 (2.30)		0.02 (2.10)
NRA for sugar <sub>t-1</sub>			0.34** (0.14)
Constant	-34.90 (35.15)	-37.41** (16.18)	-28.07 (32.22)
N	34	34	34
Standard error of regression	10.20	10.02	9.32
R <sup>2</sup>	0.70	0.70	0.76
Adjusted R <sup>2</sup>	0.64	0.65	0.70
F-statistics	10.59***	13.17***	11.79***
Durbin-Watson	1.47	1.47	1.95
LM (Lagrange multiplier) (x <sup>2</sup> [1])	0.92	0.89	0.01
Regression Equation Specification			
Error Test	1.10	0.65	0.29
Normality (x <sup>2</sup> [2])	0.98	1.02	1.63
White (x <sup>2</sup> [1])	1.34	1.09	0.84
VIF	5.72	1.69	5.52
Akaike Information Criterion	260.60	258.61	255.14
Bayesian Information Criterion	271.82	267.76	267.35

Notes. \* signifies  $P < 0.10$ ; \*\* signifies  $P < 0.05$ ; \*\*\* signifies  $P < 0.01$ . Numbers in parentheses are standard errors. In order to determine whether the models are likely to be plagued by the multi-collinearity problem, we employ variance inflation factors (VIF) for the independent variables. In brief, if the value of the VIF is lower than 10, then the models are less likely to be affected by the multi-collinearity problem.

ที่มา: Laiprakobsup, 2012

## ตารางที่ 2

กลุ่มธุรกิจข้าวกับนโยบายของรัฐบาล

Variables	Model 1	Model 2	Model3	Model 4
Political Regime	0.91** (0.36)	0.88** (0.35)	0.92** (0.37)	0.97** (0.39)
Coordination of the Rice Industry	8.84*** (3.16)	8.78*** (3.11)	10.34*** (3.17)	7.16** (3.31)
Same-Region Coalition	-7.30* (3.93)	-6.84* (3.78)	-7.48* (4.11)	-3.88 (3.93)
Different-Region Coalition	-10.22* (5.02)	-10.00* (4.93)	-10.36* (5.25)	-7.68 (5.28)
Inflation (Logged)	-3.19** (1.47)	-3.21** (1.45)		-3.83** (1.55)
Agricultural Growth	0.19 (0.34)		0.23 (0.35)	0.13 (0.37)
Agricultural Expenditures	-3.33** (1.48)	-3.28** (1.41)	-3.76** (1.40)	
Constant	11.67 (12.96)	11.23 (12.79)	9.61 (13.06)	-17.72*** (3.96)
N	34	34	35	34
Standard Error of Regression	7.84	7.74	8.23	8.45
Adjusted R <sup>2</sup>	0.44	0.45	0.37	0.35
F-Statistics	4.70***	5.58***	4.40***	3.94***
Durbin-Watson	1.62	1.64	1.45	1.59
LM ( $\chi^2(1)$ )	1.34	1.24	2.82	1.08
RESET	1.87	2.53*	2.02*	1.16

## ตารางที่ 2

กลุ่มธุรกิจข้าวกับนโยบายของรัฐบาล (ต่อ)

Variables	Model 1	Model 2	Model3	Model 4
Normality ( $\chi^2(2)$ )	3.72			
White ( $\chi^2(1)$ )	1.45	1.74	1.24	2.09*
VIF	1.55	1.56	1.62	1.51
AIC	243.39	241.78	253.05	247.81
BIC	255.60	252.46	263.94	258.49

Note: \* p < 0.10. \*\* p < 0.05. \*\*\* p < 0.01. Numbers in parentheses are standard errors. VIF stands for variance inflation for independent factors.

ที่มา: Laiprakobsup, 2013

การรวมตัวกันอย่างมีเอกภาพของกลุ่มธุรกิจการเกษตรส่งผลให้รัฐบาลเพิ่มการช่วยเหลือ ในกรณีของอ้อยและน้ำตาล การรวมตัวกันของสมาคมธุรกิจอ้อยและน้ำตาลทำให้รัฐบาลเพิ่มการช่วยเหลือภาคการผลิตน้ำตาลในกรณีของข้าว เมื่อสมาคมผู้ส่งออกและโรงสีไม่มีความขัดแย้งกัน รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะลดการควบคุมด้วยมาตรการทางภาษีเนื่องจากรัฐบาลควบคุมข้าวมาตลอดเนื่องจากเป็นสินค้าหลัก แสดงให้เห็นว่าการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์สร้างแรงกดดันให้กับรัฐบาลในการกำหนดและดำเนินนโยบาย

ระบบการเมืองมีผลกระทบต่อนโยบายการแทรกแซงข้าวของรัฐบาล แสดงให้เห็นว่าระบบการเมืองที่เปิดกว้างมีผลดีต่อกลุ่มธุรกิจการเกษตร โดยเกษตรกรยังไม่พบบทบาทมากนักในการกำหนดนโยบายซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่ให้ความสำคัญกับการรวมตัวของภาคการเกษตร และอัตราเงินเฟ้อมีผลกระทบต่อเฉพาะกับภาคการผลิตที่เป็นอาหารหลักของสังคมซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังให้ความสำคัญกับผู้บริโภคมากกว่าเกษตรกรในช่วงภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว

## สรุป

กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐบาล บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ Evans (1995) แสดงให้เห็นว่าความร่วมมือของกลุ่มผลประโยชน์และความไว้วางใจซึ่งกันและกันจะนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบายอุตสาหกรรม สร้างความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมจากขั้นพื้นฐานไปสู่อุตสาหกรรมไฮเทค Loathammatas (1988) แสดงให้เห็นว่าสมาคมธุรกิจและอุตสาหกรรมมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายของไทยจากรูปแบบระบบราชการซึ่งนำไปสู่ลักษณะบริษัทนิยมเสรีซึ่งรัฐให้กลุ่มอุตสาหกรรมเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากขึ้น

งานของ Laiprakobsup (2012 ; 2013) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหากกลุ่มธุรกิจสามารถรวมตัวกันอย่างมีเอกภาพแล้วจะมีผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นผลดีต่อการดำเนินธุรกิจของตนเองด้วย จะเห็นได้ว่าหากกลุ่ม

ผลประโยชน์ (ในนามของสมาคมธุรกิจ) สามารถรวมตัวและลดความขัดแย้งภายในกลุ่มของตนได้ กลุ่มผลประโยชน์ก็สามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์สามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายงบประมาณในลักษณะที่งบประมาณหรือความช่วยเหลือของรัฐบาลกระจายไปยังภาคส่วนเศรษฐกิจในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน และกลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในลักษณะที่รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความช่วยเหลือทางการเงินกับภาคธุรกิจของตน

### กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิสำหรับข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบทความ ผู้เขียนขอขอบคุณกองบรรณาธิการวารสารสำหรับการแก้ไขภาษาและความถูกต้องของรูปแบบการอ้างอิงในบทความ สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณณัฐชัย ชินอรรรถพร และคุณขวัญตา เบ็ญจะพันธ์ สำหรับการจัดหาข้อมูลและการจัดรูปแบบการอ้างอิงของบทความ ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

### เอกสารอ้างอิง

- Bentley, Arthur F. (1908). *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bosso, Christopher J. (2005). *Environment, Inc.: From Grassroots to Beltway (Studies in Government & Public Policy)*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Danielian, L. & Page, B. (1994). The Heavenly Chorus: Interest Group Voices on TV News. *The American Journal of Political Science*. 38, 1056-1078.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Laiprakobsup, T. (2012). Impact of Business Coalition on Agricultural Policy: A Case Study of The Effect of Sugar Industry Coalition on Sugar Policy in Thailand. *Journal of U.S.-China Public Administration*. 9(7), 723-736.
- Laiprakobsup, T. (2013). Democracy, Organized Interests, and Rice Policy in Thailand. *Rangsit Journal of Arts and Sciences*. 3(1), 1-15.
- Laothammatas, Anek. (1988). *Business Associations and The New Political Economy of Thailand: From Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder, CO: Westview Press and Institute of Southeast Asian Studies.
- Laothammatas, Anek. (1992). *Business Associations and the New Political Economy of Thailand*. Boulder: Westview Press.
- Hojnacki, Marie. (1998). Organized Interests' Advocacy Behavior in Alliances. *Political Research Quarterly*. 51, 437-59.



- McFarland, A. S. (2004a). **Neopluralism: The Evolution of Political Process Theory**. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- McFarland, A. S. (2004b). Resistance As A Social Drama: A Study of Change - Oriented Encounters. **American Journal of Sociology**. 109(6), 1249 - 1318.
- Olson, M. (1965). **The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Salisbury, Robert. (1969). An Exchange Theory of Interest Groups. **Midwest Journal of Political Science**. 3, 1-32.
- Schattschneider, E. E. (1960). **The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America**. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Truman, David. (1951). **The Governmental Process: Political Interests And Public Opinion**. New York: Alfred A. Knopf.
- Gray, Virginia & Lowery, David. (1995). The Demography of Interest Organization Communities: Institutions, Associations, and Membership Groups. **American Politics Quarterly**. 23, 3-32.
- Walker, Jack L. (1983). The Origins and Maintenance of Interest Groups in America. **The American Journal of Political Science**. 77, 390-406.