

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกร ศึกษาเฉพาะกรณี สมัชชาเกษตรกร ภาคอีสาน จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลพื้นฐานอันจะนำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

ส่วนที่ 1 การค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวิจัย

1. แนวคิดเรื่องระบบ

- 1.1 คำจำกัดความคำว่า “ระบบ”
- 1.2 โครงสร้างของแนวคิดเรื่องระบบ
- 1.3 ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้อง
- 1.4 ความตึงเครียดที่เกิดจากการสนับสนุน
- 1.5 ความตึงเครียดที่เกิดจากการสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครอง

2. แนวคิดเรื่องกลุ่ม

- 2.1 กลุ่มในสังคมไทย
- 2.2 บทบาทของกลุ่มในการกำหนดนโยบายของสาธารณะ
- 2.3 กลุ่มผลประโยชน์กับกระบวนการสังคม
- 2.4 หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในการเมือง
- 2.5 วิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่ม
- 2.6 ความจำเป็นที่ต้องมีกลุ่มผลประโยชน์และบทบาทสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์
- 2.7 ประเภทของกลุ่มสนใจ
- 2.8 กลุ่มหรือองค์กร โดยสมัครใจกับประชาธิปไตย
- 2.9 รัฐธรรมนูญไทยกับองค์การเอกชน

3. แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

4. แนวคิดเรื่องหลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร

5. หลักเกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร
6. หลักการประสานงานในหน่วยงานย่อย
7. ศาสตร์การบริหาร
8. แนวคิดเรื่องขบวนการเคลื่อนไหว
9. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม
10. แนวคิดในการพัฒนา

ส่วนที่ 2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ส่วนที่ 1 การค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวิจัย

1. แนวคิดเรื่องระบบ

ปัจจุบันเรามักจะได้ยินคำว่า “ระบบ” อยู่บ่อย ๆ ทั้งในหนังสือต่าง ๆ ของสาขา วิชารัฐศาสตร์และในชีวิตประจำวัน เช่น เรามักจะพบคำว่า “ระบบการเมือง” “ระบบ เศรษฐกิจ” “ระบบสังคม” “ระบบบริหาร” “ระบบรัฐสภา” เป็นต้น หรือเรามักจะได้ยินคำว่า “การที่สินค้าที่ใช้ในชีวิตประจำวันมีราคาสูงขึ้น เพราะเกิดจากระบบเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดตัด ตอน” หรือ “ปัญหาสี่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำลังทวีความรุนแรงขึ้นทุกวันนั้นเกิดมาจาก ระบบราชการ

1.1 คำจำกัดความคำว่า “ระบบ” คำว่า “ระบบ” ได้มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้ พจนานุกรมออกซ์ฟอร์ด (Oxford) ให้คำจำกัดความของคำว่า “ระบบ” ไว้ว่า “คือกลุ่มของสิ่งที่ติดต่อกัน หรือส่วนต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน โดยรวมกันเป็นวัตถุ หรือสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุและต้องมีกระบวนการการรวบรวมโดยใช้ส่วนประกอบต่าง ๆ ของระบบ จะถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน”

เบอร์แทนแลนฟีฟ (Bertalanffy) ได้เคยเขียนไว้ว่า สิ่งมีชีวิตไม่ว่าคน สัตว์ หรือต้นไม้แสดง “ระบบหนึ่ง” ในรูปแบบที่เป็นปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน เพราะแต่ละส่วนก็มีได้ขึ้น อยู่กับเงื่อนไขในตัวมันเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับการสภาวะแวดล้อมด้วย

การที่จะเข้าใจแนวคิดทางระบบนั้น จะต้องเข้าใจแนวคิดต่างๆ ดังต่อไปนี้
ระบบการเมือง (Political System) ประกอบด้วย หน่วยใหญ่ ๆ 3 หน่วย
ดังต่อไปนี้

องค์กรทางการเมือง (Political Authorities) ซึ่งได้แก่ รัฐบาลและเครื่อง
มือ เช่น ระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นต้น

ระบบการเมือง (Political Regime) คือ ระบบการเมืองการปกครองใน
รูปต่างๆ เช่น ประชาธิปไตยเผด็จการ เป็นต้น

ประชาคมทางการเมือง (Political Community) คือ กลุ่มคนที่มาอยู่รวม
กัน มีความรู้สึกภักดีต่อหน่วยการเมืองหน่วยเดียวกัน เช่น รู้สึกว่าเป็นคนไทย อยู่ในประเทศ
ไทย ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติหรือศาสนาต่างกันอย่างไร (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. 2527 :
186-196)

จะเห็นได้ว่า หน่วยใหญ่ๆ ทางการเมืองนั้น ถ้าจะมองอย่างสังเขปก็คือ
ประชาชนและรัฐบาลและระบอบการปกครองนั่นเอง การแยกออกเป็นหน่วยจะช่วยให้เห็น
ภาพการสนับสนุน (Support) ที่มีต่อระบบการเมืองชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งแบ่งเป็น ระบบการเมือง
(Political System) และนอกระบบการเมือง (Environment)

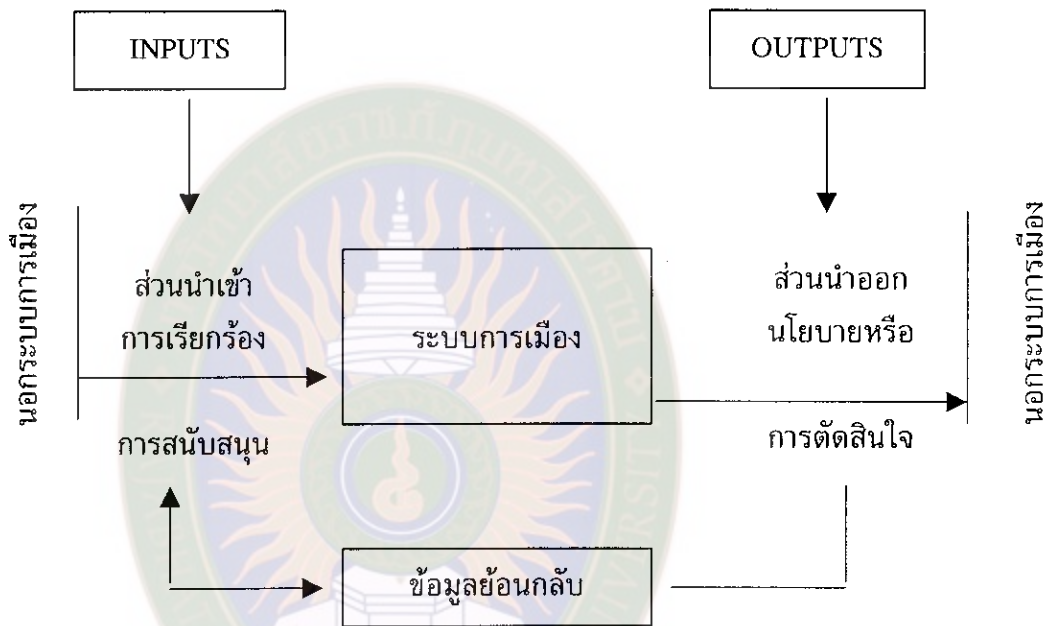
ระบบการเมือง คือ ความคิดหรือการกระทำใดๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ
นโยบายของระบอบการปกครอง ถ้าจะมองอย่างง่ายๆ ก็คือ การพยายามวาดเส้น
นามธรรม (Abstract) ขึ้นมาหนึ่งเส้น แบ่งระหว่างในระบบการเมืองกับนอกระบบการเมือง



การทำงานของระบบการเมืองนั้นจะมีลักษณะเคลื่อนไหวหรือพลวัตตลอดเวลา
คือจะมีส่วนนำเข้า ซึ่งได้แก่ การเรียกร้อง (Demands) และการสนับสนุน (Support) เข้าสู่
ระบบการเมือง ซึ่งได้แก่ รัฐบาล และกลไกต่างๆ เช่น หน่วยงานของข้าราชการ เมื่อผ่าน
กระบวนการ (Process) ของการประชุมอภิปรายแล้วก็จะตัดสินใจออกมาเป็นนโยบาย ซึ่งอาจออก
มาในรูปแบบนโยบายของรัฐบาล ข้อที่น่าสังเกต คือ นโยบายหรือการตัดสินใจ อาจออกมาจากหน่วย
งานอื่นๆ ก็ได้เช่น อาจเป็นกฎหมายที่ออกจากรัฐสภาโดยผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ แต่

สำหรับวิจัยนี้ จะมุ่งที่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เพราะต้องการมองปัญหาของประเทศ โดยมุ่งที่ฝ่ายบริหารมากกว่าอำนาจส่วนอื่น

1.2 โครงสร้างของแนวคิดเรื่องระบบ



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างของแนวคิดเรื่องระบบ

จากโครงสร้างที่ให้นี้แน่นอนพอที่จะให้แนวคิดเรื่องระบบสำหรับการวิเคราะห์การเมือง แต่เพื่อให้กระจ่างยิ่งขึ้น จะขออธิบายศัพท์วิชาการที่มีอยู่ดังต่อไปนี้

1.2.1 การเรียกร้อง (Demand) ซึ่งอาจจะเป็นการเรียกร้องความเป็นธรรม เช่น การยึดทรัพย์ของอดีตผู้นำรัฐบาลชุดที่ถูกล้มโดยเหตุการณ์วันมหาวิปโยค หรือการเรียกร้องให้ราษฎรมีงานทำ ฯลฯ การเรียกร้องนี้จะกลายเป็นปัญหาหรือประเด็นทางการเมืองหรือไม่ อยู่ที่ลักษณะและขนาดของการเรียกร้อง

1.2.2 การสนับสนุน (Support) ที่มีต่อระบบการเมือง การที่สมาชิกในประชาคมจะสนับสนุนระบบการเมืองนั้น อาจเกิดจากเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

1) สมาชิกในประชาคมการเมืองให้ความสนับสนุนเพราะความกลัว กล่าว ระบบการเมือง อาจใช้กำลังบังคับให้คนกลัวโดยใช้อำนาจเด็ดขาด โดยใช้กฎหมายหรืออาวุธเป็นเครื่องมือ

2) สมาชิกในประชาคมการเมืองให้ความสนับสนุนเพราะเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกติกาที่ตกลงกันได้ การสนับสนุนเช่นนี้เรียกว่า การสนับสนุนทั่วไป กล่าวคือ เป็นความสนับสนุนที่ได้รับมาจากการยอมรับจนเป็นความเชื่อ และทัศนคติที่ดีต่อระบบการเมืองนั้นๆ

3) สมาชิกประชาคมการเมือง อาจให้การสนับสนุนกรณีเฉพาะเจาะจง เช่น นาย ก.สนับสนุนรัฐบาลในเรื่องขึ้นภาษี เพื่อเอาเงินมาช่วยคนจน ก็ให้ความสนับสนุนเฉพาะเรื่องขึ้นภาษีส่วนเรื่องอื่น อาจไม่สนับสนุน การให้การสนับสนุนแยกออกเป็นรายละเอียดได้เป็นส่วนๆ ดังนี้ คือ การสนับสนุนที่ให้ต่อระบบการเมืองการปกครองและการสนับสนุนที่ให้ต่อเจ้าหน้าที่การเมืองมีดังต่อไปนี้

3.1) การสนับสนุนที่ให้ต่อประชาคมการเมือง คือ การที่สมาชิกในสังคมนั้นๆ ยอมอยู่ร่วมกัน โดยถือว่าเป็นสมาชิกที่อยู่ในประชาคมการเมืองเดียวกัน

3.2) การสนับสนุนที่มีต่อระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมืองที่สร้างกติกาให้สมาชิกในประชาคมยอมรับว่า เป็นกติกาที่ตัวเห็นด้วยและสนับสนุน

3.3) ความสนับสนุนต่อเจ้าหน้าที่การเมืองหรือรัฐบาล คือ ความสนับสนุนต่อบุคคลที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความสามารถของผู้บริหารประเทศจะทำประโยชน์ต่อประชาชน หรือสมาชิกในประชาคมการเมือง รัฐบาลที่แก้ปัญหาไม่ได้ ย่อมไม่สามารถทำให้ประชาชนสนับสนุนได้ แม้จะเป็นรัฐบาลที่ใช้ระบอบการเมืองการปกครองที่ประชาชนสนับสนุนก็ตาม

1.2.3 นโยบาย (Policy) หรือ การตัดสินใจ (Decisions Making) เมื่อมีการเรียกร้องเข้าสู่ระบบการเมืองแล้ว ก็จะผ่านกรรมวิธีเป็นขั้นๆ ผลสุดท้ายก็จะออกมาเป็นรูปนโยบายของฝ่ายบริหาร หรืออาจผ่านเข้าสภานิติบัญญัติ เพื่อผ่านออกเป็นนโยบายในรูปของกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดสรร หรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ปัญหาว่าเมื่อไรการเรียกร้องจะเดินทางเข้าสู่ระบบการเมือง อย่างไรนั้น อาจพูดอย่างสังเขปได้ ดังนี้ คือ การเรียกร้องอาจผ่านสมาชิกสภาผู้แทน อาจผ่านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน หรือ

โดยเข้าถึงตัวรัฐบาล เช่น การเดินขบวนไปหน้าทำเนียบ ทำให้เห็นว่าการเรียกร้องนี้จะเป็นนโยบายได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับขนาดของการเรียกร้องและขึ้นอยู่กับทรัพยากร

1.3 ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นจากการเรียกร้อง

1.3.1 ความตึงเครียดที่เกิดจากการที่เรียกร้องที่มีต่อระบบการเมืองมีมากเกินไป หรือที่เรียกว่า เกินกำลังความสามารถของระบบ (Demand-Input-Overload) ซึ่งทำให้ระบบการเมืองรับปัญหาไม่ไหว หรืออาจเกิดจากส่วนนำออก หรือความล้มเหลวของระบบการเมืองที่ไม่สามารถตอบสนองต่อการเรียกร้องได้ ซึ่งจะขออธิบายดังนี้ คือ

ในขณะที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลง คนตื่นตัวทางการเมืองมากหรืออาจกล่าวตามหลักของแนวทางระบบ คือ ถ้าสมาชิกในประชาคมการเมืองมีมาก และโดยเฉพาะถ้าเป็นกรณีปัญหาของสังคมได้รับการระดมเอาไว้มากในอดีตด้วยแล้ว เมื่อสมาชิกของประชาคมตื่นตัวขึ้น การเรียกร้องให้แก้ปัญหาก็จะเกิดขึ้นมาก การเรียกร้องที่จะเกิดขึ้นมากอาจเกิดจากอีกกรณีหนึ่ง นั่นคือ การที่เกิดความตื่นตัวทางการเมืองจนไม่มีขอบเขตซึ่งมักจะเกิดในระยะที่ยังไม่สามารถจะปรับตัวได้ ในกรณีเช่นนี้ การเรียกร้องในรูปของการเดินขบวนเพื่อให้ระบบการเมืองตอบสนองความต้องการของตนจะมีมาก

1.3.2 ความตึงเครียดที่เกิดจากความล้มเหลวของการแก้ปัญหา ถ้าในกรณีเป็นการเรียกร้องที่มีต่อระบบมากเกินไป ก็เข้าลักษณะดังกล่าวมาแล้ว แต่ถ้าเป็นกรณีปกติ ก็มักจะเกิดจากระบบการเมืองนั้นไม่มีประสิทธิภาพ เสื่อมโทรม เพราะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เจ้าหน้าที่การเมืองकुมลโกลของรัฐไม่ได้ ไม่เอาใจใส่ต่อหน้าที่ของตน หรือไม่เต็มใจที่จะแก้ปัญหาเพื่อตอบสนองต่อการเรียกร้อง หรืออาจจะเกิดจากการปรับตัวไม่ทันของสถาบันการเมือง ซึ่งไม่สามารถจะแก้ปัญหาใหม่ๆ ได้ในกรณีดังกล่าวนี้ย่อมจะทำให้ระบบการเมืองแก้ปัญหาไม่ได้ ซึ่งย่อมจะนำไปสู่ความตึงเครียด ทำให้ระบบนั้นอาจแตกสลาย นอกเสียจากว่าจะมีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่การเมือง

1.4 ความตึงเครียดที่เกิดจากการสนับสนุน

1.4.1 ความตึงเครียดที่เกิดจากการสนับสนุนต่อประชาคมการเมือง ความตึงเครียดที่เกิดจากการสนับสนุน เกิดได้จากการที่สมาชิกประชาคมถอนการสนับสนุนที่ให้แก่ประชาคมการเมือง หรือถอนการสนับสนุนที่มีต่อระบบการเมืองการปกครองหรือต่อเจ้าหน้าที่ทางการเมือง หรือถอนทั้งสามประการในขณะเดียวกันวิธีแก้ปัญหา เรื่องการสนับสนุนที่มีต่อระบบประชาคมการเมืองนั้น โดยทั่วไปทุกประเทศจะมีกฎหมายระบุ ห้ามมิให้ทำการแบ่งแยกดินแดน มิฉะนั้นจะมีความผิดฐานกบฏ แต่ก็มิได้หมายความว่า การถอนการสนับสนุนต่อ

ประชาคมทางการเมืองจะไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นจึงมีนโยบายที่จะสร้างการสนับสนุนต่อประชาคมทางการเมืองขึ้น โดยการทำให้เกิดการสนับสนุนทั่วไป ด้วยกระบวนการกล่อมเกลาหรือให้การเรียนรู้ ให้มีความรักชาติ จงรักภักดีต่อชาติ ต่อสถาบันทางการเมือง และพยายามขจัดความแตกต่างหรือแก้ไขความแตกแยกในประชาคมการเมือง ด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งจะกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

1.4.2 การผสมผสานกลมกลืน (Assimilation) คือ การพยายามให้ชนกลุ่มน้อยกลายเป็นสมาชิกของคนกลุ่มใหญ่ โดยละทิ้งขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมเดิมของตน เพื่อกลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของชนกลุ่มใหญ่

1) การบูรณาการ (Integration) คือ การที่ชนกลุ่มต่างๆ ที่มีความแตกต่างกันในทางเผ่าพันธุ์ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ภาษา ศาสนา อยู่ร่วมกันโดยรักษาความแตกต่างไว้ แต่มีจุดยืนมั่นร่วมกัน และมีความรักดีต่อหน่วยใหญ่ คือ ประชาคมการเมืองในลักษณะความเป็นเอกภาพในความหลากหลาย (Unity in Diversity) ในรูปแบบการปกครองอาจออกมาในรูปสหพันธรัฐ (Federation)

2) การโยกย้ายประชากร (Population Transfer) คือ การส่งชนกลุ่มน้อยที่ไม่สามารถผสมกลมหรือบูรณาการเข้ากับประชาคมการเมืองของคนส่วนใหญ่ ให้ออกไปจากประชาคมการเมืองนั้น เช่น ในกรณีส่งญวนอพยพกลับประเทศ เป็นต้น

3) การบังคับกดขี่ (Subjugation) คือ การบังคับกดขี่มิให้ชนกลุ่มน้อยมีโอกาสขึ้นมาทำทนายระบบ เช่น การปกครองในสหภาพแอฟริกาใต้ โดยรัฐบาลผิวขาวบังคับกดขี่คนผิวดำ หรือที่สหภาพพม่ากระทำต่อชนกลุ่มน้อย ชาวไทยใหญ่ (ไต) กระเหรี่ยง (ปกากญอ) เป็นต้น

4) การล้างเผ่าพันธุ์ (Extermination) คือ การขจัดปัญหาชนกลุ่มน้อยโดยกวาดล้างแบบฮิตเลอร์ทำกับชาวยิว วิธีนี้เป็นวิธีการป่าเถื่อนผิดหลักมนุษยธรรมและศีลธรรม การแก้ปัญหาคารสันนุนที่มีต่อประชาคมการเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่การเมืองจะใช้นโยบายอันไหน หรือจะใช้ในลักษณะผสมก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพและขนาดของปัญหาสำหรับประเทศไทยนั้น วิธีที่ใช้มากที่สุด คือ นโยบายการผสมกลมกลืนในกรณีคนจีน การบูรณาการในกรณีไทยอิสลามและการโยกย้ายประชากรในกรณีญวนอพยพ

1.5 ความตึงเครียดที่เกิดจากการสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครอง

ปัญหาการสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครองนั้น เป็นปัญหาเรื่องการยอมรับระบบการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม ซึ่งได้แก่ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคมและอำนาจในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรืออำนาจทางการเมืองนั่นเอง ในกรณีที่สมาชิกประชาคมการเมืองไม่ให้การสนับสนุนต่อระบบการเมืองการปกครอง เพราะรู้สึกว่าได้ประโยชน์จากการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในระบบนั้น ก็ย่อมจะพยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบนั้นมีวิธีการแก้ คือ

1.5.1 ใช้อุดมการณ์แรงจูงใจให้สมาชิกประชาคมในการสนับสนุนทั่วไปต่อระบบการเมืองการปกครอง โดยชักจูงให้สมาชิกในประชาคมการเมืองเห็นว่าระบบการเมืองการปกครองนี้ ทำให้ประโยชน์ให้สมาชิกประชาคมเป็นส่วนใหญ่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการหาความชอบธรรมโดยยึดอุดมการณ์เป็นหลัก วิธีการนี้ใช้กันมากในระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งอ้างหลักการของมาร์กซ์ในเรื่องเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ

1.5.2 ใช้ความชอบธรรมจากโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมือง เช่น อ้างว่าเป็นรัฐบาลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน ประชาชนต้องการรูปแบบการปกครองแบบนี้ การอ้างโครงสร้างหรือสถาบันในรูปนี้มักเป็นระบบประชาธิปไตย

1.5.3 อ้างความจำเป็นของสถานการณ์และความอยู่รอดของประเทศชาติว่าจำเป็นต้องใช้ระบอบการเมืองการปกครองแบบนี้ แต่การอ้างเช่นนี้ต้องพิสูจน์ให้สมาชิกประชาคมการเมืองเชื่อว่าเป็นจริง แม้จะเป็นการหลอกลวงหรือครอบงำด้วยอำนาจ เช่น การอ้างการยึดอำนาจทางการเมือง และเลิกล้มกฎหมายรัฐธรรมนูญของทหารในประเทศไทย ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

1.5.4 ถ้าบุคคลใดมีบุญญาธิการ บุคคลนั้นย่อมอาศัยความเชื่อถือของสมาชิกประชาคม ส่วนใหญ่จัดรูปแบบการปกครองที่ตนเห็นควรได้นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ถ้าสมาชิกประชาคมการเมืองยังไม่พอใจ และไม่ยอมให้ความสนับสนุนต่อรูปแบบการปกครองนั้น ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นก็อาจจะนำไปสู่การแตกสลายของระบบการเมืองในที่สุด

2. แนวคิดเรื่องกลุ่ม

โดยทั่วไปกลุ่มมักจะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายในอันที่จะอยู่ร่วมกัน โดยมีความสำคัญต่อกันอันเป็นผลเกิดจากการกระทำต่างๆ ของสมาชิกที่เชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ และสามารถสนองความต้องการของกันและกันระหว่างสมาชิกได้โดยอยู่ในขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สมาชิกของกลุ่มย่อมมีความรู้สึกนึกคิด และมีความผูกพันเป็นพวกเดียวกัน

แสดงออกซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยพร้อมที่จะปกป้องรักษาอุดมการณ์ของกลุ่มไว้ แบ่งออกเป็น

2.1 กลุ่มผลประโยชน์

2.2 กลุ่มอิทธิพล

2.1 กลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) กลุ่มผลประโยชน์ในความหมายทั่วไป หมายถึงกลุ่มใดๆ ที่ต้องการประโยชน์เฉพาะอย่าง มุ่งรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มไว้ แสวงหาหลักประกันให้กับผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ของกลุ่มให้มากขึ้น ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมีลักษณะสำคัญอยู่ที่บุคคลที่มารวมกันนั้น มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน และต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์ ผลประโยชน์ไม่จำเป็นต้องแสดงออกทางการเมืองด้วยการสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้มีตัวแทนเข้าไปดำเนินการในทางการเมืองแต่อย่างใด หากแต่กลุ่มผลประโยชน์อาจรวมตัวกันเพื่อให้มีอำนาจต่อรองในทางการเมือง ที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มไว้ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งกลุ่มผลประโยชน์ตามหลักการทั่วไปจะไม่มุ่งที่จะได้อำนาจทางการเมืองเพื่อบริหารประเทศ หากแต่จะมุ่งเพียงเพื่อต่อรองกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง เพื่อรักษาหรือส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มเท่านั้น

2.1.1 กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่สำคัญ

1) **กลุ่มธุรกิจ (Business Group)** ได้แก่ กลุ่มทางการค้า เช่น สมาคมพ่อค้าส่งข้าวออกต่างประเทศ หอการค้าจีน สมาคมพ่อค้าไทย ฯลฯ กลุ่มเหล่านี้จะพยายามเข้าไปมีบทบาทในวงการทางการเมือง ซึ่งอาจกระทำได้ในลักษณะต่อต้านการออกกฎหมายใด ที่เห็นว่าขัดผลประโยชน์ของกลุ่มหรือไม่ก็สนับสนุนหรือส่งเสริมบุคคลที่มีนโยบายคล้ายคลึงกับกลุ่มผลประโยชน์ของตน ให้มีบทบาททางการเมือง โดยให้การสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน

2) **กลุ่มกรรมกร (Labor Group)** กลุ่มกรรมกรนี้ อาจก่อตั้งขึ้นในรูปแบบของกลุ่มกรรมกรแต่ละอาชีพ เช่น กลุ่มกรรมกรรถไฟ กลุ่มกรรมกรไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กลุ่มกรรมกรโรงงานทอผ้าพระประแดง กลุ่มกรรมกรและพนักงานไฟฟ้านครหลวง ฯลฯ กลุ่มกรรมกรเหล่านี้อาจรวมตัวกันเข้าเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งจะทำให้มีอิทธิพลและอำนาจในการต่อรองในทางการเมืองยิ่งขึ้น

3) **กลุ่มวิชาชีพ (Professional Group)** กลุ่มเหล่านี้ หมายถึง บุคคลที่มีอาชีพอิสระ เช่น กลุ่มแพทย์ กลุ่มทนายความ กลุ่มพยาบาล และกลุ่มครู อาจารย์ ฯลฯ กลุ่ม

เหล่านี้มักจะรวมตัวเข้ากันในระหว่างผู้ประกอบการอาชีพเดียวกัน และมีความมุ่งประสงค์ที่รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง

นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวมาแล้วในประเทศไทยยังมีกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ อีกมาก เช่น กลุ่มของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย กลุ่มสหพันธ์ชาวนา กลุ่มศาสนา และกลุ่มสมาคมอื่นๆ

2.2 กลุ่มอิทธิพล

กลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) โดยทั่วไป หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีความเห็นสอดคล้อง ต้องกันในหลักการแต่ไม่จำเป็นต้องมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรืออย่างเดียวกัน เช่น กลุ่มพ่อค้า กลุ่มข้าราชการ กลุ่มทหาร กลุ่มอาสาสมัครดินแดน กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน ฯลฯ แต่ละกลุ่มก็อาจมี ผลประโยชน์ของตนเองโดยเฉพาะ แต่ผลประโยชน์ส่วนรวมเหมือนกัน เช่น การป้องกันประเทศชาติ กลุ่มเหล่านี้อาจร่วมกันใช้อิทธิพล แนะนำหรือป้องกันเพื่อรักษาเอกราชของชาติได้ ในทำนองเดียวกันกับกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลมิได้มีเป้าหมายที่จะได้อำนาจบริหารประเทศ แต่มีเป้าหมายที่จะ บีบบังคับชักจูง ให้ผู้บริหารประเทศกระทำหรืองดเว้นกระทำกิจกรรมตามความประสงค์ของกลุ่ม (เรื่องยศ จันทรสามารถ, 2544 : 1-16)

2.3 กลุ่มในสังคมไทย

การศึกษาเรื่องกลุ่มในสังคมไทย อาจกระทำได้หลายแง่มุมด้วยกัน ดังต่อไปนี้

2.3.1 การศึกษาแบบแผนการเกิดสมาคมในสังคมโดยพิจารณาว่ามีปัจจัยสังคมเศรษฐกิจและการเมืองอะไรบ้างที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการเกิดกลุ่ม ปัจจัยทางโครงสร้างที่สำคัญทางสังคม ได้แก่ การจัดระเบียบทางองค์การทางสังคม ชนชั้น เชื้อชาติ ศาสนา และอุดมการณ์ในด้านเศรษฐกิจนั้น อาจศึกษาว่า การเปลี่ยนแปลงอาชีพทางสังคมไทยมีส่วนสำคัญในการเกิดสมาคมในอาชีพต่าง ๆ อย่างไรบ้าง ตลอดจนอาจจะดูความแตกต่างระหว่างสมาคมที่เกิดขึ้นในธุรกิจประเภทต่าง ๆ สำหรับในด้านการเมือง อาจศึกษาว่า ระบอบการปกครองมีผลกระทบต่อการจัดตั้งกลุ่มอย่างไรบ้าง

2.3.2 ศึกษากลุ่มในสังคมไทย 4 ประเภทด้วยกัน คือ

1) กลุ่มที่จัดตั้งในรูปกลุ่มผลประโยชน์ สถาบัน ซึ่งได้แก่ กลุ่มข้าราชการ กลุ่มตำรวจ ทหาร กลุ่มนักการเมือง

หอสมุด
สถาบันราชภัฏมหาสารคาม

วิทยานิพนธ์ งานวิจัย

21

2) กลุ่มผลประโยชน์ที่ตั้งเป็นสมาคม ซึ่งได้แก่ สมาคมการค้า สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ และสมาคมอาสาสมัครต่าง ๆ

3) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปสมาคม ได้แก่ กลุ่มเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรมต่าง ๆ เช่น ของชาวจีน ชาวไทยมุสลิม ชาวไทยที่นับถือศาสนาคริสต์

4) กลุ่มที่รวมตัวกันชั่วคราว เพื่อทำการเรียกร้องต่อรัฐบาล ในเรื่องต่าง ๆ

2.3.3 เนื่องจากที่ผ่านมามาประเทศไทยยังไม่เป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย การศึกษาถึงแนวโน้มนโยบายของรัฐในการควบคุมกลุ่มและในการส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มและสมาคมบางประเภทซึ่งเป็นไปตามแนว Corporatism เป็นเรื่องที่น่ากระทำเพื่อให้เกิดความเข้าใจระบบกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

2.3.4 ศึกษาถึงวิธีการต่าง ๆ ที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้ในการพยายามมีอิทธิพลเหมือนนโยบายของรัฐบาล และบทบาทของกลุ่มในขั้นตอนต่าง ๆ ของการวางนโยบายสาธารณะ

2.3.5 การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจของประเทศไทย ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจและสังคมลักษณะทวิลักษณ์ (Dualism) การศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และภาคบริการ โดยเปรียบเทียบกับบทบาทของกลุ่มในภาคเกษตรกรรม ทั้งที่เกิดขึ้นโดยอิสระและที่รัฐได้จัดตั้งขึ้น หรือกลุ่มที่เกิดขึ้นในเขตเมืองและชนบท จะทำให้เข้าใจถึงแบบแผนการเกิดและบทบาทของกลุ่มในบริบทต่างๆ ได้ดี

2.3.6 ศึกษาเป็นกรณีเฉพาะในประเด็น และปัญหาที่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่มีบทบาทโดยตรง เช่น ในการต่อสู้เรื่องภาษี ในการออกกฎหมายหรือคัดค้านการพยายามออกกฎหมายบางฉบับ หรือในกรณีที่มีการขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในนโยบายบางเรื่อง อันจะทำให้เห็นภาพชัดเจนและเจาะลึกถึงการดำเนินงานของกลุ่มบางกลุ่มได้ดี

2.3.7 ศึกษาถึงเหตุผลของการเข้าร่วมกลุ่มหรือไม่เข้าร่วมกลุ่มของคนไทย เพื่อทราบเหตุจูงใจในการที่คนจะเข้าร่วมกลุ่มในบริบทของวัฒนธรรมไทย อันจะเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงพลังของกลุ่มในกระบวนการทางสังคมและการเมืองได้

สำหรับวิธีการศึกษานั้นย่อมแตกต่างกันไปแล้วแต่หน่วยที่จะทำการศึกษา (Unit of Analysis) ระดับ (Levels) และขอบเขต ตลอดจนเรื่องที่ต้องการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มซึ่งในเรื่องนี้อาจอาศัยผลงานของผู้ที่เคยศึกษาวิจัยในเรื่องกลุ่มมาเป็นแนวทางศึกษาได้ (มนตรี เจนวิทย์การ, 2539 : 558 อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขารัฐศาสตร์, 2527 : 547)

2.4 บทบาทของกลุ่มในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้น อาจให้คำนิยามกว้าง ๆ ได้ว่า คือ การดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งจะมีผลกระทบต่อสังคม การที่นำเรื่องบทบาทของกลุ่มเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะมาอธิบายแยกเป็นพิเศษจากการดำเนินการในทางการเมืองทั่วไปของกลุ่มนั้น ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นชัดว่า กลุ่มสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในขั้นตอนใดของกระบวนการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติบ้าง อันจะทำให้ความพยายามใช้อิทธิพลของกลุ่มได้ดีดังรูปต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 2 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2.4.1. **ขั้นริเริ่ม** กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศเสรีประชาธิปไตยจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ชี้ให้ผู้วางนโยบายเห็นว่า ประเด็นหรือปัญหาใด มีความสำคัญถึงขั้นรัฐบาลควรจะต้องนำขึ้นมาถกเถียงเพื่อหาทางแก้ไข ปกติกลุ่มผลประโยชน์ที่นำเรื่องมาร้องเรียนต่อผู้วางนโยบายจะพยายามชี้ให้เห็นว่า เรื่องนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญที่รัฐบาลจะต้องนำขึ้นพิจารณาแล้ว

หน้าที่ของกลุ่มในขั้นตอนหรือจุดนี้เป็นหน้าที่ ซึ่งเรียกว่าหน้าที่นำเข้า (Input Function) โดยกลุ่มอาจจะนำเรื่องสู่มติบัญญัติของรัฐบาลหรือ ข้าราชการประจำก็ได้ อย่างไรก็ตามในการทำหน้าที่ริเริ่มนั้นพรรคการเมืองหรือกลไกของรัฐเอง อาจจะทำหน้าที่นี้ได้ ไม่จำเป็นต้องถือเป็นหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์เสมอไป

2.4.2 นำเรื่องเข้าระเบียบวาระ การที่รัฐบาลจะนำเรื่องใดขึ้นพิจารณานั้น ผู้วางนโยบายจะต้องดูความสำคัญก่อนหลัง และความเร่งด่วนของเรื่องอื่น ๆ มาประกอบด้วย เรื่องที่ผู้วางนโยบายเห็นว่ามีความสำคัญและมีทางแก้ไขเป็นไปได้สูง และเป็นผลดีแก่ผู้วางนโยบาย ปกติจะถูกนำเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาในขั้นนี้ ถ้าหากกลุ่มผลประโยชน์สามารถป้อนข้อมูลและสถิติอันจะช่วยในการพิจารณาของผู้วางนโยบายได้ดี โอกาสที่ประเด็นอันเป็นที่สนใจของกลุ่มจะได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก็มีสูงเมื่อเทียบกับประเด็นซึ่งผู้วางนโยบายไม่มีข้อมูลอยู่ในมือ ซึ่งทำให้ยากแก่การพิจารณา

2.4.3 วางเป็นนโยบาย เป็นขั้นที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผน ซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากองค์การที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลที่มีอำนาจ ขั้นนี้ปกติเป็นขั้นที่รัฐบาลจะนำร่างข้อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติหรือองค์การการเมืองอื่น ๆ นับว่าเป็นจุดสำคัญยิ่ง เพราะฉะนั้นจึงเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูงสมาชิกสภานิติบัญญัติ ระดมมติมหาชนทางสื่อมวลชน ให้สนับสนุนการวิ่งเต้นขอเข้าพบบุคคลสำคัญฝ่ายต่างๆ เพื่อชักจูงให้เห็นคล้อยตามทรรศนะของกลุ่ม ถ้าหากประเด็นหรือปัญหาดังกล่าวผ่านจุดนี้ไปแล้ว ก็เป็นการยากต่อการแก้ไข ต้องรอเวลาที่จะผ่านไปช่วงหนึ่ง การแก้ไขกฎหมายที่กลุ่มผลประโยชน์สนับสนุนหรือคัดค้านในรัฐสภาอาจถือเป็นการพ่ายแพ้ของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะต้องหาทางต่อสู้ในขั้นต่อไปหรือที่จะหาแนวทางต่อสู้ใหม่

2.4.4 นำไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจจะมีอุปสรรคปัญหาหรือช่องโหว่ที่กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามศึกษาแก้ไขให้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มได้ ในขั้นนี้การดำเนินงานของกลุ่มจะเปลี่ยนจุดมาที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการประจำ หลายประเทศที่อำนาจในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมาก การดำเนินการประสานงานกับผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม จะมีความสำคัญยิ่ง

2.4.5 ผลกระทบทางตรงและทางอ้อม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีผลกระทบทางตรงกับผลประโยชน์ของกลุ่มในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายควบคุมการขายยา ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อร้านขายยาหรือเภสัชกร ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบอาจ

จะทำการประเมินผลและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่จัดการ ผลกระทบทางอ้อมอาจทำให้กลุ่มผลประโยชน์ อื่น ๆ ที่ได้รับผลการดำเนินประวั้งได้ เช่น กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติต้องการให้รัฐบาลควบคุมการปล่อยน้ำเสีย

2.4.6 ประเมินผล การประเมินผลของนโยบายคือการนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ (Feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินค่านโยบายดังกล่าวควรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไรบ้าง กลุ่มผลประโยชน์อาจเข้ามามีบทบาทในการเสนอผลการศึกษาวิจัยอันจะเป็นข้อมูลให้ผู้วางนโยบายเปลี่ยนความคิดคล้อยตามความต้องการของกลุ่มได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นอย่างคร่าว ๆ ว่าในการวางนโยบายสาธารณะซึ่งมีผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์นั้น กลุ่มสามารถเข้าไปมีอิทธิพลในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการนโยบายดังกล่าวได้เกือบทุกจุด ทั้งนี้แล้วแต่ว่าในระบอบการเมืองนั้น ๆ จุดไหนที่เป็นจุดที่สำคัญที่จะต้องพยายามเข้าไปแทรก แต่โดยทั่วไปกลุ่มผลประโยชน์จะพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนในทุกจุดของขั้นตอน ถ้านโยบายนั้นมีความสำคัญมากพอ (มนตรี เจนวิทย์การ. 2539:551)

2.5 กลุ่มผลประโยชน์กับขบวนการสังคม

ขบวนการสังคม (Social Movements) มีลักษณะบางอย่างที่ซ้อนทับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ แต่ก็มีแตกต่างที่เห็นได้ชัด ซึ่งจะต้องทำความเข้าใจ ที่มีลักษณะเหมือนกันคือ ขบวนการสังคมเป็นพฤติกรรมหรือการกระทำร่วม (Collective Behavior or Action) เช่นเดียวกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการสังคม เช่น ขบวนการปฏิวัติ ขบวนการฟาสซิสต์ขบวนการพระศรีอารีย์ ขบวนการศาสนา หรือขบวนการแรงงานต่าง ๆ มีจุดมุ่งหมายที่จะทำการเปลี่ยนแปลงระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง จะโดยวิธีการสันติหรือรุนแรงก็ได้ ปกติขบวนการสังคมจะเกิดขึ้นมาโดยการรวมตัวของคนที่อาจจะไม่ได้ใช้หลักของเหตุผล แต่เกิดจากความเชื่อ ศรัทธาอย่างแรงกล้าและสมาชิกของขบวนการพร้อมที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมของขบวนการอย่างแข็งขัน แม้กระทั่งการยอมเสียสละชีวิตในแง่หนึ่ง ขบวนการสังคมจึงมีลักษณะคล้ายกับกลุ่มผลประโยชน์อุดมการณ์

ในประการต่อไป ขบวนการสังคมส่วนใหญ่จะมีขนาดที่กว้างอาจครอบคลุมด้านเขตแดนหรือขยายตัวไปในหลายประเทศและภูมิภาคของโลกได้ เช่น ขบวนการศาสนาบางนิกาย ขบวนการกรรมกรสากล และขบวนการสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

ขบวนการสังคมนิยมคือการเป็นจุดรวมพลังของสมาชิก แต่การรวมตัวจะสูงเพียงใดย่อมแล้ว แต่ผู้นำของขบวนการ การตั้งขบวนการเป็นรูปองค์กรที่ชัดเจน ทำให้ขบวนการสังคมนิยม ขบวนการมีลักษณะเป็นกลุ่มผลประโยชน์

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ขบวนการสังคมนิยมต้องอาศัยอุดมการณ์ โดยเฉพาะ อุดมการณ์ที่มุ่งเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ พรรคการเมืองอาจไม่เห็นอุดมการณ์ และกลุ่ม ผลประโยชน์หลายประเภทก็ไม่ได้มุ่งดำเนินการเพื่ออุดมการณ์ แต่อาจต้องการผลประโยชน์ ทางวัตถุที่ชัดเจนและแคบหรือต้องการเพียงพบปะสังสรรค์ พุดคุยกันระหว่างสมาชิกที่สนใจ ในเรื่องเดียวกัน พรรคการเมืองในปัจจุบันอาจจะต้องอาศัยฐานมวลชน ดังจะเห็นได้จากการที่ พรรคการเมืองในหลายประเทศเป็นพรรคมวลชน แต่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ๆ อาจจะมี ขบวนการหลายขบวนการ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์และปัจเจกบุคคลเข้าร่วมอยู่ด้วย เช่น พรรคเดโมแครตของอเมริกา เป็นต้น

จุดที่สำคัญก็คือ ขบวนการสังคมนิยมใช้พรรคการเมืองเป็นหัวหอกในการ ต่อสู้ด้วย ดังจะเห็นได้ชัดในกรณีของพรรคคอมมิวนิสต์และพรรคนาซี และขบวนการอาจ ดำเนินการในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง คือพยายามมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือ นโยบายและการกระทำของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในรูปผลประโยชน์อาจทำให้ ขบวนการต้องจำกัดตัวเองในการปฏิบัติการ เพราะขบวนการจะต้องยอมรับเกณฑ์บางอย่างของ ระบบ ยอมรับความชอบธรรมของรัฐบาล ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตลอดจนกรอบ ระเบียบในการต่อรองและรักษาสิทธิที่ได้ตกลงกันได้ โดยที่สิ่งเหล่านี้ขบวนการบางขบวน การอาจพยายามต่อต้านประท้วงมาตั้งแต่ต้นก็ได้ เพราะฉะนั้นเมื่อขบวนการสังคมนิยมทำตัวเป็น กลุ่มผลประโยชน์ ขบวนการก็จะลดบทบาทของตัวเอง ขบวนการสังคมนิยมหลายขบวนการได้ ทอดทิ้งความสำคัญทางอุดมการณ์เสียและหันมารวมตัวเป็นองค์กรในลักษณะของกลุ่มผล ประโยชน์ และต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ที่เด่นชัดของสมาชิก เช่น ขบวนการกรรมกรที่เปลี่ยนรูป มาเป็นสหภาพแรงงาน เป็นต้น

สำหรับสมาคมอาสาสมัคร ซึ่งเราถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภทหนึ่ง นั้น อาจกล่าวได้ว่าส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินงานหรือเคลื่อนไหวในลักษณะเดียวกับขบวนการ สังคมนิยม แต่เน้นการปฏิบัติงานในทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นที่ยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือ เพื่อการสังสรรค์ของสมาชิกมากกว่า

โดยสรุป พรรคการเมืองอาจประกอบด้วยขบวนการสังคมนิยมหลายขบวนการ หรือพรรคการเมืองอาจเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการ คือเป็นหัวหอกของขบวนการก็ได้ เช่น

เดียวกันกลุ่มผลประโยชน์อาจถือว่าเป็นขบวนการทางสังคมที่มีการจัดรูปองค์การที่ชัดเจน แต่ทั้งกลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมืองและขบวนการเมือง อาจเปลี่ยนแปลงสภาพมาเป็นรูปใดรูปหนึ่งอย่างเด่นชัดได้

เท่าที่ได้อธิบายมาทั้งหมด คงจะทำให้เข้าใจลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่างๆ และความแตกต่างระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์กับขบวนการสังคม อันจะทำให้เราสามารถมองพฤติกรรมและการเปลี่ยนแปลงรูปของgruppenผลประโยชน์ในช่วงใดช่วงหนึ่งได้ และทำให้สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมกลุ่มในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้อง กับพรรคการเมืองและขบวนการสังคมได้ดียิ่งขึ้น

2.6 หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้ว กลุ่มผลประโยชน์นั้นจะกลายเป็นกลุ่มทางการเมืองได้ก็ต่อเมื่อพยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการกระทำของรัฐ โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ .2527 : 57-58) กลุ่มจะดำเนินการทางการเมืองเมื่อผู้นำหรือสมาชิกของกลุ่มเห็นว่า นโยบายหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ของกลุ่ม การที่คนรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนนั้นก็เพราะว่า ถ้าปล่อยให้แต่ละคนทำการต่อสู้โดยลำพังย่อมไม่มีน้ำหนักเพียงพอ และที่สำคัญก็คือความเห็นถึงแม้จะเป็นไปในแนวเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันในรายละเอียดได้มาก ทำให้ผู้วางนโยบายเกิดความสับสนได้ ถ้าจะให้ผลประโยชน์ของแต่ละคนแสดงออกในลักษณะที่เด่นชัดเป็นเอกภาพมากขึ้นจะต้องมีการรวมกลุ่มกันเรียกร้องด้วยเหตุนี้หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ก็คือ ทำให้ผลประโยชน์แสดงออกมาสชัดเจนยิ่งขึ้น ในแง่ของระบบการเมือง ผลประโยชน์ของกลุ่มที่แสดงออกมาโดยชัดเจนนี้จะเป็นข้อมูลที่ป้อนเข้าไปในระบบการเมืองที่จะเปลี่ยนเป็นนโยบายต่าง ๆ อย่างไรก็ตามหน้าที่ของกลุ่มมิได้สิ้นสุดลงแค่เพียงการป้อนข้อมูลเกี่ยวกับข้อเรียกร้องหรือข้อสนับสนุนของกลุ่มเท่านั้น แต่ในเกือบทุกขั้นตอนของการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มอาจพยายามเข้าไปมีบทบาทได้เสมอเท่าที่ระบบและโอกาสเปิดให้ แต่โดยสรุปแล้วหน้าที่ในทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์พอจะประมวลเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้คือ

2.6.1 กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างกลุ่มในระดับชาติกับระดับท้องถิ่น เพราะสำหรับประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มจะทำหน้าที่เชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจาก

การเลือกตั้งได้ดี ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและสนใจต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นกว่าการที่กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีหน้าที่และบทบาทการเมืองสูง

2.6.2 กลุ่มผลประโยชน์ที่มีโอกาสทำหน้าที่ทางการเมืองได้เต็มที่ จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่นๆ หรือกระบวนการวางนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอหน้ากันมากขึ้น

2.6.3 กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหา หรือนโยบายที่สำคัญและข้อมูลเหล่านี้ยังจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนได้รับความเคลื่อนไหวของการบริหารบ้านเมืองด้วย กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะพยายามใช้ข้อมูลและสถิติในการชักจูงให้นักการเมือง ผู้บริหาร และประชาชนเห็นคล้อยตามเหตุผลที่เป็นจุดยืนของกลุ่ม

2.6.4 สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชนในการนำความต้องการ และข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย เพราะฉะนั้นกลุ่มที่มีการจัดองค์การเป็นระเบียบมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงย่อมได้เปรียบกลุ่มที่มีการจัดองค์การไม่ดีพอ

2.6.5 ในช่วงระหว่างการเลือกตั้งครั้งหนึ่งกับครั้งต่อไป อาจเกิดช่องว่างที่พรรคการเมืองไม่ได้ทำหน้าที่หรือไม่อาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง กลุ่มผลประโยชน์จะสามารถทำหน้าที่แทนพรรคการเมืองในการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มที่ต้องการร้องเรียนต่อรัฐบาลได้ และในกรณีที่พรรคการเมืองมีความอ่อนแอ กลุ่มผลประโยชน์อาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้ดีกว่า

2.6.6 สำหรับประเทศที่สถานิติบัญญัติมีความสำคัญ กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่เสมือนสถานิติบัญญัติด้วยในลักษณะที่ว่า จะพยายามนำความรู้ ความชำนาญของกลุ่มเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการพิจารณาปัญหาที่ผ่านเข้ามาในสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ของสภา กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือสมาชิกรัฐสภาที่กลุ่มได้ช่วยเหลือในทางการเงินและในการรณรงค์เลือกตั้งด้านอื่น ๆ บทบาทหน้าที่ของกลุ่มในสถานิติบัญญัติในแง่นี้มีมากในสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา

2.6.7 กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้องกันมิให้รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป กล่าวคือ จะช่วยเป็นเครื่องมือตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบผล

ประโยชน์ของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งรัฐได้ขยายบทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้นมากในกิจกรรมเศรษฐกิจและสังคมในรูปของรัฐสวัสดิการ

2.6.8 กลุ่มผลประโยชน์ที่แข็งแกร่งจะทำให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองมิให้ถูกกลืนโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากตัวเองหรือจากระบบเศรษฐกิจและสังคม

2.6.9 ในแง่การพัฒนาการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ จะทำให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ทำให้นำไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็นเสรีประชาธิปไตยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองมีหน้าที่สำคัญในการถ่ายทอดความต้องการข้อเรียกร้องของประชาชนไปสู่ผู้บริหารและผู้วางนโยบาย และเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองและการพัฒนาการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย

2.7 วิธีการดำเนินการทางการเมืองของกลุ่ม

ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของกลุ่มนั้น กลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการที่ใช้อยู่หลายประการด้วยกัน ที่มักได้ยินเสมอที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกลุ่มในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาคือวิธีการที่เรียกว่า การลอบบี้ (Lobbying) (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. 2527 : 50) แท้ที่จริงแล้วในทุกกระบวนการเมือง กลุ่มผลประโยชน์มักนิยมใช้วิธีการนี้ ซึ่งหมายถึงการใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อพยายามมีอิทธิพลนั่นเอง โดยอาจจะส่งตัวแทนหรือข้อเรียกร้องไปยังสมาชิกสภานิติบัญญัติ หรือกระทรวง ทบวง กรม เพื่อให้ตัดสินใจในนโยบายอันจะเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม นักลอบบี้ (Lobbyists) คือตัวเชื่อมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐบาล ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายบังคับให้พวกลอบบี้ ซึ่งพยายามจะมีอิทธิพลเหนือสภาองเกรสและหน่วยงานรัฐบาลในนครหลวงวอชิงตัน ดี.ซี. ต้องจดทะเบียนสำนักงานและแจ้งงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินงานด้วย ปกตินักลอบบี้หรือลอบบี้ เอเจนต์ (Lobby Agents) จะทำ หน้าที่ 3 ประการคือ (1) ถ่ายทอดข้อมูลซึ่งมีการจัดเตรียมมาอย่างดี (2) เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่จ้างนักลอบบี้ให้ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้ และ (3) คอยตรวจดูว่ามีร่างกฎหมายฉบับใดบ้างที่จะมีผลทางการเมืองต่อผู้จ้าง (หรือลูกค้า) ของตน

วิธีการลอบบี้เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงมาก นิยมใช้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติผู้ทำหน้าที่ลอบบี้ อาจจะใช้วิธีการไปพบสมาชิกสภาเป็นการส่วนตัว หรือจัดส่งตัวแทน

และกลุ่มตัวแทนเข้าพบ ส่งโทรเลขและจดหมาย และใช้โทรศัพท์ติดต่อ ตลอดจนจัดหาคนมาเดินขบวนหรือให้มีการจัดหยุดงาน เพื่อสร้างน้ำหนักในการใช้อิทธิพลสำหรับในประเทศที่อำนาจในการออกกฎหมายอยู่ที่คณะรัฐมนตรี หรือข้าราชการประจำ พวกlobby ก็หันมาดำเนินงานทางด้านนี้มากขึ้น

นอกจากวิธีการlobby นี้แล้ว กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้วิธีการอื่น ๆ อีกหลายอย่าง เช่น

2.7.1 พยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีพรรคนะไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ ทางกลุ่มให้ได้รับเลือกตั้ง มีบ่อยครั้งที่ผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องสนับสนุนกฎหมายหรือนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตน โดยเฉพาะในด้านการเงิน เพื่อความมั่นใจในการสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป

2.7.2 กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย โดยการจัดหาข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่มักจะมีหน่วยวิจัยที่ทำการหาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบายอาจไม่มีอยู่ในมือเลยหรือมีไม่พอ ต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์นำมาให้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย

2.7.3 คณะกรรมการการของสภานิติบัญญัติเป็นเป้าหมายสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกรรมการมีบทบาทมากในการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายทั้งหลาย ก่อนนำเสนอให้สภาลงมติผ่านเป็นกฎหมาย

2.7.4 ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมายหรือช่วยสภานิติบัญญัติร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการซับซ้อนและยุ่งยากมาก โดยที่กลุ่มรู้ว่ากฎหมายในขั้นสุดท้ายจะออกมาในรูปใด

2.7.5 กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างมติมหาชนที่จะสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่มโดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่าง ๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนเสียค่าโฆษณาโทรทัศน์และวิทยุ แต่ปกติกลุ่มที่จะใช้มติมหาชนให้เป็นประโยชน์ได้ต้องมีรายได้สูง

2.7.6 กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามใช้หนังสือพิมพ์เป็นสื่อในการแสดงความคิดเห็นและเหตุผลของกลุ่ม โดยพยายามเป็นมิตรกับหนังสือพิมพ์หรือออกหนังสือพิมพ์เสียเอง ทั้งนี้เพราะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อที่สามารถจะควบคุมความคิดเห็นของฝ่ายที่คัดค้านกลุ่มได้

2.7.7 กลุ่มผลประโยชน์อาจจะสร้างพันธมิตรกับพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือหลายพรรคก็ได้ และอาจจะพยายามเข้าไปมีบทบาทในพรรคด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพรรคนั้นเป็นพรรครัฐบาล การบรรลุเป้าหมายของกลุ่มย่อมเป็นไปได้โดยง่ายยิ่งขึ้น

2.7.8 กลุ่มอาจจะใช้การเดินขบวนและการนัดหยุดงานและความรุนแรงอื่นๆ ด้วย แต่ปกติกลุ่มที่ใช้วิธีการนี้จะเป็นกลุ่มซึ่งไม่สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้ การก่อการจลาจล การลอบสังหาร ก็มีการใช้อยู่ในกรณีที่ประเด็นปัญหาที่ขัดแย้งมีความรุนแรง

2.7.9 กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มีสถานภาพสูง เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ

2.7.10 กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปตัวเงินหรือในรูปแบบอื่น

จะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์อาจจะใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ มากมายด้วยกันในอันที่จะพยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย วิธีการใดจะมีการใช้กันมากหรือน้อยย่อมแตกต่างกันไปตามระบบการเมืองต่างๆ ที่สำคัญก็คือ กลุ่มจะใช้วิธีการต่างๆ ได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับขอบข่ายกิจกรรมของรัฐบาลเอง ถ้าหากรัฐบาลขยายกิจการทางด้านเศรษฐกิจมาก กลุ่มผลประโยชน์ก็จะพัฒนาวิธีการที่จะใช้ในการสร้างอิทธิพลทางด้านนี้มาก เช่นเดียวกันถ้าหากเสื่อมถอยลงบางประเภท เช่น โทรทัศน์เป็นของรัฐบาล วิธีการที่จะใช้สื่อทางด้านนี้ย่อมถูกจำกัด ในสังคมที่มีผู้รู้หนังสือน้อยย่อมจะทำให้การใช้หนังสือพิมพ์มีข้อจำกัดเช่นกัน ในประเทศที่เน้นการเลือกตั้งเป็นกิจกรรมสำคัญทางการเมืองในการปกครอง กลุ่มผลประโยชน์ย่อมพัฒนาวิธีการที่จะมีอิทธิพลเหนือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ดียิ่งขึ้น การนัดหยุดงานและการใช้ความรุนแรงอาจไม่เป็นที่ยอมรับของคนทั่วไปในบางสังคมที่นิยมการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี แต่เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดคงพอทำให้เห็นภาพชัดถึงวิธีการต่าง ๆ ที่กลุ่มสามารถใช้สร้างอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐ

2.8 ความจำเป็นที่ต้องมีกลุ่มผลประโยชน์และบทบาทสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์

ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนต้องสนใจเรื่องราวที่อยู่ล้อมรอบตัวเอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องสนใจในเรื่องการเมือง คือ คอยติดตามดูว่าบทบาทของรัฐบาลและฝ่ายต่างๆ ในวงการปกครองและการบริหารประเทศเป็นไปอย่างไร และอาจมีการ

แสดงความคิดเห็นเป็นครั้งคราว ฝ่ายทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสื่อมวลชนต่างๆ นอกจากนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมือง ฝ่ายพรรคการเมือง (Political Parties) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) หรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Groups) ต่างๆ ตามวิถีทางของกฎหมายและความควรไม่ควร ย่อมเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี

กลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองนับว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองระบบประชาธิปไตย ด้วยเหตุว่าประชาธิปไตย คือกระบวนการแข่งขันในทางสร้างสรรค์เพื่อรักษาผลประโยชน์และทำให้เกิดความสนใจทางการเมือง กลุ่มการเมือง อาจพัฒนาเป็นพรรคการเมืองเพื่อเลือกตัวแทนเข้าไปดำเนินการแทนกลุ่มหรือพรรคในกระบวนการทางการเมือง รัฐอาจส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลให้เกิดผลดีแก่รัฐเป็นส่วนรวมได้ด้วย

โดยทั่วไป กลุ่มทางการเมืองมักจะแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายในอันที่จะอยู่ร่วมกัน โดยมีความสำคัญต่อกันอันเป็นผลเกิดจากการกระทำต่างๆ ของสมาชิกที่เชื่อว่าจะเป็นประโยชน์และสามารถสนองความต้องการของกันและกันระหว่างสมาชิกได้โดยอยู่บนขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สมาชิกของกลุ่มย่อมมีความรู้สึกนึกคิดและมีความผูกพันเป็นพวกเดียวกัน แสดงออกซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียว โดยพร้อมที่จะปกป้องรักษาอุดมการณ์ของกลุ่มไว้ (เรื่องยศ จันทรสามารถ . 2536 : 182-183)

ศาสตราจารย์อมร รักษาศักดิ์ ได้อธิบายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์หลายแง่มุมในที่ต่าง ๆ ซึ่งจะขอนำมาสรุปดังนี้

กลุ่มผลประโยชน์ เป็นกลุ่มที่จำเป็นต้องมี จำเป็นต้องส่งเสริมสนับสนุนให้มี เพราะลำพังผลประโยชน์หรือความสนใจ ความต้องการของประชาชนแต่ละคน จะมีมากมายยากที่ผู้บริหารประเทศจะรับทราบหรือเข้าไปช่วยเหลือเยียวยาได้ ในทางตรงกันข้ามผู้บริหาร นักการเมืองทั้งหลายก็ไม่มีความคิดริเริ่มได้ทุกแง่มุมเพื่อป้องกันปัญหาหรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาค่าต่าง ๆ ได้ทุกเรื่อง แต่เมื่อประชาชนที่มีความสนใจหรือผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันแล้วก็ย่อมมีเสียงดังขึ้น ทั้งในแง่ที่ว่าพวกเขาก็ประสบปัญหาอะไร และในแง่ความคิดริเริ่มว่าปัญหาเหล่านั้นควรจะแก้ไขได้อย่างไร เมื่อเสียงหลายเสียงมารวมกันก็ย่อมดึงดูดให้นักการเมืองหันมาสนใจและนำไปทำเป็นนโยบาย หรือออกกฎหมาย หรือถ้าเป็นนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่และตำแหน่งบริหารแล้วก็อาจจะสั่งการแก้ไขเยียวยาไปได้เลย

อย่างไรก็ดีผลประโยชน์ในสังคมมีมากมาย ซึ่งบางเรื่องอาจมีกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มที่อาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกันบ้าง หรือแต่ละกลุ่มอาจมองผลประโยชน์

ในหลายแง่ กลุ่มเหล่านี้ก็ต้องแก่งแย่งแข่งขันแสดงจุดยืนพร้อมทั้งเหตุผลขึ้นต่อสู้กัน โดยสังคมประชาธิปไตยถือว่าในที่สุดกลุ่มที่มีเหตุผลดีที่สุดหรือกลุ่มที่เสนอแนวทางที่มีผู้สนับสนุนมากที่สุดก็จะเป็นผู้ชนะ

ในระหว่างที่กลุ่มผลประโยชน์ยังวิวาทกันอยู่อย่างสับสนนั้น ฝ่ายการเมืองอาจจะรองจนกว่าผู้หนึ่งจะถือหาทางตกลงกันได้ แล้วฝ่ายการเมืองก็จะนำความคิดเห็นที่ตกลงกันแล้วไปปฏิบัติ เช่น การวิวาทเรื่องการจะสร้างเขื่อนหรือไม่

กลุ่มผลประโยชน์ที่กระตือรือร้นจะสร้างจุดยืนของตนและหาทางบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตนอย่างเข้มแข็ง อาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) เพื่อผลักดันนโยบายของตนเองอย่างแข็งขัน เช่น 1) จ้างนักวิ่งเต้น (Lobbyist) ให้วิ่งเต้นในสภาหรือในฝ่ายบริหารฝ่ายตุลาการเห็นชอบกับแนวทางของตน 2) วิ่งเต้นสนับสนุนนักการเมืองที่มีแนวคิดสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับเลือกตั้งหรือได้เข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่จะช่วยอนุมัติสิ่งที่กลุ่มต้องการในภายหลัง 3) กลุ่มกดดันอาจทำการรณรงค์เผยแพร่ความคิดเห็นอย่างกว้างขวางหรือทำการรณรงค์โฆษณาจุดยืนของตนให้ประชาชนสนับสนุน

ดังนั้นในสังคมประชาธิปไตย การรวมตัวกันเพื่อเสนอแนวคิดเห็นหรือแสดงความต้องการของตนที่ฝังลึกอยู่ปรากฏตัวออกมาให้ชัดเจน ตลอดจนการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคมของชาติ จึงเป็นบทบาทที่สำคัญมาก

ทั้งนี้ถ้ามองอีกแง่หนึ่งจะเห็นว่าสังคมประชาธิปไตย กลุ่มผู้นำ นักการเมือง นักบริหารระดับสูงได้คิดเอาเองว่าตัวเองรู้ปัญหา รู้วิธีแก้ปัญหามาต่าง ๆ เสียทุกอย่าง ส่วนประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจที่แท้จริง อาจจะเรียกร้องขอสิ่งต่าง ๆ ซึ่งไม่ถูกต้องหรือทำไม่ได้ สังคมประชาธิปไตยผู้น่ายอมรับส่งเสริมให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นออกมา

ในทางตรงกันข้ามประชาชนในสังคมประชาธิปไตยจะไม่ยอมรับว่าผู้นำรัฐบาลเป็นเจ้านายเหนือหัว เพราะเป็นเพียงตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นไปทำงาน และยังเชื่อว่าสติปัญญาของคนหมู่มากถ้านำออกมาตีแผ่ได้ย่อมมีอยู่ไม่น้อยไปกว่าสติปัญญาของกลุ่มผู้นำ ถ้าประชาชนมีข้อมูล ข้อเท็จจริงเท่ากับทางราชการแล้วก็ย่อมมีสติปัญญาพอจะแก้ปัญหาได้ ดังนั้น รัฐบาลต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนโดยไม่ปิดบังข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เรียกกันในปัจจุบันว่า รัฐบาลต้องมีความโปร่งใส รัฐบาลรู้อะไรต้องบอกประชาชน ในสภาพที่คนส่วนใหญ่รู้ข้อมูลข่าวสารสมบูรณ์ กลุ่มคนเหล่านี้ก็ย่อมเกิดความคิดริเริ่มและเสนอความคิดเห็นและวิธีแก้ไขต่อรัฐบาลได้ รัฐบาลประชาธิปไตยจึงได้เปรียบรัฐบาลเผด็จการที่คอยมุ่งปิดหูปิดตาประชาชน โดยนัยนี้กลุ่มผลประโยชน์ ที่กลายเป็นกลุ่มกดดันที่จริงจังจึงมีประโยชน์มาก

2.9 ประเภทของกลุ่มสนใจ

กลุ่มสนใจ หมายรวมถึง องค์กร มูลนิธิ สมาคม ชมรม สันนิบาตและอื่น ๆ ซึ่งมีหลายชนิดและในแต่ละชนิดมีการแบ่งประเภทย่อยลงไปอีก ตัวอย่างของกลุ่มหรือองค์กรเอกชนชนิดต่าง ๆ มีดังนี้คือ 1) ธุรกิจ 2) กรรมกร 3) เกษตรกร 4) กลุ่มวิชาชีพที่มีการเรียนรู้และมีสมาคมผู้ประกอบอาชีพนั้น ๆ (Professions) 5) สมาคมสิทธิเสรีภาพประชาชน 6) สมาคมบำเพ็ญประโยชน์เพื่อสาธารณะ 7) กองทุนสวัสดิภาพหรือสวัสดิการสังคม (Welfare) และ 8) องค์กรทางศาสนา

ในแต่ละชนิดขององค์กรเอกชนดังกล่าว มีการแยกย่อยลงไปอีกเป็นประเภทต่างๆ ดังจะอธิบายดังต่อไปนี้

2.9.1 กลุ่มหรือองค์กรทางธุรกิจ

การรวมตัวเป็นกลุ่มธุรกิจ เป็นเรื่องที่ทราบกันดีอยู่แล้ว เพราะปรากฏอยู่มากทุกหนทุกแห่ง ไม่ว่าจะเป็นในประเทศไทยที่อยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เพราะการรวมตัวขึ้นมาได้ ขึ้นอยู่กับการมีทรัพยากร หรือ “กำลังทรัพย์” โยงเกี่ยวกับการจัดการให้มีสถานที่ ซึ่งจะใช้เป็นที่พักประชุมกันได้ นักธุรกิจ อยู่ในฐานะที่สามารถทำเช่นนั้นได้ค่อนข้างสะดวกอยู่แล้ว จึงสามารถจับกลุ่มได้ง่าย

กลุ่มธุรกิจยังสามารถแยกออกเป็นส่วนย่อยๆ ได้ตาม “ประเภทของธุรกิจ” ได้ด้วย เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับการพาณิชย์ (Commerce) และธุรกิจเกี่ยวกับการผลิต (Production) หรืออาจจะแยกออกเป็นประเภทของสินค้า เช่น ธุรกิจค้าเพชรพลอย ธุรกิจค้าเงินตรา ธุรกิจค้าของชำ เป็นต้น

1) ในสหรัฐอเมริกาเมืองการค้าหรือสมาคมการค้าระดับประเทศหลายแห่ง เช่น

1.1) The U.S. Chamber of Commerce ซึ่งเป็น “สหพันธ์” หรือเป็นที่รวมของบรรดาสมาคมต่างๆ ที่ต้องการจะเป็น “ตัวแทน” ที่แสดงออกซึ่งทรรศนะและความต้องการเกี่ยวกับกิจการค้า

1.2) สมาคมแห่งชาติว่าด้วยผู้ผลิตต่างๆ (National Association of Manufactures)

1.3) สถาบันปิโตรเลียมสหรัฐอเมริกา (The American Petroleum Institute)

1.4) สมาคมการขนส่งทางอากาศ (The Air Transport Association) เป็นต้น

2) ในประเทศไทยมีสมาคมเกี่ยวกับธุรกิจประเภทต่างๆ มากเหมือนกัน เช่น

2.1) สมาคมผู้ค้าปลีก

2.2) สมาคมผู้ค้าทอง

2.3) สมาคมผู้ส่งออก

2.4) หอการค้าไทย

2.9.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงาน

ในประเทศอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมแบบโรงงานผลิตสินค้าผู้บริโภค อุตสาหกรรมหนักหรืออุตสาหกรรมแบบให้บริการ (Service Industries) ย่อมมีสมาคมหรือองค์กรที่พิทักษ์ผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ เช่น

1) ในสหรัฐอเมริกามีสหพันธ์อเมริกันว่าด้วยแรงงานและสมาคมแห่งองค์การอุตสาหกรรมต่าง ๆ (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization = AFL-CIO) สหพันธ์นี้เป็นผลจากการรวมตัวของ 2 สมาพันธ์เก่าคือ AFL และ CIO อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นสหพันธ์ แต่ไม่ได้หมายความว่า สหภาพแรงงาน (Labor Unions) ทุกแห่งต้องเข้าสังกัดเป็นสมาชิกของสหพันธ์นี้ เพราะการเข้าร่วมสหพันธ์ต้องเป็นไปโดยสมัครใจ สหภาพกรรมกรที่ยังไม่เข้ามาเป็นสมาชิกมีอยู่มาก

2) ในประเทศไทยมีการรวมตัวกันของผู้ใช้แรงงานในด้านต่างๆ ตัวอย่างได้แก่ สมาคมของผู้ขับรถรับจ้างสาธารณะ สมาคมผู้ประกอบการอาชีพรักษาความปลอดภัย (รปภ.) ในทางการเมืองสหพันธ์กรรมกรมีพฤติกรรมที่แสดงออกในรูปของการเรียกร้องหรือพิทักษ์ผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ค่าแรงขั้นต่ำ ความปลอดภัย การลดราคาน้ำมันและการได้สวัสดิการต่าง ๆ ดังที่ท่านนิคม จันทรวิฑูร ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานได้เขียนไว้หลายหัวข้อ เช่น เรื่องการเป็นห่วงการตกงานของคนงานโรงงานตุ๊กตาไฟไหม้ที่จังหวัดนครปฐม ความปลอดภัยในโรงงานอุตสาหกรรม การเจรจาต่อรอง

2.9.3 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร

1) ในสหรัฐอเมริกา มีการรวมตัวของบรรดาผู้ที่ทำอาชีพแห่งคลื่นลูกที่ 1 คือ เกษตรกรรม โดยมี การรวมตัวเป็นกลุ่มและสมาคมต่าง ๆ สมาคมที่รวมตัวกันเป็น "สหพันธ์" ระดับชาติเรียกว่า สหพันธ์องค์การเกษตรกรอเมริกัน (The American Farm Bureau

Federation) ซึ่งรวมผู้ประกอบการเกี่ยวกับเกษตรกรรมในสาขาต่าง ๆ เช่น สมาคมผู้ผลิตข้าว สาลี สมาคมผู้เลี้ยงไก่ สมาคมผู้เลี้ยงวัว สมาคมผู้ปลูกส้มและแอปเปิ้ลคอต เป็นต้น

2) ในกรณีของประเทศไทย มีสมาคมเกี่ยวกับชาวไร่ ชาวนา เกี่ยวกับชาวสวน เช่น สมาคมผู้ปลูกกล้วยไม้ ผู้ปลูกทุเรียน ผู้ปลูกยางพารา ผู้ปลูกมันสำปะหลัง สมัชชาคนจน สมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) ดังนั้นเมื่อมีเหตุการณ์เกี่ยวกับราคาขายตกต่ำ ก็จะมีการรวมตัวกันร้องเรียนมายัง รัฐบาล

2.9.4. สมาคมเกี่ยวกับวิชาชีพ

1) ผู้ที่อยู่ในวงการวิชาชีพที่ได้รับการฝึกฝน และมุ่งให้มีการรับรองกำหนดมาตรฐานจะจัดตั้งสมาคมขึ้นมา สมาคมต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาที่มีชื่อเสียงก็คือ

1.1) สมาคมการแพทย์อเมริกัน (The American Medical Association = AMA)

1.2) สมาคมเนติบัณฑิต (American Bar Association = ABA)

1.3) สมาคมอเมริกันแห่งอาจารย์มหาวิทยาลัย (American Association of University Professors = AAUP)

นอกจากนี้ ยังมีสมาคมเกี่ยวกับวิชาชีพวิศวกรรม สมาคมวิชาชีพเภสัชกรรม สมาคมเกี่ยวกับวิชาชีพสถาปัตยกรรม อีกมาก

2) ในประเทศไทยสมาคมที่รู้จักกันดี คือ

2.1) สมาคมแพทย์สาขาย่อยต่างๆ

2.2) แพทยสภาแห่งประเทศไทย

2.3) วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย

2.4) สภานายความ ส่วนสมาคมที่อยู่ในข่ายวิชาชีพทางเลือก มีหลายสมาคม เช่น

2.4.1) การแพทย์แผนไทย

2.4.2) สมาคมแพทย์แผนโบราณ เป็นต้น

2.5) สมาคมทางวิชาการ ได้แก่

2.5.1) สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

2.5.2) สมาคมสตรีอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย

2.5.3) สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน เป็นต้น

2.9.5 สมาคมหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมือง

1) สมาคมประเภทนี้มีมากในประเทศที่มีสังคมแบบหลากหลาย เช่น สหรัฐ อเมริกา สมาคมเหล่านี้บางสมาคมมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองมาก เช่น

1.1) สมาคมระดับชาติว่าด้วยความก้าวหน้าของประชาชนที่มีสีผิว (National Association for the Advancement of Colored People = NAACP)

1.2) องค์การระดับชาติสำหรับสตรี (National Organization for Women)

2) ในประเทศไทยมีสมาคมที่เกี่ยวกับสตรีและผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส เช่น

2.1) สภาสตรีแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอายุยาวนานนับตั้งแต่มัยท่านผู้หญิงละเอียด พิบูลสงคราม

2.2) สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย ซึ่ง พล.อ. พิจิตร กุลละวณิช เคยเป็นนายกสมาคม

2.3) สมาคมเพื่อคนตาบอดแห่งประเทศไทย

2.4) สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย

2.5) สมาคมเพื่อบุคคลปัญญาอ่อนแห่งประเทศไทย

2.6) มูลนิธิเด็ก

สมาคมเหล่านี้มีบทบาทในการเรียกร้องให้ตราพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 และเรียกร้องสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ให้มีบัตรลงคะแนนชนิดเจาะรูสำหรับคนตาบอด และให้มีการสร้างทางเดินพิเศษสำหรับผู้พิการ รวมทั้งทางขึ้นสถานีรถไฟฟ้าซึ่งอยู่ที่สูงด้วย

3) ในประเทศไทยมีการรวมกลุ่มในรูปคณะกรรมการก็มี เช่น

3.1) คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย

3.2) คณะกรรมการการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) แต่คณะกรรมการอาจมีความยั่งยืนน้อย

2.9.6 สมาคมที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ

1) สมาคมชนิดนี้เรียกว่า “Public Interest Group” ซึ่งเป็นสมาคมที่มุ่งให้มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับทันทีโดยมวลสมาชิก

2) กลุ่มหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม หรือการคุ้มครองผู้บริโภค มีหลายแห่ง เช่น

2.1) มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

2.2) มูลนิธิป้องกันควันพิษและสิ่งแวดล้อม

2.3) มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

2.4) มูลนิธิโลกสีเขียว

2.5) มูลนิธิศูนย์ฮอตไลน์

2.6) มูลนิธิซิงค์เอิร์ท

2.7) สมาคมผู้นำเพื่อประชาชนแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

2.8) สมาคมแนวร่วมธุรกิจไทยต้านภัยเอคส์

3) ในสหรัฐอเมริกา มีตัวอย่าง ได้แก่ สมาคมที่ต่อสู้เพื่อปัญหาาร่วมกันและเกี่ยวกับพลเมืองโดยทั่วไป (Common Cause and Public Citizen) และสหภาพพิทักษ์สิทธิพลเมือง (American Civil Liberties Union)

2.9.7 สมาคมเกี่ยวกับสวัสดิการหรือสังคมสงเคราะห์

โดยที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกหันมาตั้งเป้าหมายในการเป็นรัฐสวัสดิการ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องให้บริการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การสาธารณสุข การให้สวัสดิการแก่ผู้ที่ย้อยโอกาสต่างๆ รวมทั้งผู้ที่ถูกทอดทิ้ง แต่ไม่สามารถทำได้ทั่วถึง องค์กรเอกชนตามแนวคิดเรื่อง ธรรมรัฐ (Good Governance) จึงต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ตัวอย่างเช่น คือ

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY

1) มูลนิธิดวงประทีป

2) มูลนิธิชุมชนเมือง

3) สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนเชียงใหม่

4) สมาคมศูนย์รวมการศึกษาและวัฒนธรรมของชาวไทยภูเขา

ในประเทศไทย

5) สมาคมต่อต้านยาเสพติด

6) มูลนิธิปอเต็กตึ๊ง

7) มูลนิธิร่วมกตัญญู

8) มูลนิธิหมอชาวบ้าน

- 9) ชมรมแพทย์ชนบท
- 10) สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 11) ศูนย์ศุภรักษ์ (หมอไร้พรมแดน)

2.9.8 องค์การเกี่ยวกับศาสนา

ในนานาประเทศล้วนมีสมาคมหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับศาสนา มากมาย ซึ่งอาจจะอิงกับวัดหรือโบสถ์แห่งใดแห่งหนึ่ง เช่น (1) สมาคมศิษย์เก่ามหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และสมาคมทางศาสนาพุทธโดยตรง เช่น (2) ยูวพุทธิกสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ นอกจากนี้ยังมีสมาคมที่เกี่ยวกับศาสนาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคริสต์ อิสลาม ซิกข์ ฮินดู พราหมณ์ เป็นต้น เช่น สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา และมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทย

2.10 กลุ่มหรือองค์การโดยสมัครใจกับประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย ตามคำอธิบายง่ายๆ ของอับราฮัมลินคอล์น คือ รัฐบาล “ของ” “โดย” และ “เพื่อ” ประชาชนในอดีตมักให้ความสำคัญกับสถาบันของรัฐ เช่น รัฐบาลหน่วยงานของรัฐด้านบริหารและตุลาการ เป็นแนวคิดจากมุมมองของ “สถาบัน” (Institutional Approach) แต่ในยุคร่วมสมัยได้ให้ความสำคัญกับแนว “พฤติกรรม” (Behavioral Approach) ซึ่งปรากฏในตำราหรือข้อเขียนทางวิชาการในช่วงเวลานับตั้งแต่ภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 2 มากยิ่งขึ้น เพราะตระหนักว่า เสรีประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับ “วิถีชีวิต” (Way of Life) แห่งพลเมืองว่าจะมีพลังต่อรองได้เมื่อมีการรวมกำลังกันในรูปแบบของ “กลุ่ม” และ “องค์การ” โดยเฉพาะสมาคมที่เกิดขึ้นโดยสมัครใจ (Voluntary Organization) ไม่ได้อยู่ในอาณัติของรัฐบาลพรรค หรือกลุ่มอิทธิพลอื่น

กลไกแห่งความถ่วงดุลย์แห่งอำนาจของรัฐโดยบรรดากลุ่มหรือองค์การอิสระมีกล่าวที่ต่างๆ กัน เช่น ใน จีโรซค (บรรพต) วีระสัย และคณะ และเอกสารอื่นๆ ตามแนวทฤษฎี “พหุนิยม” ซึ่งพอจะยกตัวอย่างความเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยได้ ดังนี้

2.10.1 การกำเนิดของกลุ่มโดยสมัครใจ เป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิหรือเจตนาารมณ์ของความเป็นประชาธิปไตยที่มุ่งให้เอกชนหรือปัจเจกชน มีการแสดงออกทางโนกรรม วชิกรรม และกายกรรม โดยเสรี ปราศจากการบังคับข่มขู่โดยอำนาจรัฐ

2.10.2 การดำเนินการของสมาคม องค์การ มูลนิธิ คือ บรรดาองค์การเอกชนทั้งหลายหากเป็นไปตามแนวทางเสรีประชาธิปไตย คือ การเคารพเหตุผล การอาศัย

เสียงข้างมากตัดสินใจเป็นบทเรียนแห่งความเป็นประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า (Grass-root Democracy)

2.10.3 การที่ประชาชนคนหนึ่ง เป็นสมาชิกของหลายองค์การ สมาคม มูลนิธิ ฯลฯ ย่อมเปิดโอกาสให้ได้ทำงานร่วมกับบุคคลอื่นๆ ซึ่งต่างความคิด มีการมองต่างมุม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย โดยที่ไม่ส่งเสริมให้ยึดติดแน่นกับความคิดใดความคิดหนึ่ง การมีประสบการณ์ในเวทีองค์การเอกชนหลายๆ องค์การจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการมี “ใจเปิด” กว้าง และสามารถยอมรับมติของที่ประชุมต่างๆ ได้โดยไม่ต้องถือถือความคิดของตนเองเป็นใหญ่

2.10.4 การรวมกลุ่มเป็นเสมือนการใช้ไม้ซีกหลายๆ อันผนึกรวมกำลังเพื่อโต้ตอบกับอำนาจธรรมต่างๆ

2.11 รัฐธรรมนูญกับองค์การเอกชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่สนับสนุนองค์การเอกชนเพื่อความเป็นประชาธิปไตย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

มาตรา 45 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อกู้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

มาตรา 47 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็น พรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้”...

มาตรา 50 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้

บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อ ป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ดังนั้นประชาชนจึงควรใช้สิทธิเสรีภาพนี้ให้เต็มที่เพื่อต่อสู้เพื่อความ เป็นธรรม เพื่อสร้างสรรค์ความชอบธรรมและโปร่งใส และเป็นการปลูกฝังวัฒนธรรม ประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในใจของทุกคน (อมร รักษาสัตย์. 2544 : 438-443)

3. แนวคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา แนวการศึกษาแบบนโยบายสาธารณะได้รับความนิยมนิยมเพิ่มมากขึ้นจากนักวิชาการ จนอาจกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวการศึกษาที่สามารถดึงดูดความสนใจจากนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุด อย่างไรก็ตามความหมายของนโยบายสาธารณะนั้นกว้างมาก เพราะครอบคลุมถึงแนวการศึกษา 3 แนว คือ

แนวแรก พิจารณาเรื่องกรอบวิเคราะห์นโยบายสาธารณะว่าควรจะมีลักษณะประการใดเพื่อนำมาใช้อธิบายกระบวนการนโยบาย

แนวที่สอง พิจารณานโยบายของรัฐ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การศึกษา การเคหะและการสาธารณสุข นักวิชาการแต่ละท่านจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ตนได้ทำการศึกษาวิจัยมา แนวการศึกษานี้เน้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของนโยบายแต่ละเรื่องมากกว่าที่จะสนใจเสนอกรอบวิเคราะห์หรือทฤษฎีทางนโยบายสาธารณะใดขึ้นมา

ส่วนแนวการศึกษา แนวที่สาม นั้น เป็นการมองวิชานโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นเครื่องมือการบริหารอันหนึ่ง บางทีเรียกวิชานโยบายสาธารณะว่า “การวิเคราะห์นโยบาย” (Policy Analysis) นักวิชาการกลุ่มนี้พยายามเสนอให้วิชานโยบายสาธารณะเป็นศาสตร์ประยุกต์ที่มีลักษณะแบบวิทยาศาสตร์เพื่อเอื้ออำนวยให้นักปฏิบัติได้ใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย เช่น เสนอหลักในการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย หลักในการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติและหลักในการประเมินผลนโยบาย

ในบรรดาแนวการศึกษาทั้ง 3 แนวข้างต้น เฉพาะแนวแรกเท่านั้นที่ถือว่าเป็นแนวการศึกษาที่พยายามสร้างทฤษฎีขึ้นมาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะโดยตรง นักวิชาการที่เสนอผลงานในแนวแรกนี้ส่วนมากเป็นนักรัฐศาสตร์ ซึ่งสนใจเสนอกรอบการมองขั้นตอนกระบวนการนโยบายสาธารณะอันประกอบไปด้วย การกำหนดนโยบาย การนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ผลของนโยบายและการประเมินผลนโยบาย เป็นต้น นโยบายสาธารณะเป็นวิชาที่

พยายามศึกษาว่ารัฐบาลเลือกทำและไม่ทำอะไร เพราะเหตุใด รัฐบาลมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร และการกระทำของรัฐบาลก่อให้เกิดผลอะไรบ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นไปเพื่อทราบเหตุและผลของนโยบาย เหตุ ของนโยบายมีอะไรบ้าง ปัจจัยอะไรบ้างเป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐบาล ผล ของนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง นโยบายของรัฐบาลสามารถแก้ไขบรรเทาปัญหาในสังคมมากน้อยแค่ไหน อย่างไร โดยทั่วไป รูปแบบนโยบายสาธารณะมีอยู่ 2 ประเภท คือ (1) รูปแบบอธิบายลักษณะของการกำหนดนโยบาย และ (2) รูปแบบอธิบายลักษณะของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการเสนอรูปแบบต่าง ๆ ตามที่อธิบายต่อไปนี้ มีลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การที่เราจะเข้าใจนโยบายสาธารณะได้ดี เราจำเป็นต้องใช้รูปแบบเหล่านี้ไปพร้อม ๆ กันเพื่อจะได้มองเห็นภาพได้ทุกแง่ทุกมุม นักวิชาการที่สำคัญซึ่งเป็นผู้รวบรวมและสรุปความคิดของนักรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับรูปแบบการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ทมัส ดาย (Thomas R. Dye) ในหนังสือ “Understanding Public Policy” รูปแบบการกำหนดนโยบายพยายามตอบคำถามที่ว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและอธิบายว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะอาศัยหลักเกณฑ์ประการใดบ้าง รูปแบบการกำหนดนโยบายที่สำคัญมีอยู่ 7 รูปแบบ คือ รูปแบบผู้นำ รูปแบบกลุ่ม รูปแบบสถาบัน รูปแบบระบบ รูปแบบกระบวนการ รูปแบบสมเหตุสมผล รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป

3.1 รูปแบบผู้นำ ถือหลักว่านโยบายสาธารณะถูกกำหนดโดยกลุ่มผู้นำที่ปกครองประเทศ (Governing Elite) นโยบายสาธารณะจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไร ความเชื่อ ที่ว่านโยบายสาธารณะมาจากความต้องการของประชาชนเป็นความหลงเข้าใจผิดแม้แต่ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยก็ตาม หลังจากประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว กลุ่มผู้นำที่ได้รับเลือกจะกำหนดนโยบายตามใจชอบเพราะโดยปกติแล้วประชาชนเองไม่ค่อยสนใจเรื่องการเมือง ฝ่ายข้าราชการนั้นมีหน้าที่เพียงนำเอานโยบายไปปฏิบัติเพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของกลุ่มผู้นำ

3.2 รูปแบบกลุ่ม เสนอความคิดว่านโยบายสาธารณะเป็นการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หัวใจของการเมืองคือเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม คนที่มีความคิดความอ่านคล้ายกันมีแนวโน้มจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น ดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล กลุ่มจึงเปรียบเสมือนเป็นตัวเชื่อมระหว่างบุคคลกับรัฐบาลการเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อแย่งกันกำหนดนโยบายสาธารณะออกมาให้ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากที่สุด

3.3 รูปแบบสถาบัน เสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมของสถาบันของรัฐ เช่น คณะรัฐบาล กระทรวง ศาล เทศบาล ฯลฯ สถาบันของรัฐต่าง ๆ เป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย นำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและบังคับใช้ในสังคม นโยบายสาธารณะที่ออกมาโดยสถาบันของรัฐมีความชอบธรรมและมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย พลเมืองทุกคนต้องปฏิบัติตามนโยบาย ใครไม่ปฏิบัติตามอาจถูกลงโทษตามกฎหมายได้

3.4 รูปแบบระบบ เสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยนำออก (Output) ของระบบหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายสาธารณะเป็นผลจากการโต้ตอบของระบบการเมืองที่มีต่อสภาพแวดล้อม ตามทฤษฎีระบบนั้น ระบบการเมืองหมายถึง “โครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่จัดสรรผลประโยชน์ในสังคม” ระบบการเมืองจะรับเอาปัจจัยนำเข้า (Input) ซึ่งมาจากสภาพแวดล้อมใน 2 ลักษณะ คือ ข้อเรียกร้อง (Demands) และการสนับสนุน (Support) ของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อนโยบายสาธารณะ หลังจากนั้นระบบการเมืองจะทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ในสังคม ซึ่งออกมาในรูปแบบของปัจจัยนำออกหรือนโยบายสาธารณะนั่นเองเพื่อป้อนเข้าสู่สภาพแวดล้อม ส่วนสภาพแวดล้อมนั้นจะส่งผลย้อนกลับในรูปแบบของปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองอีกที มีลักษณะเช่นนี้เป็นวงจรตลอดเวลา

3.5 รูปแบบกระบวนการ เสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนของกระบวนการ กล่าวคือ ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ขั้นการเสนอแนะทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ขั้นเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการ ขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติและขึ้นประเมินผลนโยบาย

3.6 รูปแบบสมเหตุสมผล เสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นพยายามกำหนดแนวทางเลือกนโยบายที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้สูงสุด (Maximum Social Gain) นโยบายที่มีเหตุผล หมายถึง นโยบายที่ให้ผลตอบแทน (Gains) ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากกว่า ค่าใช้จ่าย (Costs) ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ต้องเสียไปเพื่อนโยบายนั้น รัฐบาลไม่ควรใช้นโยบายใดที่ให้ผลตอบแทนน้อยกว่าค่าใช้จ่ายนั้นมิได้คิดเป็นต้นทุนเท่านั้น แต่รวมไปถึงผลได้ผลเสียทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

3.7 รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป เสนอความคิดที่ว่านโยบายสาธารณะเป็นการกำหนดแนวนโยบายที่อาศัยนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์ ดังคำที่กล่าวว่า “สมัยก่อนเคยทำกันมาอย่างไร สมัยนี้ก็ทำไปอย่างนั้น” รูปแบบค่อยเป็นค่อยไปใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติมากกว่ารูปแบบสมเหตุสมผล ในทางปฏิบัติ ผู้ตัดสินใจนโยบายมีข้อจำกัดหลาย

ประการ เช่น มีเวลาน้อย มีงบประมาณน้อย มีความสามารถ และการเมืองยังเข้ามาแทรกแซงการทำงานอีกด้วย ตามรูปแบบค่อยเป็นค่อยไปนั้น ผู้ตัดสินใจนโยบายโครงการต่าง ๆ และรายจ่ายต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปีนี้เป็นฐานในการกำหนดแนวนโยบายในปีต่อไป ผู้ตัดสินใจมีแนวโน้มจะส่งเสริมความต่อเนื่องของนโยบายในอดีต (มหาวิทยาลัยสุโขทัยวารสาร. 2527:266)

4. แนวคิดเรื่องหลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร (มหาวิทยาลัยสุโขทัยวารสาร. 2527 : 2 49)

4.1 ขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) จำนวนลูกน้องที่หัวหน้าสามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึงมีอยู่จำนวนจำกัด เพราะโดยธรรมชาติหัวหน้ามีความสามารถควบคุมดูแลลูกน้องได้เพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นเอง ถ้าจำนวนลูกน้องมากเกินไป หัวหน้าจะไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง ส่วนประเด็นที่ว่าลูกน้องที่เหมาะสมควรมีจำนวนเท่าใดนั้นเอาแน่นอนไม่ได้ อาจจะมี 5 ถึง 12 คนก็ได้ เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ คือ ความสามารถเฉพาะตัวของหัวหน้าลักษณะเฉพาะของงานที่ทำและเสถียรภาพขององค์กร เป็นต้น

4.2 หลักเอกภาพการบังคับบัญชา (Unity of Command) องค์กรที่ดีต้องสามารถสร้างโครงสร้างอำนาจภายในองค์กรในลักษณะที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารบังคับบัญชา ควบคุม และประสานงานต่าง ๆ แต่เพียงผู้เดียว การจัดองค์กรแบบการใช้คณะกรรมการไม่ใช่เป็นวิธีที่ดีนัก นอกจากนี้ องค์กรจะมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อเมื่อลูกน้องในองค์กรขึ้นตรงต่อหัวหน้าเพียงคนเดียว ซึ่งทำให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาควบคุมสั่งงาน เข้าลักษณะโบราณที่กล่าวไว้ว่า “มนุษย์คนหนึ่งไม่สามารถรับใช้เจ้านายสองคนพร้อมกัน”

4.3 หลักการจัดหมวดหมู่กรมกองภายในองค์กรต้องคำนึงถึงหลักความกลมกลืน (Principle of Homogeneity) คือจัดคนและงานที่คล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน เพื่อจะได้คนที่มีความสามารถเชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งมาร่วมกันทำงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด(Technical Efficiency) อย่างไรก็ตาม หลักนี้อาจเป็นอันตรายในแง่ที่ผู้เชี่ยวชาญที่มาร่วมกันอาจสำคัญคิดว่าตนวิเศษสามารถทำได้ทุกอย่าง (Caveamus Expertum) ด้วยเหตุนี้เองทางการจึงต้องมีกลไกควบคุมคนประเภทนี้อีกทีหนึ่ง

5. หลักเกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (มหาวิทยาลัยสุโขทัยวารสาร. 2527:168)

มีหน้าที่และบทบาททางการบริหารอยู่ 7 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบรรจุ การสั่งการ การรายงานและการงบประมาณหรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า (POSDCORB) ซึ่งหมายถึงในรายละเอียดดังนี้

5.1 การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์การว่า ควรทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไรและจะดำเนินการอย่างไร

5.2 การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การจัดโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการภายในองค์การ เพื่อประสานงานหน่วยงานย่อยต่างๆให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การได้

5.3 การจัดการบุคคล (Staffing) หมายถึง หน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคลเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และจัดเตรียมบรรยากาศในการทำงานที่ดีที่สุดไว้

5.4 การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา โดยพยายามนำเอาการตัดสินใจดังกล่าวมาเปลี่ยนเป็นคำสั่งและคำแนะนำ นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำขององค์การ

5.5 การประสานงาน (Co-Ordinating) หมายถึง หน้าที่ต่าง ๆ ในการประสานงานต่างๆ ของงานให้เข้าด้วยกันอย่างดี

5.6 การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานความเคลื่อนไหวต่างๆ ในองค์การในทุกฝ่ายทราบ ทั้งนี้อาจใช้วิธีการต่างๆ เช่น การวิจัยและการตรวจสอบ

5.7 การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณในรูปแบบของการวางแผนและการควบคุมด้านการเงินและการบัญชี

6. หลักการประสานงานในหน่วยงานย่อย

การแบ่งงานกันทำภายในองค์การทำให้เกิดหน่วยงานย่อย (Work Units) จำนวนมาก กุลิก (Gulic. อ้างใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.2527:150)ได้เสนอหลักการการจัดองค์การเพื่อจัดระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยๆ เหล่านี้ซึ่งมี 4 ประการ คือ

6.1 หลักการจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ (Purpose) หมายถึง องค์การที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ทำงานต่างประเภทกันมารวมกันภายในองค์การเดียวกัน เพื่อช่วยเสนอบริการสาธารณะบางสิ่งบางอย่างโดยเฉพาะ เช่น ด้านการศึกษา การควบคุมอาชญากรรม การชลประทาน เป็นต้น

6.2 หลักการจัดองค์การตามกระบวนการ (Process) หมายถึง การรวมคนที่ มีอาชีพเดียวกันและมีความเชี่ยวชาญพิเศษเหมือนกันเข้ามารวมอยู่ในองค์การเดียวกัน ใน ทำนองนี้องค์การของพวกวิศวกรจะทำงานด้านวิศวกรรมให้พวกองค์การอื่น ๆ องค์การของพวก นักบัญชีจะทำงานด้านบัญชีให้กับองค์การอื่น ๆ เป็นต้น การจัดองค์การตามกระบวนการนี้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่าเป็น “การจัดองค์การตามแนวนอน” (Horizontal)

6.3 หลักการจัดองค์การตามลูกค้า (Clientele) และสิ่งของ (Material) องค์การตามลูกค้า กลุ่มลูกค้า หมายถึง องค์การที่จัดตั้งโดยรวมเอาเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายซึ่งทำหน้าที่ ติดต่อกับหรือให้บริการต่อกลุ่มลูกค้าเฉพาะบางกลุ่ม เช่น องค์การทหารผ่านศึกทำหน้าที่บริการ ทหารผ่านศึกในด้านต่าง ๆ เช่น การรักษาพยาบาล สวัสดิการ ฯลฯ

6.4 หลักการจัดองค์การตามสถานที่ตั้ง (Place) หมายถึง การจัดตั้งองค์การ โดยรวบรวมเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายที่ให้บริการต่าง ๆ ต่อชุมชนในเขตหนึ่งเข้าด้วยกัน

7. ศาสตร์การบริหาร

เป็นที่ยอมรับกันว่าทฤษฎีหลักการบริหารถูกกลบฝังในปี ค.ศ. 1974 จากฝีมือการ โจมตีของเซอร์เบิร์ต ไชมอน (Herbert A. Simon, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527:102) ที่ได้ประมวลความคิดวิจารณ์ทฤษฎีหลักการบริหารไว้ กล่าวคือ ทฤษฎีหลักการบริหารมีข้อผิดพลาดตรงที่ประกอบด้วยหลักการบางหลักการที่ขัดแย้งกันเอง ตัวอย่างเช่น ความขัดแย้ง ระหว่างหลักขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) และหลักลำดับชั้น (Hierarchy) หลักทั้งสองหลักที่ต่างสนับสนุนโครงสร้างองค์การที่มีรูปร่างหน้าตาแตกต่างกัน ทำให้เราไม่สามารถรู้ได้แน่ชัดว่าจะยึดถือหลักใดเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ หลักขอบข่ายการควบคุมสนับสนุนความคิดที่ว่าหัวหน้าควรมีจำนวนลูกน้องน้อยคนเพื่อจะได้ควบคุมดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งเท่ากับเป็นการสนับสนุนองค์การมีลักษณะ โครงสร้างแบบรูปปิรามิดที่สูงและมีฐานแคบ ในขณะที่หลักลำดับชั้นสนับสนุนความคิดที่ว่าองค์การมีลำดับชั้นน้อยขึ้นเพื่อหัวหน้าจะได้ควบคุมลูกน้องได้ทั่วถึง ซึ่งเท่ากับเป็นการสนับสนุนให้องค์การมีลักษณะ โครงสร้างแบบรูปปิรามิดที่เตี้ย และมีฐานกว้าง

ในเมื่อหลักการบริหารต่างๆ มีความขัดแย้งกันในตัวเช่นนี้ เราจึงไม่สามารถถือได้ว่าหลักดังกล่าวนี้เป็นทฤษฎีที่ถูกต้องแล้ว ไชมอนจึงเสนอความคิดที่ว่า แท้ที่จริงแล้วการทำ ความเข้าใจเรื่ององค์การนั้นต้องอาศัยการศึกษาเรื่อง “กระบวนการตัดสินใจ” เป็นหลัก

ไซมอน ได้เสนอความคิดว่ามนุษย์เป็นคนที่มีความเหตุผลและไม่มีเหตุผลไปพร้อมกัน ในทางปฏิบัติ มนุษย์จะพยายามมีพฤติกรรมที่มีเหตุผล (Intended Rationality) ตามหลักเศรษฐศาสตร์ คือ พยายามคิดว่าตนชอบอะไรมากที่สุดต่างกันอย่างไร พยายามเลือกและคาดการณ์ผลของทางเลือกแต่ละทาง อย่างไรก็ตาม พอเอาเข้าจริงแล้วมนุษย์ไม่สามารถมีเหตุผลได้สมบูรณ์แบบ เพราะมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะด้านจิตวิทยาสังคมของมนุษย์เองทำให้การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเป็นไปอย่างจำกัด (Limited Rationality)

ดังนั้นถ้าผ่านไปแล้ว หัวใจทฤษฎีการบริหารอยู่ตรงพรมแดนระหว่างส่วนที่มีเหตุผลและส่วนที่ไม่มีเหตุผลของมนุษย์ ทฤษฎีการบริหารเป็นเรื่องของการพยายามมีเหตุผลมากที่สุด (Intended Rationality) และข้อจำกัดที่ทำให้มนุษย์ไม่สามารถมีเหตุผลได้ดีที่สุด (Bounded Rationality) ทำให้มนุษย์ต้องแสวงหาความพอใจ (Satisfice) แทนการแสวงหาการให้ได้อะไรมากที่สุด (Maximize) ด้วยเหตุนี้เอง มนุษย์ไม่ใช่บุคคลเศรษฐกิจ แต่เป็นนักบริหาร (Administrative man) ที่มีความสามารถที่จำกัด ตั้งหน้าตั้งตาทำงานให้ได้ดีเท่าที่จะกระทำได้ (Satisficing) โดยยอมรับว่าโลกความเป็นจริงนั้นยุ่งเหยิงมากมีปัจจัยต่าง ๆ มากมายและตัวเขานั้นไม่สามารถหยั่งรู้ถึงทุกปัจจัยได้ จึงต้องเลือกเฉพาะบางปัจจัยขึ้นมาและจำลองโลกให้มีรูปแบบที่เข้าใจง่ายขึ้น (Simplified Model) ซึ่งเป็นผลทำให้นักบริหารสามารถตัดสินใจได้เลยโดยไม่ต้องพิจารณาค้นหาทางเลือกทุกทางซึ่งจะทำให้เสียเวลาและในเมื่อมองโลกในลักษณะง่ายๆ เช่นนี้จึงทำให้สามารถตัดสินใจได้โดยใช้หลักง่าย ๆ

ไซมอนเข้าใจดีว่า การตัดสินใจแบบมีเหตุผลนั้นเป็นเรื่องในอุดมคติ หากดูได้ยากโลกความเป็นจริง ไซมอนมีความเห็นว่าการตัดสินใจมิได้ดำเนินการมีเหตุผลสมบูรณ์แบบ เพราะ

7.1 ผู้ตัดสินใจขาดความรู้ที่สมบูรณ์ เช่น ไม่แน่นอนว่าการตัดสินใจแต่ละแนวทางจะก่อให้เกิดผลอะไรกันแน่

7.2 มนุษย์ทั่วไปไม่มีความสามารถที่จะคาดการณ์ได้ว่าการตัดสินใจแต่ละครั้งจะนำมาซึ่งความพอใจได้แค่ไหนในอนาคตผู้ตัดสินใจไม่สามารถหยั่งรู้ถึงแนวทางปฏิบัติไปได้ทุกแนวทาง

ดังนั้น ในโลกความเป็นจริง ผู้ตัดสินใจจึงไม่สามารถตัดสินใจอย่างมีเหตุผลที่สุดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งจะทำให้เขาสามารถได้ประโยชน์สูงสุดด้วย ในทางปฏิบัติ การตัดสินใจเพียงแต่ทำให้เขาพอใจอยู่บ้างเท่านั้น เพราะตัดสินใจไปดีที่สุดในที่ที่จะทำ

ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หัวใจทฤษฎีการบริหารจึงอยู่ตรงพฤติกรรมที่มีเหตุผลและไม่มีเหตุผลของมนุษย์นี้เอง(มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2527 : 250)

8. แนวคิดเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 (2525 : 66) ได้ให้ความหมายของคำต่อไปนี้ไว้ดังนี้

ขบวน หมายถึง (น.) กระบวนการ, พวกที่จัดเป็นแถวเป็นแนวหรือหมวดหมู่ อย่างขบวนแห่ ขบวนรด ขบวนเรือ ; ทางชี้แจงในการหล่อรูป

ขบวนการ หมายถึง (น.) กลุ่มบุคคลที่รวมกันเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

กระบวนการ หมายถึง (น.) ขบวน,แบบแผน เช่น กระบวนหนังสือไทย ,ชั้นเชิง เช่น ทำกระบวนการ งานกระบวนการเนตรเงาเสน่ห์งำ ; ลำดับรายการ เช่น กระบวนพระศรีมหาธาตุแต่ดินสูงขึ้นไปถึงยอด 37 วา 2 ศอก ; วิธีการ เช่น จักกระบวนการพิจารณาพรรคดีในโรงศาล,และใช้เข้าคู่กับกระบิด เป็นกระบิดกระบวนการ. กระบวนกระบิด (กลอน) น.ชั้นเชิง เช่น ทั้งกระบวนการกระบิดติดปั้นปึ่ง. (ไกรทอง)

กระบวนการ หมายถึง (น.) ปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงอย่างมีระเบียบ ไปสู่ผลอย่างหนึ่ง เช่น กระบวนการเจริญเติบโตของเด็ก,กรรมวิธีหรือลำดับการกระทำซึ่งดำเนินต่อเนื่องกันไปจนสำเร็จลง ณ ระดับหนึ่ง เช่น กระบวนการเคมีเพื่อผลิตสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

สมัชช , สมัชชา หมายถึง (น.) การประชุมเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ ;ที่ประชุม

จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกร พบว่าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ยังไม่มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐานที่ชัดเจน ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการก็จะเป็นเรื่องงานวิจัยต่างประเทศ ซึ่งกระบวนการเคลื่อนไหวจะมีทั้งแบบสันติวิธีซึ่งมีรูปแบบต่าง ๆ คือ การชุมนุม การเดินขบวน การนั่งประท้วง การรณรงค์ เป็นต้น ขบวนการเคลื่อนไหวที่ใช้ความรุนแรง ถ้าการชุมนุมนั้นไม่ได้มีการแก้ปัญหา

วิลสัน (Wilson. 1973 อ่างโนสุภาวดี บุญเจือ. 2543 : 49) ได้ยกตัวอย่าง ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของกรรมกรในทองชิลิลล์ รัฐเทเนซซี เมื่อปี 1960 พบว่าได้มีการใช้ยุทธการนั่งประท้วง (sit-in) และได้มีการพัฒนากฎในการกระทำเพื่อที่จะแนะ

กรรมกรที่เข้าร่วมในช่วงเวลาของการนั่งประท้วงในการปฏิบัติตาม คือ ห้ามผู้ประท้วงหรือผู้สนับสนุนกล่าวถ้อยคำหยาบคาย ห้ามหัวเราะ ห้ามสนทนา รายงานเหตุการณ์ที่รัฐใช้รุนแรงทั้งหมดต่อผู้นำ จนกว่าผู้นำจะสั่งให้ทำ เป็นต้น ผลปรากฏว่าเป็นการประท้วงที่ได้รับความสำเร็จในการเรียกร้องของสิทธิกรรมกร

บีช (Beach, 1977 อ้างในสุภาวดี บุญเจือ, 2543 : 49) ได้ยกตัวอย่าง ขบวนการทางสังคมของ People Democracy ในไอร์แลนด์เหนือ พบว่าในระยะแรกขบวนการทางสังคมจะใช้วิธีการไม่รุนแรง เช่น การเดินขบวน การจัดกลุ่มอภิปราย จัดทำโครงการณรงค์และการนั่งประท้วง แต่ต่อมาได้นำวิธีการที่ใช้ความรุนแรงมาใช้และมีลักษณะที่ผิดกฎหมาย เช่น เกณฑ์พวกครอบครัวที่ไร้ที่ไร้ที่อยู่อาศัยร่วมนั่งประท้วงในตึกสาธารณะ เป็นต้น จึงทำให้ได้รับความสำเร็จในการเรียกร้อง

9. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนนั้นเป็นแนวคิดใหม่ที่ได้รับการพัฒนา มาจากหลายแนวคิดหลายทฤษฎี เพื่อมุ่งอธิบายและแก้ไขปรากฏการณ์ด้อยพัฒนาโดยให้ความสำคัญในเรื่องของการเข้ามาบีบบบาท มีส่วนร่วมในกระบวนการการตัดสินใจและกำหนดเงื่อนไขของการพัฒนาด้วยตนเอง ดังนั้นการศึกษาวิจัยเรื่องขบวนการเคลื่อนไหวของสังขชาเกษตรภาคอีสาน จังหวัดมหาสารคาม (สกอ.) จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ซึ่งมีผู้ทำการศึกษาไว้ในที่ต่างๆ ดังนี้

9.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

มติที่ประชุมด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations, Economic and Social Council Resolution, 1929:30 อ้างในอนุภาพ, 2528 :25) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า “การที่สมาชิกทุกคนในชุมชน สามารถมีโอกาสดำเนินการ และมีอิทธิพลในกิจกรรมและกระบวนการพัฒนาอีกทั้งยังได้รับผลการพัฒนาอย่างเสมอภาคอีกด้วยโดยมีลักษณะที่สำคัญดังนี้เข้าร่วมการดำเนินงานด้วยความพยายามในการพัฒนา ได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์ของการกระทำตามที่ควรจะเป็น มีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย นโยบาย การวางแผนรวมทั้งดำเนินกิจกรรมในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

อี อี คาร์สเปอร์สัน และ เอ็ม บริบาร์ท (E.E. Kasperson and M.Breibart, 1974 อ้างในอนุภาพ, 2528 :25) กล่าวว่า คือ การที่ประชาชนจะทำตนเป็นผู้กระทำ

ให้กิจกรรมที่สร้างสรรค์ในกระบวนการซึ่งจะก่อให้เกิดผล 2 ด้านคือประชาชนจะสามารถแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ได้ผลของกิจกรรมที่ประชาชนได้ทำไป จะต้องสะท้อนกลับสู่พวกเขาเหล่านั้น

องค์การอนามัยโลกและองค์การช่วยเหลือสังคมระหว่างประเทศ (WHO/UNISEF. 1978 : 341 อ้างในอนุภาพ. 2528 :25) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ “การที่กลุ่มของประชาชนทำให้เกิดการรวมตัวที่สามารถจะทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่จะกระทำโดยกลุ่ม

วารสารสังคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (Journal of the Society for International and Development. 1981:3-5 อ้างในอนุภาพ. 2528 :25) ได้อธิบายความหมายไว้ว่า “การที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ทางการจัดการบริหารและทางการเมือง ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อกำหนดความต้องการใน ชุมชนของตน กำหนดชีวิตการทำงานและความเป็นอยู่ของตน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Research Institute for Social Development. 1982 :146 อ้างในอนุภาพ. 2528 : 25) ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ ความพยายามของประชาชนที่จะเพิ่มความสามารถในการจัดการและควบคุมทรัพยากรและสถาบันในสังคม

ฝ่ายกิจการด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations Department of International Economic and Social Affairs. 1981 : 11 อ้างในอนุภาพ. 2528 : 25) ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การที่ประชาชนก่อให้เกิดกระบวนการ และโครงสร้างที่ประชาชนในชนบทสามารถที่จะแสดงออก ซึ่งความต้องการของตน การจัดอันดับความสำคัญ การเข้าร่วมในการพัฒนาและการได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้น โดยการเน้นที่ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในชนบท

จากคำจำกัดความการให้ความหมาย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปความหมายการมีส่วนร่วมได้ใน 5 ลักษณะคือ

1. การมีส่วนร่วมในลักษณะของตัวบุคคล ในลักษณะนี้จะให้ความสำคัญในปัจจัยบุคคลที่เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ โดยมองประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญของแนวคิด เช่น การตัดสินใจ จิตสำนึก ความเป็นเจ้าของความรู้สึกรับผิดชอบและการจงใจ

2. การมีส่วนร่วมในลักษณะของกลุ่มและขบวนการ ที่มุ่งสร้างพื้นฐานอำนาจจากการสร้างกลุ่มและโครงสร้างภายในหน่วยให้เป็นขบวนการที่มีการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ ผู้ตาม และองค์กรที่มีประสิทธิภาพ

3. การมีส่วนร่วมในลักษณะของโครงการ ในลักษณะนี้ให้ความสำคัญที่การจัดโครงการอันก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ดี โดยเน้นกลุ่มเป้าหมาย การถ่ายทอดระบบเทคนิค ความรู้และการกระจายอำนาจสู่ประชาชน ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงที่ดีระหว่างประชาชนกับรัฐ

4. การมีส่วนร่วมในลักษณะของสถาบัน ในลักษณะนี้ให้ความสำคัญในแง่ของการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสถาบัน มีการถ่ายทอดหรือขยายโครงสร้างทางอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์และชนชั้นทางสังคม ในการกำหนดรูปแบบการใช้ทรัพยากรการบริหาร สถานะและอำนาจในสังคม

5. การมีส่วนร่วมในลักษณะการมีนโยบาย ในลักษณะนี้ให้ความสำคัญในเรื่องการยอมรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เสียเปรียบในสังคม แล้วนำมาใช้กำหนดเป็นนโยบายและแผนงานระดับชาติ เพื่อเป็นการประกันความมั่นคงในเรื่องของการให้การสนับสนุนและการยอมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งในรูปของสถาบัน โครงการกฎหมาย และอุดมการณ์แนวคิดใหม่ ๆ แม้ว่าความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีความหลากหลาย แต่ละจุดตามที่สำคัญประการหนึ่งที่มีการยอมรับร่วมกัน คือการที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน

9.2 สาระสำคัญทางการมีส่วนร่วม ได้มีผู้กล่าวไว้ดังนี้

เดวิด แฮพกู๊ด (David Hapgood . 1969 : 76 อ้างใน อนุภาพ. 2528 :25) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นควรมีสาระสำคัญ 3 ประการคือ

1. การให้การศึกษแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้นำความรู้ และข้อมูลต่างๆ สู่ประชาชนด้วยกันและเป็นการลดช่องว่างของการสื่อความเข้าใจและความร่วมมือตลอดจนช่วยให้ประชาชนสามารถเลียนแบบ คัดแปลง หรือสร้างสรรค์การพัฒนาด้วยตนเองได้

2 . การจัดโครงการพัฒนา เพื่อให้เป็นแบบจำลองแบบฝึกหัดให้ประชาชนในท้องถิ่นและเป็นการช่วยยกระดับมาตรฐานการใช้ชีวิตของชาวชนบท ในรูปของภาพสะท้อนที่ใกล้ชิดตัวประชาชนจนทำให้มองเห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมได้ดีที่สุด

3. การปรับเปลี่ยนทัศนคติ และค่านิยมของประชาชนให้สอดคล้องกับการทำงานรวมกันในรูปแบบและวิธีการที่มีกฎเกณฑ์ มีระบบและมีความซับซ้อน

ฝ่ายกิจการด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations Department of International Economic and Social Affairs. 1981:12-13 อ้างใน อนุภาพ. 2528 :25) ให้ความสำคัญกับส่วนที่เป็นปัญหาที่ควรดำเนินการอย่างเร่งด่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าขึ้นอยู่กับ 3 สิ่งคือ

1. การสร้างองค์กรคนยากจนในชนบท เพื่อเป็นตัวแทนของตนในการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับระบบราชการ และกลุ่มชนชั้นนำในการเมือง

2. การฝึกอบรมความรู้ ทักษะให้ประชาชนมีศักยภาพพอจะพึ่งตนเองได้ไม่ว่าจะเป็นการเป็นผู้ในระดับท้องถิ่น การบริหาร การสหกรณ์ หรือแม้แต่การต่อรองกับระบบราชการและกลุ่มอื่นๆ

3. การให้การสนับสนุนของรัฐในด้านการบริการ การฝึกอบรม และการเงิน แต่ควรให้คงมาช่วยเหลือในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของทรัพยากรเพื่อใช้ในชุมชน

โฮ เอช (Ho,H.1983:32) ให้ความสำคัญด้านสาระในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทว่า ควรจะมีเนื้อหาในเรื่องต่อไปนี้

1. การเน้นถึงคุณค่าของการวางแผนระดับท้องถิ่น
2. การใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรที่ทำได้ในท้องถิ่น
3. การฝึกอบรมที่เน้นให้ประชาชนสามารถดำเนินการพัฒนาด้วยตนเองได้

4. การแก้ปัญหาความต้องการขั้นพื้นฐานโดยสมาชิกของชุมชน

5. การช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามแบบประเพณีดั้งเดิม

6. การใช้วัฒนธรรมและการสื่อสารความหมายที่สอดคล้องกับการพัฒนา

องค์การอนามัยโลก เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาสาธารณสุขขั้นมูลฐานในชนบท ควรมีจุดเน้น 4 ประการคือ

1. ความมุ่งหมายการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ก่อให้เกิดผู้ร่วมทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน มีความถูกต้องในทัศนะของรัฐบาลและเป็นไปได้ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

2. การระดมประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมซึ่งควรมีการยอมรับทางการเมืองมีการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ มีการกระจายอำนาจเพื่อการตัดสินใจมีผลประโยชน์ตอบแทนเป็นแรงจูงใจ

3. โครงสร้างของการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งควรก่อให้เกิดการสนับสนุนเชื่อมต่อและเกี่ยวพันกันในแต่ละระดับของโครงสร้างองค์กรต่อองค์กร นโยบายกับการปฏิบัติ เช่น ในระดับโครงสร้างระดับชาติ ระดับท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้านและผู้ปฏิบัติงานองค์การของรัฐกับองค์การของเอกชน และการนำนโยบายมาแปรเป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นไปได้

4. ผลกระทบของการมีส่วนร่วมของชุมชนในด้านต่างๆ อาทิ ในการใช้ทรัพยากรการวางแผนและระบบโครงสร้างพื้นฐานของสังคม

นอร์แมน อัปฮอร์ฟ (Norman Uphoff, 2528 : 16) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทที่ประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจ เพื่อให้เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นอิสระ และสามารถกำหนดสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในชนบท มิใช่เป็นการแบ่งส่วนอำนาจทางการเมืองเท่านั้น

2. ความสามารถในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการกระทำในขั้นที่สองของการที่ประชาชนมีอำนาจที่กำหนดสิ่งที่ตนต้องการได้ แต่การตัดสินใจนี้จะต้องมีการเรียนรู้สะสมประสบการณ์และมีเหตุผลมากกว่าการกระทำโดยความพอใจหรือเป็นไปตามเสียงข้างมากของกลุ่ม

3. การสร้างองค์กรของประชาชนที่จะเป็นตัวแทนในการติดต่อ ต่อรอง และปกป้องผลประโยชน์จากการกระทำของตน องค์กรนี้แม้ว่าควรจะเป็นองค์กร ที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพแต่ต้องเป็นองค์กรที่ไม่ซับซ้อน ในการจำกัดสิทธิชาวชนบททั่วไปจะเข้าร่วมได้

4. ผลประโยชน์ตอบแทนการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากจะเน้นที่การกระทำแล้วยังเน้นที่การรับผลประโยชน์จากการกระทำที่เท่าเทียมกันอีกด้วยจากการทบทวนสาระสำคัญด้านเนื้อหาของการมีส่วนร่วมที่กล่าวมา พอสรุปลักษณะเนื้อหาได้ 5 มิติ คือ

1) เนื้อหาทางวัฒนธรรม มุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติและค่านิยมให้สอดคล้องกับการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเน้นการสื่อความเข้าใจ

กันระหว่างรัฐบาลกับประชาชนภายนอกชุมชนกับภายในชุมชน ผู้มีอายุกับเยาวชน ชายกับหญิง ผู้ทำการพัฒนากับผู้รับการพัฒนา และเน้นการถ่ายทอดแนวคิดพื้นฐาน และนวัตกรรมของประชาชนด้วย

2) เนื้อหาทางการศึกษา มุ่งเน้นที่ความรู้ใหม่ การเปลี่ยนแปลง ค้นหาและทำความเข้าใจปัญหา ความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญ การต่อรอง การวางแผน และการประเมินผลในที่สุด

3) เนื้อหาทางด้านการเมือง สาระอยู่ที่การยอมรับและการสนับสนุนของรัฐ การกระจายอำนาจ เพื่อการตัดสินใจของประชาชนหรือองค์กรของประชาชน

4) เนื้อหาทางด้านเทคนิค มุ่งเน้นที่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ในท้องถิ่น การสร้างนวัตกรรมจากชนบทและการมีเทคโนโลยีพื้นบ้านหรือเทคโนโลยีที่เหมาะสม

5) เนื้อหาทางด้านองค์กรสาระอยู่ที่การสร้างองค์กรของประชาชน ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้เสียเปรียบในชนบทและสามารถแสดงบทบาทและความต้องการของชาวชนบทได้แต่ทั้งนี้มิติทั้ง 5 จะเป็นไปได้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อประชาชนจะได้พัฒนาหมู่บ้าน ชุมชน และชนบทด้วยตัวของเขาเอง ได้เงื่อนไขพื้นฐานของกรมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา นับเป็นส่วนที่สามารถนำมากระตุ้นหรือโน้มนำก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้มีผู้ศึกษานำเสนอไว้ดังนี้

เอช อา ชาร์ดูไวต์ และ เอส เค มิตรา (H.R.Chaturvide & S.K. Mitra. 1982: 145) ได้เสนอเงื่อนไขการมีส่วนร่วมที่จะก่อผลในการเริ่มต้นพัฒนาเชิงระบบไว้ 3 ประการคือ

1. ความช่วยเหลือจากภายนอกระบบ ซึ่งอาจเป็นการพัฒนาของรัฐหรือเอกชน นักวิชาการและนักพัฒนา ในรูปของการช่วยเหลือด้านการเงิน การเมืองและความรู้เทคนิค

2. ความพร้อมภายในระบบเช่น ผู้นำ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและกายภาพ โอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วม วัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น

3. การรักษาบำรุงระบบในรูปของสิ่งจูงใจ การบริหาร และจัดการองค์กรกิจกรรมตลอดจนการแทรกแซงจากภายนอก

โฮ เอช (Ho,H. 1983 : 36-37) ได้เสนอหลักการที่สำคัญของการเริ่มต้นการมีส่วนร่วมได้จากประชาชนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เป็นไปในลักษณะการให้มีส่วนร่วมที่เกิดจาก

คำสั่งรัฐบาลและจะต้องเป็นองค์กรที่สามารถระบุความต้องการของชุมชน ตั้งเป้าหมาย และมาตรฐานของการพัฒนาทำในสิ่งดังกล่าวได้ ถิ่นนับเป็นการลดความไม่ไว้วางใจลงและองค์กรของประชาชนนี้จะเป็แรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา แต่อย่างไรก็ตาม โสภีเชื่อว่าขั้นตอนการกระทำเหล่านี้ต้องได้รับการช่วยเหลือจากนักวิชาการและรัฐในการให้ความรู้การฝึกอบรมโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทัศนคติพึงพาและองค์กรเอกชน นอกจากนี้แล้วยังให้การสนับสนุนด้านการเงิน ความรู้ความชำนาญในการจัดการก็เป็นสิ่งที่ละเลยไม่ได้

ฝ่ายกิจการด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UN Department of International Economic and Social Affairs) ได้เสนอเงื่อนไขเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 อย่างคือ

1. รัฐจะต้องมีการยอมรับในแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อนในขั้นต้น และบรรจุหลักการนี้ไว้ในแผนหรือนโยบายในระดับต่าง ๆ ด้วย
2. ประชาชนจะต้องมีพื้นฐานองค์กรของประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทน ในการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลกลุ่มอื่นได้
3. ประชาชนต้องมีความเป็นอิสระในแนวคิดริเริ่ม การตัดสินใจในระดับท้องถิ่นเพื่อกำหนดกิจกรรมของตนเอง
4. ชุมชนจะต้องมีการไหลเวียนของข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ โดยเฉพาะหลักการและปรัชญาของการพัฒนาเทคนิควิธีการจัดสรรทรัพยากร และความรู้ทางการบริหารงาน
5. ชุมชนต้องได้รับการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์และเทคนิคที่จำเป็นด้วยโดยเฉพาะในระยะเริ่มต้น

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization.) ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการคือ

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ จากสภาพความเป็นจริงของชาวชนบทที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่งๆ ทั้งในแง่ของการร่วมแรง ร่วมทรัพยากร หรืออื่นๆ นั้นมีเหตุผล 2 ประการคือ การมองเห็นว่าตนจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งที่ทำไปกับการที่ได้รับการชักจูงให้เข้าร่วมจากเพื่อน
2. ปัจจัยโครงสร้างของช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากการเข้ามามีส่วนร่วมไม่ได้มีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมเช่น ภาวะผู้นำ กฎระเบียบ

แบบแผน และลักษณะการทำงานทำให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นช่องทางที่จะเข้ามีส่วนร่วมได้ ดังนั้นพื้นฐานด้านโครงสร้างของช่องทางจึงควรมีลักษณะดังนี้

2.1 เปิดโอกาสให้ทุกๆ คน ทุก ๆ กลุ่มในชุมชนมีโอกาสเข้า ร่วมในการพัฒนารูปแบบหนึ่ง ทั้งที่เป็นการเข้าร่วมในรูปของตัวแทนหรือเข้าร่วมโดยตรงก็ได้

2.2 มีเวลากำหนดที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถกำหนด เจ็อนใจของตนเองได้ตามสภาพความเป็นจริงของตน

2.3 กำหนดลักษณะของกิจกรรมให้แน่นอนว่าจะทำอะไร

3. ปัจจัยอำนาจในการส่งเสริมกิจกรรมของการมีส่วนร่วม กิจกรรมการมีส่วนร่วมที่ผ่านมาแม้จะเป็นการเห็นด้วยมีโอกาสเข้าร่วมของประชาชน แต่ไม่อาจ กำหนดเป้าหมายวิธีการหรือผลประโยชน์ของกิจกรรมได้ เพราะต้องขึ้นอยู่กับกำหนัดและการจัดสรรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจุดนี้เองเป็นเจ็อนใจที่ไม่อาจก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงได้

นิรันดร์ (2527:140) กล่าวไว้ว่าการมีส่วนร่วมเกิดจากแนวคิดที่สำคัญ

3 ประการคือ

1. ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน อันเกิดจากความสนใจ และความห่วงกังวลส่วนบุคคลเกิดบังเอิญพ้องต้องกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกันของสังคม

2. ความเดือนร้อนและความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ ที่เป็นอยู่ ผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มวางแผน และลงมือกระทำร่วมกัน

3. การตกลงใจร่วมกันที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่ม หรือชุมชนไปในทิศทางที่พึงปรารถนาในการตัดสินใจร่วมกันนี้ ต้องมีระดับรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มกระทำการที่สนองตอบความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ

จากแนวคิด 3 ประการพอสรุปได้ว่า เมื่อเกิดความไม่พอใจในภาพที่เป็นอยู่ ความต้องการเปลี่ยนไปสู่สภาพอื่น จึงก่อให้เกิดการร่วมมือในการพัฒนา ได้นอกจากที่ได้กล่าวมาการมีส่วนร่วมอาจเกิดจากความศรัทธาความเกรงใจหรืออำนาจบังคับก็ได้ ซึ่งถ้าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดเกิดจากความเกรงใจ หรืออำนาจบังคับมักจะประสบผลในเชิงล้มเหลวมากกว่าประสบผลสำเร็จ ดังนั้นองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมนั้นควรมีคุณลักษณะ

3 ประการ คือ

1. มีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม

2. มีขีดความสามารถที่จะมีส่วนร่วม
3. ปราศจากความกลัวและเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม

จากแนวคิดในการมีส่วนร่วมของรัฐที่ใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ เน้นให้ประชาชนช่วยตนเอง แก้ปัญหาเองและทำเอง คุณลักษณะของการมีส่วนร่วมจึงต้องประกอบด้วย

1. เป็นการกระทำของประชาชน
2. เป็นจิตสำนึกของประชาชน
3. เป็นความเสมอภาคกันของประชาชน
4. เป็นความเห็นร่วมกันของประชาชน
5. เป็นการพัฒนาศักยภาพของประชาชน

9.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีอยู่มากมายหลายรูปแบบ และวิธีการแตกต่างกันไปในแต่ละระบบการเมือง และบริบทแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามอาจแบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็น 2 รูปแบบคือ

9.3.1 การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ

โดยมีกฎหมายรองรับให้กระทำได้หรือต้องกระทำ วิธีการที่สำคัญและยอมรับปฏิบัติใช้กันทั่วไปในระบบประชาธิปไตย มีดังนี้

1) การเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น การเลือกตั้งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ชัดเจนที่สุด ในทางทฤษฎีสามารถวัดระดับ ประเมินค่าของพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้แน่นอนชัดเจนมากกว่าพฤติกรรมอื่น ๆ

2) การใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ในประเด็นหรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะของประชาชน เช่น การพูดอภิปราย เขียน พิมพ์ ในระบบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมโดยการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นด้วยวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้มีความสำคัญมาก เพราะเป็นช่องทางการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล รัฐบาลจะมีโอกาสได้รับรู้ปัญหา ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ วิจารณ์ ท้วงติง การทำงานของรัฐบาลจากประชาชน

ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) การจัดตั้งและเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความเห็นทางการเมืองตรงกัน และมีความมุ่งหมายที่จะเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามอุดมการณ์ของพรรคส่วนของประชาชนผู้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ในช่วงที่จะมีการเลือกตั้งก็สามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยรณรงค์หาเสียงช่วยพรรคนั้น ๆ

9.3.2 การมีส่วนร่วมโดยการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์

หมายถึง การที่กลุ่มคนมารวมกันเพราะมีอาชีพการงานหรือมีผลประโยชน์ หรือมีความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน และใช้พลังของกลุ่มให้มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มตน

การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์เพื่อมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเงื่อนไขที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นช่องทางให้ปัญหา ความต้องการและผลประโยชน์ที่หลากหลายของประชาชนแต่ละคนที่มีอยู่มากมายในประเทศได้มีโอกาสรวมเป็นกลุ่มก้อน (Interest Aggregation) และสามารถเรียกร้องต่อรัฐบาลได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม (Interest Articulation)

อนึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างจากพรรคการเมืองตรงที่กลุ่มผลประโยชน์มิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองเพื่อบริหารประเทศโดยตรง เพียงแต่ต้องการใช้พลังของกลุ่มให้มีอิทธิพลหรือต่อรองกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบายให้ตรงกับผลประโยชน์ ความต้องการของกลุ่มและเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ อย่างไรก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์อาจพัฒนาเป็นพรรคการเมืองเพื่อมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่เข้มข้น คือมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศก็ได้

9.3.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ในระบอบการเมืองแบบเผด็จการ ไม่ยอมรับและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม โดยจะมีกฎหมายห้ามไว้อย่างชัดเจน แม้ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยบางประเทศจะมีได้ห้ามแต่ไม่ได้ระบุ หรือมิได้มีกฎหมายรองรับว่าให้กระทำได้

9.3.4 การเดินขบวนหรือชุมนุมประท้วง

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2525 “เดินขบวน” หมายถึง ยกกันไปเป็นหมู่เป็นพวกเพื่อเรียกร้อง ประท้วง หมายถึง การกระทำหรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการคัดค้าน เพราะไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจอย่างยิ่ง รวมความแล้วการเดินขบวนหรือชุมนุมประท้วงจึงเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่ง โดยประชาชนรวมตัวกันเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเป็นการรวมตัวเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย หรือกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งตามความต้องการของประชาชนผู้ชุมนุม เช่น ในประเทศไทยเคยมีการเดินขบวนประท้วงของกลุ่มผู้ปลูกกระเทียมในภาคเหนือเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาราคากระเทียมตกต่ำ การเดินขบวนประท้วงของชาวบ้านเพื่อต่อต้านโครงการสร้างโรงไฟฟ้าขยะที่อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ การชุมนุมประท้วงของประชาชนเพื่อต่อต้านมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้สร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นที่จังหวัดแพร่ เป็นต้น

การชุมนุมเดินขบวนประท้วงนี้ไม่จำเป็นต้องทำไปเพื่อต่อต้านคัดค้านนโยบายการกระทำของรัฐเท่านั้น อาจเป็นการสนับสนุนนโยบายหรือโครงการของรัฐบาลก็ได้ เช่น การชุมนุมเดินขบวนสนับสนุนให้มีการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นของชาวบ้านอีกกลุ่มหนึ่ง อย่างไรก็ตามตัวแปรที่สำคัญของความสำเร็จหรือล้มเหลวก็คือ จำนวนประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุม และความเหนียวแน่นของการรวมตัว เช่น จำนวนประชาชนชาวไทยหลายแสนคนที่ออกมาประท้วงต่อต้านความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลทหารก่อนจะนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในโครงสร้างอำนาจการเมืองไทย หรือการชุมนุมประท้วงของประชาชนจำนวนหลายแสนคนอีกครั้งหนึ่งเมื่อเดือนพฤษภาคม 2535 ก็ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกเช่นกัน หรืออาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจในโครงการสำคัญ ๆ ของรัฐบาลได้ ดังเช่น การชุมนุมประท้วงของประชาชนจำนวนมาก เพื่อคัดค้านโครงการสร้างเขื่อนน้ำโจน ที่จังหวัดกาญจนบุรี ก็ได้มีผลให้รัฐบาลตัดสินใจระงับโครงการ โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น ซึ่งมีทั้งกลุ่มผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านออกมาเดินขบวน ก็ทำให้รัฐบาลต้องชะลอโครงการออกไป เป็นต้น การก่อความวุ่นวายทางการเมือง เช่น การนัดหยุดงาน การงดให้ความร่วมมือกับรัฐบาล เป็นวิธีแสดงออกของประชาชนโดยการไม่เชื่อฟังอำนาจรัฐ หรือปฏิบัติการที่ละเมิดกฎหมาย โดยอ้างความบกพร่องของรัฐบาลเป็นสาเหตุ วิธีนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบเป็นความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนี้ ในขั้นเริ่มต้นอาจยังไม่ผิดกฎหมาย และระบบการเมือง

ยินยอมให้กระทำได้ เช่น การนัดหยุดงาน แต่หากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขเหตุการณ์ได้ เหตุการณ์อาจยืดเยื้อลุกลามเป็นความวุ่นวายทางการเมือง เกิดความไม่สงบในบ้านเมืองได้ อาจมีการใช้ความรุนแรงทำร้ายร่างกายและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการกระทำผิดกฎหมาย (อมร รักษาสัตย์. 2544 : 412)

9.3.5 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตชนบท

พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตชนบทในสังคมไทย อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ระดับคือ

1) การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับชาติ ซึ่งกระทำโดยผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การช่วยพรรคการเมืองรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา การแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของรัฐบาล โดยการ พุด เขียน พิมพ์โฆษณา การชุมนุม เดินขบวนประท้วงคัดค้าน เรียกร้องหรือสนับสนุนก่อนนโยบายของรัฐบาล

2) การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งกระทำผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารระดับท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การช่วยรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การชุมนุมประท้วงคัดค้านเรียกร้องหรือสนับสนุนต่อ นโยบายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับชาติ ในรูปแบบที่เป็นทางการคือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนในเขตชนบทออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าประชาชนในเขตเมืองเห็นได้จากสถิติผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละครั้ง ในบางจังหวัดเมื่ออยู่ห่างไกล ปรากฏว่ามีผู้ออกมาใช้สิทธิสูงถึง 70-80% บางแห่งครบ 100% ในเวลาที่ยังไม่ถึงครึ่งวันของวันเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามเหตุการณ์เช่นนี้คงไม่อาจจะละเลยการนำเอาตัวแปรแทรกซ้อนที่สำคัญคือ ปัญหาข้อสิทธิขาดเสียงมาร่วมพิจารณาด้วย

ในขณะที่กิจกรรมการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ประชาชนในชนบทจะสนใจค่อนข้างน้อย เช่น ติดตามข่าวสารความเป็นไปทางการเมือง การติดตามตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การพูดคุยวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง พฤติกรรมเหล่านี้จะน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะพฤติกรรมเดียวกันของประชาชนในเขตเมือง กล่าวคือดูเหมือนเป็น

การแบ่งภารกิจกันโดยปริยายคือ คนชนบทออกไปเลือกตั้งในอัตราสูง แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จแล้ว ภารกิจในการตรวจสอบรัฐบาลจะเป็นบทบาทของคนในเขตเมือง ในอีกแง่หนึ่งเป็นไปได้หรือไม่ที่คนในชนบทจะใจปล่อยให้ภาระหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเป็นของผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไป หรืออาจเป็นเพราะการอยู่ห่างไกลจากข่าวสารและ ศูนย์กลางอำนาจรัฐ การตรวจสอบติดตามจึงกระทำได้น้อยกว่าประชาชนในเขตเมือง ประกอบกับความจำเป็นในการหาเลี้ยงชีพจึงไม่มีเวลาที่จะสนใจติดตามหรือมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ หรือเพราะสถานภาพทางสังคมที่ด้อยกว่า เช่น การขาดการศึกษา จึงทำให้คนชนบทขาดความรู้ ความเข้าใจในความสำคัญและกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แท้จริงว่าจะมีผลกระทบ เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของตนอย่างไร การมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะที่แตกต่างกัน ของคนในชนบทกับคนในเขตเมืองเช่นนี้รับรู้กันได้ทั่วไปจนเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า “คนชนบทตั้งรัฐบาล คนกรุงล้มรัฐบาล” คือคนชนบทมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดสรรทางการเมืองด้วยวิธีการที่เป็นทางการ คือการเลือกตั้งในระดับสูง ประกอบกับสัดส่วนประชาชนในเขตชนบทมีมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับคนในเขตเมือง ซึ่งหมายถึงจำนวนเสียงที่มากกว่า ในขณะที่คนเมืองจะมีบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาลหลังการเลือกตั้งแล้วมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันจะเห็นว่าเมื่อคนชนบทประสบปัญหาารุนแรงที่กระทบกับผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับ ความจำเป็นในการดำรงชีวิตของเขา เช่น ปัญหาหนี้สิน ปัญหาการไร้ที่ทำกินหรือพืชผลราคา ตกต่ำ ก็จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม และมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการชุมนุมประท้วง เดินขบวน เข้ามาเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยตรงมากขึ้น คนชนบทเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเองว่าการที่จะ รอคอยความช่วยเหลือของรัฐบาลโดยขาดการกระตุ้นเรียกร้อง ปัญหาของพวกเขาอยากที่จะ ได้รับการแก้ไขติดตามในเวลาอันรวดเร็ว

ในส่วนของการมีส่วนร่วมในการเมืองระดับท้องถิ่นนั้นชนบทไทยเป็นลักษณะสังคมแบบประเพณี (Traditional Society) ที่ชาวบ้านจำเป็นต้องพึ่งพาผู้อุปถัมภ์ ซึ่งมักจะเป็นผู้ปกครอง เช่น หัวหน้าหมู่บ้าน แม้วันเวลาผ่านไปสังคมชนบทได้รับการพัฒนาทางวัตถุมากขึ้น ความเจริญในด้านต่าง ๆ หลั่งไหลสู่ชนบท แต่อิทธิพลของระบบคุณค่า ความเชื่อเดิม ๆ ก็ยังคงมีอยู่สูงในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบอุปถัมภ์ และมีผลต่อการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่นด้วย สถานภาพของผู้นำชุมชนในระบบอุปถัมภ์ตามลักษณะสังคม ประเพณีในชนบทกับการเข้ามามีตำแหน่งในองค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงปะปนกันอยู่ ทำให้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นได้รับอิทธิพลจากระบบอุปถัมภ์ด้วย

องค์การปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงแรก ๆ ที่ยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง กล่าวคือ กฎหมายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับ ทั้งสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เปิดโอกาสให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้นำในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาล หัวหน้าสาธารณสุข หัวหน้าสถานีตำรวจเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ฯลฯ และมีตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเพียงจำนวนหนึ่งรูปแบบเช่นนี้ทำให้ชาวบ้านในชนบท มีความรู้สึกต่อองค์การปกครองท้องถิ่นไม่แตกต่างจากหน่วยงานหนึ่งของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านองค์การปกครองระดับท้องถิ่นจึงน้อย ระบบอุปถัมภ์นอกจากกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบทแล้ว ยังกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง พรรคการเมือง และหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับประชาชนในชนบทด้วยความสัมพันธ์กับหน่วยการเมืองในฐานะผู้ถูกปกครอง อันเป็นลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้ายังเป็นความสัมพันธ์ปกติของสังคมชนบท ที่ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ แม้แต่กับการเมืองระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ตัวที่สุดก็ตาม

กระแสแรงค์ให้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นการรณรงค์ของกลุ่มชนชั้นกลาง เช่น นักวิชาการ สื่อมวลชนในสังคมเมืองเป็นส่วนใหญ่ มิใช่มาจากประชาชนในชนบททำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็มีความชัดเจนในการกระจายอำนาจ และให้โอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผ่านหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282-290) แต่ปัญหาสำคัญคือ วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในชนบทเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเปลี่ยนแปลงจากเดิมน้อยมาก

9.4 การมีส่วนร่วมคิดกับองค์กรต่าง ๆ รัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ยังมีความหมายของการมีส่วนร่วมคิดอยู่ด้วย กล่าวคือประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูล เหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนการอนุญาตให้มีการดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวกับตนเองหรือชุมชน และมี

สิทธิแสดงความคิดเห็นของตนตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมคิดโดยกระบวนการประชาพิจารณ์ รัฐธรรมนูญต้องการให้รัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่กว้างขวางรอบคอบ ขึ้นในโครงการสาธารณะแต่ไม่ได้ผูกมัดการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะต้องเป็นไปตามความคิดเห็นของประชาชน สังคมไทยมีการตื่นตัวอย่างกว้างขวางในการมีโอกาสของการมีส่วนร่วม ตามมาตรา 59 นี้ เช่น ปัญหาความขัดแย้ง การแย่งชิง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมทำให้หลายๆ กรณีรัฐต้องอยู่ตรงกลางระหว่างความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ความเห็นขัดแย้งกันในลักษณะต่อต้านกับสนับสนุน โครงการสาธารณะ เช่น การสร้างเขื่อน ความซับซ้อนของปัญหาและข้อมูล ตลอดจนความสำคัญของประชาชนผู้เกี่ยวข้องในแง่ของความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงในระบบประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลอยู่ในภาวะที่ไม่กล้าตัดสินใจในโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นโดยทันที แต่ต้องใช้วิธี “ซื้อเวลา” โดยการแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมและกระบวนการประชาพิจารณ์ก็เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมจากประชาชน และเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมคิดกับหน่วยงานของรัฐ ในหลายกรณีรัฐเป็นคู่กรณีกับความขัดแย้งกับกลุ่มผลประโยชน์เองด้วย เช่น รัฐมีนโยบายในการสร้างโรงไฟฟ้า แต่ประชาชนเห็นว่าไม่ควรสร้าง ก็สามารถใช้สิทธิของการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการประชาพิจารณ์ได้ โดยสามารถเรียกร้องให้รัฐจัดให้มีกระบวนการประชาพิจารณ์ขึ้นได้ ในการออกกฎหมายสำคัญ ๆ ของรัฐ ที่จะมีผลกระทบกับประชาชนตามนัยของ มาตรา 59 รัฐก็ต้องให้โอกาสประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ร่วมคิดด้วย โดยกระบวนการประชาพิจารณ์เช่นกัน รัฐจัดให้มีกระบวนการประชาพิจารณ์โครงการต่าง ๆ ขึ้นหลายครั้ง เช่น กรณีสร้างโรงไฟฟ้าที่หิโนกรุด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กรณีสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่ ส่วนการออกกฎหมายก็มีหลายฉบับที่มีกระบวนการประชาพิจารณ์ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติป่าชุมชน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นต้น ข้อพิจารณาที่สำคัญคือ รูปแบบการประชุมในปัจจุบันที่นิยมใช้ชื่อว่าเป็นการทำประชาพิจารณ์นั้น ปรากฏว่ามีใช้เป็นการทำประชาพิจารณ์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นธรรมแท้จริง หลายกรณีเป็นเพียงการจัดฉากขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมในระดับสาธารณะต่อการตัดสินใจของรัฐในนโยบายหรือโครงการ หรือการออกกฎหมายนั้น ๆ เพราะผู้เข้าร่วมที่คัดค้านไม่เห็นด้วยนั้นขาดโอกาสของการได้รับความสนับสนุนหรือความจริงใจที่จะรับฟังความ

คิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จึงสมควรที่จะกำหนดกระบวนการให้มีความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม เพื่อให้เป็นช่องทางสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการคิดร่วมกับรัฐอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ประชาชนยังมีสิทธิในการร่วมคิดด้วยวิธีการออกเสียงลงประชามติในกิจการที่เป็นประโยชน์ได้เสียสำคัญของประเทศชาติหรือของประชาชน โดยส่วนรวม การลงประชามติเป็นการปรึกษาขอความเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นว่าจะเห็นชอบหรือไม่ในกิจการสำคัญเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามมาตรา 214 การออกเสียงลงประชามตินี้มีนัยของการมีส่วนร่วมคาบเกี่ยวใน 2 ระดับคือ ทั้งระดับของการมีส่วนร่วมคิดและร่วมตัดสินใจ แต่ก็มีผลเพียงแค่การให้คำปรึกษากับคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214 วรรค 7)

9.5 การมีส่วนร่วมตัดสินใจกับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 46 ให้ประชาชนที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

จากมาตรานี้จะเห็นถึงการต้องยอมรับของรัฐ 3 ส่วน คือ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์ . 2527 : 315)

9.5.1 ยอมรับความมีอยู่ของชุมชนตามจารีตประเพณีดั้งเดิมของสังคมไทย

9.5.2 ยอมรับการมีส่วนร่วมการกระทำของชุมชนดั้งเดิมในการอนุรักษ์จารีตประเพณีภูมิปัญญา ศิลปะวัฒนธรรมของท้องถิ่นและของชาติ

9.5.3 ยอมรับการมีส่วนร่วมของชุมชนดั้งเดิมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งหมายถึงความสามารถของชุมชนที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์อย่างสมดุลได้นั่นเอง แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 46 นี้มีนัยสำคัญที่ควรพิจารณาอีกซึ่งอีก 3 ประการคือ

ประการแรก ปัญหาการลดน้อยถอยลงของทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากกระบวนการใช้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างรุนแรงในประเทศไทย โดยที่กระบวนการฟื้นฟู อนุรักษ์ ทดแทน สร้างขึ้นใหม่ตาม

ธรรมชาติไม่สามารถตามกระบวนการดังกล่าวได้ทัน รัฐธรรมนูญจึงอนุญาตให้ชุมชนเข้ามาช่วยจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุลซึ่งหมายถึงว่าจะใช้ประโยชน์แบบทำลายไม่ได้

ประการที่สอง ถ้าพิงบพาทของภาครัฐไม่เพียงพอที่จะจัดการกับความรุนแรงของปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดให้รัฐยอมรับความมีอยู่และคาดหวังในบทบาทการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกระทำการโดยชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

ประการที่สาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ ให้ความเห็นว่า เรื่องนี้เป็นความคิดสมัยใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพราะตามปกติหากเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตก จะมีเพียงบทบาทของรัฐและเอกชนแต่ละคน บุคคลแต่ละคน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมได้

9.6 การมีส่วนร่วมกระทำร่วมกับองค์กรของรัฐ ดังที่บัญญัติในมาตรา 170 ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 คือกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชาวไทย และหมวด 5 กฎหมายเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการคุ้มครองและให้โอกาสตามความหมายของการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงของประชาชนอย่างหนักแน่นยิ่งขึ้น เพราะในการใช้อำนาจอธิปไตย 3 ทางคือ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ นั้น การใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมายเป็นส่วนสำคัญมาก มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ การที่กฎหมายบางฉบับมีผลคุ้มครองประโยชน์ของคนบางกลุ่มในสังคม แต่ในขณะเดียวกันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของคนอีกบางกลุ่มในสังคมได้เช่นเดียวกัน ในอีกด้านหนึ่งการเกิดขึ้นหรือมีอยู่ของกฎหมาย บางเรื่องอาจสำคัญและจำเป็นมากต่อการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ประชาชนจึงควรมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายด้วยตัวเองได้ด้วย หากกระบวนการนิติบัญญัติที่มีอยู่ตามปกติโดยผู้แทนไม่สามารถตรากฎหมายที่ตรงกับปัญหาความต้องการหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน

ในอดีตที่ผ่านมา มีกฎหมายมากมายที่นอกจากจะไม่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนแล้วยังมีผลไปรุกรอน คุกคามสิทธิโอกาสหลาย ๆ ส่วนของประชาชนด้วย เช่น ประกาศคณะปฏิวัติต่าง ๆ หรือกฎหมายบางเรื่องที่ทำให้ประโยชน์กับคนบางกลุ่ม ในขณะที่คนอีกบางกลุ่มอาจต้องเสียประโยชน์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงกำหนด

ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมโดยตรง โดยการมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ด้วย แม้จะยังมีใช้ประชาธิปไตยทางตรงอย่างแท้จริงเช่นในสมัยกรีกที่ประชาชนมีสิทธิร่างกฎหมายและพิจารณาอนุมัติกฎหมายได้ด้วยตนเองเพราะยังต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา คือ ยังเป็นการมีส่วนร่วมที่ต้องผ่านองค์กรอื่น ๆ เช่น รัฐสภา แต่ก็ถือว่าเป็นพัฒนาการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยในระดับสูงมากของการเมืองไทย เป็นการปฏิรูปการเมืองที่เจตนาให้เกิดการเมืองภาคประชาชนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 287 ยังให้โอกาสการมีส่วนร่วมกระทำการทางนิติบัญญัติแก่ประชาชนที่จะเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น ให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้ในการคุ้มครอง ดูแลการดำรงชีวิตของเขาได้

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมกระทำการทางด้านนิติบัญญัติไว้ทั้งในกระบวนการตรากฎหมายระดับชาติและระดับท้องถิ่น

10. แนวคิดในการพัฒนา

แนวคิดในการพัฒนา และแนวคิดทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาส่วนใหญ่แล้ว เป็นสิ่งที่ถูกนำเข้ามาจากประเทศตะวันตก เรียกได้ว่าเป็นผลผลิตของประเทศศูนย์กลางหรือประเทศอุตสาหกรรมทุนนิยม แนวคิดทฤษฎีตะวันตกดังกล่าวจึงเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ทรงอิทธิพลและเป็นรากฐานของแนวทางหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของไทยนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเรื่องยศ จันทรสามารถ (2536 : 1-3) ได้อธิบายแนวคิดในการพัฒนาไว้ดังนี้

แนวคิดทฤษฎีในการพัฒนานั้นเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการพัฒนาและความคืบหน้าซึ่งได้ก่อกำเนิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในระยะพร้อมๆ กับนโยบายการให้ความช่วยเหลือโลกที่สาม เพื่อฟูในทศวรรษ 1950 และทศวรรษ 1960 การผลิตแนวคิดดังกล่าวต่างก็เพื่อตอบสนองนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ปัญญาชน นักคิด นักทฤษฎี ส่วนใหญ่ผลิตผลงานวิชาการด้านแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาสำหรับโลกที่สาม มักจะสังกัดไม่โดยตรงก็โดยอ้อมกับองค์กรต่างๆ เช่น เอไอดี ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ธนาคารโลก เป็นต้น และมักจะได้ทุนสนับสนุนการวิจัยจากมูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ และอื่นๆ องค์กรต่างๆ ดังกล่าว นอกจากมักอ้างว่าตนเป็นองค์กรเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศและนักบุญมุ่งช่วยชาวโลกที่สามแล้วก็ยังมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่กระจายความคิดการพัฒนาแบบตะวันตกในหมู่ปัญญาชนโลกที่สามอย่าง

มีประสิทธิภาพอีกด้วย การเผยแพร่กระจายความคิดการพัฒนาแบบตะวันตก ถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของกระบวนการสร้างจิตสำนึกตะวันตก เพื่อนำอุดมการณ์การพัฒนาแนวนี้ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงในโลกที่สาม ผ่านปัญญาชนโลกที่สามที่มีระบบคิด วิธีการมองปัญหาและมีความเชื่อมั่นต่อแนวทางการพัฒนาแบบตะวันตกอย่างแน่นแฟ้น เรียกได้ว่าปัญญาชนโลกที่สามเหล่านี้มี “จิตสำนึกตะวันตก” ไปแล้วอย่างเต็มที่ กระบวนการสร้างจิตสำนึกตะวันตกไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่เป็นการเตรียมการมีขั้นตอนและวัตถุประสงค์ที่แน่นอนโดยสหรัฐ เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่ข้าราชการในโลกที่สามไปศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกาเป็นต้นนั้น พิจารณาได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของการต่อสู้ ทางอุดมการณ์ระหว่างประเทศสองค่าย คือ ค่ายคอมมิวนิสต์กับโลกเสรี” เป็นความพยายามที่จะแสวงหาและขยายเพื่อให้ประเทศโลกที่สามเข้าร่วมสังกัดในค่ายของตน

ฉะนั้น ในการวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยคงไม่อาจให้ภาพการอธิบายในมิติที่ลึกกลงไปได้โดยปราศจากการพิจารณาเชื่อมโยงถึงระบบความคิดทฤษฎีอันเป็นที่มาของยุทธศาสตร์การพัฒนา เพราะนั่นคือพลังขับเคลื่อนแผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรทางการพัฒนา ซึ่งโยงใยกับผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในระยะที่ผ่านมา ยกเว้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 แนวคิดในการพัฒนาของไทยส่วนใหญ่แล้วตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดทฤษฎีตะวันตก ทั้งนี้อาจแบ่งแนวคิดออกเป็น 2 กลุ่มคือ แนวคิดกระแสหลักดั้งเดิม ช่วงแผน 1-4 (2504-2524) และแนวคิดกระแสหลักแบบปฏิรูปช่วงแผน 5-7 (2525-2539)

10.1. แนวคิดกระแสหลักดั้งเดิม (ระยะแผน 1-4 พ.ศ.2504-2524)

แนวคิดกระแสหลักดั้งเดิมที่เป็นแม่บท หรือคัมภีร์ของการพัฒนาโลกที่สามคือ ทฤษฎีการสร้างความทันสมัย (Modernization Theory) และทฤษฎีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามแนวนีโอคลาสสิก (Neo-classical Growth Theory) ในห้วงทศวรรษที่ 1950 และทศวรรษที่ 1960 นิยามของการพัฒนา ที่ได้รับการยอมรับและถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในโลกที่สามรวมทั้งประเทศไทยด้วย ก็คือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจการผลิตในภาคอุตสาหกรรมได้รับการส่งเสริมเต็มที่ และได้รับการเน้นย้ำ ยึดระดับรายได้ของบุคคลเป็นเกณฑ์การวัดระดับการพัฒนา กลยุทธ์การเติบโตที่ไม่สมดุลย์ (Unbalance Growth Strategy) เป็นที่นิยมในห้วงดังกล่าว ภาคเกษตรกรรมและชนบทจึงถูกพิจารณาให้เป็นส่วนสนับสนุนการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและเมือง

การพัฒนาตามแนวนี้เชื่อว่า ผลประโยชน์จากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม จะกระจายลงในภาคเกษตรชนบทในภายหลัง (Trickle-Down Effect) นอกจากนี้ยังเชื่อว่าการพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ก็โดยที่ พฤติกรรม ทักษะคติ ความเชื่อและค่านิยมดั้งเดิมต้องถูกแทนที่โดย สิ่งที่ทันสมัย ฉะนั้นการพัฒนาจึงหมายถึง การทำให้สังคมล้าหลังกลายเป็นสังคมทันสมัยแบบ ตะวันตก (Westernization) การพัฒนาของประเทศโลกที่สามก็คือ การลอกเลียนแบบประเทศที่ พัฒนาแล้ว อย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นประเทศที่ทันสมัยที่สุด จึงถือว่าเป็นตัว อย่างแห่งความสำเร็จในการพัฒนา ในระยะเดียวกันกับนักเศรษฐศาสตร์พัฒนาการหลายคน ก็ พยายามเสนอแบบจำลองทวิภาค หรือทวิลักษณ์ (Dualistic Model) โดยเสนอให้ทำการโยกย้าย แรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรชนบทไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมเมือง เพื่อลดการว่างงาน แอบแฝงในชนบท ซึ่งจะเกิดผลทำให้ชาวชนบทมีรายได้เพิ่มขึ้น ชีวิตมีความเป็นอยู่จะดีขึ้น

สาระสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบตะวันตก คือ

1. เน้นย้ำความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูง
2. เน้นบทบาทของรัฐในการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจเสรี
3. เน้นการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เปิดประเทศเต็มที่ทั้งด้าน การค้า การลงทุนการซื้อเทคโนโลยีและการส่งเสริมการรับเอาความคิดความรู้และวัฒนธรรม ของประเทศต่างๆ ที่ร่ำรวยและพัฒนาแล้ว
4. เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม
5. เน้นบทบาทของรัฐในการรับภาระในด้านการเงินเพื่อการลงทุนจัด ให้มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนที่มีสำหรับภาคธุรกิจ เอกชน
6. เน้นให้หาทรัพยากรทางการเงินจากต่างประเทศมาใช้ในโครงการ พัฒนา เช่น โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยการกู้เงินจากต่างประเทศและ การขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

10.2. แนวคิดกระแสหลักแบบปฏิรูป (ระยะแผน 5-7 พ.ศ.2525-2539)

การพัฒนาตามแนวความคิดกระแสหลักดั้งเดิมไม่ประสบความสำเร็จ ลักษณะ ที่ปรากฏในประเทศโลกที่สาม คือ ความยากจนในชนบท ช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมระหว่าง เมืองกับชนบทกว้างยิ่งขึ้น การเอารัดเอาเปรียบและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัญหาเหล่านี้เพิ่มความ ดึงเครียดทางสังคม จึงทำให้ผู้ยากไร้เสียเปรียบจับอาวุธขึ้นต่อสู้ นักทฤษฎีการพัฒนาแนว กระแสหลักแบบดั้งเดิมพบกับข้อจำกัด และความยากลำบากในการอธิบายสภาวะและสาเหตุ

ความยากจน และความคืบหน้าของโลกที่สาม จึงปรับรูปแบบทฤษฎีการพัฒนาในชื่อใหม่ แต่ในสาระสำคัญด้านหลักแนวคิดเดิม เช่น ทฤษฎีการเติบโตทางเศรษฐกิจกับความเสมอภาค (Growth and Equality) ทฤษฎีการเติบโตคู่กับการกระจายรายได้ (Redistribution with Growth) แนวคิดการสร้างประเทศโลกที่สามให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries) (NICS) แนวคิดการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated Rural Development) แนวคิดปัจจัยความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs)

10.3 รัฐบาลและนโยบายสาธารณะ จากการที่ประเทศไทยเราได้ยึดทฤษฎีการพัฒนาประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว นโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะดังต่อไปนี้

10.3.1 รัฐบาลภายใต้การผลักดันของนายทุน ข้าราชการ นักวิชาการเชื้อและประชาสัมพันธันว่า การพัฒนาทุนนิยมโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรม จะทำให้เกิดการพัฒนาประเทศ เศรษฐกิจดีขึ้น โดยอ้างถึงตัวเลขต่างๆ เกี่ยวกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผลผลิตทางอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นการส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้น รายได้เฉลี่ยของประชาชนดีขึ้น เพื่อสร้างความชอบธรรมในการเสนอนโยบายโครงการรูปธรรม ตลอดจนกฎหมายต่างๆ ที่มุ่งตอบสนองการพัฒนาอุตสาหกรรมของระบบทุนนิยมเป็นหลักให้ความสนใจในการพัฒนาเกษตรกรรม การศึกษา สาธารณสุข และผลเสียที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมน้อยมาก

10.3.2 รัฐบาลใช้นโยบายจูงใจการลงทุนภาคอุตสาหกรรม โดยการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้สิทธิพิเศษต่างๆ ในการกู้เงินผ่อนชำระดอกเบี้ย การลดหย่อนความเสียหาย โดยอัตราดอกเบี้ยที่พิเศษที่ต่ำกว่าการกู้ปกติ การปลอดภาษีต่างๆ มากมายแก่นายทุนในขณะที่ควบคุมไม่ให้ราคาอาหารที่เป็นสินค้าภาคเกษตรสูงโดยวิธีการต่างๆ เช่น การส่งเสริมการปลูกพืชขนล้นตลาดหาที่ขายไม่ได้ และไม่มีมาตรการประกันราคาพืชผล

10.3.3 เกิดโครงการรองรับและการสร้างความสะดวกให้กับ การขยายตัวของทุนจากต่างชาติและในประเทศมากมาย เช่น การสร้างสาธารณูปโภคจำพวกถนน ไฟฟ้า การโฆษณาประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวแก่ชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการจูงใจเพื่อการเข้ามาลงทุนหรือการสั่งซื้อสินค้าจากประเทศไทย รวมทั้งการเวนคืนที่ดินในเขตก่อสร้างหรือเขตกำหนดเพื่อแหล่งท่องเที่ยว

10.3.4 ระบบสื่อสารมวลชนมุ่งตอบสนองการโฆษณาสินค้าเป็นหลัก เพื่อตอกย้ำค่านิยมในลัทธิบริโภคนิยมแก่ประชาชนทั่วไป และอยู่ภายใต้ระบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐที่ตอบสนองระบบทุนเต็มที่

10.3.5 ระบบการศึกษาตอบสนองต่อการสร้างผู้ใช้แรงงานเพื่อภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริหารเป็นเป้าหมายหลัก และเป็นการศึกษาที่ละทิ้งฐานทางเกษตรกรรม มุ่งให้ผู้จบการศึกษาจำนวนมากและกลายเป็นแรงงานราคาถูกที่คัดเลือกได้ง่ายในเวลาต่อมา

10.3.6 เกิดแผนสร้างเมืองหลักเพื่อรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ให้กระจายไปทั่วประเทศ เพื่อให้การรวมศูนย์ทุนหรือการทุจริตของทุนนิยม เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การกระจายเมืองหลักนี้เป็นคนละเรื่องกับการกระจายรายได้ เพราะระบบทุนแม้ยังคงควบคุมทุกอย่างอยู่

10.3.7 นโยบายการเมืองและความมั่นคง มุ่งรักษาเสถียรภาพของการปกครองและเศรษฐกิจทุน โดยการควบคุมการเคลื่อนไหวต่อรอง และการเรียกร้องความเป็นธรรมของประชาชนมากที่สุดผ่านกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทั้งหลาย โดยอ้างในการรักษาบรรยากาศของการลงทุนและความมั่นคงของชาติ การรวมตัวกันของประชาชน เพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของตนในอันที่จะต่อรอง หรือกดดันต่อรัฐหรือนายทุนมักจะถูกสลาย หรือยับยั้ง กระทั่งถูกหาเรื่องเอาผิดจากเจ้าหน้าที่รัฐเสมอ

10.4 ผลกระทบของการพัฒนาต่อชนบท

แนวทางในการพัฒนาที่ผ่านมาดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยกลุ่มข้าราชการประจำ หรือพรรคการเมือง ต่างก็ได้รับอิทธิพลครอบงำจากสังคมที่เจริญกว่า โดยเฉพาะจากตะวันตกมาโดยตลอด แต่ทว่าลอกเลียนได้ไม่เหมือนและซ้ำกว่าแนวทางการพัฒนาประเทศดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาการเสียดุลย์ของสรรพสิ่งในสังคมอย่างทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นทุกวัน คือ

10.4.1 เกิดช่องว่างทางรายได้ ระหว่างคนรวยกับคนจนหนักหน่วงขึ้น กล่าวคือคนรวยยิ่งรวยขึ้นคนจนยิ่งจนลง รายได้เฉลี่ยเป็นเพียงตัวเลข แต่แท้จริงแล้วคนประมาณ 5% ของประเทศเท่านั้นที่ร่ำรวย ส่วนอีก 26% นั้นอยู่ในภาวะที่ยากจน ช่องว่างเช่นนี้ แสดงออก ชัดเจนระหว่างเมืองกับชนบท (เรื่องยศ จันทรสามารถ. 2536 : 2)

10.4.2 การกดราคาอาหารให้ต่ำ เหมาะแก่การลงทุนอุตสาหกรรมของต่างชาติ ทำให้ชนบทล้มละลายแรงงานหลั่งไหลเข้าเมืองกลายเป็นแรงงานราคาถูกที่ไม่มีข้อแม้ในการต่อรองกับนายจ้าง เพราะไม่มีทางเลือกอื่นใดโดยสิ้นเชิง และต้องแข่งขันกันเองด้วยความตึงเครียดทำให้อุปสรรคอื่นๆ ตามมา เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด โรคจิต การฆ่าตัวตาย เป็นต้น

10.4.3 ไม่มีมาตรการในการประกันราคาผลผลิตทางการเกษตร และไม่มีมาตรการในการกำหนดราคาและคุณภาพสินค้าจำเป็นที่เป็นปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง เครื่องมือ เทคโนโลยีในการเกษตรต่างๆ ฯลฯ ทำให้เกษตรกรอยู่ในภาวะซื้อแพงขายถูก เป็นหนี้สินต่อธุรกิจทั้งในวงจรระบบธนาคารพาณิชย์และนอกระบบกันมากขึ้นทุกวัน จากการสำรวจของหน่วยงานพัฒนาเอกชนโดยเฉลี่ยต่อหมู่บ้าน 70-100 ครัวเรือน จะเป็นหนี้สินประมาณ 2 ล้านบาท วงจรหนี้สินทำให้ชาวบ้านกลายเป็น “ทาสดีระบบการเงิน” ที่ต้องแบกดอกเบี้ย นักเข้าก็ต้องขายที่ดินและล้มละลาย กลายเป็นแรงงานอพยพในที่สุด

10.4.4 ผู้ด้อยโอกาสยิ่งมีโอกาสถูกกดขี่ขูดรีดสูงยิ่งขึ้น เช่น เด็ก สตรี และคนชรา บุคคลเหล่านี้ในภาคอุตสาหกรรมมักถูกบังคับให้ทำงานหนัก แต่ได้ค่าแรงต่ำมาก และไม่มีสวัสดิการ

10.4.5 เกิดชุมชนแออัด (สลัม) เพราะประชาชนที่อพยพเข้ามาจากชนบทและผู้ไร้แรงงานไม่มีที่อยู่อาศัยที่ดีพอ เฉพาะในกรุงเทพฯ มีประมาณ 1,000 แห่ง มีผู้อาศัยอยู่ในสภาพดังกล่าวประมาณ 1.2 ล้านคน หรือประมาณ 20% ของประชากรในกรุงเทพฯ

10.4.6 ไม่มีมาตรการในการปกป้องที่ดิน และการจัดสรรทรัพยากรสำหรับผู้ผลิตรายย่อยในภาคเกษตรกรรม ที่ดินเกินกว่า 5% ไม่มีเอกสารสิทธิ์ การรุกซื้อเปลี่ยนมือที่ดินคืบคลานอย่างรวดเร็วสู่ชนบท ภายใต้การตีกระแสโฆษณาทำให้เมืองไทยเป็นนิคมการให้สัมปทานปลูกป่าแก่นายทุน โดยใช้ที่ทำกินและการหาเลี้ยงชีพของชาวบ้าน 1.2 ล้านครอบครัวผลักดันให้เกษตรกรจำนวนหนึ่งอพยพเคลื่อนย้ายสู่สลัมในเมืองหลวงอีกส่วนหนึ่ง รุกขยายการหักรั้งทางป่าลึกเข้าไปอีก

10.4.7 ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมของสังคมมนุษย์ ถูกยึดครองโดยบุคคลจำนวนน้อยภายใต้การใช้อำนาจ ออกกฎหมายสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเป็นไปอย่างรีบเร่ง และไม่ได้มีการคำนึงว่าจะมีการสร้างขึ้นใหม่ได้หรือไม่ ตลอดจนไม่มีการสร้างทดแทนในอัตราเวลาที่ได้สมดุลกันกับที่ต้องสูญเสียไป สรรพชีวิตไม่ว่า สัตว์ พืช รวมทั้งสายน้ำ ภูเขา บรรยากาศ ผืนดิน และองค์ประกอบทั้งปวงของธรรมชาติ ถูกรุกรานอย่างย่ำแย่อย่างรุนแรงจากการลงทุนครั้งใหญ่ครั้งแล้วครั้งเล่า วงจรของระบบนิเวศได้รับความกระทบกระเทือนอย่างไม่เคยมีมาก่อน ระบบทุนได้ทำลายวงจรชีวิตอันสงบสุขของสังคมและธรรมชาติอย่างเร่งวันเร่งคืน โดยไม่คำนึงถึงสิ่งอันใดในโลกทั้งสิ้น นอกจากกำไรที่เป็นเงินเป็นทองออกมาสำหรับคนไม่กี่วงศ์ตระกูลไม่กี่คน คนส่วนใหญ่กำลังรับชะตากรรมจากสภาพแล้งและน้ำท่วม ไร้ที่ทำกิน ไร้ที่อยู่อาศัย การขาดสารอาหาร เพราะวง

จรรยาบรรณโดยธรรมชาติถูกทำลาย และกลายเป็นอาชญากรรมผู้บุกรุกแย่งชิงทรัพยากรซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นของคนมาก่อน

10.4.8 สังคมกำลังได้รับการตีความครั้งใหญ่ครั้งสำคัญ ให้เป็นความหมายเดียวกับคำว่า “ตลาด” ทุกอย่างขึ้นอยู่กับเงินตรา การเมืองเป็นธุรกิจ ความเป็นพี่น้องกันในสังคมดั้งเดิมสูญหายไปโดยสิ้นเชิง สังคมได้กลายเป็นฝูงชนที่เจียบเหงาขาดความอบอุ่น ไม่อาทรเกื้อกูล แต่กลับแย่งชิงกันทำหั่นแบ่งขัณฑ์ตนเอง

10.4.9 มนุษย์ผู้สูญเสียสิ่งแวดล้อมธรรมชาติสังคม จนหน่วยสุดท้ายของสังคม คือ ครอบครัวต้องแตกสลาย ความยากจนเข้าครอบงำ ความผูกพันระหว่างพ่อแม่ลูกถูกทำลาย การขายลูกกินในรูปแบบแรงงานรับจ้าง หรือโสเภณีกระจายกว้างขวางยิ่งขึ้น ภายใต้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นทุนนิยมและความทันสมัยมากขึ้น เป็นเสมือนเงาตามตัว คุณค่าของผู้หญิงและความงามกลายเป็นสัญลักษณ์สินค้าตัวใหม่ของชาติ สัมผัสได้โดยตรงจากตัวเลขโสเภณีกว่า 800,000 คน ทั้งในและต่างประเทศ การฆ่าตัวตาย การใช้ความรุนแรงต่อสังคมครอบครัว กระทั่งลูกที่เป็นสายโลหิตของตนเองยังหน้ามีดตามัว

10.4.10 ประชาชนสูญเสียความภูมิใจในรากฐานวัฒนธรรม และคุณค่าของชุมชนเกษตรกรรมของตัวเอง หลงใหลคุณค่าใหม่ๆ ตามการโฆษณาสินค้าและบริการของระบบตลาด โดยขาดความรู้เท่าทัน รัฐไม่เคยมีมาตรการควบคุมการโฆษณาชวนเชื่อหลอกลวงมอมเมาประชาชนที่ชัดเจนและรัดกุม ความสูญเสียนี้รุนแรงถึงขั้นเด็กสมัยนี้ถูกดูแลจนพ่อแม่ และมีปมด้อยต่อฐานะและความยากจนและความไม่ทันสมัยของครอบครัวตัวเอง ความภูมิใจและความทันสมัยได้กลายเป็นสินค้าที่พ่อแม่ต้องซื้อและจ่ายเงินสูงยิ่งกว่าปัจจัยสี่

10.4.11 กลไกสื่อมวลชนต่างๆ ควบคุมไม่ให้เสนอข้อเท็จจริงเพื่อให้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ปัญหาที่แท้จริงที่ถูกซ่อนเร้นเก็บกด สื่อมวลชนถูกใช้เพื่อสื่อสำหรับผู้มีอำนาจถ่ายทอดข้อมูลสู่มวลชน ไม่ใช่สื่อมวลชนเพื่อสะท้อนปัญหาสู่ผู้ปกครองเท่าที่พึงเป็นในระบอบประชาธิปไตย

10.4.12 การศึกษาที่มุ่งสร้างแรงงานภาคอุตสาหกรรม ไม่สอดคล้องกับการเติบโตภาคเศรษฐกิจตามแผน ทำให้คนว่างงานมีจำนวนมากเป็นทวีคูณขึ้นทุกๆ วัน การศึกษาไม่ได้มุ่งรักษาและพัฒนารากฐานทางเกษตรกรรมของประเทศ การศึกษาสมัยใหม่ได้เป็นกลไกสำคัญของการทำลายสมดุลของสังคม กล่าวคือการศึกษาสมัยใหม่เป็นการศึกษาแบบแยกส่วนคิด ไม่ต้องโยงใยดูผิวเผินเหมือนว่าส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความเป็นตัวของตัวเองมาก

ขึ้น แต่ความจริงนั้นเป็นการศึกษาเพื่อรื้อรอนบ่อนทำลายจิตสำนึกที่เป็นรากฐานเดิมของสังคม แต่ให้ยอมรับความชอบธรรมของผู้มีอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ ในรูปแบบที่แบบยลยิ่งขึ้น

10.4.13 สถาบันศาสนา ซึ่งเคยเป็นที่อบรมสั่งสอนลูกหลานชาวบ้าน เป็นสถาบันหลักสถาบันหนึ่ง ได้ถูกละเลยและครอบงำจากอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง หลายแห่งได้กลายเป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ทางรัฐบาลสนใจแต่เพียงใช้เป็นประโยชน์คือ เป็นแหล่งท่องเที่ยวของชาวต่างประเทศ เอาสถาบันศาสนาเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพียงเพื่อให้เป็นสัญลักษณ์สำหรับสร้างจิตสำนึกชาตินิยมแบบผิด ๆ รัฐไม่มีนโยบายในการส่งเสริมให้มีการปรับปรุงศาสนาทั้งเนื้อหาและรูปแบบให้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศชาติแต่อย่างใด

10.5 ผลกระทบต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นของประชาชนการจัดตั้งองค์กรประชาชนในท้องถิ่น เป็นเป้าหมายหลักที่จะให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและพึ่งตนเองได้ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่ผ่านมามององค์กรปกครองตนเองของประชาชนถูกขูดเยียดโดยรัฐถูกขูดจากเบื้องบนทั้งสิ้น การที่จะให้ประชาชนมีจิตสำนึกช่วยเหลือตนเองพึ่งตนเอง และมีส่วนร่วมในการปกครองนั้นจะต้องยึดหลักของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คือไม่ใช่วิธีการขูดเยียดในการปฏิบัติที่ผ่านมา การรวมตัวของชาวบ้านหรือการจัดตั้งองค์กรของชาวบ้าน ถ้าไม่ใช่รัฐจัดให้แล้วจะถูกฝ่ายบ้านเมืองชนชั้นปกครองสอดส่องและติดตามเผด็จการหรือไม่ก็ถูกจับกุมคุมขัง ถูกทำร้าย แม้กระทั่งถูกฆ่าตาย เช่น การรวมกลุ่มเป็นองค์กรชาวบ้านอันเกิดจากจิตสำนึกของพวกเขาเอง เพื่อสร้างพลัง-สร้างอำนาจต่อรองขอความเป็นธรรมเรื่องทำมาหากินของพวกเขาเหล่านั้นก็ถูกขูดเยียดข้อหาว่าเป็นภัยต่อประเทศชาติ ประเด็นที่อยากให้ชาวบ้านพึ่งตนเอง ช่วยเหลือตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาจะต้องส่งเสริมประชาธิปไตยให้ชาวชนบทจัดตั้งองค์กรของตนเอง มีเสรีภาพที่จะเป็นผู้นำเสนอปัญหา เรียกร้องปัญหา และรวมกลุ่มหรือรวมเป็นองค์กรในหมู่พวกเขาอย่างเต็มที่ต้องเปิดโอกาสให้เขาทำและเรียนรู้สรุปบทเรียนด้วยตัวเองนั่นคือวิถีทางพัฒนา องค์กรปกครองตนเองของชาวบ้านคือการพัฒนาประชาธิปไตยโดยแท้จริง โดยจากล่างสู่บนไม่ใช่จากบนสู่ล่างอย่างที่เป็นมา

10.6 แนวทางในการพัฒนาเพื่อการปกครองตนเองของประชาชน แนวทางการพัฒนาเพื่อการปกครองตนเองของประชาชน ก็คือ แนวทางในการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ได้แก่ การพัฒนาประชาธิปไตยหรือการพัฒนาองค์กรประชาชนหรือองค์กรชาวบ้าน ที่มีหลักการและเป้าหมายมุ่งเน้นให้คนส่วนใหญ่ของประเทศมีอำนาจสูง

สุดในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง พัฒนาองค์กรประชาชนหรือองค์กรชาวบ้านให้เกิดองค์การนำทางการเมือง สร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นอิสระและการพึ่งตนเอง สร้างความมั่นคงในชีวิตและเศรษฐกิจแก่การผลิตภาคเกษตรกรรมของชาวนา ชาวไร่ โดยปรับทิศทางการผลิตที่มุ่งตอบสนองต่อชีวิตเศรษฐกิจของเกษตรกรและบทบาทในการกำหนดทิศทางการผลิตอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมและมีประสิทธิภาพ แนวทางการพัฒนาดังกล่าวพอที่จะแยกกล่าวได้ดังต่อไปนี้

10.6.1 การสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรชาวบ้าน เพื่อการสร้างอำนาจการตัดสินใจ อำนาจในการจัดสรรทรัพยากร และอำนาจในการต่อรองของชาวนาชนบทและหรือชนชั้นผู้ปกครองจึงเป็นเรื่องสำคัญในอันที่จะให้ชาวบ้านจัดตั้งองค์กรของตนเองด้วยตัวของเขาเองอย่างมีจิตสำนึก เพราะหากชาวนาชนบทซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถรวมตัว รวมพลังเพื่อแก้ปัญหาของเขาเอง ก็ย่อมจะมีอำนาจต่อรองทางสังคมและการเมือง ซึ่งก็คืออำนาจต่อรองในการจัดสรรผลประโยชน์ โครงสร้างทางเศรษฐกิจก็จะค่อยๆ ปรับปรุงตัวและสถานการณ์ในชนบทก็จะดีขึ้น การเน้นการพัฒนาแต่ด้านวัตถุอย่างเดียวโดยบุคคลภายนอกเข้าจัดทำได้ ยิ่งจะทำให้ชาวนาชนบทขาดความเชื่อมั่นในความสามารถของตนเอง และจะรอคอยความช่วยเหลือจากภายนอกตลอดไป และยิ่งจะเป็นการตอกย้ำโครงสร้างเดิมของสังคมการสนับสนุนทิศทางการเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง หรือเศรษฐกิจแบบพอเพียงของชาวบ้าน โดยสนับสนุนการค้นคว้า ขบวนการผลิตที่ชาวบ้านสามารถจะตั้งหลักในการดำรงชีวิตให้อยู่รอดได้ และมีเวลาคิดแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยการเข้าสู่กระบวนการองค์กรเพื่อการต่อรองต่างๆ ในขณะที่ระบบทุนนิยมเสนอเกษตรครบวงจรและอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตรวม เพื่อเพิ่มพูนค่าการส่งออกจึงมุ่งสร้างระบบผูกขาดครบวงจร และทำให้ชาวนา ชาวไร่ ล้มละลายเป็นทาสแรงงานเกษตรสมัยใหม่ภายใต้การควบคุมวิถีชีวิตเบ็ดเสร็จ โดยเครือข่ายของบริษัทอุตสาหกรรมการเกษตรข้ามชาติ การประสานพลังในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง องค์กรชาวบ้านจำเป็นต้องประสานพลังระหว่างองค์กรชาวบ้านด้วยกันเอง เพื่อเป็นพลังผลักดันต่อกลุ่มชนชั้นปกครอง ที่ยึดกุมกลไกทางการเมืองและเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของสังคมเอาไว้เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของสังคมที่ตนถูกเอาเปรียบอยู่การเสริมสร้างขบวนการทางเศรษฐกิจส่งเสริมแนวทางพึ่งตนเองขององค์กรชาวบ้าน โดยมุ่งเน้นการสร้างอำนาจในการวิเคราะห์ปัญหา และพัฒนาการจัดองค์กรของชาวบ้าน

10.6.2 ส่งเสริมแนวทางการสะสมทุนขององค์กรชาวบ้าน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาปัจจัยทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและความพยายามทางอัตวิสัยของชาวบ้านให้เกิดการสะสมทุนร่วมกัน ซึ่งหมายถึงความร่วมมืออย่างเป็นองค์กร

10.6.3 ส่งเสริมแนวทางรณรงค์ปัญหาชุมชน โดยมุ่งเน้นการรณรงค์เพื่อพิทักษ์สิทธิที่ควรมีควรได้และอนุรักษ์ปัจจัยจำเป็นอันได้แก่ ปัจจัยในการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ดินทำกินทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ แหล่งน้ำและป่าไม้ สิทธิที่รณรงค์ในปัญหาหนี้สิน ปัญหาซื้อแพงขายถูก ไม่มีการประกันราคาพืชผล

10.7 การเสริมสร้างขบวนการทางการเมือง

10.7.1 การสร้างกลุ่มหรือองค์กร เน้นการสร้างรากฐานระยะยาว สร้างผู้นำ และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจหลัก รวมทั้งปัญหาการไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เน้นให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปขบวนการในองค์กรทางการเมืองระดับท้องถิ่นดังกล่าว จนกระทั่งถึงการเมืองระดับประเทศ เวนิรัฐสภาและการเลือกตั้งทั่วไป

10.7.2 การสร้างอำนาจต่อรองเน้นให้มีประสบการณ์โครงการจากการเคลื่อนไหวของชาวบ้านอย่างเป็นอิสระ โดยมีแนวทางพัฒนายกระดับต่อรองในปัญหารูปธรรมเฉพาะกรณีไปสู่การต่อรองในเชิงนโยบาย

10.7.3 การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ปัญหา เน้นให้องค์กรชาวบ้านรู้จักการใช้สื่อมวลชนให้เป็นประโยชน์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ด้วยตนเอง เพื่อส่งเสริมให้มีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนได้อย่างกว้างขวาง การสร้างขบวนการจิตสำนึกและวัฒนธรรมใหม่สนับสนุนวิธีการประชาธิปไตย หรือการยกระดับการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหา แต่มีการจัดระเบียบ คือ มีทั้งประชาธิปไตยโดยตรง และประชาธิปไตยโดยทางอ้อมตามกรณีที่เหมาะสม

10.7.4 สนับสนุนการใช้ชีวิตองค์กรหรือมีลักษณะชุมชน ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ร่วมขององค์กรหรือชุมชนปัจจุบัน หลีกเลี่ยงการสร้างมายาภาพให้ชาวบ้านเข้าใจผิดในศักยภาพของมิตอดีตกาลของชุมชน และหลีกเลี่ยงการครอบงำด้วยองค์กรที่มีรูปแบบสำเร็จสู่ชีวิตชาวบ้าน เพราะสองประการ ไม่สามารถยกระดับวัฒนธรรมใหม่ให้กับชาวบ้านได้

10.7.5 พัฒนาสำนักแห่งการตรวจสอบ เน้นการตรวจสอบความคิดของตนเองและตรวจสอบต่อการบริหารงานขององค์กรรัฐ นั่นคือมีความรู้และความกล้าที่จะ

วิพากษ์วิจารณ์ต่อสังคมตนเอง และวินิจฉัยตัดสินใจได้ว่าอะไรควรรับอะไรควรปฏิเสธ วัฒนธรรมนี้เป็นความกล้าหาญหรือจริยธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

จากแนวความคิดในการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการนำแนวทางการพัฒนาตามกระแสโลกจะทำให้เกิดข้อเสียเปรียบในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย กระแสโลกมีผลอย่างมากในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนเมือง ชุมชนชนบท ทำให้มองว่าเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในเชิงการพัฒนา ระหว่างชุมชนเมืองกับชุมชนชนบท

ส่วนที่ 2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุภาวดี บุญเจือ (2543 : 41) ศึกษาการเกิดและวิวัฒนาการขององค์กรชาวบ้านเพื่อการพัฒนาภาคอีสาน พบว่า มีปัจจัย และเงื่อนไขที่มีผลอำนวยและไม่มีผลต่อการเกิดองค์กรชาวบ้าน คือ

1. ปัจจัยพื้นฐาน ประกอบด้วยปัจจัยภายนอกและภายในชุมชน ซึ่งปัจจัยภายนอกคือ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ทำงานที่ได้เข้าใจแนวทางการพัฒนา ทำให้นำไปสู่การสร้างองค์กร ประชาชน และสามารถเป็นตัวเชื่อมประสานผู้นำภายใน และคิงทรัพยากรภายนอกมาช่วยอำนวยความสะดวกในการเสริมสร้างองค์กรประชาชนได้ ปัจจัยภายในที่สำคัญ คือกลุ่มและผู้นำชุมชน

2. เงื่อนไขภายนอก ได้แก่ นโยบายรัฐ ที่จะสนับสนุนให้องค์กรได้เกิดขึ้นและพัฒนาต่อไป ทำให้ได้รับการยอมรับสถานะภาพจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยน เรียนรู้และช่วยเสริมสร้างบทบาทการทำงานขององค์กรชาวบ้านได้

มณีรัตน์ มิตรประสาธ (2539 : บทคัดย่อ) ศึกษาการก่อตัวขององค์กรประชาชนกับการเสริมอำนาจประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนประมงพื้นบ้านอำเภอเสลภูมิ จังหวัดตรัง ได้ทำการศึกษา 3 หมู่บ้าน คือ บ้านหัวหิน บ้านบางค่างคว และบ้านแหลมมะขาม พบว่า ลักษณะของกระบวนการก่อตัวขององค์กรประชาชน เกิดขึ้นจากที่ประชุมมีการตระหนักในสภาพปัญหาทั้งในส่วนที่เป็นปัญหาของชุมชนเอง และปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของประชาชน และเป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นต่อการก่อตัวขององค์กรประชาชน แต่ความตระหนักในประเด็นปัญหาดังกล่าวจะสามารถทำให้องค์กรประชาชนได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในชุมชน เช่น ลักษณะการรับรู้ปัญหาของประชาชนในชุมชน ผู้นำหรือกลุ่มแกนนำในหมู่บ้าน และโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจในชุมชน เป็นต้น สำหรับปัจจัยภายนอกซึ่ง

ได้แก่ องค์กรพัฒนาเอกชน นโยบายของรัฐ ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ สื่อมวลชนและนักวิชาการ เป็นต้น ล้วนมีอิทธิพลต่อการเสริมให้เกิดการยอมรับในการทำงานขององค์กรประชาชนในฝ่ายต่าง ๆ อาทิ หน่วยงานของรัฐ

ประสิทธิ์ คุณรัตน์ และคณะ (2538 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาในเรื่องการศึกษาความขัดแย้งในทรัพยากรภาคอีสาน จากการศึกษาพบว่าสาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งที่สำคัญได้แก่

ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาการบุกรุกของชาวบ้านเข้าไปในพื้นที่ (คิดเป็นร้อยละ 22.72)

ประการที่สอง คือ การที่ความขัดแย้งเกิดจากประชาชน ต้องการเข้าไปใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ (คิดเป็นร้อยละ 20.07)

ประการที่สาม คือ ความขัดแย้งในปัญหากฎหมาย (คิดเป็นร้อยละ 14.47)

ประการที่สี่ คือ ความขัดแย้งที่เกิดจากผลประโยชน์ขัดกัน (คิดเป็นร้อยละ 13.85)

ประการที่ห้า คือ ปัญหาการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ (คิดเป็นร้อยละ 8.25)

ประการที่หก คือ ปัญหาของตัวเจ้าหน้าที่ (คิดเป็นร้อยละ 5.14)

ประการอื่นๆ ได้แก่ ปัญหาความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน (คิดเป็นร้อยละ 4.84) ปัญหา มลภาวะเป็นพิษ (คิดเป็นร้อยละ 3.34) ปัญหาความไม่พึงพอใจเกี่ยวกับการจ่ายเงินชดเชย (คิดเป็นร้อยละ 2.2) นอกจากนั้นเป็นปัญหาเนื่องจากปัจจัยอื่น ๆ

ประกาศ ปันตกแดง (2541 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องการเมืองในท้องถิ่น 99 วันของสมัชชาคนจน และประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมชนประท้วงในสังคมไทย เพื่อศึกษาบริบทแวดล้อมในเชิงโครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของไทยรวมทั้งสภาพแวดล้อมด้านนิเวศน์ในปัจจุบัน ที่เป็นเงื่อนไขเชื้อให้เกิดขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อม พบว่าวิถีการแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน คือการเดินขบวน หรือการชุมนุมอย่างสันติ

จากการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่า สาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรประชาชนเกิดจาก

1. นโยบายของรัฐ ที่รัฐได้มีการกำหนดโดยที่ชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมจึงทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น เพราะไม่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนจึงทำให้เกิดความขัดแย้ง และรัฐยังขาดการประชาสัมพันธ์ในการดำเนินงานอย่างจริงจัง

2. ลักษณะภูมิประเทศที่แตกต่างกัน จะเกิดความผิดพลาดได้ถ้านโยบายการทำงานไม่ได้คำนึงสภาพภูมิประเทศของแต่ละท้องถิ่น
3. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นผลมาจากที่รัฐได้มีการยึดถือตัวกฎหมาย โดยที่รัฐมองว่าทรัพยากรต่างๆ รัฐเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว จึงทำให้อำนาจและสิทธิต่างๆ ตกอยู่ที่รัฐ
4. การที่รัฐและประชาชนไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีขีดจำกัด
5. เกิดจากผลประโยชน์ขัดกันในเรื่องการใช้ทรัพยากร
6. ความขัดแย้งในปัญหากฎหมาย
7. ขาดการประชาสัมพันธ์
8. การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ บางครั้งเจ้าหน้าที่บางคนให้ความช่วยเหลือกับนายทุน จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีความยุติธรรม

ส่วนที่ 3 การสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

ผู้ศึกษาได้นำเอาแนวความคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการทบทวน มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกร ศึกษาเฉพาะกรณีสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน จังหวัดมหาสารคาม โดยมีกลไกที่เกี่ยวข้องแยกได้เป็น 2 ส่วนคือส่วนที่เป็นกลไกภายใน สกอ.และส่วนที่เป็นกลไกภายนอกชุมชนซึ่งทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์ และเกี่ยวเนื่องกันทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อขบวนการเคลื่อนไหวของสมัชชาเกษตรกรภาคอีสาน (สกอ.) กลไกภายในชุมชน สกอ. มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ส่วน ได้แก่ ความเป็นมาและสภาพทั่วไปของ สกอ. ได้แก่ ประวัติความเป็นมา สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ สภาพดิน การถือครองที่ดิน แหล่งน้ำ สภาพป่าทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนลักษณะการเกิดของกลุ่มสมัชชาสภาพเศรษฐกิจของสมาชิก สกอ. ได้แก่ ลักษณะของการประกอบอาชีพ ขนาดการถือครองที่ดิน ระบบการผลิต ผลผลิต รายได้ ลักษณะการใช้แรงงาน ภาวะหนี้สิน ระบบความสัมพันธ์ของสมาชิกภายใน สกอ. และชุมชน ได้แก่ ลักษณะการกระทำ(Action)และการติดต่อสัมพันธ์ (Interaction) ระบบเครือข่ายและลักษณะของชาติพันธุ์ โครงสร้างของผู้นำ สกอ. ตลอดจนระบบการบริหารและควบคุมของ สกอ. ลักษณะของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของสมาชิก สกอ. และชุมชน ความเชื่อ ประเพณี ซึ่งเหล่านี้ถือได้ว่ามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับขบวนการเคลื่อนไหว

ไหวของเกษตรกร อย่างไรก็ตาม กลไกภายในของ สกอ. และชุมชน ย่อมต้องมีส่วนสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ภายนอก สกอ. และชุมชนด้วย

กลไกภายนอก สกอ. อาจพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. กฎหมายและนโยบายของรัฐ เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญที่จะเอื้อให้มีการดำเนินการตามขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกร

2. หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหน่วยงาน/บุคคลที่นำเอากฎหมาย และนโยบายของรัฐมาปรับเปลี่ยนสภาพบังคับใช้

3. องค์กรเอกชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการประสานงานกับ สกอ. การเข้าร่วมการให้การสนับสนุน ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนและสมาชิก สกอ. ซึ่งปัจจัยภายนอกดังกล่าว มีส่วนในขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกรสำหรับขบวนการเคลื่อนไหวของเกษตรกร ซึ่งมีส่วนทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนเกษตรกรที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของเกษตรกรมีปัจจัยที่ต้องกล่าวถึง คือแนวคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชน(People's Participation)อันเป็นขบวนการที่คนในกลุ่ม และชุมชนเป็นหลักที่ทำให้มีการเคลื่อนไหว ทุกคนมีสิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมดำเนินการ

การเสริมระบบแรงจูงใจ(Motivation) ได้แก่ สิ่งกระตุ้นให้คนในชุมชน สมาชิก สกอ. เข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมการเคลื่อนไหวของ สกอ. โดยมีแรงจูงใจจาก 2 ส่วน คือ

1. แรงจูงใจภายนอก(Extrinsic Motivation) ซึ่งมีทั้งแรงจูงใจที่อาจมีค่าทางเศรษฐกิจ(Economic Incentives) เช่นความต้องการที่ดินทำกิน การปลดปล่อยหนี้สิน ความต้องการความมั่นคงในชีวิต เป็นต้น หรืออาจเป็นแรงจูงใจที่ไม่มีค่าทางเศรษฐกิจ (Non-Economic Incentives) เช่น ค่ายก๋วยเตี๋ยว ชมเชย การฝึกอบรม ตำแหน่ง เป็นต้น

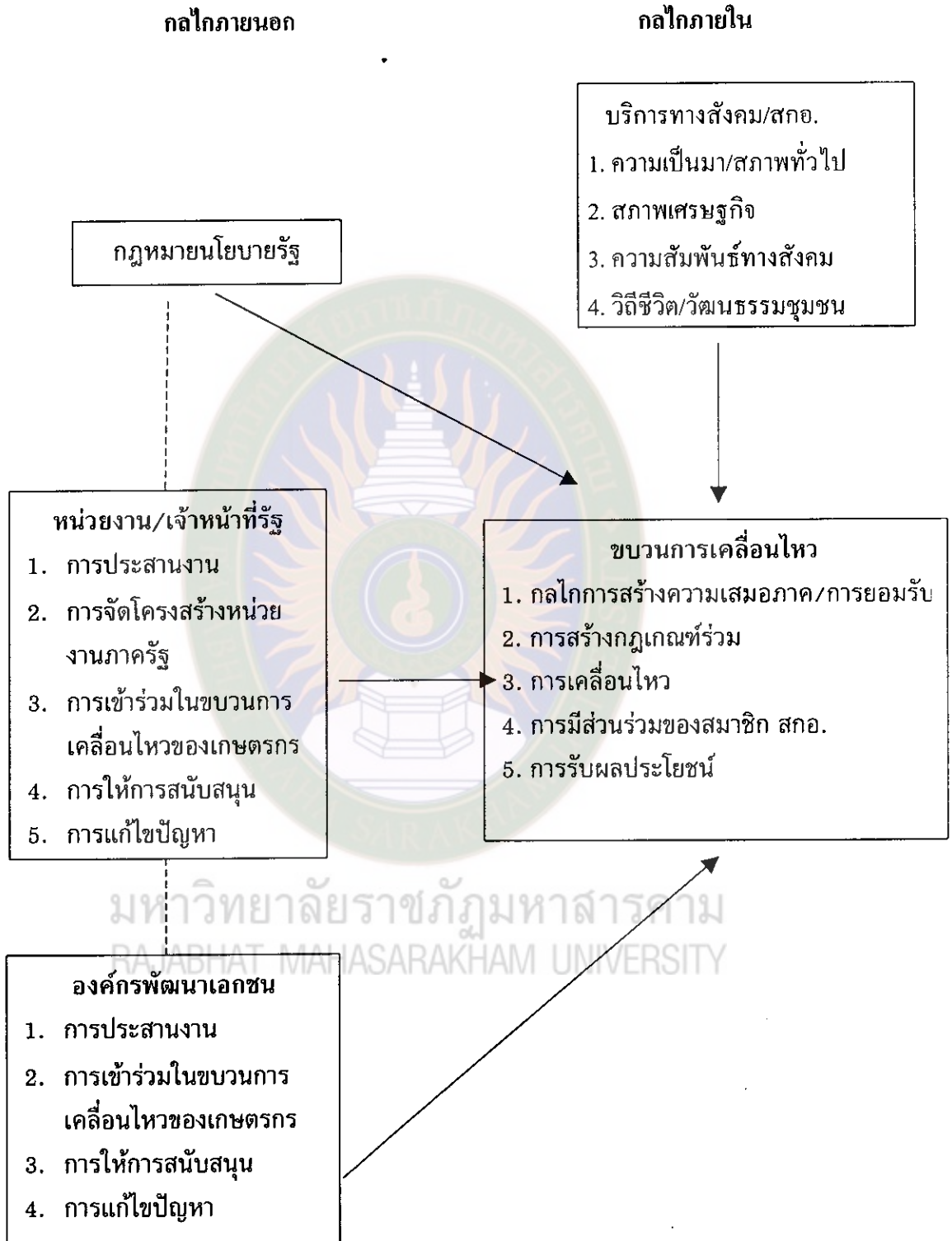
2. แรงจูงใจภายใน (Intrinsic Motivation) ได้แก่ ปัญหาความต้องการ ความเดือดร้อน ความรักและหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belongings) เป็นต้น นอกจากนี้การสร้างกฎเกณฑ์ร่วมกัน อันเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในการดำเนินการเคลื่อนไหวของ สกอ. โดยที่ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ กลไกการสร้างความเสมอภาค/การยอมรับ การสร้างกฎเกณฑ์ร่วม การเคลื่อนไหว การรับผลประโยชน์ หลังจากมีการเคลื่อนไหวแล้ว เป็นเรื่องที่สำคัญที่ผู้วิจัยให้ความสนใจในการศึกษาขบวนการเคลื่อนไหวของ สกอ.

อาจกล่าวได้ว่า ขบวนการเคลื่อนไหวของ สกอ. เกิดขึ้นเนื่องมาจากมีกลไกที่เกื้อกูลต่อกันระหว่างกลไกที่เกิดจากกฎหมาย และนโยบายของรัฐ โดยที่มีเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน

ภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้นำเอกกฎหมาย และนโยบายของรัฐมาแปรให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ได้มีส่วนในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับตัวแทนเกษตรกร มีการจัดโครงสร้างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการกำหนดขั้นตอน วิธีการเข้าไปมีส่วนร่วม การให้การสนับสนุน การร่วมแก้ไขปัญหาของเกษตรกร ที่ไม่สามารถสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของเกษตรกรได้ นอกจากการดำเนินงานของกลไกที่เป็นกลไกภาครัฐแล้ว การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องขององค์กรเอกชน ถือได้ว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของเกษตรกรเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยเข้าไปมีบทบาทในการประสานงานระหว่างคนในชุมชน สมาชิก สกอ. กับผู้นำ สกอ. การเข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการเคลื่อนไหวของ สกอ. ตลอดจนการที่ได้มีส่วนในการสนับสนุน และการแก้ไขปัญหาในการเคลื่อนไหว และปัญหาของเกษตรกร ดังนั้นทั้ง กฎหมาย นโยบายของรัฐ หน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรเอกชน จึงถือได้ว่าเป็นกลไกภายนอกที่เกื้อกูล สนับสนุน และมีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อขบวนการเคลื่อนไหวของ สกอ. จึงกล่าวได้ว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องกับขบวนการเคลื่อนไหวของ สกอ. มาจากกลไก 2 ส่วน ได้แก่ กลไกภายนอกและกลไกภายใน สกอ. ซึ่งกลไกเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของ สกอ. ที่ช่วยสร้างกลไกการสร้างความเสมอภาคการยอมรับการสร้างกฎเกณฑ์ร่วม การเคลื่อนไหว การมีส่วนร่วมของสมาชิก การร่วมรับผลประโยชน์ของสมาชิกเกษตรกร

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น สามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้ (ตามตารางแผนภูมิที่ 1)

กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)



แผนภูมิที่ 3 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัยขบวนการเคลื่อนไหวของ สกอ.