

Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, **Politics Economics and Welfare**, New York, Harper, 1963.

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การ ซึ่งทั้ง Dahl และ Lindblom ต้องการจะให้ผู้อ่านได้ทราบถึงแนวความคิดและลักษณะพิเศษของปัจจัยที่ช่วยในการเจริญเติบโตทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ยังได้นำเอาระบบต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในระบบการวิจัยสังการ ซึ่งผู้เขียนเรียกว่า "minor cost" "และ" "major cost" ซึ่งพอจะเทียบได้กับ "fixed cost" และ "variable cost" ที่เคยใช้กันอยู่

ในที่นี้ Dahl และ Lindblom ได้พยายามกำหนดวิธีการของสังการการเมืองในลักษณะที่จะให้คนส่วนใหญ่ได้มีโอกาสกำหนดเป้าหมายของตนมากที่สุด ผู้เขียนได้นิยามคำว่า "ประหยัด" (economy) ไว้ว่าเป็นกระบวนการที่ทำให้รู้จักใช้ปัจจัยต่างๆ ช่วยในการทำงานให้ได้ผลดีที่สุกตามความต้องการ

ความสนใจของผู้เขียนมีต่อด้านเทคนิคการปฏิบัติงานมากกว่าด้านทฤษฎี และปัจจัยที่ผู้เขียนสนใจได้แก่

- ระบบราคา
- การปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น หรือ ระบบผู้นำควบคุมสามัญชน (leaders control non-leaders)
- การปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่ หรือประชาธิปไตยซึ่งสามัญชนเป็นฝ่ายควบคุมผู้นำ (non-leaders control leaders)
- การต่อรอง หรือการปกครองระบบผู้นำควบคุมผู้นำ (leaders control leaders)

ผู้เขียนได้แสดงจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานไว้ ๗ ประการด้วยกันเพื่อนำมาใช้เป็นแนวแนะในการประเมินผล วิธีการที่นำมาใช้ทางด้านกิจกรรมสังคมและเศรษฐกิจและนำไปได้ว่าให้ผลก็คือ

- การมีอิสระเสรีภาพ
- การรู้จักใช้เหตุผล
- ประชาธิปไตย
- ความเสมอภาคในความนึกคิด
- ความมั่นคง
- ความก้าวหน้า และ
- ผลสรุปที่เหมาะสม

ความหมายของคำว่า “การมีอิสระเสรีภาพ” นั้น ผู้เขียนให้คำนิยามไว้ว่าเป็น “ความปรารถนาที่ไม่มีอุปสรรคใดๆ” และสรุปได้ว่า องค์การสังคมและการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น รวมทั้งทฤษฎีทางสังคมจะขาดเสียไม่ได้ซึ่งการมีอิสระเสรีภาพ ผู้เขียนได้ให้ความเห็นต่อไปอีกว่า กิจกรรมสังคมหรือทฤษฎีสังคมนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ความคิดเห็น ความเชื่อ หรือสิ่งที่ถือเป็นหลักเกณฑ์แบบอย่างของสังคมนั้น ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีอยู่ในองค์การสังคมซึ่งหมายถึงรวมเอาการมีอิสระเสรีภาพเข้าไว้ด้วย

เมื่อกล่าวถึง การรู้จักใช้เหตุผล ผู้เขียนแนะนำว่า การรู้จักใช้เหตุผลเป็นการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสมเหตุสมผลในการช่วยส่งเสริมเพื่อให้ความมุ่งหมายต่าง ๆ บรรลุผลมากที่สุด โดยใช้ต้นทุนน้อยที่สุด

สำหรับหลักเกณฑ์ในการใช้เหตุผลนี้ ผู้เขียนได้เน้นถึงแนวคิดปลีกย่อยเกี่ยวกับประโยชน์ที่ได้ว่า “ความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น หมายถึงการเพิ่มการลงทุนที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายมากขึ้น” ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของสิ่งเหล่านี้ และแนะนำว่าจะเลือกเอาวิธีใดวิธีหนึ่ง que เห็นว่าเหมาะสมที่สุด

เกี่ยวกับแนวคิดทางการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นทฤษฎีแบบทางการของระบบราชการ และได้ให้ความหมายของระบบนี้ว่าเป็นกระบวนการที่มีองค์การปฏิบัติการและควบคุมบังคับบัญชาสามัญชนโดยชนชั้นผู้นำแต่ฝ่ายเดียว และได้เสนอข้อความที่เกี่ยวกับการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่เป็นแบบผสมไว้ว่าสามัญชนทั่วไป (non-leaders) ไม่สามารถจะปลดผู้นำลงให้โดยปราศจากความรุนแรงเมื่อมีการลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นการลงคะแนนโดยเปิดเผยหรือโดยลับก็ตาม จะมีการกำหนดตัวผู้นำขึ้นมาแทนที่ใหม่ตามข้อตกลงที่ได้มีการปรึกษาหารือกันไว้ และเหตุการณ์จะเป็นอยู่เช่นนั้นไม่ว่าจะเป็นในกรณีใด ๆ ก็ตาม

นอกจากนี้ผู้เขียนได้ตั้งลักษณะพิเศษของระบบราชการ โดยถือตามหลักของ Max Weber ไว้ 4 ประการด้วยกันคือ

1. การปรับปรุงวิธีการเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุถึงเป้าหมาย
2. การปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
3. การกำหนดการแบ่งงานอย่างชัดเจน
4. กำหนดตัวบุคคลที่มีความชำนาญการ ให้ดำรงตำแหน่งตามความถนัด

ในเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ได้รับทั่วไปของระบบการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั้น ผู้เขียนได้แบ่งแยกต้นทุน (costs) ที่เกิดจากระบบการปกครองนี้ออกเป็นสองชนิดคือ

1. "minor costs" หมายถึงข้อสรุปของการยุทธวิธีต่อระบบราชการที่สนับสนุนการมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับจนเกินไป ทำให้ข้าราชการรู้สึกไม่มั่นคง และโครงสร้างของระบบข้าราชการทำให้ยากแก่การปรับตัว ทุกสิ่งทุกอย่างปฏิบัติเป็นทางการทั้งสิ้น แต่การช่วยให้เกิดการปกครองแบบรวมอำนาจขึ้น

2. "major costs" นั้นค่อนข้างจะสำคัญมากกว่า เหมือนกับ "variable cost" ซึ่งเป็นต้นทุนที่ผันแปรและเกินต้นทุนที่มีความสำคัญต่อการขยายงาน ดังนั้นประการแรกที่จะกล่าวเป็นเรื่องของธุรกิจ ซึ่งผู้เขียนหมายถึงการประหยัดภายใน (internal economics) คือการใช้ปัจจัยการผลิตให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และประหยัดเวลามากที่สุดเพื่อลดต้นทุนผันแปรหรือ variable cost ลง ประการที่สองระบบการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นนั้น ได้สร้างความไม่เสมอภาคทั้งทรัพยากรทางการเมือง (political resources) และอำนาจ ซึ่งขัดกับความมุ่งหมายพื้นฐานแจ้งประการดังกล่าว นั่นคือ ความเสมอภาคในความนึกคิด และประการสุดท้ายผลเสียที่เกี่ยวกับปัญหาการควบคุมบังคับบัญชาจากระบบการปกครองแบบนี้นั้น โดยผู้ที่อยู่นอกองค์การเข้ามามีส่วนอยู่ด้วย

สรุปแล้ว ผู้เขียนได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ 3 ประการในหนังสือเล่มนี้ เพื่อแก้ปัญหาในการควบคุมระบบการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไว้ดังนี้

1. ผู้เขียนได้ให้คำเตือนไว้ว่า นอกจากการที่จะนำเอาระบบราคา (price system) มาใช้กับสถานการณ์เพียงเฉพาะบางสถานการณ์แล้ว ระบบการปกครองแบบนี้ก็จะอยู่ในสภาพที่ไม่เป็นระเบียบและเป็นสัดส่วนนัก

2. การควบคุมรัฐบาลหรือเอกชนในทางการเมือง จะเป็นการช่วยเสริมพลังใจการต่อต้าน (countervailing force) และ

3. ควรใช้ระบบกระจายอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ

เกษี หงสันทน์