

## การบริหารการเมือง

วรเดช จันทรศร \*

การบริหารการเมืองเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปที่เกิดขึ้นในทุกสังคม และมีความสำคัญอย่างยิ่งกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนในประเทศ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ยังไม่มีงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ ตลอดจนเสนอรูปแบบและวิธีการของการบริหารการเมืองที่ควรจะเป็นและพึงปรารถนามาก่อน ข้อเขียนในบทความนี้จึงเป็นความพยายามที่จะเสริมช่องว่างดังกล่าว

ด้วยความเข้าใจในทางรัฐศาสตร์ทั่วไป การเมืองเป็นเรื่อง “ การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่ชนส่วนใหญ่ในสังคม ” ( Easton, 1965 ) ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารการเมืองก็เป็นเรื่องของ “ การดำเนินการเพื่อให้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่ชนส่วนใหญ่ในสังคม สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่วางไว้ ” ในสภาพความเป็นจริง ชนส่วนใหญ่ในสังคมย่อมประกอบไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายหลากหลายในสังคม ดังนั้น การบริหารการเมืองในอีกนัยหนึ่ง จึงเป็นเรื่องของการบริหารการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มหลากหลายในสังคมนั้นเอง บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักที่จะชี้ให้เห็นว่า ในภาพรวม รัฐหรือส่วนราชการทั่วไปควรจะมีการบริหารการเมือง เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและประชาชนส่วนใหญ่ได้อย่างไร โดยจะแบ่งการเสนอเรื่องออกเป็นสี่ส่วน ในส่วนแรกเป็นการทำความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง ในแง่มุมที่แตกต่างไปจากความเข้าใจพื้นฐานเดิม ในส่วนที่สองจะเป็นการชี้ให้เห็นว่าการบริหารและการเมือง มีความสัมพันธ์กัน ในสภาพที่เป็นจริงอย่างไร ในส่วนที่สามซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของบทความนี้ จะเป็นการเสนอถึงรูปแบบและวิธีการของการบริหารการเมืองว่าควรจะเป็นอย่างไร จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวมให้ได้มากที่สุด และในส่วนที่สี่ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของบทความนี้จะเป็นการสรุปความ

### การบริหารและการเมือง : แยกหรือสัมพันธ์

ในระบบบริหารรัฐกิจ การแยกการเมืองออกจากการบริหารมาจากพื้นฐานของความเข้าใจที่ว่า การทำงานของข้าราชการประจำควรที่จะเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของฝ่าย-

---

\* รองศาสตราจารย์ และรองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การเมือง การบริหารรัฐกิจควรจะเป็นการบริหารที่ปลอดจากการเมือง แจกเช่นเดียวกับ การบริหารธุรกิจ (Wilson, 1887) โดยนัยดังกล่าว การทำงานในระบบบริหารรัฐกิจจึงจำเป็นต้องมีการแยกบทบาทและภาระหน้าที่ออกจากกันให้ชัดเจน ระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ภายใต้องค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ความเข้าใจเช่นนี้ แม้ว่าจะเป็นเพียงภาพลวงตา ( ซึ่งจะได้ชี้ให้เห็นต่อไป ) แต่ก็ยังยืนยันชัดได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากฝ่ายข้าราชการประจำบางกลุ่มมาโดยตลอดเป็นเวลากว่าหนึ่งศตวรรษ สาเหตุที่ฝ่ายข้าราชการประจำดังกล่าวให้การสนับสนุนการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ก็เพราะเหตุว่า จะช่วยให้ฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะในระดับของผู้บริหารสามารถเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายได้ โดยใช้ความรู้ ความชำนาญ ในหน้าที่ของตน หรือใช้มาตรการทางกฎหมาย ระเบียบเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย และครอบงำฝ่ายการเมือง โดยที่ฝ่ายการเมืองยากที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวได้ และในประการสำคัญที่สุด จะช่วยให้ฝ่ายข้าราชการประจำสามารถเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองได้ โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ หากมีความผิดพลาดหรือความเสียหายเกิดขึ้น โชคชะตาของนักการเมืองก็จะถูกตัดสินโดยประชาชนทันทีในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งหมายถึง นักการเมืองอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำยังสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ต่อไป โดยไม่ต้องเผชิญกับการชี้ชะตาเหมือนกับฝ่ายการเมือง

ภาพลวงตาหรือความเข้าใจเช่นว่านี้ เป็นความเข้าใจที่ผิด หากพิจารณาในแง่ของความรับผิดชอบต่อประชาชน ( accountability ) ที่มีต่อประชาชนผู้เสียภาษีอากร ทั้งนี้เพราะข้าราชการประจำจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษีอากร ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นเจ้าของบริษัทราชการ ดังนั้น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ต่างก็มีนายคนเดียวกัน คือ ประชาชนผู้เสียภาษีอากร การหลีกเลี่ยงไม่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยถือว่าเป็นข้าราชการประจำมีหน้าที่แต่เพียงรับคำสั่ง และนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ จึงนับได้ว่าเป็นการขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน และแท้ที่จริง ฝ่ายข้าราชการประจำที่เชื่อเช่นนั้นก็เป็นผู้ที่หลอกตนเองอีกส่วนหนึ่งด้วย เพราะตนเองก็รู้อยู่แก่ใจว่า ฝ่ายตนเป็นฝ่ายที่มีหรือครอบครองข้อมูลสำคัญ และมีข้อวินิจฉัยตามลักษณะความชำนาญของตนที่ฝ่ายการเมืองไม่มี หรือมีแต่ไม่สามารถจะเทียบกันได้ ข้อมูลและข้อวินิจฉัยเหล่านั้นฝ่ายข้าราชการประจำสามารถเลือกเสนอให้นักการเมืองให้นักการเมืองตัดสินใจกำหนดนโยบายไปในแนวทางที่ตนต้องการได้

อย่างไรก็ตาม การแยกการเมืองออกจากการบริหาร อาจยังมีประโยชน์อยู่ หากมองในแง่ที่จะเอื้ออำนวยให้ข้าราชการประจำบางประเภทสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ เพื่อความเป็นธรรมและประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะต้องถูกกลั่นแกล้ง

หรือโยกย้ายจากฝ่ายข้าราชการการเมือง เช่น การปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายตุลาการ ของข้าราชการพลเรือนในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงาน ป.ป.ป. ในหน่วยงานเหล่านี้ จะเห็นว่า แนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์ในทางที่ถูกต้อง ในหน่วยงานเหล่านี้ในกรณีประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง จะแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการ โดยเฉพาะผู้ที่ เป็นหัวหน้าของส่วนราชการนั้นไม่ได้ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ( สำหรับฝ่ายข้าราชการตุลาการ การแต่งตั้งโยกย้าย ทำโดยคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ ( ก.ต. ) โดยเฉพาะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไม่มีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องแทรกแซงได้ ) ในขณะที่ฝ่ายการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงอื่น ๆ สามารถดำเนินการโยกย้ายปลัดกระทรวง หรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจของตนได้ โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

กล่าวโดยย่อ การแยกหรือไม่แยก การเมืองออกจากการบริหารไม่ใช่สาระสำคัญในตัวเอง แก่น หรือสาระที่แท้จริงอยู่ที่ว่า หากการแยกนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ก็เป็นสิ่งที่ควรได้รับการสนับสนุน และหากการเมืองและการบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องสัมพันธ์กันในเชิงการบริหารรัฐกิจ เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ และสังคมส่วนรวมแล้ว ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ควรที่จะได้รับการยอมรับและนำลักษณะของความสัมพันธ์ที่พึงจะมีมาศึกษาเผยแพร่ และสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อไป

### **กาธบธิหารและกาธเมือง : ความสัมพันธ์ในสภาพที่เป็นจริง**

การเมืองและการบริหารไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ หากพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ในสภาพที่เป็นจริง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นมิติต่าง ๆ ได้อย่างน้อย รวม 4 ด้าน คือ

#### **1. ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ : ความสัมพันธ์ภายในอย่างเป็นทางการ**

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารในลักษณะนี้ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งได้แก่ ปลัดกระทรวง และอธิบดี กับข้าราชการการเมือง ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้สะท้อนออกมาในแง่ของการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ซึ่งในสภาพความเป็นจริงจะทำโดยการปรึกษาหารือกับข้าราชการประจำในระดับสูง การปฏิสัมพันธ์ภายในกระทรวงของทั้งสองฝ่ายนี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย

#### **2. หน่วยงานราชการและสถาบันอื่น ๆ ของรัฐ : ความสัมพันธ์ภายนอกอย่างเป็นทางการ**

ความสัมพันธ์ในมิตินี้เกิดขึ้นได้ในสองลักษณะ ลักษณะแรกเป็นกระบวนการในการ

แสวงหาทรัพยากรหรืองบประมาณ ที่หน่วยราชการจะต้องไปมีปฏิสัมพันธ์กับสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ ในระบบการเมือง ลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ถือว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่หน่วยงานจะต้องหาความสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งได้แก่ สถาบันของรัฐที่เกี่ยวข้องในระบบการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายของหน่วยราชการนั้นมีความต่อเนื่องและได้รับการสนับสนุนทางด้านการเงิน ( Caiden and Wildavsky, 1974; Coombes, et al., 1976 ) ลักษณะที่สองเป็นเรื่องของการควบคุมทางการเมือง ซึ่งโดยปกติจะมองกิจกรรมทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น คณะกรรมการนิติการด้านต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร คอยควบคุม และตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในกรณีที่มีปัญหา หรือต้องการข้อมูล องค์การทางการเมืองดังกล่าวมีอำนาจเรียกให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นมาชี้แจง ตลอดจนแสดงผลการปฏิบัติงาน และสามารถเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น ๆ ในคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงนำไปพิจารณาแก้ไขต่อไป

### 3. กลุ่มภายนอกระบบราชการ : ความสัมพันธ์ที่มีต่อหน่วยราชการ

หมายถึง ความสัมพันธ์ของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีต่อหน่วยราชการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นในแง่ที่กลุ่มต่าง ๆ พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลในหน่วยราชการ ในการก่อตัวของนโยบาย และในการที่จะให้หน่วยราชการกำหนดนโยบายไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตน

### 4. หน่วยงานราชการและความสัมพันธ์กับกลุ่มภายนอกระบบราชการ

หมายถึง การปฏิสัมพันธ์ที่ส่วนราชการพยายามที่จะมีต่อสภาพแวดล้อมภายนอก โดยเฉพาะต่อกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะหาความสนับสนุนจากกลุ่มหรือต่อสาธารณชน ในหน้าที่หรือในโครงการที่หน่วยราชการนั้นทำอยู่ หรือกำลังจะทำต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในระบบการเมือง ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ยังเป็นเรื่องของการแข่งขันกันทางการเมืองระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและความอยู่รอดของตนอีกด้วย ( Pfeffer and Salancik, 1978 )

ในบรรดามิติทั้งสี่ด้านข้างต้นนี้ สองมิติแรกเป็นเรื่องของความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นเรื่องปกติ และมีแผนแบบ ซึ่งเกี่ยวข้องเฉพาะส่วนราชการนั้น ๆ กับสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ ในระบบการเมือง และระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำในกระทรวงและระหว่างกระทรวง ในสองมิติหลังเป็นเรื่องที่ส่วนราชการจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มหลายหลากที่มีอยู่ในระบบการเมือง การเข้าไปเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจทางด้านการบริหารการเมือง โดยเฉพาะในส่วนของความสัมพันธ์กับกลุ่มหลายหลากในสังคม

## การบริหารการเมือง : การปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มหลายหลาก

กลุ่มหลายหลากในสังคม ซึ่งส่วนราชการจะต้องเผชิญเป็นกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีหลายประเภทที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลแตกต่างกันในหลายระดับ วิธีการบริหารจึงมีความสำคัญและเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาและวางระบบการถ่วงดุล ตลอดจนจูงใจกลุ่มบางกลุ่มให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ที่จะอำนวยประโยชน์ให้กับส่วนรวมให้ได้มากที่สุด ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาถึงกลุ่มต่าง ๆ เป็นลำดับไป

### 1. กลุ่มตัวแทนตามอาณัติ

หมายถึง กลุ่มที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการตามอาณัติทางกฎหมาย (legal mandate) และหรืออาณัติทางการเมือง (political mandate) ให้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายของรัฐ เช่น กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย กลุ่มพ่อค้าคนกลาง กลุ่มพ่อค้าส่งออก ที่กฎหมาย หรือ พ.ร.บ. อ้อยและน้ำตาล ได้บัญญัติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องนำกลุ่มเหล่านี้มาปรึกษาหารือร่วมกันในการกำหนดราคาอ้อย และการแบ่งปันผลประโยชน์ นอกเหนือจากนี้ ก็มีกลุ่มตัวแทนตามกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น สภาอุตสาหกรรมไทย สภาหอการค้าไทย หรือกลุ่มอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามามีบทบาทในกระบวนการส่งเสริมการลงทุนของประเทศ ตลอดจนกลุ่มตัวแทนภาคเอกชนอื่น ๆ ใน กรอ. กลุ่มตัวแทนนายจ้าง กลุ่มตัวแทนลูกจ้าง ในการกำหนดนโยบายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เป็นต้น

กลุ่มตัวแทนตามอาณัติ จะเป็นกลุ่มที่มีบทบาททั่วไปกระบวนการกำหนดนโยบาย และในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งขอขยายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐจะมีความกว้างขวางสามารถเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ตลอดจนข้อเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อรัฐบาล ได้ตลอดเวลา ทั้งในที่ประชุมอย่างเป็นทางการและในโอกาสต่าง ๆ โดยทั่วไป อิทธิพลของกลุ่มจึงมีค่อนข้างสูง ในบางกลุ่มตามกฎหมาย เช่น เรื่องอ้อยและน้ำตาล และเรื่องแรงงานขั้นต่ำ ได้กำหนดไว้ว่าหน่วยงานราชการจะต้องทำการปรึกษากับกลุ่มเหล่านี้ในทุกขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง

หัวใจสำคัญของการบริหารการเมือง ในกรณีนี้อยู่ที่ความสามารถของรัฐ ตลอดจนผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ ในการระบุงroupตัวแทนที่เป็นตัวแทนอย่างแท้จริงให้ได้ และประการสำคัญที่สุด จะต้องนำกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ เข้ามาร่วมในกระบวนการในการกำหนดนโยบายโดยพร้อมเพรียงกันเสียตั้งแต่ต้นกระบวนการ ปัญหาในการบริหารงานของรัฐที่เกิดขึ้นอยู่เสมอคือ ผู้บริหารบางหน่วยงานมักจะกำหนดนโยบายไปในทางที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มที่เป็นพรรคพวกของตนเอง หรือกลุ่มที่สามารถให้ประโยชน์กับผู้บริหาร มีการเปิดโอกาสให้กลุ่มเหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเฉพาะกลุ่ม ซึ่งแน่นอนเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ทำการกำหนดนโยบายในลักษณะนี้ไปแล้ว ย่อมจะสร้างความพอใจให้เกิดขึ้นแก่บางกลุ่มและจะมีอีกหลายกลุ่มไม่พอใจและคัดค้านนโยบายนั้น

ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ทั้งในด้านการเมือง และในด้านความเป็นธรรม และการกระจายผลประโยชน์ ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลตัดสินใจขึ้นค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ โดยฟังข้อมูลความคิดเห็นจากกลุ่มตัวแทนฝ่ายนายจ้างเพียงกลุ่มเดียว ก็จะสร้างความไม่พอใจให้เกิดกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานได้

ดังนั้น วิธีการที่สำคัญของการบริหารการเมืองก็คือ การเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ เข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐโดยตรง ในรูปของการเจรจาทำความเข้าใจกันเสียในคราวเดียว เช่น การกำหนดนโยบายค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ กระบวนการที่ถูกต้องก็คือ การให้กลุ่มตัวแทนฝ่ายนายจ้าง กลุ่มตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เข้ามาพิจารณาทำความเข้าใจพร้อม ๆ กัน ไป การกำหนดราคาอ้อย ก็ให้กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย กลุ่มพ่อค้าคนกลาง และกลุ่มพ่อค้าส่งออก ตลอดจนกระทรวงอุตสาหกรรมมาร่วมพิจารณาด้วยกัน ซึ่งผลลัพธ์และประโยชน์ที่เกิดขึ้นก็คือ การแบ่งปันทรัพยากรและการประสานประโยชน์ ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถยอมรับได้ มีความพอใจ ความขัดแย้ง ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดกับรัฐบาล ตลอดจนราชการและระบบการเมืองก็จะมีน้อยลงไปหรือไม่มี

นอกจากกระบวนการในการกำหนดนโยบายแล้ว กลุ่มตัวแทนตามกฎหมายเหล่านี้ ยังสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ และมีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยากที่จะเกิดขึ้นได้ หากกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ให้ความร่วมมือ ตัวอย่างเช่น นโยบายยกระดับราคาข้าว หัวใจที่รัฐบาลจะต้องพึ่งพาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ กลุ่มหรือสมาคมพ่อค้าข้าวส่งออก กลุ่มพ่อค้าคนกลาง และกลุ่มเจ้าของโรงสีข้าว เป็นอาทิ

ในกระบวนการของการติดตามผลและประเมินนโยบาย ตลอดจนกระบวนการในการปรับปรุงนโยบายเสียใหม่ การยอมรับในข้อมูลและการกระตุ้นให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ เข้ามาเกี่ยวข้อง และนำข้อมูลความคิดเห็นต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ในทุกขั้นตอน ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้การบริหารงานของรัฐสามารถสร้างความเป็นธรรม เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และอำนวยประโยชน์ให้กับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารการเมืองโดยการยอมรับและให้ความสำคัญกับกลุ่มตัวแทนตามอาณัตินี้ยังมีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจากกลุ่มตัวแทนตามกฎหมายอาจจะมีย่อยกลุ่มแยกไปตามอาชีพหรือกิจกรรมหลายกิจกรรม เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น การกำหนดนโยบายของรัฐให้สอดคล้องและเป็นประโยชน์กับทุกกลุ่มโดยโยงไปถึงกิจกรรมหลาย ๆ กิจกรรม ในบางครั้งยากที่จะทำได้ เช่น การกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อเกษตรกร รัฐอาจดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และสนับสนุนให้ทำการขายผลผลิตทางการเกษตรให้ได้ในราคาสูง ในขณะที่กลุ่มผู้ใช้แรงงานอาจจะเรียกร้องขอให้รัฐทำการควบคุมราคาสິงของที่ใช้ในการบริโภค

อุปโภค ให้อยู่ในระดับต่ำ ดังนั้น ในสภาพความเป็นจริง กลุ่มตัวแทนเหล่านี้จึงมักจะดูแลและพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็จะต้องใช้กลไกในระดับสูง เช่น คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรในการดูแลในเรื่องนี้อีกชั้นหนึ่ง

## 2. กลุ่มอิทธิพลที่ไม่ได้เป็นกลุ่มตัวแทนตามอาณัติ

กลุ่มประเภทนี้มีความแตกต่างกับกลุ่มตัวแทนตามอาณัติ ตรงที่ไม่ได้รับการเลือกจากรัฐให้เข้ามามีส่วนในกระบวนการของนโยบายอย่างถาวรหรือเป็นประจำ อย่างไรก็ตามกลุ่มนี้ก็ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีกิจกรรมเพื่อส่วนรวมที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมของตัวเองในระดับหนึ่ง จนอยู่ในสายตาของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท สมาคมวางแผนครอบครัว กลุ่มคุ้มครองผู้บริโภค กลุ่มชุมชนแออัดคลองเตย ชมรมอาสาสมัครต่อต้านอาชญากรรม เป็นต้น

ขอบข่ายของกิจกรรมที่กลุ่มประเภทนี้จะเข้าไปเกี่ยวข้องจะเป็นเรื่องเฉพาะตัวหรืออยู่ในวงที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของกลุ่ม บทบาทและอิทธิพลที่กลุ่มประเภทนี้จะเข้าไปมีในกระบวนการนโยบายของรัฐ จะค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเภทแรก เพราะไม่มีเวที (forum) ที่จะเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยราชการของรัฐอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ การเสนอแนะหรือการเข้าไปเกี่ยวข้อง จึงมีเป็นครั้งคราว

ในแง่การบริหารทางการเมือง กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ถือได้ว่ามีประโยชน์ในระดับหนึ่ง ซึ่งผู้บริหารของหน่วยราชการจำเป็นที่จะต้องฟังพาและขอความร่วมมือในกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น การดำเนินงานทางด้านการวางแผนครอบครัวของกระทรวงสาธารณสุข จะสัมฤทธิ์ผลได้ยากถ้าหากไม่มีพลังจากภาคเอกชนเข้ามาร่วมดำเนินงานด้วย การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของกรมตำรวจ จะทำได้ในขอบเขตและมีสัมฤทธิ์ผลที่จำกัด หากไม่ดึงกลุ่มประชาชนหรือกลุ่มอาสาสมัครเข้ามามีส่วนช่วยในการเป็นหูเป็นตาให้กับตำรวจในการแจ้งเหตุและป้องกันอาชญากรรม การกำจัดขยะหรือการรักษาความสะอาดจะประสบความสำเร็จไปได้ยาก หากไม่นำเอากลุ่มประชาชนเข้ามาร่วมในกระบวนการของการผลิต (co-production process) หรือเข้ามาช่วยระดมทรัพยากรในการรักษาความสะอาดด้วย

ในทำนองเดียวกัน ส่วนราชการและผู้บริหารก็ต้องหาทางช่วยเหลือและให้ความสะดวก หรือให้ทรัพยากรแก่กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยในกรณีที่มาขอความร่วมมือหรือขอความช่วยเหลือกับทางราชการ หากส่วนราชการก็คิดกันไม่ยอมให้ความช่วยเหลือกลุ่มเหล่านี้ตามสมควร หรือมีความคิดว่ากลุ่มเหล่านี้จะเข้ามาแย่งผลงานของทางราชการ และพยายามลดบทบาทของกลุ่มเหล่านี้แล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นความคิดหรือความเข้าใจที่ไม่น่าจะถูกต้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในเชิงทำลายมากกว่าเชิงสร้างสรรค์

ดังนั้น การปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ในระยะหนึ่งเมื่อเห็นว่ากลุ่มเหล่านี้มีศักยภาพ

ให้แก่ประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริงแล้ว ผู้บริหารของส่วนราชการก็ควรที่จะผลักดันให้กลุ่มเหล่านี้เข้าไปมีบทบาทให้มากขึ้น หรือผลักดันให้เป็นกลุ่มตัวแทนตามอาณัติทางกฎหมายและหรืออาณัติทางการเมืองต่อไป

### 3. กลุ่มเชื่อมโยงพรรค

หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ที่มีพรรคการเมืองให้ความสนับสนุนอยู่ โดยส่วนใหญ่ในที่นี้หมายถึงองค์กรในรูปของบริษัทที่ทำธุรกิจต่าง ๆ ที่กลุ่มบุคคลหรือนักธุรกิจได้จัดตั้งขึ้นมาในระยะหนึ่งแล้ว ก็ไปแสวงหาความสนับสนุนจากพรรคการเมือง หรือนักธุรกิจเหล่านั้นก็เข้ามาเล่นการเมืองเสียเอง หรือเมื่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่ได้ก่อตั้งและประสบความสำเร็จทางการเมืองขึ้นมาแล้ว ก็อาจจะทำการก่อตั้งบริษัทการค้าขึ้นเพื่อทำธุรกิจ หรือหาความสนับสนุนจากประชาชน โดยอาศัยอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองของพรรค

ในสภาพความเป็นจริงของประเทศที่มีระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยโดยทั่วไปแล้ว กลุ่มเชื่อมโยงพรรคถือว่าเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในทุกแห่ง ไม่ได้เป็นเรื่องที่เป็นของชั่วร้าย หรือตึงามในตัวเอง หากแต่เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับเจตนาและการกระทำของแต่ละกลุ่มในประเภทนี้โดยเฉพาะ ทางด้านการปฏิสัมพันธ์ที่กลุ่มประเภทนี้มีต่อทางราชการอาจจะไม่มีโดยตรง กลุ่มประเภทนี้มักจะเข้าไปอิงหรือเข้าไปหาพรรคการเมือง สร้างความภักดีต่อพรรคการเมืองเป็นหลัก แม้กลุ่มเหล่านี้จะมีกิจกรรมที่ค่อนข้างแคบมีผลประโยชน์เฉพาะด้าน เช่น ธุรกิจด้านป่าไม้ ธุรกิจยาน้ำอัดลม สุรา ฯลฯ แต่ก็ค่อนข้างมีอิทธิพล และสามารถใช้จ่ายประโยชน์จากพรรคการเมือง โดยเฉพาะที่ร่วมรัฐบาลให้ผลักดันให้ทางราชการออกนโยบายหรือระเบียบ ตลอดจนให้สิทธิต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของตนได้ในระดับหนึ่ง และในบางครั้ง กลุ่มประเภทนี้จะเป็นอุปสรรคหรือเป็นกลุ่มสำคัญที่คัดค้านไม่ให้รัฐกำหนดนโยบายบางอย่างได้ และแม้จะกำหนดมาแล้ว ก็อาจจะเป็นตัวขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐหรือส่วนราชการนั้น ๆ เสียเองโดยตรง

การบริหารการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประเภทนี้จึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก หลักการสำคัญของการบริหารก็คือ จะต้องหาทางสร้างระบบและกลไกที่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลมิให้กลุ่มประเภทนี้แสวงหาประโยชน์ โดยก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับกลุ่มธุรกิจอื่น ๆ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมในแง่ของแนวปฏิบัติ เช่น ในเรื่องของการข้อมูลที่เกี่ยวกับการค้าและสิทธิต่าง ๆ ของเอกชน เช่น การประมูล การให้สัมปทาน การให้สิทธิในการส่งออก นำเข้า และประกอบกิจการ หรือการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ระเบียบทางการค้าใด ๆ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ข้อมูลแก่ทุกกลุ่มด้วยความเท่าเทียมกัน เพื่อเปิดโอกาสให้กับทุกกลุ่มได้มีโอกาสที่จะแข่งขันกันให้ได้มากที่สุด กฎและระเบียบที่ใช้ในการพิจารณาให้ประโยชน์ทางการค้ากับกลุ่มธุรกิจจะต้องมีความโปร่งใสชัดเจน (transparency) ในแง่ที่ทุกกลุ่มการค้าหรือสาธารณชนจะต้องรู้ถึง สิทธิ หลักเกณฑ์ หรือการพิจารณาให้หรือไม่ให้ผลประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน และจะต้อง



รู้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถเตรียมตัวได้ในเวลาพอสมควร มิใช่จำกัดข้อมูลไปอยู่ที่กลุ่มบางกลุ่มหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเพียงกลุ่มเดียว และนอกจากนี้ก็ควรที่จะมีการจำกัดการใช้ดุลยพินิจของทั้งทางฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายข้าราชการการเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิต่าง ๆ ทางธุรกิจในลักษณะดังกล่าวนี้ให้น้อยลง และกำหนดให้มีกลไกที่ดุลและคานกันระหว่างอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำในกรมกองต่าง ๆ ด้วยกันเอง และระหว่างอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำ กับฝ่ายข้าราชการการเมือง และเมื่อผู้ประกอบการหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ปฏิบัติตามเงื่อนไขโดยถูกต้อง ก็ควรที่จะได้รับสิทธิหรือประโยชน์ตามควรแก่กรณีโดยเท่าเทียมกัน

#### 4. กลุ่มนอกระบบ

ได้แก่ กลุ่มที่อยู่นอกเหนือจากสามกลุ่มข้างต้น กลุ่มในประเภทนี้ได้แก่ บุคคลที่ได้รับความเสียเปรียบ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในสังคม หรือเป็นพวกที่อยากเห็นการเปลี่ยนแปลงในสังคม ซึ่งต่อมามีจำนวนมากขึ้นก็ได้มีการรวมตัวกันขึ้นเป็นกลุ่ม หรือมีเหตุการณ์ที่เอื้ออำนวยให้เกิดการรวมกันเป็นกลุ่มขึ้น เช่น กลุ่มกรรมกรที่ได้รับการเอารัดเอาเปรียบเรื่องค่าจ้างแรงงาน กลุ่มชนวนาชาวไร่ที่เดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกิน ตลอดจนกลุ่มหรือสหพันธ์นิสิตนักศึกษา เมื่อสมัยเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้น

กลุ่มนอกระบบนี้ ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่นอกเหนือไปจากการปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในขั้นปกติทั่วไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากความล้มเหลวในการแก้ปัญหาของส่วนราชการ หรือเป็นปัญหาที่เกิดจากความล้มเหลวในการกำหนดนโยบาย และการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่สามารถสนองต่อความต้องการพื้นฐานของกลุ่มประเภทนี้ได้ และสภาพการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะสืบเนื่องมาจากปัญหาพื้นฐานที่ได้สะสมและระดมการแก้ไขมาเป็นเวลานาน

ขอขยายหรือเรื่องทีกลุ่มต่าง ๆ ในประเภทนี้จะทำการเรียกร้อง จะมีลักษณะผันแปรขึ้นอยู่กับว่าปัญหาของกลุ่มนั้นมีในเรื่องอะไร โดยเฉพาะ ในสถานการณ์ปกติ บุคคลที่อยู่ในกลุ่มเหล่านี้จะไม่มีอิทธิพลและไม่มีสิทธิมีเสียงในสังคม แต่เมื่อบุคคลในกลุ่มเหล่านี้รวมตัวกันได้เหนียวแน่น และเป็นกลุ่มก้อนแล้วจะมีอิทธิพลทางการเมืองสูง รูปแบบของการปฏิสัมพันธ์จึงเป็นรูปแบบของการเผชิญหน้า (confrontation) กันระหว่างกลุ่มประเภทนี้กับส่วนราชการ ตลอดจนกับรัฐบาล ถ้ากลุ่มประเภทนี้ประสบความสำเร็จฝ่ายแพ้ ก็อาจจะถูกจับกุม หรือหนีพาตัวเองออกไปอยู่นอกระบบ หากประสบความสำเร็จ ข้อเรียกร้องได้รับการยอมรับ ก็อาจจะมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบาย ตลอดจนมีการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ เพื่อให้ประโยชน์กับกลุ่มประเภทนี้มากยิ่งขึ้น

เนื่องจากกลุ่มประเภทนี้เป็นกลุ่มที่มักจะไม่ได้รับการยอมรับ ส่วนราชการบางแห่งและรัฐบาลในบางยุคพยายามบริหารการเมืองโดยการสกัดกั้น ชัดขวาง เพื่อไม่ให้บุคคลในกลุ่มประเภทนี้มีการรวมตัวกันได้ เข้าทำนอง “ดับไฟเสียตั้งแต่ต้นลม” บางครั้งก็ใช้วิธีการให้บุคคลในกลุ่ม

เหล่านี้เข้ามาเป็นพวกให้ตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่ง แล้วก็ทำการสลายพลังของกลุ่มนั้นในภายหลัง ในบางกรณีก็ใช้การตั้งกลุ่ม หรือให้การสนับสนุนกลุ่มใหม่ขึ้นเพื่อทำลายกลุ่มที่มีอยู่เดิม เช่น กรณีการตั้งกลุ่มกระทิงแดงขึ้นเพื่อคานกับพลังของกลุ่มนิสิตนักศึกษา เมื่อหลัง 14 ตุลาคม 2516 จนเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ขึ้น กล่าวโดยย่อการบริหารการเมืองในลักษณะนี้ เป็นการบริหารที่สวนทางกับระบบประชาธิปไตย และเป็นวิธีการของฝ่ายอำนาจนิยม

การบริหารการเมือง เพื่อให้เกิดผลประโยชน์กับชนส่วนใหญ่ในสังคมโดยเฉพาะกลุ่มผู้เสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคมนี้ ผู้บริหารของส่วนราชการตลอดจนรัฐบาล และข้าราชการทุกคนจะต้องเริ่มต้นด้วย การมีจิตใจที่กว้าง เห็นอกเห็นใจ และพยายามรับฟังความคิดเห็น ความเดือดร้อนของบุคคลในกลุ่มเหล่านี้ และหาทางแก้ปัญหามาให้ได้เสียตั้งแต่ต้น มีการจัดตั้งกลไกในการรับฟังคำร้องทุกข์ ร้องเรียนขึ้นในทุกระดับ ผู้บริหารในแต่ละจุดตั้งแต่ระดับล่างสุดขึ้นไป จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เดือดร้อนเข้าพบได้โดยตลอดเวลา และพยายามหาทางแก้ปัญหามาให้เท่าที่จะทำได้ ในขณะที่เดียวกันก็คอยกดดันผู้ปฏิบัติในระดับล่าง เพื่อให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงเกี่ยวกับเรื่องนี้ ห้ามมิให้ข้าราชการทำการหมกเรื่องร้องทุกข์ ร้องเรียน หรือบอกได้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ทางส่วนราชการจะต้องเปิดโอกาสให้มีตัวแทนจากกลุ่มผู้รับบริการ หรือผู้บริโภค ได้เข้ามามีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นในการดำเนินงานของส่วนราชการนั้น ๆ เป็นครั้งคราวอย่างต่อเนื่อง และเปิดโอกาสให้มีกลุ่มบุคคลภายนอก ซึ่งได้แก่ องค์กรวิชาการที่เป็นกลาง ตลอดจนประชาชนผู้รับบริการ ได้ร่วมประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นกระจกส่องการทำงานของส่วนราชการนั้น และเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวมโดยทั่วไป

### สรุป

การยอมรับความสัมพันธ์ในสภาพที่เป็นจริงระหว่างการเมืองกับการบริหาร และนำลักษณะของความสัมพันธ์ที่จะพึงมีมาศึกษา เผยแพร่ และสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ เพื่อประชาชนส่วนใหญ่และสังคมส่วนรวม เป็นสิ่งที่สำคัญและมีความจำเป็นสำหรับการศึกษการบริหารการเมือง ภายใต้การยอมรับในความสัมพันธ์ดังกล่าว บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มหลายหลากในสังคม ซึ่งมีหลายประเภท และมีความสำคัญ ตลอดจนมีอิทธิพลแตกต่างกันในหลาย ๆ ระดับ วิธีการบริหารการเมืองจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตั้งกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของนโยบาย ตลอดจนวางระบบและกลไกในการถ่วงดุล และการตรวจสอบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการของการบริหารการเมือง เพื่อที่จะอำนวยประโยชน์ให้กับสังคมส่วนรวมให้ได้มากที่สุด

ในส่วนของกลุ่มตัวแทนตามอาณัติ หัวใจที่สำคัญของการบริหารการเมืองอยู่ที่ความ

สามารถของผู้บริหารรัฐกิจ ในการระบุงกลุ่มตัวแทนที่เป็นตัวแทนอย่างแท้จริงในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของรัฐให้ได้เป็นประการแรก และในประการที่สำคัญที่สุด จะต้องนำกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เข้ามามีส่วนในกระบวนการของนโยบายให้ได้ เสียตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการจนจบสิ้นกระบวนการ ทั้งในแง่ของกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการติดตามและประเมินผลนโยบาย และกระบวนการในการปรับปรุงนโยบายเสียใหม่

ในส่วนของกลุ่มอิทธิพลที่ไม่ได้เป็นกลุ่มตัวแทนตามอาณัติ การบริหารการเมืองจำเป็นที่จะต้องเน้นแนวทางของการร่วมมือ และการพึ่งพาซึ่งกันระหว่างส่วนราชการกับกลุ่มหลายหลาก ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมให้กลุ่มเหล่านั้น เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของการผลิตและกระบวนการในการให้บริการ ตามกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ และในเวลาอันสมควรหลังจากที่กลุ่มเหล่านั้นได้แสดงให้เห็นว่าได้ถูกกระตุ้นทำประโยชน์ให้เกิดแก่ส่วนรวมอย่างแท้จริงแล้ว ผู้บริหารของส่วนราชการก็ควรที่จะส่งเสริมให้กลุ่มประเภทนี้มีบทบาทในกระบวนการของนโยบายมากขึ้น ตลอดจนผลักดันให้เป็นกลุ่มตัวแทนตามอาณัติทางกฎหมาย และหรืออาณัติทางการเมืองต่อไป

ในส่วนของกลุ่มเชื่อมโยงพรรค หลักการที่สำคัญของการบริหารการเมือง ก็คือ การหาทางสร้างระบบและกลไกที่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุล มิให้กลุ่มประเภทนี้แสวงหาผลประโยชน์ โดยก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับกลุ่มธุรกิจอื่น ๆ หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ในแง่ของแนวทางปฏิบัติควรเน้นในแง่การให้ข้อมูลที่เกี่ยวกับประโยชน์ทางธุรกิจ และเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของผู้ประกอบการ โดยเท่าเทียมกัน เน้นการสร้างความปลอดภัยของกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ ให้ประยุกต์ใช้กับผู้ประกอบการทุกกลุ่มได้โดยเสมอหน้ากัน เน้นการจำกัดการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายข้าราชการการเมืองให้มีน้อยลง และเน้นการสร้างกลไกที่ดูแลและคานกันระหว่างอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำในกรมกองต่าง ๆ ด้วยกันเอง และระหว่างอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำกับฝ่ายข้าราชการการเมือง

ในส่วนของกลุ่มนอกระบบ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้เสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคมนั้น แนวทางในการบริหารโดยผู้บริหารของส่วนราชการ ตลอดจนรัฐบาล ควรจะมีพื้นฐานเริ่มต้นด้วยการมีจิตใจที่กว้าง มีความเห็นอกเห็นใจ และพร้อมที่จะรับฟังความคิดเห็นและความเดือดร้อนของบุคคลในกลุ่มเหล่านี้ และหาทางแก้ปัญหาให้ได้เสียแต่ต้น แนวทางในการปฏิบัติมีหลายประการนับตั้งแต่ การจัดตั้งกลไกเพื่อเกี่ยอำนาจการรับฟังความเดือดร้อน คำร้องทุกข์ ร้องเรียนขึ้นในทุกระดับ การกวาดขันเน้นย้ำเพื่อให้ผู้ปฏิบัติในระดับล่างให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงในเรื่องนี้ การเปิดโอกาสให้ตัวแทนของกลุ่มผู้รับบริการหรือผู้บริโภคได้เข้ามามีส่วนร่วม ให้ข้อคิดเห็นในการดำเนินงานของส่วนราชการนั้น ๆ เป็นครั้งคราวอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการจากภายนอกอย่างสม่ำเสมอ

**บรรณานุกรม**

- Caiden, Naomi and Aaron Wildavsky. *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York : John Wiley, 1974.
- Coombes, David, et al. *The Power of the Purse*. London : Allen & Unwin, 1976.
- Easton, David. *A Framework of Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1965.
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik. *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*. New York : Harper & Row Publishers, 1978.
- Wilson, Woodrow. "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, 2 ( June 1887 ).