

บทที่ 2

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการศึกษาริเริ่มเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้นว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขใด และมีใครบ้างมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแปรหรือ ปัจจัยต่าง ๆ ของผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายว่ามีบทบาทอย่างไร มีอำนาจหน้าที่หรือมีอำนาจอื่นใดและเกี่ยวข้องหรือควบคุมซึ่งกันและกันอย่างไร ในการศึกษาเรื่องการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย กรณีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เน้นหนักการศึกษาในเรื่อง ระบบการเมือง ทฤษฎีชนชั้นนำและกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งทั้ง 3 ส่วนนี้จะป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายของไทย

ชนชั้นนำกับการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายของประเทศหนึ่ง ๆ นั้น ใ้ว่าบุคคลทุกคนจะสามารถกำหนดนโยบายของรัฐได้ ทั้งนี้เพราะการกำหนดนโยบายนั้นถือว่าเป็นศาสตร์และศิลปะอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ที่จะสามารถกำหนดนโยบายได้จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญ ดังนั้น บุคคลที่จะสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม จึงต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติพิเศษเหนือกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งเรามักจะเรียกบุคคลเหล่านี้ว่า "ผู้นำ หรือ ผู้ปกครอง" นั้นเอง

จากการที่สังคมหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยบุคคลจำนวนมากมาย จึงมีนักวิชาการหลายคนได้จำแนกบุคคลในสังคมต่าง ๆ ออกเป็นกลุ่มหรือชนชั้นต่าง ๆ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันเช่น หลักเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ แบ่งเป็น ชนชั้นมั่งคั่ง กับชนชั้นยากจน หลักเกณฑ์ทางสังคม แบ่งเป็น ชนชั้นสูง ชนชั้นกลาง และชนชั้นต่ำ สำหรับหลักเกณฑ์ทางการเมืองแล้ว แบ่งเป็น ชนชั้นนำ กับ ชนชั้นผู้ตาม (followers) หรือชนชั้นผู้อยู่ใต้การปกครอง (the ruled)¹

Gaetano Mosca นักทฤษฎีชนชั้นนำทางการเมืองได้กล่าวไว้ว่า

"ในทุก ๆ สังคมจะประกอบด้วย 2 ชนชั้น คือ ชนชั้นปกครองและชนชั้นที่ถูกปกครอง โดยปกติแล้วชนชั้นแรกจะมีจำนวนน้อย ทำหน้าที่ทุกอย่างเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ผูกขาด

¹วิธีการจำแนกชนชั้นทางการเมืองของบุคคลต่าง ๆ ในสังคมหนึ่ง นั้นได้มีผู้จำแนกไว้แตกต่างกันหลายวิธีเช่น Herbert Spencer ได้จำแนกออกเป็น 3 ชนชั้นคือหัวหน้าหรือผู้นำชนชั้นที่ปรึกษาหรือผู้ช่วยเหลือที่ใกล้ชิดกับผู้นำ และชนชั้นผู้ตามหรือประชาชนทั่วไป รายละเอียดต่าง ๆ ดู Herbert Spencer, *The Principles of Sociology*, Part V (New York: D. Appleton&Co.,1883) pp. 311-317. และในทำนองคล้ายคลึงกัน Gustav Schmolter ได้จำแนกออกเป็น 3 ชนชั้น คือ ชนชั้นหัวหน้า (leader) ผู้ช่วยหรือคณะผู้ทำงาน ของผู้นำ (staff) และ มวลชนผู้ตาม (mass followers)

อำนาจและได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อำนาจนำมา ในขณะที่ชนชั้นหลังประกอบด้วยคนจำนวนมากกว่าเป็นกลุ่มที่ถูกชี้แนะ และควบคุมโดยชนชั้นแรก”

ในทัศนะของ Harold D.Lasswell เห็นว่า²

“รัฐบาลปกครองโดยชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะในนามของคนส่วนใหญ่ คนส่วนน้อย หรือคนเดียว และเนื่องจากคนกลุ่มน้อยเป็นผู้มีอิทธิพลคนกลุ่มนี้จึงเป็นผู้มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจนโยบายที่ใครจะได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร”

สำหรับทัศนะของ Robert Michels ได้กล่าวว่า

“ในองค์กรต่าง ๆ ถึงแม้ว่าตามหลักการอำนาจที่เป็นทางการจะเป็นของสมาชิกทุกคนที่อยู่ในองค์กร แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจที่แท้จริงจะอยู่ในกลุ่มของสมาชิกที่เข้มแข็งกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งเท่านั้น...”

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายนั้น แท้ที่จริงเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นชนชั้นนำเท่านั้นที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย โดยที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่า “นโยบายของรัฐก็คือผลผลิตที่เกิดขึ้นจากทัศนคติ ค่านิยมและความชื่นชอบพอใจของผู้มีอำนาจ”³ ในการศึกษาเรื่องชนชั้นนำนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านมีหลักเกณฑ์ต่างกันในการจำแนกว่า กลุ่มบุคคลประเภทใดจัดอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำ เช่น C. Wright Mill ได้จำแนกกลุ่มบุคคลที่เป็นชนชั้นนำว่า ประกอบด้วยบุคคล 3 ประเภทคือผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ และผู้ที่มีอำนาจทางทหาร⁴ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้ การจำแนกกลุ่มบุคคลใดเป็นชนชั้นนำที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายนั้น จะพิจารณาจากกลุ่มบุคคลที่มีหรือครอบครองอำนาจทางการเมือง

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับชนชั้นนำนั้น เนื่องจากในประเทศต่าง ๆ ทั่วไป กระบวนการกำหนดนโยบายมักจะถูกกำหนดโดยกติกากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของประเทศนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งเท่านั้น โดยที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแต่อย่างใด แม้แต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การกำหนดนโยบาย ก็ยังกำหนดกฎเกณฑ์ให้เฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ในการกระทำเรื่องดังกล่าว เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าสังคมในปัจจุบันการบริหารประเทศมีความสลับซับซ้อน ประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าใจ และรอบรู้ปัญหาที่แท้จริงของการบริหารงานประเทศได้ ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจึงได้เลือกตัวแทนของตนไปทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนตน ซึ่งได้แก่การทำหน้าที่

² Harold D. Lasswell and Danicl Lerner, The Comparative Study of Elites , (Stanford :Standford University Press, 1952),p.7.

³ Jame E. Anderson,Public Policy Making, (London : Thomas & Nelson , 1975), p. 21.

⁴ C. Wright Mills, The Power Elite, (New York: Oxford University Press, 1950), p.38.

บริหารประเทศ ตลอดจนการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น ตัวแทนของประชาชนที่เราเรียกว่า “สมาชิกผู้แทนราษฎร” หรือนักการเมืองนั่นเอง ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่ากลุ่มนักการเมืองเป็นกลุ่มหนึ่งในบรรดาชนชั้นนำ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ตามกติกาหรือหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีสมมุติฐานว่า การกำหนดนโยบายต่าง ๆ นั้นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เลือกเขาเข้ามาเป็นผู้แทน อย่างไรก็ตามนักการเมือง ซึ่งถือว่าเป็น ตัวแทนของประชาชนนั้น ในสภาพความเป็นจริงการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อตอบสนองประชาชน กลุ่มที่เลือกเขามานั้น อาจจะขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมของประเทศ หรือบางครั้งอาจจะขัดกับผลประโยชน์ของตัวเอง ดังนั้น ในที่สุดแล้วอำนาจในการตัดสินใจย่อมจะขึ้นอยู่กับนักการเมืองคนนั้นเองว่าจะกำหนดนโยบายออกมาอย่างไร เพื่อผลประโยชน์ของใคร ซึ่งเมื่อนโยบายได้ถูกกำหนดออกมาแล้ว ประชาชนมีหน้าที่ได้แต่เพียงปฏิบัติตามเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดนโยบายในประเทศต่าง ๆ ทั้งในระบอบประชาธิปไตยและระบอบอื่น ๆ ซึ่งเรียกกันว่าเผด็จการบ้าง อำมาตยาธิปไตยบ้างแตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่แล้วการกำหนดนโยบายนั้นล้วนแต่ตกอยู่กับบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ความแตกต่างในการกำหนดนโยบาย ระหว่างระบอบประชาธิปไตยกับระบอบอื่นก็คือ กลุ่มคนที่เข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้น เป็นกลุ่มที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน และประชาชนมีอำนาจที่จะถอดถอนกลุ่มคนดังกล่าวได้ การที่ประชาชนมีอำนาจในการถอดถอนชนชั้นนำหรือผู้แทนได้นี้เอง เป็นหลักประกันอย่างหนึ่งว่า ชนชั้นนำ หรือผู้แทนที่ตนเลือกไปนั้นจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อ ประชาชนเป็นสำคัญ เพราะมิฉะนั้น ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอาจจะไม่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของประชาชนอีก สำหรับการปกครองในระบอบเผด็จการ ชนชั้นนำ หรือผู้ปกครองมักจะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้ง ประชาชนยังไม่มีอำนาจถอดถอนชนชั้นนำดังกล่าว ดังนั้น การกำหนดนโยบายหรือการบริหารประเทศก็ทำตามในระบอบดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วมักจะมีแนวโน้ม สนองตอบต่อกลุ่มของตนเองมากกว่าจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของมองเตสกีเออ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป ได้กล่าวถึงรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไว้ว่า ควรที่จะมีการแยกอำนาจองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ การแยกนี้หมายถึงว่าให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจแต่เพียงอย่างเดียว หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ คนหนึ่งหรือองค์กรหนึ่งให้ใช้อำนาจได้แต่เพียงอย่างเดียว ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมายก็ต้องทำหน้าที่เฉพาะการออกกฎหมายเท่านั้นจะมาทำหน้าที่บริหารหรือตุลาการอีกไม่ได้ เหตุผลที่มองเตสกีเออเสนอ ให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยนี้เพราะว่า

“เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและบริหารอยู่ที่คน ๆ เดียวกัน หรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อีสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัวเนื่องจากกษัตริย์หรือสภาเดียวกัน อาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์ เช่นเดียวกันอีสรภาพจะไม่มีอยู่ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ถ้าหากรวมอยู่กับนิติบัญญัติ ชีวิตและอีสรภาพของคนในบังคับ

จะอยู่ ภายใต้การควบคุมแบบผลการเพราะตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีการรุนแรงและกดขี่ ทุกสิ่งทุกอย่าง จะถึงซึ่งอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูง หรือประชาชนจะใช้อำนาจ ทั้งสามเหล่านี้คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารนโยบายสาธารณะ และอำนาจพิจารณาคดีของบุคคล⁵

จากการแบ่งแยกการใช้อำนาจตามทัศนะของมองเตสกีเออ ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมาย ซึ่งก็คือ กำหนดนโยบายนั่นเอง กลุ่มบุคคลที่ใช้อำนาจนี้ก็คือ นักการเมือง ซึ่งก็ถือกันว่าเป็นตัวแทนของประชาชนส่วนฝ่ายบริหารนั้นมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ สำหรับฝ่ายตุลาการนั้นมีหน้าที่ในการตีความหมายกฎหมายที่ออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ได้แก่ ผู้พิพากษา

หลักการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ ข้าราชการ มีหน้าที่ที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการยอมรับกันว่าข้าราชการ ซึ่งโดยที่จริงจะต้องมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น กลับมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุ 3 ประการคือ⁶

1. กลุ่มราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินตามนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น จึงเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิด และสามารถประเมินผลของนโยบายได้ว่า สอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือไม่

2. กลุ่มข้าราชการประจำจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายการเมืองจึงต้องปรึกษาขอความเห็นของข้าราชการก่อนถึงความเป็นไปได้แห่งนโยบายที่ได้กำหนดขึ้น

3. กลุ่มข้าราชการประจำเป็นกลุ่มอาชีพใหญ่ที่มีความต่อเนื่องกัน และเป็นผู้มีความชำนาญงานเฉพาะอย่างในทางเทคนิคต่าง ๆ เพราะฉะนั้นกลุ่มข้าราชการประจำจะช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่แก่การวินิจฉัยในหลายทาง เพื่อเสนอให้กลุ่มการเมืองเป็นผู้เลือก (หมายถึง กลุ่มข้าราชการประจำอาจจะมีส่วนช่วยในการร่างนโยบาย โครงการ หรือเสนอร่าง พ.ร.บ. ต่าง ๆ) ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ นี้ กลุ่มข้าราชการประจำจะรวบรวมจากกลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมืองหรือกระทรวงของหน่วยราชการต่าง ๆ

อนึ่ง แม้ว่ากลุ่มข้าราชการจะได้เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายร่วมกับกลุ่มนักการเมืองก็ตาม แต่โดยหลักการในระบอบประชาธิปไตยแล้วขั้นสุดท้ายในการตัดสินใจว่าจะเลือกใช้นโยบายใด จะต้องเป็นอำนาจการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง นั่นก็คือ ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายข้าราชการ เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบายใน

⁵ เสน่ห์ จามริก (แปล), ความคิดทางการเมืองจากเพลโตถึงปัจจุบัน, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 350.

⁶ Thomas R. Dye, Politics in State and Communities, (Englewood Cliff, N.J. : Prentice-Hall Inc, 1969), Ch.10.

ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจน ดังนั้น จะขอกล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยการแสดงแผนภูมิ ดังนี้

แผนภูมิขั้นตอนการกำหนดนโยบายในระบอบประชาธิปไตย



จากแผนภูมิดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายนั้นกลุ่มการเมืองจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างเต็มที่ กล่าวคือ กลุ่มนักการเมืองในฐานะพรรคการเมืองจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งแสดงความต้องการของตนในฐานะตัวแทนของประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เมื่อกลุ่มนักการเมืองได้รวบรวมผลประโยชน์แล้ว จะทำการเสนอต่อรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนี้ก็คือ กลุ่มนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้มาทำหน้าที่บริหารประเทศ) เมื่อรัฐบาลได้พิจารณาโยบายแล้ว ก็จะเสนอไปยังรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นกลุ่มนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนเช่นกันเพียงแต่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศแต่จะทำหน้าที่ในการควบคุม การบริหารประเทศของรัฐบาลให้เป็นไป เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณา อนุมัตินโยบายแล้วกลุ่มข้าราชการก็มีหน้าที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม

ตาม ในกระบวนการกำหนดนโยบายนี้กลุ่มข้าราชการอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย กล่าวคือ กลุ่มนักการเมืองอาจจะขอคำปรึกษาหรือให้ช่วยรายงานข้อมูล หรือเสนอความคิดเห็น ด้วยก็ได้ เพื่อเสนอให้กลุ่มนักการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจเลือกในขั้นสุดท้าย

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการปกครองประเทศ และอำนาจในการควบคุมแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า กลุ่มนักการเมืองนั้นจะมีอำนาจเหนือกลุ่มข้าราชการ โดยกลุ่มข้าราชการเป็นเพียงเครื่องมือหรือกลไกของกลุ่มนักการเมือง เพื่อที่จะบริหารนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นให้บรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้นเอง การที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกำหนดให้กลุ่มนักการเมืองมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเหนือกว่ากลุ่มข้าราชการ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ากลุ่มนักการเมืองนั้นเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชน การทำหน้าที่ต่าง ๆ ในการปกครองประเทศหรือการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ออกมาก็เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ หากนักการเมืองคนใดมิได้ทำหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อประชาชนแล้ว ประชาชนสามารถที่จะถอดถอนนักการเมือง โดยการไม่เลือกนักการเมืองคนนั้นให้เข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศ และกำหนดนโยบายได้อีกต่อไปตามความเชื่อดังกล่าวนี้อาจจะถึงที่ว่าหากกลุ่มนักการเมืองสามารถเข้าไปทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือปกครองประเทศแล้ว ก็เท่ากับว่าประชาชนของประเทศนั้นได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ หรือการกำหนดนโยบายด้วยเช่นกัน

สำหรับการปกครองของไทยก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจในการปกครองประเทศและอำนาจในการกำหนดนโยบาย เป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว แทนที่อำนาจทางการเมือง การปกครอง จะตกมาสู่ตัวแทนของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยทั่ว ๆ ไป อำนาจทางการเมืองกลับตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ กลุ่มข้าราชการเข้ามาครอบครองอำนาจทางการเมืองทั้งในสถาบันฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ตลอดเวลาโดยที่มิได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีผลทำให้กลุ่มข้าราชการมีบทบาททางการเมืองมากยิ่งขึ้นกว่ากลุ่มนักการเมือง

เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ในปี 2475 นั้น กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้แก่กลุ่มข้าราชการ ดังนั้นภายหลังจากที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว กลุ่มข้าราชการ จึงได้กำหนดรูปแบบการปกครองให้ เป็นไปตามที่กลุ่มตนต้องการ หากพิจารณารัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในการปกครองของไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ามิได้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กล่าวคือ รูปแบบของรัฐธรรมนูญ มักจะถูกกำหนดให้ฝ่ายข้าราชการสามารถเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองได้อีกทั้งยังมีอำนาจทางการเมืองเหนือกว่า กลุ่มนักการเมืองอีกด้วย รูปแบบของรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดให้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มข้าราชการโดยทั่วไปมักจะมีลักษณะ ดังนี้

1. การกำหนดโครงสร้างของรัฐสภา ให้มี 2 ประเภทคือสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มข้าราชการ เรียกว่า สมาชิกวุฒิสภา การที่รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกทั้ง 2 ประเภทนี้เอง ทำให้บทบาทของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่สามารถที่จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายได้อย่างเต็มที่กล่าวคือ อำนาจของผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนถูกคานโดยอำนาจของวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้อำนาจของสมาชิกสภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมกัน และสัดส่วนของสมาชิกทั้งสองสภามีจำนวนที่ใกล้เคียงกันด้วยการที่ รัฐธรรมนูญถูกกำหนดให้เป็นเช่นนี้ มีผลให้วุฒิสภาซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มข้าราชการสามารถที่จะหน่วงเหนี่ยวนโยบายใด ๆ ก็ตามที่ขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนได้ โดยการใช้เวลาในการพิจารณาโยบายที่เสนอมา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งบางครั้งการพิจารณาโยบายโดยใช้ ระยะเวลาที่ยาวนานนี้ มีผลทำให้นโยบายดังกล่าวต้องตกไปเนื่องมาจากการขบสภา

2. การกำหนดให้ข้าราชการสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยทั่วไปตามหลักการประชาธิปไตยแล้วข้าราชการจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ทั้งนี้เพราะถือว่าข้าราชการมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น การที่ข้าราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง เท่ากับว่าข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายเองและนำนโยบายไปปฏิบัติเอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการขัดกับหลักการของมองเตสกีเออที่กล่าวว่า บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งควรที่จะใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งเพียงอำนาจเดียว เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองอีกทั้งการที่ข้าราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองนับว่าเป็นการขัดต่อหลักการเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เพราะถือว่ามิได้ผ่านกระบวนการยอมรับจากประชาชน นั่นก็คือประชาชนมิได้เป็นผู้เลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว

3. การกำหนดให้รัฐบาลไม่ต้องแถลงนโยบายเมื่อจัดตั้งรัฐบาล การที่รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อจะเข้าทำการบริหารประเทศนั้นถือเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการประชาธิปไตย เพราะหากรัฐสภาไม่ยอมรับนโยบายที่รัฐบาลแสดงเจตนารมณ์แล้ว รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะบริหารประเทศได้ ทั้งนี้เพราะถือว่ารัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อตัวแทนของประชาชนไม่ยอมรับนโยบายของรัฐบาลแล้ว รัฐบาลก็ไม่อาจจะดำเนินการบริหารประเทศต่อไปได้อีก แต่การที่รัฐสภาของไทยนั้นส่วนใหญ่จะมี 2 สภา และวุฒิสภาก็มักจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล ดังนั้นจึงทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถที่จะดำเนินการควบคุมรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือของวุฒิสภาด้วย

โดยที่ลักษณะรัฐธรรมนูญของไทยเป็นเช่นนี้เอง จึงทำให้กลุ่มข้าราชการสามารถเข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยการเป็นทั้งสมาชิกวุฒิสภาและเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ ซึ่งส่งผลให้กลุ่มข้าราชการมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับได้มีการกำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือฝ่ายข้าราชการ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่กลับถูกล้มล้างโดยกลุ่มข้าราชการทหาร โดยการปฏิวัติและกำหนดรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามแนวทางที่

กลุ่มของตนต้องการ การที่กลุ่มข้าราชการสามารถครอบงำอำนาจทางการเมืองได้อย่างเด็ดขาดนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากกลุ่มนักการเมืองของไทยมิได้ทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง จึงทำให้ขาดการสนับสนุนจากประชาชน อีกทั้ง กลุ่มนักการเมืองของไทยที่รวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองนั้น มิได้ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่รวบรวมผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อนำไปสู่ระบบการเมืองแต่อย่างใด นอกจากนี้นักการเมืองบางกลุ่มเข้ามาสู่วิถีทางการเมืองก็เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนมากกว่าที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน และบางครั้งกลุ่มนักการเมืองกลับร่วมมือกับกลุ่มข้าราชการในการใช้อำนาจปกครองประเทศด้วย เมื่อมีผลประโยชน์ร่วมกัน

โดยลักษณะที่กลุ่มข้าราชการมีอำนาจทางการเมืองเป็นอย่างมาก รวมทั้งมีอำนาจและบทบาทในการกำหนดนโยบายนี้เอง จึงทำให้มีผู้เรียกระบบการเมืองไทยว่าเป็นระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย หรือระบบการเมืองแบบรัฐข้าราชการ (bureaucratic polity)⁷ ซึ่งหมายถึงระบบการเมืองที่อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของกลุ่มพลังในระบบราชการไม่กี่กลุ่ม ที่แข่งขันช่วงชิงตำแหน่งและผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในบางโอกาสจึงถูกปิดกั้น หรือถูกเปิดให้มีส่วนร่วมทางการเมือง บางรูปแบบ เช่น การเลือกตั้ง เพื่อเป็นการระดมประชาชนมาสร้างความชอบธรรมต่อการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มพลังในระบบราชการมากกว่าการให้เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลนี้เองกลุ่มพลังนอกระบบราชการ เช่น รัฐสภา พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จึงไม่มีการพัฒนาบทบาทต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง การใช้อำนาจทางการเมืองหรือถ่วงดุลอำนาจกับกลุ่มพลัง ในระบบราชการเอาไว้ได้

จากการที่อำนาจทางการเมืองของไทยมิได้กระจายไปยังกลุ่มต่างๆ ในสังคมทำให้อำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่ตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทยนั้น ชนชั้นนำอันได้แก่ กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักการเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก โดยที่ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ แทบจะไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด ประชาชนจะถูกชักนำให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายบ้าง ต่อเมื่อมีเหตุการณ์ที่กลุ่มข้าราชการและกลุ่มนักการเมืองมีผลประโยชน์ขัดกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นได้แต่เพียงการสนับสนุนนโยบายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ นโยบายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่หากการกำหนดนโยบายใดที่ทั้งสองกลุ่มต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันแล้ว ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมเพียงการปฏิบัติตามนโยบายที่ออกมาเท่านั้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของไทย ซึ่งถูกจำกัดให้เป็นเรื่องของกลุ่มนักการเมืองและกลุ่มข้าราชการได้อย่างชัดเจนจึงขอกกล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายของไทย ซึ่งโดยทั่วไปจะมีลักษณะ ดังนี้

⁷ Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity, (Honolulu : East- West Center Press, 1966), pp.234-287.

1. ข้าราชการประจำในหน่วยงานต่าง ๆ ร่วมกับฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดโดยทั้งสองฝ่าย จะมีความใกล้ชิดกันมาก เพราะถึงแม้ว่าการกำหนดหรือการร่างนโยบายจะผ่านขั้นตอนมาจากหน่วยงานของข้าราชการประจำ แต่ในขั้นสุดท้ายก็จะผ่านไปให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้วินิจฉัยเลือก ที่เป็นเช่นนี้ เพราะฝ่ายการเมืองของไทยที่เป็นรัฐมนตรีนั้นมีภาระกิจมากเกินไปไม่ค่อยมีเวลาในการริเริ่มเรื่องการวางนโยบาย แต่จะช่วยวิเคราะห์ในขั้นสุดท้ายที่จะตัดสินใจวินิจฉัยเลือกนโยบายที่ดีที่สุดให้สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชน และการที่รัฐมนตรีของไทยปล่อยให้ ข้าราชการประจำส่วนใหญ่เป็นผู้ริเริ่มในการวางนโยบาย และยอมรับนโยบายที่ ข้าราชการ ประจำเป็นผู้กำหนดขึ้นจึงมีผลทำให้นโยบายสาธารณะในหลาย ๆ นโยบายที่ข้าราชการ ประจำ เป็นผู้กำหนดขึ้น อาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งแอบแฝงไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าในประเทศไทย การกำหนดนโยบายลักษณะนี้ทำกันในสองแนวทาง คือ

แนวทางแรก การกำหนดนโยบายจะเริ่มจากหน่วยงานของระบบราชการในระดับ กอง กรม หรือกระทรวง โดยกลั่นกรองความเห็นต่าง ๆ ชัดเกล้าให้เรียบร้อยแล้วเสนอหน่วยเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงปลัดกระทรวง จากนั้นจะเสนอไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัด รัฐมนตรีเสนอต่อไปยัง นายกรัฐมนตรี และผ่านเข้าไปพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นจะเสนอต่อไปยัง รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ

แนวทางที่สอง การกำหนดนโยบายจะ เริ่มจากฝ่ายการเมืองในกลุ่มคณะรัฐมนตรี โดยรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ และริเริ่มกำหนดเป็นนโยบายขึ้นและรัฐมนตรีจะเชิญ ปลัดกระทรวงมาปรึกษาเสียก่อนว่าสมควรเพียงใด มีทางปฏิบัติได้หรือไม่ เมื่อมีลูทางปฏิบัติได้ รัฐมนตรี จะมอบหมายให้ปลัดกระทรวงนำแนวความคิดทำเป็นข้อเสนอโยบายต่อไป ซึ่งกรณีนี้ จะส่งเรื่องกลับไปให้กรม กอง ไปยกร่างและเรื่องทั้งหมดก็จะส่งกลับคืนมายังสายการเมืองต่อไป

2. การกำหนดนโยบายเกิดจากอิทธิพลผลักดันของกลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่มุ่งประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญและเป็นระบบที่สลับซับซ้อนอย่างมาก อาจหาหลักเกณฑ์หรือแบบแผนที่แน่นอนไม่ได้ กลุ่มเศรษฐกิจบางกลุ่มจะใช้อิทธิพล ถึงขั้นยก ร่าง พ.ร.บ. ขึ้นมาเอง และเสนอฝ่ายรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ผ่านออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งวิธีการนี้จะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่าง กลุ่มเศรษฐกิจกับ นักการเมือง หรือข้าราชการประจำที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันโดยกลุ่มเศรษฐกิจมีเงินให้ข้าราชการ และข้าราชการเป็นผู้มีอิทธิพลในการ กำหนดนโยบาย สามารถกำหนดนโยบายตามความต้องการของกลุ่มเศรษฐกิจได้ วัตถุประสงค์ ของการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่จะเป็นวัตถุประสงค์ของกลุ่มเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะเป็น วัตถุประสงค์เพื่อประชาชนโดยส่วนรวม

จากกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวของไทย จะเห็นได้ว่าวิธีการกำหนดนโยบายนั้นมี กลุ่มบุคคลเพียงสองกลุ่มเท่านั้น ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย โดยที่กลุ่ม อื่น ๆ ในสังคมรวมทั้งประชาชน มักจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวแต่อย่างใด

หากกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล จะต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการ ดังกล่าวสามารถทำได้เพียงผ่านกลุ่มข้าราชการ หรือผ่านนักการเมืองเท่านั้น ซึ่งหมายถึงว่ากลุ่มบุคคลทั้งสองกลุ่มจะต้องให้ความยินยอมในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย มิเช่นนั้นแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ได้เลย

การที่อำนาจทางการเมืองของไทยได้ตกอยู่กับชนชั้นนำ โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่แทบจะไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากบางโอกาสที่ชนชั้นนำจะอนุญาตให้มีส่วนร่วมทางการเมืองได้ แต่การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น มิได้เป็นไปเพื่อการพัฒนาทางการเมือง แต่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การเข้าครองอำนาจทางการเมืองของตนมากกว่า อีกทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายนั้นยังไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เลย หากไม่ได้รับความยินยอมจากชนชั้นนำ ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทยนั้นขึ้นอยู่กับชนชั้นนำ อันได้แก่ กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มข้าราชการ เป็นสำคัญ ดังนั้นไม่ใช่เรื่องแปลกเลยที่บ่อยครั้งเรามักจะเห็นนโยบายต่าง ๆ ที่ออกมาจะไม่สนองต่อความต้องการของประชาชน แต่กลับเป็นการสนองต่อกลุ่มชนชั้นนำเท่านั้น

จากการที่ชนชั้นนำของไทยมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก โดยที่ประชาชนมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นส่วนน้อยนี้ จึงทำให้การกำหนดนโยบายของไทย มักจะเป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างและลักษณะการกำหนดนโยบายของชนชั้นนำ มักจะมีลักษณะดังนี้ คือ

1. ผู้ริเริ่มนโยบาย กล่าวคือ ผู้นำจะเป็นผู้ที่ริเริ่มในการก่อรูปนโยบาย (policy formulation) อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นซึ่งในลักษณะนี้ ผู้นำเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินใจให้มินโยบายใหม่ ๆ หรือให้นโยบายที่มีอยู่เดิมยังคงมีอยู่ต่อไป การเสนอแนะหรือความคิดริเริ่มที่มาจากประชาชนนั้น มีอยู่น้อยมากจนแทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีเลยอย่างไรก็ตามหากจะมีประชาชนบางคนหรือบางกลุ่มมีความคิดริเริ่มและผลักดันให้มินโยบายบ้างแล้ว การกระทำเช่นนั้นแทบจะไม่มี ความหมายใด ๆ เลย หากผู้นำไม่ยอมรับหรือไม่เห็นด้วย การที่ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจเลือกเอา ปัญหาใดปัญหาหนึ่งในขณะนั้นมาพิจารณา ซึ่งเป็นปัญหาที่ผู้นำเห็นว่ามีความสำคัญและจะต้องรับแก้ไขอันดับแรก หลังจากนั้นจึงประกาศให้ประชาชนทราบ และทำให้ประชาชนยอมรับว่าปัญหานั้นมีความสำคัญที่จะต้องรีบดำเนินการ โดยผู้นำจะเสนอหนทางในการแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดออกมาเป็นนโยบาย

2. ผู้กำหนดรายละเอียดของนโยบาย กล่าวคือ ผู้นำจะอยู่ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เป็นเนื้อหาสาระของนโยบาย ซึ่งในลักษณะนี้ผู้นำจะทำตนเสมือนว่าเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดเพียงผู้เดียว หรือกลุ่มเดียวว่าควรที่จะกำหนดรายละเอียดในเนื้อหาสาระของนโยบายนั้นอย่างไรและมีอะไรบ้าง ในการดำเนินการขั้นนี้ผู้นำอาจจะขอความช่วยเหลือจากผู้นำประเภทอื่นให้ช่วยเสนอแนะความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ได้ แต่จะไม่มี การขอความช่วยเหลือจากประชาชนทั่วไป กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้นำนอกจากจะมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้

กำหนดประเด็นของปัญหาที่จะต้องแก้ไขแล้ว ยังเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายเลือกแนวทางที่ตนเห็นว่าดีที่สุด เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ อีกด้วย^๕

ในการกำหนดนโยบายนั้น โดยทั่วไปแล้วการที่ผู้นำจะกำหนดนโยบายใด ๆ ขึ้นมาก็ต่อเมื่อได้เล็งเห็นแล้วว่า นโยบายนั้นจะตอบสนองต่อเป้าหมายปลายทางของตน แต่ผู้นำมักจะกล่าวอ้างอยู่เสมอว่า เป้าหมายปลายทางเช่นนั้นคือ เป้าหมายปลายทางของประเทศ หรือผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงต้องยอมรับและให้การสนับสนุนต่อนโยบายนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะการสนับสนุนนโยบายดังกล่าวเท่ากับเป็นการสนับสนุนเป้าหมายปลายทางของประเทศนั่นเอง แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว เนื่องจากผู้นำมักจะไม่นิยมรับบทบาทหรืออิทธิพลใดๆ ของประชาชนในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น จึงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอว่าเป้าหมายปลายทางของผู้นำขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายปลายทางของประชาชน ซึ่งความขัดแย้งนี้หากมีมากถึงระดับหนึ่งอาจจะก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม ผู้นำที่ฉลาดนั้นมักจะยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่บ้างในระดับหนึ่ง หากความต้องการและความคิดเห็นนั้นไม่ทำให้เป้าหมายปลายทางที่สำคัญของตนได้รับความกระทบกระเทือนมากเกินไป หรืออย่างน้อยก็พยายามที่จะทำให้เป้าหมายปลายทางของตนนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายปลายทางของประชาชน แทนที่จะมุ่งหาหนทางบีบบังคับให้ประชาชนมีเป้าหมายปลายทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายปลายทางของตน

^๕James E. Anderson, Public Policy-Making, (London:Thomas Nelson & Sons, 1975), p.21.