

รัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์*

NEW PUBLIC MANAGEMENT PUBLIC ADMINISTRATION OF GLOBALIZATION

ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภรณ์
Chattawat Shatnataphat
วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น
Northern College, Thailand
E-mail: chattawat_s@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดความสำคัญเกี่ยวกับการนำมาใช้ให้สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ และ 2) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมจากรัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร นำมาวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิจัยพบว่า: การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ มากมายและอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบนิติรัฐด้วยจึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ธรรมาภิบาล หรือการกำกับดูแลที่ดีมากขึ้น การเปลี่ยนสถานะพลเมืองพลเมืองให้กลายเป็นเพียง ลูกค้า ตามวิธีคิดแบบภาคเอกชนในแนวคิดแบบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ยุคโลกาภิวัตน์ New Public Management (NPM) โดยมองข้ามความเป็นพลเมืองในฐานะผู้ที่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองทั้งในแง่สิทธิ ความคุ้มครอง และการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเสมอภาคก็คือการลดฐานะของพลเมืองเป็นเพียง ลูกค้า และในกรณีที่ถูกค้า ไม่จ่ายค่าบริการหรือภาษี เขาก็อาจจะไม่ได้รับบริการหรือแม้จะได้รับบริการก็อาจเป็นบริการที่ไม่เท่าเทียมเสมอภาค ความชอบธรรมทางการบริหารยุคโลกาภิวัตน์ ต้องมี 6 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ 1) ยึดหลักนิติธรรม 2) ยึดแนวทางนิติรัฐ 3) มีคุณธรรม 4) มีจริยธรรม 5) มีศีลธรรม และ 6) มีธรรมาภิบาล ถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง ถือว่าขาดความชอบธรรมทางการบริหารจำเป็นต้องมีแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ยุคโลกาภิวัตน์ และถึงเวลาต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของพลเมืองมากที่สุดต่อไป

คำสำคัญ: รัฐประศาสนศาสตร์, โลกาภิวัตน์, การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

* Received 1 January 2020; Revised 2 March 2020; Accepted 31 March 2020



Abstract

The objective of this article paper is as follows: 1) to study the theories of importance in relation to public administration and the changes in the globalization era, and 2) to study the changes for social equality from the public administration to the changes in the globalization era. It is a qualitative research. By using the document research methodology to analyze the data.

The results of the research showed that: Administration in the government sector must be governed by various laws and regulations and also under the rule of legal rule as well, therefore the government need to change the form of strict governance to strictly adhere to the principle of leniency under Good governance Or better supervision Changing citizenship status to become just a customer based on the concept of the private sector in the concept of a new public administration, globalization, New Public Management (NPM), by overlooking citizenship as a legal rights holder. The constitution guarantees both rights, protection and equal treatment: reducing citizens' status as just customers, and in the case of customers Do not pay service fees or taxes They may not receive the service or even receive the service, it may be unequal service. Administrative legitimacy in the globalization era must have 6 important components, namely 1) Adherence to the rule of law 2) Stick to the rule of law 3) Moral 4) Ethical 5) Moral and 6) Good governance If missing one element Considered the lack of administrative legitimacy, it is necessary to have a new concept of public administration in the globalization era and it's time to change the concept to be in line with the needs of citizens the most

Keywords: Public Administration, Globalization, New Public Management

บทนำ

แนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคพฤติกรรมศาสตร์อีกแนวหนึ่งที่จะหยิบยกมากล่าวในที่นี้ก็คือ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Policy Analysis) ความจริงนโยบายสาธารณะเป็นวิชาที่มีมาตั้งแต่เสร็จสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจกล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะที่แพร่หลายส่วนใหญ่เป็นผลงานของนักรัฐศาสตร์ซึ่งมุ่งถึงการวัดปัจจัยนำเข้าและการวิเคราะห์ผลทาง



การเมืองและสถาบันการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้รัฐศาสตร์ยังสนใจกระบวนการของนโยบายสาธารณะ คือ ศึกษาตั้งแต่การก่อตัวของนโยบายการกำหนดนโยบาย การนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายและการวิเคราะห์ข้อมูลป้อนกลับ ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายที่มีการศึกษาในรัฐประศาสนศาสตร์อย่างแพร่หลายก็คือ การวิเคราะห์ถึงผลที่ได้รับ (Outcome) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การใช้เชิงปริมาณสำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่ดีกว่าและการศึกษาถึงรายละเอียดของแต่ละนโยบายสาธารณะ (Substantive Areas) เช่น นโยบายทางการศึกษา นโยบายสาธารณสุข นโยบายการเกษตร ฯลฯ การศึกษานโยบายสาธารณะในแนวของรัฐประศาสนศาสตร์ก็เพื่อจะดึงลักษณะวิชาให้เข้าไปศึกษานโยบายสาธารณะเพื่อเสนอวิธีแก้ไขซึ่งย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การตัดสินใจของนักบริหาร จึงเป็นการนำรัฐประศาสนศาสตร์ให้มาใกล้กับการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่มีน้อยในยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐประศาสนศาสตร์โลกาภิวัตน์ หรือยุคพฤติกรรมศาสตร์ (Postbehavioralism) ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการชี้ให้เห็นจุดอ่อนของพฤติกรรมศาสตร์และเสนอแนวคิดที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการนำมาใช้ให้สอดคล้องกับสังคม เน้นความสำคัญของค่านิยมและการมีความรู้เกี่ยวกับแต่ละคนโดยใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์ทางแนวคิด แนวคิด และทางปฏิบัติเพื่อแสวงหาความยุติธรรมในสังคมโดยถือเป็นพื้นฐานคุณธรรมที่แท้จริง (บุญทัน ดอกไธสง, 2562)

ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์โลกาภิวัตน์ จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับโลกแห่งความเป็นจริง คือสามารถนำมาใช้การปฏิบัติได้ โดยอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมของสังคมโดยมุ่งเน้นให้พลเมืองทุกคนได้รับการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันและในการปฏิบัติงาน รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจในเรื่องการกระจายโอกาสกระจายรายได้และกระจายการพัฒนา เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมโดยคำนึงถึงผู้ด้อยโอกาสหรือผู้เสียเปรียบเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้ผู้บริหารงานของรัฐต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่จะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน และการสร้างความยุติธรรมโดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการและพลเมืองผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันอีกประการหนึ่ง ก็คือ แนวคิดองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม (Organizational Humanism) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคนกับองค์การ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือการสร้างเสริมให้องค์การที่มีบรรยากาศเป็นประชาธิปไตย เพื่อสนับสนุนให้คนมีโอกาสบรรลุความพึงพอใจที่ได้ปฏิบัติตามศักยภาพของตนเอง (Self – Actualization) มนุษยนิยมเชื่อว่ามนุษย์ควรมีโอกาสได้เป็นในสิ่งที่เราควรจะเป็น นอกจากนี้ยังมีโอกาสทำในสิ่งที่เรามีความสามารถ และมีความประสงค์เมื่อเป็นเช่นนี้จะทำให้มนุษย์มีการพัฒนา คือ มีความเจริญเติบโตทางจิตใจรักษาความเป็นตัวของตัวเอง และมีความสามารถในการเลือกที่จะกระทำคุณสมบัติเหล่านี้จะช่วยให้มนุษย์ปฏิบัติงานอย่างมี



ความสุขและเป็นเหตุให้มีผลผลิตสูงตามมาด้วยดังนั้นแนวคิดองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม จึงมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง ก็คือการสร้างสรรค์บรรยากาศและส่งเสริมให้คนในองค์กรมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะของประชาธิปไตยเทคนิคที่สำคัญ ๆ เช่น Sensitivity Training การสร้างกลุ่ม (Group Building) หรือ T – groups, Grown Dynamics Organization Development – OD ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในการฝึกอบรมแท้จริงก็คือเทคนิคของมนุษยนิยมนั่นเอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดความสำคัญเกี่ยวกับการนำมาใช้ให้สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์
2. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมจากรัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์

วิธีดำเนินการวิจัย

สำหรับการกำหนดระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) นั้น โดยเบื้องต้นทางคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการกระบวนการวิจัย ตามระเบียบวิธีการวิจัยหรือกระบวนการวิจัย (Methodology) โดยการใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการทบทวนแนวความคิด แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

ผลการวิจัย

1. แนวคิดความสำคัญเกี่ยวกับการนำมาใช้ให้สอดคล้องกับรัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ พบว่า การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน (ค.ศ. 1900 – 1926) ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาการบริหารภาครัฐเป็นแนวคิดของการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วนเป็นแนวคิดของนักรัฐศาสตร์ โดย Goodnow ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการคือการเมืองและการบริหาร กล่าวคือการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้น ไปปฏิบัติ ส่วน Leonard D. White ได้ชี้ให้เห็นว่าการเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหารหน้าที่ของการบริหารก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพ หลักของการบริหารจัดการ (ค.ศ. 1927 – 1937) มองว่าวิชาการบริหารภาครัฐเป็นเรื่องของหลักต่าง ๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์และนักบริหารสามารถที่



จะนำเอาหลักต่าง ๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ได้ และมองว่าการบริหารภาครัฐและธุรกิจสามารถใช้หลักของการบริหารอย่างเดียวกันได้ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหารคือ POSDCORB ของ Gulick & Urwick เป็นต้น

การบริหารภาครัฐคือ รัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950 – 1970) เป็นยุคที่วิชาการบริหารภาครัฐได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง การบริหารภาครัฐคือวิทยาการทางการบริหาร (ค.ศ. 1956 – 1970) เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารภาครัฐได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการการจัดการ (Management Science) การศึกษาแนวคิดองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคมสังคมวิทยาบริหารภาครัฐ และบริหารภาครัฐที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การพฤติกรรมของคนที่ขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติการวิเคราะห์ระบบคอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารภาครัฐที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้นการศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษา (Lucus)

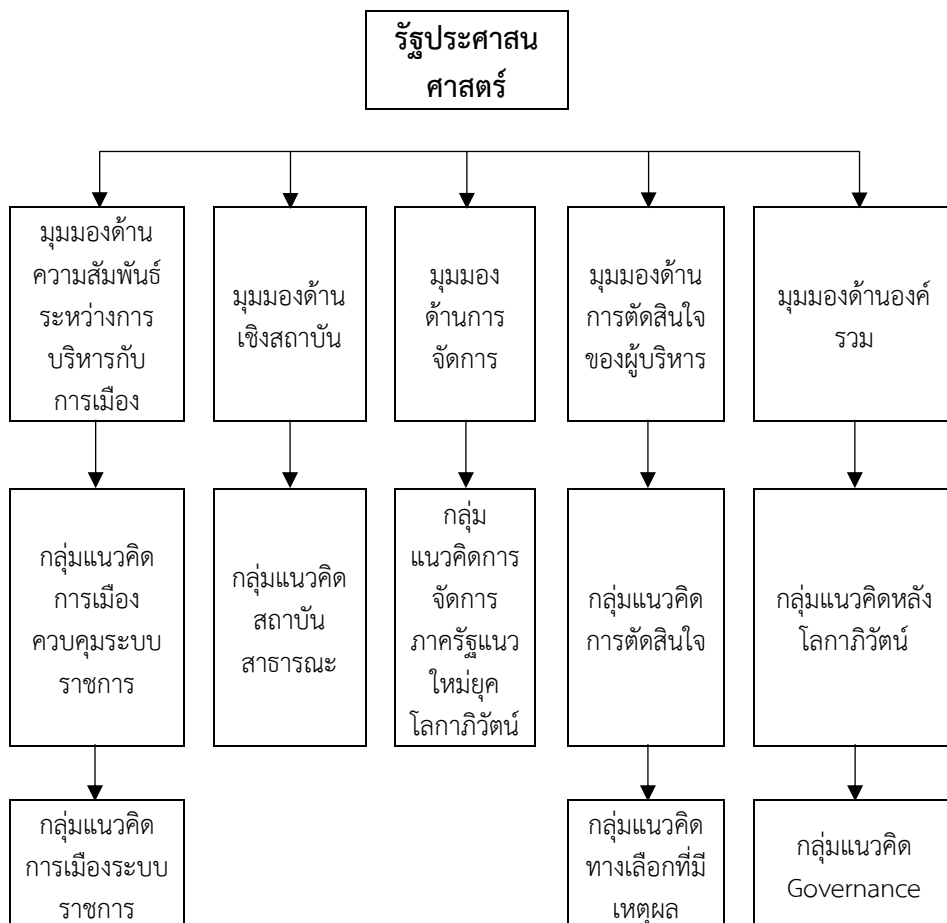
การบริหารภาครัฐคือการบริหารภาครัฐ (ค.ศ. 1970) นักบริหารภาครัฐได้พยายามที่จะศึกษาในลักษณะของสหวิทยาการการสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคมความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมืองความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชนเขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม และการจัดการภาครัฐ (Public Management) ในทศวรรษ 1970 กลุ่มการจัดการภาครัฐแบ่งแนวทางการศึกษาของตนออกเป็นอีก 3 สาขา คือ การจัดการเชิงปริมาณหรือเชิงวิเคราะห์ซึ่งพัฒนามาจากการวิเคราะห์นโยบายและเศรษฐศาสตร์จะเน้นการใช้เทคนิคเชิงกลยุทธ์ขั้นสูงต่าง ๆ เช่น การพยากรณ์การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ โดยต้องให้ผู้บริหารได้มีโอกาสบริหารต้องสนับสนุนให้เกิดการคิดกลยุทธ์ต่าง ๆ โดยหาทางลดกฎระเบียบและการจัดการที่มุ่งเน้นตลาดตั้งนั้นการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ทุ่มเทและพัฒนาระบบราชการเพื่อการเป็นระบบราชการโลกาภิวัตน์ที่ดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล

2. การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมจากรัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์กระบวนทัศน์ที่ 6 Governance (1990 – ปัจจุบัน) เป็นแนวคิดที่ว่าการทำงานของหน่วยงานภาครัฐควรถอยออกจากการ 'Government' ที่เป็นการควบคุมพลเมืองและส่งมอบบริการสาธารณะโดยผ่านเครื่องมือของรัฐ ขณะเดียวกันก็มุ่งสู่ 'Governance' ซึ่งดำเนินการวางโครงสร้างของกฎหมาย นโยบาย องค์การ สถาบัน ข้อตกลง



ร่วม และข้อตกลงเพื่อควบคุมพลเมืองและส่งมอบบริการสาธารณะ โดยผ่านเครื่องมือทางสังคมต่าง ๆ มีใช้อยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐเพียงฝ่ายเดียว กล่าวได้ว่า Government คือ ความเป็นสถาบันขณะที่ Governance คือความเป็นสถาบันและเครือข่าย

Governance เป็นคำที่มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางถึงการนิยามความหมายในภาษาไทย ทำให้มีนักวิชาการหลายท่านบัญญัติความหมายของคำดังกล่าวไว้หลายคำ อาทิ การบริหารการปกครอง ธรรมนูญ การอภิบาล การกำกับดูแลการจัดการปกครอง ฯลฯ ผู้เขียนจึงใช้คำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า Governance ในเอกสารชิ้นนี้โดยไม่แปลเป็นภาษาไทยเพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 โครงสร้างมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์



อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง รัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงยุคโลกาภิวัตน์ ผู้วิจัยได้นำผลที่พบจากการวิจัยมาอภิปรายเชื่อมโยงแนวคิด แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของรัฐในแนวคิดของการบริหารการปกครองสาธารณะ (New Public Governance: NPG) แนวคิดการบริหารการปกครองสาธารณะเน้นการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองและภาคประชาสังคมในเรื่องการบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับพลเมือง โดยอาศัยแนวคิดประชาธิปไตยพลเมือง ตัวแบบชุมชนและประชาสังคมแนวคิดมนุษยนิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ยุคโลกาภิวัตน์ และ Postmodern รัฐประศาสนศาสตร์ ในกรณีที่ใช้ตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของพลเมืองของสมาคมการมีส่วนร่วมสากลเรียกว่า Public Participation Spectrum สามารถแบ่งการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่นได้ 5 ระดับ ดังนี้

บันไดขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform): โดยภาคพลเมืองและ ภาคประชาสังคมมีส่วนในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่พลเมืองเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุดแต่ถือว่าเป็นขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมและมีความสำคัญมากโดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่แท้จริง ถูกต้อง ทันสมัยและพลเมืองสามารถเข้าถึงได้ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานของพลเมืองในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภาระงานของภาครัฐโดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากภาครัฐสู่พลเมือง (White, L. D., 1926)

บันไดขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ (Consult): เป็นการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง และภาคประชาสังคมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการ/ การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐอย่างอิสระและเป็นระบบโดยหน่วยงานภาครัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของพลเมืองทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการและนำข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นและประเด็นที่พลเมืองเป็นห่วงไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายหรือพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้ทำได้โดยการสำรวจความคิดเห็นการจัดเวทีสาธารณะ การเสวนากลุ่ม เป็นต้น (Mornstein, M. F., 1946)

บันไดขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท (Involve): เป็นการมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจของภาคพลเมืองและภาคประชาสังคม ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับพลเมืองอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน โดยพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการวางแผนงานโครงการ และวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่จัดระบบอำนวยความสะดวกและยอมรับการเสนอแนะ และมีการตัดสินใจร่วมกับภาคพลเมืองการมีส่วนร่วมระดับนี้อาจดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาคพลเมืองเข้าร่วม (Goodnow, F. J., 1960)



บันไดขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaborate): เป็นการให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคพลเมือง และภาคประชาสังคมในระดับสูง โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับพลเมืองในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไขรวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือการที่ภาครัฐสัญญากับพลเมืองและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานร่วมกันและนำแนวคิดใหม่ ๆ หรือข้อเสนอแนะของพลเมืองมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความคิดเห็นของพลเมืองจะสะท้อนออกมาจากผลของการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคพลเมือง เป็นต้น (Henry, N., 1975)

บันไดขั้นที่ 5 การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจพลเมือง (Empower): เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ภาคพลเมือง และภาคประชาสังคมมีบทบาทในระดับสูงสุด โดยเป็นการเปิดโอกาสให้พลเมืองมีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งผลการตัดสินใจมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของพลเมืองการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระดับสูงสุดนี้เน้นให้พลเมืองมีบทบาทในการบริหารจัดการโดยเป็นผู้ดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้คือ การสร้างการเรียนรู้ ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกันรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การลงประชามติเพื่อพิจารณาว่าควรมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ของชุมชนหรือไม่ เป็นต้น (Henry, N., 2010)

สรุป/ข้อเสนอแนะ

แนวการศึกษาของกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (The New Public Administration) แนวความคิดของกลุ่มนี้มาจากปรัชญาลัทธิ Existentialism และ/หรือ Phenomenology ซึ่งสนใจสภาพหรือสิ่งที่มีอยู่จริงของมนุษย์ ให้ความสำคัญต่อคุณค่าของมนุษย์ปรากฏการณ์ของปฏิสัมพันธ์ เน้นความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความสอดคล้องระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อสภาพสังคม และสิ่งแวดล้อม ปฏิเสธการปลดปล่อยค่านิยมหรือค่านิยมที่เป็นกลาง มีแนวคิดที่ขัดแย้งกับกลุ่มปฏิฐานนิยม (Positivism) ต่อต้านระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และมีลักษณะการบังคับบัญชาที่เข้มงวด สนใจผลกระทบที่มีต่อผู้รับบริการมากกว่าจะมุ่งสนใจเฉพาะภายในสถาบันเท่านั้น ผู้เขียนได้วิจารณ์แนวความคิดของกลุ่มนี้ว่าไม่มีอะไรแปลกใหม่เปลี่ยนแปลงเฉพาะคำพูดเท่านั้น (Revolution by Rhetoric Status Quo in Skill and Technologies) จุดอ่อนอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ พูดถึงสิ่งที่จะทำเท่านั้น แต่ไม่ระบุว่าจะทำ



อย่างไร ซึ่งผู้เขียน คือ Golembiewski ได้ชี้ให้เห็นว่าจุดอ่อนต่าง ๆ เหล่านี้มีสภาพการณ์เช่นเดียวกับที่กลุ่มบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (C.P.A.) เคยประสบมาก่อนแล้ว

Mary E. Guy - Melvin & Leigh กระแสคลื่นของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การสื่อสาร เศรษฐกิจโลก รวมถึงอำนาจและบทบาทของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อการประเมินตนเองของหน่วยงานภาครัฐกิจ หน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานของรัฐ ทำให้บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ เหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป มองในมุมมองหนึ่งคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พลเมืองและให้บริการผลประโยชน์สาธารณะโดยสถาบันต่าง ๆ ของรัฐโดยตรงมาเป็นการบริหารปกครอง คือ การให้องค์ประกอบทางกฎหมาย นโยบาย องค์กร สถาบัน ข้อตกลงความร่วมมือ และข้อตกลงต่าง ๆ ควบคุมพลเมืองและให้บริการผลประโยชน์สาธารณะแทน การปกครองเป็นเพียงสถาบัน ส่วนการบริหารปกครองเป็นทั้งสถาบันและเครือข่าย ดังนั้น การบริหารการปกครองจึงอาจมองได้ใน 2 มุมมองคือ มุมมองอย่างแคบคือการบริหารจัดการเครือข่าย เน้นการวิเคราะห์เครือข่ายประเภทของสมาชิกที่เข้าร่วมในเครือข่าย การกำหนดโครงสร้างการบริหารเครือข่าย กระบวนการสร้างเวทีและโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมกับเครือข่าย เป็นต้น และอีกมุมมองหนึ่งคือ ความหมายอย่างกว้างคือ ระดับความร่วมมือในขั้นสูงสุดที่ดึงทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในโลกที่สนใจปัญหาที่เกิดขึ้นข้ามอาณาเขต ปัจจุบัน รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่มีองค์ความรู้และหลักการเป็นของตนเอง และเป็นสาขาวิชาที่มุ่งสร้างองค์ความรู้และการนำไปปฏิบัติเพื่อให้สังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

Mary E. Guy - Melvin & Leigh กระบวนทัศน์การบริหารงานแบบประชาธิปไตย (Democratic Administrative Paradigm) ผู้ที่เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนทัศน์นี้ คือ Ostrom (As Cited in Golembiewski) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ยึดหลักทางเลือกของสาธารณะ (Public Choice) ซึ่งมีหลักการย่อ ๆ ที่สำคัญ คือ เป็นกระบวนทัศน์ที่เน้นการบริหารงานแบบประชาธิปไตยตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณะเน้นการกระจายอำนาจไปยังส่วนล่าง (Bottom Up) ของระบบเพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกันส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจที่ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะของการเลือกตั้งเพื่อให้บริการสาธารณะสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน ส่งเสริมความเสมอภาคในสังคม และยึดกลไกของตลาดซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ เป็นเครื่องกำหนดอุปสงค์และอุปทานของการส่งมอบบริการสาธารณะ Golembiewski ได้วิจารณ์หลักการของกระบวนทัศน์นี้ว่า ระเบียบวิธีในการวิจัยยังไม่เหมาะสมและขัดแย้ง การวัดความต้องการของปวงชนวัดได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายด้าน ข้อสมมติเบื้องต้นของกระบวนทัศน์นี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติและทดสอบได้ยาก เพราะกลุ่มชนส่วนมากจะเห็นแก่ตัวมากกว่าส่วนรวม และยังไม่สามารถสร้างกลุ่มคนให้มีสำนึกของความเป็นพลเมืองที่ดี

ของชาติได้อย่างสมบูรณ์ และกระบวนการที่ควรนำไปสู่พฤติกรรมที่ตรงข้ามกับสิ่งที่ต้องการหรือคาดหวังได้

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย ควรกำหนดนโยบายการบริหารภาครัฐแนวใหม่ยุคโลกาภิวัตน์จะต้องให้ความสนใจทั้งระดับบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มขนาดเล็ก และรวมไปถึงองค์การขนาดใหญ่ด้วย นอกจากนั้นจะต้องมีการวิจัยและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้กับระดับต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วด้วย ควรกำหนดนโยบายการบริหารภาครัฐแนวใหม่ยุคโลกาภิวัตน์ต้องสามารถยืดหยุ่น และผูกติดกับค่านิยมทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ของไทย และควรกำหนดนโยบายการบริหารภาครัฐแนวใหม่ยุคโลกาภิวัตน์ต้องสามารถยืดหยุ่น และผูกติดกับค่านิยมทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ของไทย

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาเพิ่มเติมด้านขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ต้องให้ความสำคัญทั้งในด้านแนวคิดและการประยุกต์ ควรศึกษาเพิ่มเติมด้านยุทธวิธีที่ง่ายที่สุดในการพัฒนางานต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายระยะยาว และควรศึกษาเพิ่มเติมด้านมโนทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องสนใจและเอาใจใส่ต่อสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่องค์การต่าง ๆ ในทุกระดับ

เอกสารอ้างอิง

- บุญทัน ดอกไธสง. (2562). *รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนโลก*. พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- Goodnow, F. J. (1960). *Politics and administration*. New York: Macmillan.
- Henry, N. (1975). *Public administration and public affairs*. Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall.
- Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs*. (11th ed). New York: Longman Simon.
- Mornstein, M. F. (1946). *Elements of public administration*. NJ: Prentice-Hall.
- White, L. D. (1926). *Introduction to the study of public administration*. New York: Macmillan.