หลักรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ

Principles of Public Administration and Public Sector Management

ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภัฏฐ์

หลักรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ

Principles of Public Administration and Public Sector Management

ลิขสิทธิ์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ /National Library of Thailand Cataloging in Publication data

หลักรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ

Principles of Public Administration and Public Sector Management

จัดทำโดย ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภัฏฐ์

พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2569

ลิขสิทธิ์ของ ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภัฏฐ์
สงวนสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ 2537
ห้ามคัดลอกเนื้อหาก่อนได้รับอนุญาต

632 หน้า

ISBN (e-book): 978-616-631-842-5

จัดพิมพ์โดย
ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภัฏฐ์
136 ตรอกเชิงสะพานพิบูลฝั่งขวา แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ 10800

คำนิยม

หนังสือ “หลักรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ” เล่มนี้ นับเป็นผลงานทางวิชาการที่มีคุณค่าและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่บริบทของการบริหารภาครัฐกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน ผู้เขียนได้ใช้เวลาประมาณ 3 ปี ในการศึกษา ค้นคว้า และสังเคราะห์องค์ความรู้จากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อถ่ายทอดออกมาเป็นตำราที่มีความครอบคลุมทั้งในด้านทฤษฎี แนวคิดเชิงวิเคราะห์ และการประยุกต์ใช้ในสถานการณ์จริง จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้อยู่ที่การนำเสนอเนื้อหาอย่างเป็นระบบ มีการเชื่อมโยงระหว่างพัฒนาการของทฤษฎีกับบริบทร่วมสมัยได้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของผู้เขียนในการบูรณาการองค์ความรู้จากหลายสาขา เพื่อสร้างความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐในมิติที่หลากหลาย

นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังมีความโดดเด่นในด้านการนำเสนอกรณีศึกษา การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ และการสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ ซึ่งช่วยให้ผู้อ่านสามารถเชื่อมโยงระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ผู้เขียนมิได้มุ่งเพียงการรวบรวมแนวคิดของนักวิชาการเท่านั้น หากแต่ได้แสดงให้เห็นถึงมุมมองและข้อเสนอเชิงนโยบายที่มีคุณค่า อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารภาครัฐในอนาคตอย่างยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าหนังสือเล่มนี้เหมาะสมอย่างยิ่งที่จะใช้เป็นตำราประกอบการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา รวมทั้งเป็นแหล่งอ้างอิงสำหรับนักวิจัยและผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ และเชื่อมั่นว่าผลงานของผู้เขียนจะมีส่วนสำคัญในการยกระดับมาตรฐานทางวิชาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยต่อไป

ด้วยความเคารพอย่างสูง

ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภัฏฐ์

คำนำ

หนังสือ “หลักรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ” เล่มนี้ ผู้เขียนได้จัดทำขึ้นจากความตั้งใจที่จะสร้างตำราทางวิชาการที่สามารถใช้ได้ทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ตลอดจนเป็นแหล่งอ้างอิงสำหรับนักวิชาการ นักวิจัย และผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ โดยผู้เขียนใช้เวลาประมาณ 3 ปี ในการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และเรียบเรียงองค์ความรู้จากแหล่งข้อมูลทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้เนื้อหามีความครบถ้วน ทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทของการบริหารภาครัฐในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี ผู้เขียนตระหนักดีว่ารัฐประศาสนศาสตร์มิใช่ศาสตร์ที่หยุดนิ่ง หากแต่เป็นศาสตร์ที่มี “พลวัต” ซึ่งต้องปรับตัวให้สอดรับกับความท้าทายใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงมุ่งเน้นการนำเสนอทั้งในมิติของทฤษฎี แนวคิดเชิงวิเคราะห์ และการประยุกต์ใช้ในสถานการณ์จริง เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจภาพรวมของศาสตร์นี้ได้อย่างลึกซึ้งและรอบด้าน

ตลอดระยะเวลาการจัดทำ ผู้เขียนได้พยายามถ่ายทอดองค์ความรู้ในลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่างแนวคิดเชิงทฤษฎีกับการปฏิบัติจริง โดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ การนำเสนอกรณีศึกษา และการสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ เพื่อให้หนังสือเล่มนี้ไม่เป็นเพียงตำราที่รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการเท่านั้น แต่ยังสะท้อนมุมมองและข้อเสนอของผู้เขียนต่อการพัฒนาการบริหารภาครัฐในอนาคต อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้เขียนจะได้พยายามอย่างเต็มที่ในการจัดทำหนังสือเล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการอาจทำให้เนื้อหายังมีส่วนที่ควรปรับปรุงเพิ่มเติม ผู้เขียนจึงขอน้อมรับข้อเสนอแนะจากผู้อ่านทุกท่าน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงในโอกาสต่อไป และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความรู้และการยกระดับคุณภาพการบริหารภาครัฐของประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

ผู้เขียน

ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภัฏฐ์

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือ “หลักรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ” เล่มนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความกรุณาและการสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่าย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่ผลงานทางวิชาการของท่านได้เป็นรากฐานสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า และพัฒนาองค์ความรู้ของผู้เขียน ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนใช้เวลาประมาณ 3 ปี ในการรวบรวม วิเคราะห์ และเรียบเรียงเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้รับคำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และข้อวิพากษ์อันทรงคุณค่า ซึ่งมีส่วนช่วยให้เนื้อหามีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และสอดคล้องกับมาตรฐานทางวิชาการมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนร่วมงาน นักศึกษา และผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ ที่ได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์จริง อันเป็นแรงบันดาลใจสำคัญในการนำมาประยุกต์ใช้และพัฒนาเนื้อหาให้มีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์จริงของการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณครอบครัวที่ให้กำลังใจ ความเข้าใจ และการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ซึ่งนับเป็นพลังสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องแม้ในช่วงเวลาที่มีความท้าทายและข้อจำกัดต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้เขียนจะได้พยายามอย่างเต็มที่ในการจัดทำหนังสือเล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์ที่สุด แต่ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและขอบเขตของเนื้อหา อาจยังมีข้อบกพร่องหรือประเด็นที่ควรได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติม ผู้เขียนจึงขอน้อมรับข้อเสนอแนะจากผู้อ่านทุกท่านด้วยความยินดี เพื่อนำไปพัฒนาและปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา การวิจัย และการพัฒนาการบริหารภาครัฐของประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภัฏฐ์

สารบัญ

	หน้า
คำนิยม	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 พัฒนาการและหลักรัฐประศาสนศาสตร์	
1.1 บทนำ	1
1.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	2
1.3 ความหมายและขอบเขตรัฐประศาสนศาสตร์	3
1.4 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์	7
1.5 พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์	10
1.6 บทบาทของรัฐในศตวรรษที่ 21	14
1.7 แนวโน้มรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย	21
1.8 กรณีศึกษา	27
1.9 สรุปท้ายบท	31
1.10 คำถามท้ายบท	32
1.11 อ้างอิง	33
บทที่ 2 ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์	
2.1 บทนำ	37
2.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	38
2.3 แนวคิดคลาสสิกทางรัฐประศาสนศาสตร์	39
2.4 แนวคิดพฤติกรรมองค์การ	46

สารบัญ

	หน้า
2.5 แนวคิดสมัยใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์	53
2.6 การจัดการภาครัฐแนวใหม่	60
2.7 ธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่	66
2.8 กรณีศึกษา	73
2.9 สรุปท้ายบท	76
2.10 คำถามท้ายบท	77
2.11 อ้างอิง	78
บทที่ 3 กรอบแนวคิดเชิงวิเคราะห์	
3.1 บทนำ	83
3.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	84
3.3 การวิเคราะห์เชิงระบบ	85
3.4 การวิเคราะห์เชิงสถาบัน	89
3.5 การวิเคราะห์เชิงนโยบาย	95
3.6 การวิเคราะห์เชิงเครือข่าย	101
3.7 การบูรณาการกรอบแนวคิด	109
3.8 กรณีศึกษา	116
3.9 สรุปท้ายบท	120
3.10 คำถามท้ายบท	121
3.11 อ้างอิง	122
บทที่ 4 องค์การภาครัฐ	
4.1 บทนำ	127
4.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	128
4.3 ลักษณะองค์การภาครัฐ	129

สารบัญ

	หน้า
4.4 การออกแบบโครงสร้าง	133
4.5 การรวมศูนย์และกระจายอำนาจ	136
4.6 การจัดการข้ามหน่วยงาน	140
4.7 องค์การภาครัฐสมัยใหม่	144
4.8 กรณีศึกษา	151
4.9 สรุปท้ายบท	155
4.10 คำถามท้ายบท	156
4.11 อ้างอิง	157
บทที่ 5 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ	
5.1 บทนำ	161
5.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	162
5.3 แนวคิด การบริหารทรัพยากรมนุษย์	163
5.4 ระบบคุณธรรม	166
5.5 การพัฒนาบุคลากร	170
5.6 ภาวะผู้นำในภาครัฐ	174
5.7 จริยธรรมและความรับผิดชอบ	180
5.8 กรณีศึกษา	187
5.9 สรุปท้ายบท	191
5.10 คำถามท้ายบท	192
5.11 อ้างอิง	193
บทที่ 6 การคลังสาธารณะและงบประมาณ	
6.1 บทนำ	198
6.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	199

สารบัญ

หน้า

6.3 หลักการการคลังสาธารณะ 200
6.4 กระบวนการงบประมาณ 204
6.5 การจัดสรรทรัพยากร 210
6.6 ความโปร่งใสทางการคลัง 214
6.7 การบริหารการเงินภาครัฐ 220
6.8 กรณีศึกษา 227
6.9 สรุปท้ายบท 230
6.10 คำถามท้ายบท 231
6.11 อ้างอิง 233

บทที่ 7 นโยบายสาธารณะ

7.1 บทนำ 237
7.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้ 238
7.3 ความหมายและประเภทนโยบาย 239
7.4 วงจรนโยบายสาธารณะ 242
7.5 เครื่องมือวิเคราะห์นโยบาย 249
7.6 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 253
7.7 การประเมินนโยบาย 256
7.8 กรณีศึกษา 263
7.9 สรุปท้ายบท 267
7.10 คำถามท้ายบท 268
7.11 อ้างอิง 269

บทที่ 8 ธรรมาภิบาลและความรับผิด

8.1 บทนำ 273

สารบัญ

หน้า

8.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้ 274
8.3 แนวคิดธรรมาภิบาล 275
8.4 ความโปร่งใสและความรับผิด 279
8.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน 283
8.6 การต่อต้านคอร์รัปชัน 288
8.7 ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล 292
8.8 กรณีศึกษา 299
8.9 สรุปท้ายบท 302
8.10 คำถามท้ายบท 303
8.11 อ้างอิง 304

บทที่ 9 การบริหารเชิงกลยุทธ์

9.1 บทนำ 309
9.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้ 310
9.3 แนวคิดการบริหารเชิงกลยุทธ์ 311
9.4 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม 314
9.5 การกำหนดกลยุทธ์ 318
9.6 การนำไปปฏิบัติ 322
9.7 การประเมินผล 326
9.8 กรณีศึกษา 329
9.9 สรุปท้ายบท 333
9.10 คำถามท้ายบท 334
9.11 อ้างอิง 335

สารบัญ

หน้า

บทที่ 10 การบริหารผลการปฏิบัติงาน

10.1 บทนำ 339
10.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้ 340
10.3 แนวคิดการประเมินผล 341
10.4 ตัวชี้วัดและดัชนีชี้วัด 345
10.5 การประเมินผลแบบสมดุล 349
10.6 การประเมินองค์การ 352
10.7 การพัฒนาประสิทธิภาพ 356
10.8 กรณีศึกษา 359
10.9 สรุปท้ายบท 363
10.10 คำถามท้ายบท 364
10.11 อ้างอิง 365

บทที่ 11 นวัตกรรมและการบริหารภาครัฐดิจิทัล

11.1 บทนำ 370
11.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้ 371
11.3 นวัตกรรมภาครัฐ 372
11.4 รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ 375
11.5 รัฐบาลดิจิทัล 379
11.6 ข้อมูลขนาดใหญ่และปัญญาประดิษฐ์ 383
11.7 ความท้าทายด้านดิจิทัล 386
11.8 กรณีศึกษา 389
11.9 สรุปท้ายบท 393
11.10 คำถามท้ายบท 394

สารบัญ

	หน้า
11.11 อ้างอิง	395
บทที่ 12 การบริหารเครือข่าย	
12.1 บทนำ	399
12.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	400
12.3 แนวคิดการบริหารเครือข่าย	401
12.4 การบูรณาการภาคส่วน	405
12.5 ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน	411
12.6 การบริหารหลายระดับ	419
12.7 การจัดการเครือข่าย	425
12.8 กรณีศึกษา	431
12.9 สรุปท้ายบท	435
12.10 คำถามท้ายบท	436
12.11 อ้างอิง	437
บทที่ 13 การบริหารท้องถิ่น	
13.1 บทนำ	442
13.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	443
13.3 แนวคิดการกระจายอำนาจ	444
13.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น	447
13.5 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	454
13.6 การมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่	458
13.7 ความท้าทายของท้องถิ่น	464
13.8 กรณีศึกษา	471
13.9 สรุปท้ายบท	475

สารบัญ

	หน้า
13.10 คำถามท้ายบท	476
13.11 อ้างอิง	477
บทที่ 14 ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์	
14.1 บทนำ	482
14.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	483
14.3 แนวคิดการวิจัย	484
14.4 การวิจัยเชิงปริมาณ	487
14.5 การวิจัยเชิงคุณภาพ	491
14.6 การวิจัยแบบผสม	494
14.7 การสร้างองค์ความรู้	497
14.8 กรณีศึกษา	501
14.9 สรุปท้ายบท	504
14.10 คำถามท้ายบท	505
14.11 อ้างอิง	506
บทที่ 15 แนวโน้มและอนาคตรัฐประศาสนศาสตร์	
15.1 บทนำ	510
15.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	511
15.3 โลกาภิวัตน์และการบริหารภาครัฐ	512
15.4 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน	515
15.5 วิกฤตและความไม่แน่นอน	522
15.6 รัฐบาลอัจฉริยะ	528
15.7 ทิศทางในอนาคต	535
15.8 กรณีศึกษา	541

สารบัญ

	หน้า
15.9 สรุปท้ายบท	545
15.10 คำถามท้ายบท	546
15.11 อ้างอิง	547
บรรณานุกรม	552
ดัชนี (Index)	607
ประวัติผู้เขียน	615

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

1 ความหมายและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ 6
2 พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ 10
3 บทบาทของรัฐในศตวรรษที่ 21 21
4 แนวโน้มร่วมสมัยของรัฐประศาสนศาสตร์ 27
5 แนวคิดคลาสสิกของรัฐประศาสนศาสตร์ 46
6 แนวคิดพฤติกรรมองค์การในรัฐประศาสนศาสตร์ 53
7 แนวคิดสมัยใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์ 59
8 New Public Management (NPM) 66
9 New Public Governance (NPG) 72
10 การวิเคราะห์เชิงระบบ 89
11 องค์ประกอบของการวิเคราะห์เชิงสถาบัน 95
12 กระบวนการวิเคราะห์เชิงนโยบาย 101
13 องค์ประกอบของการวิเคราะห์เชิงเครือข่าย 108
14 การบูรณาการกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ภาครัฐ 116
15 ลักษณะองค์การภาครัฐ 132
16 การออกแบบโครงสร้างองค์การภาครัฐ 136
17 การรวมศูนย์และการกระจายอำนาจ 140
18 การจัดการข้ามหน่วยงาน 144
19 องค์การภาครัฐสมัยใหม่ 151
20 แนวคิด HRM ภาครัฐ 166
21 ระบบคุณธรรมในภาครัฐ 170
22 การพัฒนาบุคลากรภาครัฐ 173
23 องค์ประกอบของภาวะผู้นำภาครัฐ 179

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

24 จริยธรรมและความรับผิดรับชอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ 187
25 หลักการการคลังสาธารณะ 203
26 กระบวนการงบประมาณภาครัฐ 210
27 การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ 214
28 ความโปร่งใสด้านการคลัง 220
29 การบริหารการเงินภาครัฐ 227
30 ประเภทของนโยบายสาธารณะ 242
31 วงจรนโยบายสาธารณะและการย้อนกลับเพื่อปรับปรุงนโยบาย 248
32 เครื่องมือวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 252
33 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะ 256
34 การประเมินนโยบายสาธารณะในวงจรการเรียนรู้เชิงนโยบาย 263
35 โครงสร้างแนวคิดธรรมาภิบาล 279
36 กระบวนการความโปร่งใสภาครัฐ 283
37 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 287
38 กลไกการต่อต้านคอร์รัปชัน 291
39 ความเชื่อมโยงของตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสู่ผลลัพธ์การบริหารภาครัฐ 298
40 กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ 314
41 กระบวนการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม 318
42 กระบวนการกำหนดกลยุทธ์ 322
43 องค์ประกอบการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ 325
44 วงจรการประเมินเชิงกลยุทธ์ 329
45 กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน 345
46 โครงสร้างการใช้ KPI ในองค์กรภาครัฐ 348

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

47 โครงสร้าง Balanced Scorecard 352
48 วงจรการประเมินองค์การ 355
49 วงจรการพัฒนาผลการปฏิบัติงาน 359
50 นวัตกรรมภาครัฐ 375
51 e-Government 379
52 รัฐบาลดิจิทัล 382
53 Big Data และ AI 386
54 ความท้าทายดิจิทัล 389
55 แนวคิดเครือข่าย 405
56 กระบวนการบูรณาการในการบริหารเครือข่าย 411
57 องค์ประกอบสำคัญของการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 419
58 โครงสร้างการบริหารปกครองหลายระดับ 425
59 กระบวนการจัดการเครือข่ายในการบริหารภาครัฐ 431
60 การกระจายอำนาจในการบริหารท้องถิ่น 447
61 โครงสร้างท้องถิ่นกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการบริหาร 454
62 บทบาทของการปกครองท้องถิ่น 458
63 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น 464
64 ความท้าทายของการบริหารท้องถิ่นในยุคเปลี่ยนผ่าน 471
65 แนวคิดการวิจัย 487
66 การวิจัยเชิงปริมาณ 490
67 การวิจัยเชิงคุณภาพ 494
68 การวิจัยแบบผสมผสาน 497
69 การสร้างองค์ความรู้ 500

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

70 โลกาภิวัตน์กับรัฐประศาสนศาสตร์ 515
71 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับการบริหารภาครัฐ 521
72 วิกฤตและความไม่แน่นอนกับการบริหารภาครัฐ 529
73 กระบวนการพัฒนารัฐบาลอัจฉริยะในการบริหารภาครัฐ 535
74 ทิศทางอนาคตรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกสมัยใหม่ 541

บทที่ 1
พัฒนาการและหลักรัฐประศาสนศาสตร์
Development and Principles of Public Administration

1.1 บทนำ (Introduction)

ในบริบทของโลกยุคปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี การบริหารภาครัฐได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมขององค์กรภาครัฐ รวมถึงการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับต่าง ๆ ภายใต้บริบทของโลกาภิวัตน์ (Globalization) และการเปลี่ยนผ่านสู่สังคมดิจิทัล (Digital Transformation) ความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะได้เพิ่มสูงขึ้น ทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการแบบเดิมได้อีกต่อไป หากแต่ต้องอาศัยองค์ความรู้และเครื่องมือทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความทันสมัยและยืดหยุ่น

พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายและปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง ตั้งแต่แนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นโครงสร้างและกฎระเบียบ เช่น แนวคิดราชการแบบเวเบอร์ (Weberian Bureaucracy) ไปจนถึงแนวคิดร่วมสมัยที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ ความยืดหยุ่น และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เช่น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง “พลวัต” ของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมิได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ หากแต่มีการพัฒนา ปรับตัว และสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่อย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายที่เกิดขึ้นในระดับชาติและนานาชาติ

ในขณะเดียวกัน การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันมิอาจจำกัดอยู่เพียงการเรียนรู้เชิงทฤษฎี หากแต่จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารองค์การ การจัดสรรทรัพยากร และการให้บริการสาธารณะ การบูรณาการองค์ความรู้ทั้งสองมิติ คือ ทฤษฎี (Theory) และการปฏิบัติ (Practice)

จึงเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบัน เพื่อให้สามารถสร้างคำอธิบายเชิงลึก และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิผล

บทนี้มุ่งนำเสนอเนื้อหาพื้นฐานที่สำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยครอบคลุมประเด็นหลัก ได้แก่ ความหมายและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ แนวคิดเรื่องพลวัตของการบริหารภาครัฐ รวมถึงแนวโน้มร่วมสมัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐในปัจจุบัน การทำความเข้าใจเนื้อหาในบทนี้จะช่วยให้ผู้อ่านสามารถวางรากฐานความรู้ที่จำเป็นสำหรับการศึกษาในบทต่อ ๆ ไป ซึ่งจะลงลึกในประเด็นเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น ในภาพรวม บทนี้ทำหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นของหนังสือ โดยเชื่อมโยงไปสู่บทถัดไปที่จะกล่าวถึงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในมิติต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐ อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้และการประยุกต์ใช้ในบริบทที่หลากหลายต่อไป ทั้งนี้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบและมีความลึกซึ้งจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของผู้เรียนและผู้ปฏิบัติงานในการเผชิญกับความท้าทายของโลกยุคใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้ (Learning Objectives)

เมื่อศึกษาบทนี้แล้ว ผู้อ่านจะสามารถ:

1. อธิบายความหมาย ขอบเขต และพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ได้
2. วิเคราะห์วิวัฒนาการของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในบริบททางประวัติศาสตร์ได้
3. เปรียบเทียบแนวคิดและบทบาทของรัฐในช่วงเวลาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ
4. วิเคราะห์พลวัตของการบริหารภาครัฐภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงร่วมสมัยได้
5. ประเมินบทบาทและความสำคัญของรัฐในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีเหตุผล
6. ประยุกต์ใช้แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในการวิเคราะห์สถานการณ์ภาครัฐในบริบทจริงได้

1.3 ความหมายและขอบเขต (Definition and Scope of Public Administration)

ในห้วงเวลาที่โลกเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็ว ผู้เขียนมักตั้งคำถามกับตัวเองอยู่เสมอว่า “รัฐ” ควรทำหน้าที่เพียงใด และ “การบริหารภาครัฐ” ควรไปไกลแค่ไหน การตั้งคำถามนี้ไม่ใช่เพียงความสงสัยเชิงทฤษฎี หากแต่เป็นภาพสะท้อนของความเป็นจริงในประเทศไทย ที่เรามักเห็นทั้งความสำเร็จและความล้มเหลวของการบริหารภาครัฐเกิดขึ้นควบคู่กันไปอย่างน่าฉงนใจ

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) จึงไม่ใช่แค่ศาสตร์ที่ว่าด้วย “การบริหาร” เท่านั้น แต่เป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยพลวัต ความขัดแย้ง และความพยายามในการสร้างดุลยภาพระหว่าง “อำนาจ” กับ “การรับผิดชอบต่อสาธารณะ” (Rosenbloom et al., 2015)

1.3.1 แนวคิด (Concept)

1) นิยาม

(1) รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หมายถึง กระบวนการและกิจกรรมที่รัฐใช้ในการกำหนดนโยบาย (Public Policy) และการนำไปปฏิบัติผ่านองค์การภาครัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) (Denhardt et al., 2014)

(2) เป็นศาสตร์สหวิทยาการ (Interdisciplinary Study) ที่ผสมผสานองค์ความรู้จากรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และการจัดการ เพื่ออธิบายพฤติกรรมขององค์การรัฐ (Raadschelders, 2012)

(3) ในมุมของผู้เขียน รัฐประศาสนศาสตร์คือ “สนามปฏิบัติการของอำนาจ” ที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดจริง เช่น งบประมาณ บุคลากร และแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งบางครั้งตำราก็ไม่ได้เตรียมเราไว้สำหรับความซับซ้อนเหล่านี้

2) นักวิชาการ

(1) Denhardt เสนอแนวคิด “New Public Service” ที่เน้นการรับใช้ประชาชนมากกว่าการควบคุม (Denhardt et al., 2014)

(2) Frederickson ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความสำคัญมากในบริบทประเทศไทยที่ยังมีความเหลื่อมล้ำสูง (Frederickson et al., 2018)

(3) Rosenbloom เน้นสามมิติ ได้แก่ การเมือง (Politics) การจัดการ (Management) และกฎหมาย (Law) ซึ่งสะท้อนความซับซ้อนของรัฐได้อย่างชัดเจน (Rosenbloom et al., 2015)

(4) ในบริบทประเทศไทย จุมพล หนิมพานิช (2562) อธิบายถึงพัฒนาการของกระบวนทัศน์ตั้งแต่แบบดั้งเดิมไปสู่แนวคิดร่วมสมัยที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(5) ปกรณ์ ศิริประกอบ (2562) เสนอ 3 พาราไดม์หลัก ได้แก่ การบริหารแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการบริหารปกครอง (Governance)

3) ทฤษฎี

(1) ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) ของ Weber เน้นความเป็นเหตุเป็นผลและโครงสร้างชัดเจน

(2) ทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เน้นประสิทธิภาพและการแข่งขัน

(3) ทฤษฎีการบริหารปกครอง (Governance) เน้นเครือข่าย ความร่วมมือ และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ

ผู้เขียนยอมรับว่าทฤษฎีเหล่านี้ดูดีมากในตำรา แต่เมื่อมองไปยังข่าวการบริหารวัคซีนในช่วงโควิด-19 ของประเทศไทย จะเห็นว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานยังมีปัญหา ซึ่งสะท้อนว่าการนำทฤษฎีไปใช้จริงนั้นไม่ง่ายเลย

1.3.2 การวิเคราะห์ (Analysis)

1) จุดแข็ง

(1) รัฐประศาสนศาสตร์ช่วยให้เข้าใจกลไกของรัฐอย่างเป็นระบบ

(2) สามารถประยุกต์ใช้กับการแก้ไขปัญหาสาธารณะ เช่น การจัดการภัยพิบัติ

(3) มีความยืดหยุ่นสูง เพราะเป็นศาสตร์สหวิทยาการ

ผู้เขียนมองว่าจุดแข็งที่สำคัญที่สุดคือ “ความสามารถในการปรับตัว” ซึ่งเราเห็นได้จากการที่หน่วยงานในประเทศไทยต้องเร่งปรับระบบบริการออนไลน์ในช่วงโควิด

2) ข้อจำกัด

(1) การเมืองแทรกแซงการบริหาร

(2) ข้อจำกัดด้านทรัพยากร

(3) ความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ

ในข่าวน้ำท่วมหลายจังหวัด ผู้เขียนรู้สึกว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่การขาดความรู้ แต่เป็นการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่รัฐประศาสนศาสตร์ยังต้องพยายามอธิบายให้ลึกขึ้น

3) เปรียบเทียบ

(1) แบบดั้งเดิม เน้นโครงสร้างและลำดับขั้น

(2) NPM เน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์

(3) Governance เน้นความร่วมมือ

หากเปรียบเทียบ ผู้เขียนเห็นว่า Governance เหมาะกับยุคปัจจุบันมากที่สุด เพราะโลกไม่ได้มีแค่รัฐอีกต่อไป แต่มีเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาท

1.3.3 การประยุกต์ (Application)

1) ตัวอย่างประเทศไทย

(1) จังหวัดเชียงใหม่ มีการนำแนวคิด Governance มาใช้ในการจัดการปัญหาหมอกควัน โดยการร่วมมือระหว่างรัฐ ชุมชน และเอกชน

(2) กรุงเทพมหานคร มีการพัฒนาระบบบริการออนไลน์ เช่น Traffy Fondue ที่เปิดให้ประชาชนแจ้งปัญหาเมือง

ผู้เขียนเคยติดตามข่าว Traffy Fondue แล้วรู้สึกว่า “นี่แหละคือรัฐประศาสนศาสตร์ที่จับต้องได้” เพราะประชาชนสามารถมีส่วนร่วมจริง ไม่ใช่แค่ในเอกสาร

2) ตัวอย่างต่างประเทศ

(1) ประเทศสิงคโปร์ ใช้แนวคิด NPM ในการบริหารภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ประเทศเอสโตเนีย ใช้รัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ที่ประชาชนสามารถทำธุรกรรมกับรัฐได้เกือบทั้งหมดผ่านออนไลน์

ผู้เขียนเคยอ่านข่าวเกี่ยวกับเอสโตเนียแล้วรู้สึกทึ่ง เพราะมันทำให้เห็นว่ารัฐสามารถ “เล็กแต่ทรงพลัง” ได้ หากใช้เทคโนโลยีอย่างถูกต้อง

1.3.4 การสังเคราะห์ (Synthesis)

1) มุมมองของผู้เขียน

(1) รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรหยุดอยู่ที่ทฤษฎี แต่ต้องลงไปสัมผัสปัญหาจริง

(2) การบริหารภาครัฐต้องยอมรับความไม่แน่นอนและความซับซ้อน

(3) ผู้เขียนเชื่อว่าภาครัฐของไทยยังต้อง “กล้าปรับ” มากกว่านี้ โดยเฉพาะเรื่องการเปิดข้อมูลและการมีส่วนร่วม

บางครั้งผู้เขียนรู้สึกว่าเรามีเครื่องมือครบ แต่ขาด “ความกล้าใช้” ซึ่งเป็นเรื่องของวัฒนธรรมองค์การมากกว่าทฤษฎี

2) ข้อเสนอ

(1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

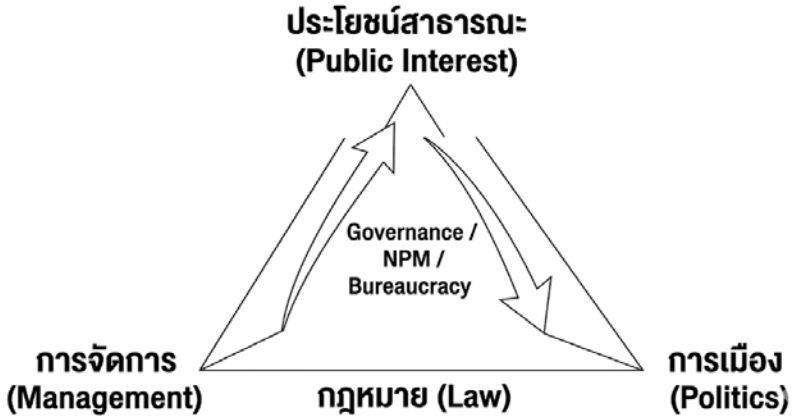
(2) พัฒนาระบบข้อมูลเปิด (Open Data)

(3) ปรับโครงสร้างราชการให้ยืดหยุ่น

(4) เน้นการพัฒนาทักษะของข้าราชการให้ทันต่อโลก

ผู้เขียนอยากย้ำว่า หากรัฐยังยึดติดกับรูปแบบเดิม ๆ เราอาจไม่สามารถรับมือกับวิกฤตในอนาคตได้เลย

สรุป รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นศาสตร์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและการให้บริการสาธารณะ แม้ว่าจะมีข้อจำกัดหลายประการ แต่ก็เป็นศาสตร์ที่สามารถปรับตัวและพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง ผู้เขียนมองว่าความท้าทายสำคัญไม่ใช่การขาดทฤษฎี แต่คือการนำทฤษฎีไปใช้ให้เหมาะสมกับบริบทจริง โดยเฉพาะในประเทศไทยที่มีความซับซ้อนทางสังคมและการเมืองสูง แสดงได้ตามภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ความหมายและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์

(ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Rosenbloom et al., 2015)

1.4 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (Historical Development)

เมื่อผู้เขียนย้อนมองเส้นทางของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) จะพบว่านี่ไม่ใช่ศาสตร์ที่เกิดขึ้นแบบฉับพลัน แต่เป็นผลลัพธ์ของการ “ลองผิดลองถูก” ของรัฐในแต่ละยุคสมัย ตั้งแต่รัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ไปจนถึงรัฐสมัยใหม่ที่ต้องรับมือกับแรงกดดันจากประชาชน เทคโนโลยี และโลกาภิวัตน์

ในความรู้สึกของผู้เขียน พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของทฤษฎี แต่เป็น “เรื่องเล่าของความพยายาม” ที่รัฐต้องดิ้นรนเพื่อให้ตัวเองยังคงมีความชอบธรรม (Legitimacy) อยู่ได้ในสายตาประชาชน

1.4.1 แนวคิด (Concept)

1) นิยาม

(1) พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของแนวคิด ทฤษฎี และแนวปฏิบัติในการบริหารภาครัฐตามบริบทของสังคมและการเมืองในแต่ละช่วงเวลา (Bryson et al., 2014)

(2) เป็นกระบวนการสะสมองค์ความรู้ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมซึ่งมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง (Dan et al., 2024)

(3) ผู้เขียนมองว่า พัฒนาการนี้คือ “การตอบสนองต่อวิกฤต” เพราะทุกครั้งที่รัฐล้มเหลวมักจะเกิดแนวคิดใหม่ขึ้นมาเสมอ

2) นักวิชาการ

(1) Bryson เน้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) ที่สะท้อนการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐที่มุ่งผลลัพธ์ (Bryson et al., 2014)

(2) Klijn และ Koppenjan อธิบายแนวคิดเครือข่าย (Network Governance) ซึ่งเกิดจากความซับซ้อนของสังคมสมัยใหม่ (Klijn & Koppenjan, 2012)

(3) Dan และ Elliott ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มร่วมสมัย เช่น การบริหารดิจิทัลและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Dan et al., 2024; Elliott et al., 2024)

(4) ในบริบทประเทศไทย จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2563) อธิบายพัฒนาการจากระบบราชการแบบรวมศูนย์ไปสู่การกระจายอำนาจ

(5) ธีระพล เกรียงพันธุ์ (2565) เน้นบทบาทของการปฏิรูประบบราชการไทยในยุคโลกาภิวัตน์

3) ทฤษฎี

(1) ยุคดั้งเดิม (Traditional Public Administration) เน้นระบบราชการ (Bureaucracy) และลำดับชั้น

(2) ยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เน้นประสิทธิภาพและการแข่งขัน

(3) ยุคการบริหารปกครอง (Governance) เน้นเครือข่ายและการมีส่วนร่วม

(4) ยุคดิจิทัล (Digital Governance) เน้นเทคโนโลยีและข้อมูล

ผู้เขียนรู้สึกว่าแต่ละยุคไม่ได้ “แทนที่กัน” แต่ซ้อนทับกันอยู่ เช่น ในประเทศไทย เรายังเห็นระบบราชการแบบดั้งเดิมอยู่พร้อมกับความพยายามใช้ดิจิทัลไปพร้อมกัน

1.4.2 การวิเคราะห์ (Analysis)

1) จุดแข็ง

(1) ทำให้เข้าใจรากฐานของการบริหารภาครัฐ

(2) ช่วยอธิบายการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและโครงสร้างรัฐ

(3) เปิดมุมมองให้เห็นว่ารัฐต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่อง

ผู้เขียนมองว่าการเข้าใจประวัติศาสตร์ทำให้เรา “ไม่ตัดสินง่ายเกินไป” เช่น เมื่อเห็นความล่าช้าของระบบราชการ เราจะเข้าใจว่ามันมีรากมาจากแนวคิดเรื่องความมั่นคงและการควบคุม

2) ข้อจำกัด

(1) การอธิบายแบบเส้นตรงอาจไม่สะท้อนความซับซ้อนจริง

(2) แนวคิดจากตะวันตกอาจไม่สอดคล้องกับบริบทประเทศไทย

(3) การเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติอาจช้ากว่าทฤษฎี

ผู้เขียนเคยรู้สึกหงุดหงิดเมื่อเห็นข่าวการปฏิรูประบบราชการที่ดูเหมือน “เปลี่ยนชื่อแต่ไม่เปลี่ยนวิธีคิด” ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดนี้อย่างชัดเจน

3) เปรียบเทียบ

(1) ยุคดั้งเดิม: เน้นความมั่นคงและระเบียบ

(2) NPM: เน้นประสิทธิภาพ

(3) Governance: เน้นความร่วมมือ

(4) Digital: เน้นความรวดเร็วและข้อมูล

หากเปรียบเทียบ ผู้เขียนเห็นว่าแต่ละยุคตอบโจทย์ “ปัญหาคนละแบบ” จึงไม่ควรมองว่าแบบใดดีที่สุด

1.4.3 การประยุกต์ (Application)

1) ตัวอย่างประเทศไทย

(1) จังหวัดขอนแก่น มีการพัฒนา “ขอนแก่นโมเดล” ที่ใช้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาเมือง

(2) จังหวัดภูเก็ต มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารการท่องเที่ยวและความปลอดภัย

ผู้เขียนเคยติดตามข่าวขอนแก่นโมเดลแล้วรู้สึกว่า “นี่คือ Governance ที่มีชีวิต” เพราะไม่ได้รอรัฐส่วนกลาง แต่ขับเคลื่อนจากพื้นที่

2) ตัวอย่างต่างประเทศ

(1) ประเทศเนเธอร์แลนด์ ใช้ Network Governance ในการจัดการน้ำ

(2) ประเทศเกาหลีใต้ ใช้ Digital Government ในการให้บริการประชาชน

ผู้เขียนจำได้ว่าช่วงที่เกาหลีใต้รับมือโควิด มีการใช้ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพมาก จนทำให้เห็นชัดว่า “ข้อมูลคืออำนาจใหม่ของรัฐ”

1.4.4 การสังเคราะห์ (Synthesis)

1) มุมมองของผู้เขียน

(1) พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นกระบวนการที่ไม่มีวันสิ้นสุด

(2) รัฐต้องเรียนรู้จากอดีต แต่ไม่ควรถูกจำกัดด้วยอดีต

(3) ผู้เขียนเชื่อว่าอนาคตของรัฐจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น

บางครั้งผู้เขียนก็ย้อนคิดว่า หากภาครัฐของไทยยังยึดติดกับโครงสร้างเดิม เราอาจพลาดโอกาสสำคัญในโลกยุคใหม่

2) ข้อเสนอ

(1) ส่งเสริมการเรียนรู้จากต่างประเทศ แต่ต้องปรับให้เหมาะกับบริบทประเทศไทย

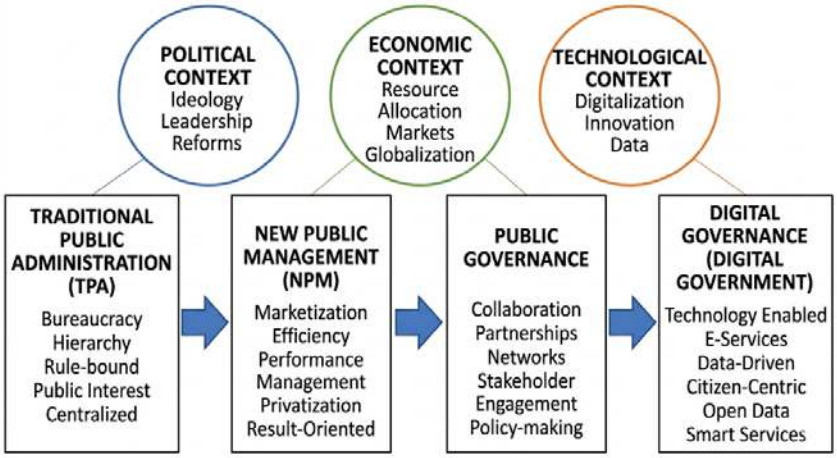
(2) พัฒนาระบบราชการให้เปิดกว้างและยืดหยุ่น

(3) ลงทุนในเทคโนโลยีและข้อมูล

(4) สร้างวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือ

ผู้เขียนอยากเน้นว่า “การเปลี่ยนแปลงต้องเกิดจริง ไม่ใช่แค่ในเอกสาร”

สรุป พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์ (Historical Development of Public Administration) แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของรัฐต่อความเปลี่ยนแปลงของโลก ตั้งแต่ระบบราชการแบบดั้งเดิมไปจนถึงการบริหารแบบดิจิทัล ผู้เขียนมองว่า การเข้าใจพัฒนาการนี้ไม่ใช่เพียงเพื่อการเรียนรู้ แต่เพื่อให้เรามองเห็น “ทางเลือก” ในการพัฒนาระบบราชการของประเทศไทยในอนาคต แสดงได้ตามภาพที่ 2



ภาพที่ 2 พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์

(ที่มา: ผู้เขียนสังเคราะห์จาก Dan et al., 2024)

1.5 พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ (Dynamics of Public Administration)

เมื่อพิจารณาการพัฒนาของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสิ่งที่ทำให้ศาสตร์นี้ยังคงมีความสำคัญและไม่ล้าสมัย คือ “ความเป็นพลวัต” หรือความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและซับซ้อนมากขึ้น พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้หมายถึงเพียงการเปลี่ยนแปลง

เชิงทฤษฎีเท่านั้น แต่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับแนวคิด วิธีการบริหาร กลไกของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ซึ่งล้วนเป็นผลจากแรงกดดันของบริบทโลก เช่น โลกาภิวัตน์ (Globalization) เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Transformation) และความคาดหวังของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า หากมองรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียง “ชุดของทฤษฎี” เราอาจมองไม่เห็นความเคลื่อนไหวที่แท้จริงของศาสตร์นี้ เพราะในความเป็นจริง รัฐประศาสนศาสตร์เป็น “สนามของการทดลอง” ที่รัฐต้องปรับวิธีคิดและวิธีทำงานอยู่ตลอดเวลาเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เปลี่ยนรูปแบบไปอย่างไม่หยุดนิ่ง ในบางช่วงเวลา แนวคิดที่เคยถูกมองว่าเป็นคำตอบ อาจกลายเป็นข้อจำกัดในเวลาต่อมา และต้องถูกท้าทายด้วยแนวคิดใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง

1.5.1 แนวคิด (Concept)

(1) นิยาม

พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ (Dynamics of Public Administration) หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลง ปรับตัว และพัฒนาของแนวคิด ทฤษฎี และแนวปฏิบัติในการบริหารภาครัฐ เพื่อตอบสนองต่อบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (Elliott et al., 2024) ในอีกมิติหนึ่ง พลวัตยังสะท้อนถึง “ความไม่หยุดนิ่ง” ของบทบาทรัฐ ซึ่งต้องปรับตัวจากการเป็นผู้ควบคุม (Controller) ไปสู่ผู้ประสาน (Coordinator) และผู้ร่วมสร้าง (Co-creator) ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ผู้เขียนมองว่า พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่เพียงเรื่องของการเปลี่ยนแนวคิด แต่เป็นเรื่องของ “ความสามารถในการเรียนรู้ของรัฐ” ว่าจะปรับตัวได้เร็วเพียงใดในโลกที่เปลี่ยนแปลงเร็วขึ้นทุกวัน

(2) นักวิชาการ

Elliott และคณะ (2024) อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์ต้องถูกเข้าใจในฐานะศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงตามบริบททางประวัติศาสตร์ ไม่สามารถแยกออกจากสังคมที่มันดำรงอยู่ได้

Dan และคณะ (2024) ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ แต่ก็ยังคงมีอิทธิพลในหลายประเทศ ซึ่งสะท้อนถึง “ความต่อเนื่องภายในความเปลี่ยนแปลง”