



หลักรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารภาครัฐ

Principles of Public Administration
and Public Sector Management

ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐาภักดิ์

หลักรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ
Principles of Public Administration
and Public Sector Management

ลิขสิทธิ์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ /National Library of Thailand Cataloging in
Publication data

หลักการประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ

Principles of Public Administration and Public Sector Management

จัดทำโดย ฉัตรวัฒน์ ชัยณัฐภักดิ์

พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2569

ลิขสิทธิ์ของ ฉัตรวัฒน์ ชัยณัฐภักดิ์

สงวนสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ 2537

ห้ามคัดลอกเนื้อหา ก่อนได้รับอนุญาต

632 หน้า

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

จัดพิมพ์โดย

ฉัตรวัฒน์ ชัยณัฐภักดิ์

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

ฉัตรวัฒน์ ชัชฐานาภรัตน์

คำนำ

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

ตลอดระยะเวลาการจัดทำ ผู้เขียนได้พยายามถ่ายทอดองค์ความรู้ในลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่างแนวคิดเชิงทฤษฎีกับการปฏิบัติจริง โดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ การนำเสนอกรณีศึกษา และการสังเคราะห์องค์ความรู้ใหม่ เพื่อให้หนังสือเล่มนี้ไม่เป็นเพียงตำราที่รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการเท่านั้น แต่ยังสะท้อนมุมมองและข้อเสนอของผู้เขียนต่อการพัฒนาการบริหารภาครัฐในอนาคต อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้เขียนจะได้พยายามอย่างเต็มที่ในการจัดทำหนังสือเล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการอาจทำให้เนื้อหาบางส่วนที่ควรปรับปรุงเพิ่มเติม ผู้เขียนจึงขออน้อมรับข้อเสนอแนะจากผู้อ่านทุกท่าน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงในโอกาสต่อไป และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความรู้และการยกระดับคุณภาพการบริหารภาครัฐของประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

ผู้เขียน

ฉัฐวัฒน์ ชัชวาลย์ภักดี

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือ “หลักสูตรประกาศนียบัตรและการบริหารภาครัฐ” เล่มนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วย ความกรุณาและการสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่าย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่ผลงานทางวิชาการของท่านได้เป็นรากฐานสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า และพัฒนาองค์ความรู้ของผู้เขียน ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนใช้เวลาประมาณ 3 ปี ในการรวบรวม วิเคราะห์ และเรียบเรียงเนื้อหาหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้รับคำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และข้อวิพากษ์อันทรงคุณค่า ซึ่งมีส่วนช่วยให้เนื้อหา มีความสมบูรณ์ ถูกต้อง และสอดคล้องกับมาตรฐานทางวิชาการมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนร่วมงาน นักศึกษา และผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ ที่ได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์จริง อันเป็นแรงบันดาลใจสำคัญในการนำมาประยุกต์ใช้และพัฒนาเนื้อหาให้มีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์จริงของการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน

ในโอกาสนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณครอบครัวที่ให้อำลัใจ ความเข้าใจ และการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ซึ่งนับเป็นพลังสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนสามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องแม้ในช่วงเวลาที่มีความท้าทายและข้อจำกัดต่าง ๆ อย่างไรก็ดี แม้ว่าผู้เขียนจะได้พยายามอย่างเต็มที่ในการจัดทำหนังสือเล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์ที่สุด แต่ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและขอบเขตของเนื้อหา อาจยังมีข้อบกพร่องหรือประเด็นที่ควรได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติม ผู้เขียนจึงขออ้อมรับข้อเสนอแนะจากผู้อ่านทุกท่านด้วยความยินดี เพื่อนำไปพัฒนาและปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา การวิจัย และการพัฒนาการบริหารภาครัฐของประเทศไทยอย่างยั่งยืนต่อไป

ฉัตรวัฒน์ ชัชชนานุรักษ์

สารบัญ

	หน้า
คำนิยม	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	จ
บทที่ 1 พัฒนาการและหลักปรัชญาประวัติศาสตร์	
1.1 บทนำ	1
1.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	2
1.3 ความหมายและขอบเขตปรัชญาประวัติศาสตร์	3
1.4 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของปรัชญาประวัติศาสตร์	7
1.5 พลวัตของปรัชญาประวัติศาสตร์	10
1.6 บทบาทของปรัชญาในศตวรรษที่ 21	14
1.7 แนวโน้มปรัชญาประวัติศาสตร์ร่วมสมัย	21
1.8 กรณีศึกษา	27
1.9 สรุปท้ายบท	31
1.10 คำถามท้ายบท	32
1.11 อ้างอิง	33
บทที่ 2 ทฤษฎีปรัชญาประวัติศาสตร์	
2.1 บทนำ	37
2.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	38
2.3 แนวคิดคลาสสิกทางปรัชญาประวัติศาสตร์	39
2.4 แนวคิดพฤติกรรมองค์การ	46

สารบัญ

	หน้า
2.5 แนวคิดสมัยใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์	53
2.6 การจัดการภาครัฐแนวใหม่	60
2.7 ธรรมชาติของภาครัฐแนวใหม่	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 ธรรมชาติและความรับผิดชอบ	
8.1 บทนำ	273

สารบัญ

	หน้า
8.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้	274
8.3 แนวคิดทฤษฎีมาภิบาล	275
8.4 ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ	279
8.5 การมีส่วนร่วมของประชาชน	283
8.6 การต่อต้านคอร์รัปชัน	288
8.7 ตัวชี้วัดทฤษฎีมาภิบาล	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 วิฤตและความไม่แน่นอน	522
15.6 รัฐบาลอัจฉริยะ	528
15.7 ทิศทางในอนาคต	535
15.8 กรณีศึกษา	541

~ ๕ ~

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 จริยธรรมและความรับผิดชอบในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ	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 โลกาวัตน์กับรัฐประศาสนศาสตร์	515
71 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับการบริหารภาครัฐ	521
72 วิฤตและความไม่แน่นอนกับการบริหารภาครัฐ	529
73 กระบวนการพัฒนารัฐบาลอัจฉริยะในการบริหารภาครัฐ	535
74 ทิศทางอนาคตรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกสมัยใหม่	541

บทที่ 1

พัฒนาการและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์

Development and Principles of Public Administration

1.1 บทนำ (Introduction)

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

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

ในขณะเดียวกัน การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันมีอาจจำกัดอยู่เพียงการเรียนรู้เชิงทฤษฎี หากแต่จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารองค์กร การจัดสรรทรัพยากร และการให้บริการสาธารณะ การบูรณาการองค์ความรู้ทั้งสองมิติ คือ ทฤษฎี (Theory) และการปฏิบัติ (Practice)

จึงเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบัน เพื่อให้สามารถสร้างคำอธิบายเชิงลึก และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทนี้มุ่งนำเสนอเนื้อหาพื้นฐานที่สำคัญของ รัฐประศาสนศาสตร์ โดยครอบคลุมประเด็นหลัก ได้แก่ ความหมายและขอบเขตของ รัฐประศาสนศาสตร์ พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ แนวคิดเรื่องพลวัตของการบริหารภาครัฐ รวมถึงแนวโน้มร่วมสมัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐในปัจจุบัน การทำความเข้าใจเนื้อหาในบทนี้จะช่วยให้ผู้อ่านสามารถวางรากฐานความรู้ที่จำเป็นสำหรับการศึกษาระดับต่อไป ซึ่งจะลงลึกในประเด็นเฉพาะด้านมากยิ่งขึ้น ในภาพรวม บทนี้ทำหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นของหนังสือ โดยเชื่อมโยงไปสู่บทถัดไปที่จะกล่าวถึงทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์ในมิติต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐ อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้และการประยุกต์ใช้ในบริบทที่หลากหลายต่อไป ทั้งนี้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบและมีความลึกซึ้ง จะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของผู้เรียนและผู้ปฏิบัติงานในการเผชิญกับความท้าทายของโลกยุคใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้ (Learning Objectives)

เมื่อศึกษาบทนี้แล้ว ผู้อ่านจะสามารถ:

1. อธิบายความหมาย ขอบเขต และพัฒนาการของ รัฐประศาสนศาสตร์ได้
2. วิเคราะห์วิวัฒนาการของแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์ในบริบททางประวัติศาสตร์ได้
3. เปรียบเทียบแนวคิดและบทบาทของรัฐในช่วงเวลาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ
4. วิเคราะห์พลวัตของการบริหารภาครัฐภายใต้บริบทโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงร่วมสมัยได้
5. ประเมินบทบาทและความสำคัญของรัฐในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีเหตุผล
6. ประยุกต์ใช้แนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์ในการวิเคราะห์สถานการณ์ภาครัฐในบริบทจริงได้

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) ในมุมมองของผู้เขียน รัฐประศาสนศาสตร์คือ “สนามปฏิบัติการของอำนาจ” ที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดจริง เช่น งบประมาณ บุคลากร และแรงกดดันทางการเมือง ซึ่งบางครั้งตัวเราก็ไม่ได้เตรียมเราไว้สำหรับความซับซ้อนเหล่านี้

2) นักวิชาการ

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

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

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

(4) ในบริบทประเทศไทย จุมพล นิมิตพานิช (2562) อธิบายถึงพัฒนาการของกระบวนทัศน์ ตั้งแต่แบบดั้งเดิมไปสู่แนวคิดร่วมสมัยที่เปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

(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 เน้นความเป็นเหตุเป็นผล และโครงสร้างชัดเจน

(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

ในช่วงน้ำท่วมหลายจังหวัด ผู้เขียนรู้สึกว่าการไม่ได้อยู่ที่การขาดความรู้ แต่เป็นการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่รัฐประศาสนศาสตร์ยังต้องพยายามอธิบายให้ลึกขึ้น

3) เปรียบเทียบ

(1) แบบดั้งเดิม เน้นโครงสร้างและลำดับชั้น

(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 แล้วรู้สึกที่ “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 “กลัปรับ” มากกว่านี้ โดยเฉพาะเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วม

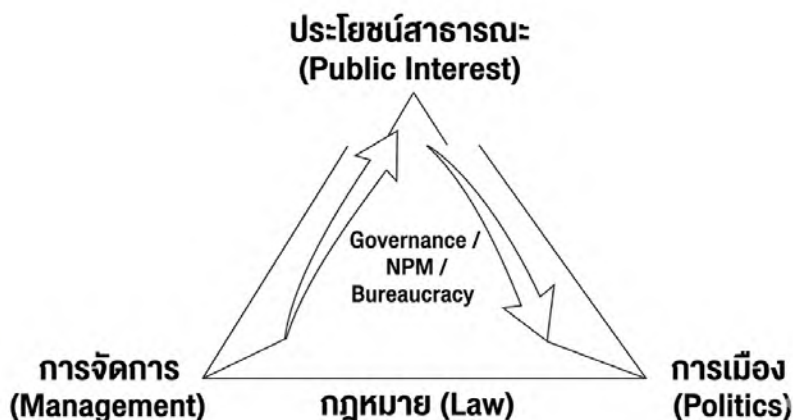
บางครั้งผู้เขียนรู้สึกว่ามีเครื่องมือครบ แต่ขาด “ความกล้าใช้” ซึ่งเป็นเรื่องของวัฒนธรรมองค์การมากกว่าทฤษฎี

2) ข้อเสนอ

- (1) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง
- (2) พัฒนาระบบข้อมูลเปิด (Open Data)
- (3) ปรับโครงสร้างราชการให้ยืดหยุ่น
- (4) เน้นการพัฒนาทักษะของข้าราชการให้ทันต่อโลก

ผู้เขียนอยากย้ำว่า หากรัฐยังยึดติดกับรูปแบบเดิม ๆ เราอาจไม่สามารถรับมือกับวิกฤตในอนาคตได้เลย

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



ภาพที่ 1 ความหมายและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์

(ที่มา: Rosenbloom et al., 2015)

1.4 พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (Historical Development)

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

ในความรู้สึของผู้เขียน พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของทฤษฎี แต่เป็น “เรื่องเล่าของความพยายาม” ที่รัฐต้องดิ้นรนเพื่อให้ตัวเองยังคงมีความชอบธรรม (Legitimacy) อยู่ได้ในสายตาประชาชน

1.4.1 แนวคิด (Concept)

1) นิยาม

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

(2) เป็นกระบวนการสะสมองค์ความรู้ที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ซึ่งมีการปรับตัวอย่างต่อเนื่อง (Dan et al., 2024)

(3) ผู้เขียนมองว่า พัฒนาการนี้คือ “การตอบสนองต่อวิกฤต” เพราะทุกครั้งที่รัฐล้มเหลว มักจะเกิดแนวคิดใหม่ขึ้นมาเสมอ

2) นักวิชาการ

(1) Bryson เน้นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) ที่สะท้อนการเปลี่ยนผ่านของรัฐที่มุ่งผลลัพธ์ (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 เจริญพันธุ์ (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

ผู้เขียนรู้สึกว่ายุคไม่ได้ “แทนที่กัน” แต่ซ้อนทับกันอยู่ เช่น ในประเทศไทย เรายังเห็นระบบราชการแบบดั้งเดิมอยู่พร้อมกับความพยายามใช้ดิจิทัลไปพร้อมกัน

1.4.2 การวิเคราะห์ (Analysis)

1) จุดแข็ง

(1) ทำให้เข้าใจรากฐานของการบริหารภาครัฐ

(2) ช่วยอธิบายการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและโครงสร้างรัฐ

(3) เปิดมุมมองให้เห็นว่ารัฐต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่อง

ผู้เขียนมองว่าการเข้าใจประวัติศาสตร์ทำให้เรา “ไม่ตัดสินใจเกินไป” 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 ผู้เขียนเคยติดตามข่าวขอนแก่นโมเดลแล้วรู้สึก “นี่คือ Governance ที่มีชีวิต” เพราะไม่ได้รอรัฐส่วนกลาง แต่ขับเคลื่อนจากพื้นที่

2) ตัวอย่างต่างประเทศ

- (1) ประเทศเนเธอร์แลนด์ ใช้ Network Governance ในการจัดการน้ำ
 - (2) ประเทศเกาหลีใต้ ใช้ Digital Government ในการให้บริการประชาชน
- ผู้เขียนจำได้ว่าช่วงที่เกาหลีรับมือโควิด มีการใช้ข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพมาก จนทำให้เห็นชัดว่า “ข้อมูลคืออำนาจใหม่ของรัฐ”

1.4.4 การสังเคราะห์ (Synthesis)

1) มุมมองของผู้เขียน

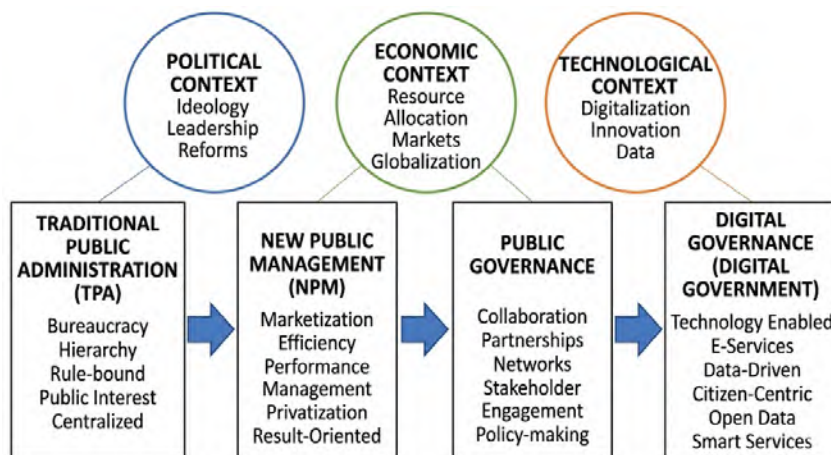
- (1) พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นกระบวนการที่ไม่มีวันสิ้นสุด
 - (2) รัฐต้องเรียนรู้จากอดีต แต่ไม่ควรถูกจำกัดด้วยอดีต
 - (3) ผู้เขียนเชื่อว่าอนาคตของรัฐจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น
- บางครั้งผู้เขียนก็ย้อนคิดว่า หากภาครัฐของไทยยังยึดติดกับโครงสร้างเดิม เราอาจพลาดโอกาสสำคัญในโลกยุคใหม่

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: Dan et al., 2024)

1.5 พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ (Dynamics of Public Administration)

เมื่อพิจารณาการพัฒนาของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสิ่งที่ทำให้ศาสตร์นี้ยังคงมีความสำคัญและไม่ล้าสมัยคือ “ความเป็นพลวัต” หรือความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและซับซ้อนมากขึ้น พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้หมายถึงเพียงการเปลี่ยนแปลง

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

ผู้เขียนเห็นว่า หากมองรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียง “ชุดของทฤษฎี” เราอาจมองไม่เห็นความเคลื่อนไหวที่แท้จริงของศาสตร์นี้ เพราะในความเป็นจริง รัฐประศาสนศาสตร์เป็น “สนามของการทดลอง” ที่รัฐต้องปรับวิธีคิดและวิธีทำงานอยู่ตลอดเวลาเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่หยุดนิ่ง 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” ที่จะปรับตัวได้เร็วเพียงใดในโลกที่เปลี่ยนแปลงเร็วขึ้นทุกวัน

(2) นักวิชาการ

Elliott และคณะ (2024) อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์ต้องถูกเข้าใจในฐานะศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงตามบริบททางประวัติศาสตร์ ไม่สามารถแยกออกจากสังคมที่มันดำรงอยู่ได้

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

Klijn และ Koppenjan (2012) เสนอแนวคิดเครือข่ายการบริหาร (Network Governance) ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้ทำงานลำพังอีกต่อไป แต่ต้องทำงานผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์

Bryson และคณะ (2014) เน้นแนวคิดคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ซึ่งทำให้รัฐต้องคิดมากกว่าการให้บริการ แต่ต้องสร้างคุณค่าที่สังคมต้องการ

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2563) และ ชีระพล เจริญพันธุ์ (2565) อธิบายว่าพลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยสะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการและแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบที่ขยายตัวมากขึ้น

(3) ทฤษฎี

แนวคิดพลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์เชื่อมโยงกับหลายทฤษฎีสำคัญ เช่น

(1) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงเชิงพาราไดม์ (Paradigm Shift) ที่อธิบายการเปลี่ยนผ่านจาก Traditional PA → NPM → Governance

(2) ทฤษฎีเครือข่ายการบริหาร (Network Governance) ที่เน้นการทำงานร่วมกันของหลายภาคส่วน (Klijn & Koppenjan, 2012)

(3) แนวคิดคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ที่มองว่ารัฐต้องสร้างคุณค่าให้สังคม (Bryson et al., 2014)

(4) แนวคิดความรับผิดชอบ (Accountability) ที่ขยายจากภายในสู่ภายนอก (ชีระพล เจริญพันธุ์, 2565)

ผู้เขียนเห็นว่า ทฤษฎีเหล่านี้ไม่ได้แทนที่กัน แต่เป็น “ชั้นของความคิด” ที่ซ้อนทับกัน และสะท้อนพลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างชัดเจน

1.5.2 การวิเคราะห์ (Analysis)

(1) จุดแข็ง

พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ทำให้ศาสตร์นี้มีความยืดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวตามสถานการณ์ใหม่ ๆ ได้ เช่น การนำแนวคิดดิจิทัลมาใช้ในการบริหาร

อีกจุดหนึ่งคือความสามารถในการบูรณาการแนวคิดจากหลายศาสตร์ ทำให้สามารถอธิบายปัญหาที่ซับซ้อนได้ดีขึ้น (Elliott et al., 2024)

ผู้เขียนมองว่าจุดแข็งที่สำคัญที่สุดคือ “ความไม่หยุดนิ่ง” เพราะทำให้รัฐไม่ติดอยู่กับวิธีคิดเดิม

(2) ข้อจำกัด

แม้จะมีความยืดหยุ่น แต่พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ก็ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในขอบเขตของศาสตร์

แนวคิดใหม่บางแนวคิดอาจถูกนำไปใช้เพียงผิวเผิน โดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างจริง (Dan et al., 2024)

อีกประเด็นคือการเปลี่ยนแปลงของรัฐมักช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ผู้เขียนคิดว่าปัญหาหลักไม่ใช่ “การไม่มีแนวคิดใหม่” แต่คือ “การเปลี่ยนระบบจริงให้ทันแนวคิด”

(3) เปรียบเทียบ

รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมเน้นความมั่นคงและระเบียบ

NPM เน้นประสิทธิภาพและการแข่งขัน

Governance เน้นความร่วมมือและเครือข่าย

ผู้เขียนเห็นว่า พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เป็น “การใช้หลายแนวคิดร่วมกันตามบริบท”

1.5.3 การประยุกต์ (Application)

(1) ตัวอย่างประเทศไทย

1) ประเทศไทยมีการนำแนวคิดพลวัตมาใช้ เช่น การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (Digital Government)

2) การบริหารสถานการณ์โรคระบาดสะท้อนให้เห็นว่ารัฐต้องปรับตัวอย่างรวดเร็ว

3) การพัฒนาเมืองในบางพื้นที่ เช่น ขอนแก่น แสดงให้เห็นการบริหารแบบเครือข่าย

4) ผู้เขียนเห็นว่าตัวอย่างเหล่านี้สะท้อนว่าประเทศไทย “เริ่มเปลี่ยน” แต่ยังไม่ทั่วถึง

(2) ตัวอย่างต่างประเทศ

1) ประเทศเอสโตเนียเป็นตัวอย่างของรัฐดิจิทัล

2) ประเทศฟินแลนด์ใช้แนวคิดความร่วมมือในการบริหาร

3) สหภาพยุโรปใช้แนวคิดรัฐเชิงภารกิจ (Mission-oriented State)

4) ผู้เขียนเห็นว่า ความแตกต่างสำคัญคือ “ความต่อเนื่องของนโยบาย” ซึ่งประเทศไทยยังขาด

1.5.4 การสังเคราะห์ (Synthesis)

(1) มุมมองของผู้เขียน

ผู้เขียนมองว่า พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่ทางเลือก แต่เป็น “เงื่อนไขของการอยู่รอด” ของรัฐ รัฐที่ไม่ปรับตัวจะไม่สามารถแก้ปัญหาสาธารณะได้

(2) ข้อเสนอ

- 1) ประเทศไทยควรพัฒนา “รัฐที่เรียนรู้” (Learning State)
- 2) ควรปรับระบบราชการให้ยืดหยุ่น
- 3) ควรเน้นการทำงานร่วมกันมากขึ้น
- 4) ควรลงทุนในข้อมูลและเทคโนโลยี

สรุป พลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์สะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงของรัฐในโลกสมัยใหม่ ซึ่งต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงแนวคิดและการปฏิบัติ โดยรัฐไม่สามารถยึดติดกับรูปแบบเดิมได้อีกต่อไป แต่ต้องเรียนรู้ ปรับตัว และร่วมมือกับสังคมเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะอย่างยั่งยืน

1.6 บทบาทของรัฐในศตวรรษที่ 21 (Role of the State in the 21st Century)

เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 บทบาทของรัฐไม่ได้หยุดอยู่ที่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือการให้บริการสาธารณะในความหมายแบบเดิมอีกต่อไป หากขยายตัวไปสู่การจัดการปัญหาที่มีความซับซ้อนสูง เชื่อมโยงกันหลายมิติ และเปลี่ยนแปลงเร็วจนบางครั้งรัฐเองก็ตามไม่ทัน ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตโรคระบาด การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคมสูงวัย การทุจริตฉ้อโกง หรือแม้แต่ความคาดหวังของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในบริบทเช่นนี้ รัฐจึงต้องเปลี่ยนจาก “ผู้สั่งการ” ไปสู่ “ผู้ประสาน ผู้ร่วมสร้าง และผู้ขับเคลื่อน” ที่ทำงานกับภาคส่วนอื่นอย่างจริงจังมากขึ้น (Osborne, 2018; Torfing et al., 2019)

ผู้เขียนเห็นว่า หากยังมองรัฐด้วยกรอบเดิมว่าเป็นเพียงกลไกทางกฎหมายหรือระบบราชการที่มีหน้าที่ควบคุมสังคม เราอาจอธิบายความเป็นจริงของโลกปัจจุบันได้ไม่พอ เพราะทุกวันนี้รัฐไม่ได้เผชิญเพียงปัญหาเชิงเทคนิค แต่เผชิญ “ปัญหาสาธารณะเชิงซ้อน” (Complex Public

Problems) ที่ไม่มีคำตอบสำเร็จรูป รัฐจึงต้องคิดใหม่ ทำใหม่ และที่สำคัญคือต้องกล้ายอมรับว่า การบริหารภาครัฐในศตวรรษนี้ไม่อาจสำเร็จได้ด้วยกำลังของรัฐเพียงลำพัง

1.6.1 แนวคิด (Concept)

1) นิยาม

(1) บทบาทของรัฐในศตวรรษที่ 21 หมายถึง หน้าที่ การกิจ และความรับผิดชอบของรัฐในการกำกับ ดูแล ประสาน และร่วมสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ภายใต้บริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน (Bryson et al., 2014)

(2) ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) บทบาทของรัฐไม่ได้จำกัดเพียงการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่รวมถึงการออกแบบนโยบายสาธารณะ (Public Policy Design) การบริหารเครือข่าย (Network Governance) การอำนวยความสะดวกมีระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ตลอดจนการรับประกันว่าการพัฒนาจะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง (Osborne, 2018; Torfing et al., 2019)

(3) หากพูดให้ตรงแบบไม่อ้อม ผู้เขียนเห็นว่ารัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องเป็นมากกว่า “ผู้รักษาระเบียบ” แต่ต้องเป็น “ผู้รับผิดชอบอนาคตส่วนรวม” ด้วย เพราะถ้ารัฐไม่กล้าคิดถึงอนาคต ไม่กล้าลงทุนในเรื่องยาก และไม่กล้าจัดการความเหลื่อมล้ำ สุดท้ายสังคมจะเผชิญต้นทุนที่แพงกว่ามาก

2) นักวิชาการ

(1) Bryson และคณะ (2014) เน้นว่ารัฐร่วมสมัยต้องทำงานเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Governance) โดยมุ่งสร้างคุณค่าสาธารณะผ่านความร่วมมือหลายภาคส่วน ไม่ใช่การบริหารแบบแยกส่วนตามภารกิจราชการเพียงอย่างเดียว

(2) Osborne (2018) เสนอแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ในมิติการร่วมสร้าง (Co-production and Co-creation) โดยมองว่าประชาชนไม่ใช่ผู้รับบริการแบบนิ่งเฉย แต่เป็นส่วนในการออกแบบและขับเคลื่อนบริการสาธารณะ

(3) Torfing และคณะ (2019) ชี้ให้เห็นว่าการสร้างนวัตกรรมภาครัฐ (Public Innovation) จะเกิดขึ้นได้เมื่อรัฐทำหน้าที่เป็นผู้เปิดพื้นที่ให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบระหว่างองค์กรและเครือข่ายต่าง ๆ

(4) Mazzucato และ Kattel (2020) เสนอภาพของรัฐเชิงภารกิจ (Mission-oriented State) ที่ไม่เพียงแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ต้องกล้าลงทุน กล้ากำหนดทิศทาง และเป็นผู้ผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

(5) ในบริบทประเทศไทย อัมพร ชำรงลักษณะ (2556) อธิบายว่าภาครัฐของไทยต้องปรับบทบาทจากระบบราชการที่เน้นอำนาจรวมศูนย์ ไปสู่การบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อประชาชน และเปิดรับการมีส่วนร่วมมากขึ้น

(6) ไททัศน์ มาลา (2561) สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของภาครัฐของไทยในยุคร่วมสมัยต้องเผชิญแรงกดดันสองด้านพร้อมกัน คือ ด้านหนึ่งต้องรักษาเสถียรภาพ อีกด้านหนึ่งต้องปรับตัวให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยี

3) ทฤษฎี

(1) แนวคิดคุณค่าสาธารณะ (Public Value) มองว่ารัฐมีหน้าที่สร้างผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ไม่ใช่เพียงผลิตบริการให้ครบตามตัวชี้วัด (Bryson et al., 2014)

(2) แนวคิดการบริการสาธารณะแบบร่วมสร้าง (Public Service Co-creation) เห็นว่าการแก้ปัญหาสาธารณะจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการ ชุมชน และเครือข่ายภายนอก (Osborne, 2018)

(3) แนวคิดนวัตกรรมความร่วมมือ (Collaborative Innovation) เน้นว่ารัฐต้องเปิดพื้นที่ให้เกิดการทดลอง เรียนรู้ และพัฒนานโยบายผ่านความร่วมมือข้ามองค์กร (Torfing et al., 2019)

(4) แนวคิดรัฐเชิงภารกิจ (Mission-oriented State) ซึ่งว่ารัฐต้องทำหน้าที่เชิงรุกในการกำหนดเป้าหมายใหญ่ของสังคม เช่น การเปลี่ยนผ่านพลังงาน การลดความเหลื่อมล้ำ หรือการสร้างขีดความสามารถทางเทคโนโลยี (Mazzucato & Kattel, 2020)

ผู้เขียนเห็นว่าทฤษฎีเหล่านี้ช่วยย้ำชัดมากขึ้นว่า บทบาทของรัฐในศตวรรษที่ 21 ไม่ใช่เรื่องของ “ขนาดรัฐ” ว่าจะเล็กหรือใหญ่เท่านั้น แต่เป็นเรื่องของ “คุณภาพของรัฐ” ว่าจะมีความสามารถพอหรือไม่ในการตอบโจทย์สังคมที่ทั้งไม่แน่นอนและไม่อดทนกับความล่าช้าอีกต่อไป

1.6.2 การวิเคราะห์ (Analysis)

1) จุดแข็ง

(1) บทบาทรัฐแบบร่วมสมัยช่วยให้การบริหารสาธารณะมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพราะรัฐไม่จำเป็นต้องทำทุกอย่างเอง แต่สามารถใช้เครือข่าย ความร่วมมือ และทรัพยากรจากหลายภาคส่วนมาหนุนเสริมได้ (Osborne, 2018)

(2) การมองรัฐเป็นผู้สร้างคุณค่าสาธารณะและผู้ขับเคลื่อนภารกิจ ทำให้รัฐไม่ติดกับดักของการทำงานตามขั้นตอนเพียงอย่างเดียว แต่หันไปสนใจผลลัพธ์ระยะยาว เช่น ความยั่งยืน ความเป็นธรรม และความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Bryson et al., 2014; Mazzucato & Kattel, 2020)

(3) การเปิดพื้นที่ให้เกิดนวัตกรรมภาครัฐทำให้รัฐสามารถตอบสนองต่อปัญหาใหม่ ๆ ได้เร็วขึ้น ผู้เขียนมองว่าจุดนี้สำคัญมาก เพราะโลกปัจจุบันไม่ได้ให้เวลาระบบราชการตัดสินใจซ้ำเหมือนในอดีตแล้ว การจัดการโรคระบาด ภัยพิบัติ หรือข้อมูลข่าวสารลวง หากช้าก็เสียหายทันที

2) ข้อจำกัด

(1) การขยายบทบาทของรัฐให้เป็นผู้ประสานและผู้ร่วมสร้าง อาจติดข้อจำกัดจากวัฒนธรรมราชการที่ยังยึดลำดับชั้นสูง การตัดสินใจรวมศูนย์ และความกังวลเรื่องอำนาจหน้าที่จนไม่กล้าแบ่งปันพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่น

(2) แนวคิดเรื่องการร่วมสร้างและนวัตกรรม แม่น่าดึงดูด แต่ในทางปฏิบัติอาจกลายเป็นเพียงถ้อยคำเชิงนโยบาย หากไม่มีการปรับระบบงบประมาณ บุคลากร และการประเมินผลให้รองรับจริง (Torfinn et al., 2019)

(3) รัฐเชิงภารกิจต้องการ “สมรรถนะของรัฐ” (State Capacity) สูงมาก ทั้งด้านข้อมูล วิสัยทัศน์ การบริหารความเสี่ยง และความต่อเนื่องเชิงนโยบาย ซึ่งหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังมีจุดอ่อนอยู่ไม่น้อย (Mazzucato & Kattel, 2020)

ผู้เขียนคิดวกกลับอยู่บ่อยครั้งว่า เรามักพูดกันง่ายว่ารัฐต้องเปลี่ยน แต่การเปลี่ยนรัฐจริง ๆ นั้นยาก เพราะรัฐไม่ได้มีแค่โครงสร้าง หากยังมีนิสัยองค์กร ความกลัวความผิดพลาด และความเคยชินกับการทำงานแบบเดิมเกาะอยู่แน่นมาก

3) เปรียบเทียบ

(1) รูปแบบดั้งเดิมเน้นการควบคุม กำกับ และรักษาระเบียบเป็นหลัก ส่วนรัฐในศตวรรษที่ 21 เน้นการจัดการปัญหาเชิงซ้อนและการสร้างผลลัพธ์ร่วม

(2) รัฐในการอบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ การแข่งขัน และตัวชี้วัด ขณะที่บทบาทรัฐร่วมสมัยมุ่งไปไกลกว่านั้น คือ เน้นคุณค่าสาธารณะ การมีส่วนร่วม และการสร้างนวัตกรรมร่วมกัน (Osborne, 2018)

(3) รัฐเชิงภารกิจต่างจากรัฐผู้กำกับดูแลแบบแคบตรงที่ไม่เพียงวางกติกา แต่ลงมือขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาอย่างมีเป้าหมายชัดเจน (Mazzucato & Kattel, 2020)

หากจะพูดอย่างคนทำงานจริง ผู้เขียนเห็นว่า รัฐในศตวรรษที่ 21 ต้อง “ทำทั้งสามอย่างพร้อมกัน” คือ ต้องมีกฎหมายและระเบียบเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือ ต้องมีประสิทธิภาพในการให้บริการ และต้องมีวิสัยทัศน์พอจะพาสังคมไปข้างหน้า ไม่อย่างนั้นรัฐจะกลายเป็นแค่เครื่องจักรที่หมุนอยู่กับที่

1.6.3 การประยุกต์ (Application)

1) ตัวอย่างประเทศไทย

(1) กรุงเทพมหานคร เป็นตัวอย่างที่เห็นชัดของรัฐท้องถิ่นที่พยายามขยับบทบาทจากผู้สั่งการไปสู่ผู้เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ผ่านระบบรับแจ้งปัญหาเมืองและการสื่อสารสาธารณะที่ต่อเนื่อง แม้จะยังไม่สมบูรณ์ แต่ก็สะท้อนว่าบริการสาธารณะยุคใหม่ต้องอาศัยข้อมูลจากประชาชนอย่างจริงจัง ไม่ใช่รอรายงานตามสายบังคับบัญชาเพียงอย่างเดียว

(2) จังหวัดขอนแก่น เป็นอีกกรณีที่มีถูกพูดถึงในฐานะพื้นที่ที่รัฐท้องถิ่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนร่วมกันผลักดันการพัฒนาเมือง ผู้เขียนมองว่าจุดสำคัญไม่ได้อยู่แค่โครงการใดโครงการหนึ่ง แต่อยู่ที่วิธีคิดที่เมืองไม่จำเป็นต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่อง นี่คือภาพของการบริหารปกครองร่วม (Collaborative Governance) ที่น่าสนใจในบริบทประเทศไทย

(3) ในประเด็นสาธารณสุข ประเทศไทยเคยแสดงให้เห็นบทบาทรัฐที่เข้มแข็งผ่านระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แม้จะมีข้อถกเถียงเรื่องงบประมาณและภาระงาน แต่ระบบนี้สะท้อนว่ารัฐยังมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ปล่อยให้หลักตลาดทำแทนทั้งหมดไม่ได้ (อัมพร ช่างลักษณ์, 2556)

ผู้เขียนยอมรับว่าทุกครั้งที่เห็นประชาชนเข้าถึงบริการสุขภาพได้โดยไม่ล้มละลาย จากค่ารักษา จะรู้สึกขัดมากกว่ารัฐ “ต้องมี ต้องทำ และต้องเป็นหลักประกัน” ให้กับชีวิตผู้คน ในบางเรื่องจริง ๆ

2) ตัวอย่างต่างประเทศ

(1) ประเทศเดนมาร์กและประเทศฟินแลนด์มักถูกยกเป็นตัวอย่างของรัฐที่ใช้ความร่วมมือและความไว้วางใจทางสังคมเป็นฐานในการออกแบบบริการสาธารณะ โดยรัฐไม่ได้ทำงานแบบโดดเดี่ยว แต่ดึงชุมชนและองค์กรภายนอกเข้ามาร่วมออกแบบบริการ (Osborne, 2018)

(2) ประเทศเอสโตเนียเป็นตัวอย่างของรัฐดิจิทัลที่แสดงให้เห็นว่ารัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องจัดการข้อมูลให้ดี โปร่งใส และเชื่อมโยงบริการอย่างไร้รอยต่อ การเข้าถึงบริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัลไม่ได้มีความหมายแค่สะดวกขึ้น แต่ยังสะท้อนสมรรถนะของรัฐในการออกแบบประสบการณ์สาธารณะใหม่

(3) สหภาพยุโรปในหลายกรณี โดยเฉพาะการขับเคลื่อนนโยบายสีเขียวและนวัตกรรมอุตสาหกรรม แสดงบทบาทของรัฐเชิงภารกิจอย่างชัดเจน คือรัฐไม่รอให้ตลาดนำทางเพียงลำพัง แต่เข้าไปกำหนดเป้าหมายและใช้เครื่องมือนโยบายเพื่อเร่งการเปลี่ยนผ่าน (Mazzucato & Kattel, 2020)

ผู้เขียนเห็นว่า ตัวอย่างต่างประเทศเหล่านี้ไม่ได้บอกให้ประเทศไทยลอกแบบทั้งหมด แต่บอกว่าหากรัฐมีวิสัยทัศน์ มีข้อมูล และมีความต่อเนื่องเชิงนโยบาย รัฐสามารถเป็นพลังสร้างอนาคตได้จริง ไม่จำเป็นต้องเป็นเพียงผู้ตามสถานการณ์เสมอไป

1.6.4 การสังเคราะห์ (Synthesis)

1) มุมมองของผู้เขียน

(1) ผู้เขียนมองว่าบทบาทของรัฐในศตวรรษที่ 21 ต้องตั้งอยู่บนฐานคิด 3 ประการพร้อมกัน คือ การคุ้มครองสิทธิ การสร้างโอกาส และการขับเคลื่อนอนาคต หากขาดข้อใดข้อหนึ่ง รัฐจะเสียสมดุลทันที

(2) รัฐต้องเลิกยึดติดกับความคิดว่าตนเองรู้ดีที่สุดในทุกเรื่อง เพราะปัญหายุ่งยากนี้ต้องการความรู้จากหลายฝ่าย แต่ในเวลาเดียวกัน รัฐก็ไม่ควรถอยจนเหลือเพียงผู้ดูแลกติกาอย่างห่าง ๆ เพราะบางเรื่อง เช่น ความเหลื่อมล้ำ สุขภาพ สิ่งแวดล้อม หรือความมั่นคงทางเทคโนโลยี จำเป็นต้องมีรัฐที่เข้มแข็งและรับผิดชอบ

(3) ผู้เขียนเชื่อว่าโจทย์ใหญ่ของประเทศไทยไม่ใช่แค่การปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัย แต่คือการทำให้รัฐ “น่าเชื่อถือ น่าร่วมมือ และน่าคาดหวัง” อีกครั้ง เพราะถ้าประชาชนไม่เชื่อว่ารัฐจะแก้ปัญหาได้ การมีนโยบายดีเพียงใดก็เดินไปต่อยาก

2) ข้อเสนอ

(1) ประเทศไทยควรเสริมสร้างสมรรถนะของรัฐในด้านข้อมูล การวิเคราะห์นโยบาย และการออกแบบบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดปัญหามากที่สุด

(2) ต้องปรับระบบราชการให้เอื้อต่อการทำงานข้ามหน่วยงาน ลดความแยกส่วนของภารกิจ และเพิ่มกลไกความร่วมมือกับเอกชน มหาวิทยาลัย และภาคประชาสังคมอย่างจริงจัง

(3) ควรพัฒนารัฐดิจิทัลควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิข้อมูลส่วนบุคคลและการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม มิฉะนั้นเทคโนโลยีจะกลายเป็นเครื่องมือขยายความเหลื่อมล้ำแทนที่จะลดความเหลื่อมล้ำ

(4) ภาครัฐของไทยต้องกล้าคิดเชิงภารกิจมากขึ้น เช่น การเตรียมรับสังคมสูงวัย การเปลี่ยนผ่านพลังงานสะอาด หรือการยกระดับทักษะแรงงาน ไม่ใช่รอแก้ปัญหาเมื่อวิกฤตมาถึงแล้วเท่านั้น

สรุป บทบาทของรัฐในศตวรรษที่ 21 (Role of the State in the 21st Century) ได้เปลี่ยนจากผู้ใช้อำนาจและผู้ให้บริการแบบดั้งเดิม ไปสู่ผู้สร้างคุณค่าสาธารณะ ผู้ประสานความร่วมมือ ผู้ส่งเสริมนวัตกรรม และผู้ขับเคลื่อนภารกิจสำคัญของสังคม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนว่าโลกปัจจุบันต้องการรัฐที่มีทั้งความยืดหยุ่น ความสามารถ และความรับผิดชอบในระดับสูง (Bryson et al., 2014; Osborne, 2018; Torfing et al., 2019; Mazzucato & Kattel, 2020) สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่ารัฐยังจำเป็นอย่างยิ่ง แต่ต้องเป็นรัฐที่เปิดกว้างทำงานร่วมกับสังคม และกล้าตัดสินใจเชิงอนาคตมากกว่าที่เคย เพราะในโลกที่ผันผวนเช่นนี้ รัฐไม่อาจเป็นเพียงผู้ตามเหตุการณ์ รัฐต้องเป็นผู้ร่วมออกแบบทิศทางของประเทศอย่างมีความหมาย และต้องทำให้ประชาชนรู้สึกได้จริงๆ ว่า รัฐยังคงเป็นพลังที่พึ่งพาได้ในเวลาที่สังคมต้องการมากที่สุด แสดงได้ตามภาพที่ 3



ภาพที่ 3 บทบาทของรัฐในศตวรรษที่ 21
(ที่มา: Mazzucato & Kattel, 2020)

1.7 แนวโน้มร่วมสมัย (Contemporary Trends)

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ไม่ได้ขยับเพียงในเชิงทฤษฎี แต่ขยับแบบที่คนทำงานภาครัฐเองก็รู้สึกได้ว่า “โลกมันไม่เหมือนเดิมอีกแล้ว” ความเปลี่ยนแปลงไม่ได้ค่อย ๆ มา หากมาแบบกระแทกพร้อมกัน ทั้งเทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Technology) วิฤตสาธารณสุข ความคาดหวังของประชาชนที่สูงขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อม และแรงกดดันให้รัฐต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และตอบสนองเร็วกว่าเดิมมาก ผู้เขียนคิดว่าจุดนี้สำคัญมาก เพราะแนวโน้มร่วมสมัยของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เป็นแค่ “หัวข้อใหม่ในตำรา” แต่เป็นแรงบีบให้รัฐต้องเปลี่ยนวิธีคิด วิธีทำงาน และวิธีสัมพันธ์กับสังคมอย่างจริงจัง

ถ้ามองอย่างตรงไปตรงมา แนวโน้มร่วมสมัยเกิดขึ้นจากความจริงข้อหนึ่ง คือ รัฐไม่อาจบริหารสังคมด้วยเครื่องมือแบบเดิมได้อีกต่อไป การสั่งการแบบบนลงล่าง (Top-down) ยังจำเป็นในบางสถานการณ์ แต่ไม่พอสำหรับโลกที่ปัญหาสาธารณะมีลักษณะซับซ้อน เชื่อมโยงหลายภาคส่วน และเปลี่ยนแปลงเร็วอย่างน่าตื่นมือ Bryson และคณะ (2014) ชี้ให้เห็นว่าการบริหารภาครัฐสมัยใหม่ต้องหันไปให้ความสำคัญกับการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) มากขึ้น ขณะที่ Osborne (2018) เน้นการร่วมสร้างบริการสาธารณะ (Co-creation) และ Mergel และคณะ (2019) ชี้ถึงอิทธิพลของรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ต่อโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์กรภาครัฐ ส่วน de Vries และ Nemecek (2013) เตือนว่า แม้การปฏิรูปจะดูทันสมัยเพียงใด แต่หากขาดความเข้าใจบริบท ก็อาจกลายเป็นเพียงกระแสนิยมที่ไม่แตะปัญหาจริง สอดคล้องกับข้อสังเกตของ วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์ (2566) และ สาธิต ทิพย์มณี (2566) ที่เห็นตรงกันว่า

ภาครัฐของไทยกำลังอยู่ในจุดที่ “ต้องเปลี่ยน” ทั้งในเชิงระบบและวัฒนธรรมองค์กร ไม่เช่นนั้นจะยิ่งห่างจากประชาชนมากขึ้น

1.7.1 แนวคิด (Concept)

1) นิยาม

(1) แนวโน้มร่วมสมัยของรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของแนวคิด ทฤษฎี เครื่องมือ และแนวปฏิบัติในการบริหารภาครัฐ ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อบริบทโลกยุคใหม่ซึ่งมีความไม่แน่นอน ความซับซ้อน และความเชื่อมโยงสูงกว่ายุคก่อนอย่างมาก (Bryson et al., 2014)

(2) แนวโน้มดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่การบริหารเชิงคุณค่าสาธารณะ (Public Value Governance) การร่วมสร้างบริการสาธารณะ (Co-creation of Public Services) การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัล (Digital Transformation) การสร้างนวัตกรรมภาครัฐ (Public Innovation) ไปจนถึงการบริหารที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered Administration) (Osborne, 2018; Mergel et al., 2019)

(3) ผู้เขียนมองว่า แนวโน้มร่วมสมัยไม่ใช่การทิ้งของเก่าทั้งหมดแล้ววิ่งไปหาของใหม่ แต่เป็นการบังคับให้รัฐต้องทบทวนว่า สิ่งใดในระบบเดิมยังใช้ได้ สิ่งใดต้องปรับ และสิ่งใดต้องยอมเลิกจริง ๆ เพราะบางปัญหาในภาครัฐไม่ได้เกิดจากการไม่มีนโยบายใหม่ แต่เกิดจากการฝืนใช้วิธีเดิมกับโลกที่ไม่เหมือนเดิมแล้ว

2) นักวิชาการ

(1) Bryson และคณะ (2014) อธิบายว่าแนวโน้มร่วมสมัยของรัฐประศาสนศาสตร์ต้องเคลื่อนไปสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะผ่านการทำงานแบบเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย แนวคิดนี้ช่วยเปลี่ยนมุมมองจากการบริหารเพื่อให้ “งานเสร็จ” ไปสู่การบริหารเพื่อให้ “สังคมได้คุณค่า”

(2) Osborne (2018) เสนอให้มองการบริการสาธารณะผ่านตรรกะบริการสาธารณะ (Public Service Logic) ที่เห็นว่าประชาชนไม่ใช่ผู้รับบริการอย่างเดียว แต่มีส่วนกำหนดคุณค่าของบริการด้วย ผู้เขียนเห็นว่ากรอบนี้สำคัญมากในยุคที่ประชาชนไม่ต้องการเพียงบริการที่ครบขั้นตอน แต่ต้องการบริการที่ตอบโจทย์ชีวิตจริง

(3) Mergel และคณะ (2019) มองว่ารัฐบาลดิจิทัลไม่ได้หมายถึงแค่การนำเอกสารขึ้นระบบออนไลน์ แต่รวมถึงการออกแบบกระบวนการใหม่ การเชื่อมโยงข้อมูล และการปรับวัฒนธรรมองค์กรให้พร้อมกับการทำงานแบบคล่องตัว (Agile) มากขึ้น

(4) de Vries และ Nemec (2013) ช่วยเตือนอย่างมีน้ำหนักว่า การปฏิรูปภาครัฐมักถูกผลักดันด้วย “ความหวัง” มากกว่า “หลักฐาน” จึงต้องระวังไม่ให้แนวโน้มร่วมสมัยกลายเป็นเพียงคำสวยหรูที่ใช้ในเอกสาร แต่ไม่เปลี่ยนผลลัพธ์จริงในภาคปฏิบัติ

(5) ในบริบทประเทศไทย วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์ (2566) ชี้ว่าการเปลี่ยนผ่านภาครัฐร่วมสมัยต้องเน้นทั้งสมรรถนะขององค์กร เทคโนโลยี และการปรับวิธีคิดของบุคลากร ขณะที่ สราจิตทิพย์มณี (2566) เน้นว่าการบริหารภาครัฐยุคใหม่ควรเชื่อมโยงนวัตกรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ

3) ทฤษฎี

(1) ทฤษฎีคุณค่าสาธารณะ (Public Value Theory) มองว่าเป้าหมายของภาครัฐไม่ใช่เพียงประสิทธิภาพ แต่คือการสร้างคุณค่าที่ประชาชนรับรู้และยอมรับร่วมกัน (Bryson et al., 2014)

(2) ทฤษฎีการร่วมสร้าง (Co-creation Theory) เห็นว่าคุณภาพของบริการสาธารณะขึ้นกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ให้บริการ ไม่ใช่การผลิตบริการโดยรัฐฝ่ายเดียว (Osborne, 2018)

(3) ทฤษฎีรัฐบาลดิจิทัล (Digital Governance) เน้นการใช้ข้อมูล ระบบดิจิทัล และนวัตกรรมเพื่อปรับปรุงการตัดสินใจและการให้บริการสาธารณะ (Mergel et al., 2019)

(4) แนวคิดเชิงวิพากษ์ต่อการปฏิรูปภาครัฐ (Critical Perspective on Public Sector Reform) เตือนให้มองแนวโน้มใหม่อย่างระมัดระวัง โดยไม่หลงใหลกับคำว่า “นวัตกรรม” หรือ “ทันสมัย” จนลืมประเมินผลจริง (de Vries & Nemec, 2013)

ผู้เขียนยอมรับว่าในช่วงแรกที่อ่านแนวคิดเหล่านี้ ก็รู้สึกเหมือนทุกอย่างกำลังพาไปข้างหน้าอย่างสวยงาม แต่พอหันกลับมาดูข่าวในประเทศไทยหลายครั้ง เราจะเห็นว่าคำว่า “ดิจิทัล” หรือ “นวัตกรรม” ถูกใช้บ่อยมาก แต่การบริการจริงยังติดขั้นตอนเดิมอยู่ไม่น้อย ตรงนี้เองที่ทำให้ผู้เขียนคิดว่าแนวโน้มร่วมสมัยต้องถูกอ่านอย่างมีความหวัง แต่ก็ต้องมีความระแวดระวังวิชาการอยู่ด้วย

1.7.2 การวิเคราะห์ (Analysis)

1) จุดแข็ง

(1) แนวโน้มร่วมสมัยช่วยให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความทันสมัยและใกล้เคียงกับสภาพปัญหาจริงมากขึ้น เพราะหันมาสนใจประเด็นใหม่ เช่น การเปลี่ยนผ่านดิจิทัล ความยืดหยุ่นขององค์กร และการออกแบบบริการจากมุมมองประชาชน (Mergel et al., 2019)

(2) การเน้นคุณค่าสาธารณะและการร่วมสร้าง ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเปลี่ยนจากแนวคิดแบบผู้สั่งการ-ผู้รับคำสั่ง ไปสู่หุ้นส่วนทางสาธารณะมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตยร่วมสมัย (Bryson et al., 2014; Osborne, 2018)

(3) แนวโน้มเหล่านี้เปิดโอกาสให้รัฐใช้นวัตกรรมในการแก้ปัญหาด้านสาธารณะได้ดีขึ้น เช่น การใช้ข้อมูลแบบเรียลไทม์ การเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงาน หรือการเปิดช่องทางให้ประชาชนสะท้อนปัญหาได้รวดเร็วขึ้น ผู้เขียนเห็นว่าจุดนี้มีคุณค่ามาก เพราะมันทำให้ภาครัฐพ้นจากภาพจำที่เชื่องช้าเกินจำเป็น

2) ข้อจำกัด

(1) แนวโน้มร่วมสมัยจำนวนไม่น้อยตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าองค์กรภาครัฐมีทรัพยากรบุคลากร และวัฒนธรรมที่พร้อมจะเปลี่ยน แต่ในความจริง หลายองค์กรยังมีข้อจำกัดทั้งด้านโครงสร้าง งบประมาณ และทักษะดิจิทัลของเจ้าหน้าที่ (วิยุทธ์ จรรย์พันธ์, 2566)

(2) การผลักดันนวัตกรรมภาครัฐอาจติดกับดักของการ “เปลี่ยนรูปแบบ แต่ไม่เปลี่ยนสาระ” เช่น มีแอปพลิเคชัน มีระบบออนไลน์ มีแดชบอร์ด แต่กระบวนการตัดสินใจยังรวมศูนย์และไม่ยืดหยุ่นเหมือนเดิม ผู้เขียนเห็นกรณีแบบนี้บ่อยในข่าวและในประสบการณ์ของผู้คนรอบตัว จนต้องยอมรับว่าความทันสมัยที่ผิวหน้าไม่ได้แปลว่ารัฐทันสมัยจริง

(3) de Vries และ Nemec (2013) เตือนอย่างสำคัญว่า แนวโน้มใหม่อาจกลายเป็นแฟชั่นเชิงนโยบาย หากรับมาโดยไม่วิเคราะห์บริบทของประเทศตนเอง สำหรับประเทศไทย ข้อเตือนนี้ยังมีน้ำหนัก เพราะหลายครั้งเรานำโมเดลต่างประเทศเข้ามาใช้โดยยังไม่ตอบให้ชัดว่าโครงสร้างทางการเมือง การบริหาร และวัฒนธรรมองค์กรของเราพร้อมแค่ไหน

3) เปรียบเทียบ

(1) หากเปรียบเทียบกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม แนวโน้มร่วมสมัยให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่น เครือข่าย และการมีส่วนร่วมมากกว่าโครงสร้างลำดับชั้นเพียงอย่างเดียว

(2) หากเปรียบเทียบกับจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แนวโน้มร่วมสมัยไม่ได้เน้นแค่ประสิทธิภาพหรือการวัดผลแบบเชิงตัวเลข แต่ขยายไปสู่คุณค่าสาธารณะ ความไว้วางใจ และประสบการณ์ของประชาชนในการรับบริการ (Bryson et al., 2014; Osborne, 2018)

(3) หากเปรียบเทียบในเชิงการปฏิบัติ แนวโน้มร่วมสมัยมักพยายามผสมผสานเทคโนโลยีเข้ากับมิติประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ขณะที่แนวคิดก่อนหน้านี้ในบางช่วงเน้นการควบคุมหรือการทำให้ระบบมีประสิทธิภาพเป็นหลัก ผู้เขียนเห็นว่าจุดนี้คือความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่สุด เพราะทำให้คำถามในรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่แค่ “ทำเร็วขึ้นได้ไหม” แต่เป็น “ทำดีขึ้น โปร่งใสขึ้น และใกล้ชิดประชาชนขึ้นได้ไหม”

1.7.3 การประยุกต์ (Application)

1) ตัวอย่างประเทศไทย

(1) กรุงเทพมหานคร เป็นตัวอย่างเด่นของการนำแนวโน้มร่วมสมัยมาประยุกต์ใช้ผ่านระบบรับแจ้งปัญหาเมืองและการสื่อสารแบบเปิดมากขึ้น แม้จะยังไม่สมบูรณ์ แต่ก็สะท้อนการยับยั้งจากการบริหารแบบรับเรื่องตามลำดับชั้น ไปสู่การใช้ข้อมูลจากประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจ ผู้เขียนเห็นว่าจุดนี้มีความหมายมาก เพราะทำให้คำว่า “ประชาชนเป็นศูนย์กลาง” เริ่มจับต้องได้ ไม่ใช่เป็นเพียงถ้อยคำในแผนยุทธศาสตร์

(2) จังหวัดขอนแก่น แสดงให้เห็นแนวโน้มร่วมสมัยในด้านความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมในการพัฒนาเมือง ผู้เขียนมองว่ากรณีนี้น่าสนใจตรงที่มันสะท้อนการบริหารแบบเครือข่าย (Networked Administration) มากกว่าการรอคำสั่งจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว และยังทำให้เห็นว่าท้องถิ่นในประเทศไทยมีศักยภาพมากกว่าที่ระบบรวมศูนย์มักประเมินไว้

2) ตัวอย่างต่างประเทศ

(1) ประเทศเอสโตเนีย เป็นตัวอย่างชัดของรัฐบาลดิจิทัลที่เชื่อมโยงบริการภาครัฐอย่างเป็นระบบ ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการจำนวนมากผ่านแพลตฟอร์มเดียว นี่ไม่ใช่เพียงเรื่องเทคโนโลยี แต่เป็นเรื่องของการออกแบบรัฐใหม่ให้เรียบง่ายและเชื่อมต่อกัน ผู้เขียนมองว่าจุดนี้คือบทเรียนสำคัญว่า การเปลี่ยนผ่านดิจิทัลต้องเปลี่ยนทั้งโครงสร้างและวิธีคิด ไม่ใช่แค่ย้ายเอกสารจากโต๊ะไปอยู่ในจอ

(2) ประเทศเดนมาร์ก เป็นตัวอย่างของการบริการสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับความไว้วางใจและการร่วมสร้าง ประชาชนมีบทบาทในกระบวนการบริการมากกว่าการเป็นผู้รับผลลัพธ์อย่างเดียว กรณีเช่นนี้ทำให้เห็นว่าแนวโน้มร่วมสมัยไม่ได้วัดกันที่จำนวนเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว แต่ยังวัดกันที่คุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมด้วย

ผู้เขียนรู้สึกอยู่เสมอว่า เวลาอ่านตัวอย่างต่างประเทศ เราไม่ควรเผลอชื่นชมแบบทาง ๆ แล้วจบ แต่ควรถามกลับว่าประเทศไทยจะหยิบอะไรมาใช้ได้จริง ตรงไหนต้องปรับ และตรงไหนยังติดเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ต้องแก้ก่อน เพราะถ้าไม่ถามเช่นนี้ ตัวอย่างที่ดีจะกลายเป็นแค่เรื่องเล่าสวย ๆ ที่ไม่เคยเดินทางมาถึงการปฏิบัติจริง

1.7.4 การสังเคราะห์ (Synthesis)

1) มุมมองของผู้เขียน

(1) ผู้เขียนเห็นว่าแนวโน้มร่วมสมัยของรัฐประศาสนศาสตร์กำลังส่งสัญญาณชัดว่ารัฐยุคใหม่ต้องเลิกคิดว่าความชอบธรรมของตนมาจากอำนาจตามกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมาจากความสามารถในการแก้ปัญหา การสร้างความไว้วางใจ และการทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการบริการสาธารณะยังมีความหมายกับชีวิตจริงของพวกเขา

(2) ผู้เขียนยังคิดอีกว่า แนวโน้มร่วมสมัยที่สำคัญที่สุดอาจไม่ใช่ดิจิทัล ไม่ใช่นวัตกรรม และไม่ใช่คำศัพท์ใหม่ใด ๆ หากคือการเปลี่ยนจุดศูนย์กลางของรัฐประศาสนศาสตร์จาก “ระบบ” กลับมาสู่ “มนุษย์” อีกครั้ง เพราะท้ายที่สุดแล้ว การบริหารภาครัฐที่ดีไม่ใช่ระบบที่ดูหรู แต่เป็นระบบที่ช่วยให้คนใช้ชีวิตได้ดีขึ้นอย่างแท้จริง

2) ข้อเสนอ

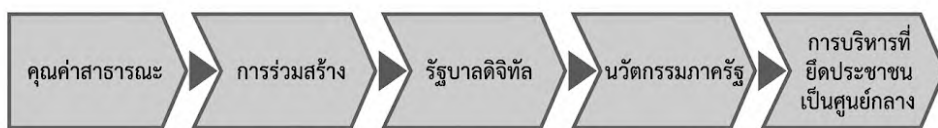
(1) ประเทศไทยควรพัฒนาแนวโน้มร่วมสมัยบนฐานของบริบทตนเอง โดยไม่รับโมเดลจากต่างประเทศมาใช้แบบตรงตัว แต่ต้องปรับให้สอดคล้องกับโครงสร้างการเมือง การบริหาร และศักยภาพของท้องถิ่น (สาริต ทิพย์มณี, 2566)

(2) ควรเร่งลงทุนด้านสมรรถนะดิจิทัลของหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรทุกระดับ เพราะหากมีเทคโนโลยีแต่คนไม่พร้อม ระบบก็จะกลายเป็นการระบุแบบใหม่แทนที่จะเป็นคำตอบ

(3) ต้องผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ลึกกว่าการรับฟังความคิดเห็นเชิงพิธีกรรม โดยออกแบบกลไกที่ทำให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจริงในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย

(4) รัฐควรประเมินผลการปฏิรูปและนวัตกรรมจากผลที่เกิดกับประชาชน ไม่ใช่ประเมินจากจำนวนโครงการหรือภาพลักษณ์ความทันสมัยของหน่วยงานเท่านั้น

สรุป แนวโน้มร่วมสมัยของรัฐประศาสนศาสตร์ (Contemporary Trends) สะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารที่ยึดระบบและขั้นตอนเป็นศูนย์กลาง ไปสู่การบริหารที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าสาธารณะ การร่วมสร้างบริการ นวัตกรรม และการเปลี่ยนผ่านดิจิทัลมากขึ้น (Bryson et al., 2014; Osborne, 2018; Mergel et al., 2019) อย่างไรก็ตาม แนวโน้มเหล่านี้ไม่ได้เป็นคำตอบสำเร็จรูป หากต้องผ่านการตีความ การปรับใช้ และการวิพากษ์อย่างรอบคอบในแต่ละบริบท (de Vries & Nemec, 2013) สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าเราอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญมาก จะเดินต่อแบบเดิมก็เริ่มไม่ไหว จะเปลี่ยนก็ต้องเปลี่ยนให้ลึกกว่าการเปลี่ยนคำพูดหรือเปลี่ยนเครื่องมือผิวหน้า ภาครัฐของไทยจึงต้องกล้าขยับจากการบริหารที่เน้นการรักษาระบบ ไปสู่การบริหารที่กล้ารับผิดชอบต่อผลลัพธ์สาธารณะอย่างแท้จริง และตรงนี้เองคือหัวใจของแนวโน้มร่วมสมัยที่รัฐประศาสนศาสตร์ไม่อาจมองข้ามได้อีกแล้ว แสดงได้ตามภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แนวโน้มร่วมสมัยของรัฐประศาสนศาสตร์

(ที่มา: Mergel et al., 2019)

1.8 กรณีศึกษา (Case Study)

“การบริหารจัดการข้อร้องเรียนเมืองผ่านแพลตฟอร์ม Traffy Fondue ของกรุงเทพมหานคร”

บริบท (Background)

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครต้องเผชิญกับปัญหาเมืองแบบเดิมซ้ำ ๆ แต่กลับหนักขึ้นในความรู้สึกของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นถนนชำรุด ทางเท้าเสีย ไฟสาธารณะดับ ขยะตกค้าง น้ำท่วมขัง ป้ายโฆษณารกตา หรือแม้แต่สายสื่อสารที่รกจนกลายเป็นภาพคุ้นตาคนเมืองจำนวนมากไม่ได้ไม่อดทน หากแต่เหนียวกับการแจ้งปัญหาแล้วเรื่องเงียบหาย หรือ

ถูกส่งต่อจากหน่วยงานหนึ่งไปอีกหน่วยงานหนึ่งจนไม่รู้จะฟังใคร ผู้เขียนเห็นว่าจุดนี้คือภาพจริงของความห่างระหว่าง “ระบบราชการ” กับ “ชีวิตประจำวัน” ที่รัฐประศาสนศาสตร์ต้องกล้าจ้องให้ชัด เพราะปัญหาบางอย่างไม่ได้ใหญ่ระดับนโยบายชาติ แต่กระทบศักดิ์ศรีของการใช้ชีวิตทุกวันอย่างแท้จริง

ในบริบทดังกล่าว กรุงเทพมหานครได้นำแพลตฟอร์ม **Traffy Fondue** มาใช้เป็นเครื่องมือรับแจ้งและติดตามปัญหาเมืองผ่านระบบดิจิทัล โดยเปิดให้ประชาชนส่งข้อมูล รูปภาพ และพิกัดของปัญหาที่พบได้โดยตรง แนวทางนี้สะท้อนการเปลี่ยนจากการบริหารราชการแบบสั่งการตามลำดับชั้น ไปสู่การบริหารสาธารณะร่วมสมัยที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้ร่วมสร้างบริการสาธารณะ (Co-creation) มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Osborne (2018) และแนวคิดเรื่องการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ของ Bryson et al. (2014)

ถ้ามองให้ลึกกว่านั้น กรณีนี้ไม่ใช่แค่เรื่องเทคโนโลยี แต่เป็นเรื่องของการออกแบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชน กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้เป็นเพียง “ผู้ร้องเรียน” อีกต่อไป แต่กลายเป็นผู้ให้ข้อมูลเชิงพื้นที่ ผู้สะท้อนปัญหาเชิงเวลา และในบางครั้งก็เป็นแรงกดดันให้หน่วยงานรัฐต้องตอบสนองเร็วขึ้น ผู้เขียนคิดว่าจุดนี้สำคัญมาก เพราะมันสะท้อนหัวใจของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่โดยตรง คือ รัฐต้องรับฟัง ต้องตอบสนอง และต้องอธิบายได้ว่ากำลังทำอะไรอยู่ (จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, 2563)

ปัญหา (Problem)

ปัญหาหลักก่อนการใช้แพลตฟอร์มดังกล่าว คือ ความล่าช้าและความกระจัดกระจายของระบบรับเรื่องร้องเรียน หน่วยงานภาครัฐมักทำงานแยกส่วนกัน ประชาชนไม่ทราบว่าจะเรื่องใดอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด และกระบวนการติดตามผลก็ไม่โปร่งใสพอ เมื่อเรื่องร้องเรียนไม่ถูกจัดการอย่างต่อเนื่อง ความเชื่อมั่นต่อรัฐก็ลดลงอย่างชัดเจน ปัญหาจึงไม่ได้อยู่แค่ “เรื่องซ่อมถนน” หรือ “เก็บขยะ” แต่เป็นปัญหาความชอบธรรมของการบริหารเมืองในสายตาประชาชนด้วย

Wang และ Ran (2023) อธิบายว่า การบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบันต้องรับมือกับปัญหาสาธารณะเชิงซ้อน (Complex Public Problems) ที่ต้องใช้ข้อมูล เครือข่าย และความร่วมมือจากหลายฝ่าย ซึ่งกรณีของกรุงเทพมหานครสะท้อนภาพนี้ชัดมาก เพราะปัญหาเมืองหนึ่งเรื่อง

อาจโยงหลายหน่วยงาน เช่น ถนน ทางเท้า สาธารณูปโภค และความปลอดภัยสาธารณะ การแก้ปัญหาแบบแยกส่วนจึงไม่พออีกต่อไป

ในอีกด้านหนึ่ง ปัญหาที่ยังอยู่ที่วัฒนธรรมการบริหารแบบเดิมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการภายในมากกว่าประสบการณ์ของประชาชน พระครูปลัดประวิทย์ วรรณโม (2565) ชี้ให้เห็นว่า การบริหารภาครัฐที่ดีต้องตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ความรับผิดชอบ (Accountability) และความไวต่อความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งหากขาดองค์ประกอบเหล่านี้ ต่อให้มีระบบร้องเรียน ก็อาจเป็นเพียงช่องทางรับเรื่องที่ไม่เปลี่ยนผลลัพธ์จริง ผู้เขียนยอมรับว่าจุดนี้กระทบความรู้สึกมาก เพราะคนจำนวนไม่น้อยไม่ได้ต้องการบริการที่หรูหราเลย เขาต้องการเพียงรัฐที่รับฟังและไม่ทำให้เขารู้สึกว่าตัวเองกำลังพูดอยู่คนเดียว

การดำเนินการ (Process)

การนำ Traffy Fondue มาใช้ถือเป็นการปรับกระบวนการบริหารสาธารณะในหลายมิติพร้อมกัน ประการแรก คือ การสร้างช่องทางดิจิทัลให้ประชาชนแจ้งปัญหาได้สะดวกและเป็นระบบ ประการที่สอง คือ การเชื่อมโยงข้อมูลจากผู้แจ้งเข้าสู่หน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ประการที่สาม คือ การทำให้การติดตามผลมีความโปร่งใสขึ้น เนื่องจากผู้แจ้งสามารถเห็นสถานะของเรื่องและบางกรณีเห็นผลการดำเนินงานได้ค่อนข้างชัด

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ กระบวนการนี้สอดคล้องกับแนวคิดการบริการสาธารณะแบบร่วมสร้างของ Osborne (2018) อย่างเด่นชัด เพราะบริการไม่ได้ถูกผลิตโดยรัฐฝ่ายเดียว แต่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นทาง อีกทั้งยังสอดคล้องกับข้อเสนอของ Brinkerhoff และ Brinkerhoff (2015) ที่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการสร้างผลลัพธ์สาธารณะที่มีประสิทธิผลมากขึ้น

นอกจากนี้ หากมองผ่านกรอบของ Bryson et al. (2014) การใช้แพลตฟอร์มดังกล่าวยังเป็นการแสวงหาคุณค่าสาธารณะในเชิงรูปธรรม เพราะช่วยให้รัฐเข้าถึงข้อมูลปัญหาที่กระจายอยู่ทั่วเมืองอย่างรวดเร็วขึ้น ลดช่องว่างข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชน และสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานต้องตอบสนองต่อความคาดหวังของสังคมมากขึ้น ผู้เขียนเป็นคนเล่าเรื่องตรงนี้ด้วยความรู้สึกค่อนข้างแรงว่า นี่แหละคือจุดที่ “เทคโนโลยีต้องรับใช้การบริหาร” ไม่ใช่แค่สร้างภาพความทันสมัย หากระบบทำให้เจ้าหน้าที่เห็นปัญหาเร็วขึ้นและประชาชนรู้สึกว่าการแจ้งเรื่องของตนไม่สูญเปล่า ระบบนั้นย่อมมีความหมายทางสาธารณะจริง

ผลลัพธ์ (Outcome)

ผลลัพธ์สำคัญของกรณีนี้คือการเพิ่มประสิทธิภาพในการรับรู้ปัญหาและการตอบสนองของหน่วยงานเมือง ปัญหาหลายประเภทได้รับการจัดการเร็วขึ้นและมีการติดตามเป็นระบบมากกว่าช่วงที่ยังใช้ช่องทางร้องเรียนแบบดั้งเดิมเพียงอย่างเดียว ขณะเดียวกัน แพลตฟอร์มยังช่วยสร้างฐานข้อมูลปัญหาเมืองที่สามารถใช้วิเคราะห์เชิงพื้นที่และเชิงนโยบายได้ในระยะยาว ซึ่งถือเป็นประโยชน์ต่อการบริหารเชิงรุก (Proactive Administration) ไม่ใช่เพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

อีกผลลัพธ์หนึ่งที่น่าสนใจคือ การเปลี่ยนบรรยากาศทางการบริหารจากความปิดเป็นความเปิดมากขึ้น กล่าวคือ ประชาชนเริ่มเห็นว่ารัฐมีช่องทางที่พอจะสื่อสารกันได้จริง แม้ยังมีข้อบกพร่องอยู่ แต่ก็ช่วยลดความรู้สึกทางเหินลงระดับหนึ่ง ตรงนี้สอดคล้องกับมุมมองของ จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2563) ที่ชี้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยต้องขยับจากระบบราชการที่ปิดตายไปสู่การบริหารที่รับฟังและเชื่อมโยงกับสังคมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอวกกลับมาบอกตรง ๆ ว่า ผลลัพธ์ที่ดีไม่ได้แปลว่าปัญหาจบ เพราะในชีวิตจริง คนเมืองยังพบกรณีที่บางเรื่องค้างนาน บางเรื่องถูกปิดงานเร็วเกินไป หรือบางเรื่องแก้เฉพาะหน้าแต่ไม่แตะต้นตอ นี่จึงเป็นผลลัพธ์แบบ “มีความหวัง แต่ยังไม่ควรพอใจ” ซึ่งในมุมวิชาการถือว่าสำคัญมาก เพราะช่วยให้เราไม่เผลอโรแมนติคกับเทคโนโลยีเกินไป

วิเคราะห์

เชื่อมกับทฤษฎี

กรณีนี้สามารถเชื่อมกับทฤษฎีได้อย่างน้อย 3 มิติสำคัญ มิติแรก คือ แนวคิดคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ของ Bryson et al. (2014) เพราะการมีระบบรับแจ้งปัญหาที่โปร่งใสและตอบสนองได้จริง ช่วยสร้างคุณค่าที่ประชาชนรับรู้ได้โดยตรง มิติที่สอง คือ แนวคิดการสร้างบริการสาธารณะ (Co-creation) ของ Osborne (2018) เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้ปัญหาและผลักดันการแก้ไข มิติที่สาม คือ แนวคิดการบริหารเครือข่ายและความร่วมมือ (Collaborative Governance) ซึ่ง Wang และ Ran (2023) กับ Brinkerhoff และ Brinkerhoff (2015) ต่างชี้ให้เห็นว่า ปัญหาสาธารณะร่วมสมัยไม่อาจแก้ด้วยหน่วยงานเดี่ยว ระบบลักษณะนี้จึงเป็นพื้นที่ที่ข้อมูล เทคโนโลยี และการประสานงานต้องทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง

ในบริบทไทย กรณีนี้ยังสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการแบบดั้งเดิมไปสู่การบริหารที่ยืดหยุ่น เปิดรับข้อมูล และให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาลมากขึ้น (จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, 2563; พระครูปลัดประวิทย์ วรธมฺโม, 2565)

ข้อดี/ข้อจำกัด

ข้อดีที่เด่นชัด คือ ทำให้ประชาชนเข้าถึงรัฐได้ง่ายขึ้น ลดความคลุมเครือของช่องทางร้องเรียน เพิ่มความโปร่งใส และช่วยสร้างฐานข้อมูลเพื่อการบริหารเชิงนโยบายในอนาคต อีกทั้งยังเป็นตัวอย่างของการใช้ดิจิทัลเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบของรัฐต่อสาธารณะ

แต่ข้อจำกัดก็มีชัดเจนเช่นกัน ได้แก่ ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยีของประชาชนแต่ละกลุ่ม ความเสี่ยงที่บางหน่วยงานจะตอบสนองเพียงเพื่อปิดงานในระบบ มากกว่าการแก้ปัญหาเชิงคุณภาพ และข้อจำกัดด้านการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่ยังคงเป็นโจทย์ใหญ่ ผู้เขียนคิดว่าถ้าจะให้ระบบแบบนี้ไปต่ออย่างมีความหมาย มันต้องไม่ใช่แค่ “แอปดี” แต่ต้องมี “รัฐที่พร้อมเปลี่ยนวิธีทำงาน” อยู่ข้างหลังด้วย

คำถาม

1. วิเคราะห์ว่าแพลตฟอร์ม Traffy Fondue สะท้อนแนวคิดการร่วมสร้างบริการสาธารณะ (Co-creation) และคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ได้มากน้อยเพียงใด
2. ประเมินว่าความสำเร็จของระบบรับแจ้งปัญหาเมืองขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีเพียงอย่างเดียว หรือขึ้นอยู่กับสมรรถนะและวัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานภาครัฐมากกว่ากัน เพราะเหตุใด

1.9 สรุปท้ายบท (Chapter Summary)

เมื่อมองย้อนกลับไปตลอดทั้งบท ผู้เขียนเห็นชัดว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ไม่ได้เป็นเพียงศาสตร์ว่าด้วย “การบริหารงานของรัฐ” ในความหมายแคบ ๆ หากเป็นศาสตร์ที่พยายามอธิบายว่า รัฐควรคิดอย่างไร ทำงานอย่างไร และรับผิดชอบต่อสังคมอย่างไรในโลกที่ปัญหาสาธารณะไม่เคยหยุดนิ่งเลย ตั้งแต่ความหมายและขอบเขต (Definition and Scope) ที่ทำให้เราเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์สหวิทยาการ (Interdisciplinary Field) ไปจนถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (Historical Development) ที่ย้ำว่าการบริหารภาครัฐไม่ได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว แต่ค่อย ๆ เปลี่ยนผ่านตามบริบทการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละยุคสมัย

ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนอยากย้ำ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ไม่เคยหยุดอยู่กับที่ จากเดิมที่เน้นระบบราชการ (Bureaucracy) ความเป็นทางการ และลำดับชั้น กลับค่อย ๆ เคลื่อนมาสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นประสิทธิภาพ และต่อยอดไปสู่การบริหารปกครอง (Governance) การสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value) การร่วมสร้างบริการสาธารณะ (Co-creation) และการบริหารรัฐในยุคดิจิทัล (Digital Governance) ตรงนี้เองทำให้เห็นว่า “รัฐ” ในศตวรรษที่ 21 จะเป็นเพียงผู้สั่งการไม่ได้อีกแล้ว แต่ต้องเป็นผู้ประสานผู้รับฟัง ผู้เปิดพื้นที่ และในหลายกรณีก็ต้องเป็นผู้กล้าตัดสินใจเชิงอนาคตด้วย

ถ้าจะเชื่อมโยงภาพรวมทั้งบทเข้าด้วยกัน ผู้เขียนเห็นว่าแกนกลางมีอยู่ 3 เรื่อง เรื่องแรกคือ **รัฐต้องปรับตัว** เพราะปัญหาสาธารณะร่วมสมัย เช่น ความเหลื่อมล้ำ วิกฤตสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ไม่ยอมรอระบบราชการที่ทำงานช้า เรื่องที่สองคือ **ประชาชนต้องไม่ถูกมองเป็นแค่ผู้รับบริการ** แต่ต้องถูกมองเป็นหุ้นส่วนทางสาธารณะ เพราะในความเป็นจริงข้อมูลจากประชาชน ความร่วมมือจากชุมชน และแรงผลักดันจากสังคม ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารสาธารณะที่มีคุณภาพ เรื่องที่สามคือ **รัฐต้องมีสมรรถนะ (State Capacity)** ไม่ใช่แค่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ต้องมีความสามารถในการแปลงนโยบายให้เป็นผลลัพธ์ที่ประชาชนรู้สึกได้จริง

ผู้เขียนขอพูดตรง ๆ ว่า insight ที่สำคัญที่สุดของบทนี้ไม่ใช่การท่องชื่อทฤษฎีให้ครบ แต่คือการมองให้เห็นว่า ทฤษฎีแต่ละชุดเกิดขึ้นเพราะรัฐแบบเดิมตอบโจทย์สังคมไม่พอแล้วยิ่งมองผ่านชาวในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำท่วม ฝุ่นควัน การบริการสาธารณะในเมืองหรือระบบดิจิทัลของหน่วยงานรัฐ เราจะยังเห็นว่าคำถามใหญ่ไม่ใช่ “รัฐมีอยู่หรือไม่” แต่คือ “รัฐมีคุณภาพพอหรือไม่” และ “รัฐกล้าเปลี่ยนแปลงตัวเองจริงหรือไม่” บางครั้งผู้เขียนก็คิดวกกลับมาประเทศไทยไม่ได้ขาดแผน ไม่ได้ขาดคำอธิบายทางวิชาการ แต่ยังขาดความต่อเนื่อง ความกล้ารับและความจริงใจในการทำให้ระบบราชการรับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น สาระสำคัญของบทนี้จึงอยู่ที่การทำความเข้าใจว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) คือศาสตร์แห่งการจัดการชีวิตสาธารณะอย่างมีความรับผิดชอบ และถ้าประเทศไทยจะเดินต่อไปในโลกที่ซับซ้อนขึ้นทุกวัน รัฐต้องไม่เพียง “มี” แต่ต้อง “ทำงานเป็น” “รับผิดชอบเป็น” และ “พัฒนาเป็น” ด้วย เพราะท้ายที่สุดแล้ว ความชอบธรรมของรัฐไม่ได้อยู่ที่

โครงสร้างเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ว่าประชาชนยังรู้สึกได้หรือไม่ว่า รัฐนั้นมีความหมายกับชีวิตของเขาจริง ๆ

1.10 คำถามท้ายบท (Review Questions)

จงอธิบายความแตกต่างระหว่างแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration), การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการบริหารปกครอง (Governance) พร้อมทั้งวิเคราะห์ว่าแนวคิดใดเหมาะสมกับบริบทโลกปัจจุบันมากที่สุด เพราะเหตุใด

เฉลย แนวคิดทั้งสามมีลักษณะแตกต่างกันดังนี้

1. Traditional Public Administration

- เน้นโครงสร้าง ลำดับชั้น และกฎระเบียบ
- มุ่งรักษาความเป็นระเบียบและความมั่นคงของรัฐ

2. New Public Management (NPM)

- เน้นประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ และการแข่งขัน
- นำแนวคิดการบริหารแบบภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ

3. Governance

- เน้นความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาสังคม
- ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและเครือข่าย

การวิเคราะห์: ในบริบทโลกปัจจุบัน แนวคิด **Governance** เหมาะสมที่สุด เนื่องจากปัญหาสาธารณะมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน รัฐไม่สามารถดำเนินการเพียงลำพังได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนเพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

1.11 อ้างอิง (References)

จุมพล หนิมพานิช. (2562). *ตัวแบบ/กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์: จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมสู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัยและการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองการบริหารในภาครัฐ*. สำนักพิมพ์เกรทไอบีเดีย.

- จุลศักดิ์ ชาญณรงค์. (2563). แนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11(1), 115-140.
- ไททัศน์ มาลา. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG): แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์*, 8(1), 179-194.
- ธรณินทร์ เสนานิมิตร. (2564). รัฐประศาสนศาสตร์: พัฒนาการและแนวโน้มทางการศึกษา การบริหารงานภาครัฐในอนาคต. *วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม*, 1(1), 70-82.
- ธีระพล เกรียงพันธุ์. (2565). แนวคิดการรับผิดชอบในทางรัฐประศาสนศาสตร์: พัฒนาการของแนวคิดจากอดีตถึงปัจจุบัน. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์*, 18(2), 135-157.
- ปรกรณ์ ศิริประกอบ. (2562). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง (พิมพ์ครั้งที่ 5). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระครูปลัดประวิทย์ วรธมโม. (2565). รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่กับการพัฒนาที่ยั่งยืน. *วารสารศิลปศาสตร์ราชมงคลสุวรรณภูมิ*, 4(3), 587-599.
- วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์. (2565). การเปลี่ยนแปลงสู่รัฐบาลดิจิทัลและการกำกับดูแลดิจิทัลในอนาคต. *วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย*, 3(พิเศษ), 1-17.
- สาธิต ทิพย์มณี. (2566). แนวทางการบริหารงานภาครัฐในยุค 5G. *วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย*, 5(9), 37-50.
- สุเทพ เสงจินดา. (2566). วิวัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์จากอดีตสู่ปัจจุบัน. *วารสาร มจรพุทธปัญญาปริทรรศน์*, 8(1), 323-333.
- อัมพร อารักษ์พันธุ์. (2566). การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance): การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2). โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Brinkerhoff, D. W., & Brinkerhoff, J. M. (2015). Public sector management reform in developing countries: Perspectives beyond NPM orthodoxy. *Public Administration and Development*, 35(4), 222-237.

- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456.
- Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26–32.
- Dan, S., Lægreid, P., & Špaček, D. (2024). NPM reconsidered: Towards the study of enduring forms of NPM. *Public Management Review*, 26(9), 2531–2541.
- de Vries, M. S., & Nemec, J. (2013). Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4–16.
- Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2014). *Public administration: An action orientation* (7th ed.). Cengage Learning.
- Elliott, I. C., Puppim de Oliveira, J. A., & Wu, A. M. (2024). Public administration and development in (historical) perspective. *Public Administration and Development*, 44(4), 298–314.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. B. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2018). *The public administration theory primer* (3rd ed.). Routledge.
- Hammerschmid, G., Palaric, E., Rackwitz, M., & Wegrich, K. (2024). A shift in paradigm? Collaborative public administration in the context of national digitalization strategies. *Governance*, 37(2), 411–430.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 187–206.
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Supplement_1), S256–S269.

- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), Article 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231.
- Raadschelders, J. C. N. (2012). *Public administration: The interdisciplinary study of government*. Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2015). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (8th ed.). McGraw-Hill Education.
- Torfin, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.
- Vogel, R., & Hattke, F. (2022). A century of public administration: Traveling through time and topics. *Public Administration*, 100(1), 17–40.
- Wang, H., & Ran, B. (2023). Network governance and collaborative governance: A thematic analysis on their similarities, differences, and entanglements. *Public Management Review*, 25(6), 1187–1211.

บทที่ 2

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

Theories of Public Administration

2.1 บทนำ (Introduction)

รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะศาสตร์ที่ศึกษาการบริหารภาครัฐ มิได้เป็นเพียงการรวบรวมเทคนิคหรือแนวปฏิบัติในการจัดการองค์กรของรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นศาสตร์ที่มีรากฐานอยู่บน “ทฤษฎี” ซึ่งทำหน้าที่อธิบาย ทำความเข้าใจ และชี้้นำการพัฒนาการบริหารภาครัฐในบริบทที่หลากหลาย ทฤษฎีจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้นักวิชาการและปฏิบัติงานสามารถตีความปรากฏการณ์ทางการบริหาร วิเคราะห์ปัญหา และออกแบบแนวทางแก้ไขได้อย่างเป็นระบบ และมีเหตุผล ในโลกที่ภาครัฐต้องเผชิญกับความซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว บทบาทของทฤษฎียิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากเป็นกรอบในการสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งและเป็นฐานในการพัฒนานวัตกรรมทางการบริหาร

พัฒนาการของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในแต่ละยุคสมัย ตั้งแต่แนวคิดคลาสสิก (Classical Public Administration) ที่เน้นโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และหลักเหตุผลในการจัดการองค์กรของรัฐ ไปจนถึงแนวคิดพฤติกรรมองค์การที่ให้ความสำคัญกับมนุษย์ในองค์กร และต่อยอดสู่แนวคิดสมัยใหม่ที่พยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบทของโลกาภิวัตน์ การแข่งขัน และความคาดหวังของประชาชน แนวคิดอย่างการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ได้เข้ามาเน้นประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และการนำหลักการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ ขณะที่แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ได้ขยายมุมมองไปสู่การมีส่วนร่วม เครือข่าย และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ทฤษฎีเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ แต่ก็ต้องเผชิญกับความท้าทายในบริบทปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ (wicked problems) การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีดิจิทัล ความไม่แน่นอนของระบบเศรษฐกิจ และการเมือง ตลอดจนความคาดหวังของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้น ทฤษฎีแบบดั้งเดิมบางประการอาจไม่สามารถอธิบายหรือรองรับสถานการณ์ใหม่ได้อย่างเพียงพอ จึงเกิดความจำเป็นในการทบทวน

วิพากษ์ และบูรณาการแนวคิดใหม่ ๆ เพื่อให้รัฐประศาสนศาสตร์สามารถตอบสนองต่อความท้าทายดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

บทนี้จึงมุ่งนำเสนอภาพรวมของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ โดยเริ่มจากการทบทวนแนวคิดคลาสสิกซึ่งเป็นรากฐานของศาสตร์ ต่อด้วยการวิเคราะห์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่เน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ และแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (NPG) ที่ให้ความสำคัญกับเครือข่ายและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การนำเสนอจะไม่จำกัดอยู่เพียงการอธิบายแนวคิดเท่านั้น แต่จะรวมถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบ จุดแข็ง ข้อจำกัด และความเหมาะสมในการประยุกต์ใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เนื้อหาในบทนี้มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับบทที่ 1 ซึ่งได้กล่าวถึงพัฒนาการและหลักรัฐประศาสนศาสตร์ในภาพรวม โดยบทที่ 1 ทำหน้าที่ปูพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย ขอบเขต และแนวโน้มของศาสตร์ ขณะที่บทที่ 2 จะลงลึกในมิติของ “ทฤษฎี” ซึ่งเป็นแกนกลางในการอธิบายและพัฒนาศาสตร์ดังกล่าว การทำความเข้าใจทฤษฎีจึงเป็นขั้นตอนสำคัญในการต่อยอดไปสู่การวิเคราะห์เชิงลึกในบทถัดไป และเป็นพื้นฐานในการสร้างองค์ความรู้ใหม่ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

2.2 วัตถุประสงค์การเรียนรู้ (Learning Objectives)

เมื่อศึกษาบทนี้แล้ว ผู้อ่านจะสามารถ:

1. อธิบายแนวคิดและพัฒนาการของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ยุคคลาสสิกจนถึงสมัยใหม่ได้
2. วิเคราะห์หลักการสำคัญของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุค และบทบาทต่อการบริหารภาครัฐได้
3. เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวคิด Classical Public Administration, New Public Management (NPM) และ New Public Governance (NPG) ได้
4. ประเมินข้อดี ข้อจำกัด และความเหมาะสมของแต่ละทฤษฎีในการประยุกต์ใช้ในบริบทภาครัฐได้
5. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้

6. ประยุกต์ใช้แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการบริหารภาครัฐในสถานการณ์จริงได้

2.3 แนวคิดคลาสสิก (Classical Public Administration)

เมื่อพูดถึงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Theory) ผู้เขียนมักรู้สึกอยู่เสมอว่า แนวคิดคลาสสิก (Classical Public Administration) เป็นเหมือน “ราก” ที่ยังฝังอยู่ในระบบราชการร่วมสมัย แม้โลกจะพูดถึงเครือข่าย (Network) นวัตกรรม (Innovation) หรือการร่วมสร้าง (Co-creation) มากขึ้นเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐจำนวนมากก็ยังคิด ทำ และตัดสินใจบนฐานของเหตุผลแบบคลาสสิกอยู่ไม่น้อย นั่นคือ การแบ่งงานให้ชัดเจน กำหนดสายบังคับบัญชา การยึดกฎระเบียบ และการควบคุมการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ พูดให้ตรงกว่านั้นก็คือ ต่อให้เราพยายามวิ่งไปสู่ความทันสมัยแค่ไหน ภาครัฐก็ยังไม่เคยหลุดออกจากเงาของแนวคิดคลาสสิกอย่างแท้จริง

แนวคิดคลาสสิกไม่ได้เกิดขึ้นลอย ๆ หากเป็นผลผลิตของยุคสมัยที่รัฐต้องสร้างความมีระเบียบ ความแน่นอน และความคาดหมายได้ในการบริหารสาธารณะ ท่ามกลางการขยายตัวของรัฐสมัยใหม่และระบบราชการขนาดใหญ่ พิทยา บวรวัฒนา (2556) อธิบายว่า รัฐประศาสนศาสตร์ยุคแรกพยายามแสวงหาหลักการบริหารที่เป็นสากล ใช้ได้จริง และช่วยให้ภาครัฐทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ Rosenbloom et al. (2015) ชี้ว่าแนวคิดคลาสสิกมีความสำคัญอย่างมากต่อการวางรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการ (Management) การเมือง (Politics) และกฎหมาย (Law) ในภาครัฐ ส่วน Denhardt and Denhardt (2015) แม้จะวิพากษ์ข้อจำกัดของแนวคิดดั้งเดิม แต่ก็ยอมรับว่าการทำความเข้าใจรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยต้องเริ่มจากการเข้าใจแนวคิดคลาสสิกเสียก่อน ผู้เขียนจึงเห็นว่า การกลับมาทบทวนแนวคิดนี้ไม่ใช่การหันหลังให้ของใหม่ แต่เป็นการทำความเข้าใจว่าของเก่ายังทำงานอยู่ตรงไหน และยังคงควรอยู่ต่อหรือไม่ในบริบทปัจจุบัน

2.3.1 แนวคิด (Concept)

1) นิยาม

(1) แนวคิดคลาสสิก (Classical Public Administration) หมายถึง กรอบความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นโครงสร้างองค์การ (Organizational Structure) หลักการบริหาร

(Administrative Principles) ความเป็นทางการของกฎระเบียบ (Formal Rules) และการแบ่งงานตามหน้าที่อย่างชัดเจน เพื่อให้การบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพ มีระเบียบ และควบคุมได้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2556; Rosenbloom et al., 2015)

(2) ในเชิงสาระ แนวคิดนี้มองว่าองค์กรภาครัฐควรดำเนินงานบนฐานของเหตุผล (Rationality) ความชัดเจนของอำนาจหน้าที่ และการแยกบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารออกจากกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความเป็นกลางและต่อเนื่อง แม้รัฐบาลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเปลี่ยนไปก็ตาม (An, 2019)

(3) ผู้เขียนเห็นว่า เสน่ห์ของแนวคิดคลาสสิกอยู่ตรงความเชื่อที่ค่อนข้างมั่นคงว่า “ถ้าจัดระบบดี งานจะดีตาม” ซึ่งฟังดูเรียบง่าย แต่ก็ทรงพลังมากในยุคที่รัฐกำลังสร้างตัวเองให้เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม เมื่อมองจากประสบการณ์ร่วมสมัย ผู้เขียนก็อดคิดไม่ได้ว่า บางครั้งความเชื่อนี้อาจเรียบง่ายเกินไป เพราะการมีระบบที่ดีไม่ได้แปลว่าจะตอบโจทย์มนุษย์เสมอไป

2) นักวิชาการ

(1) พิทยา บวรวัฒนา (2556) อธิบายว่าแนวคิดคลาสสิกวางอยู่บนความพยายามสร้าง “ศาสตร์แห่งการบริหาร” ที่สามารถกำหนดหลักการทั่วไปได้ เช่น การแบ่งงาน การควบคุม การประสานงาน และการกำหนดสายบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ

(2) Rosenbloom et al. (2015) เสนอว่าแนวคิดคลาสสิกช่วยให้เข้าใจภาครัฐในฐานะระบบที่ต้องรักษาดุลระหว่างประสิทธิภาพทางการจัดการ ความรับผิดชอบทางการเมือง และความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นฐานคิดที่ยังมีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐอย่างยาวนาน

(3) Denhardt and Denhardt (2015) ชี้ว่าแม้รัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยจะเคลื่อนออกจากความเชื่อแบบคลาสสิกในหลายด้าน แต่โครงสร้างพื้นฐานของราชการ เช่น ลำดับชั้น คำสั่ง การควบคุม และการแยกบทบาท ยังสะท้อนอิทธิพลของแนวคิดนี้อย่างชัดเจน

(4) Bryson et al. (2014) แม้จะมุ่งเสนอแนวคิดคุณค่าสาธารณะ (Public Value) ที่ไปไกลกว่าแนวคิดคลาสสิก แต่ก็สะท้อนโดยนัยว่า การเปลี่ยนผ่านไปสู่รูปแบบการบริหารใหม่ จำเป็นต้องตั้งต้นจากการเข้าใจข้อจำกัดของระบบราชการแบบดั้งเดิมเสียก่อน

(5) Ansell and Torfing (2021) ในงานที่เน้นการบริหารความร่วมมือและนวัตกรรมสาธารณะ ก็ทำให้เห็นกลับด้านว่าแนวคิดคลาสสิกเป็น “คู่เปรียบเทียบ” สำคัญ เพราะยังโลก

สมัยใหม่เน้นความยืดหยุ่นและเครือข่ายมากเท่าไร ก็ยิ่งเห็นชัดว่าแนวคิดคลาสสิกเน้นความแน่นอนและการควบคุมมากเพียงใด

(6) An (2019) เสนอให้ทบทวนแนวคิดคลาสสิกในฐานะรากฐานทางประวัติศาสตร์และทางทฤษฎี โดยชี้ว่าแม้หลายส่วนจะถูกวิจารณ์ แต่หลักการบางอย่างยังจำเป็นต่อรัฐที่ต้องดูแลภารกิจขนาดใหญ่และซับซ้อน

3) ทฤษฎี

(1) ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) เป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดคลาสสิก โดยเน้นลักษณะขององค์การที่มีลำดับชั้น (Hierarchy) มีกฎระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร มีการแบ่งงานเฉพาะด้าน และคัดเลือกบุคลากรตามความสามารถมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว (พิทยา บวรวัฒนา, 2556)

(2) หลักการบริหาร (Administrative Principles) เป็นอีกฐานคิดสำคัญ โดยเชื่อว่า มีหลักสากลที่ใช้จัดองค์การให้มีประสิทธิภาพได้ เช่น เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ช่วงการควบคุม (Span of Control) และการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะทาง (Rosenbloom et al., 2015)

(3) การแยกการเมืองออกจากการบริหาร (Politics-Administration Dichotomy) แม้จะไม่สมบูรณ์ในทางปฏิบัติ แต่เป็นแนวคิดคลาสสิกที่ทรงอิทธิพลมาก เพราะเชื่อว่า ฝ่ายการเมืองควรกำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารควรดำเนินการอย่างเป็นกลางและมีประสิทธิภาพ (Denhardt & Denhardt, 2015)

ผู้เขียนมองว่า ความน่าสนใจของแนวคิดคลาสสิกอยู่ตรงที่มันพยายามทำให้ภาครัฐ “เหมือนเครื่องจักรที่ไวใจได้” ซึ่งในยุคหนึ่งนั่นคือความก้าวหน้าอย่างแท้จริง แต่พอโลกเปลี่ยน ปัญหาที่เริ่มชัดว่าเครื่องจักรอาจเดินตรงเกินไปในโลกที่ไม่ได้เป็นเส้นตรงอีกแล้ว

2.3.2 การวิเคราะห์ (Analysis)

1) จุดแข็ง

(1) จุดแข็งประการแรกของแนวคิดคลาสสิกคือ การสร้างความมีระเบียบและความแน่นอน ให้กับการบริหารภาครัฐ ระบบราชการที่มีโครงสร้างชัดเจนช่วยลดความสับสนในการปฏิบัติงาน และทำให้การรับผิดชอบต่อหน้าที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะในงานที่ต้องอาศัย

ความต่อเนื่องและความมั่นคง เช่น การคลัง การทะเบียน การศึกษา หรือการบังคับใช้กฎหมาย (พิทยา บวรวัฒนา, 2556)

(2) จุดแข็งประการต่อมาคือ การส่งเสริมความเสมอภาคเชิงกระบวนการ (Procedural Equality) เพราะการใช้กฎเกณฑ์เดียวกันกับทุกคนช่วยลดอคติส่วนบุคคลและการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในโลกจริง แม้ระบบราชการจะถูกวิจารณ์ว่าแข็งตัว แต่ผู้เชี่ยวชาญยอมรับว่า หากไม่มีระบบที่ชัดเจนเลย ความไม่เป็นธรรมอาจยิ่งรุนแรงกว่าเดิม เพราะการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์มากกว่าหลักเกณฑ์

(3) อีกด้านหนึ่ง แนวคิดคลาสสิกยังเป็นรากฐานสำคัญของสมรรถนะรัฐ (State Capacity) เพราะรัฐที่ไม่มีระบบบังคับบัญชา ไม่มีการแบ่งงาน และไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติ ย่อมยากจะดำเนินการกิจขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ An (2019) ชี้ให้เห็นว่า หลักการบางประการของแนวคิดคลาสสิกยังคงจำเป็น โดยเฉพาะเมื่อรัฐต้องรับผิดชอบภารกิจที่ต้องใช้ความสม่ำเสมอสูง

2) ข้อจำกัด

(1) ข้อจำกัดสำคัญที่สุดคือ แนวคิดคลาสสิกมององค์การภาครัฐในเชิงกลไกมากเกินไป จนบางครั้งละเลยความเป็นมนุษย์ ความไม่แน่นอน และการต่อรองทางสังคมการเมืองที่เกิดขึ้นจริงในกระบวนการบริหาร Rosenbloom et al. (2015) ชี้ว่า การบริหารภาครัฐไม่อาจอธิบายได้ด้วยมิติการจัดการเพียงอย่างเดียว เพราะยังมีเรื่องของกฎหมายและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(2) การเน้นลำดับขั้นและกฎระเบียบมากเกินไปอาจทำให้องค์การขาดความยืดหยุ่น ตอบสนองต่อปัญหาใหม่ได้ช้า และไม่เหมาะกับสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน ผู้เขียนคิดว่าตรงนี้เห็นชัดในหลายกรณีของประเทศไทย เช่น เวลาวิกฤตฉบับล้น ไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม ไฟป่า หรือปัญหาฝุ่นควัน บางครั้งระบบราชการกลับชะงักเพราะมัวรอคำสั่งหรือยึดขั้นตอนมากกว่ารับมือสถานการณ์ตรงหน้า

(3) แนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารก็มีข้อจำกัดมากในทางปฏิบัติ Denhardt and Denhardt (2015) เตือนว่า ภาครัฐไม่เคยเป็นพื้นที่ปลอดการเมืองอย่างแท้จริง การตัดสินใจเรื่องงบประมาณ ลำดับความสำคัญ หรือแม้แต่การตีความกฎ ล้วนมีนัยทางการเมืองทั้งสิ้น ดังนั้น การเชื่อว่าฝ่ายบริหารสามารถเป็นกลางได้โดยสมบูรณ์อาจเป็นอุดมคติที่สวยงาม แต่ไม่สอดคล้องกับโลกจริงทั้งหมด

3) เปรียบเทียบ

(1) หากเปรียบเทียบกับแนวคิดร่วมสมัย เช่น การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือการบริหารความร่วมมือ (Collaborative Governance) จะเห็นว่าแนวคิดคลาสสิกเน้นการควบคุมจากภายในองค์กร ขณะที่แนวคิดใหม่มองความสำคัญของผลลัพธ์ เครือข่าย และการทำงานข้ามหน่วยงานมากขึ้น (Bryson et al., 2014; Ansell & Torfing, 2021)

(2) แนวคิดคลาสสิกเชื่อในโครงสร้างที่มั่นคงและอำนาจตามตำแหน่ง ส่วนแนวคิดร่วมสมัยมักเชื่อในความสัมพันธ์ ความยืดหยุ่น และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ผู้เขียนเห็นว่า ความต่างนี้ไม่ใช่เรื่องเล็ก เพราะมันสะท้อนการเปลี่ยนจากโลกที่รัฐ “จัดการแทน” ไปสู่โลกที่รัฐต้อง “ทำงานร่วมกับ” ภาคส่วนอื่นมากขึ้น

(3) อย่างไรก็ตาม หากจะตัดสินแบบสุดโต่งว่าแนวคิดคลาสสิกล้าสมัยทั้งหมด ก็คงไม่ยุติธรรมนัก เพราะในภารกิจที่ต้องการมาตรฐาน ความมั่นคง และความรับผิดชอบตามกฎหมาย เช่น งานทะเบียนราษฎร การคลัง หรือกระบวนการยุติธรรม หลักคิดแบบคลาสสิกก็ยังมีค่าเป็นอยู่มาก ผู้เขียนจึงมองว่า ประเด็นสำคัญไม่ใช่การเลือกกระหว่างเก่ากับใหม่ แต่คือการรู้ว่าบริบทใดควรใช้ความเป็นระบบ และบริบทใดควรเปิดพื้นที่ให้ความยืดหยุ่น

2.3.3 การประยุกต์ (Application)

1) ตัวอย่างประเทศไทย

(1) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นตัวอย่างชัดของการประยุกต์แนวคิดคลาสสิกในงานทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน งานลักษณะนี้ต้องอาศัยลำดับขั้น มาตรฐาน และกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนสูงมาก เพราะเกี่ยวข้องกับสถานะบุคคล สิทธิ และการเข้าถึงบริการของรัฐ หากระบบไม่แน่นอนหรือใช้ดุลยพินิจมากเกินไป ผลเสียจะตกกับประชาชนโดยตรง

(2) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในการบริหารจัดการโบราณสถานและพื้นที่ราชการหลายส่วน ยังคงอาศัยระบบราชการแบบสายบังคับบัญชาและการแบ่งงานเฉพาะด้านอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานด้านปกครอง โยธา วัฒนธรรม และความมั่นคง ผู้เขียนมองว่า แม้ระบบนี้จะดูแข็ง แต่ก็ช่วยให้ภารกิจที่ต้องอาศัยความเป็นทางการดำเนินไปได้โดยไม่สับสน

ผู้เขียนยอมรับว่า เวลาคนวิจารณ์ระบบราชการไทยว่าล่าช้า ก็เป็นคำวิจารณ์ที่มีน้ำหนัก แต่ถ้าลองคิดกลับกัน งานบางประเภทก็ต้องช้าอย่างมีเหตุผล เพราะมันผูกกับสิทธิ กฎหมาย และ

เอกสารที่ผิดพลาดไม่ได้ ความท้าทายจึงไม่ใช่การล้มระบบคลาสสิกทั้งหมด แต่คือการรู้ว่าจะรักษาส่วนไหนและปรับส่วนไหน

2) ตัวอย่างต่างประเทศ

(1) ประเทศญี่ปุ่น เป็นตัวอย่างที่มักถูกพูดถึงในเรื่องการทำงานของระบบราชการที่มีระเบียบแบบแผนสูง การแบ่งหน้าที่ชัดเจน และการรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ระบบดังกล่าวสะท้อนอิทธิพลของแนวคิดคลาสสิกในแง่ของความเป็นมืออาชีพและการควบคุมคุณภาพของงานสาธารณะ

(2) ประเทศฝรั่งเศส ก็เป็นกรณีสำคัญของรัฐที่มีวัฒนธรรมราชการเข้มแข็งและให้ความสำคัญกับการคัดเลือกข้าราชการผ่านระบบคุณธรรม (Merit System) และการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการ อันเป็นลักษณะสอดคล้องกับแนวคิดคลาสสิกที่เชื่อว่ารัฐต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญและระบบบังคับบัญชาที่ชัดเจน

ผู้เขียนเห็นว่า ตัวอย่างต่างประเทศเหล่านี้ช่วยเตือนเราอย่างหนึ่งว่า แนวคิดคลาสสิกไม่ได้เท่ากับความสำเร็จเสมอไป หากจัดการดี มันสามารถเป็นฐานของความน่าเชื่อถือและความต่อเนื่องของรัฐได้ เพียงแต่ถ้ายึดติดจนไม่ยอมปรับ มันก็จะกลายเป็นข้อจำกัดทันที

2.3.4 การสังเคราะห์ (Synthesis)

1) มุมมองของผู้เขียน

(1) ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดคลาสสิกยังมีคุณูปการอย่างมากต่อรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะช่วยสร้างฐานคิดเรื่องระเบียบ มาตรฐาน และความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ภาครัฐขาดไม่ได้ โดยเฉพาะในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนและการใช้อำนาจตามกฎหมาย

(2) ในขณะเดียวกัน ผู้เขียนก็คิดชัดเจนว่า แนวคิดคลาสสิกไม่อาจใช้เป็นคำตอบทั้งหมดของโลกปัจจุบันได้อีกแล้ว เพราะปัญหาสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ไม่ได้เป็นเรื่องที่แก้ได้ด้วยคำสั่งและโครงสร้างอย่างเดียว หลายเรื่องต้องอาศัยการฟัง การประสาน และการปรับตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบคลาสสิกทำได้ไม่ดีนัก

(3) ถ้าจะพูดแบบคนเล่าเรื่อง ผู้เขียนรู้สึกว่าการแนวคิดคลาสสิกเหมือนบ้านหลังเก่าที่โครงสร้างยังแข็งแรง แต่ผู้อยู่อาศัยต้องรีโนเวตใหม่ เพราะโลกภายนอกเปลี่ยนไปแล้ว จะทุบบ้านทิ้งทั้งหลังก็คงเสียดาย แต่จะอยู่แบบเดิมทั้งหมดก็คงอึดอัดและไม่พอสำหรับชีวิตใหม่