

## ความ “ใหม่” ของรัฐประศาสนศาสตร์

### The “New” of Public Administration

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์<sup>1</sup>

Chulasak Charnnarong

1 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจําภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 114 ซอยสุขุมวิท 23 เขตวัฒนา กรุงเทพมหานคร 10110 อีเมล : brakmae@yahoo.com  
Assistant Professor, Dr. of Public Administration at Department of Political Science Faculty of Social Science Srinakharinwirot University 114 Soi Sukhumvit 23, Sukhumvit Road, Klongtoey Nua, Wattana, Bangkok 10110  
E-mail address: brakmae@yahoo.com

งานเขียนนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการคือ การสรุปใจความสำคัญและเปรียบเทียบแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ 3 แนวคิด ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับทั้งแนวความคิดทางวิชาการและการบริการสาธารณะในยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ได้ใช้แนวทางการสรุปใจความจากทัศนะของนักวิชาการหลักของแต่ละแนวคิด และเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามผ่านแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์ พบว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการบริหารงานภาครัฐด้วยแนวทางของภาคเอกชน ในขณะที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เป็นการแสดงบทบาทใหม่ของภาครัฐในการจัดการและสร้างการมีส่วนร่วมของหน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เพื่อการบริการสาธารณะ และ แนวคิด ธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ เป็นการปรับบทบาทของรัฐเป็นผู้สนับสนุนการทำงานของเครือข่าย หรือภาคีอันหลากหลายที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกัน สำหรับความแตกต่างได้พิจารณาจาก 3 แนวทางดังกล่าวและได้เพิ่มมิติการเปรียบเทียบ

แนวคิดทั้งสามผ่าน ฐานคติของแนวคิดที่แตกต่างกัน มุมมองต่อผู้รับบริการ  
สาธารณะ บทบาทของผู้บริหารภาครัฐ เป้าหมายการบริการสาธารณะแก่  
ประชาชน และ กลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์การบริการสาธารณะ

### คำสำคัญ:

รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดการจัดการ  
ภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่  
และแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่

## Abstract

This paper has two main purposes: to conclusions and comparison of 3 modern Public Administration concepts: New Public Management (NPM), New Public Service(NPS), and New Public Governance (NPG) which related to both academic and public service concepts in present time. The methodology used to conclusions the point by main scholars of each concept. And compare these 3 concepts through the 3 Public Administration development approaches: dimension of time, dimension of scope and focus and dimension of unit of analysis. New PM is a Public Administration with a private approach. New PS represents a new role of public sector in managing and building the involvement of allied agencies for public services.And New PG is the new role of public sector to promote the work of network or various parties involved in public services to achieve mutual recognition. For differences, consider these three approaches and have added a dimension to the comparison of the three concepts through idea base, view to the public, role of government executives, public

service goals, and mechanism for achieving public service objectives.

## Keyword:

**Public Administration, New Public Management, New Public Service, and New Public Governance**

## ● บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาที่ว่าด้วยการศึกษาหาความรู้ในทุกๆ เรื่อง ที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหารงานภาครัฐผ่านการบริการสาธารณะแก่ประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งการบริหารงานภาครัฐดังกล่าว ย่อมต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกประเภทที่ตอบสนองปัจเจกชนภายในรัฐที่อาจ เรียกว่า กิจการสาธารณะ องค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์จึงจำเป็นต้องมีความ หลากหลายและสลับซับซ้อนเพื่อตอบสนองเป้าประสงค์ของประชาชนผู้รับการ บริการสาธารณะที่ย่อมเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, 2562) สืบเนื่องจากประเด็นความหมายทำให้การศึกษาขอบข่ายของวิชาคาบเกี่ยวกับ ประเด็นพัฒนาการที่แปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัยเพื่อให้มีองค์ความรู้ที่สอดคล้อง กับความต้องการของประชาชนในยุคสมัยใหม่ โดยรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบาย ยุคสมัยด้านองค์ความรู้ของตนผ่านคำว่า “พาราไดม์” ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่านมา คือ จากพาราไดม์ที่หนึ่งถึงพาราไดม์ที่สี่ จนในห้วงเวลาปัจจุบันตกอยู่ในสภาวะ คาบเกี่ยวระหว่างพาราไดม์ที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration:1970–Present) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐประศาสนศาสตร์มีจุดยืนของตนเองมีตัวตนแยกตัวออกมาจาก ศาสตร์การเมือง และ ศาสตร์การจัดการ เป็นศาสตร์ของตนเองโดยเฉพาะ โดย เป็นศาสตร์การบริหารภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์การเมือง และ พาราไดม์ ที่ 6 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ Governance (Governance, 1990–Present) ซึ่งเป็นพาราไดม์ที่กล่าวถึงบทบาทของภาครัฐที่น้อยลงโดยจะปรับบทบาทการ ทำงานร่วมกับส่วนภาคอื่นๆ ของสังคม ผ่านระบบภาคีเครือข่ายในการบริการ สาธารณะ สถานะของรัฐประศาสนศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ จึงต้องพึ่งพาและส่งเสริมกันระหว่างสองพาราไดม์ (Nicholas Henry, 1995)

นอกจากนี้รัฐประศาสนศาสตร์กำลังก้าวเข้าสู่ยุคสมัยใหม่จากการจัดช่วงเวลาการศึกษาในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากการใช้คำว่าพาราไดม์ ดังปรากฏการแบ่งช่วงเวลาการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยคำว่ายุคหรือสมัยเฉกเช่นเดียวกับการศึกษาในสาขาวิชาอื่น ดังเช่นงานของ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2555, น.30-31) ได้แบ่งช่วงสมัยของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 ช่วงสมัย ประกอบด้วย ช่วงสมัยดั้งเดิม หรือ ยุคคลาสสิก คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1887-ค.ศ.1944 ช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือ ยุคนีโอคลาสสิก คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1945-ค.ศ.1959 ช่วงสมัยกำเนิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวใหม่ คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1960-ค.ศ.1970 และ ช่วงสมัยตั้งแต่ทศวรรษ 1970 นอกจากนี้ยังมีความสอดคล้องในการนำเสนอที่เริ่มต้นยุคหรือสมัยแรกของการรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีการควบรวมแนวคิดก่อนรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) โดยใช้คำว่าการศึกษาในแนวทางดั้งเดิม หรือ ยุคดั้งเดิม หรือ ยุคที่ภาครัฐเป็นหน่วยการวิเคราะห์ หรือ มีบทบาทหลัก และมีชื่อเรียกที่มีความแตกต่างกันไม่มากนัก ดังชื่อว่า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) หรือ การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคแรก ในภาคภาษาไทย ดังปรากฏในงานเขียนของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังเช่นงานของ Stephen P. Osborne (2010) Robert B Denhardt และ Janet V Denhardt (2011) นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรัญญชัย (2556) อัมพร อารังลักษณ์ (2559) และ ปกรณ์ ศิริประกอบ (2560) โดยนักวิชาการเหล่านี้ได้รวบรวมแนวคิดทั้งหมดที่ผ่านมาของรัฐประศาสนศาสตร์มาจัดกลุ่มเป็นแนวคิดในยุคแรกหรือยุคดั้งเดิมดังกล่าวข้างต้น และเห็นพ้องต้องกันในการอธิบายว่าเป็นยุคที่มี

ข้อบกพร่องทั้งในเรื่องแนวคิดและการนำไปปฏิบัติ จากนั้นแทนที่ด้วยคำว่าใหม่ (new) ทั้งหมด โดยเริ่มจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ทางแนวคิดจนถึงจุดวิกฤตต้องแก้ไขหรือกระทั่งควรปฏิรูปแนวคิดเสียใหม่ ทั้งนี้ในปัจจุบันจึงมีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีคำนำหน้า (Prefix) ที่ว่าด้วยความใหม่ 3 แนวคิด ดังเป็นจุดสำคัญของงานเขียนชิ้นนี้เพื่อผู้ศึกษาแนวคิดด้านนี้ได้เข้าใจใจความสำคัญของแต่ละแนวคิดและเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามนี้ผ่านแนวคิดของนักวิชาการและการวิเคราะห์ด้วยกรอบของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ร่วมกับแนวทางการวิเคราะห์ของผู้เขียน โดยเริ่มจากการอธิบายแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่นำหลักการของธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาการประยุกต์แนวคิดให้เกิดประสิทธิภาพ อันเป็นแนวคิด “ใหม่” ตามขนบของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่

## ● การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การจัดการภาครัฐในอดีตอยู่ภายใต้แนวทางของการบริหารราชการกระแสหลัก โดยใช้แนวคิด และกลไกในการขับเคลื่อนการบริหารราชการอันอาศัยส่วนราชการ (Government Agencies) และรัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) เป็นหลักในการบริหาร (นุกูล ชื่นพัก วรลักษณ์ ลลิตศศิวิมล และ ธนา มณีพุกษ์, 2559) อย่างไรก็ตามแนวทางของทฤษฎีในการบริหารแบบ

ดั้งเดิมทำให้รัฐมักใช้อำนาจจูงใจหรือบีบบังคับในการครอบงำประชาชน ระบบราชการเองได้ใช้รูปแบบหลากหลายในการสร้างวินัย กำหนดกฎระเบียบ วิธีการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ ผ่านระบบของกฎหมาย ลดความเป็นปัจเจกบุคคลของมนุษย์(ประโยชน์ สังกิ้น, 2556) องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา(Organization of Economic Corporation Development, OECD) จึงได้พัฒนาหรือปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกโดยอธิบายถึงสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐในช่วงปัจจุบันว่า ได้เปลี่ยนจากรูปแบบที่เรียกว่าการปกครอง (Government Approach) ที่เน้นการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวตั้ง ที่มอบให้ภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ ชี้นำ สั่งการ หรือเข้าแทรกแซงทำกิจกรรมต่างๆ เปลี่ยนมาเป็นรูปแบบการจัดการการปกครอง (Governance Approach) ที่เน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามแนวนอน การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมสาธารณะ กลุ่มทางสังคม การลดบทบาทขององค์การภาครัฐ การปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างมีเหตุผล มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และกำหนดเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้น (ไชยา ยี่มิวิไล, 2557)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของ**ระบบราชการ**และการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น **การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์** **การบริหารงานแบบมีอาชีพ** การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขัน**การให้บริการสาธารณะ** การให้ความสำคัญต่อค่านิยม **จรรยาบรรณวิชาชีพคุณธรรมและจริยธรรม**

ตลอดทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบต่อรวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน (บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธ์ และคณะ, ม.ป.ป.)

อย่างไรก็ดี สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ ปรีดา วาณิชกมุณี (2556) ได้สรุปจุดอ่อนสำคัญของ แนวคิด NPM ของนักวิชาการว่า ไม่สนใจประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Pestoff and Brandsen, 2010, pp. 229) จุดอ่อนประการถัดมาเกิดจากความต้องการให้หน่วยงานภาครัฐเลียนแบบการทำงานจากภาคเอกชนที่มุ่งสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า ซึ่งเป็นประโยชน์ระยะสั้นของผู้ใช้บริการแต่ละคน แนวคิดนี้จึงขาดการมองเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนางานสาธารณะ (เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมืองโดยส่วนรวมในระยะยาว) อีกด้วย(Osborne, 2010) จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง คือ ลักษณะพิเศษของประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งพวกเขาไม่ได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอคอยบริการจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่พวกเขาคาดหวังถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีโดยมองว่า ลำพังภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ ในแง่นี้จึงทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมในหลายๆ แห่งลุกขึ้นมาเพื่อเข้าร่วมในฐานะเป็น “ภาคี” (Partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงานและให้บริการสาธารณะ แต่ NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ที่ผันตัวเองจากการเป็นเพียง “ลูกค้า” (ผู้รอรับบริการ) มาเป็น “ภาคี” เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับภาครัฐในรูปแบบของ “เครือข่าย” (Networks) ในการดำเนินงานสาธารณะได้ (Pestoff and Brandsen, 2010, pp. 229-30)

นอกจากนี้ Denhardt และ Denhardt (2011) ชี้ให้เห็นว่า การจัดการ

ภาครัฐแนวใหม่นี้ได้รับชัยชนะ ในเรื่องวิสัยทัศน์ของนักจัดการภาครัฐ หากเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่องความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐในกระบวนการจัดการ อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่นำแนวคิดแบบองค์การภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาใช้ในการจัดการภาครัฐผ่านระบบกลไกตลาด สุดท้ายแล้ว ประชาชนยังเป็นเพียงลูกค้า ผู้รับบริการ ซึ่งค่อนข้างเป็นบทบาทแบบรอรับ-ตั้งรับทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการบริหารราชการของตัวเองเล็กลงไป ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบ วิพากษ์วิจารณ์ การดำเนินงานของรัฐได้ รวมทั้ง ขัดกับหลักการประชาธิปไตย ดังนั้น นักวิชาการทั้งสองท่านจึงเสนอให้ย้อนกลับไปมองที่หลักการพื้นฐานของระบบราชการ คือ การให้บริการประชาชน (Serving) ไม่ใช่ไปกำกับดูแล (Steering) และเสนอแนวคิดที่เรียกว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

## ● การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

Denhardt and Denhardt (2000) ได้เสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ขึ้นมา เรียกว่าแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งถูกนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนักปฏิบัติในแวดวงราชการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าเกิดผลเสียมากกว่าผลดีแก่ระบบราชการโดยแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีฐานคติสำคัญ 3 ประการ คือ 1) การตระหนักถึงค่านิยมประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบันที่เน้นประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่ามองเป็นเพียงผู้ออกเสียงเลือกตั้ง มองเป็นเพียงลูกค้า

หรือผู้รับบริการ 2) การคำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชน เน้นให้ระบบราชการมุ่งลดการควบคุมอำนาจรัฐและหันมาแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารปกครองตนเองเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขา แนวคิดนี้คือการมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนก้าวข้ามผ่านผลประโยชน์ส่วนตนไปสู่การมุ่งหวังผลประโยชน์ต่อส่วนรวม 3) แนวคิดมนุษยองค์การและทฤษฎีวาทกรรม เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับบทบาทการบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) จัดเป็นตัวแบบในเชิงปทัสสถานซึ่งมีทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติที่ก้าวหน้าจากนักการจัดการภาครัฐ และอาจกล่าวได้ว่าแนวทางนี้ได้รับมรดกในทางปัญญาในการบริหารรัฐกิจจากงานของ “ดไวท์ วอลโด” (Dwight Waldo) และจากทฤษฎีการเมืองที่เป็นผลงานของ “เชลตัน วอลิน” (Sheldon Walin) ส่วนทฤษฎีแนวทางในปัจจุบันของ NPS ได้แก่ 1) ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) มีแนวคิดที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และพลเมืองตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐบาลดำรงอยู่ได้ก็เพื่อภารกิจในการทำให้ประชาชนมีทางเลือกต่างๆ ที่สอดคล้องกับประโยชน์ของตน โดยสร้างหลักประกันที่เป็นกระบวนการต่างๆ เช่น การลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการมีสิทธิส่วนบุคคลที่แตกต่างกับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ พลเมืองจะมองเห็นประโยชน์ส่วนตนไปยังประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นเพราะการมีความรับรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะด้วยการเกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของและความผูกพันกับชุมชน 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Community and civil society) ปัจจุบันเกิดแนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับชุมชนและประชาสังคมขึ้นมากมายแต่ในหลักการบริหารรัฐกิจแล้วถือว่าภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่นต้องช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยการให้ความสนใจต่อความต้องการและผลประโยชน์ของ

พลเมืองที่เป็นกลุ่มเล็กๆ ที่มีอยู่มากมายซึ่งในภาพรวม ก็คือภาคประชาสังคม และภาครัฐจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกช่วยเหลือในการสร้างการเชื่อมโยงระหว่างพลเมืองกับชุมชนโดยพลเมืองจะร่วมมือร่วมแรงในเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนตัว และสอดคล้องกับประโยชน์ของชุมชนโดยรวม 3) แนวคิดมนุษยนิยมในองค์การ และทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse) ได้เกิดแนวคิดทางทฤษฎีองค์การที่มุ่งเน้นให้ความสนใจและสนองต่อความต้องการของลูกจ้างหรือพนักงานในองค์การมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุม ซึ่งเป็นผลมาจากการวิเคราะห์ในตัวระบบราชการและสภาพสังคม รวมถึงแนวคิดของยุค Postmodern เข้ามาด้วย ได้แก่ ทฤษฎีวาทกรรม นั่นคือการบริหารและการจัดการจะต้องเกิดจากความจริงใจและการมีวาทกรรมกันโดยตรงไปตรงมาของทุกฝ่ายรวมทั้งพลเมืองกับข้าราชการ ดังนั้น การส่งเสริมหรือการจัดให้มีการแสดงวาทกรรมสาธารณะที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ภาครัฐมีการตื่นตัวและสร้างความรู้สึกร่วมกันที่ขบธรรมเนียมขึ้นในการบริหารรัฐกิจ (เกรียงพล พัฒนรัฐ, 2550, น.71-75)

โดยรวมแนวคิดนี้มีสาระสำคัญ 7 ประการ ประกอบด้วย การรับใช้มากกว่าการถือหางเสือ (Serve, rather than steer) ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่ผลพลอยได้ (The public Interest is the aim, not the by-product) การคิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, Act democratically) การรับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve citizen, not customers) การถูกตรวจสอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Accountability isn't simple) การให้คุณค่ากับคนไม่ใช่มุ่งเฉพาะผลผลิต (Value people, not just Productivity) และ ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship and public service above entrepreneurship) จากฐานคิดดังกล่าวนำไป

สู่การปรับเปลี่ยนค่านิยมและบทบาทของระบบราชการไปสู่การยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการประชาชนโดยการแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชน การเป็นผู้ธำรงรักษาคำมั่นการภาครัฐ การเป็นผู้ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง การเป็นผู้กระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และการทำตัวเข้าถึงประชาชน

อย่างไรก็ดี Runya, Qigui and Wei (2015) ได้กล่าวถึงจุดเปลี่ยนผ่านทางแนวคิดว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) จึงทำให้แนวคิดนี้ขาดรากฐานที่เป็นแนวคิดหรือทฤษฎีดั้งเดิมของตนเองซึ่งทำให้ยากต่อการคงอยู่และพัฒนาภายใต้การบริหารสาธารณะที่มีความซับซ้อน ถึงแม้ว่านักวิชาการท่านอื่นไม่ได้คิดเห็นเช่นนั้น ดังเช่น Nianxing (2013) กล่าวว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นพาราไดม์ที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาเชิงจริยธรรมของสังคมในปัจจุบัน จนต่อมาจึงมีแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New Public Governance) ที่มีความสืบเนื่องกับแนวคิด “Governance” ที่มีมาช้านาน นอกจากนี้แนวคิดนี้ยังชี้ให้เห็นถึงบทบาทพื้นฐานของข้าราชการอันจะช่วยให้ประชาชนได้รับและแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่า ที่จะพยายามให้องค์การภาครัฐเข้าไปควบคุมและกำกับสังคม (Denhardt and Denhardt, 2000) สอดคล้องกับมุมมองที่ Osborne (2010) เรียกว่าวิธีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติและการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในศตวรรษที่ 21 นี้ว่าเป็นการบริหารการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ที่รัฐเริ่มมองเห็นว่าแนวโน้มของภาคส่วนอื่นๆ เช่น ภาคประชาสังคม ควรเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น โดยชุมชนเข้ามาร่วมเป็นภาคีกับรัฐ ในการจัด

บริการสาธารณะด้านการศึกษา การรักษาความปลอดภัย สาธารณสุขและสุขภาพ กิจกรรมของเด็ก คนพิการและผู้สูงอายุ การจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการเชิงภาษา ศาสนา จารีต ประเพณีและวัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งเป็นแนวคิดที่กำลังขยายตัวมากในช่วงที่ผ่านมา (Macpherson, 1977)

## ● ธรรมนูญภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance)

ธรรมนูญภาครัฐใหม่ มีรากฐานจากคำว่า “Governance” เป็นคำหรือแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงและนิยมใช้กันเป็นอย่างมากในแวดวงวิชาการสำหรับภาษาไทย คำๆ นี้ได้มีการนำมาแปลใช้อย่างหลากหลาย เช่น จากที่มาจากคำว่า “Good Governance” ได้มีการนำมาแปลใช้ในทางวิชาการเป็น “ธรรมนูญ” ในส่วนของราชการตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ได้ใช้คำว่า “การบริหารจัดการบ้านเมือง (ที่ดี)” นอกจากนี้ยังได้มีการใช้คำว่า “ประชารัฐ” “การกำกับ” และ “การบริหารปกครอง” ในการสื่อความหมายของคำว่า “Governance” อีกด้วย (อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น.22)

สมศักดิ์ สามัคคี และ ธรรมปริดา วานิชภูมิ (2556) ได้กล่าวถึง แนวคิดธรรมนูญภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) ว่าเกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็กกำพร้าดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน และ

การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม Bovaird and Löffler (2005, p.6) ได้ให้นิยาม New Public Government : NPG ว่า “หมายถึง วิธีทางที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางด้านนโยบายสาธารณะ มโนทัศน์ว่าด้วย NPG ได้ก่อให้เกิดชุดของคำถามที่แตกต่างกันได้แก่ ใครเป็นผู้มีสิทธิที่จะทำการตัดสินใจและมีอิทธิพลในปริมณฑลสาธารณะ ควรที่จะปฏิบัติตามหลักการอะไรบ้างในการตัดสินใจเกี่ยวกับปริมณฑลสาธารณะ และเราจะมีความมั่นใจได้อย่างไรว่าการกระทำร่วมกันเกี่ยวกับปริมณฑลสาธารณะนั้นจะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงสวัสดิการที่ดีขึ้นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งเป็นผู้ที่เราให้ความสำคัญสูงสุด”

นอกจากนี้ Osborne (2010, pp. 6 – 7) ยังได้กล่าวไว้อีกด้วยว่า ในแวดวงวิชาการ มีการศึกษาเกี่ยวกับ “NPG” กันอย่างมากในห้วงสิบกว่าปีที่ผ่านมาสามารถจำแนกแนวทางการศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ของนักวิชาการต่างๆ ออกเป็น 5 แนวทาง แนวทางแรก การจัดการภาคีเชิงสังคมการเมือง (Socio-Political Governance) แนวทางนี้พุ่งความสนใจไปที่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่สำคัญต่างๆ ที่อยู่เ็นสังคมหนึ่งๆ โดยเสนอว่า จะต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยการมองแบบส่วนทั้งหมดเพื่อจะได้เข้าใจถึงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แนวทางที่สอง การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางด้านนโยบาย กับเครือข่ายต่างๆ ในการสรรค์สร้างและมีอิทธิพลต่อการกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ แนวทางที่สาม การจัดการภาคีเชิงการบริหาร (Administrative Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่การประยุกต์ใช้การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) ให้เหมาะสมกับการบริหารงานสาธารณะในปัจจุบัน

อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับเสนอให้ปรับปรุง TPA เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความซับซ้อนของยุคสมัยปัจจุบัน แนวทางที่สี่ การจัดการภาคีในรูปแบบของการรับเหมาช่วง (Contract Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่ การดำเนินงานภายในองค์กรภายใต้กรอบแนวคิด “การจัดการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Management-NPM) โดยเสนอให้นำรูปแบบของการจัดการภาคีมาใช้ในฐานะของการเปิดให้บริษัทเอกชนทำหน้าที่รับเหมาช่วงในการให้บริการสาธารณะแก่สาธารณชน โดยรัฐจะต้องมีการประสานงานและกำกับติดตาม และแนวทางสุดท้ายการจัดการภาคีในรูปของเครือข่าย (Network Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่การวิเคราะห์ถึงวิธีการในการจัดตั้งตนเองของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวนี้ ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยมีรัฐเข้าร่วมเป็นภาคีหนึ่งของเครือข่ายดังกล่าวอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ แนวคิดนี้คล้ายคลึงกับแนวคิด “การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ” (Public Policy Governance) หากแตกต่างกันตรงที่ “แนวคิดการจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ” ให้ความสำคัญต่อบทบาทของชนชั้นนำทางนโยบายในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่าย เพื่อการริเริ่มและกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ “แนวคิดการจัดการภาคีในรูปของเครือข่าย” พุ่งความสนใจไปที่บทบาทของเครือข่ายในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ

## ● เปรียบเทียบมุมมองแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ : มุมมองของนักวิชาการ

จากความแตกต่างทางแนวคิดดังกล่าวทำให้นักวิชาการได้อธิบายเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามด้วยฐานคติที่แตกต่างและหลากหลายประเด็นในที่นี้ขอ

ยกตัวอย่างการเปรียบเทียบมุมมองของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ

นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรัญญชัย (2556) ในงานวิจัยเรื่อง การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ 4 แนวคิด ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) โดยได้สรุปประเด็นความแตกต่างหลัก 10 ประเด็น ทั้งนี้หยิบยกเฉพาะความแตกต่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) 1) พื้นฐานทางทฤษฎีและญาณวิทยา (NPM ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และ ปฏิฐานนิยม NPS ใช้ทฤษฎีประชาธิปไตย และ ใช้การตีความและวิพากษ์) 2) รูปแบบของพฤติกรรมมนุษย์ (NPM มนุษย์เศรษฐกิจ NPS นักประชาธิปไตย) 3) แนวคิดผลประโยชน์สาธารณะ (NPM เป็นเรื่องของตัวแทนในการรวบรวมผลประโยชน์รวมของแต่ละปัจเจกชน NPS เป็นผลมาจากการถกแถลงแลกเปลี่ยนคุณค่าของพลเมือง) 4) มุมมองต่อประชาชน (NPM ลูกค้าย NPS พลเมือง) 5) บทบาทของรัฐบาล (NPM มีการกำกับการกระทำ และใช้การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน มีการแปรสภาพกิจการรัฐเป็นเอกชนใช้รูปแบบการบริหารแบบธุรกิจ NPS ให้บริการ โดยผ่านการเจรจาต่อรองของชุมชนและพลเมืองที่เกี่ยวข้อง) 6) กลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (NPM สร้างกลไกและโครงสร้างที่มีแรงจูงใจในเรื่องของค่าตอบแทนใช้ภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการ NPS สร้างพันธมิตรระหว่างหน่วยงานต่างๆ คือภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไรและพลเมืองเพื่อหาข้อตกลงและความต้องการซึ่งกันและกัน) 7) แนวทางความรับผิดชอบได้ (NPM ทำงานตามระบบตลาด เน้นการตอบสนองต่อลูกค้าและผลประโยชน์ส่วนบุคคล NPS ทำงานด้วยความหลากหลายทั้งในเรื่องกฎหมาย

ค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง) 8) การใช้ดุลยพินิจทางการบริหาร (NPM สามารถใช้ดุลยพินิจได้ในระดับที่สูงมากเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของผู้ประกอบการ NPS การใช้ดุลยพินิจเป็นสิ่งจำเป็น และสามารถถูกตรวจสอบได้) 9) สมมติฐานเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ (NPM กระจายอำนาจองค์การภาครัฐเน้นการควบคุมและกำกับแทนการทำงานจากภาครัฐทั้งหมดเองโดยตรง NPS โครงสร้างการทำงานร่วมกันโดยใช้ทักษะภาวะผู้นำในการบริหารจากทุกภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน) และ 10) สมมติฐานเกี่ยวกับแรงจูงใจพื้นฐานของนักบริหารและข้าราชการ (NPM จิตวิญญาณของผู้ประกอบการและความต้องการลดขนาดภาครัฐ NPS การบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม)

Osborne (2010, p.7-10) ได้เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง NPM และ NPG โดยมองว่า NPG มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่าย(Network Theory) และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) โดยนักคิดแนว NPG ได้นำทฤษฎีระบบธรรมชาติแบบเปิด มาใช้เป็นกรอบในการการกระทำสาธารณะ ทำให้สนใจสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียด คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆ (ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การท้องถิ่น องค์การเอกชนที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร องค์การพัฒนาเอกชน องค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์การภาคประชาชนในท้องถิ่น) โดยประเด็นสำคัญคือ การจัดการที่มุ่งประสิทธิผลในการให้บริการแบบเครือข่าย และผลของการปฏิบัติงานดังกล่าว จึงขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เข้าร่วมในการให้บริการสาธารณะอันหลากหลายภายใต้สภาพแวดล้อมอันเฉพาะ โดยมีกลไกการจัดการสรรทรัพยากรหลัก คือ “เครือข่ายระหว่างองค์การต่างๆ” (inter organizational network) ผ่านการเจรจา

ต่อรองในระดับระหว่างองค์การและระหว่างบุคคลที่อยู่ภายในเครือข่าย และมีกลไกการจัดการความขัดแย้งทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น “NPG” จึงให้ความสำคัญกับคุณค่าของอำนาจที่กระจัดกระจายและการต่อสู้/ต่อรอง ในแง่นี้จึงทำให้การบริหารรัฐกิจกลับมารวมกับการเมืองอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ “NPG” เป็นการจัดการสาธารณะที่ดำเนินการผ่านกระบวนการต่อรองเชิงอำนาจและต่อสู้ทางการเมือง ขณะเดียวกัน “NPG” ยังทำหน้าที่เป็นเวทีทางการเมืองของการจัดการสาธารณะ ที่ประกอบด้วยการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (ทั้งร่วมมือขัดแย้งต่อรอง ฯลฯ) ระหว่างภาคีต่างๆ อย่างซับซ้อนอีกด้วย

## ● เปรียบเทียบมุมมองแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ “ใหม่” ทั้งสาม

จากการเปรียบเทียบมุมมองแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ จะพบว่า นักวิชาการได้อรรถาธิบายความแตกต่างระหว่างแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ แนวคิดอื่นๆ อย่างไรก็ตามก็ยังมีได้มีการเปรียบเทียบแนวคิด “ใหม่” ทั้งสามแนวคิด ในที่นี้เพื่อนำเสนอความเหมือนและความแตกต่างทางแนวคิดที่ชัดเจนผู้เขียนจึงเปรียบเทียบด้วยการใช้กรอบการศึกษาของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552, น.38- 42) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ดังแสดงความแตกต่างในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงความแตกต่างระหว่างแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New PS) และ แนวคิด

ธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New PG) ตามแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ โดยพิจารณาลงรายละเอียดตามแนวคิดของผู้เขียน

ประเด็นเปรียบเทียบ	New PM	New PS	New PG
ช่วงระยะเวลา	ปี ค.ศ.1980	ปี ค.ศ.2000	ปี ค.ศ.2010
มิติของขอบเขตและจุดเน้น			
ขอบเขตหรือปริมาตรทางวิชาการ (locus)	องค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนที่ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ	หน่วยงานภาครัฐและ หน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เช่น เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร และพลเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ	เครือข่ายของส่วนภาคต่างๆ หรือ ภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ที่เข้าร่วมดำเนินการสาธารณะ

ประเด็นเปรียบเทียบ	New PM	New PS	New PG
ช่วงระยะเวลา	ปี ค.ศ.1980	ปี ค.ศ.2000	ปี ค.ศ.2010
มิติของขอบเขตและจุดเน้น			
กำหนดจุดเน้นของการศึกษา (focus)	การ จัด ก า ร ทรัพยากรขององค์กร เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ และ ผลการปฏิบัติงานผ่านรูปแบบการบริหารแบบธุรกิจหรือความเป็นผู้ประกอบการ	การจัดการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มุ่งเน้นเรื่องของคุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะ	การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่า การสร้างและกำหนดความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภาคต่างๆ
หน่วยในการวิเคราะห์	องค์กรและการจัดการ	องค์กรและการบริการสาธารณะ	องค์กรที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนหลากหลายแต่มีความสัมพันธ์กันภายใต้ระบบเครือข่าย

จากตารางข้างต้น พบว่า แนวคิดทั้งสามมีห้วงเวลาการก่อกำเนิดแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามการนำเสนอดังกล่าวเป็นการนำเสนอผ่านมุมมองทางวิชาการ กล่าวคือ เป็นการระบุมิติของห้วงเวลาตามที่ปรากฏงานเขียนของแนวคิดแต่ละ

แนวคิดอันเป็นที่ยอมรับเท่านั้น ดังระบุห้วงเวลาการเกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) ในปี ค.ศ.1980 จากความพยายามในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้น ราวทศวรรษที่ 1980 ในประเทศกลุ่ม Westminster ซึ่งได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และแคนาดา ประเทศเหล่านี้ได้ดำเนินการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐก้าวหน้าไปอย่างมาก ด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กลไกการบริหารงานภาครัฐจึงต้องมีสมรรถนะในการจัดการที่สูงเพียงพอสำหรับรองรับการขับเคลื่อนประเทศให้ก้าวไปในจังหวะและในทิศทางที่พึงประสงค์ ซึ่งได้เกิดขึ้นจากแนวโน้มการลดขนาดการเติบโตของรัฐ มีการแปรรูปโดยให้ให้เอกชนรับดำเนินการแทน มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการพัฒนาการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และเป็นหัวข้อในความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็น การจัดการภาครัฐ การกำหนดนโยบายและความร่วมมือต่างๆ ที่เกิดขึ้น จึงเป็นที่มาของหลักนิยมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ซึ่ง Denhardt and Denhardt (2000) ได้เสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวคิดใหม่ดังกล่าวเพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New PG) ที่นำเสนอโดย Osborne (2010) โดยความเป็นจริงแนวคิดต่างๆ โดยเฉพาะแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่เป็นแนวคิดที่สืบทอดมาจากแนวคิด “Governance” ที่มีมานาน

นอกจากนี้ได้เปรียบเทียบความแตกต่างผ่านมุมมองมิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ทั้งนี้ผู้เขียนได้เพิ่มเติมมิติการเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามเพื่อแสดงให้เห็นความเป็นมาของความแตกต่างทางแนวคิดด้วยแนวคิดทั้งสามมีที่มาจากฐานคติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แนวคิด

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แนวปฏิฐานนิยม เป้าหมายการบริการสาธารณะแก่ประชาชนจึงคือการสร้างความพึงพอใจสูงสุดด้วยวิธีใดๆ ที่มีประสิทธิภาพ ผู้รับบริการสาธารณะเปรียบเสมือนลูกค้าผ่านจุดเน้นเรื่องการจัดการทรัพยากรขององค์กร เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ และผลการปฏิบัติงาน ผ่านรูปแบบการบริหารแบบธุรกิจหรือความเป็นผู้ประกอบการ

ในขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New PS) ใช้ทฤษฎีประชาธิปไตย ใช้การตีความและวิพากษ์ผ่านจุดเน้นตามชื่อของแนวคิด คือ ประเด็นการบริการสาธารณะด้วยการจัดการและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มุ่งเน้นเรื่องของคุณค่าความเป็นพลเมือง สร้างพันธมิตรระหว่างหน่วยงานต่างๆ คือภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไรและพลเมืองเพื่อหาข้อตกลงและความต้องการซึ่งกันและกันเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New PG) ใช้ทฤษฎีเครือข่าย และ ทฤษฎีสถาบัน ภายใต้หน่วยในการวิเคราะห์ คือ องค์กรที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนหลากหลาย แต่มีความสัมพันธ์กันระหว่างเครือข่ายของส่วนภาคต่างๆ หรือภาคีอันหลากหลาย ประกอบด้วยภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ที่เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ เป้าหมายจึงเป็นไปเพื่อการบริการสาธารณะที่เกิดจากการต่อรองและยอมรับร่วมกันของภาคีที่หลากหลายเหล่านั้น ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงประเด็นความแตกต่างระหว่างแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM)  
การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New PS) และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New PG) - เพิ่มเติม

ประเด็นเปรียบเทียบ	New PM	New PS	New PG
ฐานคติของแนวคิด	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ แนวปฏิฐานนิยม	ทฤษฎีประชาธิปไตย ใช้การตีความและ วิพากษ์	ทฤษฎีเครือข่ายและ ทฤษฎีสถาบัน
มุมมองต่อผู้รับบริการ สาธารณะ	ลูกค้า	พลเมือง	ภาคี
บทบาทของผู้บริหาร ภาครัฐ	ผู้ประกอบการ สาธารณะผู้กระตุ้น ให้เกิดการแข่งขัน	ผู้ให้บริการ สาธารณะที่ผ่านการ เจรจาต่อรองกับชุมชน และพลเมืองที่เกี่ยวข้อง	ผู้ประสานงานเครือข่าย และกำกับทิศทาง
เป้าหมายการบริการ สาธารณะแก่ประชาชน	การบริการ สาธารณะที่ก่อให้เกิด ความพึงพอใจสูงสุด	การบริการ สาธารณะเพื่อตอบ สนองความต้องการ ของสังคม	การบริการ สาธารณะที่เกิดจาก การต่อรองและ ยอมรับร่วมกัน
กลไกสำหรับการ การบรรลุวัตถุประสงค์	สร้างกลไก และโครงสร้างที่มี แรงจูงใจเรื่องค่า ตอบแทนโดยให้ภาค เอกชนและหน่วยงาน อื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการ ในส่วนที่รัฐไม่ ต้องดำเนินการ	สร้างพันธมิตร ระหว่างหน่วยงาน ต่างๆ เช่นภาครัฐ เอกชน องค์กรไม่ แสวงหากำไรและ พลเมืองเพื่อหา ข้อตกลงและความ ต้องการซึ่งกันและกัน	สร้างกลไก ของเครือข่าย และ การทำสัญญาบน พื้นฐานของความ สัมพันธ์ระหว่างภาคี เครือข่ายที่เกี่ยวข้อง เหล่านั้น

## ● บทสรุป

รัฐประศาสนศาสตร์กำลังก้าวเข้าสู่ยุคสมัยใหม่จากการจัดช่วงเวลาการศึกษาในอีกรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากการใช้คำว่าพาราโดมและจัดกลุ่มเป็นแนวคิดในยุคแรกหรือยุคดั้งเดิมรวมเรียกว่าแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์เก่า (Old Public Administration : OPA) และ แทนที่ด้วยคำว่าใหม่ (new) เป็นคำนำหน้า (Prefix) นำเสนอแนวคิดใหม่ 3 แนวคิด (โดยมีแนวคิดที่เชื่อมต่อกัน คือ รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New PA) เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ทางแนวคิดจนถึงจุดวิกฤตต้องแก้ไขหรือกระทั่งควรปฏิรูปแนวคิดเสียใหม่) ประกอบด้วย แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New PM) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New PS) และ แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New PG)

การจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) เป็นแนวคิดที่ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะรัฐแสดงบทบาทใหม่ในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชนร่วมกับหน่วยงานพันธมิตรต่างๆ เช่น เอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไรและพลเมืองเพื่อหาข้อตกลงและความต้องการซึ่งกันและกัน และสำหรับแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลายการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่าการสร้างและกำหนดความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภาคต่างๆ เหล่านี้

จากความแตกต่างทางแนวคิดดังกล่าวทำให้นักวิชาการได้อธิบายเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามด้วยฐานคติที่แตกต่างและหลากหลาย ในที่นี้ยกตัวอย่างการเปรียบเทียบมุมมองแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองของนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วย นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย (2556) และ Stephen P. Osborne (2010) รวมทั้งเพื่อนำเสนอความเหมือนและความแตกต่างทางแนวคิดที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงเปรียบเทียบด้วยการใช้กรอบการศึกษาของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552) ด้วยแนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง ประกอบด้วยแนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ นอกจากนี้ได้เพิ่มเติมมิติการเปรียบเทียบแนวคิดทั้งสามเพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างทางแนวคิด ที่มาจากฐานคติที่ต่างกันอย่าง มุมมองต่อผู้รับบริการสาธารณะ บทบาทของผู้บริหารภาครัฐ เป้าหมายการบริการสาธารณะแก่ประชาชนและกลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์การบริการสาธารณะ



## เอกสารอ้างอิง

- เกรียงพล พัฒนรัฐ.(2550). *การจัดการเมือง: ผลกระทบของปัจจัยการแข่งขันระหว่างเมืองและความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นต่อบทบาทของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จูลศักดิ์ ชาญณรงค์.(2562). *รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น*. สมุทรสาคร: ทิมพีดี.โยชียัมวิไล.(2557).*พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารรัฐกิจจากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ .(2557). ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. ใน เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ),*เอกสารการสอนชุดวิชาแนวคิดทฤษฎี และหลักรัฐประศาสนศาสตร์*, (น.5-7). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นฤมล อนุสนธิ์พัฒน์.(2558).แนวคิดการบริหารงานสาธารณะ : จากภาครัฐสู่ภาคพลเมือง. *วารสารวิจัย*
- ราชภัฏกรุงเทพฯ*. 2 (3), 161-179.
- นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรัญญชัย.(2556).*การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่*.วิจัย.นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นุกูล ชันพัก วรลักษณ์ ลลิตศศิวิมล และธนา มณีพุกฤษ์. (2559). บททดลองศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อธิบายผ่านแนวคิดของ Frederickson และ Smith จากหนังสือ The Public Administration Theory Prime. *การประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติ และนานาชาติ*. ครั้งที่ 7 วันที่ 23 มิถุนายน 2559 มหาวิทยาลัยมหาดใหญ่.

- บุญเกียรติ การระเวกพันธุ์ และคณะ. (ม.ป.ป.).(2561).*การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่*. วันที่ค้นข้อมูล 19 มีนาคม 2561, จาก <http://wiki.kpi.ac.th>.
- ปกรณัม ศิริประกอบ.(2560). **3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง**.กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น.(2556).*การบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่: แนวคิด ทฤษฎีและการนำไปปฏิบัติ*.มหาสารคาม : อภิชาติการพิมพ์.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ ออยุธยา.(2555).*แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุขพรินต์.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2557).พัฒนาการของแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา*. 2(4), 27-64.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม และปรีดา วานิชภูมิ. (2556). การจัดการภาคีสาธารณะ แนวใหม่: ความหมายและนัยสำคัญ.*วารสารเศรษฐศาสตร์การเมืองบูรพา*. 1(1), 183-214.
- เสาวลักษณ์ สุขวิรัช. (2549). ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหาร.*เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7*, 643-662.
- อัมพร อารังลักษณ์. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมพร อารังลักษณ์.(2559). สถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทย (ระหว่าง พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน). *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*. 8 (1), 35-70.
- Bovaird, T., and Loffler, E. (2005). Understanding Public Management and Governance. in *Public Management and Governance*.Tony Bovaird and Elke Loffler (Eds.). London: Taylor & Francis Group.
- Denhardt, B. R and Denhardt, V. J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(1), 549-559.

- Denhardt, B. R and Denhardt, V. J. (2011). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Fry, B.R. (1989).*Mastering public administration*. Chatham [NJ]: Chatham House.
- Henry, N. (1995).Public Administration and Public Affair. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kuhn, T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Macpherson,C. B. (1977).*The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University.
- Pestoff, V. and Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?. In *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Osborne, S. P. (ed.). London: Routledge.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.

