

การตีความทางประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐ และการอภิบาลในประเทศไทย

Historical Interpretation of Public Administration
and Governance in Thailand

กฤษฎา วีระโกศลพงศ์*

Kritsada Theerakosonphong**

บทความนี้

Received

22 มกราคม 2562

Revised

3 พฤษภาคม 2562

Accepted

23 พฤษภาคม 2562

บทคัดย่อ

บทความนี้ นำเสนอแนวทางการตีความทางประวัติศาสตร์ต่อกระบวนการทัศน์ และจุดพลิกผันของการบริหารภาครัฐไทยและการอภิบาล เพื่อทำความเข้าใจ ผลกระทบของวิกฤตการเงินเอเชียในปี ค.ศ. 1997 เพราะทำให้เกิดการปฏิรูป ภาครัฐและถูกครอบงำอยู่ภายใต้สองหลักการ คือ การจัดการภาครัฐใหม่และ การอภิบาลที่ดี ทั้งยังปรากฏให้เห็นการอภิบาลในรูปแบบอื่นที่เป็นความสัมพันธ์ ทั้งแนวราบและแนวดิ่ง อย่างไรก็ตามบทความนี้ ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาการบริหาร ภาครัฐไม่สามารถแยกองค์ความรู้จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศและแขนงวิชาอื่นในสังคมศาสตร์ ที่สำคัญต้องพิจารณาบริบทเฉพาะของ ประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เคยอยู่ภายใต้ อาณานิคม ส่งผลให้พลเมืองขาดการมีส่วนร่วมและเกิดช่องว่างทางอารยธรรม ระหว่างตะวันตกและตะวันออก ดังนั้นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ จึงไม่สามารถละเลยมิติทางสังคม วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ไปได้

คำสำคัญ: การบริหารภาครัฐ, การจัดการภาครัฐใหม่, การอภิบาล, การปฏิรูป การบริหารภาครัฐ

* นักวิชาการอิสระ

** Independent Scholar

Abstract

This article proposes approaches for the historical interpretation of paradigms and shifting points in Thailand's public administration and governance. The paper also examines how the effects of the 1997 Asian Financial Crisis led to public sector reform guided by principles of New Public Management and good governance, which also exist in other horizontal and vertical forms of governance. Nevertheless, the article asserts that the study of public administration cannot separate out knowledge from international relations studies and other disciplines in social science. Furthermore, the specific contexts of developing countries need to be considered because Southeast Asia was colonized, resulting in a lack of citizen participation and a gap between the Eastern and Western civilizations. Therefore, public administration study must not disregard social, cultural, and historical dimensions.

Keywords: Public Administration, New Public Management, Governance, Public Sector Reform

1. บทนำ

การศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยมีแปลคำว่า “Governance” ว่า “การบริหารปกครอง” ดังที่เห็นได้จากหนังสือ “การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21” โดยมี อัมพร อ่างลักษณ์ (2553) เป็นบรรณาธิการหนังสือ แต่ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า “การอภิบาล” เนื่องจากยังเห็นว่าคำนี้มีความเข้าใจกันอย่างคลุมเครือและไม่ชัดเจน โดยเฉพาะการศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ตลอดทศวรรษที่ 1990-2000 จนเกิดการตีความคลาดเคลื่อนต่อการอภิบาล แม้แต่ในพจนานุกรมของ Cambridge Advanced Learner's Dictionary (2008) ก็ไม่มีระบุคำดังกล่าวไว้ มีเพียงแต่ Govern และ Governor โดยความหมายแล้วคล้ายคลึงกับการให้ความสำคัญที่กฎเกณฑ์ (Rules) แต่สำหรับความหมายของสองคำนี้ จึงเน้นที่อำนาจของการสั่งการและควบคุม มากกว่าการประสานความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ บนความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน เห็นได้จากตำแหน่งการปกครองในระดับต่างๆ นี่คือข้อสังเกตแรก

ของการนำเสนอเพื่อคลี่คลายคำจำกัดความที่ไม่ชัดเจนและขาดเอกภาพทางความคิดและปฏิบัติ

ถัดมาจากข้อสังเกตแรก The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations เป็นพจนานุกรมเฉพาะทาง พบว่ามีการบัญญัติคำว่า การอภิบาล โดยเป็นกระบวนการของการกำหนดและตัดสินใจร่วมกัน และน่านโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่แนวทางการศึกษาเน้นที่การอภิบาลเครือข่าย (Network Governance) โดยแตกต่างจากเดิมคือไม่จำกัดเฉพาะบทบาทของภาครัฐและใช้อำนาจสั่งการโดยกฎหมาย แต่เปลี่ยนมาให้ความสำคัญต่อภาคประชาสังคม การปฏิบัติการชุมชน ต้นทุนทางสังคม และการคอร์รัปชัน เพื่อสนับสนุนความร่วมมือแบบหุ้นส่วนหรือพัฒนาให้เกิดการอภิบาลประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance) เพื่อเสถียรภาพทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ มีการวางกรอบโดยนำตัวชี้วัดการอภิบาลที่ดีของธนาคารโลกมาใช้ (World Bank: WB) (Brown, McLean & McMillan, 2018, p. 241) จึงเห็นได้พอสังเขปว่าการอภิบาลเน้นที่การบริหารแบบมี

ส่วนร่วม และมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการของนโยบาย

ต่อมาข้อสังเกตที่สอง บ่อยครั้งพบว่า การอภิบาล (Governance) ถูกเรียกแทนให้เป็นการบริหารปกครอง แต่ก็เหมือนครอบงำและช่วงชิงตำแหน่งของศาสตร์แขนงวิชาอื่น (Disciplinary) และพื้นที่การศึกษา (Field of Study) เพราะคำนี้แรกเริ่มไม่ได้มีปฐมเหตุมาจากการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ แต่เป็นข้อเสนอที่สหประชาชาติ (United Nations) เสนอแนวคิดของการอภิบาลโลกหรือโลกาภิบาล (Global Governance) ปรากฏให้เห็นในเวทีการประชุมของคณะกรรมการว่าด้วยโลกาภิบาล (The Commission on Global Governance) ในปี ค.ศ. 1995 ภายหลังจากการประชุมได้จัดทำรายงานฉบับหนึ่งคือ “Our Global Neighborhood” กลายเป็นแนวทางให้โลกหลังสงครามเย็นหันมาร่วมมือกัน แก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การต่อต้านก่อการร้าย และการจัดการอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น (The Commission on Global Governance, 1995)

ในข้อสังเกตท้ายสุด เป็นการพิจารณาจากถึงหนังสือ Public Administration in the Context of Global Governance ปรากฏให้เห็นจากการศึกษาเกี่ยวกับโลกาภิบาล โดยที่ NYC Conference มีความเห็นว่าเป็นต้องพึงพิง โดยบูรณาการองค์ความรู้และทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มาใช้ในการศึกษา เช่น ในที่ประชุม Minnowbrook ครั้งที่สาม เมื่อปี ค.ศ. 2008 ริเริ่มและให้เชื่อมโยงแนวคิด Bureaucratic Autonomy เพื่อใช้ศึกษา International Bureaucracy ขององค์การระหว่างประเทศ โดยพิจารณาครอบคลุมโครงสร้างที่เป็นทางการ การกำหนดและตัดสินใจนโยบาย พฤติกรรมการบริหาร และภาวะผู้นำทางการเมือง (Kim, Ashley, & Lambright, 2014) ด้วยเหตุนี้การศึกษาเรื่องการอภิบาลในทางรัฐประศาสน-

ศาสตร์ จึงไม่สามารถค้นหาหรือตอบคำถามเพื่อสร้างสถานภาพของการเป็นแขนงหนึ่งในศาสตร์นั้น เพราะแท้จริงแล้วการอภิบาลเป็นเพียงแนวคิดย่อย (Sub-Concept) หรือกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ที่ยังจัดเป็นแนวทางที่สนับสนุนให้แก่ทฤษฎีการบริหารภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภาครัฐและตัวแสดงทางการเมืองอื่น และการสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เป็นต้น (Pyper, 2015)

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ไม่ได้ตีความถึงการอภิบาลในทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยแยกขาดจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations) ขณะเดียวกันต้องการคลี่คลายข้อสงสัยถึงการนำเสนอเนื่องจากก่อให้เกิดสภาพที่คลุมเครือของการอภิบาล โดยมีความคล้ายคลึงวาทกรรมจากนโยบายระดับโลกสู่ประเทศ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติการ โดยเป็นทั้งความสัมพันธ์แนวตั้งและแนวนอน สำหรับผู้เขียนจึงเรียกว่าระดับความสัมพันธ์ของการอภิบาล (Hierarchical Governance) แต่ความคลุมเครือเช่นนี้ จึงพิจารณาให้เป็นแนวคิดก็ได้ ทฤษฎีก็ไม่เชิง หรือแนวทางการศึกษาก็ยังไม่เหมาะสม จนต่อมายังเกิดการวิพากษ์ถึงสถานะของรัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตก จะเป็นองค์ความรู้ระดับโลกได้อย่างไร ในเมื่อเพิกเฉยต่อรากฐานของอารยธรรมแห่งอื่น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นแรงบันดาลใจสำหรับการนำเสนอถึงอภิบาล และสร้างข้อสรุปโดยสังเขปขึ้นมาเพื่อใช้พิจารณาต่อการบริหารภาครัฐของไทยที่ยังมีความคลุมเครืออยู่

2. การทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์: การเปลี่ยนรูปของการบริหารภาครัฐไทยสู่การก่อรูปการอภิบาล

จากอารัมภบทนี้ ต้องกล่าวให้เห็นว่าทำไมการอภิบาลจึงนำไปสู่ข้อถกเถียงและถกเถียงในบทความนี้ กล่าวคือ “การอภิบาลดั้งเดิม” (Old Governance) เป็นคำที่ปรากฏให้เห็นในหนังสือ “Key Concept of

Governance” โดยกลายเป็นคำที่ใช้เหมารวม (Stereotype) ต่อระบบรัฐราชการ (Bureaucratic State) เพื่อใช้พิจารณาถึงการวางแผนและการจัดทำกฎเกณฑ์ในศตวรรษที่ 20 มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงองค์การและมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ทำให้ข้อเสนอการอภิบาลถูกทำให้ถอยกลับไปสู่ประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐ ทั้งที่คำนี้ค่อนข้างใหม่ เพราะปรากฏขึ้นในสามทศวรรษหลังมานี้ หรือหลังจากที่ระบบการบริหารภาครัฐประสบปัญหาจากการแผ่ขยายอิทธิพลของเสรีนิยมใหม่ กระทั่งนำไปสู่การปรับตัวด้วยแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management: NPM) ภายใต้ข้อเสนอต่างๆ อาทิ เครือข่ายและหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships: PPP) เป็นต้น (Bevir, 2013)

แต่บ่อยครั้งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์กำหนดให้กระบวนทัศน์ที่ Nicholas Henry นำเสนอไว้เป็นหมุดหมายการศึกษาการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะการอภิบาล (Governance) ตั้งอยู่ในกระบวนทัศน์ที่หก และเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 จนดำเนินเรื่อยมาถึงปัจจุบันและคงดำเนินต่อไป (Henry, 2010) ทั้งที่ข้อเสนอนี้เป็นการวางรากฐานโดยนักรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน แต่กลับไม่มีการสำรวจองค์ความรู้และสถานภาพของการบริหารภาครัฐในประเทศอื่นมาประยุกต์เพื่อเป็นตัวแบบศึกษาเชิงเปรียบเทียบ หากพิจารณาอารยธรรมโบราณแล้ว มีการก่อสร้างสถาปัตยกรรมที่ยิ่งใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นกำแพงจีน พีระมิด รวมถึงโครงการสาธารณะ เช่น ในกรุงโรม เปอร์เซีย และสถานที่อื่นทั่วมุมโลก แต่จากการทิ้งร่องรอยเหล่านี้ไว้ถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองในประวัติศาสตร์ก็มีการวางแผนกำลังแรงงานหรือการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Personnel Administration) ครอบคลุมถึงกระบวนการของการจัดการองค์การ การคัดเลือกบุคลากร การรักษา

บุคลากร การประสานงาน และการจัดการให้บรรลุเป้าหมาย (Farazmand, 2006)

อันที่จริง แต่ละรัฐประเทศมีการบริหารภาครัฐเพื่อจัดการกิจการสาธารณะและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนมาก่อน แต่ข้อเสนอใน **“The Study of Administration”** โดย Woodrow Wilson กลับกลายเป็นการวางรากฐานการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน และกลายเป็นตัวแบบให้แก่ประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ Wilson เสนอให้แบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร แต่ก็ยังไม่ชัดเจนถึงการแยกขาดจากกันโดยต่างเป็นเอกภาพ ทั้งนี้เป้าหมายสำคัญเพื่อให้เกิดการปรับปรุงงานและทำให้เกิดความเป็นวิทยาศาสตร์ (Wilson, 2012)

เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอแล้วพบว่าไม่มีความเป็นไปได้ที่จะแบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร แม้ว่า Wilson จะมุ่งเน้นที่แนวทางของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐก็จริง แต่ภายใต้ความสลับซับซ้อนของสังคมและสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตยของรัฐบาล กลับรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่การปกครองของรัฐบาลกลางในระบบสหพันธรัฐมากกว่าที่จะกระจายอำนาจออกไปสู่มลรัฐและท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอของ Wilson จึงไม่ได้เสนอให้แยกการเมืองออกจากการบริหารอย่างที่นำเสนอกันไว้ นอกจากนี้ยังเกิดการช่วงชิงอาณาบริเวณว่าเป็นศาสตร์การบริหารหรือการจัดการ เพราะในต้นศตวรรษที่ 20 ก็ปรากฏให้เห็นแนวทางของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ได้ครอบงำแทนที่แนวทางของการบริหาร จึงเรียกได้ว่าเป็นหนึ่งในชุดอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Doctrine) (Stillman, 1973)

ถ้าศึกษาถึงการบริหารภาครัฐเชิงเปรียบเทียบพบว่า ครั้นที่ Woodrow Wilson นำเสนอบทความที่กลายเป็นปฐมเหตุของการสถาปนารัฐประศาสนศาสตร์ในปี ค.ศ. 1887 โดยพิจารณาในเวลาใกล้เคียงกันที่

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้บริหารและปกครองสยาม (Siam) ภายใต้รัฐอาณานิคม (City-State) ระหว่างปี ค.ศ. 1868-1910 ซึ่งมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน และก่อตั้งกระทรวงขึ้นมาเพื่อบริหารกิจการส่วนกลาง ทั้งยังมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ปรากฏการณ์นี้ นำไปสู่การสร้างคำใหม่โดย มลายู หุวะนันท์ กำหนดให้เป็นรูปแบบของการส่งมอบบริการสาธารณะ (Public Services) และบริบทของประเทศไทยยังอาศัยหลักกรรมทางพุทธศาสนา เพื่อใช้สนับสนุนการปกครองที่มีจริยธรรม (Huvanandana & William, 1962) แต่กลับมีความเคลือบแคลงต่อการนำเสนอแนวคิดของการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Services: NPS) ตามที่ Robert Denhardt และ Janet Denhardt นำเสนอไว้ แม้ว่ามีการเลือกใช้คำคล้ายกัน แต่มีคำจำกัดความไม่เหมือนกันกับ NPS สืบเนื่องถึงการให้คุณค่าต่อผู้รับบริการ การตระหนักถึงความเป็นประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Denhardt & Denhardt, 2007)

อย่างไรก็ดี การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทย ประการแรก ควรพิจารณาถอยกลับตั้งแต่การก่อรูปเชิงสถาบันและการพัฒนาองค์ความรู้ เพราะนำไปสู่แนวทางปฏิบัติขึ้นมาภายใต้ข้อเสนอโดย มลายู หุวะนันท์ (Malai Huvanandana) ประการที่สอง ควรพิจารณาแนวทางการพัฒนาข้อเสนอการบริหารภาครัฐไทย โดยเชื่อมโยงกับประวัติศาสตร์ เพื่อสะท้อนถึงรากเหง้าทางการเมืองและสังคมภายใต้ข้อเสนอโดย พิทยา บวรวัฒนา (Bidhya Bowornwathana) หลังจากนั้น ผู้เขียนมีเป้าหมายเพื่อพิจารณาการบริหารภาครัฐไทย โดยใช้จุดพลิกผันตามปรากฏการณ์ แต่อันที่จริงก็ไม่อาจพิจารณาแยกทฤษฎีระหว่างโลกตะวันตกและตะวันออกได้อย่างสมบูรณ์ เพราะบางข้อเสนอสามารถใช้จัดกลุ่มแนวคิดสู่แนวทางปฏิบัติให้คุณค่าความเป็นมนุษย์ และสิทธิตามธรรมชาติ

ข้อเสนอที่หนึ่ง การก่อรูปสถาบันการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย ริเริ่มขึ้นโดย มลายู หุวะนันท์ แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จในแง่ของการสร้างองค์ความรู้ภายใต้บริบทเฉพาะของประเทศไทย จะประสบความสำเร็จเพียงแต่การก่อรูปเชิงสถาบัน ภายใต้การช่วยเหลือด้านเงินทุนจากสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 (Huvanandana & Thrombley, 1963; Tantibanchacha, 1973i) จนนำไปสู่การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2498 ภายหลังจากถ่ายโอนไปสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ภายใต้พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 ที่สำคัญคือ คำว่าการอภิบาลหรืออภิบาลสาธารณะยังไม่ปรากฏใช้กันระหว่างทศวรรษที่ 1950-1980

ขณะที่การบริหารภาครัฐไทย จะเห็นได้ว่าเน้นการประยุกต์ใช้องค์ความรู้จากสหรัฐอเมริกามาตลอด มากกว่าพัฒนาและสร้างองค์ความรู้สู่แนวทางปฏิบัติ แม้ว่า มลายู หุวะนันท์ พิจารณาถึงรากฐานการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์และกำหนดกระบวนการของการบริหารภาครัฐไทยแบ่งออกเป็นสี่ช่วงเวลา ได้แก่ ช่วงแรก การปฏิรูปโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อรองรับการขยายตัวอิทธิพลจากโลกตะวันตก (ระหว่าง ค.ศ. 1851-1868) ช่วงที่สอง การทำให้เป็นสมัยใหม่ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ระหว่าง ค.ศ. 1868-1910) ช่วงที่สาม การเสื่อมถอยของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกตกต่ำและการต่อสู้อำนาจทางการเมือง (ปลายทศวรรษที่ 1920 - ค.ศ. 1932) และช่วงที่สี่ เป็นการก่อรูปและขยายตัวของบริการโดยรัฐ (ค.ศ. 1932-ปัจจุบัน ตรงกับปี ค.ศ. 1962 ที่มลายูเขียนไว้)

(Huvanandana & Thrombley, 1963)

นอกจากนี้ พิทยา บวรวัฒนา ก็เป็นอีกหนึ่งคนที่พยายามนำเสนอกระบวนการทัศน์ของการบริหารภาครัฐไทยไว้โดยแสดงให้เห็นพัฒนาการโดยย้อนถอยกลับไปถึง 800 ปี ยังถือเป็นบุคคลสำคัญที่ทำหน้าที่เผยแพร่พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยออกไปสู่การถกเถียงในระดับสากล สำหรับกระบวนการทัศน์ที่นำเสนอ นั้น สามารถแบ่งออกเป็นห้าช่วงโดยใช้คำว่า “Master” แสดงถึงอำนาจของตัวแสดงที่ทำหน้าที่บริหารและปกครองตามแต่ละกระบวนการทัศน์ ได้แก่ ช่วงแรก คือ กษัตริย์ (ค.ศ. 1238-1932) ช่วงที่สอง คือ อภิสิทธิ์ชนในระบบราชการ (ค.ศ. 1932-1973) ช่วงที่สาม คือนักการเมือง (ค.ศ. 1973-1997) ช่วงที่สี่ คือนักธุรกิจรายใหญ่ (ค.ศ. 2001-2006) ช่วงที่ห้า คือ พลเมือง (ค.ศ. 1997-ปัจจุบัน) (Bowornwathana, 2010a)

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอทั้ง มาลัย หุวะนันทน์ และ พิทยา บวรวัฒนา สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในแง่ของการจัดแบ่งกระบวนการทัศน์ กล่าวคือ มาลัย หุวะนันทน์ อาศัยจุดพลิกผันสำคัญจากปรากฏการณ์มาเป็นหมุดหมายกำหนดกระบวนการทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งหมายความว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทยไม่ได้ตัดขาดจากองค์ความรู้ของโลกตะวันตก แต่กลับอาศัยการปรับตัวให้สอดคล้องตามความเหมาะสมในทางกลับกัน พิทยา บวรวัฒนา เน้นที่อำนาจของตัวแสดงทำให้เกิดการก้าวข้ามกระบวนการทัศน์ และร้อยเรียงให้เห็นประวัติศาสตร์ไทยว่ามีพัฒนาการของระบบการบริหารภาครัฐมาอย่างยาวนาน และที่สำคัญคือ การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ล้วนแล้วมีฐานคิดที่แตกต่างกันตามแต่ละกระบวนการทัศน์เช่นกัน

สำหรับข้อเสนอของ พิทยา บวรวัฒนา เป็นวิธีการรับรู้แบบโลกตะวันตกสู่การมองกลับมาที่คนในโลก

ตะวันออก อย่างไรก็ตาม พิทยาก็ไม่ได้ปฏิเสธองค์ความรู้ที่มาจากโลกตะวันตก แต่เพียงใช้การพิจารณากลับไปถึงประวัติศาสตร์ โดยเชื่อมโยงอย่างบูรณาการให้เห็นว่าการบริหารภาครัฐไทยเกิดขึ้นมาก่อนที่จะมีข้อเสนอในปี ค.ศ. 1887 โดย Woodrow Wilson คล้ายคลึงกับที่ Simon Okoth ได้ตั้งข้อสังเกตจนนำไปสู่การทบทวนเพื่อพิจารณาศาสตร์และศิลป์ของการบริหารภาครัฐที่ก่อตัวขึ้นมาที่สถาบันวิชาการในโลกตะวันตก จะสามารถใช้ได้อย่างไรต่อกลุ่มประเทศ Gulf States (Okoth, 2015) จึงไม่เฉพาะพิทยาที่พิจารณาถึงการสร้างองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อใช้ในการบริหารภาครัฐเฉพาะบริบทของประเทศนี้ๆ

ขณะที่ พิทยา บวรวัฒนา เสนอให้การบูรณาการเป็นชุมชนโลกของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ โดยสนับสนุนให้การประชุม Minnowbrook ครั้งที่สาม ปี ค.ศ. 2008 เป็นจุดพลิกผันเนื่องจากได้อาศัยความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีการสื่อสาร ไม่ว่าจะเป็นการใช้อินเทอร์เน็ตสนับสนุนในรูปแบบ Video-Conferencing และการใช้ E-mail สื่อสารระหว่างผู้เข้าร่วมงานกับผู้จัดงาน โดยได้เสนอว่าให้การจัดประชุม Minnowbrook ครั้งที่สี่ ปี ค.ศ. 2028 การมีส่วนร่วมจากนักวิชาการไม่เฉพาะชาวอเมริกัน และกำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางสำหรับการสื่อสาร (Bowornwathana, 2010b) แต่ข้อเสนอนี้เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2010 ถือเป็นอาการพยากรณ์ที่ก้าวกระโดด เพราะช่องว่างระหว่าง 18 ปีอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต ดังที่กระบวนการทัศน์ของอุตสาหกรรม 4.0 มีความท้าทายต่อการบริหารภาครัฐแทบทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำ Big Data มาวิเคราะห์และประมวลผลในเรื่องเฉพาะให้มากขึ้น ทั้งยังรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยอาจทำให้เกิดผลกระทบอื่นตามมาทั้งในเชิงสถาบัน โครงสร้าง และนโยบายการบริหาร

ข้อเสนอที่สอง การพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย พร้อมกับมีแนวคิดที่จะพัฒนาให้ผู้บริหารและปฏิบัติงานภาครัฐมีความเป็นวิชาชีพ เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกคนทำงานตามความเชี่ยวชาญและภารกิจเฉพาะของส่วนงานนั้นๆ ในองค์การภาครัฐ แต่ระหว่างทศวรรษที่ 1950-1960 การบริหารภาครัฐจึงแสวงหาแนวทางการพัฒนาองค์ความรู้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย พร้อมกับระบบราชการก็ต้องการให้สนองตอบเรื่องความพร้อมของกำลังคน คือ การสร้างคนโดยพัฒนาความรู้และทักษะ ฉะนั้นองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้านนี้ จึงใช้เพื่อผลิตบุคคลขึ้นมาสำหรับปฏิบัติการในองค์การภาครัฐ เห็นได้จากแนวทางการพัฒนาประเทศในช่วงนั้นให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและสร้างผู้บริหาร รวมทั้งเปิดหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาโท แต่มีแนวโน้มให้ความสำคัญลงมาที่ปริญญาตรีที่สำคัญกว่านี้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็เห็นความสำคัญถึงแนวทางของการบริหารธุรกิจมาใช้ผสมผสานในการศึกษาการบริหารภาครัฐ (Huvanandana & William, 1962; Huvanandana & Thrombley, 1963; Tantibanchachai, 1973)

ขณะที่องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทยค่อนข้างมีข้อจำกัด ส่วนใหญ่แล้วผู้รับบริการจากสถาบันการศึกษาไม่ให้ความสำคัญต่อพัฒนาการศึกษาในกระบวนการทัศน์ของการบริหารภาครัฐใหม่ (New Public Administration: NPA) โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 หรือหลังจากการประชุม Minnowbrook ครั้งที่หนึ่ง ฉะนั้นการบริหารภาครัฐจึงเผชิญข้อจำกัดเพราะเน้นศึกษาการบริหารองค์การและพฤติกรรม การบริหารมากกว่าจะบูรณาการศาสตร์สังคมวิทยาเข้ามาร่วมใช้ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สืบเนื่องให้การศึกษาถึงความเท่าเทียมทางสังคม (Social Equity) ภายใต้ข้อเสนอของ H. George Frederickson ไม่ได้ได้รับความสำคัญเท่าที่ควรในการบริหารภาครัฐไทย

แม้จะเป็นจุดพลิกผันของรัฐรัฐประศาสนศาสตร์สากลก็ตาม

ต่อมาเมื่อข้อสังเกตก็คือความเท่าเทียมทางสังคมตั้งอยู่บนการเข้าถึงบริการที่มีประสิทธิภาพและความเพียงพอของทรัพยากรต่างๆ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่คุ้มค่า ในทางปฏิบัติมีนโยบายอะไรที่ทำให้เข้าถึงบริการนี้ได้ อย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตระหนักถึงปัญหาสังคมพร้อมให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ (Frederickson, 2012) ทั้งนี้ Ali Farazmand บรรณาธิการสารานุกรม Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance ได้อธิบายความเท่าเทียมทางสังคมเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมาก ก่อนอื่นการทำความเข้าใจแนวคิดนี้ต้องทราบว่า Frederickson ได้รับอิทธิพลจาก Discourse on the Origin of Inequality เขียนขึ้นมาโดย Jean-Jacques Rousseau เนื่องจากเห็นปัญหาของการกระจายปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยอันที่จริงแล้วมีสาเหตุมาจากความไม่เท่าเทียมของมนุษย์ที่มีมาโดยธรรมชาติ นอกจากนี้ใน Theory of Justice ที่เขียนขึ้นโดย John Rawls ก็มีอิทธิพลต่อการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทั้งเชิงสถาบันและนโยบาย (Wooldrige & Bilharz, 2016)

ด้วยเหตุที่ความไม่เท่าเทียมทำให้เกิดปัญหาสังคม ทั้งในเรื่องความเหลื่อมล้ำของรายได้ การเข้าถึงระบบสาธารณสุข และโอกาสทางการศึกษาที่ไม่เท่าเทียมกัน ฉะนั้นผู้กำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติต่างต้องทำความเข้าใจบริบทเฉพาะของปัญหาและพื้นที่ เพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางสังคม สืบเนื่องมาสู่การส่งเสริมและสร้างโอกาสที่เท่าเทียมเพื่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์สาธารณะ และทำให้พลเมืองได้รับบริการสาธารณะและเข้าถึงโอกาสอย่างทั่วถึง ที่สำคัญกว่านี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตาม NPA ไม่ได้เน้นที่องค์ความรู้ศาสตร์

การจัดการเท่านั้น แต่ยังมีศาสตร์และสังคมวิทยา ร่วมพิจารณาถึงความสลับซับซ้อนดังกล่าวนี้ด้วย (Frederickson, 2012)

ข้อโต้แย้งของผู้เขียนที่เป็นหมุดหมายในบทความนี้ คือการตีความกลับไปประวัติศาสตร์ของการก่อรูปถึงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทย เพราะเท่าที่สำรวจ การบริหารภาครัฐพอสังเขป จะพบว่าข้อจำกัดในมิติของสังคมวัฒนธรรมที่นำไปสู่การเปลี่ยนผ่าน กระบวนทัศน์ต่างๆ และตั้งคำถามถึงสำนึกความเป็นพลเมืองในรูปแบบการตื่นตัวของพลเมือง (Active Citizenship) ตามที่นำเสนอโดย Camilla Stivers (1990) แต่ข้อเสนอเหล่านี้กลับเผชิญต่ออุปสรรค ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประชาชนขาดสำนึกความเป็นพลเมือง และการมีส่วนร่วมเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อันที่จริงการสร้างความเป็นประชาธิปไตยต้องพิจารณากว้างมากกว่าการใช้กรอบของกฎหมาย มิเช่นนั้น จะไม่ทราบถึงรากฐานปัญหาที่แท้จริง และที่สำคัญ ต้องให้ความสำคัญต่อบริบททางประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง พร้อมกับภารกิจขององค์กร รวมถึงอาณัติที่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย และวัฒนธรรมองค์กร (Stivers, 1990)

ประการที่สอง NPA แทบไม่สามารถปรากฏขึ้นในสังคมไทย เพราะไม่มีรากฐานของความยุติธรรม (Justice) และความเป็นธรรม (Fairness) เช่นเดียวกับพัฒนาการที่เกิดขึ้นในอารยธรรมของสังคมตะวันตก เหตุเช่นนี้ การพิจารณาถึงความเท่าเทียมทางสังคม แม้จะช่วยสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทย ก็ตาม แต่กลับเผชิญอุปสรรคขวางกั้น โดยระบอบการเมืองการปกครองที่สลับไปมาระหว่างรัฐบาลจากพลเรือนและทหาร กล่าวคือภูมิหลังทางประวัติศาสตร์นั้น พลเมืองไทยถูกปกครองและบริหารมาโดยตลอด เพราะถ้าอิงตามกระบวนทัศน์ของ พิทยา บวรวัฒนา พบว่าการบริหารภาครัฐมีโครงสร้างบังคับบัญชา

เป็นองค์การขนาดใหญ่ รวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอดก่อนผ่อนคลายลงภายหลังจากปี ค.ศ. 1973 (Bowornwathana, 2010a)

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation) กลับไม่ปรากฏให้เห็นถึงการรับบริการสาธารณะ เช่นเดียวกับการพิจารณาที่ผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง (Street-Level Bureaucrat) ขององค์การภาครัฐ ที่ให้บริการสาธารณะบนความจำเป็นพื้นฐานต่างๆ ทั้งด้านการศึกษา ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การช่วยเหลือและสวัสดิการสังคม การคุ้มครองและบังคับใช้กฎหมาย แต่กลับไม่ให้เห็นถึงความเป็นพลเมือง และตระหนักถึงความต้องการสินค้าและบริการที่แท้จริง สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง (Top-down) มากกว่าล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งไม่เพียงแต่ปัญหาในชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ส่งมอบบริการ ขณะที่ผู้รับบริการก็ไม่มีสิทธิในการเลือกเช่นกัน (Lipsky, 2010)

ข้อเสนอที่สาม การบริหารภาครัฐค่อนข้างขาดช่วงสำหรับการปฏิบัติ เพราะยังอาศัยองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติของการบริหารภาครัฐดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) หรือเรียกได้ว่าการอภิบาลดั้งเดิม (Old Governance) โดยเฉพาะนักทฤษฎีช่วงแรกที่นิยมเสนอขึ้นมา เช่น Max Weber เพื่อใช้อธิบายถึงหนึ่งในรูปแบบขององค์การที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างบังคับบัญชาและอำนาจสั่งการที่ครอบงำของการบริหารระบบราชการ ทั้งยังแบ่งแยกคนทำงานให้ชัดเจนตามภารกิจและหน้าที่ (Weber, 2012) ทั้งนี้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไทยก็พยายามถอยห่างออกจากความเป็นตะวันตก โดยเฉพาะการให้ความสำคัญที่บริบทเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ การมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ด้วยเหตุที่สถานการณ์ภายในประเทศเผชิญการขยายตัวของโครงสร้างประชากร ความเป็นเมือง และความซับซ้อน

ของระบบเศรษฐกิจ (Huvanandana & William, 1962; Huvanandana & Thrombley, 1963)

ต่อมาทศวรรษที่ 1980 เป็นจุดเริ่มต้นของ NPM โดยเกิดขึ้นในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีบทบาทต่อเนื่องหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง สำหรับประเทศที่ประสบความสำเร็จสู่การเปลี่ยนรูปของการบริหารภาครัฐในแรกเริ่มคือ นิวซีแลนด์และออสเตรเลีย ก่อนจะขยายมาที่สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศอื่นในกลุ่ม OECD และประเทศในภาคพื้นแถบ นอร์ดิก เพราะเห็นพ้องร่วมว่าการบริหารภาครัฐดั้งเดิมไม่สามารถส่งมอบบริการและตอบสนองได้ตรงตามความต้องการของประชาชน ที่สำคัญกว่านี้คือ ค่าใช้จ่ายเกิดความสูญเปล่าและไม่เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งกลายเป็นคำถามที่สะท้อนกลับไปถึงองค์การภาครัฐจะคงหน้าที่ภารกิจ และโครงสร้างการบริหารไว้เช่นเดิม หรือปรับเปลี่ยนตามแนวทางของ NPM กระทั่งนำไปสู่แนวคิดที่สนับสนุนให้มีการแปรรูปกิจการสาธารณะ (Privatization) โดยเฉพาะกิจการที่อยู่ภายใต้กำกับโดยรัฐ (เช่น สายการบิน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล เป็นต้น) (Kettle, 2006)

แม้แต่ประเทศไทยภายหลังประสบความสำเร็จของระบบการเงินในภูมิภาคเอเชีย เมื่อปี ค.ศ. 1997 ก็ต้องยอมรับข้อเสนอจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยเฉพาะการแปรรูปกิจการสาธารณะตามที่กล่าวถึงไป โดยให้ข้อเสนอว่าช่วยลดบทบาทของภาครัฐลง ขณะเดียวกันการให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนทำให้ประเทศไทยมีอำนาจการต่อรองในระดับสากลมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้นด้วยเช่นกัน ขณะเดียวกัน WB ก็ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย (Bungarten, 1999) จะเห็นได้ว่า IMF และ WB สนับสนุนชุดนโยบายเสรีนิยมใหม่อย่าง

ประจักษ์ชัด และปรากฏการณ์นี้ทำให้รัฐบาลไทยต้องรับข้อเสนอและปรับตัวตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะครั้งที่บริหารประเทศโดยรัฐบาลของ ทักษิณ ชินวัตร ก็สนับสนุนให้เกิดการแปรรูปกิจการสาธารณะ ยกเว้นไว้เฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับบรรลพประโยชน์ของประชาชน เช่น การประปา และการไฟฟ้า เป็นต้น (Brewer, 2008)

จากการนำ NPM มาใช้ในการบริหารภาครัฐภายใต้ข้อเสนอของความรับผิดชอบสาธารณะ (Public Accountability) (Hood, 1991) กลายเป็นข้อเสนอให้ WB สนับสนุนให้ใช้ต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเป็นหนึ่ง ในแนวทางการพัฒนาและลดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา จนกลายเป็นแนวคิดของการอภิบาล (Governance) ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 ในรูปแบบของการอภิบาลที่ดี (Good Governance) แต่ปรากฏว่ามีความคลุมเครือสำหรับการนำไปปฏิบัติ แท้จริงแล้วการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐไทยตามแนวทาง NPM เป็นกลไกสนับสนุนให้แก่นโยบายเสรีนิยมใหม่ภายใต้ฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ไม่ว่าจะเป็นการแปรรูปกิจการสาธารณะ (Privatization) การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ (Expenditure Reductions) การลงทุนกิจการ (Corporatization) และการทำให้เป็นสินค้า (Commercialization) (Boston, 2011)

ที่สำคัญกว่านี้ แต่ละประเทศในภาคพื้นเอเชียมีความแตกต่างของภูมิหลัง ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการทางเมืองจากการต่อสู้เพื่อปลดปล่อยจากระบบอาณานิคม การทำให้เป็นประชาธิปไตย และการสร้างรัฐชาติ (Cheung, 2011) ขณะที่ประเทศที่เคยตกอยู่เป็นอาณานิคมได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สเปน และโปรตุเกส อันมีผลโดยตรงต่อวัฒนธรรมในระบบอาณานิคมนั้นๆ ส่งผลให้วัฒนธรรมของประเทศในแถบภูมิภาคนี้มีความแตกต่างกัน แม้จะอยู่ในอาณาบริเวณใกล้เคียงกันก็ตาม แต่ประเทศไทยต้องประสบปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการคอร์รัปชัน

และจริยธรรมการบริหาร รวมทั้งการประเมินผล การปฏิบัติงาน และให้บริการสาธารณะ (Berman, 2011)

อย่างไรก็ตาม การบริหารภาครัฐภายหลังจาก ทศวรรษที่ 1990 กลับถูกครอบงำด้วยสองหลักการ ดังนี้ (Cheung, 2011)

(1) **การจัดการภาครัฐใหม่ (NPM)** ได้มีรากฐาน จากอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยตะวันตก และพัฒนาขึ้นมาโดยกลุ่มประเทศ OECD ขณะที่ภาคเอกชน ก็มีบทบาทมากขึ้น โดยเน้นหลักการของการแข่งขัน เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะ การประเมินผลปฏิบัติงาน และให้รางวัล และการให้ความสำคัญต่อลูกค้า

(2) **การอภิบาลที่ดี (Good Governance)** เป็น แนวทางปฏิบัติที่เสนอโดย WB และ IMF เพื่อส่งเสริม ระเบียบเศรษฐกิจโลกภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ นอกจากนี้ยังจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินระดับของ ประเทศต่างๆ นำไปสู่การจัดทำตัวชี้วัดการอภิบาล (Governance Indicators) เนื่องจากสามารถใช้ ประเมินการลงทุนระหว่างประเทศ เสถียรภาพและ ความเสี่ยงทางการเมือง ประสิทธิภาพของรัฐบาล ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การคอร์รัปชัน มาตรการภายในประเทศ (Arndt & Oman, 2006; Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2011)

ความสำคัญอีกประการคือทศวรรษที่ 1990 คำว่าการอภิบาลยังไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายใน ประเทศไทย จะมีก็แต่การอภิบาลที่ดีที่ถูกนำมาใช้ในการ บริหารภาครัฐ โดยถอดแบบมาจาก WB ทั้งนี้ผู้เขียน เสนอให้เป็นภายหลังวิกฤตการเงินเอเชียในปี ค.ศ. 1997 เพราะทำให้เกิดการผ่อนปรนมาตรการตามข้อเสนอของ IMF และธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) โดยเน้นนโยบายส่งเสริมการลงทุนระหว่าง ประเทศอย่างเสรี พร้อมกับการปฏิรูปทางการเมือง ภายใต้อริยธรรมบุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540 (Battersby, Taveekan & Nimbtik, 2017) โดยผู้เขียนเสนอให้จัดกลุ่มเป็นกระบวนทัศน์ที่ห้าของ รัฐประศาสนศาสตร์ไทยสืบเนื่องต่อจากที่ มาลัย หุวะนันทน์ เสนอไว้สี่กระบวนทัศน์ โดยเรียกว่า **“การจัดการภาครัฐใหม่และการอภิบาลที่ดีในกระแส โลกาภิวัตน์”** จะเห็นได้ว่าองค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติ ล้วนแล้วปรับตัวตามเหตุการณ์โลกร่วมสมัย รวมถึง แนวทางของการพัฒนาโดยองค์การระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของ การบริหารภาครัฐก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากสภาพแวดล้อม ภายในประเทศ จึงกลายเป็นความท้าทายต่อ การพิจารณาว่าระบบการบริหารภาครัฐเช่นนี้ ถือเป็นการอภิบาลดั้งเดิม (Old Governance) ตามที่ Mark Bevir เสนอไว้หรือไม่ (Bevir, 2013) หรือว่า แท้จริงแล้วการอภิบาลเริ่มต้นขึ้นจากเสรีนิยมใหม่ พร้อมกับ NPM โดยความคล้ายคลึงของข้อเสนอนี้ ปรากฏให้เห็นความสำคัญที่มีมิติทางเศรษฐกิจ เพราะ เชื่อว่าโลกาภิวัตน์สนับสนุนต่อการบูรณาการเศรษฐกิจ โลก โดยเน้นการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ และบ่อยครั้งแนวทางการพัฒนาเช่นนี้ทำให้เกิดความ เหลื่อมล้ำและความยากจน ทั้งนี้การใช้ NPM ต้องคำนึง บริบทเฉพาะบนความแตกต่างทางสังคมวัฒนธรรมของ ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้การปฏิรูปการบริหารภาครัฐ เป็นไปอย่างสอดคล้องและเหมาะสม หรือควรเรียกว่า การอภิบาลใหม่ (New Governance) (Chittoo, Ramphul, & Nowbutsing, 2009)

3. ความคลุมเครือของการอภิบาลระหว่าง ทฤษฎีหรือแนวทางปฏิบัติ สู่ข้อถกเถียง ต่อการบริหารภาครัฐไทย

จากการแปลคำศัพท์ของการอภิบาล (Governance) มีการตีความบนคำจำกัดความที่เลื่อนไหล และนำไปสู่ ความคลุมเครือและไม่ชัดเจนในเชิงความหมาย ตัวอย่างเช่น อัมพร อารังลักษณ์ (2553) ไม่เห็นด้วยต่อการใช้คำว่า

“Good Governance” แปลว่า “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” ตามที่ตราไว้ที่พระราชกฤษฎีกา แม้แต่การใช้คำว่า “ประชาธิปไตย” ก็มีความหมายไม่สอดคล้องกับบริบทเช่นกัน จึงหาข้อสรุปจากนักวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์หลายคนเพื่อบัญญัติคำนี้จนได้เลือกใช้คำว่า “การบริหารปกครอง” แทนที่การแปลคำว่า Governance

นอกจากนี้แล้วการอภิบาลยังมีความหมายกว้างและตีความไปสู่ทั้งทางศาสตร์และศิลป์ แม้ว่าการอภิบาลจัดอยู่ในพื้นที่การศึกษาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็จริง แต่ทางปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาล (Government) ขณะที่ James N. Rosenau พิจารณาให้แยกการอภิบาลออกจากรัฐบาลก็ตาม โดยบทความ Governance, Power and Participation ในหนังสือ International Development: A Global Perspective on Theory and Practice ยังรวบรวมและสังเคราะห์การอภิบาลหลายรูปแบบ หรือผู้เขียนเรียกว่าการอภิบาลหลายระดับ โดยมีรูปแบบของการปฏิบัติที่หลากหลาย

ตามตารางที่ 1 (Battersby, Taveekan & Nimbtki, 2017)

ผู้เขียนค่อนข้างไม่เห็นด้วยต่อการจัดแบ่งระดับการวิเคราะห์ของศาสตร์ (Discipline) และพื้นที่ของการศึกษา (Field of Study) เนื่องจากสร้างข้อจำกัดต่อการแปลและใช้คำภาษาไทย จึงสนับสนุนให้เรียกว่าการอภิบาลหลายระดับ (Multi-Level Governance) มิเช่นนั้นเป็นการตอกย้ำให้แขนงวิชาต่างๆ ทางรัฐศาสตร์เสนอให้มีการมองภาพอย่างแตกต่างกัน ในทางกลับกันคำว่า “การอภิบาล” หรือ “Governance” ได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์พยายามเปิดโลกในเชิงพื้นที่ให้กว้างขึ้น เพื่อไม่จำกัดเฉพาะศาสตร์แขนงวิชาหนึ่งใดเห็นได้จาก Encyclopedia of Governance ที่มี Mark Bevir (2013) เป็นบรรณาธิการ เนื่องจากต้องการสร้างให้เกิดความเป็นสากลต่อการทำความเข้าใจคำว่า การอภิบาล ก่อนอธิบายเรียงระดับความสัมพันธ์จากระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ และท้องถิ่น ลงมาตามลำดับ

ตารางที่ 1 ประเภทของการอภิบาลตามรูปแบบต่างๆ

รูปแบบของการอภิบาล	ลักษณะที่สำคัญ
โลกาภิบาล (Global Governance)	ระเบียบ, อำนาจ, ความมั่นคง, ความร่วมมือ, มาตรการ, การกำกับ, สิทธิทางกฎหมาย, พันธกรณี, นิติรัฐ
การอภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance)	ความรับผิดชอบสาธารณะ, ระบบหลายพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง, การเจรจาต่อรอง, ฉันทามติ, พหุนิยม, ความยุติธรรมสากล, สิทธิมนุษยชน, ผลประโยชน์สาธารณะ
การอภิบาลเครือข่าย (Network Governance)	การประสานความร่วมมือ, ความร่วมมือ, การประสานงาน, เครือข่ายทางสังคม, ทูตทางสังคม
การอภิบาลเชิงปรึกษาหารือ (Deliberative Governance)	การปรึกษาหารือ, การเจรจาต่อรอง, ฉันทามติ, ระบบหลายชั่วอำนาจ, ชุมชน
การอภิบาลผู้มีส่วนได้เสียหลายภาคส่วน (Multi-Stakeholder Governance)	การให้คำแนะนำ, ความร่วมมือ, การประสานงาน, การออกเสียง, ชุมชน, การกำกับ

รูปแบบของการอภิบาล	ลักษณะที่สำคัญ
บรรษัทภิบาล (Corporate Governance)	การกำกับด้วยกฎหมาย, ความเที่ยงตรงด้านการเงิน, ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม, ความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อสาธารณะ
การอภิบาลบนกฎเกณฑ์สากล (Cosmopolitan Governance)	การตอบสนอง, ความยุติธรรมทางสังคม, ประชาธิปไตย, สิทธิ, ผลประโยชน์สาธารณะและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ
การอภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance)	ความยั่งยืน, ความซับซ้อน, การปรับตัว, การให้บริการอนุรักษ์, ผู้มีส่วนได้เสีย, ชุมชน

ที่มา: แปลจาก Battersby, Taveekan, & Nimbtiik, (2017, p. 51) โดยสังเคราะห์และสรุปออกจากข้อเสนอต่างๆ เช่น Thomas Weiss, Mark Bevir, R.A.W. Rhodes, David Held เป็นต้น

ในขณะเดียวกันถ้าพิจารณาที่ “The SAGE of Handbook of Governance” พบว่าองค์ความรู้ของการอภิบาลก้าวไปไกลมากกว่าจะพิจารณาเฉพาะทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยที่องค์ความรู้พัฒนาไปทั้งทฤษฎีการปฏิบัติและความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้น (Bevir, 2011) อย่างไรก็ตาม Mark Bevir เห็นว่าการอภิบาลใหม่ (New Governance) เป็นข้อเสนอที่กำหนดให้ NPM ก็จัดอยู่ในส่วนหนึ่งของกระบวนทัศน์นี้ ขณะที่อีกกระบวนทัศน์หนึ่งคือการอภิบาลดั้งเดิม แต่นั่นก็สร้างความคลุมเครือให้แก่ข้อเสนอย่อยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความเป็นหุ้นส่วน (Partnerships) และเครือข่าย (Networks) ที่สำคัญกว่านี้คือความรับผิดชอบต่อสาธารณะกลายเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ NPM มักยกอ้างถึงอยู่เสมอ (Bevir, 2013)

สำหรับผู้เขียนได้สังเคราะห์ออกมาตามข้อเสนอการอภิบาล โดยแบ่งออกเป็นสองระดับความสัมพันธ์ (Hierarchy) คือ การปฏิบัติการแนวตั้ง (Vertical) จากระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสู่ภายในประเทศ และการปฏิบัติการแนวราบ (Horizon) ตามภารกิจเฉพาะของปัญหา โดยเห็นได้ว่าการอภิบาลไม่ได้เริ่มต้นจากผลผลิตภายในประเทศหรือสังคม แต่ถูกกำหนดขึ้นจากโครงสร้างและสถาบันระหว่างประเทศ โดยเป็นกลไกที่เป็นทางการ และมีอำนาจคล้ายกับการบังคับบัญชา จึงอภิปรายตามสาระสำคัญสามประการดังนี้

ประการแรก ข้อเสนอแรกเริ่มที่ปรากฏขึ้นคือบทบาทของรัฐชาติล่าถอยลงหรือไม่ จึงต้องอาศัยตัวแสดงที่มีใช้รัฐ (Non-State Actors) มามีส่วนร่วมสำหรับการแก้ไขปัญหา ประกอบด้วยองค์การระหว่างประเทศและองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (Weiss, 2010; Weiss & Thakur, 2011) จึงแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ โลกาภิบาล (Global Governance) และภูมิภาคภิบาล (Regional Governance) ส่งผลให้มีการปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การสร้างระบอบ (Regime) ขึ้นมากำหนดเป็นกฎเกณฑ์และสถาบัน โดยอาศัยการประสานความร่วมมือ แต่ขณะเดียวกันก็คลุมเครือว่าเป็นการสั่งการและใช้อำนาจแนวดิ่งด้วยหรือไม่ เนื่องจากการบริหารภาครัฐเองก็มีการอภิบาลที่ดี (Good Governance) เป็นหนึ่งในรูปแบบการอภิบาลสาธารณะที่รับข้อเสนอมาจาก WB เพื่อใช้วางกฎเกณฑ์สำหรับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เพราะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาตกอยู่ภายใต้ความยากจน (Bevir, 2013)

ประการที่สอง การอภิบาลที่เป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศนำไปสู่การสร้างระบบที่เป็นทางการบนการควบคุมองค์การ โดยภาคเอกชนเรียกว่าบรรษัทภิบาล หรือเรียกได้ว่า “การอภิบาลภาคเอกชน” (Private Governance) เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ให้การดำเนินธุรกิจต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม ความเชื่อมั่นสำหรับการลงทุน และความไว้วางใจจาก

ลูกค้าหรือผู้รับเหมาช่วง กลายเป็นรูปแบบของการบังคับบัญชาเช่นเดียวกัน (ILO, 2016) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลหรือองค์การภาครัฐ ขณะที่การอภิบาลที่ใช้ในการบริหารภาครัฐเรียกว่า “การอภิบาลสาธารณะ” (Public Governance) ครอบคลุมสองแนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก คือ NPM แนวทางที่สอง คือ การอภิบาลเครือข่าย (Network Governance) โดยการอภิบาลสาธารณะทำให้ภาครัฐ ทบทวนบทบาทของตัวแสดงอื่นที่มีส่วนร่วม เช่น ภาคธุรกิจ อาสาสมัครหรือประชาสังคม จนกลายเป็นความสัมพันธ์แบบ Third Party โดยเน้นที่การกำหนด และตัดสินใจร่วมกัน แม้ก่อนหน้าี่รู้จักกันในนามของ PPP โดยเริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 แล้วก็ตาม ที่สำคัญกว่านี้คือ เครือข่ายไม่จำกัดเฉพาะตัวแสดงจากระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศ ระหว่างประเทศ และ โลก (Bevir, 2011; 2013)

ประการที่สาม การอภิบาลตามภารกิจเฉพาะจัดเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิบาล ส่วนใหญ่พบเห็นโดยองค์การระหว่างประเทศในเครือข่ายประชาชาติมากกว่าใช้ในการอภิบาลระดับประเทศลงไป โดยปรากฏให้เห็นรูปแบบต่างๆ เช่น รูปแบบแรก คือ การอภิบาลสังคมโลก (Global Social Governance) เป็นนโยบายสังคมระดับโลกที่ให้แนวนโยบายจากองค์การระหว่างประเทศ และให้รัฐสมาชิกนำไปปฏิบัติ (Deacon, 2007; Deacon, Ollila, Koivusalo & Stubbs, 2003) และรูปแบบที่สอง คือ การอภิบาลแรงงานโลก (Global Labour Governance) ให้รัฐสมาชิกบังคับใช้กฎหมายตามมาตรฐานแรงงานสากลและกลไกการเจรจาต่อรองร่วม (Hassel, 2008; Meardi & Marginson, 2014; Thomas & Turnbull, 2018) ขณะที่การอภิบาลในรูปแบบนี้ไม่มีการกล่าวถึงและถกแถลงเพื่อพัฒนาสู่ระดับประเทศลงมาถึงชุมชนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการเสนอมาตรการหรือ

นโยบายให้นำไปปฏิบัติตาม โดยอาจสร้างเงื่อนไขให้แก่ประเทศต่างๆ ต้องนำไปปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ยังพบว่าการอภิบาลแบ่งออกเป็นระดับในรูปแบบของการมีโครงสร้างและการบังคับบัญชา (Hierarchical Governance) ปรากฏให้เห็นว่าการอภิบาลแบ่งออกเป็นลักษณะที่เป็นทางการ (Formal) โดยองค์การระหว่างประเทศในเครือข่ายประชาชาติ และลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (Informal) โดยองค์การที่มีใช้รัฐหรือไม่แสวงหากำไร ฉะนั้น การอภิบาลไม่ใช่การผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐบาลเหมือนที่เข้าใจในบางกรณี แต่กลับมีตัวแสดงที่มีใช้รัฐทำหน้าที่ คล้ายคลึงการบริหารและปกครอง โดยก่อนหน้าี่ปรากฏข้อเสนอการอภิบาลสาธารณะ เช่น Donald F. Kettl ได้พิจารณา บริบทระหว่างประเทศที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากยุคการเมืองหลังสงครามเย็นและโลกาภิวัตน์ ประการแรก ถ้าศึกษาถึงการอภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐบาลควรทบทวนข้อเสนอของ Jon Pierre และ Guy Peters ประการที่สอง ถ้าศึกษาเชิงสถาบันและกระบวนการควรพิจารณา ข้อเสนอของ Robert Keohane และ Joseph Nye (Kettl, 2002) หรือประการที่สาม นอกจากนี้การศึกษาถึงการอภิบาลเครือข่ายควรพิจารณาหุ้นส่วนความร่วมมือและแก้ไขปัญหาร่วมกัน (Rhodes, 1997)

ขณะที่หนังสือ The Public Administration Theory Primer ตั้งข้อสังเกตถึง Donald Kettl (2005) บนข้อเสนอของการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐในระดับโลก โดยเป็นแนวคิดหนึ่งภายใต้กระบวนการทัศน์ของ NPM โดยการอภิปรายประเด็นต่างๆ กลับกลายเป็นการพิจารณาว่าบทบาทของรัฐบาลควรทำอะไร และมีเป้าหมายอะไร ส่งผลให้การอภิบาลกลายเป็นการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสังคม ทั้งยังแสดงให้เห็นทฤษฎีการภิบาลที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้อาศัยศาสตร์หลายแขนงวิชามาร่วมใช้ศึกษา

แต่สังเกตเห็นว่าการจำกัดความที่ให้อย่างค่อนข้างคลุมเครืออยู่ (Frederickson, Smith, Larimer & Licarim, 2012) จึงเป็นความปกติวิสัยของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่อาศัยการหยิบยืมมาจากศาสตร์แขนงวิชาอื่นมาโดยตลอด เช่น ทฤษฎีระบบราชการพัฒนามาจากสังคมวิทยา สำหรับตัวแบบพหุนิยมก็พัฒนามาจากรัฐศาสตร์ รวมถึงทฤษฎีทางเลือกและทฤษฎีเกมทางเศรษฐศาสตร์ก็หยิบยืมมาใช้เพื่อตัดสินใจบนสถานการณ์ต่างๆ เป็นต้น (Snellen, 2014)

ทั้งนี้การอภิบาลกลายเป็นหนึ่งในแนวทางของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ภายใต้ความรับผิดชอบสาธารณะ โดยมีจุดเน้นที่กิจกรรมของภาครัฐที่สร้างมูลค่า ขณะเดียวยังเป็นการเริ่มต้นขับเคลื่อนกิจกรรมแบบเครือข่ายภายใต้ความร่วมมือของตัวแสดงต่างๆ (Almqvist, Grossi, van Helden & Reichard, 2013) ที่สำคัญการปฏิรูปการบริหารภาครัฐก้าวเข้ามาสู่การประสานงานแนวราบ พร้อมกับควบคุมใช้อำนาจทางการเมืองมากขึ้น ต่อมาปรากฏแนวทางใหม่นอกเหนือ NPM เช่น การนำเสนอถึง Post-NPM เป็นต้น (Christensen, 2012) ขณะที่ R. A. W. Rhodes เห็นว่าข้อเสนอของการอภิบาลใหม่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปในต้นศตวรรษที่ 21 จึงมีความแตกต่างจากหนังสือ “The Governance of England” เขียนโดย Sidney Low ในปี ค.ศ. 1904 เพราะจากความหมายแล้วคล้ายคลึงกับรัฐบาล (Rhodes, 2017) สอดคล้องกับ Christopher Pollitt และ Geert Bouckaert เสนอว่าโลกาภิวัตน์ทำให้ทุนและการไหลผ่าน เป็นสาเหตุที่เกิดแนวคิดจะปฏิรูปการบริหารภาครัฐขึ้นใหม่อีกครั้ง และเป็นแนวทางของนโยบายสาธารณะระดับโลกที่เกิดขึ้นจากประเทศกลุ่ม OECD และ WB เพื่อให้การจัดการรองรับต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา (Pollitt & Bouckaert, 2011)

โดยที่ Christopher Pollitt และ Geert Bouckaert เห็นความสำคัญของการอภิบาลสาธารณะใหม่ (New Public Governance: NPG) แต่บ่อยครั้งใช้แทนกันกับ “Governance” เห็นได้ว่า NPG เน้นที่การกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันของตัวแสดงทางสังคม กลายเป็นที่มาของการสนับสนุนรูปแบบของการอภิบาลเครือข่าย และตระหนักถึงการปฏิบัติการแนวราบเหนือกว่าการใช้อำนาจควบคุมบนแนวดิ่งด้วยเหตุนี้ NPG จึงเป็นตัวแทนหนึ่งที่ผสมผสานแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนและผู้มีส่วนได้เสียให้แนวทางของการอภิบาลประสานความร่วมมือ (Collaborative Governance) โดยไม่พิจารณาเฉพาะประสิทธิภาพการบริหาร แต่คำนึงถึงความซับซ้อนของสังคมและเครือข่าย นอกจากนี้ยังกล่าวถึงข้อเสนอ NPG โดย Stephen Osborne เพราะมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการจัดกลุ่มการอภิบาล (Pollitt & Bouckaert, 2011)

ขณะที่ Stephen Osborne เสนอให้ NPG เป็นกระบวนทัศน์ใหม่เช่นเดียวกับ NPS แต่ข้อเสนอนี้กลับไม่ใช่สิ่งใหม่ เนื่องจากควมบรมบรรษัทอภิบาลการอภิบาลที่ดี และการอภิบาลสาธารณะรวมไว้ในชุดข้อเสนอนี้ ทั้งยังสร้างความท้าทายต่อการนำเสนอ NPM มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ด้วยเหตุที่ OPA และ NPM ไม่รองรับต่อการแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนบนโลกร่วมสมัย ทั้งการออกแบบ การส่งมอบ และการจัดการของการให้บริการสาธารณะ ส่งผลให้ NPS เน้นที่การปฏิบัติการจากความสัมพันธ์แบบล่างขึ้นบน และให้ความสำคัญต่อสิทธิการเข้าถึงและโอกาส โดยแตกต่างจาก Michael Lipsky แต่เดิมมุ่งเน้นที่ผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่ส่งมอบบริการมากกว่ามอ้ยอนกลับที่ผู้รับบริการต้องการ และมีความจำเป็นอะไรสำหรับการดำรงชีวิต แม้ว่าการอภิบาลเอื้อให้เกิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภาครัฐ (Intergovernmental Management) แต่กลับเน้นที่ระดับของการส่งมอบบริการ แทนที่จะพิจารณาถึง

ตัวแสดงที่เป็นพลเมืองในฐานะประชาชนและผู้รับบริการ สาธารณะ จึงมีความแตกต่างจาก NPG เพราะให้ความสำคัญต่อความเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กร เพื่อทำหน้าที่อภิบาลและส่งมอบบริการสาธารณะ (Osborne, 2010)

ทั้งนี้การอภิบาลประสานความร่วมมือปรากฏขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 โดยเห็นว่าการประสานความร่วมมือ (Collaboration) คล้ายกับเครื่องมือของระบบการอภิบาล (Governance) ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาทรัพยากร อำนาจ โครงสร้าง การบริหารองค์การ ภาษา และวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้มีมิติของความหลากหลายและการอภิบาลตามหน้าที่เชิงโครงสร้างขององค์การ กลายเป็นความท้าทายต่อแนวคิด NPM (Freeman, 1997) ขณะที่การปฏิบัติการเพื่ออภิบาลประสานความร่วมมืออาศัยแนวทางการปรึกษาหารือร่วมกัน และตัดสินใจภายใต้เวทีที่จัดขึ้นโดยองค์การภาครัฐ บางครั้งก็แยกไม่ออกจาก PPP และยังรวมถึงภาคส่วนที่สาม (Third Sector) เพราะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดและตัดสินใจนโยบาย โดยไม่ได้ดำเนินการเฉพาะรัฐเพียงฝ่ายเดียว เพื่อลดการกำหนดกฎเกณฑ์อย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rule Making) โดยแนวคิดนี้ถือเป็นการทำให้เกิดหุ้นส่วนความร่วมมือ (Partnership) แต่มีข้อจำกัดคือไม่สามารถก้าวข้ามสู่ความเป็นเจ้าของ (Ownership) ได้ (Ansell & Gash, 2008) จึงเป็นแนวคิดที่ประกอบด้วยความเป็นหุ้นส่วน ความสัมพันธ์แบบกลุ่ม หรือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กร กลายเป็นการทำงานร่วมกันแบบเครือข่าย หรือเรียกว่าการอภิบาลเครือข่าย (Network Governance) (Huxham, Vangen, Huxham, & Eden, 2000)

โดยสรุปแล้ว การอภิบาลสาธารณะควรจัดเป็นเพียงแนวทางการศึกษา (Perspective) ที่ประยุกต์องค์ความรู้จากหลายแขนงวิชามากกว่าจะมีสถานะเป็นทฤษฎี

(Theory) แต่ขณะเดียวกันความไม่ชัดเจนเช่นนี้ก่อให้เกิดการตีความอย่างเลื่อนไหล และเป็นการช่วงชิงอาณาบริเวณสำหรับการนำไปปฏิบัติเชิงนโยบาย ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนเห็นว่าการอภิบาลเป็นคำกลางๆ แต่ไม่มีคำจำกัดความและความหมายที่เป็นเอกภาพ จึงคล้ายคลึงกับวาทกรรม ทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นบนระบอบที่ประกอบด้วยโครงสร้าง กฎเกณฑ์ และกระบวนการ เพื่อให้ใช้ขับเคลื่อนโดยตัวแสดงต่างๆ ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นความชัดเจนในแง่ของการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่มีใช้รัฐ แต่มีข้อสังเกตว่าบทบาทของรัฐบาลอ่อนแอจริงหรือไม่ เพราะที่ผ่านมาระหว่างทศวรรษที่ 1980-1990 เกิดการเปลี่ยนแปลงบริบทระหว่างประเทศจากผลกระทบของโลกาภิวัตน์และเสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้ NPM กลายเป็นข้อเสนอที่ใช้เปลี่ยนรูประบบการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่ค่อนข้างประสบอุปสรรคนี้

ตัวอย่างการบริหารภาครัฐไทยเผชิญปัญหานี้ เห็นได้จากหนังสือ Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao และ The Ashgate Research Companion to New Public Management มีบริบททางประวัติศาสตร์และสังคมวัฒนธรรม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกรปฏิบัติ จึงมีข้อสังเกตต่อความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ แต่จะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดเนื่องจากบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบกับการทำให้เป็นสมัยใหม่ตามที่ประเทศเจ้าอาณานิคม ออกแบบระบบการบริหารภาครัฐไว้ แต่ถูกปกครองส่งผลให้ไม่เน้นการมีส่วนร่วม และก็ได้ตระหนักถึงสิทธิและความเป็นพลเมือง (Okoth, 2015; Cheung, 2011; Berman, 2010)

จึงมีความจำเป็นให้พิจารณาถึงการบริหารภาครัฐ และศึกษากระบวนการทัศน์ของรัฐประศาสนศาสตร์และการอภิบาล โดยแท้จริงแล้วควรเรียกว่า “Western PA”

หรือ “Global-Western PA” มากกว่าให้เรียกว่า “Global Public Administration” เพราะการบริหารเน้นที่เป้าหมายภายใต้จริยธรรม และกลไกภายใต้ผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การอภิบาลที่ดีตีความคำว่า “Good” แบบตะวันตกก็มีความแตกต่างจากอารยธรรมขงจื้อและมุสลิม นอกจากนี้ประชาชนปีติเยเพียงพอแล้วหรือไม่ที่จะกำหนดให้เกิดคุณงามความดีขึ้นในรูปแบบของการบริหารภาครัฐและอภิบาล แต่เห็นได้ว่าความสำเร็จของการสร้าง WPA ขึ้นมาจนประสบความสำเร็จต้องอาศัยทฤษฎีของการทำให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization) ภายใต้แนวคิดเสรีภาพและประชาธิปไตยที่แพร่หลายอย่างมากในยุคหลังอาณานิคม แต่นำไปสู่การถกเถียงในเวลาต่อมาว่ารูปแบบการบริหารเช่นนี้เหมาะสมแล้วหรือไม่ และจะประยุกต์ใช้อย่างไรที่สำคัญกว่านี้คือการเรียกโดยใช้คำว่า “non-Western PA” สะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์ของการครอบงำโดยองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งที่รากฐานของอารยธรรมถูกออกแบบมาไม่เหมือนกัน อันที่จริงการอภิบาลเป็นเพียงชุดอุดมการณ์ที่พัฒนามาจากปรัชญากรีกโบราณ และก็ไม่ได้ก่อรูปขึ้นระหว่างทศวรรษที่ 1980-1990 ตามที่นำเสนออีกมาโดยนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกตะวันตก (Drechsler, 2015)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้โดย Wolfgang Drechsler ค่อนข้างไม่เปิดกว้างต่อมิติของความหลากหลายทางพหุวัฒนธรรม อันที่จริงแล้วการปฏิรูปการบริหารภาครัฐแสดงให้เห็นถึงการช่วงชิงอารยธรรมมากกว่าทำให้เกิดระบบการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทในประเทศใดประเทศหนึ่ง ขณะเดียวกันการบริหารภาครัฐในแต่ละประเทศควรพิจารณามิติทางพหุวัฒนธรรม (Multicultural) เนื่องจากอาจปรากฏร่องรอยทางประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าต่อการศึกษการบริหารภาครัฐเชิงเปรียบเทียบ แม้ว่า พิทยา บวรวัฒนา พยายามเสนอให้เห็นรากฐานของการบริหาร

ภาครัฐที่ดำเนินมาตลอดช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์จนก้าวข้ามสู่กระบวนทัศน์ต่างๆ ตามจุดพลิกผันของแต่ละช่วงเวลาตามอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตก แต่จะไม่ให้เป็นข้อสังเกตเลยก็ไม่ได้ เพราะในทศวรรษที่ 1960 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและความรู้จากสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก อย่างไรก็ตามบทความนี้ยังมีข้อจำกัดเพราะยังไม่ถึงขั้นที่จะเสนอและสรุปออกมาในรูปแบบการบริหาร และระบอบที่เหมาะสมไว้ให้แก่การบริหารภาครัฐไทย จะปรากฏก็แต่การอธิบายโดยตีความจากบริบททางประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐไทย และพิจารณาถึงการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบการอภิบาลใหม่เท่านั้น

4. บทสรุป

ข้อเสนอและอภิปรายในบทความนี้ แบ่งออกเป็นสองส่วน ดังนี้ ส่วนแรกคือการพิจารณาที่การบริหารภาครัฐไทย จะพบว่ามันักวิชาการสองคนสำคัญที่ควรต่อการศึกษาถึง คือ มาลัย หุวะนันทน์ และพิทยา บวรวัฒนา และส่วนที่สองเป็นการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางของการอภิบาล โดยตั้งอยู่บนสภาพที่มีความคลุมเครือและตีความอย่างอลหม่าน แต่สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือ การศึกษาการอภิบาลในทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรพิจารณาแยกขาดจากรัฐศาสตร์ ทั้งทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงศาสตร์อื่นในสังคมศาสตร์ด้วยเช่นกัน

ถ้าพิจารณาข้อเสนอของการบริหารภาครัฐไทย จะเห็นการจัดแบ่งกระบวนทัศน์ โดยอาศัยจุดพลิกผันตามปรากฏการณ์และพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ แต่การบริหารภาครัฐไทยหลังทศวรรษที่ 1960 เปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดจากการวางรากฐานการศึกษามีความโน้มเอียงตามการช่วยเหลือโดยสหรัฐอเมริกา โดยนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ต้องพิจารณาถึงบริบททางประวัติศาสตร์และสังคม

วัฒนธรรมในประเทศภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะล้วนมีความเฉพาะของระบบการบริหารภาครัฐ

ขณะเดียวกันการบริหารภาครัฐไทยไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบจากเสรีนิยมใหม่ที่ให้รับข้อเสนอการแปรรูปกิจการสาธารณะในทศวรรษที่ 2000 หรือภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชีย แม้แต่ประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลนี้มาตั้งแต่ความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF เป็นผลสืบเนื่องจากชุดอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ภายใต้แนวทาง NPM และการอภิบาลที่ดี ตามมาที่ NPM กลายเป็นหลักการบริหารที่ทำให้ประเทศไทยเกิดการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ จนเปลี่ยนรูปจากการบริหารภาครัฐดั้งเดิมสู่การอภิบาลใหม่ กล่าวได้ว่าการอภิบาลกลายเป็นข้อเสนอใหม่ในทศวรรษดังกล่าว โดยพัฒนาขึ้นจากรากฐานของอารยธรรมในโลกตะวันตก จนนำไปสู่การทำความเข้าใจอย่างอลหม่านและไม่ชัดเจน รวมถึงมีการแปลคำภาษาไทย โดยใช้คำว่า

การบริหารปกครอง การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ประชาธิปไตย และการอภิบาล

ด้วยเหตุนี้ การอภิบาลจึงมีสองลักษณะสำคัญคือ (1) การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่มีใช้รัฐและใช้การประสานงานแนวราบ แตกต่างจากเดิมที่เน้นบทบาทขององค์กรภาครัฐและรัฐบาลเพื่อบริหารและปกครอง ส่งผลให้การอภิบาลมีความหมายแตกต่างจากรัฐบาล (2) การกำหนดให้มีระดับความสัมพันธ์บนความร่วมมือแนวราบ แต่ทางปฏิบัติการอภิบาลเป็นข้อเสนอที่อาศัยความร่วมมือแนวดิ่ง จากระดับระหว่างประเทศส่งผ่านมาถึงภายในประเทศ ทำให้ขาดความเป็นอิสระต่อการกำหนดนโยบายบริหารต่างๆ ทำยที่สุดแล้ว การอภิบาลทางรัฐประศาสนศาสตร์ แท้จริงเน้นที่การอภิบาลสาธารณะ (Public Governance) และจำกัดระดับความสัมพันธ์ไว้ที่การบริหารภาครัฐเท่านั้น

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

อัมพร ชำรงลักษณะ (บก.) (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Ahmad, A. F. (2018). Governance and Buddhism. In A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. (pp. 2749-2758). Springer.
- Almqvist, R., Grossi, G., van Helden, J., & Reichard, C. (2013). Public sector governance and accountability. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Arndt, C. & Oman, C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD.
- Battersby, P., Taveekan, T. & Nimbtik, G. (2017). Governance, Power and Participation. In P. Battersby & R. K. Roy (eds.), *International Development: A Global Perspective on Theory and Practice* (pp. 50-67). Los Angeles: SAGE.
- Berman, E. (2010). Public Administration in Southeast Asia: An Overview. In E. M. Berman (ed.), *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (pp. 1-25). Boca Raton: CRC Press.
- Bevir, M. (2007). Governance. In M. Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance* (pp. 364-381). Thousand Oaks: SAGE.
- Bevir, M. (ed.), (2011). *The SAGE Handbook of Governance*. Thousand Oaks: SAGE.
- Bevir, M. (2013). *Key Concepts in Governance*. California: SAGE.
- Boston, J. (2011). Basic NPM Ideas and their Development. In T. Christensen & P. Laegreid (eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 17-32). Burlington: Ashgate.
- Bowornwathana, B. (2010). History and Political Context of Public Administration in Thailand. In E. M. Berman (ed.), *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (pp. 29-52). Boca Raton: CRC Press.
- Bowornwathana, B. (2010). Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook. *Public Administration Review*, 70, s64-s68.

- Brewer, B. (2008). Thailand. In E. M. Berman & J. Rabin (eds.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (pp. 1911-1915). 2nd ed. New York: CRC Press.
- Brown, G. W., McLean, I. & McMillan, A. (2018). *The Concise Oxford Dictionary of Politics and International Relations* (2018). 4th Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bungarten, P. (1999). *The Crisis of Thailand and the International Monetary Fund*. Retrieved from <https://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-1999-3/artbungarten.pdf>
- Cambridge Advantage Learner's Dictionary. (2008). Cambridge University Press.
- Cheung, A. B.L. (2011). NPM in Asian Countries. In T. Christensen & P. Laegreid (eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 131-144). Burlington: Ashgate.
- Chittoo, H. B., Ramphul, N., & Nowbutsing, B. (2009). *Globalization and Public Sector Reforms in a Developing Country*. Culture Mandala: The Bulletin of the Centre for East-West Cultural and Economic Studies, 8(2), 30-51.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Deacon, B., Ollila, E., Koivusalo, M., & Stubbs, P. (2003). *Global Social Governance*. Themes and Prospects. Retrieved from http://praha.vupsv.cz/fulltext/ul_302.pdf
- Deacon, B. (2007). *Global Social Policy and Governance*. London: Sage.
- Denhardt, J. V. & Denhardt R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Drechsler, W. (2015). Paradigms of non-Western Public Administration and Governance. In A. Massey & K. Johnston (eds.), *The International Handbook of Public Administration and Governance* (pp. 104-131). Cheltenham: Edward Elgar.
- Farazmand, A. (2006). Strategic Public Personnel Administration: A Conceptual Framework for Building and Managing Human Capital in the 21st Century. In A. Farazmand (ed.), *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century* (pp. 3-21). Westport: Praeger.
- Frederickson, H. G. (2012 [1971]). Toward a New Public Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classical of Public Administration*. 7th Ed. Maiden: Wadsworth.
- Frederickson, G. H., Smith, K. B., Larimer, C. W. & Licarim M. L. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- Freeman, J. (1997). Collaborative Governance in the Administrative State. *UCLA Law Review*, 45(1), 1-98.

- Hassel, A. (2008). *The Evolution of a Global Labor Governance Regime*. *Governance*, 21(2), 231-251.
- Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs*. 11th ed. New York: Pearson Education, Inc.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?*. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Huvanandana, M. & Thrombley, W. G. (1963). *Administrative Training and National Development in Thailand*. Bangkok.
- Huvanandana, M. & William, J. S. (1962). *Public Administration in Thailand*. Institute of Public Administration, Thammasat University.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. *Public Management an International Journal of Research and Theory*, 2(3), 337-358.
- ILO. (2016). *Workplace Compliance in Global Supply Chains*. Geneva: ILO.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220-246.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. 2nd ed. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Kettl, D. F. (2006). Public Bureaucracies. In R. A. Rhodes, S. Binder, B. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 366-384). New York: Oxford University Press.
- Kim, S. Ashley, S. & Lambright. (Eds.) (2014). *Public Administration in the Context of Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lipsky, M. (2010[1980]). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. 30 Anniversary Expanded Edition. New York: Russell Sage Foundation.
- Meardi, G., & Marginson, P. (2014). Global labour governance: potential and limits of an emerging perspective. *Work, employment and society*, 28(4), 651-662.
- Okoth, Simon. (2015). A Review of State of the Art of Public Administration in Western Academic: Lesson for the Gulf States. *Middle East Review of Public Administration*, 1(1), 1-20.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In S. P. Osborne (ed.), *The New Public Governance?* (pp. 17-32). New York: Routledge.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University.
- Pyper, R. (2015). Public Administration, Public Management and Governance. In A. Massey & K. Johnston (eds.), *The International Handbook of Public Administration and Governance* (pp. 13-34). Cheltenham: Edward Elgar.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2017). *Network Governance and the Differentiated Polity: Selected Essays, Volume I*. Oxford: Oxford University.
- Snellen, I.Th.M. (2014). *Foundations of Public Administration: An Essay in its Paradigms*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Stillman, R. J. II. (1973). Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay. *American Political Science Review*, 67(2), 582-588.
- Stivers, C. M. (1990). Active Citizenship and Public Administration. In G. L. Wamsley. *Refunding Public Administration* (pp. 246-273). Newbury Park: SAGE.
- Tantibanchachai, K. (1973). *Training for Public Administration in Thailand*. Master Degree of Art. North Texas State University.
- The Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford University Press.
- Thomas, H., & Turnbull, P. (2018). From horizontal to vertical labour governance: The International Labour Organization (ILO) and decent work in global supply chains. *Human Relations*, 71(4), 536-559.
- Weber, M. (2012[1946]). Bureaucracy. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde. (eds.), *Classical of Public Administration* (pp. 39-44). 7th Ed., Maiden: Wadsworth.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, 21(5). 795-814.
- Weiss, T. G. & Thakur, R. (2010). *Global Governance and the UN: A Unfinished Journey*. Bloomington: Indiana University Press.
- Wilson, W. (2012[1887]). The Study of Administration. In J. M. Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Classical of Public Administration*. Seventh Edition. Maiden: Wadsworth.
- Wooldridge, B. & Bilharz, B. (2016). Social Equity. In Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 5668-5677). Springer.