

รัฐประศาสนศาสตร์ในบริบทของความเปลี่ยนแปลง:
จากคำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบิร์กสู่การบริการสาธารณะแนวใหม่
Public Administration in the Context of Change:
From Blacksbury Manifesto to New Public Service (NPS)

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์
มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
พระมหาโชตินิธิคุณ สุธุทธิจิตโต (ผลเจริญ)
วิทยาเขตสุรินทร์
วันชัย สุขตาม
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์จัดเป็นวิชาว่าด้วยองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งในห้วงเวลาที่ผ่านมานั้นได้มีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอย่างมาก ซึ่งบริบทของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นสามารถที่จะสะท้อนให้เห็นภาพได้นับตั้งแต่คำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบิร์ก (Blacksburg Manifesto) ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องให้มีการทบทวนค่านิยมและบทบาทของนักบริหารภาครัฐใหม่โดยการหันมาพิจารณาบทบาทของการบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทของการเมืองตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนพลเมืองในรูปแบบของพลเมืองตื่นรู้มากขึ้นมาสู่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) อันเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

คำสำคัญ: รัฐประศาสนศาสตร์, คำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบิร์ก, การบริการสาธารณะแนวใหม่

Abstract

Public Administration is a discipline that deals with body of knowledge in public administration. In the past, it has evolved dramatically. The context of its rapid change can be traced back to the Blacksbury Manifesto, which holds that the beginning of a call for review the values and roles of new public administrators by taking into account the role of public administration in the context of democratic politics taking into account the people involved, especially, citizens in the form of active citizen. A current change in Public Administration is New Public Service (NPS) which is a service-oriented concept that contributes to public interest.

Keywords: Public Administration, Blacksbury Manifesto, New Public Service (NPS)

บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ถือได้ว่าเป็นวิชาการแขนงหนึ่งในทางสังคมศาสตร์ที่ว่าด้วยองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ (Body of Knowledge in public administration) ซึ่งในห้วงเวลาที่ผ่านมานั้นได้มีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยคำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบอร์ก (Blacksburg Manifesto) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องให้มีการทบทวนค่านิยมและบทบาทของนักบริหารภาครัฐใหม่โดยการหันมาพิจารณาบทบาทของการบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทของการเมืองตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนพลเมืองในรูปแบบของพลเมืองตื่นรู้มากขึ้น กระทั่งนับแต่ได้มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงศตวรรษที่ 20 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ถือได้ว่าเป็นตัวเร่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและทำให้เส้นแบ่งแยกระหว่างแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration: OPA) (นับตั้งแต่ในสมัยของวิลสันเป็นต้นมาจนถึงสมัยรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่(New Public Administration)¹ กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ต้องการสร้างหน่วยงานให้มีการขับเคลื่อนด้วยพันธกิจ มีการกระจายอำนาจ มีลักษณะที่ยืดหยุ่น มีการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่างๆเข้าด้วยกัน ความต้องการที่จะให้หน่วยงานเป็นไปในแนวทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะได้อย่างครอบคลุม สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยการนำเอาวิธีการหรือเทคนิคต่างๆที่ปฏิบัติกันอยู่ในภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ หรือที่เรียกว่าการบริหารที่คล้ายของภาคธุรกิจเอกชน (Business-like approach) นอกจากนี้ ยังได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญของประชาชนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย

แต่ทว่าการบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการพยายามทำให้ระบบราชการมีลักษณะเป็นเช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชนก็ถูกปฏิเสธตราบ/วิพากษ์จากการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) อันเป็นชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารงานภาครัฐภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (value of democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) โดยหัวใจของแนวคิดนี้เป็นเรื่องของการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น ในบทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งทำการสำรวจรัฐประศาสนศาสตร์ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่คำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบอร์ก (Blacksburg Manifesto) อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องให้มีการทบทวนค่านิยมและบทบาทของนักบริหารภาครัฐใหม่ที่เน้นคำนึงถึงคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย และประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองในรูปแบบของพลเมืองตื่นรู้มากขึ้นไปจนถึงการ

¹ สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, การบริหารงานภาครัฐกับมิติของเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง, รัฐสภาสาร ฉบับเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2560, 65(5): 9-34, 2560.

บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) อันเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ

คำประกาศแห่งเมืองแบล็คเบิร์ก: ข้อเรียกร้องให้มีการทบทวนค่านิยมและบทบาทของนักบริหารภาครัฐใหม่

หากย้อนไปเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1968 ปรากฏว่ามีกลุ่มนักวิชาการที่โดดเด่นมากกลุ่มหนึ่ง คือนักวิชาการกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) ที่ร่วมกันจัดประชุมว่าด้วยเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) หัวข้อการประชุมที่สำคัญ ได้แก่ ความเสมอภาคทางสังคม การพัฒนาองค์กร การกำหนดนโยบาย ความมีเหตุผลทางการบริหาร ทฤษฎีปทัสสถาน ทฤษฎีเชิงประจักษ์ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ การกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่นอกจากจะมุ่งให้ความสนใจต่อเรื่องประสิทธิภาพ (efficiency) และประหยัด (economy) แล้วยังให้ความสนใจให้อย่างมากต่อประเด็นปัญหาความเสมอภาคในสังคม (social equity) ซึ่งถือได้ว่าเรื่องปัญหาความเสมอภาคในสังคม (social equity) เป็นพื้นฐานที่สำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ โดยเรียกร้องให้นักบริหารรัฐกิจเน้นการบริหารงานและการให้บริการที่คำนึงถึงความเสมอภาคของประชาชนพลเมืองที่รับบริการเป็นสำคัญ เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือให้บริการแก่ผู้ใดมากกว่ากัน ย้ำเน้นค่านิยมการปกครองแบบประชาธิปไตยในการบริหารงาน ซึ่งแสดงให้เห็นจากข้อเขียนในที่ประชุมที่ตอกย้ำเรื่องจริยธรรมในการบริหารงาน นอกจากนี้ ยังให้ความสนใจต่อข้อถกเถียงระหว่างความเป็นนามธรรม (normative) และสิ่งที่เกิดขึ้นทางพฤติกรรมจากทัศนศาสตร์พฤติกรรมศาสตร์ (behaviorist perspective) ตลอดจนทฤษฎีองค์การต่างๆ เช่น ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีการตัดสินใจ ทฤษฎีบทบาท และทฤษฎีกลุ่ม เป็นต้น²

ต่อมารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวพฤติกรรมศาสตร์ถูกโจมตีอีกครั้งจากนักวิชาการบางส่วนจากในกลุ่มเดิมในอีก 10 ปีต่อมา ซึ่งได้มาประชุมร่วมกันที่เมือง Blacksburg รัฐ Virginia เมื่อปีค.ศ.1982 ทำให้เกิด “คำประกาศแห่งเมืองแบล็คส์เบอร์ก (Blacksburg Manifesto)” และในปี ค.ศ.1989 มีการตีพิมพ์หนังสือที่มีชื่อว่า Refounding Public Administration โดยแกรี แอล วามส์ลีย์ พร้อมกับเพื่อนนักวิชาการอีก 7 คน ประกอบด้วย Robert N. Bachher, Charles T. Goodsell, Philip S. Kronenberg, John A. Rohr, Camilla M. Stivers, Orion F. White และ James F. Wolf ซึ่งถือเป็นผลงานที่จุดประกายทางความคิดให้มีการหันมาพิจารณาและทบทวนค่านิยมและบทบาทของนักบริหารภาครัฐใหม่ โดยได้เสนอทฤษฎีเชิงปทัสสถานนิยม (Normative theory) สร้างความชอบธรรมในการบริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งของรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากผู้วางรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในการบริหารปกครองประเทศ ซึ่งให้เห็นความผิดพลาดในการวางระบบการบริหารงานภาครัฐที่เป็นเพียงเครื่องมือในการ

² Frederickson, George. (2004). *Toward a New Public Administration* in Shafritz, Jay M & Hyde, Albert C. (2004). *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp.316--318.

บริหารปกครองของฝ่ายบริหารเท่านั้น ทำให้หันจุดเน้นมุ่งความสนใจไปที่การบริหารจัดการภายในองค์กร ระบบราชการ ที่ตีตัวออกห่างจากบริบททางการเมือง แม้ว่าจะเห็นข้อบกพร่องของการเน้นการบริหารจัดการ แต่แนวคิดนี้ก็ยังคงเห็นคุณค่าของค่านิยมเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด (3E's) ที่เป็นมาตรฐานความเป็นกลางทางการบริหารและการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ที่ถูกกำหนดไว้โดยนักทฤษฎีผู้ค้นพบ เช่น Wilson, Goodnow, Gulick, Urwick, และ Taylor³ ซึ่งได้รับการปฏิบัติจนมาถึงทุกวันนี้ แต่จำเป็นต้องเสริมด้วยฐานความคิดของผู้ก่อตั้งและร่างรัฐธรรมนูญของอเมริกา

การมีส่วนร่วมของพลเมือง (Citizen Participation) ในทุกระดับของรัฐบาลเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 แต่กระนั้นก็ตามวรรณกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่หลากหลายระหว่างข้าราชการกับพลเมืองในฐานะที่เป็นเครื่องมือหนึ่งที่น่าไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากว่าพลเมืองอาจถูกมองว่าเป็นลูกค้า แหล่งข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งก็คือผู้ร่วมผลิตการให้บริการสาธารณะ (Co-producers) แต่ก็พบหลักฐานเพียงน้อยนิดในวรรณกรรมต่างๆ ที่เรื่องการตัดสินใจสำคัญๆ จะกระทำโดยพลเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พลเมืองยังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อย ดังนั้น ข้าราชการจะต้องมีการปรับบทบาทของตนเองเป็นผู้รวบรวมความต้องการของประชาชนและกระตุ้นให้เกิดพลเมืองตื่นรู้ (Active Citizens) ให้เข้ามาสนใจในกระบวนการบริหารงานในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอความคิดเห็นในการกำหนดนโยบาย วิธีการบริหารจัดการ หรือเข้ามารับทราบถึงสิ่งที่รัฐบาลจะดำเนินการในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้การบริหารงานส่งเสริมการบริหารจัดการที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และช่วยให้การทำงานของรัฐบาลมีความเป็นไปได้อย่างดีขึ้น เป็นการกระตุ้นให้มีการเชื่อมโยงความรับผิดชอบทางการบริหารของนักบริหารงานภาครัฐให้สอดคล้องกับความจำเป็น เพราะความชอบธรรมตามกฎหมายทางการบริหารจำเป็นต้องมีการรับผิดชอบต่อพลเมือง โดยยึดพลเมืองคือ จุดมุ่งหมายของรัฐ ในทางกลับกันภาระรับผิดชอบจำเป็นต้องมีกรอบแลกเปลี่ยนสำหรับการตีความคุณค่าพื้นฐาน ซึ่งอาจจะต้องพัฒนาร่วมกันระหว่างข้าราชการและพลเมืองในสถานการณ์ที่เป็นจริงมากกว่าที่จะกำหนดเพียงข้อสมมติฐานเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลที่ชอบตามกฎหมายส่วนหนึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาพลเมืองที่ตื่นรู้ โดยการเปิดเวทีและให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการมากขึ้น

เมื่อพิจารณาโดยสรุปแล้วก็ย่อมที่จะเห็นว่ากลุ่มสำนักคิดแห่งเมืองแบล็กส์เบอร์กเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ยังคงวนเวียนอยู่กับเรื่องเก่าๆ และเห็นด้วยกับรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ที่ไม่ยอมรับแนวคิดแบบพฤติกรรมนิยม เพราะรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวพฤติกรรมศาสตร์เหมาะสำหรับการบริหารจัดการภายในองค์กร หากแต่ไม่มีความเหมาะสมสำหรับการบริหารงานภาครัฐในการปกครองด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะการบริหารภาครัฐเป็นเรื่องของการปกครองมากกว่าการจัดการหรือการบริหารองค์การในภาครัฐ องค์ความรู้ในรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรจำกัดอยู่แต่เฉพาะเรื่องภายในองค์กร แต่ควรก้าวข้ามไปถึงการ

³ Stivers, Camilla M. *Active Citizenship and Public Administration* in Gary L. Wamsley and others. (1989). *Refounding Public Administration*. CA: Sage publications, Inc, pp.246-247.

ปกครองและการบริหารบ้านเมืองที่ยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง ขณะเดียวกันยังมีการเน้นย้ำถึงเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของนักบริหารรัฐกิจ Stivers จึงเสนอให้มีการกระตุ้นให้มีการเชื่อมโยงความรับผิดชอบทางการบริหารของนักบริหารงานภาครัฐให้สอดคล้องกับความจำเป็น เพื่อให้มีการเปิดเวทีและให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการมากขึ้น (อัมพร อารังลักษณ์, 2556: 9) ในรูปแบบของพลเมืองตื่นรู้ (active citizens) นับได้ว่าเป็นการเสริมจุดอ่อนอีกส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวพฤติกรรมศาสตร์อย่างมากทีเดียว

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS): แนวคิดการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษที่ 20 กล่าวได้ว่ามีพัฒนาการของการศึกษาที่สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางกล่าวคือ แนวทางแรกเป็นสายของการพัฒนาต่อยอดทางความคิดมาจากการบริหารงานภาครัฐดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration: OPA /Traditional Public Administration: TPA) อันได้แก่ สายของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) ต่อเนื่องมาด้วยแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มสำนักคิดแห่งเมืองแบล็กส์เบอร์รี่ ซึ่งคงมองการบริหารงานภาครัฐในบริบทของการเมืองตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คำนึงถึงคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนพลเมือง กับอีกแนวทางหนึ่งคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีการนำแนวคิดและหลักการทางเศรษฐศาสตร์ รวมตลอดจนถึงหลักการทางการจัดการธุรกิจที่เน้นการแข่งขันเป็นจุดขายและปรับกลไกการบริหารงานภาครัฐ และเป็นตัวปฏิริยานำในการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นไปทั่วโลก โดยเริ่มจากนิวซีแลนด์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ ในภูมิภาคยุโรป รวมถึงสหรัฐอเมริกา และแคนาดา ซึ่งกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลของประเทศต่างๆ จึงแพร่ขยายไปประเทศต่างๆ ทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ขึ้น⁴

⁴ อัมพร อารังลักษณ์, การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 9-10.



ภาพที่ 1 แสดงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษที่ 20
 ที่มา: สังเคราะห์โดยคณะผู้เขียน

แต่อย่างไรก็ตาม อันเนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้ความสนใจต่อการนำวิธีการที่ใช้ในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในองค์การภาครัฐ ซึ่งก็คือ การพยายามทำให้ระบบราชการเป็นเช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชน แต่การบริหารงานภาครัฐไม่ได้ดำเนินงานเหมือนกับการบริหารธุรกิจ แต่เป็นการดำเนินงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้า แต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย นักบริหารงานภาครัฐไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานเท่านั้น หากแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องขับเคลื่อนโดยพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การรวบรวมผลประโยชน์ของแต่ละคนเข้าด้วยกันเท่านั้น โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเจรจาและหาข้อตกลงร่วมในผลประโยชน์สาธารณะ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) จึงเป็นแนวคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสายรัฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตย

มากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลิตภาพ การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (Value of Democracy) ความเป็นพลเมือง (Citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) สำหรับแนวคิดพื้นฐานของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ประกอบด้วยรากฐาน 4 ประการ ประกอบด้วยทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (Theories of Democratic Citizenship) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) มนุษย์นิยมองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organizational Humanism and Discourse Theory) และรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modern Public Administration) มีสาระที่น่าสนใจดังนี้

1) **ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (Theories of Democratic Citizenship)** ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง โดยมีความตื่นตัวที่จะรวมตัวกัน เพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้โดยผ่านวิธีการต่างๆ และสามารถเข้าร่วมในการบริหารปกครอง (governance) ประเทศได้ พลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest)

2) **ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society)** ชุมชนเป็นสิ่งที่มิอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของพลเมือง โดยชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจใจทำงานร่วมกัน เป็นทีม ชุมชนย่อมมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและมีระบบการติดต่อสื่อสารและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิผล ความเป็นชุมชนจึงเป็นหนทางหนึ่งในการทำให้เกิดความสมานฉันท์ การบริหารรัฐกิจต้องเข้ามาช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยส่งเสริมการเกิดและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับพลเมือง สถาบันในชุมชน เมื่อพลเมืองและสถาบันต่างๆ ในชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งย่อมนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) โดยประชาสังคมเป็นที่ซึ่งพลเมืองมีความผูกพันกันเข้ามาร่วมสนทนาและถกเถียงเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาชุมชน ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่การสร้างความเป็นชุมชนเท่านั้นแต่มันคือการสร้างความเป็นประชาธิปไตย

3) **มนุษย์นิยมองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organizational Humanism and Discourse Theory)** มนุษย์นิยมองค์การไม่เห็นด้วยกับตัวแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เพราะมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล เนื่องจากแต่ละคนมีทักษะในการตระหนักรู้ที่แตกต่างกัน มนุษย์ต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำและไม่เสมอไปที่มนุษย์จะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงานตามแนวคิดมนุษย์นิยมองค์การจึงต้องไม่เน้นอำนาจหน้าที่และการควบคุม แต่จะเน้นการขยายพื้นที่ความเป็นอิสระให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานต่างๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงองค์การต้องเป็นไปอย่างมีแผน

4) **รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modern Public Administration)** เป็นแนวคิดที่เคลือบแคลงสงสัยต่อนักคิดในยุคสมัยใหม่ (Modernist) ซึ่งนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดยุคหลังสมัยใหม่จึงมักจะเป็นผู้วิพากษ์แนวคิดยุคสมัยใหม่ว่าเป็นแนวคิดที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสมตลอดไป

กล่าวคือ แนวคิดยุคสมัยใหม่ก็คือแนวคิดกระแสหลัก (Mainstream) ในขณะที่แนวคิดยุคหลังสมัยใหม่จัดเป็นแนวคิดสายรอง (Secondary) ซึ่งเข้ามาท้าทายแนวคิดกระแสหลักนั่นเอง หากพิจารณาในทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นก็จะพบว่าแนวคิดกระแสหลักในทางรัฐประศาสนศาสตร์คือ แนวคิดปฏิฐานนิยม (Positivism) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการแยกข้อเท็จจริง (Facts) ออกจากค่านิยม (Values) กล่าวคือพฤติกรรมของมนุษย์สามารถที่จะวัดได้เหมือนเช่นกับการวัดผ่านเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์ได้อย่างไรก็ตาม นักวิชาการในยุคหลังสมัยใหม่ได้เสนอให้พิจารณาด้วยว่าพฤติกรรมของมนุษย์ในหลายครั้งก็สามารถอธิบายได้ด้วยค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง และบางครั้งการแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมก็เป็นเรื่องที่มีความยากลำบากอยู่มากทีเดียว ดังนั้นนักวิชาการในยุคหลังสมัยใหม่จึงได้เสนอถึงวิธีการได้มาซึ่งความรู้ในรูปแบบหนึ่งๆที่เรียกกันว่า คตินิยมแนวการตีความ (Interpretivism) โดยเป็นการให้ความสำคัญผ่านการตีความที่ค่านิยมมากกว่าข้อเท็จจริง และอัตวิสัย (Subjective) มากกว่าวัตถุวิสัย (Objective)⁵

สำหรับในส่วนสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) นั้นประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญอยู่ 7 ประการ อันได้แก่ (1) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer) (2) เน้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (the Public Interest is the aim, not by-product) (3) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) (4) บริการรับใช้พลเมือง มากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve, rather than steer) (5) การตระหนักในความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Accountability isn't simple) (6) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Value people, not just productivity) และ (7) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมือง และการบริการภาครัฐมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship and public service above entrepreneurship) ดังนี้คือ

1) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer) กล่าวคือ การบริการรับใช้เป็นบทบาทสำคัญของข้าราชการ โดยต้องมีภาวะผู้นำและมีค่านิยมพื้นฐานที่ช่วยสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นผลจากความผูกพันในประโยชน์สาธารณะของพลเมือง ซึ่งต้องมีการเจรจาต่อรอง พูดคุยสนทนาในผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นที่มาของนโยบายร่วมกัน ข้าราชการต้องช่วยอำนวยความสะดวก คอยไกล่เกลี่ยและประนีประนอม และช่วยแก้ไขปัญหา

2) เน้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (the Public Interest is the aim, not by-product) กล่าวคือ ผู้บริหารงานภาครัฐต้องมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการสร้างหลักการและพื้นฐานร่วมกับผลประโยชน์สาธารณะ เป้าหมายของการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อตอบสนอง ช่วยแก้ปัญหาหรือเป็นทางเลือกของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่การค้นหาผลประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมืองกับนักบริหารรัฐกิจ ดังนั้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่การหาทางออกง่าย ๆ

⁵ ปกรณ์ ศิริประกอบ, 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560). หน้า 77.

โดยการตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องเกิดจากการจากสนทนาพูดคุย ถกแถลงหรือปรึกษาหารือและกำหนดร่วมกัน โดยไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการ

3) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) กล่าวคือ นโยบายและแผนงานจะตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้จะต้องเกิดจากกระบวนการรวมกลุ่มและความร่วมมือร่วมกัน นโยบายและแผนต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงกลยุทธ์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อม และมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่จะให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้จำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจนซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือภาระรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักบริหารรัฐกิจแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

4) บริการรับใช้พลเมือง มากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve, rather than steer) กล่าวคือ ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลลัพธ์มาจากการโต้เถียงกันเกี่ยวกับคุณค่ามากกว่าเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรตอบสนองเฉพาะความต้องการของลูกค้า แต่ควรเน้นการสร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ (trust) และความร่วมมือ (collaboration) ทั้งกับพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกัน และการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

5) การตระหนักในความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Accountability isn't simple) กล่าวคือ ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อตลาด (market) ซึ่งก็คือรับผิดชอบต่อลูกค้า ผลผลิตภาพและผลลัพธ์ของงาน แต่สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ความรับผิดชอบแค่นั้นไม่เพียงพอ เพราะแท้จริงแล้วข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อสังคม และยังต้องมีการขยายผลแห่งความรับผิดชอบไปอย่างกว้างขวาง ทั้งความรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

6) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Value people, not just productivity) กล่าวคือ องค์การภาครัฐและเครือข่ายต้องเน้นการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลสำเร็จในระยะยาว การปฏิบัติงานภาครัฐจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการจัดการผ่านคน (managing through people) โดยนักบริหารรัฐกิจต้องเห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์การ นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องปฏิบัติงานโดยสร้างความยอมรับนับถือให้เกิดขึ้นกับพลเมือง และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐก็ต้องยอมรับนับถือในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐจึงต้องเน้นคนด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่าการสร้างเพียงแค่ผลิตภาพในการทำงาน

7) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมือง และการบริการภาครัฐมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship and public service above entrepreneurship) กล่าวคือ ผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดที่ข้าราชการและพลเมืองต้องร่วมกันกำหนดขึ้น และต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการนำงบประมาณของรัฐ (พลเมืองเป็นเจ้าของ) ไปให้ผู้ประกอบการดำเนินการเหมือนเป็นเจ้าของงบประมาณ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็น

ผู้ประกอบการเหมือนกับเจ้าของบริษัทในธุรกิจเอกชน เท่ากับว่าผู้บริหารดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคบๆ เหมือนกับธุรกิจเอกชนซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ให้มากที่สุดและทำให้ลูกค้าพอใจ ส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล ผู้บริหารงานภาครัฐจึงไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ จึงมีหน้าที่บริการรับใช้พลเมือง เฝ้ารักษาทรัพยากรหรือสมบัติสาธารณะ ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ อำนาจความสะดวกให้พลเมืองเกิดการสนทนาคู่กันอย่างเป็นประชาธิปไตย และเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดประชาชน

เป็นที่น่าสังเกตว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เป็นแนวคิดที่ดีความและวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง Reinventing Government (1992) ซึ่งได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ ดีความ และสรุปออกมาเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ดังได้กล่าวแล้ว นอกจากนั้นแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและค่านิยมประชาธิปไตย เน้นบทบาทของภาคประชาสังคมในการบริหารภาครัฐ ให้ความสำคัญกับคนที่ปฏิบัติงานในองค์กร มุ่งบริหารให้เกิดความเสมอภาคเป็นธรรมตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ และใช้แนวทางการตีความ การวิพากษ์และวิเคราะห์ว่าทฤษฎีในการแสวงหาและอธิบายองค์ความรู้ และเมื่อวิเคราะห์จากฐานที่มาของแนวคิดแล้วจะเห็นได้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ก็ไม่ใช่แนวคิดใหม่ที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านๆ มาอย่างชัดเจน โดยยังคงอาศัยแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ มาเป็นพื้นฐานในการอธิบายความเป็นมาเป็นไปของการบริการสาธารณะแนวใหม่

บทสรุป

บริบทของความเปลี่ยนแปลงในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษที่ 20 มีพัฒนาการที่เกิดรวดเร็วเป็นอย่างมาก ซึ่งบริบทของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นสามารถที่จะสะท้อนให้เห็นได้จากนับตั้งแต่คำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบอร์ก ซึ่งถือได้ว่าจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องให้มีการทบทวนค่านิยมและบทบาทของนักบริหารภาครัฐใหม่โดยการหันมาพิจารณาบทบาทของการบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทของการเมืองตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนพลเมืองในรูปแบบของพลเมืองตื่นรู้ (active citizens) มากขึ้น และกระทั่งในเวลาต่อมาเกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งให้ความสนใจต่อการนำวิธีการที่ใช้ในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในองค์การภาครัฐ กล่าวคือเป็นการพยายามทำให้ระบบราชการเป็นเช่นเดียวกับภาคธุรกิจเอกชนจนกระทั่งว่ากลายมาเป็นกระแสที่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลของประเทศต่างๆ ทั่วโลกอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการบริหารงานภาครัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้า หากแต่เป็นการส่งมอบประชาธิปไตย นักบริหารงานภาครัฐไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานเท่านั้น หากแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนพลเมืองทุกคนด้วยจึงทำให้เกิดแนวคิดที่ปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เรียกว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New

Public Service: NPS) อันเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- นราธิป ศรีราม. กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชัชช ชัยบุญชัย. “การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่”. รายงานการวิจัยเรื่อง. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.
- ปกรณ์ ศิริประกอบ. 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. การบริหารงานภาครัฐกับมิติของเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง. รัฐสภาสาร ฉบับเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560, 65(5):, 2560.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- Bowornwathana, Bidhaya. Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook. Public Administration Review 70(1), 2010.
- Denhardt and Denhardt. The New Public Service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, 60 (6), 2000.
- Frederickson, George. **Toward a New Public Administration** in Shafritz, Jay M &Hyde, Albert C. (2004). Classics of Public Administration. Wadsworth: Cengage Learning, 2004.
- Stivers, Camilla M. **Active Citizenship and Public Administration** in Gary L. Wamsley and others. Refounding Public Administration. CA: Sage publications, Inc, 1989.