



บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

สำหรับการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนเนื้อหาของแนวคิดและทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องเพื่ออาศัยเป็นกรอบในการศึกษา ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ และความต้องการพื้นฐานของสังคม แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคม แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกับการดำเนินการกิจของรัฐ และแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการเมืองในการกำหนดบริการสาธารณะ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

ในการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะนี้ จะกล่าวถึง ความหมายของบริการสาธารณะ ภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ประเภทของบริการสาธารณะ หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ ดังนี้

1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

เมื่อทบทวนถึงความหมายของบริการสาธารณะ (public service) จะพบว่านิยามปรากฏอยู่จำนวนมากไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหมายในมุมมองทางด้านบริหารปกครอง และทางด้านกฎหมายมหาชนจะมีลักษณะที่สามารถแสดงถึงนัยขององค์ประกอบต่างๆ ที่น่าพิจารณาอย่างยิ่ง ดังที่ได้หยิบยกมากล่าวถึง ต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง บริการสาธารณะ ได้แก่ กิจกรรมที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง รวมถึงกิจกรรมของรัฐบางประเภทที่มอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย โดยกิจกรรมเหล่านั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543: 25)

ประการที่สอง บริการสาธารณะ คือ กิจกรรมทุกประการที่ถูกควบคุมจัดการโดยฝ่ายปกครองเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะกิจการเหล่านี้โดยสภาพแล้วไม่อาจทำสำเร็จได้ หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจบังคับทางปกครอง (Léon Duguit อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543: 24)

ประการสาม บริการสาธารณะ หมายถึง องค์กรที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน เช่น องค์กรรถไฟ องค์กรแก๊ส หรือองค์กรขนส่ง เป็นต้น โดยองค์กรดังกล่าวมุ่งเน้นถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ (welfare state) และมีรูปแบบในการจัดทำแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์กรฝ่ายปกครองนั้นๆ รับผิดชอบ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์มหาชน (วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม, 2539: 5)

ประการที่สี่ บริการสาธารณะ เป็นกระบวนการที่มีลักษณะเคลื่อนไหวเป็นพลวัต เป็นระบบที่มีหน่วยงานรับผิดชอบ ดำเนินการนำทรัพยากรมาเปลี่ยนแปลงเป็นผลตามที่กำหนดไว้และส่งมอบต่อไป หรือจัดให้มีการเข้าถึงการรับบริการ (B. M. Verma อ้างถึงใน ประมุข วิจารณ์ปริษา, 2538: 10)

ประการที่ห้า บริการสาธารณะ มีลักษณะเป็นบริการทางเทคนิค (le service technique) ที่องค์กรของรัฐที่มีได้มุ่งหากำไร จะต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวม (Maurice Hauriou อ้างถึงใน วันเพ็ญ ทรัพย์ส่งเสริม, 2539: 5)

ประการที่หก บริการสาธารณะ หมายถึง การที่รัฐจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าในสังคมมาใช้เพื่อดำเนินการป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อย และส่งเสริมบำรุงฐานะความเป็นอยู่อย่างสมบูรณ์พูนสุขของประชาชนโดยรวม (ปธาน สุวรรณมงคล, 2541: 7)

จากความหมายที่ได้หยิบยกมากล่าวถึงข้างต้น อาจนำมาแยกแยะเพื่อแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบเบื้องต้นของบริการสาธารณะได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก บริการสาธารณะในฐานะเนื้อหาซึ่งแสดงถึงส่วนของสาระสำคัญที่เป็นธรรมชาติของบริการสาธารณะ อันได้แก่เป้าหมาย และประเภทภารกิจของกิจกรรมที่พึงกระทำ และต้องนำเสนอให้แก่ผู้รับบริการ ส่วนที่สอง บริการสาธารณะในฐานะวิธีการ ซึ่งแสดงถึงองค์กรผู้จัดทำหรือผู้รับผิดชอบหลักการที่เป็นเงื่อนไข และเครื่องมือต่างๆ ในการดำเนินการจัดทำบริการ

องค์ประกอบทั้งสองส่วนที่แยกแยะจากความหมายของบริการสาธารณะนี้ จะมีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน โดยเนื้อหาจะเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดวิธีการให้กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะดำเนินไปอย่างมีสัมพันธภาพ และดำรงคงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

สำหรับรายละเอียดในองค์ประกอบของเนื้อหา และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ นั้นจะได้กล่าวถึงต่อไปเป็นลำดับ

1.2 ภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ

หากพิจารณาจากเป้าหมายของบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นไปที่การสร้างประโยชน์แก่ส่วนรวม และตอบสนองความต้องการของประชาชน อาจนำมาแบ่งแยกภารกิจที่รัฐพึงกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ 2 ประการ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2541: 7) คือ ภารกิจพื้นฐานเพื่อตอบสนองความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย และภารกิจลำดับรองเพื่อสนองความต้องการที่จะอยู่อย่างสุขสบาย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543: 141-142)

ภารกิจพื้นฐาน (primary function) หรือ ภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกันสองลักษณะ คือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนและความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน หมายถึงความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนทั้งที่จงใจและไม่จงใจ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นกระทำได้ด้วยการจัดให้มีตำรวจ การรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ส่วนความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ หมายถึง การประทุษร้ายที่อาจเกิดจากการจงใจ เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหารโดยรัฐอื่นหรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น ในกรณีที่อุตสาหกรรมภายในรัฐต้องล้มละลายเนื่องจากมีการทุ่มตลาดสินค้าจากต่างประเทศทำให้สินค้าต่างประเทศมีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศมากถึงขนาดสินค้าที่ผลิตในประเทศจำหน่ายไม่ออกก็ได้ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกประเทศนั้นกระทำได้โดยการสร้างแสนยานุภาพทางทหาร ทำสนธิสัญญาและเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้า เป็นต้น

ภารกิจระดับรอง (secondary function) หรือภารกิจเพื่อสนองความต้องการที่จะอยู่อย่างสุขสบาย ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมรัฐส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายภาพและจิตใจ รัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การชนสงเคราะห์ การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน คุ้มครองการบริโภคของราษฎร เป็นต้น

1.3 ประเภทของบริการสาธารณะ

จากภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะข้างต้นอาจนำมาจัดแบ่งประเภทของบริการสาธารณะได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ บริการบริการสาธารณะทางการปกครอง บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมพาณิชย์กรรม (นันทวัฒน์ บรมานันท์ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2544: 60-61) และบริการสาธารณะอื่นที่แบ่งตามวัตถุประสงค์ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2543: 29-33) ดังนี้

1.3.1 บริการสาธารณะทางการปกครอง

บริการสาธารณะทางการปกครอง (services publics administratifs) ได้แก่กิจกรรมที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของชุมชน ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองต้องอาศัย “อำนาจพิเศษ” ตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน นอกจากนี้ เนื้อหาของบริการสาธารณะทางการปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำ บริการสาธารณะด้วย ดังนั้นบริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินงานแทนได้

บริการสาธารณะทางการปกครองจะได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง ซึ่งแต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้นแต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกจึงเกิดประเภทใหม่ ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

1.3.2 บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (services publics industriels et commerciaux) คือ บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน

ในการระบุถึงลักษณะบริการสาธารณะในประเภทนี้ให้ชัดเจนขึ้น อาจพิจารณาจากข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะทางการปกครองกับบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก วัตถุประสงค์แห่งบริการ บริการสาธารณะทางการปกครองจะมีวัตถุประสงค์แห่งการบริการคือเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์แห่งบริการทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกับรัฐวิสาหกิจเอกชนคือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน

ประการที่สอง วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะทางการปกครองจะมีวิธีปฏิบัติงานที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคนในขณะที่บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นมาจากแตกต่างไปจากบริการสาธารณะทางการปกครองทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ประการสุดท้าย แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนจากการบริการผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ผู้ใช้บริการของการบริการสาธารณะทั้งสองประเภทยังมีสถานะภาพที่แตกต่างกันกล่าวคือผู้ใช้บริการทางการปกครองนั้น สถานภาพของผู้ใช้บริการจะถูกกำหนดโดยกฎข้อบังคับทั้งหมดซึ่งรวมตั้งแต่การกำหนดองค์กร การจัดองค์กรและการปฏิบัติงานการใช้บริการสาธารณะประเภทนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ใช้บริการจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมที่มีเงื่อนไขในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้บริการกับผู้ใช้บริการของบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะเป็นสัญญาตามกฎหมายเอกชน

1.3.3 บริการสาธารณะอื่นที่แบ่งตามวัตถุประสงค์

บริการสาธารณะอื่นที่แบ่งตามวัตถุประสงค์ คือ บริการสาธารณะที่อาจจัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครอง หรือบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ และสามารถเปิดโอกาสให้หน่วยงานในลักษณะอื่น หรือให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการได้ ซึ่งได้แก่ บริการสาธารณะทางสังคม (services publics sociaux) บริการสาธารณะทางสุขภาพ (services publics de santé) บริการสาธารณะทางวัฒนธรรม (service publics culturels) บริการสาธารณะทางด้านการกีฬา (service publics du sport)

1.4 หลักในการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตามจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่อยู่เบื้องหลังในการจัดทำ ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ คือ หลักว่าด้วย

ความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (นันทวัฒน์
บรมานันท์ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2542: 6-10)

1.4.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค

การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อ
ประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนกิจการ
ใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะประชาชนทุกคนมี
สิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน โดยอาจกล่าว
ได้ 2 ประการดังนี้

ประการแรก ผู้ใช้บริการสาธารณะ การเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะ
อันทำให้ไม่เกิดความเสมอภาคในการได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะไม่สามารถทำได้
แต่ผู้ใช้บริการสาธารณะทางปกครองจะอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะ
ทำให้ในบางครั้งผู้ใช้บริการจะถูกส่งและบังคับฝ่ายเดียวอันทำให้ไม่เสมอภาคได้

ส่วนผู้ใช้บริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมอยู่ในฐานะของ
คู่สัญญาตามกฎหมายเอกชนซึ่งมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่ใช้บริการจะต้องยอมรับหากมีการขึ้น
ราคาค่าใช้จ่ายบริการ ซึ่งเป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียวของผู้ให้บริการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อ
ผู้ใช้บริการ

ประการที่สอง การเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกัน
ในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผล
หนึ่งนอกจากเหตุผลที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะทำ
มิได้ จากหลักดังกล่าวมีผลทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงาน ใน
หน่วยงานรัฐ ความแตกต่างทางด้านศาสนา แนวความคิดทางการเมือง หรือเพศจะไม่สามารถ
เป็นเหตุให้รัฐสร้างเงื่อนไขที่จะไม่รับเข้าทำงานหรือปฏิเสธไม่ให้เข้าทำงานได้ คงมีเพียงความรู้
ความสามารถเท่านั้นที่รัฐสามารถสร้างเป็นเงื่อนไขในการรับเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐได้

1.4.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากกิจการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน
ดังนั้นถ้าหากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าเหตุผลใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะ
จะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องใน
การจัดทำ

หลักการที่สำคัญของหลักที่ว่าด้วยการต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา

ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไรสำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องอันหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ตลอดเวลาวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์และ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติสามารถกำหนดเวลา ปิด - เปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพทางสังคมอีกด้วย

1.4.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในการปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

1.5 องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

หากพิจารณาถึงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะจากการทบทวนแนวคิดที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้นอาจแบ่งผู้ที่มีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะได้เป็น 2 องค์กร คือ องค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2544: 66-69) ดังนี้

1.5.1 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรภาครัฐ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรภาครัฐ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติ และบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

บริการสาธารณะระดับชาติ หรือบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภทด้วยกัน คือ บริการสาธารณะด้านการยุติธรรม บริการ

สาธารณสุขด้านการรักษาความปลอดภัยของสังคม บริการสาธารณสุขด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ บริการสาธารณสุขด้านการศึกษาของชาติ บริการสาธารณสุขด้านสังคม บริการสาธารณสุขด้านวัฒนธรรม และบริการสาธารณสุขด้านการท่องเที่ยว

บริการสาธารณสุขระดับ ได้แก่ บริการสาธารณสุขที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ บริการสาธารณสุขระดับชาติ ซึ่งมอบหมายให้องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ กับบริการสาธารณสุขเป็นหน้าที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.2 บริการสาธารณสุขที่จัดโดยองค์กรภาคเอกชน

อาจกล่าวได้ว่าเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณสุขมาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งการมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อม กับการมีส่วนร่วมทางตรง

กรณีที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมทางอ้อม หรือ การเข้ามามีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณสุขของรัฐ มีอยู่ด้วยกัน 2 วิธีการ คือ

วิธีการแรก การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจมีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับเลือกตั้งเข้าไปแล้ว ก็จะไปเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริการสาธารณสุขต่อไป

วิธีการที่สอง การร่วมให้ความเห็น ฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณสุขในบางเรื่องก่อนที่จะฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการได้

กรณีที่สอง การมีส่วนร่วมทางตรง โดยปกติแล้วบริการสาธารณสุขเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะจัดทำ แต่ต่อมาเมื่อรัฐมีภาระมากขึ้น กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ กิจการบางอย่างจะต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณสุขได้อย่างดี และรวดเร็วทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณสุข จึงเกิดการมอบบริการสาธารณสุขให้กับเอกชนซึ่งมีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขแทน

การมอบอำนาจให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขนั้น มีความหมายถึง การกระทำ ที่รัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณสุขทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้เพราะโดยสภาพแล้ว เอกชนไม่ได้มีหน้าที่ที่จะจัดทำบริการสาธารณสุขเพราะบริการสาธารณสุขเป็นเรื่องที่

อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นเมื่อรัฐตัดสินใจอนุมัติหรืออนุญาตให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เอกชนจึงสามารถเข้ามาดำเนินการได้

เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะได้ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

วิธีการแรก สัมปทาน ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ กิจกรรมที่ได้รับสัมปทานไปจากรัฐ

วิธีการที่สอง องค์กรวิชาชีพ ได้แก่ องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษเมื่อมีการกระทำผิด และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

การที่องค์กรวิชาชีพมีสภาพเป็นองค์กรเอกชนที่จัดทำบริการสาธารณะ เพราะกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์กรวิชาชีพเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์มหาชน กล่าวคือ ควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพที่ต้องติดต่อกับประชาชนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี ไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการประกอบวิชาชีพนั้นๆ

2. แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ และความจำเป็นพื้นฐานของสังคม

สำหรับการทบทวนถึงแนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ และความจำเป็นพื้นฐานของสังคมนั้นผู้วิจัยจะแบ่งเนื้อหาในการนำเสนอเป็น 4 ส่วน คือ วัตถุประสงค์ของรัฐ ภารกิจของรัฐ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ และความจำเป็นพื้นฐานของสังคม ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์ของรัฐ

สิ่งที่รัฐต้องดำเนินการให้บรรลุผล หรือวัตถุประสงค์ของรัฐนั้น มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ (จรรยา สุภาพ, 2518: 225-226) ดังนี้

ประการแรก การสร้างความเป็นระเบียบ (establishment of order) ถือได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักของรัฐ ด้วยเหตุผลว่าความเป็นระเบียบเป็นรากฐานสำคัญของความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง ความปลอดภัย สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความก้าวหน้าทั้งหลายทั้งปวง กล่าวคือ

หากภายในรัฐมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้วจะทำให้คนเคารพในสิทธิซึ่งกันและกัน เป็นผลให้ประชาชนมีโอกาสในการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างเต็มที่

ในขณะที่เดียวกันความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามความรับผิดชอบร่วมกัน ก็จะทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการใช้ชีวิตด้วย

นอกจากนี้ความเป็นระเบียบเรียบร้อยยังทำให้เกิดความเสมอภาคด้วย กล่าวคือ เมื่อความความเป็นระเบียบทำให้คนเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ก็จะนำไปสู่สภาพการอยู่ร่วมกันโดยความสุขสงบ ปลอดภัย ประชาชนในชาติต่างก็ได้รับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน

ประการที่สอง การจัดให้มีสวัสดิการสาธารณะ (promotion of general welfare) ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐจะต้องเป็นผู้ให้หลักประกันในการจัดทำ หรือจัดให้มีการดำเนินการ และควบคุมกิจการที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของมหาชน หรือประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งกิจการเหล่านั้นได้แก่ กิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการที่ประชาชนต้องใช้บริการและบริโภคร่วมกัน ถ้าหากกิจการเหล่านี้ขาดหายไป หรือดำเนินการโดยบกพร่อง ก็จะทำให้เกิดความเดือดร้อน เป็นอุปสรรคในการดำเนินชีวิตของประชาชน

ประการที่สาม การสร้างและเพิ่มพูนศีลธรรมในสังคม (promotion of morality) ด้วยเหตุผลที่ว่า ศีลธรรม จริยธรรม และหลักการของศาสนาเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในสังคมมาแต่ดั้งเดิมคู่กับการเกิดขึ้นของรัฐ และยังเป็นสิ่งที่ขัดเกลามนุษย์ให้เป็นคนดี ทำให้การอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนหรือสังคมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขเกิดขึ้น

ประการที่สี่ การสร้างความเจริญ และก้าวหน้า (promotion of prosperity) ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐจะต้องเป็นผู้นำพาาระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และชุมชนให้เกิดการพัฒนาทัดเทียมกับนานอารยประเทศ โดยดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้กรอบของกฎหมายและความต้องการของประชาชน

นอกจากวัตถุประสงค์ทั้งสี่ประการข้างต้น ยังมีวัตถุประสงค์ที่ต้องพิจารณาให้ความสำคัญเพิ่มเติมอีกประการ (Jacobsen and Lipman, 1965: 16) คือ การสร้างเสริมสวัสดิภาพของปัจเจกบุคคล (promotion of individual welfare) ตามแนวความคิดของหลักประชาธิปไตย นั้น รัฐจะต้องเห็นคุณค่าและให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล ถึงแม้รัฐจะมีหน้าที่ในการดูแลสังคมในองค์รวม แต่ก็จำเป็นต้องเติมเต็มความต้องการพื้นฐานและพยายามจัดสภาพที่พึงปรารถนาให้แก่ประชาชนแต่ละบุคคล โดยการปกป้องสิทธิส่วนบุคคลและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองด้วย

วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ ถือเป็นเครื่องชี้นำในการปกครอง เพื่อให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนส่วนรวมภายในรัฐ

2.2 ภารกิจของรัฐ

อาจกล่าวได้ว่ารัฐเกิดมาเพื่อมนุษย์และสร้างประโยชน์แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐ ดังนั้น จึงถือเป็นสิทธิที่ชอบธรรมที่ประชาชนจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์จากรัฐมากที่สุดเท่าที่รัฐพึงทำได้ หน้าที่และความรับผิดชอบที่รัฐพึงอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจึงมีขอบเขตกว้างขวางตามเจตนารมณ์ของประชาชนและรูปแบบการปกครอง ซึ่งภารกิจของรัฐ (the function of the state) หรือกิจกรรมที่รัฐต้องผูกพันโดยทั่วไปมีด้วยกัน 3 ภารกิจ (จุมพล หนิมพานิช, 2525: 81-82) คือ

2.2.1 ภารกิจที่ต้องกระทำ

ภารกิจที่ต้องกระทำ (essential function) เป็นหน้าที่ที่จำเป็นและจะขาดเสียมิได้ ถ้ารัฐละเว้นหรือไม่ปฏิบัติแล้วก็จะเกิดผลร้ายกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของมหาชน และมีผลทำให้รัฐอาจล่มสลายลง ภารกิจที่ต้องกระทำประกอบด้วยหน้าที่ดังต่อไปนี้

หน้าที่รักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เป็นการดำเนินการกิจการในการป้องกันการรุกรานจากภายนอกประเทศ หรือการถูกละเมิดอำนาจอธิปไตยจากภายนอก โดยการมีกองกำลังที่เข้มแข็งในการป้องกันรักษาเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน

หน้าที่รักษาความสงบภายใน ด้วยการจัดให้มีกองกำลังส่วนหนึ่งเพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายใน ระงับการกระทำผิด รวมทั้งป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

หน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดและปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ลงโทษ ปรับปรุงแก้ไขบุคคลที่ละเมิดกฎหมาย และยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยวิธีการทางกฎหมาย

หน้าที่ในการติดต่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นการรักษาและเสริมสร้างสัมพันธไมตรีกับนานาชาติและองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างประเทศที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้เป็นไปเพื่อความมั่นคง ผลประโยชน์ของชาติ และเกียรติภูมิของรัฐ

หน้าที่ในการหารายได้บำรุงประเทศโดยการจัดเก็บภาษี เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของรัฐให้เป็นไปด้วยความสะดวก และยังคงต้องสร้างความเจริญก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศไปพร้อมกัน ดังนั้นรัฐจึงต้องจัดเก็บภาษีหรือรายได้ในรูปแบบต่างๆ ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อนำมาจัดสรรและใช้ให้เกิดประโยชน์สนองความต้องการของประชาชน

2.2.2 ภารกิจในการให้บริการ

ภารกิจในการให้บริการ (service function) เป็นหน้าที่รัฐจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ตามความต้องการหรือความปรารถนาของสังคม ซึ่งหน้าที่นี้จะก่อให้เกิดความสะดวแก่ประชาชนเป็นการสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่และการดำเนินชีวิตให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

ในบางครั้งเป็นการยากลำบากที่จะแยกแยะระหว่างภารกิจในการให้บริการ กับภารกิจที่ต้องกระทำ ตัวอย่างเช่น การสร้างทางรถไฟ และทางหลวง อาจจัดอยู่เป็นภารกิจในการให้บริการ แต่ถ้าพิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อป้องกันประเทศแล้ว ก็อาจจัดเป็นภารกิจที่รัฐต้องกระทำ ดังนั้นในการระบุถึงภารกิจในการให้บริการจึงมีวัตถุประสงค์เน้นในการอำนวยความสะดวกให้แก่สังคม และสร้างเสริมคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนส่วนใหญ่ ได้แก่

การดูแลให้ประชาชนได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต การจัดให้มีที่อยู่อาศัย อาชีพ เครื่องอุปโภคบริโภค

การดูแลส่งเสริมแก่กลุ่มคนด้อยโอกาส คนยากจน คนพิการ การสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมโดยการจัดการศึกษา การสาธารณสุข

การอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิต การจัดระบบคมนาคม การจัดสวัสดิการและสันติภาพแก่ชุมชน

2.2.3 ภารกิจในทางธุรกิจ

ภารกิจในทางธุรกิจ (business function) เป็นหน้าที่พิเศษที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยรัฐเข้าไปดำเนินการบางอย่างในเชิงการค้า เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและชุมชน ซึ่งโดยหลักการแล้วกิจกรรมเหล่านี้น่าจะเป็นหน้าที่ของภาคเอกชน แต่รัฐกลับเข้าไปดำเนินการเสียเอง ด้วยเหตุผลดังนี้

กิจกรรมบางประเภท ภาคเอกชนและประชาชนไม่มีความสามารถในการดำเนินการเองได้ เนื่องจากการขาดเงินทุน หรือต้องอาศัยการลงทุนจำนวนมาก

กิจกรรมบางประเภท ถึงแม้ไม่ต้องอาศัยการลงทุนสูง แต่ขาดความสามารถในการคืนทุน เป็นกิจกรรมที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่อาจสร้างกำไรแก่ผู้ลงทุนได้ เช่น กิจการไปรษณีย์ เป็นกิจกรรมที่รัฐต้องดำเนินการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ แต่ในบางพื้นที่อาจมีประชาชนผู้ใช้บริการน้อย จึงไม่คุ้มค่า โอกาสที่ภาคเอกชนจะได้กำไรในการดำเนินการจึงเป็นไปได้ยาก

กิจกรรมบางประเภท หากปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการอาจมีการเรียกกร้องค่าบริการที่สูงเกินไป เป็นการเอาเปรียบประชาชนผู้ใช้บริการ ดังนั้นรัฐจึงเป็นเจ้าของและดำเนินกิจกรรมเหล่านี้เสียเอง ได้แก่ กิจการไฟฟ้า ประปา ระบบขนส่งมวลชนพื้นฐาน เป็นต้น

กิจกรรมบางประเภท อาจกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของมหาชน หรืออาจเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคม และเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องเข้าควบคุมหรือดำเนินการกิจกรรมเหล่านั้น ถึงแม้เอกชนอาจมีความสามารถในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้นก็ตาม เช่น การผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการมอมเมาประชาชน กิจการน้ำมัน กิจการสื่อสารและวิทยุโทรทัศน์ กิจการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการเงินการธนาคาร และกิจการสวัสดิการสังคมด้านแรงงาน เป็นต้น

2.3 การกึ่งพื้นฐานของรัฐ

ตามมุมมองของกลุ่มนักคิดการกึ่งหน้าที่นิยม (functionalist) ได้อธิบายถึงเหตุผลความที่รัฐต้องมีอำนาจควบคุมสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนว่า รัฐจำเป็นต้องเข้าไปจัดการรักษาภาพการอยู่ร่วมกันเพื่อให้สังคมและรัฐดำรงอยู่ได้ด้วยความเป็นปกติสุข (Conklin, 1987: 444) ซึ่งรัฐจะต้องเข้าไปก้าวท้าวหรือใช้อำนาจในการจัดการกับกิจกรรมบางประเภทเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนกิจกรรมอื่นที่สามารถปล่อยให้ดำเนินไปอย่างเสรีรัฐก็ไม่ควรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนเกี่ยวข้องน้อยที่สุด

ในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนให้เห็นถึงการกึ่งพื้นฐานที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการ รวมทั้งอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างการกึ่งพื้นฐานและการกึ่งหลัก ดังนี้

2.3.1 การกึ่งพื้นฐาน

กิจกรรมหรือหน้าที่ที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปใช้อำนาจดำเนินการตามแนวคิดข้างต้นนี้ เรียกว่า การกึ่งพื้นฐาน (primary function) หรือหน้าที่ที่รัฐอันถือเป็นสถาบันหลักที่ผูกขาดการใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายจะต้องดำเนินการ (Hughes, Kroehler and Zanden, 2002: 282) ซึ่งประกอบไปด้วยภารกิจ 7 ประการ คือ

ประการแรก การธำรงความปลอดภัยจากภายนอก (maintaining external security) หน้าที่พื้นฐานที่รัฐต้องดำเนินการในเบื้องต้น คือ การปกป้องประชาชนในรัฐให้พ้นจากภัยรุกรานหรือศัตรูภายนอก โดยการสร้างเสริมความสามารถที่เข้มแข็งให้แก่กลไกในการป้องกันตนเอง การดำเนินหน้าที่ดังกล่าวนี้ก็เพื่อให้รัฐมีความมั่นคงและประชาชนสามารถใช้ชีวิตอยู่อย่างสันติสุข

ประการที่สอง การรักษาระเบียบภายในรัฐ (maintaining internal order) โดยรัฐจะต้องกำหนดให้มีกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกัน และบังคับใช้กฎเกณฑ์เหล่านั้น เพื่อควบคุมพฤติกรรมของประชาชนในรัฐให้เกิดความสงบเรียบร้อย

ประการที่สาม การกำหนดนโยบายและทิศทางของรัฐ (policy making and direction) เนื่องจากสภาพสังคมที่มีความสลับซับซ้อนขึ้นนั้นจำเป็นต้องได้รับการบูรณาการและผสมผสานให้มีความสอดคล้องและเป็นเอกภาพ รัฐจึงต้องทำหน้าที่ในบูรณาการความต้องการที่หลากหลายโดยการกำหนดกรอบทิศทางความเป็นไปของสังคม และประสานองค์ประกอบของกลไกภายในรัฐรวมทั้งทรัพยากรต่างๆ โดยกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติหรือดำเนินการตามกรอบทิศทางที่กำหนดไว้

ประการที่สี่ การสร้างเสริมความยุติธรรม (ensuring justice) เนื่องจากประชาชนมีความคาดหวังต่อรัฐที่จะดำเนินการพิทักษ์รักษาสิทธิของตน และลงโทษผู้กระทำผิดหรือละเมิดกฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกัน ดังนั้นรัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการบริหารและดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามกรอบของกฎหมายด้วยความเป็นธรรม

ประการที่ห้า การปกป้องเสรีภาพของประชาชน (safeguarding individual freedoms) ถึงแม้รัฐจะมีหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมสังคมโดยใช้อำนาจบังคับเข้าครอบงำประชาชนให้ปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย แต่รัฐก็ไม่อาจเข้าไปจำกัดการใช้เสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ไม่กระทบกระเทือนต่อการอยู่ร่วมกันของประชาชนได้ เนื่องจากรัฐนั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพของมนุษย์ (Hunt and Colander, 2002: 287) ดังนั้นรัฐจึงต้องดำเนินการกิจในการคุ้มครองและส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในรัฐตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

ประการที่หก การสร้างเอกลักษณ์ของชาติ (Strengthening National Identity) เป็นการทำให้ประชาชนมีความตระหนักถึงผลประโยชน์ของชาติ และมีความภักดีต่อรัฐ เพื่อการระดมสรรพกำลังจากประชาชนให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจและปกครองรัฐ

ประการที่เจ็ด การมีปฏิสัมพันธ์กับชาติอื่น (Dealing with Other Nations) คือการทำหน้าที่ในการสร้างปฏิสัมพันธ์ภายนอกรัฐกับชาติอื่นๆ ทั้งในด้านการสร้างพันธมิตร การตกลงทางการค้า และการทูต เป็นต้น

2.3.2 ความแตกต่างระหว่างภารกิจพื้นฐาน และภารกิจหลัก

จากการทบทวนถึงแนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ และภารกิจพื้นฐานของรัฐข้างต้น หากพิจารณาในเนื้อหาจะพบว่า ภารกิจที่รัฐต้องกระทำ (essential function) กับภารกิจพื้นฐานของรัฐ (primary function) นั้นมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน

กล่าวคือ ทั้งภารกิจที่ต้องกระทำ และภารกิจพื้นฐานนั้น ถือเป็นหน้าที่ที่รัฐไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือมอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้ อีกทั้ง ภารกิจดังกล่าวยังมีเป้าหมายสูงสุดเช่นเดียวกัน คือ การธำรงรักษาให้รัฐและประชาชนสามารถอยู่รอดปลอดภัยอย่างมั่นคง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจที่รัฐต้องกระทำก็คือภารกิจพื้นฐานของรัฐ

หากพิจารณาต่อเนื่องไปยังแนวคิดที่มีความใกล้เคียงกัน คือ ภารกิจหลัก (core function) ซึ่งมีความหมายถึง หน้าที่หรือกิจกรรมที่มีลักษณะเฉพาะตัวตามเป้าหมายหรือความปรารถนาที่ต้องการจะบรรลุขององค์กร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กิจกรรมที่เป็นหัวใจสำคัญซึ่งเป็นผลผลิตขององค์กร (core business) จะพบว่าในบางครั้งได้มีการนำแนวคิดและคำดังกล่าวมาใช้แทนที่ภารกิจพื้นฐาน เสมือนเป็นแนวคิดเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว พบว่าทั้งสองคำเป็นแนวคิดที่มีความแตกต่างกันอยู่ในประเด็นสำคัญ

ประการแรก หากพิจารณาถึงการตอบสนองหรือการบรรลุถึงความสำเร็จตามเป้าหมายของภารกิจ จะพบว่าภารกิจพื้นฐานนั้นเป็นหน้าที่ที่ได้รับการกำหนดโดยความปรารถนาในการอยู่ร่วมกันเป็นประชาคมการเมืองของประชาชน ในขณะที่ตัวรัฐซึ่งกำเนิดขึ้นจากความปรารถนาว่าร่วมกันนี้จะต้องจัดกระทำหน้าที่พื้นฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วย ซึ่งการบรรลุถึงผลสำเร็จสูงสุดนั้นคือการธำรงสภาพการอยู่ร่วมกันเป็นประชาคมการเมืองไว้ให้ได้

ส่วนภารกิจหลักนั้นเป็นหน้าที่ที่กำหนดโดยองค์กรให้มีลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งการจะบรรลุตามเป้าหมายได้ องค์กรจะต้องสร้างความสามารถในการอยู่รอดให้แก่ตัวองค์กรเองให้มีอยู่เหนือเงื่อนไขภายนอกขององค์กร

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ภารกิจพื้นฐานและภารกิจหลัก มีการตอบสนองต่อเป้าหมายที่แตกต่างกัน คือ ภารกิจพื้นฐานนั้นตอบสนองต่อเป้าหมายในลักษณะการให้ความสำคัญกับเงื่อนไขภายนอกและนำเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดความสำเร็จ (outside-in) ส่วนภารกิจหลักนั้นตอบสนองต่อเป้าหมายในโดยให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะตัวภายในองค์กรเพื่อกำหนดสภาพเงื่อนไขภายนอก (inside-out)

นอกจากนี้การบรรลุถึงความสำเร็จของตามภารกิจพื้นฐานและภารกิจหลักยังมีความแตกต่างกันด้วย กล่าวคือ ความสำเร็จสูงสุดตามภารกิจพื้นฐานนั้นมุ่งเน้นการบูรณาการระหว่างรัฐ สังคม และประชาชนให้มีความเป็นเนื้อเดียว หรือหนึ่งเดียวกัน ส่วนความสำเร็จตามภารกิจหลักนั้นมุ่งเน้นให้เกิดสภาพที่องค์กรสามารถดำรงอยู่เหนือเงื่อนไขภายนอกได้

ประการที่สอง หากพิจารณาถึงหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) ของทั้งสองภารกิจ พบว่า ภารกิจหลัก มีหน่วยการวิเคราะห์ในระดับองค์กร ซึ่งภารกิจหลักจะใช้ในการแสดงให้เห็นถึงหน้าที่ที่มีความเฉพาะตัวของแต่ละองค์กรที่มีความแตกต่างกันไปตามเป้าหมาย

ส่วนภารกิจพื้นฐานนั้น มีหน่วยการวิเคราะห์ในลักษณะ โครงสร้าง หรือระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ซึ่งภารกิจพื้นฐานจะใช้ในการอธิบายให้เห็นถึงหน้าที่ของ

โครงสร้างของรัฐในเชิงสถาบัน ซึ่งในโครงสร้างนั้นจะประกอบไปด้วยองค์กรที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภายใต้โครงสร้างที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้น ประกอบด้วยองค์กรของรัฐต่างๆ ที่ดำเนินภารกิจหลักเฉพาะตามที่กำหนดอย่างสัมพันธ์กัน ดังนั้นภารกิจพื้นฐานจึงเป็นแนวคิดที่กว้างและครอบคลุมการพิจารณาในเชิงโครงสร้างกว่าภารกิจหลัก

จากความแตกต่างระหว่างภารกิจพื้นฐานและภารกิจหลักข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้เลือกคำและแนวคิดภารกิจพื้นฐานมาใช้ในประเด็นการวิจัย ด้วยเหตุผลสองประการ คือ

ประการที่หนึ่ง จุดสนใจ (focus) ในการศึกษา อยู่ที่การพิจารณาหน้าที่ที่รัฐต้องกระทำในการบูรณาการรัฐ สังคมและประชาชนให้เป็นองค์ประกอบเดียวกัน

ประการที่สอง ปริมณฑล (locus) ในการวิเคราะห์ อยู่ที่การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร หรือโครงสร้างเชิงสถาบันของรัฐที่ทำหน้าที่ตามจุดสนใจในการศึกษา

ดังนั้น ภารกิจพื้นฐานจึงถือเป็นแนวคิดที่สำคัญในการวิจัยครั้งนี้ แนวคิดภารกิจหลักนั้น จะได้รับการพิจารณาในภายหลัง เมื่อวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานในองค์รวมแล้ว โดยผู้วิจัยจะได้นำแนวคิดภารกิจหลักมาใช้ในการวิเคราะห์ภาระหน้าที่เฉพาะขององค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจพื้นฐาน

2.4 ความต้องการพื้นฐานของสังคม

สำหรับความต้องการพื้นฐานของสังคมที่เกิดขึ้นจากความปรารถนาในการอยู่ร่วมกันของประชาชนในรัฐนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

ประการแรก ความต้องการความมั่นคง คือ ความปรารถนาให้ประเทศชาติมีความปลอดภัยปราศจากการรุกราน โดยรัฐจะต้องมีสภาพการณ์ทางทหารทั้งด้านกำลังคนและอาวุธ ยุทโธปกรณ์ที่มีความเข้มแข็งในการรักษาอำนาจอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน

ประการที่สอง ความต้องการทางการเมือง คือ ความปรารถนาให้รัฐมีระบบการเมืองที่มีความชอบธรรมและมีเสถียรภาพ โดยรัฐจะต้องสร้างสภาพการณ์ทางการเมืองให้ประชาชนมีความเชื่อถือศรัทธาต่อระบอบการปกครองและนโยบาย มีเอกภาพในการปกครอง และไม่มี ความแตกแยกของคนในชาติ รัฐบาลต้องมีความชอบธรรมในการบริหารประเทศ และดำเนินนโยบายทั้งภายในและภายนอกโดยปราศจากการแทรกแซงจากอิทธิพลต่างๆ

ประการที่สาม ความต้องการทางเศรษฐกิจ คือ ความปรารถนาให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากร การผลิต การแลกเปลี่ยน การค้า และการเงิน โดยรัฐจะต้องดำเนินการให้เกิดความ

เป็นธรรมชาติทางเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบ และลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มคน ตลอดจนสร้างเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง และการพัฒนาทางเศรษฐกิจตามแผนที่วางไว้ เพื่อให้ประชาชนในรัฐอยู่ดี กินดี และเกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี

ประการที่สี่ ความต้องการทางสังคม คือ ความปรารถนาให้สิทธิ เสรีภาพ และโอกาสได้รับการคุ้มครองด้วยความเป็นธรรม โดยรัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับความเสมอภาคในโอกาส ได้รับความยุติธรรมตามกระบวนการของกฎหมาย และกติกาของสังคมที่กำหนดไว้ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีความสามัคคี มีจิตสำนึกและมีอุดมการณ์เพื่อสังคมส่วนรวมในแนวทางเดียวกัน

ความต้องการพื้นฐานของสังคมทั้งสี่ประการนี้ จะมีความสำคัญแตกต่างกันตามสภาพความเป็นไปของรัฐ และความต้องการพื้นฐานของสังคมนี้ยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์โดยตรงกับการกำหนดภารกิจของรัฐด้วย

ดังนั้นหากเงื่อนไขสภาพการณ์ของรัฐผันแปรไป ความต้องการพื้นฐานของสังคมก็จะเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งเป็นผลให้ต้องทบทวนการกำหนดภารกิจของรัฐด้วย

3. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

สำหรับการทบทวนถึงแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพนั้นผู้วิจัยจะแบ่งเนื้อหาเป็น 2 ส่วน คือ ความหมายและแง่มุมของประสิทธิภาพ กับ ประเภทของประสิทธิภาพ ดังนี้

3.1 ความหมายและแง่มุมของประสิทธิภาพ

คำว่า “ประสิทธิภาพ” (efficiency) นั้น อาจถือได้ว่าเป็นคำที่ได้รับการนำมาใช้ทางด้านการบริหารอย่างกว้างขวาง ซึ่งทำให้ความหมายมีความแปรเปลี่ยนไปหลายนัยด้วยกัน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงจำเป็นต้องทบทวนนิยามของประสิทธิภาพเสียก่อน จากการทบทวนความหมายเบื้องต้นที่มักได้รับการกล่าวถึงมีอยู่ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ประสิทธิภาพ คือ อัตราส่วน (ratio) ของผลผลิต (outputs) ต่อตัวป้อน (inputs) หรือระดับผลตอบแทนจากการลงทุนหรือทรัพย์สิน (rate on return on capital or assets) ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (unit cost) ค่าสูญเสียนและสูญเปล่า (scrappage and waste) การใช้จ่ายทรัพยากรให้ต่ำกว่าขีดความสามารถ (downtime) ค่าใช้จ่ายต่อคน (cost per person) เป็นต้น (ภรณ์ กิรีติบุตร, 2529: 110)

ประการที่สอง ประสิทธิภาพ จะอาศัยการพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า และผลผลิตในการดำเนินงานต่างๆ ประสิทธิภาพ จึงเท่ากับผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้า (Simon อ้างถึงใน วุฒิสักดิ์ สิงหนะโช, 2538: 13)

ประการที่สาม ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่บุคคล และผลดังกล่าวได้สร้างกำไรให้บังเกิดขึ้นด้วย (human satisfaction and benefit produced) (Millet, 1954: 4)

จากความหมายข้างต้น อาจนำมากล่าวได้ว่า นิยามของประสิทธิภาพ มีอยู่ด้วยกัน 3 แห่ง คือ แห่งของค่าใช้จ่าย แห่งของกระบวนการบริหาร และแห่งของผลลัพธ์ (ดินปรัชญาพฤษ์ และไกรยุทธ ธีรชยาคินันท์, 2537: 12-14) ดังนี้

ประสิทธิภาพในแง่ของค่าใช้จ่าย (input, cost or allocative efficiency) จะมุ่งเน้นไปที่ การดำเนินงานที่ใช้ต้นทุนน้อยกว่าผลลัพธ์ โดยการใช้ต้นทุนอย่างคุ้มค่า และลดการสูญเสียให้เกิดขึ้นน้อยลง

ประสิทธิภาพในแง่ของกระบวนการ (process efficiency) แสดงนัยถึง ความสามารถของระบบดำเนินการ ที่มีการทำงานด้วยวิธีการที่สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นระบบ ระเบียบ และมีลำดับขั้นตอนขึ้น

ประสิทธิภาพในแง่ของผลลัพธ์ (output efficiency) ได้แก่ การทำงานที่มีผลกำไร การทำงานได้เสร็จสิ้นตามกำหนดเวลา การทำงานอย่างมีคุณภาพ การสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับผล การทำงานเพื่อสนองต่อผู้รับผลโดยเสมอหน้ากัน การทำงานให้สัมฤทธิ์ผล และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง

3.2 ประเภทของประสิทธิภาพ

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ อาจแบ่งลักษณะของประสิทธิภาพออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ประสิทธิภาพสัมบูรณ์ (absolute efficiency) เป็นการพิจารณาการดำเนินงาน หรือการทำงานในลักษณะที่จะต้องให้ได้ผลออกมาอย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งในสภาพของการปฏิบัติงานจริงที่เกิดขึ้นนั้น ประสิทธิภาพสัมบูรณ์ย่อมไม่เกิดขึ้น เนื่องจากความสูญเสียหรือความผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ

ประสิทธิภาพสัมพัทธ์ (relative efficiency) เนื่องจากเราไม่สามารถที่จะวัดและแสดงถึงประสิทธิภาพในแง่ของประสิทธิภาพสัมบูรณ์ได้ตามความเป็นจริง ความเป็นไปได้ในการวัดและแสดงถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานก็คือ การวัดและแสดงถึงประสิทธิภาพโดยการ

เปรียบเทียบแง่มุมต่างๆ ขององค์กร และการดำเนินการ เช่น การเปรียบเทียบผลงานกับทุน ซึ่งการมีประสิทธิภาพคือการทำงานได้คุ้มทุน การเปรียบเทียบผลงานของตนกับองค์กรที่ปฏิบัติงานอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน การเปรียบเทียบกับผลงานของตนในอดีตในแง่ของมูลค่า หรือผลิตภาพ หรือทรัพย์สิน ซึ่งการเปรียบเทียบวิธีนี้เป็นการชี้วัดประสิทธิภาพในช่วงระยะเวลาต่างกัน การเปรียบเทียบกับศักยภาพ และขีดความสามารถของตนเองในแต่ละช่วงเวลา การเปรียบเทียบความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน การเปรียบเทียบคุณภาพของงาน และการเปรียบเทียบความพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ในการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายนี้ จะกล่าวถึง ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ดังนี้

4.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกล่าวถึงแนวคิดการกระจายอำนาจนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาแยกแยะถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องและทับซ้อนกันอยู่ให้ชัดเจนก่อน โดยแนวคิดของการกระจายอำนาจนั้นมีอยู่สองนัยด้วยกัน คือ นัยทางบริหาร และนัยทางปกครอง (อุทัย หิรัญโต อ้างถึงใน โกวิท พวงงาม, 2544: 31) ดังนี้

การกระจายอำนาจทางบริหาร เป็นการมอบอำนาจที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติออกจากส่วนกลาง ไปให้แก่หน่วยงานในระดับรองลงมาหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ต่ำลงไปที่อยู่ ในสายการบังคับบัญชาเดียวกัน หรืออีกกล่าวอย่างง่าย คือ การกระจายอำนาจทางบริหาร คือ การมอบอำนาจหน้าที่นั่นเอง ซึ่งหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่จะมีอำนาจตัดสินใจและการปฏิบัติการ ที่ได้รับมอบอย่างเป็นอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่จะมีข้อผูกพันต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือการรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ

การกระจายอำนาจทางปกครอง คือ การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจการบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกในหนึ่งมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจการ แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยงานบริการท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาจะเห็นข้อแตกต่างระหว่างทั้งสองแนวคิดอย่างชัดเจน โดยลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่งคือ การ

มอบอำนาจและการแบ่งอำนาจส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายบังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจและความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกออกจากส่วนกลาง

ถึงแม้ทั้งสองแนวคิดจะแตกต่างกัน แต่ก็ยังมีส่วนที่คาบเกี่ยวและสัมพันธ์กันอยู่ ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกล่าวถึง หลักการหรือแนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ไปพร้อมกัน ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงทั้งหลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ

4.2 หลักการรวมอำนาจ

หลักการรวมอำนาจ (centralization) (สมาน รังสิโยภุชญา, 2543: 26-27) เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการ โดยการรวมอำนาจในการไว้ที่ส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนราชการอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยส่วนราชการในส่วนกลางจะแต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีสายบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นออกไปปฏิบัติงานในทุกส่วนของประเทศ ภายในการควบคุมบังคับบัญชาและวินัยสั่งการจากส่วนกลางดั่งนั้น ภายใต้หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการนี้ อำนาจและความรับผิดชอบสูงสุดจึงอยู่กับจึงอยู่กับผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา

หลักการรวมอำนาจในการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง มีข้อดีหลายประการ เช่น เป็นหลักที่การบริหารประเทศมีเอกภาพ ง่ายต่อการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายใน เนื่องจากมีการควบคุมการบังคับบัญชากันเป็นลำดับชั้น เป็นหลักที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในทุกพื้นที่อย่างเสมอหน้ากัน โดยไม่มีอคติ เพราะส่วนกลางจะมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศมากกว่าที่จะมุ่งเอื้อประโยชน์แก่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นการเฉพาะ เป็นหลักที่ทำให้สามารถระดมทรัพยากร กำลังคนเครื่องมือ เครื่องใช้จากพื้นที่ต่าง ๆ ได้โดยง่าย และสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านี้ร่วมกันหรือสับเปลี่ยนไปใช้ในพื้นที่ที่มีความจำเป็นได้ซึ่งทำให้เกิดการประหยัด เป็นต้น

อย่างไรก็ตามหลักการรวมอำนาจในการบริหารไว้ที่ส่วนราชการต่าง ๆ ไว้ในส่วนทั้งหมด จะกระทำได้อีกแต่ในประเทศที่มีพื้นที่ไม่กว้างใหญ่โตมากนัก และสภาพพื้นที่ตลอดจนความเป็นอยู่ของประชาชนไม่มีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างสลับซับซ้อนจนเกินไป แต่ในกรณีที่เป็นประเทศซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวาง และมีประชากรหนาแน่นหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง จะทำให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น เป็นหลักที่ทำให้ส่วนกลางจะต้องรับภาระในเรื่องปลีกย่อยต่าง ๆ ทุกเรื่องจนกระทั่งไม่สามารถบริหารในระดับนโยบายได้ดีเท่าที่ควร เป็นหลักที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งไม่ทันต่อความต้องการของผู้รับบริการ เป็นต้น

4.3 หลักการแบ่งอำนาจ

หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) (สมาน รังสียกฤษฎ์, 2543: 27-28) เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการเพื่อที่จะแก้ปัญหาและข้อเสียของหลักการรวมอำนาจในการบริหารไว้ที่ส่วนกลางดังที่กล่าวมาแล้ว จึงได้มีการแบ่งหรือมอบอำนาจในการบริหารราชการบางอย่างจากส่วนกลางไปให้หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคมีอำนาจตัดสินใจบังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการได้ระดับหนึ่ง

หลักการแบ่งอำนาจในการบริหารราชการไปให้ส่วนภูมิภาคยังถือว่าเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจ เป็นแต่เพียงมีการแบ่งพื้นที่ของประเทศออกเป็นเขตการบริหารระดับต่าง ๆ และส่วนกลางก็ส่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ออกไปปฏิบัติงานประจำเขตพื้นที่ต่าง ๆ ดังกล่าว โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะได้รับการแบ่งหรือมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องในขอบเขตที่แน่นอนจากส่วนราชการเจ้าสังกัดในส่วนกลาง และการแบ่งหรือมอบอำนาจนี้ ส่วนกลางจะเรียกคืนหรือเพิกถอนเปลี่ยนแปลงการใช้ดุลยพินิจสั่งการของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคได้โดยง่ายและอย่างกว้างขวาง และในเรื่องใดที่มีได้มีการมอบอำนาจไว้ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคยังต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลางก่อน

หลักการแบ่งอำนาจในการบริหารราชการในส่วนภูมิกานั้น มีข้อดีที่สามารถให้บริการประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว การให้บริการทุกเรื่องจะเป็นไปโดยเสมอภาคกัน ซึ่งเป็นข้อดีของหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็ยังมีข้อเสียที่ไม่สามารถให้บริการได้ตรงกับความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับสภาพปัญหาของท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกันได้

4.4 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2543: 27-28) เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการ โดยการกระจายหรือโอนอำนาจในการบริหาร ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการโดยตรงเองโดยมีความเป็นอิสระ ในการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาโดยตรงจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเพียงแต่ส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางจะคอยกำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบายกฎและระเบียบของส่วนกลางเท่านั้น การจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจนี้ เป็นการลดอำนาจของส่วนกลางหรือเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสำหรับกิจการบางอย่างที่จะกระจายหรือโอนอำนาจให้องค์กรส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเอง มิใช่เป็นเพียงการแบ่งหรือโอนอำนาจเหมือนหลักการแบ่งอำนาจในการบริหารให้หน่วยราชการในส่วนภูมิภาค

การกระจายอำนาจในการบริหารเป็นหลักในการจัดระเบียบการบริหารราชการที่มีประโยชน์หลายประการ เช่น เป็นหลักที่ทำให้มีความคล่องตัวในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าหลักการรวมอำนาจและหลักการแบ่งอำนาจ โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นปัญหาเฉพาะของท้องถิ่นและไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก เป็นหลักที่จะช่วยแบ่งเบาภาระบางอย่างไปให้ท้องถิ่นดำเนินการเองเป็นหลักที่จะเป็นการเกื้อหนุนส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่สำคัญที่สุดทางหนึ่ง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามหลักกระจายอำนาจในการบริหารก็มีข้อเสียอยู่เหมือนกัน คือ เป็นหลักที่จะทำให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ จนทำให้เกิดความขัดแย้งกันในท้องถิ่นได้ อันจะเป็นผลให้การดำเนินกิจการของท้องถิ่นไม่อาจดำเนินไปด้วยดี เป็นหลักที่ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าหลักการรวมอำนาจ เพราะต้องจ้างเจ้าหน้าที่จัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่จำเป็นตามแต่ละท้องถิ่น โดยไม่อาจสับเปลี่ยนหรือใช้ร่วมกันกับท้องถิ่นท้องถิ่นอื่น ได้โดยง่าย ซึ่งจะกลายเป็นปัญหาอย่างมากในกรณีที่มีสภาพทางเศรษฐกิจแตกต่างกันมาก เป็นต้น

นอกจาก การกระจายอำนาจ ในความหมายที่มุ่งเน้นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งเรียกว่าเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขต แล้ว ยังมีรูปแบบของการกระจายอำนาจอีกประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค (โกวิท พวงงาม, 2544: 29) ซึ่งหมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากอย่างเป็นอิสระด้วย โดยปกติแล้วการกระจายอำนาจทางเทคนิคจะใช้กับกิจการซึ่งการ

จัดทำจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางด้านเทคโนโลยี แขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ในการจัดระเบียบบริหารราชการในประเทศต่างๆ ไม่จำเป็นต้องจัดให้มีทั้ง 3 หลัก แต่หลักการมอบอำนาจและหลักการกระจายอำนาจนั้น ทุกประเทศจะต้องจัดให้มีควบคู่กันไป ส่วนหลักการแบ่งอำนาจจะจัดให้มีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละประเทศไป ซึ่งปัจจุบันหลักการนี้ใช้กันน้อยมาก

5. แนวคิดเกี่ยวกับประชาสังคม

สำหรับการทบทวนถึงแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพนั้นผู้วิจัยจะแบ่งเนื้อหาเป็น 2 ส่วน คือ ความหมายและลักษณะเบื้องต้นของประชาสังคม กับองค์ประกอบของประชาสังคม ดังนี้

5.1 ความหมายและลักษณะเบื้องต้นของประชาสังคม

ในปัจจุบัน “ประชาสังคม” (civil society) เป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง และกำลังมีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดบริการสาธารณะ จากการทบทวนถึงความหมายของประชาสังคม พบว่ามีนิยามที่สามารถแสดงลักษณะเบื้องต้นได้อย่างน่าสนใจ อยู่ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ประชาสังคม มีลักษณะเป็นเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ด้านใดด้านหนึ่ง อาทิ รักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม การส่งเสริมกิจกรรมของกลุ่ม และการผลักดันเป้าหมายบางอย่าง เป็นต้น การรวมตัวกันเป็นประชาสังคมอาจมีได้หลายรูปแบบ แม้กระทั่งการรวมตัวกันเป็นครอบครัวก็อาจจะถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ideo เครือข่ายความสัมพันธ์แบบประชาสังคมซึ่งมีบทบาทสำคัญในสังคมสมัยใหม่ มักจะแสดงออกในรูปของสมาคมแบบใดแบบหนึ่ง เช่น องค์การอาสาสมัคร สหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ และขบวนการทางสังคมทั้งหลาย

ประชาสังคมจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์ในสังคมที่มีบทบาทในการตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ (อนุสรณ์ ลิมมณี, 2542: 34-35)

ประการที่สอง ประชาสังคม (อนีก เหล่าธรรมทัศน์, 2543: 21) หมายถึง เครือข่าย กลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สถาบัน และชุมชนที่มีกิจกรรมหรือมีการเคลื่อนไหวระหว่างรัฐ (state) กับปัจเจกชน (individuals) โดยจุดเน้นของประชาสังคม ได้แก่

ไม่ชอบและไม่ยอมให้รัฐครอบงำหรือบงการ แม้ว่าจะยอมรับความช่วยเหลือจากรัฐ และมีความร่วมมือกับรัฐได้ แต่ก็สามารถชี้นำ กำกับและคัดค้านรัฐได้พอสมควร

ไม่ชอบลัทธิปัจเจกชนนิยมสุดขั้ว ซึ่งส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัว ต่างคนต่างอยู่ แข่งแย่ง แข่งขันกันจนไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม หากแต่สนับสนุนให้ปัจเจกชนรวมกลุ่มรวมหมู่และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยไม่ปฏิเสธการแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์เฉพาะส่วน เฉพาะกลุ่ม

แนวคิดประชาสังคมในลักษณะนี้ จะมุ่งเน้นว่าสังคมประกอบด้วย 3 ส่วน ซึ่งได้แก่ รัฐ ประชาสังคม และปัจเจกชน ซึ่งแต่ละส่วนเป็นอิสระจากกัน แต่ก็โยงใยเกี่ยวข้องกัน และอาจขัดแย้งคัดค้านกันได้ หรือในบางครั้งต้องปรองดองประสานสามัคคีกันไปด้วย

5.2 องค์ประกอบของประชาสังคม

จากนิยามทั้งสองข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะร่วมเบื้องต้นที่สำคัญหลายประการของประชาสังคม และสามารถนำมาแยกแยะเพื่อแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของประชาสังคมได้ 5 องค์ประกอบ คือ ประชาสังคมจะต้องมีความหลากหลาย มีความเป็นชุมชน มีสำนักสาธารณะ มีกิจกรรมและความต่อเนื่อง มีเครือข่ายและการติดต่อสื่อสาร (อนุชาติ พวงสำลี และ วีรบูรณ์ วิจารณ์ทศกุล, 2540: 12-14) ดังนี้

5.2.1 มีความหลากหลาย

ความหลากหลายนับเป็นคุณลักษณะที่สำคัญในเชิงองค์ประกอบของสังคม กล่าวคือ สังคมใด ๆ ที่ขาดความหลากหลาย มีเพียงมิติเดียว รูปแบบเดียวก็คงเป็นสังคมที่ขาดการเรียนรู้ขาดจินตนาการและเอื้อให้เกิดพัฒนาการกับคนรุ่นต่อ ๆ ไป ลักษณะของสังคมก็คงเปรียบได้ดังเช่นระบบนิเวศของธรรมชาติที่ยืดเกี่ยวได้สมดุลกันบนพื้นฐานของความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งอาจจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะกล่าวคือ

ลักษณะแรก ความหลากหลายเชิงรูปแบบ อาจแบ่งพิจารณาได้เป็น 3 ประเด็น คือ พื้นที่ การรวมตัว และกลุ่มคนที่มารวมตัว ดังนี้

พื้นที่ เป็นลักษณะการรวมตัวที่ยึดลักษณะพื้นที่หรืออาณาบริเวณเป็นของเขตของการรวมตัวกัน ซึ่งอาจจะเป็นพื้นที่การปกครอง เช่น กลุ่มจังหวัด จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ชุมชน คุ้ม เขต แขวง ย่าน ละแวกบ้าน ถนน โรงเรียน หรืออาจเป็นขอบเขตเชิงภูมินิเวศ เช่น กลุ่มน้ำ สายน้ำ คลอง และแม้กระทั่งเขตเศรษฐกิจ อาชีพ เขตนิคมอุตสาหกรรม เขตพื้นที่ชายฝั่ง เป็นต้น

การรวมตัว ระดับการรวมตัวกันของคนในสังคมนั้น อาจมีแตกต่างกันไปตามระดับความพร้อมหรือลักษณะกิจกรรมที่มีความสนใจร่วมกัน ตั้งแต่การเป็น กลุ่ม องค์กร สมาคม มูลนิธิ สภา คณะกรรมการ เป็นต้น

กลุ่มคนที่มารวมตัวกัน ความหลากหลายในอีกลักษณะหนึ่งที่น่าจะเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของความเป็นประชาสังคมคือ ความหลากหลายในด้านของกลุ่มคนที่มารวมตัวกันนับตั้งแต่วัย อายุ เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ การศึกษา ฐานะ อาชีพ รวมกระทั่งถึงคนพิการและผู้ด้อยโอกาสอื่นๆ

ความหลากหลายในลักษณะเช่นนี้จะช่วยให้กลุ่มมีลักษณะการเรียนรู้ร่วมกันสูง เพราะจะต้องความเข้าใจซึ่งกันและกันเป็นอย่างมาก

ลักษณะที่สอง ความหลากหลายในเชิงเนื้อหา อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นคือ ความหลากหลายของกิจกรรม และความหลากหลายในความสนใจหรือปัญหา ดังนี้

ความหลากหลายของกิจกรรม กิจกรรมที่ทำอาจแยกแยะตามลักษณะของรูปแบบและความถนัดของกลุ่มองค์กรนั้นๆ อาทิ กลุ่มที่ให้ความสนใจในเชิงการรณรงค์เผยแพร่ก็อาจมีรูปแบบของกิจกรรมเฉพาะทางสื่อ กลุ่มที่สนใจด้านการค้นคว้าความรู้ ก็อาจมีรูปแบบของกิจกรรมเฉพาะการศึกษาวิจัย หรือกิจกรรมเฉพาะด้านการแสดง กิจกรรมเฉพาะทางด้านการพัฒนาชุมชน เป็นต้น แต่ในหลายองค์กรนั้น ก็มักผสมผสานกิจกรรมหลายๆ ด้านเข้าด้วยกันตามความเหมาะสมและความถนัดของตน

ความหลากหลายในเชิงประเด็นความสนใจหรือปัญหา เงื่อนไขการรวมตัวเป็นกลุ่มของคน ที่สำคัญก็คือความสนใจ และความสนใจก็ย่อมทำให้เกิดความหลากหลายของการรวมตัว อาทิ กลุ่มที่ให้ความสนใจทางด้านสังคมสงเคราะห์ สนใจเฉพาะด้านการออมทรัพย์ สนใจเฉพาะด้านการเกษตรและอาชีพ สนใจเฉพาะด้านการเมือง สนใจเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม หรือสนใจทางด้านวิชาชีพของตนก็ดำเนินกิจกรรมกลุ่มร่วมกันบนพื้นฐานของสิ่งที่สนใจร่วมกันดังกล่าว ซึ่งเกิดเป็นขบวนการเคลื่อนไหวต่างๆ ตามมา

5.2.2 มีความเป็นชุมชน

ความเป็นชุมชนในความหมายของประชาสังคมนั้น อาจครอบคลุมความหมายที่กว้างถึงอาณาบริเวณหรือบริบทขนาดใหญ่ที่สามารถเชื่อมโยงติดต่อถึงกันในทุกทิศทางหนึ่งหรืออาจพิจารณาความเป็นชุมชนภายในองค์กรกลุ่มเล็กๆ ที่รวมตัวกันด้วยความรักความผูกพัน ความเอื้ออาทร ความสนใจ และหรือผลประโยชน์ร่วมกันดังนั้น ลักษณะของความเป็นชุมชนติดขัดกับความเป็นชนบทและความเป็นชุมชนก็ได้ ความเป็นชุมชนอาจเป็นเรื่องของชุมชนเมือง ชุมชนของคนชั้นกลาง ชุมชนของนักธุรกิจ ชุมชนของสถาบันการศึกษาและรวมถึงความเป็นชุมชนของคนภายในองค์กรอีกด้วย โดยนัยยะขององค์ประกอบนี้คงทำให้การมองเรื่องประชาสังคมในบริบทที่กว้างขวางและหลากหลายมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี “ความเป็นชุมชน” เองก็ต้องมีอยู่มากมายหลายลักษณะการสร้างให้เกิดเป็นชุมชนนั้นคงเป็นเรื่องในเชิงยุทธศาสตร์วิธีที่จะต้องคิดคำนึงให้สอดคล้องกับเงื่อนไขของแต่ละสังคมแต่ละพื้นที่

5.2.3 บทสำนักสาธารณะ

สำนักสาธารณะหรือจิตสำนักเพื่อส่วนรวมนั้นเป็นคุณลักษณะที่สำคัญและมีความหมายเป็นอย่างยิ่งในประชาสังคม ดังที่กล่าวไปแล้วว่าลักษณะสำคัญของความเป็นประชาสังคมคือความหลากหลายของกลุ่มองค์กรในสังคมไม่ว่าจะเป็นกลุ่มองค์กรในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์เพื่อตน กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ หรือกลุ่มกดดันต่างๆ (self-interest group, public-interest group, pressure group, volunteer group) ก็ตาม แต่สิ่งที่เราพบเห็นอยู่ก็คือเรามีกลุ่มองค์กร “ประชาสังคม” ในความหมายนี้มากมายในสังคมไทย แต่ส่วนมากกลุ่มองค์กรเหล่านี้มักไม่มีความเข้มแข็งไม่มีพลังเพียงพอที่จะช่วยผลักดันแก้ไขเปลี่ยนแปลงสังคม ในทางกลับกันในกลุ่มองค์กรที่มีความเข้มแข็งและมีพลังในการกำหนดทิศทางของสังคมก็คือกลุ่มองค์กรทางการปกครอง

ความเข้มแข็งขององค์กรในทางการปกครองหรือ “รัฐที่แข็งตัว” และเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการเป็น “คุณพ่อรู้ดี” นั้นส่งผลให้เกิดการบั่นทอนศักยภาพ ความสามารถและมองไม่เห็นพลังของตนเองที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆ ของตนเองและสังคม เฝ้ารอคอยให้ผู้อื่นคอยแก้ไขปัญหาก็กับตน โดยนัยยะนี้ทำอย่างไรให้ประชาชนเกิดความสำนึกแห่งความเป็นพลเมือง สำนึกถึงพลังของตนเองว่าจะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสังคมได้ ดังนั้นภารกิจที่สำคัญตรงนี้จึงอยู่ที่การผลักดันให้เกิด กลุ่มผลประโยชน์สาธารณะ (public-interest groups) ขึ้นมามากๆ และสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งเพื่อเป็นพลังทางสังคม

อย่างไรก็ดีในที่นี้มีได้หมายรวมว่า เราควรจะให้ความสนใจกับกลุ่มองค์กรประชาสังคมทางด้านการพัฒนาเป็นการเฉพาะเท่านั้น เพราะตรงนี้คือความเป็นประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานเป็นรากฐานของสังคมที่จะต้องมีความเข้มแข็งและหลากหลายทุกกลุ่มทุกองค์กรเป็นรากฐานของสังคมที่เป็นประชาธิปไตย ข้อคำนึงถึงทางยุทธศาสตร์ตรงนี้จึงอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์สาธารณะที่มีความเข้มแข็งขึ้นมามากๆ ในสังคมซึ่งในที่นี้ก็ต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม และการสร้างสำนึกในทางสาธารณะ ของคนในสังคมให้มียิ่งขึ้นกว้างขวางมากมาย

5.2.4 มีกิจกรรมและความต่อเนื่อง

บนพื้นฐานของกระบวนการกลุ่มที่หลากหลายรวมตัวกันเป็นชุมชนที่มีความรัก ความเอื้ออาทร ความสมานฉันท์ร่วมกันนั้น คงจะไม่เพียงพอหากไม่สามารถให้เกิดการกระทำ หรือกิจกรรมร่วมกัน ความหมายของการเป็นประชาสังคม ที่สำคัญคือกระบวนการเรียนรู้ ร่วมกันหรือการเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ นั่นเอง ยิ่งในสังคมที่มีพลวัตสูงดังในปัจจุบัน ต้องยิ่ง อาศัยนวัตกรรมใหม่ๆ ทางสังคมที่จะเอื้อให้เกิดการเรียนรู้อย่างรวดเร็ว สำนักสาธิตนั้นเป็น นามธรรมที่ไม่สามารถบังคับให้เกิดขึ้นได้ในบุคคลใดๆ หากปราศจากการเรียนรู้ที่มีการ ปฏิบัติการร่วมกัน ดังนั้นการสร้างเงื่อนไขหรือการมีกิจกรรมร่วมกันที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ ร่วมกันของคนในสังคมตลอดจนการพัฒนาให้เกิดความต่อเนื่องของกิจกรรมและการเรียนรู้และ นั้นย่อมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ “ประชาสังคม” อีกด้านหนึ่ง

5.2.5 มีเครือข่ายและการติดต่อสื่อสาร

ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกันกับเรื่องของกิจกรรมและความต่อเนื่อง กลุ่มประชา สังคมที่จะมีความยั่งยืนและมีความหมายต้องมีระบบการจัดการที่ดี มีระบบการสื่อสาร แลกเปลี่ยนตลอดจนการสร้างเครือข่ายแห่งการเรียนรู้กันประสบการณ์ของการเรียนรู้บนพื้นที่ ที่หลากหลายบนกิจกรรมที่หลากหลายคือพลังสร้างสรรค์ที่จะนำพาสังคมไปข้างหน้าร่วมกัน อย่างสันติ “พลังที่สาม” จะมีความเข้มแข็งได้ย่อมเกิดจากการยึดโยงความสามารถและพลัง ย่อยๆ ในแต่ละส่วนของสังคมเข้ามาเชื่อมต่อประสานกันเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็งมีพลัง

6. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกับการดำเนินภารกิจของรัฐ

ในการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายกับการดำเนินภารกิจของรัฐนี้ จะกล่าวถึง ความ เป็นมาของหลักนิติรัฐ แนวความคิดของหลักนิติรัฐ และสาระสำคัญของหลักนิติรัฐดังนี้

6.1 ความเป็นมาของหลักนิติรัฐ

ตามแนวความคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้นถือได้ว่า รัฐมีอำนาจอธิปไตย แต่รัฐก็ จะต้องเคารพกฎหมายไปพร้อมกัน ซึ่งการที่รัฐปกครองโดยยึดหลักกฎหมาย หรือที่เรียกว่าหลัก นิติรัฐ นั้นมีที่มาจากทฤษฎีหลัก 2 ทฤษฎี (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, 2544: 51-52) ดังนี้

ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ (auto-limitation) ซึ่งเขียนถึง (Ihering) และเจลลินเนค (Jellinek) เป็นผู้เสนอ มีหลักว่า รัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนเป็นผู้สร้างขึ้น และกฎหมายหลักที่รัฐสร้าง

ขึ้นก็คือ รัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดสถานะของอำนาจการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์การใด ต้องใช้
อย่างไร และมีข้อจำกัดอย่างไร

ทฤษฎีนิติรัฐ (Etat de Droit) ซึ่งรูสโซ และมงเตสกีเยอ ได้เสนอแนวคิดไว้เป็นคน
แรกๆ และกาเร เดอ มัลแบร์ ได้สรุปแนวความคิดไว้ได้อย่างชัดเจน ซึ่งพอสรุปได้ว่ารัฐและ
หน่วยงานของรัฐทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน มีอำนาจ
ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้
กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ใน
ฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายนั้นก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจ
นอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้

ผลที่ตามมาก็คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วย
กฎหมาย กล่าวคือ จะต้องควบคุมการกระทำนิติกรรมทางการปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบ
ด้วยกฎหมายและจะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการ ซึ่งได้แก่คำพิพากษาและ
คำสั่งศาลให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่
ละระบบกฎหมาย

6.2 แนวความคิดของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ ประกอบด้วยแนวความคิดที่ว่า รัฐเสรีประชาธิปไตยต้องยอมรับรองและให้
การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจำแนกสิทธิเสรีภาพ
ไว้ 3 ประการ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, 2544: 52) คือ

สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพทางร่างกาย สิทธิเสรีภาพใน
เคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและ
เลือกถิ่นที่อยู่ และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิ
เสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพใน
การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือพรรค
การเมือง และสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดีรัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่ง
ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง โดยองค์กร
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐต้องให้

คำมั่นต่อราษฎรว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากราบสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ต่อเมื่อ มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนและเป็นการทั่วไปว่า องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากราบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร

6.3 สารสำคัญของหลักนิติรัฐ

ในส่วนสารสำคัญของหลักนิติรัฐ นั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์ อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, 2544: 53) ดังนี้

ประการที่หนึ่ง บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ต่อเมื่อ มีบทบัญญัติต่อกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ประการที่สอง บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดที่มีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในดินแดนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

ประการที่สาม ควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของฝ่ายรัฐบริหารอาจจะเป็นองค์กรของฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แตกต่างหากขององค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้

เมื่อนำหลักนิติรัฐมาพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่าได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐดังกล่าวข้างต้น ไว้ในมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

นอกจากนั้น บทบัญญัติอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ ก็จะนำหลักการดังกล่าวข้างต้นไปบัญญัติรับรองไว้เป็นวรรคสองของแต่ละมาตรา โดยวรรคหนึ่งจะบัญญัติรับรองสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งให้แก่บุคคล เช่น มาตรา 50 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” ส่วนวรรคสองของมาตรา 50 บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ”

7. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการเมืองในการกำหนดบริการสาธารณะ

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดวิธีการและเนื้อหาการจัดทำบริการสาธารณะคือ ปัจจัยการเมือง อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยการเมืองเป็นประเด็นสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาทบทวนอย่างรอบคอบ หากจะนำปัจจัยดังกล่าวไปใช้เป็นตัวแปรในการศึกษา

ดังนั้นในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทบทวนให้เห็นถึงความหมายและลักษณะที่สำคัญของปัจจัยการเมือง พร้อมทั้งอธิบายถึงปัญหาและสาเหตุที่ไม่อาจนำปัจจัยดังกล่าวไปใช้เป็นเงื่อนไขหรือตัวแปรในการศึกษาและทำนายตัวแบบได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

7.1 ความหมายของการเมือง

เมื่อทบทวนถึงนิยามของการเมือง จะพบว่ามีทำให้ความหมายที่แตกต่างกันไป เช่น ในทัศนะแรก การเมือง หมายถึง กิจกรรมที่บุคคล หรือกลุ่มดำเนินการเพื่อแสวงหาอำนาจ และใช้อำนาจเหล่านั้นเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ตน (Wagner III and Hohenbeck, 1995: 457) ในทัศนะที่สอง การเมือง หมายถึง ใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2541: 244) เป็นต้น

หากพิจารณาความหมายของการเมืองอย่างรอบด้านแล้วอาจแบ่งการเมืองออกได้เป็น 3 ลักษณะ (จุมพล หนิมพานิช, 2543: 102-110) คือ การเมืองในลักษณะของสถาบัน การเมืองในลักษณะของหน้าที่ และการเมืองในลักษณะของระบบ ดังนี้

7.1.1 ความหมายของการเมืองในลักษณะของสถาบัน

การพิจารณาความหมายของการเมืองในลักษณะนี้มีที่มาหรือสมมติฐานของความคิดอยู่ที่ว่า การกระทำทางการเมืองจะเกิดขึ้นภายในขอบเขตที่เห็นชัดเจนเท่านั้น และการเมืองจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากสถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อใช้อำนาจ คำจำกัดความของการเมืองในแง่นี้จึงถือว่า

ประการที่หนึ่ง การเมือง หมายถึงตัวสถาบันการปกครอง อันได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี ระบบราชการ และศาลยุติธรรม เป็นต้น การพิจารณาการเมืองในลักษณะดังกล่าวนี้ เนื่องจาก สถาบันเหล่านั้นเป็นที่มาของอำนาจทางการเมือง จำเป็นต้องมีการจัดความสัมพันธ์ให้มีความเหมาะสม

ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับแรก เป็นกลไกที่กำหนดความสัมพันธ์ภายในสถาบันการปกครอง ซึ่งได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ ส่วนระดับที่สอง เป็นกลไกที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของรัฐกับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ตัวอย่างของสถาบันที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงรัฐกับประชาชน ได้แก่ ระบบราชการ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน เป็นต้น การเมืองในลักษณะของความสัมพันธ์นี้จะมุ่งไปที่การพิจารณาถึงความบกพร่องและความพยายามในการจัดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสถาบัน และองค์ประกอบต่างๆ ให้มีความเหมาะสม เพื่อระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ

ประการที่สอง การเมือง ยังมีความหมายถึงองค์รวมของโครงสร้างสถาบันการเมืองที่เรียกว่ารัฐด้วย การเมืองในลักษณะนี้จะให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐ เช่น การกำเนิดรัฐ ส่วนประกอบของรัฐ วิวัฒนาการของรัฐ รัฐในอุดมคติของนักปรัชญาการเมือง โดยมีความมุ่งหมายสำคัญที่ต้องการให้เกิดความเข้าใจในเรื่องของรัฐโดยเฉพาะ

7.1.2 ความหมายของการเมืองในลักษณะของหน้าที่

การพิจารณาความหมายของการเมืองในลักษณะของหน้าที่นั้นมีเหตุผลสืบเนื่องมาจากการพิจารณาความหมายของการเมืองในลักษณะของสถาบัน โดยเฉพาะสถาบันที่เรียกว่ารัฐนั้นไม่สามารถอธิบายได้กับสังคมทุกสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเมืองในสังคมระดับเผ่าหรือระดับการเมืองระหว่างประเทศ

อีกทั้งการพิจารณาความหมายของการเมืองในลักษณะของสถาบันยังไม่สามารถทำให้เข้าใจการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ปรากฏอยู่จริง ดังนั้นการพิจารณาความหมายของการเมืองในลักษณะของหน้าที่จะชี้ให้เห็นถึงบทบาท และการกระทำของสถาบันต่างๆ ได้แก่ การแข่งขัน หรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ การบังคับให้มีการปฏิบัติตาม



และหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ รวมทั้งการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การเมืองในฐานะอำนาจ กล่าวคือ การรวมตัวกันเป็นชุมชนการเมืองหรือรัฐนั้น จำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับการบังคับหรือการใช้อำนาจ เพื่อการปฏิบัติตาม โดยมีความมุ่งหมายที่จะสถาปนาหรือดำรงไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย การพิจารณาการเมืองในฐานะอำนาจนี้จะทำให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ประการที่สอง การเมืองในฐานะการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการพิจารณาถึงหน้าที่ในเชิงกระบวนการ เพื่อทำความเข้าใจถึงความเคลื่อนไหวของการเมืองโดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะสถาบันที่เป็นทางการเท่านั้น แต่จะพิจารณาถึงส่วนประกอบอื่นๆ เช่น บุคคล กลุ่มองค์กร ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย นับตั้งแต่การเรียกร้องขอให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบาย ไปจนกระทั่งถึงการปฏิบัติตามนโยบาย การพิจารณาการเมืองในลักษณะนี้จะทำให้มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสิ่งแวดล้อมและทำให้อำนาจกลายเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น

7.1.3 ความหมายของการเมืองในลักษณะของระบบ

การเมืองในลักษณะของระบบ หมายถึง ปฏิสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ซึ่งประเด็นสำคัญในการพิจารณาความหมายในลักษณะนี้ คือ สิ่งที่มีคุณค่า (values) และการจัดสรร

สิ่งที่มีคุณค่า มีอยู่ด้วยกันหลายลักษณะด้วยกัน คือ สิ่งที่มีคุณค่าทางการเมือง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในอำนาจ หรืออำนาจอันชอบธรรม การมีเสรีภาพ เป็นต้น สิ่งที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การมีงานทำ การมีรายได้ เป็นต้น สิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม ได้แก่ การได้รับบริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น

การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าข้างต้นนั้นจะต้องอาศัยอำนาจในการบังคับให้เกิดการยอมรับร่วมกัน เนื่องจาก สิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นมักมีอยู่อย่างจำกัด และไม่เพียงพอกับความต้องการของทุกๆ คน ซึ่งความต้องการที่ไม่อาจได้รับการตอบสนองจะนำไปสู่ความขัดแย้ง สับสนวุ่นวายได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าผ่านกลไกกระบวนการหรือสถาบันต่างๆ เพื่อให้ทุกคนได้รับผลประโยชน์อย่างพอเพียง ซึ่งวิธีการในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่ามีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ การจัดสรรแบ่งปันที่เป็นทางการ ได้แก่ การจัดสรรหรือแบ่งปันที่ออกมาในรูปของนโยบาย กฎหมาย หรือคำสั่ง เป็นต้น และการจัดสรร

แบ่งปันที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนำประเด็นส่วนตัว มาเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบายซึ่งมักเกิดขึ้นกับประเทศด้อยพัฒนา

ถึงแม้การพิจารณาความหมายของการเมืองในลักษณะนี้ ยังมีความเป็นนามธรรมในการ กำหนดว่าสิ่งใดคือสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งเป็นที่พึงปรารถนารวมมากกว่ากัน หรือความชอบธรรมหรือไม่ ชอบธรรมของการใช้อำนาจในการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งอาจแปรผันไปตามลักษณะของระบบ การเมือง แต่อย่างไรก็ตามความหมายของการเมืองในลักษณะของระบบนี้เป็นการอธิบายที่ ครอบคลุมเนื้อหาของการเมืองในทุกลักษณะ

7.2 ประเด็นที่มีลักษณะทางการเมือง

จากการทบทวนแนวคิดปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับองค์การนั้น พบว่ามีประเด็นที่มี ลักษณะบ่งชี้หรือมีความโน้มเอียงไปในทางการเมืองมากกว่าการใช้หลักเหตุผลอย่างน้อย 5 ประเด็นด้วยกัน (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2541: 246-247) ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ทรัพยากร การเมืองมักจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในปรากฏการณ์ที่ เกี่ยวข้องกับทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรที่หายาก การเข้าควบคุม ทรัพยากรที่ยังไม่มีผู้ครอบครอง หรือการแบ่งสรรทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งยังคงมีความสับสน

ประเด็นที่สอง การวินิจฉัยสั่งการ หรือการตัดสินใจ ซึ่งมีลักษณะที่ไม่ได้รับการยอมรับ หรือที่มีความไม่แน่นอน และการตัดสินใจในการกำหนดกลยุทธ์ระยะยาวนั้น จะนำไปสู่ความ เป็นการเมืองมากกว่าการตัดสินใจที่มีโครงสร้างหรือรูปแบบที่ชัดเจน

ประเด็นที่สาม เป้าหมาย หากการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานมีความไม่ชัดเจน กว้างขวาง หรือมีความสลับซับซ้อนมาก ความเป็นการเมืองก็จะมีมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

ประเด็นที่สี่ เทคโนโลยี ความเป็นการเมืองจะแปรผันตามระดับความสลับซับซ้อนของ เทคโนโลยีทั้งที่อยู่ภายใน และภายนอกองค์กร

ประเด็นที่ห้า การเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการจัดองค์กรใหม่ หรือการพัฒนา องค์กร และการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้มีการเตรียมการล่วงหน้าด้วยแผนที่รัดกุม จะนำมาซึ่งการ แทรกแซงจากแรงผลักดันทางการเมืองอย่างมาก

อาจกล่าวได้ว่า หากมีการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นใด ประเด็นหนึ่งข้างต้นแล้ว ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่กิจกรรมเหล่านั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับปัจจัย ทางการเมือง

7.3 แนวทางการจัดการกับปัจจัยการเมือง

สำหรับแนวทางในการจัดการหรือสร้างระเบียบโครงสร้างของปัจจัยการเมืองนั้น มีอยู่ด้วยกัน 4 แนวทาง (Wagner III and Holenbeck, 1995: 460-461) ดังนี้

การสื่อสารและเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลอย่างเปิดเผย (communicate openly) การจัดการและควบคุมการเมืองให้ลดน้อยลงนั้นจำเป็นจะต้องจัดให้มีการสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ผู้รับและผู้เสียผลประโยชน์ที่เปิดกว้าง รวมทั้งมีการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะทำให้การปิดบังซ่อนเร้น และความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนนั้นในประเด็นที่นำไปสู่การเมืองเกิดขึ้นได้ยาก

การลดความไม่แน่นอน (reduce uncertainty) โดยการทำให้ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งได้แก่ เป้าหมาย การจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร ความรับผิดชอบ และรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น มีความชัดเจน และอาศัยกลไกการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อสร้างความเข้าใจและข้อตกลงร่วมกัน ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้จะช่วยให้ความเคลื่อนไหวทางการเมืองลดลง

การจัดการกับกลุ่มหรือการรวมตัวที่ไม่เป็นทางการ (manage informal coalitions and cliques) กลุ่มหรือการรวมตัวอย่างไม่เป็นทางการนี้มักเกิดขึ้นเพื่อการรักษาผลประโยชน์และเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งในการจัดการกับปัจจัยทางการเมืองของกลุ่มเหล่านี้ทำได้โดยการทำ ความเข้าใจและพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐานของกลุ่มซึ่งเป็นแกนที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางการเมือง หรืออาจทำการสลายกลุ่มลงเพื่อให้การเมืองจากกลุ่มที่ไม่เป็นทางการหมดไป

การเผชิญหน้าและลดบทบาทของผู้เล่นการเมือง (confront political game players) หากพิจารณาการเมืองอาจมีลักษณะคล้ายกับเกม (game) ซึ่งมีผู้เล่น (player) ที่ต่างฝ่ายพยายามเข้าถึงอำนาจและใช้อำนาจนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่า ดังนั้นในการจัดการกับปัจจัยการเมืองในแนวทางนี้จึงจำเป็นต้องระบุถึงตัวผู้เล่น และผลประโยชน์ในสถานการณ์ให้ได้ และดำเนินการสนองความต้องการ โดยใช้กลไกการเจรจาต่อรองเพื่อลดบทบาทของผู้เล่นแต่ละฝ่ายลง ซึ่งจะช่วยให้สถานการณ์การเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ในการควบคุม

นอกจากการจัดการกับปัจจัยทางการเมืองทั้งสี่แนวทางข้างต้นนี้แล้ว หนทางที่น่าพิจารณาในการจัดการกับปัจจัยทางการเมืองอีกประการหนึ่งคือ การป้องกันไม่ให้เกิดการเมืองเกิดขึ้น โดยการตรวจตราและเข้าระงับสถานการณ์หรือเงื่อนไขที่อาจนำไปสู่ประเด็นทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

7.4 การพิจารณาปัญหาของปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดบริการสาธารณะ

จากการทบทวนถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองข้างต้นเมื่อนำมาพิจารณาในฐานะตัวแปรหรือเงื่อนไขสำคัญเพื่อการกำหนดลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ในปรากฏการณ์ของประเทศไทย พบว่า ปัจจัยการเมืองนั้นเป็นเงื่อนไขที่มีลักษณะที่เป็นปัญหา ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ตามที่ได้กล่าวถึงความหมายของการเมืองในลักษณะของระบบพบว่า ปัจจัยการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่มีคุณค่าและการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการและการประเมินจากตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ความแตกต่างกันไป ดังนั้นปัจจัยทางการเมืองจึงมีลักษณะเป็นอัตวิสัย (subjective) (สร้อยตระกูล ธรรมมานะ, 2541: 244) และอาจแปรผันไปตามค่านิยมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ประการที่สอง หากพิจารณาการเมืองในลักษณะของสถาบันและหน้าที่โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ พบว่า ปัจจัยทางการเมืองในประเทศไทย นอกจากสถาบันที่เป็นทางการแล้ว ยังประกอบไปด้วยหน่วย กลุ่ม และองค์กรทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการอีกจำนวนมากที่มีส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

หน่วยทางการเมืองเหล่านั้น จำนวนไม่น้อยที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่เป็นอุปสรรคต่อการทำความเข้าใจ เช่น มีการอิงกับกลุ่มผลประโยชน์หลากหลายกลุ่มพร้อมกัน มีความเชื่อมโยงกับพรรคการเมืองและระบบราชการ มีวาระหรือประเด็นที่ปิดบังซ่อนเร้นในการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งกลุ่มที่มีลักษณะพิเศษเหล่านี้มักเข้าแทรกแซงในกระบวนการกำหนดนโยบาย และเป็นผลให้นโยบายสาธารณะหรือการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะบิดเบือนไปโดยไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลที่เป็นจริงได้

ประการที่สาม หากพิจารณาถึงความพยายามในการจัดการกับปัจจัยทางการเมืองในปรากฏการณ์ของประเทศไทย พบว่า การเมืองไทยยังคงอยู่ในภาวะขาดการจัดระเบียบ และยังไม่สามารถควบคุมได้ตามต้องการ

เมื่อพิจารณาถึงการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมของรัฐในหลายกรณี ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีการเมืองซ่อนเร้นอยู่ เนื่องจาก การกระทำเหล่านั้นยังขาดการสื่อสารและการเปิดเผยข้อมูลด้วยความโปร่งใส มีความคลุมเครือในเรื่องทรัพยากร ความรับผิดชอบ และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมทั้งมีการแทรกแซงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์และครอบงำโดยผู้ถือครองอำนาจอย่างเป็นทางการ

ประการที่สี่ ปัจจัยทางการเมืองไทยเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลและการรักษาผลประโยชน์สูง หากพิจารณาวิธีการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมของรัฐ พบว่า มี

ลักษณะเป็นการร่วมกันแสดงบทบาท (interplay) ระหว่างบุคคล (interpersonal) เพื่อบูรณาการอำนาจและผลประโยชน์ของตนเข้าด้วยกันเป็นสำคัญ มากกว่าการคำนึงถึงหรือให้ความสนใจกับผลประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้นปัจจัยทางการเมืองจึงแปรเปลี่ยนไปตามบุคคลที่มีอำนาจซึ่งมีบุคลิกภาพแตกต่างกัน และผันแปรไปตามผลของการเจรจาต่อรอง และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยไม่มีแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ที่แน่นอน

ถึงแม้การศึกษาเพื่อทำนายการเปลี่ยนแปลงลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่หากนำการเมืองมาพิจารณาในฐานะที่เป็นปัจจัยที่กำหนดรูปแบบการเปลี่ยนแปลง ย่อมทำให้รูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่ทำนายได้มีความบิดเบือนจากข้อเท็จจริง เนื่องจากอคติหรือความโน้มเอียงของผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และการแทรกแซงจากประเด็นผลประโยชน์ที่ซ่อนเร้น ไม่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน

ดังนั้นจึงควรพิจารณาปัจจัยการเมืองในฐานะที่เป็นวิธีการหรือปัจจัยที่นำไปสู่การริเริ่มหรือทำให้การเปลี่ยนแปลงที่ทำนายขึ้นดำเนินไปตามที่กำหนดไว้จึงน่าจะมีความเหมาะสมกว่าการนำปัจจัยการเมืองมาใช้เป็นเงื่อนไขในการทำนาย

ด้วยเหตุผลข้างต้นผู้วิจัยจึงเห็นสมควรละเว้นการพิจารณาถึงปัจจัยการเมืองในการศึกษาเพื่อทำนายลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย

8. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่ามีผลงานวิจัยที่น่าสนใจ มีความสำคัญ และสมควรกล่าวถึงจำนวน 3 เรื่อง ดังนี้

8.1 บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย

ปธาน สุวรรณมงคล (2541) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “บทบาทรัฐและโครงสร้างองค์การระบบราชการไทย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนบทบาทและกลุ่มกิจกรรมของรัฐในภาพรวม พร้อมทั้งจัดโครงสร้างองค์การระบบราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว

จากการศึกษาพบว่า บทบาทของภาครัฐในอดีตเน้นการควบคุมมากกว่าการสนับสนุน การระบุงบบทบาทใหม่ของภาครัฐได้เริ่มปรากฏขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ฉบับที่ 7 โดยเน้นให้ภาครัฐสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของภาคเอกชนและภาคประชาชนร่วมกับภาครัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ แต่ก็มีได้มีผลอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินการตามบทบาทใหม่ของภาครัฐจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างองค์การ การกระจายอำนาจ การปรับระบบการทำงาน ทักษะคนและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐใหม่ โดยเน้นย้ำการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนและภาคประชาชน

แนวทางในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ควรเริ่มต้นจากการปรับบทบาทภาครัฐจากการควบคุมมาเป็นผู้กำหนดกติกา โดยรัฐดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเท่าที่จำเป็น และสนับสนุนให้ภาคเอกชน รวมทั้งภาคประชาชนเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐใหม่ (regrouping) ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ อาจแบ่งได้เป็นกิจกรรมพื้นฐานที่มีความสำคัญรัฐต้องดำเนินการเอง กับกิจกรรมที่มอบให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนดำเนินการแทน

พร้อมกันนั้นควรมีการปรับโครงสร้างองค์การของรัฐใหม่ทั้งในส่วนของระบบคณะรัฐมนตรี และระบบราชการ ให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ตอบสนองภารกิจที่หลากหลาย ปรับขนาดของระบบราชการให้เหมาะสม จัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ และปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งผ่อนคลายกฎระเบียบ

ในการปรับโครงสร้างองค์การของรัฐจะต้องอาศัยมาตรการที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจและกิจกรรมไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น การปรับระบบการทำงานที่เน้นผลงาน (output) และผลลัพธ์ (outcome) มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้จากภายนอก และเป็นระบบที่เน้นการทำงานร่วมกันในแนวราบ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดจะนำไปสู่ความสำเร็จได้นั้นจะต้องอาศัยปัจจัยและแรงผลักดันจาก แรงกดดันทางสังคม วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปฏิรูประบบงบประมาณ บทบาทสื่อมวลชน การไต่สวนสาธารณะ และการตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

8.2 วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ

สมบัติ ชำรงธัญญวงศ์ (2544) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ” โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่อศึกษาถึงวิสัยทัศน์ในการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งกรอบความคิดในการปฏิรูประบบราชการ และนำเสนอโครงสร้างของระบบราชการที่พึงประสงค์

จากการวิจัยได้กำหนดวิสัยทัศน์การปฏิรูประบบราชการไทยไว้ว่า การปฏิรูประบบราชการนั้นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิรูปอย่างเป็นขั้นตอน

โดยการปฏิรูปจะต้องมีการปรับเปลี่ยนปรัชญา ค่านิยมภายในระบบราชการให้มุ่งเน้นการบริการประชาชน พร้อมทั้งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหาร การจัดการ และระบบงบประมาณ รวมทั้งจะต้องส่งเสริมและพัฒนาระบบข้อมูลเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

ในส่วนของข้อเสนอโครงสร้างระบบราชการที่พึงประสงค์นั้น สรุปได้ว่าองค์กรระบบราชการจะต้องมีขนาดเล็กลง มีการปรับบทบาทภาครัฐ มีการกระจายอำนาจ มีการลดกำลังคนภาครัฐลง ให้มีความสำคัญกับหน่วยงานที่กำหนดกรอบทิศทางนโยบายในภาพกว้าง มีระบบงบประมาณที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลได้อย่างชัดเจน และมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน

8.3 สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2544) ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่อง “สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย รวมทั้งหลักปรัชญา แนวคิด การปรับตัว วิวัฒนาการและทิศทางที่มีอย่างต่อเนื่องของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็นและมีเหตุผลในการดำรงอยู่ หลายประการด้วยกัน ได้แก่ การบริหารส่วนภูมิภาคนั้นเป็นระบบสากลที่ใช้กันโดยเฉพาะประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว การกิจของรัฐสมัยใหม่บางประการเป็นการกิจที่ต้องสงวนให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง มีอาจถ่ายโอนให้องค์กรในระบบตลาด หรือองค์กรอื่นใดในสังคมดำเนินการแทนได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการ โครงสร้างหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและให้คำแนะนำ ความคาดหวังที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลกลางและตัวแทนในส่วนภูมิภาคยังคงมีอยู่ไม่อาจละเลยได้

พร้อมกันนั้นผลการศึกษายังได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงการบริหารราชการภายในส่วนภูมิภาค ในหลายประเด็นด้วยกัน ได้แก่ การปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ การปรับปรุงโครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพของแต่ละจังหวัด การปรับปรุงระบบบริหารให้เชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น และได้เสนอลักษณะของราชการส่วนภูมิภาคที่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจในแต่ละช่วงเวลาด้วย

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น ผู้วิจัยจะได้นำประเด็นที่สำคัญไปประมวลเพื่อคัดเลือก กำหนดตัวแปร และองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งสร้างกรอบเค้าโครงความคิดในการวิจัยต่อไป