

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนของประเทศที่พัฒนาแล้วตามแนวคิดของ บี กาย ปีเตอร์ส์ ซึ่งได้แก่ รูปแบบดั้งเดิม รูปแบบการตลาด และรูปแบบการมีส่วนร่วม เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนของประเทศที่พัฒนาแล้วมีการเปลี่ยนแปลงและรายละเอียดเป็นเช่นใด โดยจะพรรณนาถึงความหมาย ที่มา ลักษณะและ/หรือการนำไปประยุกต์ใช้ของรูปแบบการบริหารรัฐกิจในแต่ละรูปแบบตามลำดับ

1. รูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional Model)

ความหมาย

รูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม หมายถึงรูปแบบการบริหารรัฐกิจที่มีการบริหารรัฐกิจภายใต้การควบคุมอย่างเป็นทางการของผู้นำทางการเมืองโดยมีรากฐานจากรูปแบบสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดขององค์การระบบราชการ และมีการคัดสรรข้าราชการที่มั่นคง เป็นกลาง ไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยชื่อเสียงและมีจุดประสงค์แน่วแน่ในการพิทักษ์และรักษาประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยรับใช้พรรคการเมืองทุกพรรคที่ทำการปกครองอย่างเท่าเทียมและเสมอหน้ากัน

รูปแบบดั้งเดิมนี้เคยเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปขนานใหญ่ในอดีต โดยเปลี่ยนแปลงจากข้าราชการที่จงรักภักดีต่อกษัตริย์เป็นข้าราชการพลเรือนที่มีวิชาชีพนิยมโดยรับใช้สาธารณชนภายใต้กรอบของกฎหมาย รูปแบบนี้ได้ก่อกำเนิดขึ้นมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และมีอิทธิพลต่อการบริหารรัฐกิจในระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1900 - 1920 โดยได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมาจนถึงทศวรรษที่ 1970 ก่อนการเปลี่ยนแปลง¹ ดังที่ปีเตอร์ส์กล่าวว่าเป็นเสมือนความเลื่อมใสยุคโบราณ (the old - time religion)²

¹ *เรียบเรียงจาก* - Owen E. Hughes , Public Management and Administration : An Introduction

(New York : ST.Martin's Press Inc. , 1994),p. 23.

² Peters (c) , op. cit. ,p. 3.

ที่มาของรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม

รูปแบบนี้ได้มาจากการรวมผลงานของนักวิชาการในหลายประเทศ เช่น แมกซ์ เวเบอร์ วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) และแฟรงค์ เจ กูดนาว (Frank J. Goodnow) และรายงานของนอร์ธ โคตและเทรีฟเวลแลน (Northcote - Trevelyan Report) เป็นต้น³ ดังนั้น รูปแบบนี้จึงเป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดที่แตกต่างกันเข้าด้วยกัน

จากลักษณะข้างต้น รูปแบบนี้จึงประกอบด้วยแก่นความคิดเดิมอย่างน้อยหกประการดังนี้

1. ระบบราชการพลเรือนที่ปราศจากการเมือง

แนวคิดเกี่ยวกับระบบราชการพลเรือนที่ปราศจากการเมืองนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลักการ “ความรู้ความสามารถที่เป็นกลาง” (neutral competence) และ “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” (politics - administration dichotomy) โดยมีแนวคิดพื้นฐานคือข้าราชการพลเรือนไม่ควรมีความจงรักภักดีทางการเมืองอื่นใดนอกจากจะรับใช้รัฐบาลที่ทำการปกครองในขณะนั้น โดยข้าราชการพลเรือนอาจมีความคิดเห็นต่อนโยบายเป็นพิเศษได้ในฐานะสมาชิกขององค์การหนึ่งที่ได้รับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่สามารถมีความคิดเห็นที่ลำเอียงหรือเลือกปฏิบัติต่อรัฐบาลชุดหนึ่งชุดใดเป็นพิเศษ⁴ กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนต้องมีความรู้ความสามารถที่เป็นกลาง ตัดสินปัญหาโดยใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระ และไม่คำนึงถึงพรรคพวกหรือพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง⁵

นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังมีทรรศนะว่าการบริหารรัฐกิจควรมีพื้นฐานอยู่บนศาสตร์ทางการจัดการและแยกออกมาต่างหากจากการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าการเมืองเป็นกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติและกลุ่มการกำหนดนโยบายอื่น ๆ ส่วนการบริหารเป็นกิจกรรมของผู้บริหารหรือข้าราชการประจำที่จะนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติ⁶ ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคลตามแนวคิดนี้จึงใช้คุณสมบัติตามผลงานและระบบคุณธรรมเป็นเกณฑ์หลักในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ โดยมีข้อพิจารณาทางการเมืองเป็นเกณฑ์รอง

³ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Hughes , *op. cit.* , p. 23. และ Peters (c) , *op. cit.* , p. 5.

⁴ *Ibid.* , p. 4.

⁵ ดิน ปรัชญพฤทธิ (ก) , *เรื่องเดิม* , หน้า 268

⁶ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - *เรื่องเดียวกัน* , หน้า 308 - 309

2. สายการบังคับบัญชาและกฎระเบียบ⁷

แนวคิดเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาและกฎระเบียบนี้มีรากฐานมาจากความคิดของแมกซ์ เวเบอร์เกี่ยวกับองค์การระบบราชการซึ่งเป็นองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาตามโครงสร้างแบบพีระมิด (pyramid) โดยผู้บังคับบัญชาเบ็ดเสร็จในตำแหน่งระดับสูงขององค์การเป็นผู้แบ่งงานทั้งหมดขององค์การและมอบหมายความรับผิดชอบให้แก่ผู้บังคับบัญชาระดับรอง ๆ ลงมา ผู้บังคับบัญชาระดับรองเหล่านี้จะเป็นผู้แบ่งความรับผิดชอบโดยแบ่งเป็นงานย่อย ๆ อย่างละเอียดมากขึ้น และจากนั้นจึงมีการแบ่งความรับผิดชอบ โดยผ่านสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมาของผู้บังคับบัญชาจนกระทั่งถึงพนักงานระดับปฏิบัติการทุกคนที่อยู่ในระดับต่ำสุด

การมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนมีประโยชน์มากต่อการนำคำสั่งไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมากหลายกลุ่มในองค์การ ตลอดจนช่วยลดความขัดแย้งประการต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นโดยมอบอำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบ (responsibility) เพื่อการตัดสินใจที่เป็นไปได้ในแต่ละครั้งซึ่งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนในสายการบังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในงานหรือหน้าที่ของตน และจะต้องพร้อมที่จะชี้แจงหรือให้ผู้อื่นตรวจสอบการทำงานของตนได้⁸ นอกจากนี้ กฎระเบียบที่มีเป็นลายลักษณ์อักษรจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนว่าใครออกคำสั่งแก่ใครรวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบพื้นฐานที่จะควบคุมไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ⁹

3. การจ้างงานตลอดชีพ

แนวคิดเกี่ยวกับการว่าจ้างของระบบราชการพลเรือนเป็นการยอมรับแนวคิดการว่าจ้างตลอดชีพ หรือเรียกได้ว่าเป็น “สัญญาประชาคม (social contract)” ที่ทำกับข้าราชการพลเรือน¹⁰ โดยคาดหวังให้ข้าราชการพลเรือนทุ่มเทปฏิบัติงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับงานและเงินเดือนที่มั่นคง¹¹ (Permanence and Stability) การเข้าทำงานในองค์การระบบราชการบางครั้งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการเข้าทำงานในบริษัทของญี่ปุ่นซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีการจ้างงานตลอดชีพ¹²

⁷ Peters (c) , op. cit. ,p. 7.

⁸ Gifford Pinchot and Elizabeth Pinchot , The End of Bureaucracy & The Rise of the Intelligent Organization (San Francisco , Calif : Berrett - Koehler Publishers , 1994),p. 23.

⁹ Ibid ,pp. 26 - 27.

¹⁰ Peters (c) , op. cit. ,p. 8.

¹¹ Pinchot and Pinchot , op. cit. ,p. 28.

¹² Peters (c) , op. cit. ,p. 8.

4. ระบบราชการพลเรือนที่มีลักษณะเป็นสถาบัน

แนวคิดดังกล่าวนี้ มีรากฐานมาจากความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในองค์การระบบราชการ โดยเวเบอร์มองว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีเหตุผลจะต้องมีองค์การระบบราชการที่มีความมั่นคงเป็นสถาบันรองรับเพื่อจะให้การพัฒนาไปสู่รัฐสมัยใหม่เกิดขึ้นได้

5. กฎระเบียบภายใน¹³

แนวคิดเกี่ยวกับกฎระเบียบภายในนี้ หมายถึง การมุ่งปฏิบัติตามกฎระเบียบของข้าราชการพลเรือนซึ่งตัดสินใจภายใต้การควบคุมโดยกฎระเบียบ¹⁴โดยเชื่อมั่นว่าจะช่วยให้ข้าราชการพลเรือนสามารถตัดสินใจในการปฏิบัติตามนโยบายอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ¹⁵

6. ความเสมอภาค

แนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาค (Equality) นี้ มีรากฐานมาจากองค์การระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งมุ่งเน้นให้ข้าราชการพลเรือนประยุกต์ใช้กฎระเบียบโดยมีความเป็นกลางและปราศจากความเกลียดและความรัก (sine ira et studio) ในการให้บริการแก่ประชาชนที่เป็นลูกค้าขององค์การอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการจัดการงานด้านบุคคลที่เน้นเงินเดือนและเงื่อนไขการจ้างงานที่เท่าเทียมกันสำหรับข้าราชการที่มีคุณสมบัติเหมือนกัน¹⁶

ลักษณะของรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม

ผู้วิจัยวินิจฉัยว่ารูปแบบดั้งเดิมมีลักษณะเช่นเดียวกับองค์การระบบราชการในความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะอย่างหนึ่งขององค์การทางสังคม โดยเวเบอร์ได้คิดค้นขึ้นมาเพื่อมุ่งหวังให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ทางการบริหารซึ่งเชื่อว่าหากองค์การใดสามารถนำเอาหลักการเหล่านี้ไปใช้ได้อย่างเต็มที่แล้ว การบริหารงานในองค์การนั้นจะประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน¹⁷

¹³ *ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Ibid ,pp. 10 - 11.*

¹⁴ *ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก) ,เรื่องเดิม ,หน้า 61 และ สมยศ นาวีกร , ฤกษ์อุยงค์ถาวร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า , 2539),หน้า 48*

¹⁵ *ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - พิตยา บวรวิวัฒนา (ก) , วิชาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ : คำบรรยายเล่ม 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535),หน้า 25 ; Nicholas Henry , Public Administration and Public Affairs (Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice Hall, Inc. , 1995),p. 54. ; และ Peters (c) , *op. cit.* , p.11.*

¹⁶ *เรียบเรียงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก) ,เรื่องเดิม ,หน้า 308 - 309 และ Peters (c) , *op. cit.* , p.11.*

¹⁷ *ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ง) , ฤกษ์อุยงค์ถาวร (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2534),หน้า 26*

องค์การระบบราชการเกิดขึ้นมาจากความสนใจของเวเบอร์ในเรื่องอำนาจ ความชอบธรรม และแนวโน้มการใช้หลักเหตุผลมากขึ้นในสังคมสมัยใหม่โดยเวเบอร์สนใจเกี่ยวกับการทำงานของกิจการขนาดใหญ่สมัยใหม่ในวงการการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจ ซึ่งเวเบอร์มองว่าการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยองค์การระบบราชการเป็นลักษณะเด่นในสังคมยุคใหม่โดยองค์การจะมีการบริหารตามหลักเหตุผลและเป็นองค์การที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับองค์การประเภทอื่นในสมัยนั้น อาทิเช่น องค์การภายใต้ระบบเจ้าขุนมูลนาย และองค์การภายใต้ผู้นำบารมีส่วนตัว เป็นต้น ทั้งนี้เพราะองค์การแบบนี้มีความเหนือกว่าทางด้านเทคนิคมากกว่าองค์การในรูปแบบอื่น¹⁸

ในสมัยของเวเบอร์นั้น ประเทศเยอรมนีมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม มีอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้าแต่มีโครงสร้างทางการเมืองที่ได้รับการครอบงำโดยขุนนางและข้าราชการที่มีค่านิยมกึ่งศักดินาของระบบอนุรักษนิยมแบบปรัสเซีย¹⁹ บริบทเช่นนี้ เวเบอร์ไม่พอใจมากเนื่องจากเวเบอร์ได้รับอิทธิพลจาก คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ซึ่งมาร์กซ์มองว่าองค์การระบบราชการในขณะนั้นอำนวยความสะดวกให้แก่ชนชั้นปกครองเท่านั้นจนก่อให้เกิดความแปลกแยกระหว่างข้าราชการกับประชาชน โดยองค์การระบบราชการเป็นองค์การที่มีลักษณะระบบปิดที่แม้จะมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของประชาชน แต่ประชาชนไม่สามารถควบคุมหรือเข้าใจได้ และยังทำให้เกิดความแปลกแยกในองค์การระบบราชการ โดยข้าราชการ ไม่ได้ปฏิบัติงานเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะแต่ปฏิบัติงาน

¹⁸ (ก) *เรียบเรียงจาก* - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ง). *เรื่องเดิม* .หน้า 27 และ ลิวอิส เอ. โคเซอร์ . *แนวความคิดทฤษฎีทางสังคมวิทยา* ตอน แมกซ์ เวเบอร์ , แปลโดยอังกาบ กอศรีพร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2537), หน้า 29

(ข) ผลจากการเสนอแนวคิดดังกล่าวทำให้เวเบอร์เป็นที่ยอมรับว่าเป็นนักทฤษฎีทางสังคมและองค์การสมัยใหม่เป็นคนแรกและบางทีอาจขงยุคสุดท้ายที่สุดโดยเวเบอร์ได้รับการกล่าวขวัญว่าเป็นกระบอกเสียงหลักของทฤษฎีองค์การระบบราชการในฐานะองค์การที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะเวเบอร์ได้ให้ภาพจินตนาการ ที่ยอมรับกันว่าเป็นองค์การต้นแบบอุดมคติ (ideal - type organizations) ซึ่งแม้เวเบอร์จะสิ้นชีวิตไปตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 แต่ในปัจจุบันความคิดของเขาซึ่งได้รับการกล่าวขานในวงนักวิชาการและนำไปใช้ในการบริหารในองค์การต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสำนักเวเบอร์นิยมนวนใหม่ (Neo - Weberism) ซึ่งเป็นผลงานของ วิคเตอร์ เอ. ทอมป์สัน (Victor A. Thompson) ที่มุ่งตอบโต้ขบวนการการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (new public administration movement) โดยแทนที่จะมุ่งเน้นมานุษยนิยมและความเสมอภาคในการบริหารเหมือนขบวนการการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ แต่สำนักเวเบอร์นิยมนวนใหม่เห็นว่า องค์การระบบราชการเป็นวิชาชีพ ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องส่วนตัว เน้นความเท่าเทียมกันปฏิบัติต่อกันโดยใช้กฎเกณฑ์เดียวกัน (สากลนิยม) และจะต้องไม่เห็นอกเห็นใจผู้หนึ่งผู้ใดเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันองค์การระบบราชการมีการนำไปใช้ในความหมายที่แตกต่างกันมากมายจนเกิดความสับสนในการให้นิยามขององค์การระบบราชการ โดยได้มีการนำไปใช้ในความหมายที่แตกต่างกันที่แบบตามสาขาวิชาดังนี้คือ 1. ความหมายตามสาขาวิชารัฐบาลเปรียบเทียบ (comparative government) 2. ความหมายตามสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ (public administration) 3. ความหมายตามสาขาวิชาสังคมวิทยาขององค์การ (sociology of organization) 4. ความหมายตามสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy) ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยใช้ความหมายที่สอง ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากความคิดของ แมกซ์ เวเบอร์เท่านั้น - *เรียบเรียงจาก* ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก) , *เรื่องเดิม* , หน้า 266 ; David Beetham , *Bureaucracy* (Minneapolis , Great Britain : University of Minnesota Press , 1996) , pp. 2 - 4 . ; David Schuman , *Bureaucracies . Organizations . and Administration : A Political Primer* (New York : Macmillan Publishing Co., Inc. , 1976) , p. 54 . ; และ Jan - Erk Lane , *The Public Sector : Concepts , Models and Approaches* (London : SAGE Publications Ltd , 1995) , p. 51 .

¹⁹ *คัดแปลงจาก* - โคเซอร์ , *เรื่องเดิม* , หน้า 75 - 76

เพื่อประโยชน์ส่วนตนรวมทั้งแก่งแย่งกันเพื่อให้ได้ประโยชน์ส่วนตนซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ทำให้องค์การระบบราชการปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ²⁰

ดังนั้น เวเบอร์จึงมองว่าระบบการจัดการบริหารปกครองของประเทศเยอรมนีในขณะนั้นไม่เหมาะสมกับบริบทสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งเวเบอร์เห็นว่าสังคมเยอรมนีได้มีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมก่อนยุคอุตสาหกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกการบริหารที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาล ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชนและชุมชนเพื่อให้ระบบสังคมแบบใหม่ (สังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่) สามารถดำรงอยู่ได้²¹ โดยเวเบอร์เห็นว่ากลไกดังกล่าวคือ “ องค์การระบบราชการใหม่ ” ที่อิงกับความมีเหตุผลและเชื่อในความเหนือกว่าของมนุษย์ว่า จะเป็นกลไกการบริหารของรัฐบาลในสังคมอุตสาหกรรมใหม่ได้²² และเพื่อแก้ปัญหาที่มาร์กซ์วิจารณ์ไว้²³ จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์การระบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการที่นำไปสู่กระบวนการของความมีเหตุผล (the process of rationality)²⁴ โดยมีประโยชน์ทางการบริหารรัฐกิจสองประการคือทำให้การวางแผนขนาดใหญ่ทั้งในรัฐสมัยใหม่และระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่เป็นไปได้ เนื่องจากองค์การระบบราชการเท่านั้นที่ทำให้ผู้นำรัฐสามารถรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองซึ่งแตกต่างจากในสมัยศักดินาที่มีลักษณะการกระจายตัว²⁵ และยังช่วยเป็นกลไกการจัดการบริหารปกครองที่รักษาประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย²⁶

องค์การระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ มีลักษณะดังนี้²⁷

1. ลักษณะทางโครงสร้าง ได้แก่

1.1 การมีสายบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมาเป็นลำดับจากสูงลงมาต่ำ (hierarchy) หมายถึงมีการจัดความสัมพันธ์ตามลำดับขั้นระหว่างผู้ที่มีตำแหน่งความรับผิดชอบลดหลั่นกันมาจากสูงไปต่ำหรือในทางกลับกัน²⁸

²⁰ *เรียบเรียงจาก* - ปภาวดี คุลยจินดา, “ หน่วยที่ 1 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการ ,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1 - 8 (33201)*. ไตรรัตน์ โภคพลารักษ์, บรรณาธิการ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช , 2535), หน้า 25 - 26

²¹ *คัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - พิทยา ขวรวัดนา (ก). *เรื่องเดิม* .หน้า 22 และ โคเซอร์ . *เรื่องเดิม* .หน้า 29

²² จุมพล หนิมพานิช, “ หน่วยที่ 6 ระบบราชการเปรียบเทียบ ,” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ และการบริหารการพัฒนาหน่วยที่ 1 - 7 (33431)*. พิมลจรรยา นามวัฒน์ , บรรณาธิการ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช , 2534), หน้า 217

²³ *เรียบเรียงจาก* - ปภาวดี คุลยจินดา, *เรื่องเดิม* , หน้า 26

²⁴ จุมพล หนิมพานิช, *เรื่องเดิม* , หน้า 217

²⁵ โคเซอร์ , *เรื่องเดิม* , หน้า 29

²⁶ *เรียบเรียงจาก* - จุมพล หนิมพานิช . *เรื่องเดิม* .หน้า 223 และ ปภาวดี คุลยจินดา . *เรื่องเดิม* .หน้า 26

²⁷ ดิน ปรัชญพฤทธิ (ค) , *เรื่องเดิม* , หน้า 60 - 61

²⁸ *คัดแปลงจาก* - จุมพล หนิมพานิช , *เรื่องเดิม* , หน้า 221

1.2 การมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญพิเศษ (division of labor) หมายถึงการบริหารที่คำนึงถึงความแตกต่างในอำนาจโดยชอบธรรมของข้าราชการในระดับต่าง ๆ ตามตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ²⁹

1.3 การมีระบบของกฎเกณฑ์ไว้อย่างแน่นอน (system of rules) หมายถึง การบริหารงานภายใต้กรอบของระเบียบแบบแผนที่เป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงานราชการ³⁰

2. ลักษณะทางด้านพฤติกรรม ได้แก่

2.1 การไม่คำนึงถึงตัวบุคคล (impersonality) หมายถึง ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางโดยต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการอย่างไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและประเพณีวัฒนธรรมของสังคมเช่น การให้ความช่วยเหลือบริการคนบางคนเป็นพิเศษ เพราะรู้จักมักคุ้นเป็นการส่วนตัว เป็นต้น³¹ ในแง่การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจะต้องยึดหลักการให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพราะในกรณีที่ข้าราชการไม่ประพฤติตัวตามนี้จะทำให้ผู้ที่มารับบริการมีความรู้สึกถูกละเมิดปฏิบัติ³²

2.2 การใช้เหตุผล (rationality) หมายถึง การมีเหตุผลในการใช้ดุลยพินิจของข้าราชการโดยยึดเป้าหมายที่มีความสอดคล้องกับระเบียบกฎเกณฑ์ กฎหมาย และเทคนิค

2.3 การมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (rule orientation) หมายถึง การมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของข้าราชการ โดยเชื่อว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้องค์การระบบราชการสามารถวางใจและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้เป็นไปตามที่ต้องการได้³³

การเสื่อมถอยขององค์การระบบราชการ

องค์การระบบราชการที่มีผู้นำไปใช้จนประสบความสำเร็จในระบบราชการพลเรือนในต้นทศวรรษ 1900 เริ่มมีปัญหาคความยุ่งยากมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ กล่าวคือ ระบบราชการพลเรือนเสื่อมถอยลง ทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัดในการปฏิบัติงาน ตลอดจน

²⁹ คัดแปลงจาก - พัทธา บวรวิวัฒนา (ช), รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538), หน้า 39

³⁰ คัดแปลงจาก - เรื่องเดียวกัน , หน้า 22

³¹ คัดแปลงจาก - เรื่องเดียวกัน , หน้า 22 - 23

³² เรียบเรียงจาก - จุมพล นนินพานิช , เรื่องเดิม , หน้า 221

³³ เรียบเรียงจาก - เรื่องเดียวกัน , หน้า 222

ความเชื่อมั่นจากนักวิชาการ ข้าราชการ และประชาชน³⁴ ซึ่งความเลื่อมถอยดังกล่าวสามารถที่จะพิจารณาได้จากกรอบ 7 - S ของแมกคินซี (McKinsey)³⁵ ดังนี้

1. ค่านิยมร่วม (Shared Value) ถ้าพิจารณาตามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่ว่าข้าราชการพลเรือนเป็นมนุษย์ที่มีเหตุผล (rationality) ค่านึงถึงประโยชน์ส่วนตนเป็นประการสำคัญ ดังนั้นจึงไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เป็นกลางและเห็นแก่ประโยชน์สาธารณะ ดังที่เวเบอร์คาดหวังเอาไว้³⁶

2. กลยุทธ์ (Strategy) องค์การระบบราชการเน้นการลงมือทำ (rowing) มากกว่าการถือหางเสือเรือ (steering) ซึ่งเป็นการควบคุมทิศทางโดยการกำหนดและบริหารนโยบาย เนื่องจากรัฐบาลเกรงว่าหากให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนแล้ว ประชาชนอาจจะได้รับบริการไม่ทั่วถึงหรือมีการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในเรื่องความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบหรือภาระที่ต้องชี้แจง (accountability) ดังนั้น จึงมอบหมายให้ระบบราชการพลเรือนเป็นผู้จัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนเสียเอง แต่ผลที่ได้คือระบบราชการพลเรือนไม่สามารถให้บริการได้เพียงพอและได้มาตรฐาน³⁷ เนื่องจากความขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร การเปลี่ยนแปลงค่านิยมทางวัฒนธรรมและสังคม ตลอดจนความสลับซับซ้อนของบริบททางการบริหารรัฐกิจทั้งในหน่วยงานราชการพลเรือนแต่ละแห่งและระหว่างหน่วยงานราชการพลเรือน³⁸

3. โครงสร้าง (Structure) ขององค์การระบบราชการมีลักษณะการบริหารจัดการแบบรวมอำนาจทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหาร การขาดการสำนึกถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในองค์การ และไม่สามารถตอบสนองต่อบริบททางการบริหารรัฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁹

³⁴ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ศัญญา ศัญญาวิวัฒน์, สังคมวิทยาการเมือง (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2532), หน้า 222 และ Peters (b), *op. cit.*, p. 344.

³⁵ Gregory G. Dess and Alex Miller, Strategic Management (New York : McGraw - Hill, Inc., 1993), p. 235.

³⁶ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - จุมพล นนนิพานิช, เรื่องเดิม, หน้า 223 ; ชูสิทธิ์ เชนำ, "ปัจจัยที่กำหนดการเลือกงานและห้องที่ปฏิบัติของปลัดอำเภอ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 15 ; และ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ง), เรื่องเดิม, หน้า 28

³⁷ คัดแปลงจาก - พชร อิศรเสนา ณ อยุธยา, เนรมิตรัฐบาลใหม่ : คู่มือบริหารสำหรับรัฐบาลในยุคโลกไร้พรมแดน (กรุงเทพฯ : หนังสือพิมพ์คู่แข่งรายวัน, 2538), หน้า 33

³⁸ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Peters (b), *op. cit.*, p. 344.

³⁹ คัดแปลงจาก - เทพศักดิ์ บุญขันธ์พันธุ์, "หน่วยที่ 3 การจัดโครงสร้างองค์การ," ใน เอกสารการสอนชุดวิชาของค์การและการจัดการงานบุคคล หน่วยที่ 1 - 8 (32309) . จิระจิตต์ บุญนาค, บรรณาธิการ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมาราช, 2539), หน้า 135

4. ระบบทางการบริหาร (System) กฎระเบียบสำหรับระบบราชการพลเรือนถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีไว้เพื่อถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารไม่ให้ใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่กฎระเบียบที่บัญญัติขึ้นมานั้นมีผลกระทบในทางลบหลายประการ ได้แก่กฎระเบียบได้กลายเป็นสิ่งที่จำกัดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือน ทำให้การบริหารงานล่าช้าและขาดความยืดหยุ่น รวมทั้งเกิดความสูญเสียทั้งเวลาและทรัพยากรการบริหาร ไม่สามารถที่จะป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้แต่กลับกลายเป็นช่องทางในการประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ กฎระเบียบยังทำให้ข้าราชการพลเรือนขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัด โดยการปฏิบัติงานทุกเรื่องต้องเป็นไปตามกฎระเบียบ⁴⁰ ทำให้เกิดปรากฏการณ์การเบี่ยงเบนของเป้าหมาย (displacement of goals) คือวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย (means) กลายเป็นเป้าหมาย (ends) เสียเอง ซึ่งทำให้ระบบราชการพลเรือนดำเนินการเพียงเพื่อความอยู่รอดขององค์กรเท่านั้น⁴¹

5. ทักษะ (Skill) ระบบราชการพลเรือนเป็นองค์กรที่ได้มีการออกแบบเพื่อที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัด สำหรับงานประจำทั่วไปซึ่งเป็นลักษณะของงานยุคอุตสาหกรรม แต่ลักษณะงานในยุคสารสนเทศในทศวรรษ 1990 นี้มีความแตกต่างไปจากงานในยุคอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากงานที่ไม่ต้องใช้ทักษะมาเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ จากงานประจำที่ทำงานซ้ำ ๆ อย่างไร้ความคิดสร้างสรรค์ มาเป็นงานที่ต้องเอาใจใส่และมีความคิดสร้างสรรค์ จากงานของปัจเจกบุคคลมาเป็นงานที่ต้องทำเป็นหมู่คณะ (teamwork) จากงานที่แบ่งตามหน้าที่มาเป็นงานที่แบ่งตามโครงการ จากงานที่ใช้ทักษะเดียวมาเป็นงานที่ต้องใช้ทักษะหลากหลาย จากงานที่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้บังคับบัญชา มาเป็นงานที่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของประชาชนพลเมือง ซึ่งสามารถแบ่งเป็นลูกค้า (customer) ผู้บริโภค (consumer) และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารงานของรัฐบาล (constituent) ตลอดจนงานที่ต้องมีการประสานงานเฉพาะจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงลงมา เป็นงานที่ต้องมีการประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงานในระดับเดียวกันหรือแม้กระทั่งจากข้างล่าง⁴²

⁴⁰ พชร อิศรเสนา ณ อยุธยา, *เรื่องเดิม*, หน้า 46 - 47

⁴¹ *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* - พิทยา บวรวัฒนา (ก), *เรื่องเดิม*, หน้า 43 และ ตัญญา ตัญญาวิวัฒน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 236

⁴² *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* - Peters (c). *op. cit.*, p. 4. : Pinchot and Pinchot, *op. cit.*, pp. front flap, 30. และ

6. การบริหารงานบุคคล (Staff) ขององค์การระบบราชการเน้นการจ้างงานตลอดชีพซึ่งให้ความมั่นคงทางวิชาชีพแก่ข้าราชการพลเรือนด้วยกฎระเบียบและระบบความมั่นคงในตำแหน่ง (tenure system) กลับทำให้ไม่สามารถโยกย้ายข้าราชการพลเรือนเมื่อมีความจำเป็น หรือไม่อาจจะปลดออกจากราชการถึงแม้ว่าจะมีผลการปฏิบัติงานไม่ดีหากไม่มีความผิดวินัยร้ายแรง⁴³

7. แบบแผนพฤติกรรมทางการบริหาร (Style) โดยการไม่คำนึงถึงตัวบุคคลที่จะต้องให้บริการและบริการประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ข้าราชการพลเรือนไม่สามารถที่จะตอบสนองได้ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันมีความต้องการหลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด⁴⁴

จากกรอบ 7 S ดังกล่าวนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าองค์การระบบราชการไม่ได้มีความหมายในทางบวกเพียงอย่างเดียวในการบริหารจัดการภาครัฐเหมือนที่เวเบอร์เชื่อมั่นอีกต่อไปแล้ว ไม่ว่าจะในด้านเทคนิคที่ดีกว่า มีการปฏิบัติงานที่แม่นยำ รวดเร็ว โปร่งใส สามารถลดความขัดแย้ง และประหยัดทรัพยากรการบริหาร⁴⁵ ดังนั้น ในปัจจุบันแนวคิดองค์การระบบราชการที่เคยเป็นกรอบแนวคิดหลักในการจัดการบริหารปกครองจึงถูกแทนที่และ/หรือผสมผสานด้วยแนวความคิดทางการจัดการ เศรษฐศาสตร์ และรัฐศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ารูปแบบดั้งเดิมมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วม อนึ่ง การที่เวเบอร์มีความเชื่อมั่นว่าองค์การระบบราชการเป็นองค์การที่ดีที่สุดนั้น เวเบอร์ได้เปรียบเทียบกับรูปแบบองค์การอื่นในขณะนั้นเท่านั้น ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าองค์การระบบราชการไม่ใช่แนวคิดที่ผิดแต่อาจจะไม่เหมาะสมกับยุคสารสนเทศที่บริบททางการบริหารรัฐกิจมีการผันแปรอย่างรวดเร็ว⁴⁶

สรุป

รูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะตามแนวคิดองค์การระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ เคยเป็นรูปแบบการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพในการจัดการบริหารปกครองภายใต้บริบทของสังคมอุตสาหกรรม แต่ในปัจจุบันภายใต้บริบทของสังคมสารสนเทศ รูปแบบดั้งเดิมไม่ใช่เครื่องมือเพียงเครื่องมือเดียวในการบรรลุสู่ประสานการ แต่ยังมีรูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วมที่จะเป็นเครื่องมือดังกล่าวด้วยดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

⁴³ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - David Osborne and Ted Gaebler , Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector (Reading , Mass : Addison - Wesley , 1992) , p. 34.

⁴⁴ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Ibid. , pp. 183 - 184.

⁴⁵ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Ibid. , pp. 12 - 13.

⁴⁶ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ (ง) , เรื่องเดิม , หน้า 27 และ Peters (c) , op. cit. , p. 17.

2. รูปแบบการตลาด (Market Model)

ความหมาย

รูปแบบการตลาด หมายถึงรูปแบบการบริหารรัฐกิจที่ให้ความสำคัญกับการลดบทบาทของภาครัฐและระบบราชการพลเรือนโดยเชื่อในแนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะ ดังนั้น จึงให้ภาคธุรกิจเอกชนเป็นแกนนำในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะโดยอาศัยกลไกตลาดแทนการแทรกแซงของรัฐบาล และการปฏิรูปประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการพลเรือนโดยพยายามจะนำแนวคิดและเทคนิคทางด้านการบริหารจัดการที่ประสบความสำเร็จในภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ (Corporatization)

จากมุมมองของรูปแบบการตลาด ปัญหาหลักในรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมมีสามประการดังนี้

1. องค์กรระบบราชการ ไม่ได้มีสิ่งจูงใจที่เพียงพอสำหรับบุคลากรแต่ละคนที่ทำงานในองค์กรเพื่อที่จะให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่จะสามารถทำได้จริง เมื่อขาดสิ่งจูงใจที่เพียงพอ บุคลากรแต่ละคนจะให้ความสนใจในกิจกรรมประเภทอื่นแทนที่จะทุ่มเทปฏิบัติงานอย่างเต็มที่โดยทำงานที่ได้รับมอบหมายราวกับเป็นงานอดิเรก (on - the - job leisure) ซึ่งสะท้อนภาพลักษณ์ที่เป็นที่คุ้นเคยกันว่าข้าราชการเป็นผู้เกียจคร้านและเฉื่อยชา
2. ข้าราชการมักจะพยายามเพิ่มวงเงินงบประมาณของหน่วยงานของตนให้มากที่สุดโดยถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการเพิ่มรายได้และอำนาจส่วนบุคคล เนื่องจากข้าราชการที่เป็นนักปฏิบัติเชื่อว่า การขยายวงเงินงบประมาณเพื่อผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าตนไม่ได้เป็นผู้เกียจคร้านและเฉื่อยชา นอกจากนี้ ข้าราชการอาจจะได้รับประโยชน์ส่วนตัวบางประการจากวงเงินงบประมาณที่มากขึ้นกว่าเดิม
3. องค์กรระบบราชการเป็นกลไกผูกขาดที่จะนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพียงกลไกเดียว แต่ปัญหาที่มักจะประสบก็คือรัฐบาลไม่สามารถควบคุมให้องค์การระบบราชการปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ องค์กรระบบราชการมีแนวโน้มที่จะกำหนดขอบเขตของนโยบายที่ดีตามวิสัยทัศน์ของตนซึ่งอาจจะทำให้เจตนารมณ์ดั้งเดิมของฝ่ายผู้กำหนดนโยบายบิดเบือนไป⁴⁷

⁴⁷ Ibid., pp. 21 - 22.

ดังนั้น รูปแบบการตลาดจึงมีทรรศนะว่า การลดบทบาทการแทรกแซงและจำกัดขนาดขององค์การระบบราชการลงโดยอาศัยกลไกตลาด รวมทั้งนำแนวคิดและเทคนิคทางการบริหารจัดการมาประยุกต์ใช้ในองค์การระบบราชการ จะสามารถแก้ไขปัญหาทางการบริหารรัฐกิจข้างต้นได้และนำไปสู่สู่ประสานการณ์ในที่สุด⁴⁸

ที่มาของรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบการตลาด

จากการสำรวจวรรณกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับรูปแบบการตลาดพบว่า การปฏิรูประบบราชการเพื่อทำการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารรัฐกิจของผู้นำประเทศต่าง ๆ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 อาทิเช่น มากาเร็ต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) และไบรอัน มัลรูเนีย (Brian Mulroney) ต่างได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกและอิทธิพลของแนวคิดแบบการจัดการนิยม (Managerialism)⁴⁹ กล่าวอีกนัยหนึ่งแนวคิดในรูปแบบการตลาดประกอบด้วยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการนิยมดังต่อไปนี้

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์

แนวคิดนี้ประกอบด้วยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สำนักต่าง ๆ กล่าวคือ เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก (Classical Economics) เศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกหรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม (Neoclassical Economics or Economic Rationalism)⁵⁰ และเศรษฐศาสตร์สำนักองค์การหรือเศรษฐศาสตร์สำนักสถาบันนิยม (Organizational Economics or Institutional Economics) โดยมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก

เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกเริ่มเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 18 โดย อדם สมิท (Adam Smith) ที่ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations” หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า “The Wealth of Nations” ในปี ค.ศ. 1776 ผลงานชิ้นนี้นับได้ว่าเป็นตำราทางเศรษฐศาสตร์เล่มแรกและยิ่งใหญ่ที่สุดเล่มหนึ่งเท่าที่เคยมีมา⁵¹ เนื่องจากการศึกษาวิชาทาง

⁴⁸ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ก) , “ การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ : ระบบตลาด การจัดการสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนิยม ,” ใน เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 สิงหาคม 2541 ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธ์ทิพย์ อาคารประชาธิปไตย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , หน้า 3-1

⁴⁹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Donald J. Savoie , Thatcher Reagan Mulroney : in a search of a new bureaucracy (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press , 1994),p. 303. และ Peters (c) , op. cit. ,p. 22.

⁵⁰ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 3-4

⁵¹ ณรงค์ ธนาวิภาส , เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพฯ : บริษัทวิทย์พัฒน์ จำกัด , 2539) , หน้า 11

เศรษฐศาสตร์อย่างจริงจัง⁵² โดยเป็นการวางรากฐานเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก⁵³ นอกจากนี้แล้ว นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกยังมี เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) ทอมัส อาร์ มัลทัส (Thomas R. Malthus) จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) เจเรมี เบนแธม (Jeremy Bentham) และ ฌอง แบบติสท์ เซย์ (Jean Baptiste Say)⁵⁴ เป็นต้น

แนวคิดหลักของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกสามารถสรุปแยกออกเป็นสองประเด็นคือ ประเด็นขอบเขตและวิธีการศึกษาและประเด็นแนวคิดทางทฤษฎี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก ถือว่า วิชาเศรษฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่อธิบายถึงการกำหนด การผลิต การแลกเปลี่ยน และการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจ และเศรษฐศาสตร์จะมีเนื้อหาครอบคลุมทั้งนโยบายและทฤษฎี ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นได้ชัดเจนจากความคิดของมิลล์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้ สำหรับวิธีการศึกษา หรือแนวทางในการสร้างกฎเกณฑ์หรือทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์นั้น เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกจะใช้วิธีอนุมานคือการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อที่จะอธิบายปรากฏการณ์บางอย่างแล้วหาข้อมูลเพื่อสนับสนุนกฎเกณฑ์ดังกล่าว และหากกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นที่ยอมรับเนื่องจากมีข้อมูลสนับสนุนเพียงพอ กฎเกณฑ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นทฤษฎี

2. แนวคิดทางทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก⁵⁵

ทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกมีข้อสมมติที่สำคัญอยู่สองประการคือ ประการแรก เศรษฐกิจจะดำเนินไปได้เองอย่างราบรื่นโดยอาศัยการแข่งขันที่แท้จริง (pure competition) กล่าวคือ การแข่งขันที่แท้จริงจะทำหน้าที่ควบคุมและชักจูงให้การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวของแต่ละคนในตลาดผลิตและตลาดปัจจัยการผลิตบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวมโดยไม่ตั้งใจ ซึ่ง อดัม สมิท เป็นคนแรกที่อธิบายเรื่องนี้โดยเรียกว่ามือที่มองไม่เห็น (invisible hand) ประการที่สองคือมนุษย์เป็นผู้ที่มีเหตุผล ดังนั้น ไม่ว่ามนุษย์ตัดสินใจกระทำสิ่งใดจะต้องเปรียบเทียบระหว่างผลได้และผลเสีย

⁵² ดวงดา สราญรมย์ และภัทราพร จันตะนี .เศรษฐศาสตร์ทั่วไป (General Economics)

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิทักษ์อักษร , 2540),หน้า 2

⁵³ คัดแปลงจาก - กนกศักดิ์ แก้วเทพ (ก) .เศรษฐศาสตร์สองกระแส

(กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2536),หน้า 12

⁵⁴ เรียบเรียงจาก - เรื่องเดียวกัน , หน้า 12 ; ชูศรี มณีพฤกษ์ , “ หน่วยที่ 10 แนวคิดคลาสสิก (1) อดัม สมิท , ”

ใน เอกสารการตอนชุดวิชาประวัติและสถิติเศรษฐกิจ หน่วยที่ 8 - 15 (60221). สุณีย์ ศิลพิพัฒน์ , บรรณาธิการ

(นนทบุรี : ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2526),หน้า 460 ; ณรงค์ ธนาวิภาส , เรื่องเดิม , หน้า 12 ; และ

แดเนียล อาร์ ฟิลเฟลด์ .ยุคทองของนักเศรษฐศาสตร์ .แปลโดย กาวดี ทองอุไทย วณี ฉ่อยเกียรติกุล และวันรักษ์ มิ่งมณีนาคนิ

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2527),หน้า 72 และ 94

⁵⁵ ชูศรี มณีพฤกษ์ , เรื่องเดิม , หน้า 460

เสมอโดยจะเลือกกระทำในสิ่งที่ทำให้ประโยชน์มากที่สุดและเสียประโยชน์น้อยที่สุด เช่น ผู้บริโภค จะใช้จ่ายรายได้ในทางที่ตนมีความพึงพอใจสูงสุด ส่วนเจ้าของปัจจัยการผลิตและผู้ประกอบการ จะขายปัจจัยของตนและสินค้าให้ได้ราคาที่ดีที่สุด เป็นต้น เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกเชื่อว่าการกระทำกรอย่างมีเหตุมีผลของมนุษย์คือพลังที่ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปได้เองอย่างปกติสุข⁵⁶ ทั้งนี้ แนวคิดทางทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่สำคัญ ๆ สามารถนำมาสรุปได้ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตน

มนุษย์ทุกคนต่างกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตนแต่จะไม่ขัดกับประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจควรเป็นไปโดยเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาล

ทฤษฎีมูลค่า

มูลค่าของสิ่งของจะได้รับการกำหนดโดยต้นทุนการผลิต แม้จะมีการพูดถึงราคาตลาดซึ่งจะถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทาน แต่เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกอธิบายว่าในระยะยาวแล้วราคาตลาดจะมีแนวโน้มเท่ากับต้นทุนการผลิต ซึ่งแสดงว่าเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกได้อธิบายมูลค่าโดยถือว่ามูลค่ามาจากการผลิต ทฤษฎีมูลค่านี้สามารถจะใช้อธิบายได้ทั้งการกำหนดมูลค่าของ สินค้าภายในประเทศและระหว่างประเทศ และเชื่อว่าการแข่งขันอย่างเสรีย่อมที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการผลิต

ทฤษฎีค่าจ้างและการสะสมทุน

ทฤษฎีค่าจ้างโดยเฉพาะทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง ซึ่งอธิบายว่าค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยจำนวนกองทุนและจำนวนแรงงาน และนำไปสู่แนวคิดเกี่ยวกับการสะสมทุนที่ว่านายจ้างจะทำหน้าที่เป็นผู้ออกอมเพื่อจะได้มีกองทุนไว้จ้างแรงงานทำการผลิตต่อไป สำหรับในระยะยาว การปรับตัวของประชากรจะทำให้ค่าจ้างเท่ากับระดับพอยังชีพ ดังนั้น การสะสมทุน ความต้องการแรงงาน และการเจริญเติบโตของประเทศ จึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของนายทุนเกี่ยวกับการใช้จ่ายของเขา

⁵⁶ *เรียบเรียงจาก - สุวัจน์ อนุภาค และวันรักษ์ นิ่งมณีนาคนิ .เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น (มหภาค)*

ทฤษฎีค่าเช่าและกฎของการลดน้อยถอยลงของผลได้

การเพิ่มขึ้นของประชากร การสะสมทุน และที่ดินคุณภาพดีมีจำกัด ทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าการเกษตรสูงขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้ที่ดินที่มีคุณภาพดีมีรายได้ส่วนเกินหรือค่าเช่า ทฤษฎีค่าเช่าของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการลดน้อยของผลได้คือ เมื่อใช้ทุนและแรงงานจำนวนมากขึ้นทำงานกับที่ดินซึ่งมีอยู่จำนวนจำกัด ทุนและแรงงานในจำนวนเท่ากันจะให้ผลิตผลลดลง

ทฤษฎีกำไร

จากทฤษฎีค่าจ้างและทฤษฎีค่าเช่า เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกแสดงให้เห็นว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรและการสะสมทุนทำให้อัตรากำไรมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากต้นทุนการผลิตอาหารสูงขึ้น โดยต้องใช้ที่ดินที่มีคุณภาพเลวลงทุกที่ทำการผลิตทำให้ค่าจ้างสูงขึ้นมีผลทำให้กำไรลดลง ซึ่งจะทำให้การสะสมทุนลดลงจนในที่สุดจะเกิดภาวะชะงักงันได้ ดังนั้น จึงเป็นภาวะที่จะไม่มีการลงทุนสุทธิและการเพิ่มขึ้นของประชากรอีกต่อไป ปัญหาอัตรากำไรลดลงนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศมาก และทางแก้ปัญหาคือการปรับปรุงเทคโนโลยีและการขยายการลงทุนไปต่างประเทศ

กฎของเชย์

นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกมีความเชื่อว่าจะไม่มีภาวะการผลิตล้มเหลว โดยสินค้าที่ผลิตจะต้องมีอุปสงค์รวมเพียงพอที่จะซื้อสินค้าและบริการดังกล่าว ที่เป็นเช่นนี้เพราะเงินเป็นเพียงสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเท่านั้น เงินที่ไม่ใช่ในการบริโภคจะต้องได้รับการนำไปให้กู้เพื่อการลงทุน ดังนั้น แม้การบริโภคจะลดลงเนื่องจากการออมแต่อุปสงค์รวมจะไม่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากการลงทุนนั้นจะชดเชยพอดีกับการบริโภคที่ลดลง

จากแนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกทำให้สามารถที่จะสรุปแนวการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกได้ว่า เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกเน้นที่การวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาคมากกว่าจุลภาค ดังจะเห็นได้จากความสนใจกับการเจริญเติบโตของประเทศมาก ถึงแม้ว่าทฤษฎีมูลค่าและทฤษฎีการกระจายรายได้จะเป็นทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค แต่เป็นทฤษฎีที่ช่วยอธิบายว่าในขณะที่ประเทศพัฒนาไปนั้นมีปัญหาอะไรเกิดขึ้นบ้าง นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังเน้นปรากฏการณ์ในระยะยาวมากกว่าในระยะสั้น ดังจะเห็นได้จากทฤษฎีมูลค่า ทฤษฎีค่าจ้าง ทฤษฎีกำไรและการเจริญเติบโตของประเทศ ซึ่งทุกทฤษฎีจะอธิบายถึงปรากฏการณ์ในระยะยาว อาทิเช่น ราคาธรรมชาติหรือค่าจ้างระดับยังชีพ และอัตรากำไรที่ลดลงในระยะยาว เป็นต้น เนื่องจากเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกเชื่อใน “กฎตลาด” ไม่สนใจในปัญหา

วัฏจักรธุรกิจ (business cycle) โดยเห็นว่าในระยะยาวแล้ว ย่อมจะมีการปรับตัวจนปัญหาดังกล่าวหมดไป

ในขณะเดียวกัน เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกให้ความสนใจด้านการผลิตหรือด้านอุปทานมากกว่าด้านอุปสงค์ เช่น ทฤษฎีมูลค่าซึ่งมูลค่าได้รับการกำหนดโดยต้นทุนการผลิต หรือแนวทางในการพัฒนาประเทศที่เน้นความสำคัญของการผลิตคือการสะสมเงินทุนมากโดยไม่สนใจว่าจะมีอุปสงค์พอที่จะซื้อสินค้าที่ผลิตออกมาได้หรือไม่ เป็นต้น⁵⁷

อย่างไรก็ดี มักมีผู้เข้าใจทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกคลาดเคลื่อนไปบ้างว่าให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องกลไกราคาและผลกระทบที่มีต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ที่จริงแล้วเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกได้ให้ความสำคัญแก่เรื่องบทบาทของส่วนเกินทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยมุ่งเน้นการสร้างส่วนเกิน การกระจายส่วนเกินไปสู่ชนชั้นต่าง ๆ และการใช้ส่วนเกินเพื่อการบริโภคหรือการลงทุน ซึ่งเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกเชื่อว่าความมั่งคั่งของชาติมาจากการนำเอาส่วนเกินไปใช้ในการสะสมทุนที่จะเพิ่มพูนผลผลิตในอนาคต⁵⁸

โดยสรุปแล้ว ถึงแม้ว่าทฤษฎีหรือแนวคิดต่าง ๆ ของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกจะไม่ถูกต้องครบถ้วนและมีข้อบกพร่องอยู่บ้างพอสมควร แต่กระนั้นก็ตาม เศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกก็ได้รับการยกย่องจากวงการเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นผู้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของวิชาเศรษฐศาสตร์และอธิบายการทำงานของระบบเศรษฐกิจภายใต้การแข่งขันอย่างเสรีได้เป็นอย่างดี ทฤษฎีหรือแนวคิดต่าง ๆ แม้จะมีข้อบกพร่อง แต่เป็นรากฐานที่ดีในการพัฒนาทฤษฎีและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น⁵⁹ อย่างไรก็ตาม มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกว่าเป็นเพียงอุดมการณ์ของพวกเขาเท่านั้น เนื่องจากเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกเรียกร้องให้รัฐทำหน้าที่เพียงปกป้องระบบตลาดเสรีและให้หลักประกันแก่เอกชนว่าจะไม่มีการแทรกแซงด้วยมาตรการใด ๆ⁶⁰

⁵⁷ ชูศรี มณีพฤษย์, เรื่องเดิม, หน้า 460 - 461

⁵⁸ ศีรณ พงศ์มพัฒน์, เศรษฐศาสตร์มหภาค : ทฤษฎี นโยบาย และการวิเคราะห์สมัยใหม่ (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 39

⁵⁹ ชูศรี มณีพฤษย์, เรื่องเดิม, หน้า 461

⁶⁰ ศีรณ พงศ์มพัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 39

เศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกหรือเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกแนวใหม่

รากฐานทางความคิดพื้นฐานของรูปแบบการตลาดที่จะเปลี่ยนแปลงภาครัฐ มีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของระบบตลาด (The Efficiency of Markets) ในฐานะที่เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรในสังคม นอกจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกแล้ว บรรดาผู้สนับสนุนรูปแบบการตลาดต่างมีพื้นฐานทางความคิดของพวกเขาจากเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกด้วย⁶¹ ซึ่งเป็นสำนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้ก่อตัวและมีการพัฒนาขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 19 แนวคิดหลักของเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกส่วนมากแล้วมักจะสืบทอดหรือคัดแปลงแก้ไขมาจากแนวคิดของเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก⁶² โดยเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกมีลักษณะสำคัญคือการใช้หน่วยสุดท้ายเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปัญหาอย่างเสมอต้นเสมอปลาย เน้นความสมเหตุสมผลในพฤติกรรมทางเศรษฐกิจโดยยึดถือการหาค่าสูงสุดเป็นเกณฑ์ และการวิเคราะห์แบบดุลยภาพ⁶³ ซึ่งเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกเชื่อว่า การแข่งขันอย่างเสรีจะเป็นแรงผลักดันให้เศรษฐกิจมีความมั่งคั่งกล่าวคือสนับสนุนการแข่งขันตามแนวคิดระบบเศรษฐกิจเสรีเช่นเดียวกับเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิก นอกจากนั้น ยังเน้นให้เห็นว่าเนื่องจากทรัพยากรมีจำนวนจำกัด ผู้บริโภคต้องเลือกสินค้าและบริการเพื่อให้ได้รับความพึงพอใจสูงสุด ในขณะที่เดียวกันผู้ผลิตต้องตัดสินใจเลือกวิธีการผลิตที่มีต้นทุนต่ำที่สุดหรือให้ได้กำไรสูงสุด ทำให้แต่ละฝ่ายจะต้องพยายามใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและประหยัดที่สุด⁶⁴

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้น เศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกเชื่อว่ารูปแบบอื่น ๆ ของการจัดสรรทรัพยากรในสังคม เช่น รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยการใช้องค์การระบบราชการเป็นผู้ผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ หรือการออกกฎหมายหรือมาตรการควบคุม อาจเป็นผลทำให้เป็นการบิดเบือนผลลัพธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยตลาดเสรี ดังนั้น สังคมจะมีสภาพค่อนข้างดี (อย่างน้อยที่สุด) ในทางเศรษฐกิจ) หากรัฐบาลไม่เข้าแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยปล่อยให้กลไกตลาดเป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรในสังคม⁶⁵ ทั้งนี้ เศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกประกอบด้วยแนวคิดที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

⁶¹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Peters (c) , op. cit. ,pp. 22 - 23.

⁶² ณรงค์ ธนาวิภาส . เรื่องเดิม .หน้า 12

⁶³ คงศักดิ์ ตันติพิชญ์ , “ หน่วยที่ 15 แนวคิดนีโอคลาสสิก ,” ใน เรื่องเดียวกัน . ศูนย์ ศิลปวัฒนธรรม , บรรณาธิการ ,หน้า 611

⁶⁴ ณรงค์ ธนาวิภาส , เรื่องเดิม ,หน้า 12

⁶⁵ Peters (c) , op. cit. ,p. 23.

การลดบทบาทรัฐ

การลดบทบาทรัฐเป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวอนุรักษนิยมแนวใหม่โดยเชื่อว่าเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมเหนือสิ่งอื่นใด และกลไกตลาดสามารถปกป้องคุ้มครองเสรีภาพได้ดีที่สุดซึ่งรัฐบาลไม่สามารถทำได้ ดังนั้น จึงต้องขยายบทบาทของกลไกตลาดและลดบทบาทของรัฐบาลซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดของเศรษฐศาสตร์แนวเจฟเฟอร์สัน (Jeffersonian Economics) ซึ่งเชื่อว่ารัฐบาลที่ดีที่สุดคือรัฐบาลที่ใช้อำนาจปกครองน้อยที่สุด นอกจากนี้ เศรษฐศาสตร์แนวนี้นี้ยังเชื่อว่ากลไกตลาดไม่ได้ทำหน้าที่ดีที่สุดเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจเท่านั้น แต่สามารถแก้ไขปัญหาคืออื่น ๆ ที่ไม่ใช่ปัญหาเศรษฐกิจอีกด้วย

ผู้นำทางแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวอนุรักษนิยมแนวใหม่ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคือ มิลตัน เฟรเดอแมน (Milton Friedman) โดยเฟรเดอแมนประกาศว่าระบบการจัดองค์กรที่ทำให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจโดยตรงคือระบบทุนนิยมแบบแข่งขัน ซึ่งระบบนี้ได้ส่งเสริมเสรีภาพทางการเมืองด้วย เพราะเป็นระบบที่แยกอำนาจเศรษฐกิจออกจากอำนาจทางการเมืองและวิธีการนี้ยังมีผลให้อำนาจสองแบบไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกัน พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเสรีภาพทางการเมืองและตลาดเสรีมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน โดยที่ไหนมีเสรีภาพทางการเมือง ที่นั่นย่อมมีตลาดเสรีด้วย ซึ่งตลาดเสรีทำหน้าที่จัดการด้านกิจกรรมเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เฟรเดอแมนเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรมีบทบาทมากนักโดยรัฐบาลควรจะทำหน้าที่เพียงสามประการเท่านั้นคือ

1. รัฐบาลเป็นกรรมการผู้ตัดสิน

สังคมทุกสังคมจะต้องมีกฎหมายและมีการปกครองตามหลักนิติธรรมในสังคมเสรี รัฐบาลจะแสดงบทบาทในการควบคุมทุกอย่างให้เป็นไปตามกฎหมาย และเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแก้ไขปัญหาคือกรณีที่มีความขัดแย้งกัน

2. รัฐบาลเป็นผู้ป้องกันการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจ

อุตสาหกรรมบางสาขามีแนวโน้มที่จะมีระบบการผลิตที่ใหญ่โต ซึ่งธุรกิจขนาดเล็กจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ดังนั้น ธุรกิจที่อยู่รอดมักจะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น การให้บริการโทรศัพท์ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ ระบบทุนนิยมแบบแข่งขันมีทางเลือกสามทางคือ (1) ปล่อยให้มีการผูกขาดเกิดขึ้นโดยไม่ต้องควบคุม (2) แปรสภาพธุรกิจดังกล่าวนี้ให้เป็นการผูกขาดของรัฐ เช่น องค์การโทรศัพท์ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และ (3) ปล่อยให้ธุรกิจเอกชนทำการผูกขาดแต่รัฐเข้าไปควบคุมอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน โดยเฟรเดอแมนเห็นว่าทางเลือกทั้งสามทางนี้เป็นสิ่งไม่ดีทั้งนั้นแต่ต้องตัดสินใจเป็นกรณี ๆ ไปโดยเลือกสิ่งที่ไม่ดีน้อยที่สุด

3. รัฐเข้าไปแทรกแซงในกรณีที่เกิดผลกระทบต่อภายนอก *

นักเศรษฐศาสตร์ทั่วไปมักกล่าวว่ารัฐบาลจะต้องเข้าไปแทรกแซงในเรื่องการส่งเสริมหรือคุ้มครองความสุขสมบูรณ์ของสังคมในกรณีที่มีผลกระทบเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางบวกหรือทางลบ ถ้าไม่ทำเช่นนั้น ระบบราคาที่มีการแข่งขันจะส่งสัญญาณผิดและจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง เฟรดแมนเห็นด้วยกับแนวคิดนี้แต่เห็นว่าต้องมีความระมัดระวังในการนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ เนื่องจากในบางกรณีอาจมีการอ้างถึงผลกระทบต่อภายนอกเพื่อให้รัฐบาลเข้าไปดำเนินการ แต่ที่แท้จริงแล้ว ภาครัฐกิจเอกชนอาจดำเนินการ ได้ดีกว่ารัฐ

สรุปแล้ว รัฐควรทำหน้าที่หลักเพียงสามประการนี้เท่านั้น ในสังคมเสรี รัฐบาลไม่ควรมีขอบเขตหน้าที่มากไปกว่านี้ ส่วนเรื่องอื่น ๆ ปล่อยให้เป็นที่ของภาครัฐกิจเอกชน “

ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) **

แนวคิดนี้หมายถึงแนวคิดที่มองว่าองค์การระบบราชการควรแข่งขันในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนที่เป็นลูกค้าและไม่ควรผูกขาดสินค้าและบริการตลอดจนอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าสาเหตุที่องค์การระบบราชการ ไม่สามารถเป็นตัวแทนของข้อเรียกร้องของประชาชนแต่ละคนได้เพราะตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ประการหนึ่ง และเป็นผู้ผูกขาดสินค้าและบริการบางประเภทแต่เพียงผู้เดียวอีกประการหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงขาดความกระตือรือร้นในการปรับปรุงบริการของตนเพราะขาดคู่แข่ง ประชาชนผู้เป็นลูกค้าของหน่วยงานของรัฐบาลจึงได้รับบริการที่ไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้น แนวคิดนี้เห็นว่างค์การระบบราชการต้องพึงกลไกตลาดในการจัดหาสินค้าและบริการให้กับประชาชนซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาส

* ผลกระทบต่อภายนอก (externalities or external effects) หรือผลกระทบต่อฝ่ายที่สาม (third-party effects) หรือ ผลล้นออก (spillovers or spillover effects) หรือ ผลข้างเคียง (neighborhood effects) คือ ผลกระทบทางนโยบายทั้งทางบวกและทางลบที่ไม่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยมีผลต่อกันต่าง ๆ ที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายและต่อกันที่ไม่สามารถควบคุมกิจกรรมทั้งหลายของกลุ่มผู้วางนโยบาย- เรียบเรียงจาก ไกรฤทธ ธีรชยาดีนันท์ (ก), ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2525), หน้า 25 ; ปิยธิดา ศรีเดช , ศัพท์การบริหารสาธารณสุข (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 71 ; Earl R. Kruschke and Byron M. Jackson , The Public Policy Dictionary (California : ABC-Clio, Inc. , 1987), p. 20. ; และ Steven A.Y. Lin , “ Preface,” in Theory and Measurement of Economic Externality , ed. Steven A.Y. Lin (New York : Academic Press , Inc. , 1976), p. xiii.

** ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ . เรื่องเดิม , หน้า 11 - 13

** แนวคิดนี้ในสหรัฐอเมริกาจะเรียกว่าทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) แต่ในยุโรปจะเรียกว่าทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทางการเมือง (Economic Theory of Politics) ซึ่งทำให้ในบางกรณีมีผู้จัดแนวคิดนี้เป็นเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบหนึ่ง (Political Economy) - เรียบเรียงจาก กนกศักดิ์ แก้วเทพ (ข) , “เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ว่าด้วยรัฐ ,” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ 9 , 1 (มกราคม - มิถุนายน 2531) : 128.

เลือกบริโภคสินค้าและบริการของรัฐบาลได้มากขึ้น มีคุณภาพสูง ราคาถูกลง และเงื่อนไขการจ่ายเงินที่เป็นธรรม⁶⁷

จากความหมายข้างต้น แนวคิดทางเลือกสาธารณะเห็นว่าข้าราชการเป็นมนุษย์ที่มีจิตใจมีความต้องการของตนเอง มีข้อมูลครบถ้วน มีความสามารถที่จะตัดสินใจเลือกกระทำในสิ่งใด ๆ ของตนเองซึ่งอาจเบี่ยงเบนจากแบบแผนของข้าราชการในอุดมคติของแมกซ์ เวเบอร์⁶⁸ โดยแนวคิดนี้พิจารณามนุษย์ว่าเป็นมนุษย์การเมือง (political man) โดยอาศัยหลักการทางเศรษฐศาสตร์อธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ว่ามนุษย์เป็นผู้ที่มีเหตุผล (rationality) คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนเป็นประการสำคัญ (self - interest)⁶⁹ และพร้อมที่จะตัดสินใจเลือกกระทำในสิ่งที่ตนคาดว่าจะได้รับประโยชน์สูงสุด (maximization) โดยใคร่ครองภายใต้ข้อมูลความรู้เท่าที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นเกณฑ์ ส่วนการตัดสินใจเลือกจะมีประสิทธิภาพมากแค่ไหนขึ้นกับระดับความครบถ้วนของข่าวสาร ข้อมูล ความรู้ ซึ่งแบ่งออกเป็นสามระดับอันได้แก่ สภาวะแน่นอน (certainty) สภาวะการเสี่ยง (risk) และสภาวะไม่แน่นอน (uncertainty) โดยในสภาวะแน่นอน บุคคลสามารถตัดสินใจได้ง่ายและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

จากพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง แนวความคิดทางเลือกสาธารณะเชื่อว่ามิใช่ปัจจัยสามประการได้แก่ ความเป็นผู้มีเหตุผล ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และการทำในสิ่งที่ทำให้ตนได้รับประโยชน์สูงสุดที่จะผลักดันพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล ดังนั้น ความเบี่ยงเบนความประพฤติของข้าราชการจึงเป็นเพราะปัจจัยพื้นฐานทางจิตวิทยาของปัจเจกบุคคลทั้งสามประการดังกล่าวนี้ เป็นตัวกระตุ้นและภายหลังจากที่ปัจเจกบุคคลถูกกระตุ้นด้วยปัจจัยเหล่านี้แล้ว เขามีแนวโน้มจะกระทำในสิ่งที่เขาคิดว่าจะทำให้เขาได้รับประโยชน์สูงสุดโดยเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด⁷⁰

บรรดานักวิชาการอาทิเช่น วิลเลียม นิสคานน (William Niskanen) กอร์ดอน ทูลล็อก (Gordon Tullock) เทรี เอ็ม โม (Terry M. Moe) วินเซนต์ ออสทโรม (Vincent Ostrom) และ อีลินอร์ ออสทโรม (Elinor Ostrom) ได้ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะในการให้เหตุผลถึงความล้มเหลวขององค์การระบบราชการว่าเป็นผลมาจากความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนของข้าราชการ โดยเฉพาะบรรดาข้าราชการระดับสูง กล่าวคือ องค์การระบบราชการมีแนวโน้มที่จะขยายระดับความไม่ยุติธรรม และรับใช้สถาบันคิบุญญัตติซึ่งเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณแก่คนมาก

⁶⁷ ดัดแปลงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 328

⁶⁸ ชูสิทธิ์ เชนง่า , เรื่องเดิม , หน้า 15

⁶⁹ เรียบเรียงจาก - เรื่องเดียวกัน , หน้า 15 และ Pål Foss , " Introduction : On the Economics of Institutions and Organizations , " in Economic Approaches to Organizations and Institutions , ed. Pål Foss (Aldershot , Hants : Dartmouth Publishing Company Limited, 1995), p. xxxiii.

⁷⁰ เรียบเรียงจาก - ชูสิทธิ์ เชนง่า , เรื่องเดิม , หน้า 15 - 16

เกินไป โดยแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานราชการในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสถานิติบัญญัติ เพื่อให้ได้งบประมาณตามที่หน่วยงานต้องการแทนที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น สาเหตุพื้นฐานของความล้มเหลวขององค์การระบบราชการ เมื่อพิจารณาจากประเด็นนี้แล้ว คือความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนของข้าราชการนั่นเอง⁷¹ ซึ่งคุณลักษณะเช่นนี้ของข้าราชการ ไม่ได้แตกต่างกับปัจเจกบุคคลทั่วไป แต่ปัญหาคือการสร้างสมมติฐานและคตินิยมที่ว่าข้าราชการเป็นบุคคลที่จะต้องปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁷²

เศรษฐศาสตร์สำนักองค์การ

เศรษฐศาสตร์สำนักนี้เป็นการมององค์การในทฤษฎีของนักเศรษฐศาสตร์โดยสามารถแบ่งแนวคิดได้ดังนี้*

ทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทน (Principal - Agent Theory)

ในขณะที่เศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกใช้ “ผู้ทำการตัดสินใจ” เป็นหน่วยวิเคราะห์พื้นฐาน และใช้เป็นกลยุทธ์ในการพัฒนาทฤษฎี โดยวิเคราะห์ปฏิกริยาระหว่างหน่วยการผลิตต่าง ๆ (firm) ในประเภทของตลาดที่แตกต่างกัน ทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทนเป็นงานวิจัยซึ่งใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ของปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยวิเคราะห์พื้นฐาน⁷³ โดยทฤษฎีนี้เป็นความคิดของ เอส โรส (S. Ross) ในปี ค.ศ. 1973 เจ เมอร์เรลล์ (J. Mirrlees) ในปี ค.ศ. 1974 และ 1976 และ เจ อี สติกลิตซ์ (J. E. Stiglitz) ในปี ค.ศ. 1974 และ 1975⁷⁴

⁷¹ Peters (c) , op. cit. ,pp. 23 - 24.

⁷² Peters (a) , op. cit. ,p. 300.

* เศรษฐศาสตร์สำนักองค์การประกอบด้วยแนวคิดดังนี้คือต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs) ความเป็นผู้ประกอบการ (The Entrepreneur) สิทธิในทรัพย์สิน (Property Rights) และทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทน (Principal - Agent Theory) แต่ในที่นี้แนวคิดที่เป็นรากฐานทางความคิดในรูปแบบการตลาดคือ แนวคิดเรื่องต้นทุนธุรกรรมและทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทน -*ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก* Martin Ricketts , *The Economics of Business Enterprise : An Introduction to economic organisation and the theory of the firm* (New York : Harvester Wheatsheaf, 1994),pp. vii - viii. และ Peters (a). op. cit. ,p. 301.

⁷³ *เรียบเรียงจาก* - Christian Knudsen , “ Modelling Rationality , Institutions and Processes in Economic Theory , ” in *Rationality , Institutions and Economic Methodology* , eds. Uskali Maki , Bo Gustafsson , and Christian Knudsen (London : Routledge , 1993),p. 275.

⁷⁴ *เรียบเรียงจาก* - John Eatwell , Murray Milgate , and Peter Newman , *The New Pulgrave : A Dictionary of Economics (Volume 3 : K to P)* (London and Basingstoke : The Macmillan Press Limited , 1987),pp. 966 - 967.

ทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทนหรือทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory)⁷⁵ หรือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้านายและลูกน้อง (master - servant relationship)⁷⁶ เป็นความสัมพันธ์แบบพันธสัญญา (contractual relationship) ระหว่างสองฝ่ายได้แก่ผู้มอบหมายหรือเจ้านาย ซึ่งเป็นผู้จ้างตัวแทนหรือลูกน้องที่จะตัดสินใจและดำเนินการตามความประสงค์ของตน⁷⁷ โดยทฤษฎีนี้เชื่อว่าปัจเจกชนแต่ละคนล้วนกระทำกิจกรรมใด ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตนทั้งสิ้น กล่าวคือ ปัจเจกชนในองค์กรล้วนมุ่งประโยชน์ส่วนตนในฐานะคู่สัญญาขององค์การตามสัญญาการว่าจ้างงาน⁷⁸ โดยตัวแทนจะคำนึงถึงความพึงพอใจของตนเองเท่านั้นและตัวแทนสามารถปฏิเสธที่จะไม่ทำงานให้แก่ผู้มอบหมายหากค่าตอบแทนไม่สูงเพียงพอ⁷⁹

ดังนั้น ประโยชน์ส่วนตนจึงเป็นแรงขับที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยปรากฏในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบหมายและตัวแทน⁸⁰ กล่าวคือ ผู้ออกเสียงลงคะแนน (voters) เป็นผู้มอบหมาย ซึ่งเลือกนักการเมืองให้เป็นตัวแทนของตนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่วนนักการเมืองจะมีฐานะเป็นผู้มอบหมายที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะให้แก่ข้าราชการที่มีฐานะเป็นตัวแทนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ⁸¹ นอกจากนี้ ประโยชน์ส่วนตนยังถือเป็นข้อสรุปทางตรรกะของทฤษฎีนี้ด้วย กล่าวคือ ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจทั้งหมดอยู่ในรูปแบบของสัญญาโดยตรงหรือสัญญาที่มิมีนัย * ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์แตกต่างกันแต่ร่วมมือกันเพื่อจุดมุ่งหมายของตนเอง⁸²

⁷⁵ Graham C. Scott , Government Reform in New Zealand

(Washington D.C. : International Monetary Fund , Publication Services , 1996),p. 11.

⁷⁶ Jack Wiseman , Cost , Choice and Political Economy

(Aldershot , Hant , England : Edward Elgar Publishing Limited , 1989),p. 257.

⁷⁷ Knudsen , op. cit. ,p. 275.

⁷⁸ Allen Schick , The Spirit of Reform : Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change

(Wellington , New Zealand : State Services Commission , 1996),p. 17.

⁷⁹ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ , “ ทิศทางวิชาเศรษฐศาสตร์ ตอนที่ 1 เศรษฐศาสตร์จุลภาค : ความพยายามที่จะปรับทฤษฎีให้เข้าหาความเป็นจริง , ” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 9 , 3 (กันยายน 2534) : 77.

⁸⁰ Schick , op.cit. ,p. 17.

⁸¹ Foss , op.cit. ,p. xxv.

* สัญญาที่มิมีนัย (implied contracts) ตามทฤษฎีสัญญาที่มิมีนัย (Implicit Contracts) จะอธิบายได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในตลาดแรงงาน อยู่ในรูปของสัญญามากกว่าตลาดซื้อขายสินค้า (spot market) - เรียบเรียงจาก อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ , เรื่องเดิม ,หน้า 79.

⁸² Schick , op.cit. ,p. 17.

ปัญหาผู้มอบหมายและตัวแทนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีข้อมูลสารสนเทศไม่ครบถ้วน ทั้งข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการกระทำใด ๆ ก็ตามที่ตัวแทนดำเนินการหรือควรดำเนินการ ในสถานการณ์มากมาย การกระทำต่าง ๆ ของปัจเจกบุคคลหนึ่ง ๆ ไม่สามารถสังเกตได้ง่ายนัก เช่น เจ้าของที่ดินไม่สามารถตรวจสอบการกำจัดวัชพืชของผู้เช่าได้อย่างสมบูรณ์ ธนาคารไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินการของบรรดาผู้ที่ได้กู้เงินธนาคารไปอย่างสมบูรณ์ได้ นายจ้างไม่สามารถร่วมเดินทางตามท้องถนนกับพนักงานขายของตน เพื่อที่จะตรวจสอบความตั้งใจทำงานของพนักงานขายได้ และนักการเมืองไม่สามารถตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการได้อย่างสมบูรณ์ เป็นต้น โดยแต่ละกรณีเหล่านี้จะพบว่าการกระทำของตัวแทน (ผู้เช่า ผู้กู้ยืม ลูกจ้าง และข้าราชการ) ล้วนมีผลกระทบต่อผู้มอบหมาย (เจ้าของที่ดิน ผู้ให้ยืม นายจ้าง และนักการเมือง) โดยทำให้ผู้มอบหมายไม่สามารถกำหนดค่าตอบแทนแก่ตัวแทนในอัตราที่เหมาะสมได้⁸³

นอกจากนี้ ผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งจากการที่ผู้มอบหมายมีข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตัวแทนน้อยกว่าที่ตัวแทนมีคือ ตัวแทนสามารถฉวยโอกาสกอบโกยประโยชน์ส่วนตนโดยปราศจากการตรวจสอบของผู้มอบหมาย⁸⁴ ซึ่งตัวแทนที่มีพฤติกรรมฉวยโอกาสจะไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจตามสัญญาที่ตกลงกับผู้มอบหมาย แต่จะมุ่งบรรลุประโยชน์ส่วนตนโดยใช้งบประมาณของผู้มอบหมาย ดังนั้น ผู้มอบหมายจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะต่อรองกับตัวแทนได้อย่างเท่าเทียมกันซึ่งตัวแทนจะให้ข้อมูลสารสนเทศเฉพาะที่เอื้อต่อประโยชน์ส่วนตนแก่ผู้มอบหมายโดยผู้มอบหมายไม่มีทางเลือกทำไฉนสัก เนื่องจากต้นทุนในการมีข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของตัวแทนอย่างเพียงพอสูงมาก⁸⁵

ดังนั้น ปัญหาผู้มอบหมายและตัวแทนจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการจูงใจให้ตัวแทนปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของผู้มอบหมาย⁸⁶ ทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทนได้แก้ไขปัญหานี้โดยการร่าง “ สัญญาการว่าจ้างงานที่สอดคล้องกับสิ่งจูงใจ ” ซึ่งประโยชน์ของทั้งผู้มอบหมายและตัวแทนมีความสอดคล้องกัน⁸⁷ เพื่อที่จะให้ผู้มอบหมายสามารถออกแบบระบบค่าตอบแทนหรือสัญญาการว่าจ้างงานซึ่งจะจูงใจให้ตัวแทนปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของผู้มอบหมาย⁸⁸

⁸³ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - Eatwell , Milgate , and Newman , *op. cit.* ,p. 967.

⁸⁴ *เรียบเรียงจาก* - Knudsen , *op. cit.* ,p. 275. และ Schick , *op. cit.* ,p. 17.

⁸⁵ *เรียบเรียงจาก* - *Ibid.* ,p. 17. และ Scott , *op. cit.* ,p. 12.

⁸⁶ *คัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - Jan S. Hogendorn , *Modern Economics* (Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice - Hall Inc. , 1995),p. 218.

⁸⁷ Knudsen , *op. cit.* ,p. 275.

⁸⁸ Eatwell , Milgate , and Newman , *op. cit.* ,p. 966.

ในปี ค.ศ. 1988 บี เดน วู้ด (B. Dan Wood) พยายามเรียกร้องให้มีการประยุกต์ใช้ทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทนเพื่อที่จะสร้างสายการบังคับบัญชาตามระบอบประชาธิปไตย (democratic hierarchies) ในการกำหนดผลผลิตต่าง ๆ ขององค์การภาครัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การระบบราชการ โดยฝ่ายการเมือง ซึ่งวู้ดได้ทดสอบแบบจำลองของเขาโดยการศึกษาค้นคว้าควบคุมมลพิษทางอากาศของสำนักปกป้องสภาวะแวดล้อมสหรัฐอเมริกา * ระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1977 - 1985 ผลการทดสอบชี้ว่ามีข้อจำกัดบางประการสำหรับองค์การระบบราชการในการปฏิบัติตามนโยบายของสถาบันทางการเมืองในลักษณะความสัมพันธ์แบบผู้มอบหมายและตัวแทน ซึ่งปัญหาคือ องค์การระบบราชการหรือตัวแทนเป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่สถาบันการเมืองปรารถนา อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์พอสมควรจาก ไบรอัน เจ คูก (Brian J. Cook)

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบหมายและตัวแทนในภาครัฐนั้น วู้ดมองว่าผู้มอบหมายทางการเมืองแต่งตั้งองค์การระบบราชการในฐานะตัวแทนของพันธมิตรตามระบอบประชาธิปไตย โดยผู้มอบหมายทางการเมืองได้มอบหมายภาระหน้าที่แก่องค์การระบบราชการ ซึ่งเป็นการตกลงทางสัญญาในรูปแบบหนึ่งเพื่อประสานประโยชน์ระหว่างพันธมิตรทางการเมือง (ผู้มอบหมายทางการเมืองและองค์การระบบราชการ) โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน

การวิจัยของวู้ดแสดงให้เห็นว่า โดยหลักการแล้ว ตัวแทนหรือข้าราชการนั้นควรจะปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้มอบหมายทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ ข้าราชการมักจะดำเนินการเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนตน องค์การระบบราชการที่มีลักษณะความเป็นสถาบัน (institutionalization) อย่างเต็มรูปแบบ จึงมักจะรักษาภารกิจของตนแทนที่จะปฏิบัติตามความต้องการของฝ่ายการเมือง ซึ่งกลไกต่าง ๆ ในการทำให้องค์การระบบราชการมีลักษณะความเป็นสถาบัน ได้แก่ ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารงานของรัฐบาล วิชาชีพนิยม การปฏิบัติงานเป็นกิจวัตรประจำวัน ภาวะผู้นำ ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (esprit de corps) และข้อจำกัดทางการบริหาร โดยสิ่งที่เกิดพร้อมกับการทำให้เป็นสถาบันคือ อำนาจถ่วงดุลที่จะต่อต้านข้อเสนอต่าง ๆ จากบรรดาผู้มอบหมายทางการเมือง⁸⁹

* สำนักปกป้องสภาวะแวดล้อมสหรัฐอเมริกา (Environmental Protection Agency หรือ EPA) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่สร้างขึ้นในปี ค.ศ. 1970 เพื่อทำหน้าที่รวมและประสานแผนงานต่อต้านมลพิษและรักษาสิ่งแวดล้อม - ดิน ปรัชญพฤกษ์ (ก), เรื่องเดิม, หน้า 134

⁸⁹ *เรียบเรียงจาก* - B. Dan Wood, "Principal - Agent Model of Political Control of Bureaucracy," *American Political Science Review* 83, 3 (September, 1989): 965 - 978.

โดยสรุป ทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทนให้ความสำคัญกับปัญหาภาระที่จะต้องชี้แจง หรือ ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ (accountability) ของตัวแทนต่อผู้มอบหมาย⁹⁰ ทั้งในกรณีประชาชน ในฐานะผู้มอบหมายต่อรัฐบาลในฐานะที่เป็นตัวแทน และในกรณีที่รัฐบาลในฐานะผู้มอบหมายต่อ ข้าราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนเพื่อลดต้นทุนที่สืบเนื่องมาจากการมีตัวแทนในการจัดทำสัญญา และตรวจสอบการปฏิบัติตามสัญญา⁹¹

เศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost Economics)

เศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมเป็นแนวคิดสาขาหนึ่งของเศรษฐศาสตร์สำนักองค์การ ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกันกับทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทน แต่แนวคิดนี้มีประเด็นทางการศึกษาที่ แตกต่างกับทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทน กล่าวคือ ในขณะที่ทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทนให้ ความสำคัญต่อการร่างสัญญาการว่าจ้างงานและการปฏิบัติตามสัญญา โดยเน้นการเลือกสรรและ การจูงใจตัวแทน แต่เศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมกลับให้ความสำคัญแก่การค้นหาและจัด ตั้งโครงสร้างระบบการจัดการบริหารปกครองที่เหมาะสมกับธุรกรรมแต่ละประเภท⁹² โดยอาศัย การเปรียบเทียบเชิงสถาบัน ซึ่งแนวคิดนี้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าสามารถอธิบายและทำนาย ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงได้เป็นอย่างดี

ในปี ค.ศ. 1937 โรนัลด์ เอช คอส (Ronald H. Coase) ได้เสนอความคิดว่าควรจะยอมรับ หน่วยการผลิตและระบบตลาดเป็นทางเลือกของสถาบันทางเศรษฐกิจโดยยอมรับว่าธุรกรรมไม่ว่า ประเภทใดก็ตามขึ้นกับต้นทุนธุรกรรม* ที่มีอยู่ในธุรกรรมแต่ละประเภทเพื่อที่จะออกแบบรูปแบบ ของธุรกรรมภายในองค์การตามสายการบังคับบัญชาหรือธุรกรรมในระบบตลาด⁹³ ซึ่งการเสนอ ความคิดเช่นนี้นับเป็นการวางรากฐานของเศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรม⁹⁴ แม้ว่าแนวทางการ ศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมจะไม่ใช่ที่รู้จักกันมากนักในหมู่นักเศรษฐศาสตร์

⁹⁰ *เรียบเรียงจาก* - Schick , *op. cit.* ,p. 19.

⁹¹ *เรียบเรียงจาก* - Scott , *op. cit.* ,p. 12.

⁹² Jonathan Boston and others , *Public Management : The New Zealand Model* (Auckland , New Zealand : Oxford University Press , 1997),p. 21.

* ต้นทุนธุรกรรม (transaction cost) คือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการติดต่อต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่ต้นทุนการผลิตหรือการ ดำเนินกิจการโดยตรงได้แก่ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารธุรกรรมในระบบตลาดและธุรกรรมตามสายการบังคับบัญชา เช่น ค่าใช้จ่ายในการร่างสัญญาจ้างตัวแทนของผู้มอบหมายและค่าใช้จ่ายในการต่อรองและเจรจาเกี่ยวกับข้อตกลงในสัญญา เป็นต้น - *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* วันวิทย์ มิ่งมณีนาคิน , บรรณาธิการ , *เรื่องเดิม* ,หน้า 282 และ Trond Peterson , “ Chapter 2 Transaction Cost Economics , ” in *Ibid.* . ed. Pål Foss ,p. 17.

⁹³ Rapeepathana Bhasabutra , “ Transaction Cost Economics Analysis of Bangkok Mass Transit Authority (BMTA) : A Case Study of Bus Maintenance ” (Master’s Thesis , Faculty of Economics , Thammasat University , 1994) , pp. 6 - 7.

⁹⁴ *Ibid.* ,p. 7. และ Peterson , *op. cit.* ,p. 18.

ส่วนใหญ่เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์เหล่านั้นมักจะละเลยบทบาทของธุรกรรมโดยมักสมมติว่ามีต้นทุนธุรกรรมเท่ากับศูนย์ในการวิเคราะห์ของพวกเขาซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมมีการพัฒนาต่อมาจนถึงปัจจุบันโดยมีนักเศรษฐศาสตร์ที่โดดเด่น อาทิเช่น เอฟ จีนส์ เฮนนาร์ต (F. Jeans Hennart) ดี เจ ทีซี (D. J. Teece) และ โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน (Oliver Williamson) เป็นต้น

ทั้งนี้ เศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. เน้นการวิเคราะห์เชิงจุลภาคมากขึ้น เนื่องจากแนวทางการศึกษานี้เสนอให้ใช้ธุรกรรมทั้งในหน่วยการผลิตและนอกหน่วยการผลิตเป็นหน่วยการวิเคราะห์พื้นฐาน กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วหน่วยการผลิตประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย ที่มีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามเงื่อนไขสัญญา และหน่วยการผลิตมักต้องปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมเพื่อความอยู่รอดของตน ซึ่งการปรับตัวเช่นนี้ต้องอาศัยการประสานกิจกรรมที่มีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเหล่านี้เข้าด้วยกันแต่เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก * ไม่เคยเสนอแนวคิดนี้เนื่องจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจะพิจารณาสถาบันทางเศรษฐกิจ (หน่วยการผลิตและครัวเรือน) ในองค์รวมเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ได้ตั้งเคราะห์ให้ลึกซึ้งถึงธุรกรรมหรือกิจกรรมแต่ละประเภทภายในหน่วยการผลิต ตลอดจนละเลยแนวคิดที่ว่า การปรับตัวของหน่วยการผลิตแต่ละครั้งจำเป็นต้องประสานกิจกรรมที่มีส่วนสัมพันธ์ซึ่งกันและกันเข้าด้วยกัน

2. ให้ความสนใจสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์ในขั้นสูงขึ้น กล่าวคือ ในขณะที่เศรษฐศาสตร์กระแสหลักมีสมมติฐานว่ามนุษย์มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้เกิดอรรถประโยชน์หรือประโยชน์สูงสุด แต่เศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมได้ขยายสมมติฐานนี้ว่ามนุษย์ไม่เพียงแต่พยายามที่จะทำให้เกิดอรรถประโยชน์หรือผลประโยชน์สูงสุดเท่านั้นแต่มนุษย์ยังมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมฉวยโอกาส (opportunistic behavior หรือ opportunism) อีกด้วย

สำหรับเศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรม พฤติกรรมฉวยโอกาสหรือการฉวยโอกาสนิยมเป็นแนวคิดที่สำคัญที่สุดในการวิเคราะห์พฤติกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์⁹⁵ ซึ่งการฉวยโอกาสตามนิยามของโอลิเวอร์ วิลเลียมสัน หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยใช้เล่ห์เพทุบายในการบิดเบือนข้อมูลสารสนเทศและเจตจำนงต่าง ๆ เพื่อที่จะรักษาผลลัพธ์ที่ดีกว่าสำหรับตนเอง และ

* เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Mainstream Economics) ประกอบด้วยเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก และเศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ - โปรตุ กนกศักดิ์ แก้วเทพ (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 23

⁹⁵ Bhasabutra , op. cit. , pp. 9 - 10.

พฤติกรรมเช่นนี้จะเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างความไม่แน่นอน (uncertainty) และการมีเหตุผลจำกัด (bounded rationality)⁹⁶

การมีเหตุผลจำกัด* อาจจะเกิดจากข้อจำกัดทางกายภาพของมนุษย์ในการได้รับข้อมูลสารสนเทศ จัดเก็บข้อมูลสารสนเทศ แก้ไขข้อมูลสารสนเทศ ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ และตีความข้อมูลสารสนเทศตามความเข้าใจของตนเอง ดังนั้น มนุษย์จึงมีโอกาสนำมาทำนายเหตุการณ์ในอนาคตได้น้อยมาก สถานการณ์เช่นนี้เรียกว่าความไม่แน่นอนซึ่งแม้ว่าจะสามารถทำนายเหตุการณ์ในอนาคตได้แต่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

เศรษฐศาสตร์สำนักคันทันทุนธุรกรรมเชื่อว่าการร่างสัญญาที่ปราศจากปัญหาใด ๆ ในอนาคตเป็นเรื่องยาก เนื่องจากตัวแทนเป็นเพียงมนุษย์ที่มีเหตุผลจำกัดและมีพฤติกรรมฉวยโอกาส ดังนั้น เศรษฐศาสตร์สำนักคันทันทุนธุรกรรมจึงสมมติว่าคันทันทุนธุรกรรมเกิดขึ้นจากสมมติฐานเกี่ยวกับการมีเหตุผลจำกัดและการฉวยโอกาสนิยม โดยมีเงื่อนไขสองประการคือความไม่แน่นอนและความซับซ้อน และความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนในกลุ่มคนจำนวนน้อยไม่กี่คน

นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มักเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า เศรษฐศาสตร์สำนักคันทันทุนธุรกรรมให้ความสำคัญแต่เพียงการเปรียบเทียบคันทันทุนที่แท้จริงของธุรกรรมแต่ละประเภทเท่านั้นซึ่งได้จากการคำนวณและเลือกธุรกรรมที่มีคันทันทุนที่ต่ำที่สุดเพียงประเภทเดียว แต่ที่จริงแล้วเศรษฐศาสตร์สำนักคันทันทุนธุรกรรมมีทรรศนะว่าวิธีการเช่นนี้เป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากเศรษฐศาสตร์สำนักคันทันทุนธุรกรรมพยายามออกแบบโครงสร้างการจัดการบริหารปกครอง** ซึ่งสามารถลดการมีเหตุผลจำกัดและการฉวยโอกาสของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมแต่ละประเภทให้เหลือน้อยที่สุดโดยการเปรียบเทียบข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของโครงสร้างการจัดการบริหารปกครองหรือรูปแบบขององค์การแต่ละประเภทเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมที่สุด

⁹⁶ John M. Bryson and Peter Smith Ring, "A transaction - based approach to policy intervention," *Political Sciences* 23, 3 (August 1990): 208. และ Peterson, *op. cit.*, p. 19.

* การมีเหตุผลจำกัด (bounded rationality) เป็นแนวคิดที่ โอลิเวอร์ วิลเลียมสัน ได้ยืมมาจาก เฮอร์เบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A. Simon) ที่มีทรรศนะว่า มนุษย์พยายามแสดงพฤติกรรมอย่างมีเหตุผลแต่มีได้จำกัด - Peterson, *op. cit.*, p. 19.

** โครงสร้างการจัดการบริหารปกครอง (governance structure) ในที่นี้มีความหมายถึง โครงสร้างงานที่เชื่อมโยงหน้าที่และโครงสร้างผลิตภัณฑ์ (matrix) ภายในองค์การอันเป็นที่ซึ่งมีการต่อรองและบริหารธุรกรรม โดยโครงสร้างการจัดการบริหารปกครองจะผันแปรตามประเภทของธุรกรรม - *เรียบเรียงจาก* ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, *รู้เพื่อเรื่องศัพท์การบริหารธุรกิจ 9 in 1* (Bangkok : Diamond in Business World, B.E. 2540), หน้า 489 และ Bhasabutra, *op. cit.*, p. 118.

3. แนะนำและพัฒนาแนวคิดลักษณะจำเพาะของสินทรัพย์ (asset specificity)⁹⁷ ซึ่งหมายถึง ระดับการลงทุนอย่างเจาะจงในธุรกรรมที่คงทนหรือมีอายุการใช้งานนาน โดยมีต้นทุนต่ำที่สุด เช่น หน่วยการผลิตอาจลงทุนในการฝึกอบรมพนักงานของตนแต่พนักงานเหล่านี้สามารถผลิตได้เพียงสินค้าที่ได้ฝึกอบรมเท่านั้น ซึ่งหากหน่วยการผลิตได้ค่าตอบแทนไม่คุ้มค่า หน่วยการผลิตจะยกเลิกการผลิตสินค้านั้นๆ เป็นต้น จากตัวอย่างข้างต้น ลักษณะจำเพาะของสินทรัพย์สามารถอธิบายได้ ดังนี้คือ ผู้มอบหมายทำสัญญากับตัวแทน ตัวแทนจะปฏิบัติงานตามสัญญาซึ่งถือเป็นสินทรัพย์ และสินทรัพย์นั้นจะมีลักษณะจำเพาะหรือไม่ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่มีในความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบหมายและตัวแทน ถ้าสินทรัพย์นั้นก่อให้เกิดค่าตอบแทนสูงเมื่อนำไปใช้ปฏิบัติงานตาม สัญญาระหว่างผู้มอบหมายและตัวแทนแต่ให้ค่าตอบแทนต่ำหากนำไปใช้ปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือ จากสัญญาระหว่างผู้มอบหมายและตัวแทน สินทรัพย์นั้นจะมีลักษณะจำเพาะตามสัญญาระหว่าง ผู้มอบหมายและตัวแทน⁹⁸

ลักษณะจำเพาะของสินทรัพย์สามารถแบ่งได้สี่ประเภทคือ ลักษณะจำเพาะของสินทรัพย์ ทางทำเลที่ตั้ง ลักษณะจำเพาะของสินทรัพย์ทางกายภาพ ลักษณะเฉพาะของสินทรัพย์ที่แฝงอยู่ใน ทรัพยากรมนุษย์ และลักษณะจำเพาะของสินทรัพย์ที่อุทิศเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งแต่ละ ประเภทแบ่งได้สามระดับคือ ระดับไม่จำเพาะเจาะจงหรือระดับมาตรฐาน ระดับกึ่งจำเพาะเจาะจง และระดับจำเพาะเจาะจงอย่างสูง⁹⁹

4. การอิงกับการวิเคราะห์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบมากขึ้น

5. มุ่งศึกษาหน่วยการผลิตธุรกิจในด้าน โครงสร้างระบบการจัดการบริหารปกครอง ธุรกรรมประเภทต่าง ๆ ทั้งในและนอกบริษัทแทนการศึกษาในด้านภาระหน้าที่ทางการผลิต

6. ให้ความสำคัญมากขึ้นต่อปัญหาการละเมิดสัญญาของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเกิดขึ้นภายหลัง การทำธุรกรรม โดยแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยมาตรการทางการบริหารธุรกรรมมาตรการต่าง ๆ มากกว่า การพึ่งอำนาจศาลที่มีความยุ่งยากและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

โดยสรุป สำหรับเศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมเชื่อว่าหากปราศจากการมีเหตุผลจำกัด การฉวยโอกาสนิยม และลักษณะจำเพาะของสินทรัพย์เพียงข้อใดข้อหนึ่ง การทำสัญญาใด ๆ ก็ตาม จะไม่ยุ่งยากและตรงไปตรงมามากขึ้น¹⁰⁰

⁹⁷ Ibid. ,pp. 10 - 11.

⁹⁸ Peterson , op. cit. ,p. 20.

⁹⁹ คิดแปลงและเรียบเรียงจาก - สุวินัย ภรณวลัย , ทฤษฎีบรรษัทข้ามชาติกับการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2540),หน้า 264 และ Peterson , op. cit. , p. 20.

¹⁰⁰ Bhasabutra , op. cit. ,pp. 12 - 27.

เศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ โดยเฉพาะประเด็นที่สำคัญในการปฏิรูปการคลังคือการปฏิรูปการจัดทำงบประมาณเมื่อพิจารณางบประมาณในรูปแบบของสัญญาประเภทหนึ่ง เศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมจะให้ความสำคัญแก่ค่าใช้จ่ายในการเจรจาและควบคุมให้ปฏิบัติตามข้อตกลงทางการเมืองจำนวนมาก ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะทำการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการต่าง ๆ ¹⁰¹ โดยกำหนดศูนย์ต้นทุนต่าง ๆ (cost centers) * ให้สอดคล้องกับการให้บริการสาธารณะ และจัดสรรค่าใช้จ่ายของบริการสาธารณะแต่ละประเภทให้มีความแม่นยำมากขึ้นมากกว่าในอดีต ¹⁰² โดยมีมาตรวัดหรือตัวชี้วัดผลงานที่แม่นยำ ¹⁰³ นอกจากนี้ยังนำไปสู่การจัดซื้อจากแหล่งภายนอก (outsourcing) ** เพื่อลดต้นทุนธุรกรรมในหน่วยงานราชการอีกด้วย

สาเหตุที่หน่วยงานราชการมีต้นทุนธุรกรรมสูงเกินควรเนื่องจากรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำมีข้อมูลสารสนเทศไม่เท่ากัน (ตามทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทน) และขาดตัวชี้วัดผลงานเชิงปริมาณ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดปัญหาการทำสัญญาเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานและการควบคุมต้นทุนธุรกรรม ¹⁰⁴ โดยทำให้ต้นทุนธุรกรรมทั้งในด้านการเจรจาและตรวจสอบให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามสัญญาเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ¹⁰⁵ ดังนั้น เศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมจึงพยายามลดต้นทุนระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ

แม้ว่าทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนจะมีความจำเป็นต้องลดต้นทุนธุรกรรมเหมือนกัน แต่ทั้งสองภาคมีแนวทางต่างกัน ในภาคธุรกิจเอกชน โครงสร้างระบบการจัดการบริหารปกครองเป็นผลมาจากกระบวนการแข่งขัน ผู้เข้มแข็งกว่าจะเป็นผู้รอดส่วนผู้อ่อนแอกว่าจะต้องปิดกิจการไป ส่วนในภาครัฐ โครงสร้างระบบการจัดการบริหารปกครองที่มีประสิทธิภาพคือหน่วยงานราชการที่สามารถอยู่รอดจากการแข่งขันลงมติระหว่างพันธมิตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มต่าง ๆ

¹⁰¹ Eric M. Patashnik, "The contractual nature of budgeting: a transaction cost perspective on the design of budgeting institutions," *Policy Science (The Netherlands)* 29, 3 (1996 / 1997): 189 - 212, *Sage Public Administration Abstracts* 24, 3 (October 1997): Abstract No. 723.

* ศูนย์ต้นทุน (cost center) คือ ศูนย์กลางความรับผิดชอบซึ่งผู้จัดการจะรับผิดชอบในการควบคุมปัจจัยด้านต้นทุน - *โปรดดู* ศิริวรรณ เตรีรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 157

¹⁰² Peters (c), *op. cit.*, p. 37.

¹⁰³ Scott, *op. cit.*, p. 12.

** การจัดซื้อจากแหล่งภายนอกหรือการให้บริการจากผู้ให้บริการภายนอก (outsourcing) เป็นแนวคิดในการตัดสินใจว่าจะลงทุนหรือใช้บริการจากผู้อื่น เพราะการลงทุนในสินทรัพย์และค่าใช้จ่ายด้านการจัดการมีค่อนข้างสูง ตัวอย่างการจัดซื้อจากแหล่งภายนอกได้แก่ การจ้างหน่วยทำความสะอาดแทนการมีพนักงานประจำ เป็นต้น - *เรียบเรียงจาก* ศิริลักษณ์ โรจนกิจอำนวย, "Outsourcing กับการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ," *วารสารบริหารธุรกิจ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 21, 77 (มกราคม - มีนาคม 2541): 23. และ ศิริวรรณ เตรีรัตน์และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 564

¹⁰⁴ Scott, *op. cit.*, p. 12.

¹⁰⁵ Schick, *op. cit.*, p. 17.

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับต้นทุนธุรกรรมในภาครัฐอยู่ในประเด็นที่ว่าความสัมพันธ์ตามสัญญา ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนพลเมือง มีลักษณะแตกต่างจากความสัมพันธ์ตามสัญญาในภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งได้ทำให้การนำโครงสร้างระบบการจัดการบริหารปกครองจากภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ ต้องกระทำโดยความรอบคอบและพิจารณารายละเอียดอย่างถี่ถ้วน

ปัจจุบันเป็นเรื่องยากที่จะระบุอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานราชการปฏิบัติงานไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากแม้หน่วยงานราชการไม่สามารถทำให้มีต้นทุนธุรกรรมต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบหมายและตัวแทนตามรัฐธรรมนูญ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจควบคุมหน่วยงานราชการ เป็นต้น ก็ไม่สามารถทำให้มีต้นทุนธุรกรรมต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เช่นกันซึ่งข้อจำกัดเช่นนี้ทำให้ประชาชนพลเมืองกดดันรัฐบาลที่เป็นที่นิยมของตนในขณะนั้นเพื่อกระทำการเพิกถอนพันธกรณีทางนโยบายที่มีต้นทุนมากกว่าประโยชน์ โดยเศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรมเชื่อว่าประชาชนพลเมืองเป็นผู้มีเหตุผลและมุ่งแสวงหาและพิจารณามูลค่าปัจจุบันของประโยชน์และต้นทุนในการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ตลอดเวลา¹⁰⁶

นอกจากนี้ ในการแทรกแซงของรัฐบาลโดยการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวคิดนี้ให้ความสำคัญต่อแผนงานและสมรรถนะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งคุณค่าทางปทัสถานในกลไกต่าง ๆ ที่ใช้จัดการและควบคุมดูแลการนำนโยบายทั้งหลายไปปฏิบัติภายใต้ความเชื่อที่ว่าหากธุรกรรมของภาคธุรกิจเอกชนไม่ได้ล้มเหลวจนมีผลกระทบต่อสาธารณะจะถือว่าไม่ใช่เรื่องนโยบายสาธารณะ (ซึ่งอาจไม่ใช่ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย) หรือเกี่ยวข้องกับสินค้าสาธารณะ ดังนั้นรัฐบาลไม่มีเหตุผลที่จะแทรกแซงธุรกรรมดังกล่าวนี้¹⁰⁷

แนวคิดการจัดการนิยม

การจัดการนิยมเป็นกระแสความเชื่อและการปฏิบัติทางการบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นภารกิจและกระบวนการทางการจัดการทั้งในหน่วยงานราชการและองค์กรที่มีได้มุ่งหวังกำไรมากกว่าการจัดการความสัมพันธ์ภายนอกระหว่างหน่วยงานราชการ สถานิติบัญญัติและคณะกรรมการการชุดต่าง ๆ ของสภา ศาล และองค์กรต่าง ๆ จากภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งการจัดการนิยมได้เริ่มต้นขึ้นในระหว่างช่วงกลางทศวรรษ 1980 ถึงช่วงต้นทศวรรษ 1990 โดยนักบริหารมืออาชีพและที่ปรึกษาทางการจัดการมากกว่านักวิชาการ โดยทั่วไป และมีอิทธิพลอย่างมากต่อนโยบายการปฏิรูปภาครัฐ

¹⁰⁶ Scott . *op. cit.* , p. 12.

¹⁰⁷ Bryson and Ring , *op. cit.* , pp. 205 - 208.

หรือการปฏิรูประบบราชการพลเรือนในประเทศต่าง ๆ อาทิเช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น โดยการจัดการนิยมเป็นแนวคิดที่เรียกงานได้หลายแบบ เช่น การจัดการนิยมแนวใหม่ (New Managerialism) เทเลอริซึมแนวใหม่ (Neo-Taylorism) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การบริหารรัฐกิจที่เน้นกลไกตลาด (Market-based Public Administration) การจัดการภาครัฐแบบองค์การธุรกิจเอกชน (Corporatization) และรัฐบาลในเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) เป็นต้น¹⁰⁸

แนวคิดการจัดการนิยมมีสมมติฐานว่าการจัดการเป็นหลักสากลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ โดยเชื่อว่าไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการจัดการในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ดังนั้น องค์การในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนสามารถบริหารจัดการได้โดยอาศัยหลักการและวิธีการเดียวกัน ซึ่งสมมติฐานนี้เป็นความเชื่อถือที่มีมาตั้งแต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นับจากวูดโร วิลสัน ที่เขียนบทความชื่อ “The Study of Administration” ในปี ค.ศ. 1887 ในบทความนี้ วิลสันได้วางรากฐานการจัดการนิยมในปัจจุบันได้แก่ การทำให้การจัดการในองค์การระบบราชการ มีลักษณะเหมือนการจัดการในองค์การธุรกิจเอกชน (businesslike) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรัฐกิจขององค์การระบบราชการ โดยการแสวงหาหลักการและเทคนิคจากภาคธุรกิจเอกชน และการแยกการบริหารออกจากการเมือง และ เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick Winslow Taylor) ที่เสนอหลักจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) หรือที่เรียกว่าระบบของเทเลอร์หรือเทเลอร์นิซึม (Taylorism) ในปี ค.ศ. 1911¹⁰⁹ ซึ่งได้แก่การหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน การคัดเลือกคนงานโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่แน่นอน การจัดให้มีการจูงใจทางการเงินโดยจ่ายเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงาน และการแบ่งงานกันทำระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายปฏิบัติการ โดยเน้นความชำนาญเฉพาะด้านสำหรับหัวหน้างาน¹¹⁰

¹⁰⁸ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 3-5 ; Christopher Pollitt , Managerialism and the Public Services : Cuts or Cultural Changes in the 1990s (Oxford : Blackwell Publishers , 1993), pp. 1 , 218. ; Hughes , op.cit. , p. 58. ; J. Steven Ott , Albert C. Hyde , and Jay M. Shafritz , “ Chapter 1 : Introduction to Public Management , ” in Public Management : The Essential Readings , eds. J. Steven Ott , Albert C. Hyde , and Jay M. Shafritz (Chicago : Lyceum Books , 1991), p. 1. ; Peters (c) , op.cit. , p. 29. ; และ Spencer Zifcak , New Managerialism : Administrative Reform in Whitehall and Canberra (Buckingham : Open University Press , 1994), p. 10.

¹⁰⁹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ก) . เรื่องเดิม , หน้า 3-5 ; James L. Perry and Kenneth L. Kraemer , “ Part one the Roots of Public Management , ” in Public Management : Public and Private Perspectives , eds. James L. Perry and Kenneth L. Kraemer (California : Mayfield Publishing Company , 1983), p. 1. ; และ John Sheldrake , Management Theory : From Taylorism to Japanization (London : International Thomson Business Press , 1996), p. 16.

¹¹⁰ ธนชัย ขมจินดา , “ หน่วยที่ 4 ทฤษฎีองค์การ . ” ใน เอกสารการสอนชดววิชา พฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ หน่วยที่ 1 - 7 (32403) . ธนชัย ขมจินดา , บรรณาธิการ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ , 2536) , หน้า 182 - 183

ทั้งนี้ แนวคิดการจัดการนิยามดังกล่าวนี้ต่างชี้ให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัดของรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม จึงได้เสนอหลักการสองประการดังนี้

1. การลดบทบาทในการผลิตและส่งเสริมบริการสาธารณะของระบบราชการพลเรือน โดยการใช้กลไกตลาดในภารกิจที่ไม่อาจถ่ายโอนให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนโดยตรงได้ (quasi - markets) ซึ่งเป็นการแบ่งแยกการกำหนดนโยบายออกจากการบริหารนโยบายโดยระบบราชการพลเรือนรับผิดชอบในการบริการนโยบายและการวางแผนกลยุทธ์ ส่วนการผลิตและส่งเสริมบริการสาธารณะจะเปิดกว้างให้หน่วยงานราชการ บริษัทธุรกิจเอกชน และองค์กรประชาชน เป็นผู้ดำเนินการภายใต้หลักการแข่งขัน (contestability) ซึ่งหลักการข้อนี้ได้รับอิทธิพลจากเศรษฐศาสตร์สำนักองค์การทั้งในทฤษฎีผู้มอบหมายและตัวแทน และเศรษฐศาสตร์สำนักต้นทุนธุรกรรม

2. การปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของระบบราชการพลเรือนโดยประยุกต์ใช้แนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่จากภาคธุรกิจเอกชนในการผลิตและส่งเสริมบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด อาทิเช่น การเน้นภาระที่จะต้องชี้แจงเชิงผลสัมฤทธิ์* (accountability for results) ซึ่งจะกำหนดเป้าหมายของผลงาน ตลอดจนผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ที่ชัดเจนและวัดผลได้ การกระจายอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ โดยการปรับปรุงโครงสร้างองค์การและการเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการจัดการคุณภาพ เป็นต้น¹¹¹

จากหลักการทั้งสองประการข้างต้น สามารถจัดกลุ่มแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ในการจัดการนิยามออกเป็นหกกลุ่ม ได้แก่ การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Management for Results / Result Based Management / Result Oriented Management) การจัดการคุณภาพ (Quality Management) การรีอับระบบ (Reengineering) การปรับปรุงโครงสร้าง (Restructuring) ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) และ เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology - IT) ซึ่งแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่แต่ละกลุ่มมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

* ผลสัมฤทธิ์ (results) เป็นผลรวมระหว่างผลลัพธ์ (outcome) และผลผลิต (output) - *เรียบเรียงจาก* ทิทาวดี เมฆสุวรรณค์ (ช), *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์* (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ , 2539),หน้า 13

¹¹¹ *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* - ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ก) .เรื่องเดิม .หน้า 3-5 - 3-6 ; Hughes , *op.cit.* .p. 261. ; Kester Isaac-Henry , "Development and Change in the Public Sector," in *Management in the Public Sector : Challenge and Change* , eds. Kester Isaac-Henry , Chris Painter . and Chris Barnes (London : International Thomson Business Press , 1997),pp.7 - 8. ; Peters (c) , *op.cit.* .p. 29. ; และ Pollitt . *op.cit.* .p. 180.

การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

แนวคิดและเทคนิคการจัดการในกลุ่มนี้มุ่งเน้นการกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นเป้าหมายขององค์การอย่างชัดเจน เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพจนนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและผลลัพธ์ โดยการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับบริบทและสมรรถนะภายในขององค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น ซึ่งการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีเทคนิคที่สำคัญดังต่อไปนี้

- การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning)

การวางแผนเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่องค์การคาดการณ์ถึงอนาคตภาพของคนและพัฒนาระเบียบวิธีปฏิบัติงานตลอดจนกรรมวิธีการปฏิบัติงานเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายในอนาคตที่ตั้งไว้¹¹² ซึ่งการวางแผนเชิงกลยุทธ์มีองค์ประกอบและลักษณะดังต่อไปนี้

1. การมุ่งเน้นอนาคต โดยการสร้างเกี่ยวกับทิศทางในการดำเนินงานขององค์การและการระดมสรรพกำลังรวมทั้งทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามทิศทางดังกล่าว ซึ่งการวางแผนเชิงกลยุทธ์ไม่ใช่เป็นเพียงแต่การวางแผนระยะยาวเพื่อคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตและจัดเตรียมแผนงานรองรับเท่านั้น แต่จะเป็นความพยายามในการกำหนดสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ไว้ล่วงหน้า และเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน

2. การมุ่งเน้นจุดมุ่งหมายรวมขององค์การ โดยกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลได้ตามช่วงระยะเวลาต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามทิศทางที่ต้องการ

3. การมุ่งเน้นกระบวนการ โดยจะต้องดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องเป็นวงจรที่ไม่มีที่สิ้นสุด เริ่มต้นจากการกำหนดภารกิจหลัก การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน การวิเคราะห์และจัดวางกลยุทธ์ การจัดทำแผนงานและโครงการ การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ตลอดจนการทบทวนและจัดวางกลยุทธ์ใหม่

4. การมุ่งเน้นภาพรวม โดยเน้นระดับของการวิเคราะห์ทั่วทั้งองค์การมากกว่าการพิจารณาเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือเฉพาะบางแผนงาน โครงการ และกิจกรรมใด ๆ ดังนั้น อิทธิพลและผลกระทบของการวางแผนเชิงกลยุทธ์จึงมีค่อนข้างสูงและครอบคลุมทั่วทั้งองค์การ โดยดำเนินการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นมักจะมีผลต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน¹¹³

¹¹² Leonard D. Goodstein, J. William Pfeiffer, and Timothy M. Nolan, "Applied Strategic Planning: A Revised Model for Organizational Growth and Vitality," in *Strategic Planning: Selected Readings (Revised)*, ed. J. William Pfeiffer (San Diego: Pfeiffer & Company, 1991), p. X.

¹¹³ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ช). *การวางแผนเชิงกลยุทธ์* (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ, 2539), หน้า 11 - 12

- การบริหารจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management)

การบริหารจัดการผลการปฏิบัติงานเป็นกระบวนการสร้างความเข้าใจร่วมกันทั้งองค์กรเกี่ยวกับเป้าหมาย หรือผลการปฏิบัติงานที่ต้องการ วิธีการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ตลอดจนวิธีการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการบรรลุถึงผลสำเร็จที่เกี่ยวกับงานทั้งทางด้านประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์โดยรวมขององค์กร (job - related success)¹¹⁴ ซึ่งการบริหารจัดการผลการปฏิบัติงานมีองค์ประกอบและลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นกระบวนการที่มีลักษณะเป็นวงจรเดมมิง (Deming Cycle) * คือการวางแผนกลยุทธ์ (Plan) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (Do) การวัดผลการปฏิบัติงานโดยกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Check) และการปรับปรุงแก้ไข (Action)¹¹⁵
2. มุ่งเน้นการกำหนดเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์จากการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันของบุคลากรทุกคนในองค์กรเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ที่องค์กรต้องการบรรลุถึง โดยจะประสานประโยชน์ส่วนตัวของพนักงานและทีมงาน และประโยชน์โดยรวมขององค์กร
3. มุ่งเน้นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเพื่อที่จะให้พนักงานแต่ละคนและทีมงานสามารถทำงานร่วมกันและสนับสนุนกันและกันในการบรรลุเป้าหมายโดยรวมขององค์กร โดยให้ผู้บังคับบัญชามีบทบาทในการสอนงานและการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา¹¹⁶
4. สร้างระบบสนับสนุนวัฒนธรรมองค์กร (cultural support systems) โดยการให้รางวัลและแรงเสริมแก่พนักงานและทีมงานที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อรักษาและควบคุมระดับคุณภาพในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันขององค์กร¹¹⁷

¹¹⁴ Franklin Hartle , How to Re-engineering Your Performance Management Process (London : Kogan Page Limited , 1995),pp. 12 - 13.

* โดยปกติแล้ว มักจะวงจร PDCA เรียกว่าวงจรเดมมิง แต่ ดร. ฮิโตชิ คูเมะ เรียกว่า เกลียวของจูราน (Juran Spiral) - ไปรคคู ฮิโตชิ คูเมะ , Management By Quality , แปลโดย ปรีชา ลีลานุกรม และกิตติศักดิ์ พลอยพานิชเจริญ (กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น) , 2540),หน้า 57

¹¹⁵ คิดแปลงและเรียบเรียงจาก - สุรศักดิ์ นานานุกุล . “ การตรวจสอบและบริหารคุณภาพ . ” ใน เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย. ทศพร ศิริสัมพันธ์,บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539),หน้า 284 และHarald Bredrup , “ Background for Performance Management ,” in Performance Management : A business process benchmarking approach . ed. Asbjørn Rolstadås (London : Chapman & Hall , 1995),pp. 86 - 87.

¹¹⁶ Hartle , op. cit. ,pp. 12 - 13.

¹¹⁷ Bredrup , op. cit. ,p. 86.

การจัดการคุณภาพ

การจัดการคุณภาพ หมายถึง กิจกรรมการบริหารจัดการคุณภาพขององค์กรที่ครอบคลุมถึงนโยบายคุณภาพ (Quality Policy) การวางแผนคุณภาพ (Quality Planning) การควบคุมคุณภาพ (Quality Control) การประกันคุณภาพ (Quality Assurance) และการปรับปรุงคุณภาพ (Quality Improvement) โดยปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานและ/หรือผลผลิต (สินค้าหรือบริการ) อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดคุณภาพในกระบวนการปฏิบัติงานตลอดจนสินค้าและบริการขององค์กรในระดับที่สามารถจะตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัดจนนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันขององค์กรในที่สุด¹¹⁸ โดยการจัดการคุณภาพมีเทคนิคที่สำคัญดังนี้

- กลุ่มคุณภาพ (Quality Control - QC)

กลุ่มคุณภาพ คือ การควบคุมคุณภาพที่ดำเนินการโดยพนักงานระดับปฏิบัติการกลุ่มเล็ก ๆ ๑ ๓ คน สถานประกอบการเดียวกันรวมตัวกันด้วยความสมัครใจซึ่งมีผู้บังคับบัญชาระดับต้นเป็นแกนนำเพื่อที่จะทำกิจกรรมเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพของงานที่รับผิดชอบด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่องแต่ต้องไม่ขัดต่อนโยบายของหน่วยงานและองค์กร (semi - autonomous group)¹¹⁹

- การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management - TQM)

การบริหารคุณภาพโดยรวม คือ ระบบการจัดการคุณภาพที่ให้ความสำคัญแก่บุคลากรในองค์กรทุกคน เพื่อที่จะเพิ่มความพึงพอใจของลูกค้าอย่างต่อเนื่องพร้อมกับลดต้นทุนที่แท้จริง (real cost) อย่างต่อเนื่อง โดยการปรับปรุงคุณภาพร่วมกันอย่างสมัครใจที่มีจุดมุ่งหมายขององค์กรและคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินการทำงาน¹²⁰ ดังนั้น การบริหารคุณภาพโดยรวมจึงให้ความสำคัญ

¹¹⁸ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - กฤษณ์ อุทัยรัตน์ . ธกคุณภาพ (Quality Story) (กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น) , 2541), หน้า 4 และ 8 ; พุทธพร แสงบางปลา , การบริหารคุณภาพยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539), หน้า 2 ; อำนวย แสงสว่าง . การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิทยวิสุทธิ์ , 2540), หน้า 333 - 334 ; Barrie G. Dale , " Part I The Development of Quality Management , " in Managing Quality , ed. Barrie G. Dale (Hertfordshire , Great Britain : Prentice-Hall (UK) international Limited , 1994) , p. 1 . ; และ Raymond McLeod , Management Information System : A Study of Computer - Based Information System (Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice - Hall , Inc . , 1995) , p. 96 .

¹¹⁹ คัดแปลงจาก - สมคิด บางโม . องค์กรและการจัดการ (กรุงเทพฯ : บริษัทวิทยพัฒน์จำกัด . 2538) . หน้า 265 และ 276 และ ศุภศักดิ์ นานานุกุล . เรื่องเดิม . หน้า 246

¹²⁰ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ศิริวรรณ เตรีรัตน์ และคณะ . เรื่องเดิม . หน้า 838 และ Greg Bounds and others , Beyond Total Quality Management : Toward the Emerging Paradigm (New York : McGraw - Hill , Inc . , 1994) , p. 796 .

สำคัญต่อความต้องการหรือค่านิยมของลูกค้าโดยการวางแผนกลยุทธ์ การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง และการมีส่วนร่วมทั้งองค์กร เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการนั้น¹²¹

- ระบบบริหารงานคุณภาพตามอนุกรมมาตรฐาน 9000 (ISO 9000) *

ระบบบริหารงานคุณภาพตามอนุกรมมาตรฐาน 9000 คือ มาตรฐานสากลสำหรับการผลิต (Manufacturing) การค้า (Trade) และการสื่อสาร (Communication) ซึ่งองค์การสากลว่าด้วยการกำหนดมาตรฐาน (International Organization for Standardization หรือ International Standard Organization, ISO)¹²² กำหนดขึ้นโดยมาตรฐานนี้เป็นมาตรฐานระบบคุณภาพ (Quality System) ที่ใช้ในการประกันคุณภาพและการบริหารคุณภาพภายในองค์กรของผู้ขายวัตถุดิบ (Supplier) หรือผู้ผลิต (Manufacturing) หรือผู้ให้บริการ (Servicer) เพื่อที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการรับผิดชอบหรือบริการ และใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติที่สามารถนำไปใช้ได้กับอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และธุรกิจบริการ ซึ่งการบริหารคุณภาพตามมาตรฐานนี้จะมีลักษณะเป็นวงจรที่ต่อเนื่องที่ไม่มีที่สิ้นสุดและมุ่งเน้นกระบวนการปฏิบัติงาน ได้แก่ การวางแผน การควบคุม และการจัดทำเอกสาร¹²³ โดยมาตรฐานนี้ประกอบด้วยอนุกรมมาตรฐาน 5 ฉบับ ได้แก่ ISO 9000 (การบริหารคุณภาพและประกันคุณภาพ : แนวทางการเลือกและ การใช้) ISO 9001 (ระบบคุณภาพ : แบบการประกันคุณภาพในการออกแบบ หรือพัฒนาการผลิต การติดตั้ง และการบริการ) ISO 9002 (ระบบคุณภาพ : แบบการประกันคุณภาพในการตรวจและติดตั้ง) ISO 9003 (ระบบคุณภาพ : แบบการประกันคุณภาพในการตรวจและทดสอบขั้นสุดท้าย) และ ISO 9004 (การบริหารคุณภาพและหัวข้อต่าง ๆ ในระบบคุณภาพ - แนวทางการสร้างระบบคุณภาพ) ซึ่งจะมีเพียง ISO 9001 ISO 9002 ISO 9003

¹²¹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก -ประพนธ์ ผาสุขชิต . ทางเลือก ... ทางรอด (กรุงเทพฯ : มูลนิธิเสริมสร้างไทย และ AR Business Press , 2541) , หน้า 58 และ Bounds and others , op. cit. , p. 62.

* ระบบบริหารงานคุณภาพตามอนุกรมมาตรฐาน มีหลายอนุกรมตามวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ได้แก่ ISO 9000 เป็นมาตรฐานการบริหารคุณภาพและประกันคุณภาพ ISO 14000 เป็นมาตรฐานของระบบการบริหารสิ่งแวดล้อม และ ISO 18000 เป็นมาตรฐานการบริหารชีวอนามัยและความปลอดภัยในสถานประกอบการ แต่มีเพียง ISO 9000 เท่านั้นที่ถือเป็นการจัดการคุณภาพ ส่วน ISO 14000 และ ISO 18000 เป็นระบบบริหารจัดการเท่านั้น เนื่องจากอนุกรมมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ไม่ได้มุ่งที่ผลิตภัณฑ์และกระบวนการปฏิบัติงานโดยตรง อย่างไรก็ตาม อนุกรมมาตรฐานทั้งสองประเภทนี้ถือเป็นมาตรฐานด้วย -คัดแปลงและเรียบเรียงจาก กฤษณ์ อุทัยรัตน์ , เรื่องเดิม , หน้า 8 และ วรภัทร์ ภูเจริญ , “ ISO 9000 กับการประกันคุณภาพการศึกษา , ” วารสาร For Quality 4 , 24 (มีนาคม - เมษายน 2541) : 74.

¹²² คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ศิริวรรณ เจริญรัตน์ และคณะ . เรื่องเดิม . หน้า 388 และ เทวินทร์ ศิริโชคชัยกุล , ระบบการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environment Management System) : ISO 14000 (กรุงเทพฯ : หจก. เอ็มเพาเวอร์เม้นท์ , 2540) , หน้า 5

¹²³ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - กฤษณ์ อุทัยรัตน์ , เรื่องเดิม , หน้า 8 ; เพอร์รี่ แอล จอห์นสัน , ISO 9000 : คู่มือสำเร็จพิชิต ISO 9000 มาตรฐานสากลฉบับล่าสุด , แปลโดย จรินทร์ นิตยานุภาพ และประติพัทธ์ ทิมพูน (กรุงเทพฯ : แมคกรอ-ฮิล อินเตอร์ เนชั่นแนล เอ็นเตอร์ไพร์ส , อิงค์ , 2539) , หน้า 8 ; เทวินทร์ ศิริโชคชัยกุล , เรื่องเดิม , หน้า 3 ; บรรจง จันทมาศ , ระบบบริหารงานคุณภาพ ISO 9000 (กรุงเทพฯ : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น) , 2540) , หน้า 7 - 9 ; และ อำนวย แสงสว่าง , เรื่องเดิม , หน้า 334

เท่านั้นที่สามารถจะทำสัญญาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายได้ หรือเป็นมาตรฐานที่ขอรับรอง นอกนั้นไม่สามารถทำสัญญาได้¹²⁴

การรื้อปรับระบบ

การรื้อปรับระบบ เป็นการคิดทบทวนหลักการและกฎเกณฑ์ดั้งเดิมทั้งหมด และออกแบบระบบการดำเนินงานทั้งระบบ ซึ่งรวมถึงกระบวนการทำธุรกิจ การนิยามขอบเขตงาน โครงสร้างองค์การ ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและระบบการจัดการ ตลอดจนค่านิยมและความเชื่อขึ้นมาใหม่อย่างถอนรากถอนโคน เพื่อที่จะบรรลุการปรับปรุงอย่างก้าวกระโดดของสมรรถนะด้านต่าง ๆ ได้แก่ ต้นทุน คุณภาพ การบริการ และความรวดเร็ว อันเป็นมาตรวัดที่สำคัญของธุรกิจร่วมสมัย¹²⁵

จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า การรื้อปรับระบบเป็นสิ่งที่ต้องทำทั่วทั้งองค์การ โดยจะต้องมีการคิดทบทวนหลักการขั้นพื้นฐาน (rethink) การออกแบบระบบการดำเนินงานใหม่ทั้งระบบ (redesign) การปรับปรุงและ/หรือเปลี่ยนแปลงอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน (retool) และการฝึกอบรมใหม่ (retrain) เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานอย่างก้าวกระโดด (dramatic improvement) ในการตอบสนองความต้องการของลูกค้าจนนำไปสู่ข้อได้เปรียบในการแข่งขัน¹²⁶

การปรับปรุงโครงสร้าง

การปรับปรุงโครงสร้าง เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ โดยเน้นการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่หน่วยการบริหารระดับรอง การลดระดับชั้นการจัดการ ตลอดจนการลดขนาดของปริมาณอัตรากำลัง (work force)¹²⁷ ซึ่งวิธีนี้จะมีแนวคิดและเทคนิคที่สำคัญดังนี้

¹²⁴ *เรียบเรียงจาก* บรรจง จันทมาศ . *เรื่องเดิม* .หน้า 19 และ 21

¹²⁵ Michael Hammer , “ Reengineering : Leadership and Implementation Perspectives , ” Paper presented at the seminar on Plenary Hall ,Queen Sirikit National Convention Center,Bangkok,Thailand , 20 January 1995 ,p. MH-ASIA-118.

¹²⁶ *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* - สมชาย หิรัญภิตติ , “ บทที่ 25 การรีเอนจิเนียริงของกิจการ (Reengineering) , ” ใน *องค์การและการจัดการ : ฉบับสมบูรณ์* . อมรศักดิ์ บุญเรือง , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา , 2539),หน้า 609

¹²⁷ *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* - ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ . *เรื่องเดิม* ,หน้า 701 และ Chander and Plano , *op. cit.* , p. 165.

- การลดขนาดองค์กร (Downsizing)

การลดขนาดองค์กร คือ กระบวนการในการลดขนาดขององค์กรเพื่อลดต้นทุนการผลิตและปรับปรุงการผลิตเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันขององค์กร โดยลดชั้นการบริหารระดับกลาง การเพิ่มขนาดการควบคุม (span of control) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ควบคู่กับการปลดพนักงาน (layoffs) เพื่อลดขนาดกำลังคน¹²⁸ และการยกเลิกงาน แผนงาน หรือโครงการที่ไม่จำเป็นต่อองค์กร¹²⁹ โดยปกติแล้วการลดขนาดองค์กรจะเกิดขึ้นเมื่อองค์กรใช้กลยุทธ์ตัดทอน¹³⁰

- ศูนย์กำไร (Profit Centers) หรือหน่วยธุรกิจกลยุทธ์ (Strategic Business Unit - SBU)

ศูนย์กำไร คือ ศูนย์ความรับผิดชอบ (responsibility centers) ประเภทหนึ่ง * โดยมีการวัดผลกำไรจากความแตกต่างระหว่างรายได้และค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของศูนย์ความรับผิดชอบ¹³¹ และจัดโครงสร้างองค์กรแบบกระจายอำนาจ (decentralized structure) โดยมอบหมายให้ศูนย์กำไรแต่ละศูนย์รับผิดชอบการผลิตผลิตภัณฑ์ของตนเป็นเอกเทศ มีเครื่องจักรอุปกรณ์และบุคลากรของตนเอง ตลอดจนรับผิดชอบเกี่ยวกับผลกำไรขาดทุนของหน่วยงานคนเท่านั้น¹³² เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันขององค์กร

ทรัพยากรมนุษย์

- การเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (Empowerment)

การเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน คือ กระบวนการในการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างต่อเนื่องโดยการพัฒนาและส่งเสริมให้พนักงานแต่ละคนและทีมงานใช้ศักยภาพที่มีอยู่ของตนอย่างเต็มที่ในการวางแผน ปรับปรุงแก้ไข และควบคุมงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรด้วยตนเอง โดยการกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ทรัพยากร และ

¹²⁸ ศิริวรรณ เสรวิรัตน์ และคณะ , เรื่องเดิม , หน้า 216 ; David H. Holt . Management : Principles and Practice (Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice Hall , Inc. ,1990),p. 199. ; และ Joseph Massie and John Douglas , Managing A Contemporary Introduction (Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice Hall , Inc. ,1992),p. 527.

¹²⁹ คิดแปลงและเรียบเรียงจาก Andrew J. Dubrin , Reengineering Survival Guide : Managing and Succeeding in the Changing Workplace (Ohio : Thomson Executive Press , 1996),pp. 238 - 241. และ Gerald Seals , Taming City Hall : rightsizing for results (San Francisco , California : Institute for Contemporary Studies , 1995),p. 90.

¹³⁰ Thomas L. Wheelen and David J. Hunger , Strategic Management and Business Policy (Reading , Mass. : Addison - Wesley Publishing Company , Inc. , 1995),p. 262.

* ศูนย์ความรับผิดชอบสามารถแบ่งได้สามประเภทคือ ศูนย์ค่าใช้จ่าย (Expense Centers) ศูนย์กำไร (Profit Centers) และศูนย์ลงทุน (Investment Centers)- โปรดดู Robert N. Anthony , The Management Control Function (Boston , Massachusetts : The Harvard Business School Press , 1988),p. 63.

¹³¹ Ibid. ,p. 64.

¹³² เรียบเรียงจาก - ธนชัย ขมจินดา . เรื่องเดิม , หน้า 193 และ Chander and Plano . op.cit. ,p. 165.

สิทธิต่าง ๆ ตามระดับการบังคับบัญชาภายใต้วัฒนธรรมองค์การแบบมีส่วนร่วมให้แก่พนักงานและทีมงาน¹³³ ซึ่งการเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถแบ่งได้สามระดับคือ การให้คำแนะนำ การให้อิสระในการกำหนดขอบเขตงานและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานแต่ละคนและกลุ่มพนักงาน และการให้มีส่วนร่วมในการควบคุมคุณภาพทั่วทั้งองค์การ¹³⁴

- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development - HRD)

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการวางแผนการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่องของฝ่ายจัดการในการปรับปรุงระดับความสามารถของพนักงานและการทำงานขององค์การ โดยอาศัยโปรแกรมการฝึกอบรม การศึกษา และการพัฒนา¹³⁵ ซึ่งรวมถึงการพัฒนาบุคลากรแต่ละคน การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาองค์การเพื่อให้ได้ผลผลิต คุณภาพ การแสวงหาโอกาส และการบรรลุถึงทั้งเป้าหมายส่วนตัวของบุคลากรในองค์การและเป้าหมายรวมขององค์การให้มากที่สุด¹³⁶

เทคโนโลยีสารสนเทศ

เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ ประมวลผล และเผยแพร่สารสนเทศ ซึ่งรวมแล้วคือ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม (Computer and Communications-C&C) รวมทั้งเทคโนโลยีประเภทอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคมและที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น เทคโนโลยีการพิมพ์ เทคโนโลยีไมโครอิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีระบบอัตโนมัติ เทคโนโลยีสำนักงานอัตโนมัติ และเทคโนโลยีการศึกษา เป็นต้น¹³⁷ ซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศจะช่วยลดต้นทุนการผลิตเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันขององค์การ โดยจะเอื้อต่อการนำแนวคิดและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในองค์การ เช่น การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ การควบคุมคุณภาพ การจัดการแบบมุ่งสัมฤทธิ์ การปรับระบบ การเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น

¹³³ David Clutterbuck and Susan Kernaghan, *The Power of Empowerment* (London : Kogan Page Limited, 1994), pp. 12 - 13. และ Dennis C. Kinlaw, *The Practice of Empowerment: Making the most of human competence* (Hampshire, England : Gower Publishing Limited, 1995), p. 37.

¹³⁴ Clutterbuck and Kernaghan, *op. cit.*, pp. 16 - 17.

¹³⁵ ศิริวรรณ เสรวิรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 340

¹³⁶ R. Wayne Pace, Phillip C. Smith, and Gordon E. Mills, *Human Resource Development: The Field* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1991), pp. 16 - 17.

¹³⁷ ครรชิต มาลัยวงศ์ (ก), *ทักษะไอที* (กรุงเทพฯ : ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, 2540), หน้า 77

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดการนิยมจะมีส่วนลดปัญหาความไร้ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัของรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม แต่การจัดการนิยมก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่หลายประการ เช่น การมีข้อจำกัดในการนำแนวคิดและเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจมาประยุกต์ใช้ภายใต้บริบททางการเมืองของภาครัฐ การไม่ให้ความสำคัญต่อการขาดจิตสำนึกในประโยชน์สาธารณะของข้าราชการ การให้ความสำคัญต่อการเพิ่มผลผลิตโดยมุ่งเน้นค่านิยมทางการบริหารรัฐกิจโดยเฉพาะประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด จนละเลยต่อค่านิยมทางมนุษยสัมพันธ์ เช่น การมีส่วนร่วม การเป็นตัวแทน การเปิดเผย และความยุติธรรม และการทำให้ข้าราชการมีบทบาทเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแทนที่จะวางตัวเป็นกลางทางการเมือง กลับต้องตอบสนองนโยบายสาธารณะของนักการเมืองมากขึ้น ซึ่งจะเป็นการทบทวนหลักการการแยกการบริหารออกจากการเมืองอีกครั้ง และยังทำให้การมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะของข้าราชการมีความชอบธรรมตามกฎหมายน้อยลงกว่าที่เคยเป็น เป็นต้น¹³⁸

ลักษณะของรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบตลาด

รูปแบบการตลาดได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารรัฐกิจหลายลักษณะ เพื่อเป็นกลไกจัดสรรทรัพยากรของสังคมและแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของรัฐบาลและองค์การระบบราชการ โดยแบ่งเป็นสองมาตรการ ได้แก่ มาตรการที่อิงกับระบบตลาด และมาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

- มาตรการที่อิงกับระบบตลาด ประกอบด้วย

1. การเปิดเสรีและสนับสนุนกลไกตลาด (facilitating markets หรือ liberalization) หมายถึง การทำให้เกิดการจัดสรรสินค้าประเภทที่ไม่เคยมีการซื้อขายกันมาก่อน หรือไม่เคยมีตลาดสำหรับสินค้านั้น โดยใช้กลไกการตลาดได้สะดวกขึ้น เพื่อลดการควบคุมที่มีต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ผลิตที่ผูกขาด เช่น กิจการสาธารณูปโภคและการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงควบคุมมาตรฐานคุณภาพของสินค้าหรือบริการนั้น¹³⁹ ซึ่งมีวิธีการดังนี้

¹³⁸ Hughes , *op. cit.* ,pp. 77 - 85. และ Peters (c) , *op. cit.* , p. 29.

¹³⁹ *เรียบเรียงจาก* - กรณีการ วิณิชประภา . สรุปย่อเรื่อง .“ การแปรรูปสู่ภาคเอกชนของกิจการโทรคมนาคม .” โดย เศรษฐพร อัครวิทย์ และพิทยาพล จันทนะสาโร, เอกสารสรุปการวิจัยและข้อมูลนโยบายสาธารณะชุดที่ 3 55(มิถุนายน 2531) : -; ไกรยุทธ ธีรคยาคินันท์ (ช) ,“การให้เอกชนดำเนินงานแทนรัฐ .” ใน เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ :รวมบทความ. ไกรยุทธ ธีรคยาคินันท์ , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2540),หน้า 169 - 170 ; ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ค). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2539),หน้า 66 ; และ Collin , *op. cit.* ,p. 91.

1.1 การกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใหม่ (property rights) หมายถึง สิทธิสาธารณะและบริการบางประเภทเป็นกรรมสิทธิ์และผูกขาดโดยรัฐ ภายหลังจากมีการกำหนดกรรมสิทธิ์ขึ้นใหม่ สิทธิและบริการนั้นจะต้องเปลี่ยนมือจากรัฐสู่ภาคธุรกิจเอกชน เช่น การกำหนดเขตป่าเสื่อมโทรมให้ใช้เป็นที่ทำกินของประชาชนหรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

1.2 การผลิตสินค้าขึ้นใหม่ที่สามารถขายได้ในท้องตลาด (new marketable goods) หมายถึง การที่รัฐอนุญาตให้มีสินค้าประเภทใหม่ขึ้นมาเพื่อให้สามารถทำการค้าขายได้ (tradable permits) อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้มีจุดอ่อนคือ ตลาดของสินค้าประเภทนี้มักจะมีผู้บริโภคและผู้ผลิตจำนวนไม่มากนัก (thin market)¹⁴⁰

2. การผ่อนคลายการควบคุม (deregulation) หมายถึง การผ่อนคลายหรือยกเลิกกฎเกณฑ์ของรัฐบาลที่ใช้ในการควบคุมธุรกิจประเภทต่าง ๆ เช่น การค้า การธนาคาร การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร โทรคมนาคม และการคมนาคมขนส่ง เป็นต้น¹⁴¹ และปล่อยให้มีการดำเนินธุรกิจโดยเสรี โดยเชื่อว่ากลไกตลาดจะสามารถทำให้มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์¹⁴² เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยี คุณภาพ ราคา และเงื่อนไขการจ่ายเงิน เช่น เดิมกำหนดให้มีโรงงานประกอบรถยนต์ได้เพียงไม่กี่แห่ง แต่ปรากฏว่าอุตสาหกรรมนี้เจริญก้าวหน้า มีการพัฒนาเทคโนโลยีน้อย และต้นทุนการผลิตค่อนข้างสูง จึงอนุญาตให้มีการนำเข้าและเปิดเสรีโรงงานประกอบรถยนต์เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้น และผู้บริโภคได้รับประโยชน์มากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การผ่อนคลายเพื่อเปิดเสรีกลไกตลาดนี้ไม่จำเป็นต้องนำมาใช้กับกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งระบบธุรกิจ¹⁴³

¹⁴⁰ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ค), เรื่องเดิม, หน้า 67

¹⁴¹ คลังแปลงและเรียบเรียงจาก - วิทยากร เชียงกุล (ช), ศัพท์การบริหารจัดการ (Dictionary of Management) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เบียร์ฟ้า, 2536), หน้า 41 ; Dennis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich, " Exploring the Implications of Privatization and Deregulation ," in Privatization and Deregulation in Global Perspective , eds. Dennis J. Gayle and Jonathan N. Goodrich (London : Pinter Publishers , 1990),p. 5. ; และ James MacGregor Burns and others , Government by the People : Texas Version (Upper Saddle River , New Jersey : Prentice - Hall , Inc. , 1995),pp. 494 - 495.

¹⁴² เรียบเรียงจาก - ม.ร.ว. ตฤณดิคุณ กิติยากร . คำอธิบายประมวลศัพท์ธุรกิจที่ใช้ทั่วไปในภาษาอังกฤษ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537), หน้า 104 และ Simon Domberger and John Piggott , " Privatization Policies and Public Enterprise : A Survey , " in Privatization and Economic Performance , eds. Matthew Bishop , John Kay , and Colin Mayer (Oxford : Oxford University Press , 1994),p. 50.

¹⁴³ เรียบเรียงจาก - ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ค), เรื่องเดิม , หน้า 65 ; David L. Weimer and Aidan R. Vining , Policy Analysis : Concepts and Practice (Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice Hall , 1992),pp. 147 - 148. ; และ James MacGregor Burns and others , opcit. ,pp. 494 - 495.

3. การแปรรูปเป็นเอกชน (privatization) หมายถึง การลดบทบาทของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ จากผู้ลงมือให้บริการมาเป็นผู้กำกับดูแล โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับกิจการ และเป็นการประหยัดเงินให้แก่รัฐบาล¹⁴⁴ ซึ่งการแปรรูปเป็นเอกชนประกอบด้วยมาตรการต่อไปนี้¹⁴⁵

3.1 รัฐบาลถอนตัวจากการให้บริการ (government withdrawal from services) หมายถึง รัฐบาลจะไม่ทำการผลิตสินค้าหรือบริการบางชนิดอีกต่อไป หากตลาดยังต้องการสินค้าหรือบริการนั้นอยู่ก็จะมีเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน¹⁴⁶

3.2 การขายทรัพย์สินหรือหุ้นส่วนของกิจการ (divestiture) หมายถึง การขายกิจการซึ่งเป็นการแปรรูปกิจกรรมของรัฐบาล ในรูปแบบการขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชนซึ่งจัดเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่เอกชน โดยปกติแล้วทรัพย์สินของรัฐนี้หมายถึงรัฐวิสาหกิจ การขายกิจการของรัฐมีหลายลักษณะ เช่น ในกรณีที่ขายกิจการทั้งกิจการ การขายอาจออกมาในรูปของการแตกกิจการนั้นเป็นกิจการย่อยหลาย ๆ กิจการ แล้วขายเป็นกิจการ ๆ ไป ในกรณีที่ขายกิจการเป็นเพียงบางส่วน รัฐอาจแยกกิจการที่ต้องการขายออกเป็นหลาย ๆ กิจการแล้วขายเฉพาะส่วนที่สมควรขายและ/หรือมีโอกาสขายได้ง่าย ในกรณีที่ต้องการให้เอกชนเข้ามาถือหุ้นในกิจการของรัฐ โดยไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงในแง่ใดแง่หนึ่งเลย รัฐก็สามารถที่จะขายหุ้นสามัญ (ประเภทออกเสียงบริหารได้และออกเสียงไม่ได้) ในตลาดหลักทรัพย์ ในสัดส่วนที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าเหมาะสม และในราคาที่ตั้งใจผู้ลงทุน สัดส่วนของหุ้นที่ขาย รูปแบบที่ขาย และวิธีจัดการหุ้นที่ขาย สามารถผสมผสานกัน ในลักษณะต่างๆ ซึ่งลักษณะที่เลือกใช้จะถูกกำหนดโดยวัตถุประสงค์ของการขายกิจการนั้น ๆ ทั้งนี้ การขายกิจการในขั้นสูงสุดคือการเลิกกิจการ (liquidation)¹⁴⁷

¹⁴⁴ *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* - กัลยา อุดมวิทิต, “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย ยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 - เมษายน 2535)”, ใน *รัฐวิสาหกิจไทยปี 2535*, รัชนีกร ธนะพรพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันนโยบายศึกษา และสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2536), หน้า 15- และ สมชัย ฤทธิพันธุ์, “ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจเพื่อความมั่นคงของเศรษฐกิจไทยภายใต้สภาวะเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว”, *รัฐภูมิวิทย์* 39, 3 (กรกฎาคม - กันยายน 2539): 13.

¹⁴⁵ *เรียบเรียงจาก* - พิศมัย ไทขอร, *นโยบายและกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กรณีประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศไทย* (กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 6 - 8 ; สัมภาษณ์ พิศมัย ไทขอร, รองศาสตราจารย์, 11 ธันวาคม 2540 ; และ Kraiyudht Dhiratayakinant, *Privatization : An Analysis of the Concept and Its Implementation in Thailand* (Bangkok : The Thailand Development Research Institute Foundation , 1989), pp. vii - x.

¹⁴⁶ กรณีการ วิเศษประภา .เรื่องเดิม ,หน้า -

¹⁴⁷ *เรียบเรียงจาก* -ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (ช) .เรื่องเดิม ,หน้า 165

3.3 การร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน (joint public - private ventures) หมายถึง การร่วมลงทุนกับเอกชน โดยจะมีข้อตกลงจำกัดความรับผิดชอบเกี่ยวกับหนี้สินในโครงการหรือกิจการที่รัฐได้สรุปแล้วว่าเป็นกิจการที่รัฐควรมีส่วนผลักดันให้เกิดขึ้น จัดเป็นการร่วมเสี่ยงระหว่างรัฐกับเอกชน เช่นเดียวกับกรณีการขายกิจการของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นบางส่วน การร่วมลงทุนอาจเป็นการร่วมตั้งกิจการใหม่โดยตรงระหว่างรัฐกับเอกชนก็ได้ หรือการที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือโดยมีเอกชนเข้าร่วมลงทุนในสัดส่วนอีกด้วยก็ได้ ซึ่งสัดส่วนของการร่วมลงทุนแปรได้หลายลักษณะแล้วแต่กรณีและกิจการ

ทั้งนี้ การร่วมลงทุนกับเอกชน มักใช้กับรัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้คือ ต้องการเงินลงทุนสูงมาก ใช้เทคโนโลยีระดับสูง มีข้อกำหนดหรือสิทธิพิเศษในการดำเนินการ และเป็นกิจการที่ผูกขาดหรือมีการแข่งขันน้อย นอกจากนี้ เอกชนที่ร่วมลงทุนต้องมีลักษณะการพัฒนาตลาดทุนค่อนข้างมาก สามารถที่จะเคลื่อนย้ายเงินทุนได้ดี และเป็นผู้ประกอบการที่มีความสามารถสูง¹⁴⁸

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน จะช่วยลดภาระหนี้สินจากต่างประเทศ และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่มีลักษณะจำเพาะก็ตาม แต่ควรพิจารณาและระมัดระวังเกี่ยวกับความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ นโยบาย และการบริหาร ที่อาจเกิดขึ้นด้วย¹⁴⁹

3.4 การจ้างเหมาบริการ (contracting out) หมายถึง การให้บริการโดยรัฐในรูปแบบที่รัฐให้เอกชนเป็นผู้ผลิตบริการแจกจ่ายให้แก่ประชาชน โดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ผลิตเอกชนแทน นั่นคือรัฐจ้างเหมาเอกชนให้เป็นผู้ผลิต นอกจากนี้ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอาจจ้างเอกชนเป็นคณะผู้จัดการดำเนินการแทนก็ได้

อนึ่ง ในการจ้างเหมาบริการ ผู้รับจ้างไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ประกอบการเอกชนอย่างเดียวยางจะเป็นหน่วยงานเอกชนอื่นที่ไม่แสวงหากำไร เช่น มูลนิธิ หรือเป็นหน่วยงานของรัฐบาลต่างระดับ (รัฐบาลท้องถิ่น) ก็ได้ และจะเกิดผลดีเมื่อกระบวนการคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อการนี้ เปิดโอกาสให้แข่งขันกันประมูลงานไปทำ ซึ่งผู้รับเหมารายใดเสนอราคาจ้างต่ำที่สุด (ที่สามารถทำงานตามเงื่อนไขที่กำหนด) ก็จะเป็นผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ดำเนินการ การประหยัดจากการจ้างเหมาจึงจะเกิด

¹⁴⁸ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - กรองทอง อริญญกานนท์, "การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารรัฐวิสาหกิจ : กรณีศึกษาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย" (เอกสารการวิจัย ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 17 ; ไกรยุทธ ธีรยศสินันท์ (ช). เรื่องเดิม .หน้า 165 - 166 ; และ ศุนทร บาลยอ, "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการแปรรูปการรถไฟแห่งประเทศไทย" (เอกสารการวิจัย ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 6 - 7

¹⁴⁹ เรียบเรียงจาก - กรองทอง อริญญกานนท์ . เรื่องเดิม .หน้า 18

จีนแก่รัฐ¹⁵⁰ ลักษณะการดำเนินการเช่นนี้เรียกว่าเป็นการดำเนินการโดยอาศัย “ ตลาดภายใน ” (internal markets) *

3.5 การได้รับสิทธิดำเนินการ (franchising) หมายถึง การให้สิทธิผูกขาดแก่เอกชนเพื่อการให้บริการบางอย่างโดยรัฐเป็นผู้ควบคุมราคา¹⁵¹ ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างพร้อมกับให้ประโยชน์แก่รัฐ ในรูปแบบของค่าภาคหลวงหรือค่าที่เรียกขานในชื่ออื่น ๆ เอกสิทธิที่ผู้ประกอบการเอกชนได้รับนี้ อาจเป็นสิทธิสมบูรณ์ที่ครอบครองแต่ผู้เดียว (เป็นผู้ผูกขาด) หรือเป็นสิทธิที่ต้องร่วมใช้กับผู้ประกอบการรายอื่นก็ได้ โดยเอกสิทธิ์นี้มีสองแบบคือ แบบแรก เอกสิทธิ์ในการผลิตสินค้าและ/หรือบริการชนิดหนึ่ง (แทนรัฐ) และขายให้แก่ผู้บริโภค ดังนั้น ผู้บริโภคจะได้รับบริการจากผู้ประกอบการเอกชน เมื่อยินดีจ่ายค่าบริการที่กำหนด และแบบที่สอง เอกสิทธิ์ในการผลิตบริการให้แก่รัฐโดยตรง เช่น การเก็บค่าปรับจราจรและการเก็บค่าจอดรถริมถนน เป็นต้น ทั้งนี้ เช่นเดียวกับกรณีการจ้างเหมา รัฐจะได้รับประโยชน์สูงสุดเมื่อมีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเอกชนเพื่อแย่งสิทธิที่รัฐจะมอบให้ โดยรัฐจะมอบสิทธิให้แก่ผู้ประกอบการที่เสนอให้ประโยชน์แก่รัฐสูงสุดและสามารถดำเนินการได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนดไว้¹⁵²

3.6 การให้สัมปทาน (concession) หมายถึง การให้เอกชนจัดทำบริการบางอย่างโดยรัฐจะมอบอำนาจในการดำเนินการให้แก่บริษัทหรือบุคคลใดก็ได้ ซึ่งผู้รับสัมปทานในการจัดทำบริการนั้น ๆ ไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการแต่มีฐานะเป็นเอกชนเหมือนเดิม เช่น สัมปทานการทำน้ำมันและสัมปทานการเดินรถรับส่งคนโดยสาร เป็นต้น¹⁵³

3.7 การประมูลดำเนินการ (farming out) หมายถึง การให้เอกสิทธิ์แก่เอกชนผู้ที่ยื่นเสนอรายได้หรือบริการสูงสุดให้แก่รัฐในการเก็บผลประโยชน์แทนรัฐ ซึ่งเอกชนต้องรับภาระในการเก็บผลประโยชน์ให้รัฐหรือการผลิตบริการให้แก่รัฐทั้งหมด โดยปกติแล้วเน้นการเก็บภาษีโดยตรง¹⁵⁴

¹⁵⁰ *เรียบเรียงจาก* - ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (ช). *เรื่องเดิม* .หน้า 166 และ สุนทร บาลยอ , *เรื่องเดิม* ,หน้า 7

* ในที่นี้ “ ตลาดภายใน ” หมายถึง ตลาดของหน่วยงานรัฐบาลด้วยตนเอง โดยเป็นการทำธุรกิจระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแต่ละแห่งมีอิสระในการตัดสินใจเลือกซื้อบริการที่ต้องการได้ ไม่ขึ้นกับสายการบังคับบัญชา แนวคิดนี้เป็นแนวคิดใหม่ นอกเหนือจากที่เคยทำธุรกิจกับตลาดเอกชน โดยนำแนวความคิดเกี่ยวกับตลาดเสรี (free market) มาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ - *เรียบเรียงจาก* สัมภาษณ์ ดิน ปรัชญพฤทธิ , ศาสตราจารย์ , 20 ธันวาคม 2540. และ Pinchot and Pinchot . *op.cit.* . pp. 66 - 67.

¹⁵¹ *คัดแปลงจาก* - กรรณิการ์ วนิชประภา . *เรื่องเดิม* .หน้า -

¹⁵² *เรียบเรียงจาก* - ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (ช) , *เรื่องเดิม* ,หน้า 166 - 167

¹⁵³ *คัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - กมล จาตะเสมอ . *พจนานุกรมศัพท์ธุรกิจการค้า* (กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา , 2516) ,หน้า 152 และ ประยูร กาญจนกุล , *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535) ,หน้า 149

¹⁵⁴ *เรียบเรียงจาก* - สุนทร บาลยอ . *เรื่องเดิม* .หน้า 9 และ Dhiratayakinant . *op.cit.* .p. 4.

3.8 การให้เช่า (leasing) หมายถึง การให้เอกชนเช่าทรัพย์สินบางอย่างของรัฐ เช่น กิจการ โรงงาน ที่ดิน และสำนักงาน เป็นต้น ซึ่งทรัพย์สินที่จะให้เช่านั้นเป็นทรัพย์สินที่รัฐไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่จากการดำเนินของรัฐหรือได้รับการปล่อยปะให้ว่างเปล่า เพราะรัฐไม่มีแนวคิดหรือไม่พร้อมจะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สินดังกล่าว¹⁵⁵ โดยให้เอกชนผู้ประมูลให้ประโยชน์สูงสุดเป็นผู้เช่าทรัพย์สินโดยมีกำหนดเวลาและเงื่อนไข¹⁵⁶

3.9 การให้เงินช่วยเหลือ (subsidies) หมายถึง การที่รัฐบาลลดบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะโดยตรง โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่หน่วยงานของรัฐหรือภาคธุรกิจเอกชนหรือองค์กรประชาชนในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ เช่น การคมนาคมขนส่ง การศึกษา และการรักษาพยาบาล เป็นต้น เพื่อจะช่วยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยไม่อาจหาซื้อสินค้าและบริการเหล่านี้ในราคาท้องตลาดให้สามารถได้รับสินค้าและบริการเหล่านี้ได้ ซึ่งการให้เงินช่วยเหลือสามารถแบ่งได้สองประเภทคือ การให้ตัวรับบริการหรือคูปองแก่ผู้บริโภค (vouchers) และการให้เงินอุดหนุน (grants) โดยการแจกจ่ายตัวรับบริการจะแจกจ่ายแก่ผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้ซื้อสินค้าและบริการ โดยได้รับส่วนลดหรือในบางกรณีนำไปแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการโดยไม่ต้องเสียเงิน¹⁵⁷ เพื่อที่จะนำเงินส่วนที่เหลือไปใช้บริโภคอย่างอื่น¹⁵⁸ ส่วนการให้เงินอุดหนุนเป็นการช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงแก่ผู้ผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะให้กับผู้บริโภคกลุ่มเป้าหมาย ในขณะที่ผู้บริโภคต้องซื้อบริการสาธารณะจากผู้ผลิตเหล่านี้โดยจ่ายราคาตามที่ตลาดกำหนด อย่างไรก็ตาม ราคาคงกล่าวจะเป็นราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นจริง เนื่องจากผู้ผลิตได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดไป¹⁵⁹

3.10 การเก็บค่าบริการ (user charges) หมายถึง การเก็บค่าบริการจากประชาชนที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริโภคบริการนั้น ๆ เท่ากับเป็นการให้ผู้บริโภคกลุ่มนี้เป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นทั้งหมดหรือบางส่วนขึ้นกับนโยบายที่จะเลือกใช้โครงสร้างของราคาค่าบริการที่รัฐเรียกเก็บอาจมีลักษณะง่าย ๆ ราคาเดียวหรือในลักษณะที่ซับซ้อน โดยมีหลายราคาตามประเภทของผู้บริโภคและตามปริมาณของการใช้ประโยชน์ การเก็บค่าบริการโดยตรงนี้ ช่วยให้ผู้บริโภคเห็นมูลค่าของรายจ่ายในการผลิตบริการนั้น ๆ และมีการปรับตัวในเชิง

¹⁵⁵ *เรียบเรียงจาก* - ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (ช), *เรื่องเดิม*, หน้า 167

¹⁵⁶ *กรรณิการ์ วนิชประภา*, *เรื่องเดิม*, หน้า -

¹⁵⁷ *คัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - วันรัช มิ่งมณีนาคิน, *เรื่องเดิม*, หน้า 293 ; Dhiratayakinant, *op. cit.*, p. 5. ; และ

Jim McMaster, "Methods of Privatization and Privatization Policy Issues," in *Privatization in Asia and the Pacific: Profiles, Strategies, Results*, eds. James McMaster and Syed Abdus Samad ; editorial assistants, Noor Akmar Ahmad and Rizwani Maarof (Kuala Lumpur, Malaysia : Asian and Pacific Development Centre (APDC), 1996), pp. 8 - 9.

¹⁵⁸ *ทศพร ศิริสัมพันธ์* (ค), *เรื่องเดิม*, หน้า 69

¹⁵⁹ *เรียบเรียงจาก* - ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ (ช), *เรื่องเดิม*, หน้า 168 และ McMaster, *op. cit.*, pp. 5 - 6.

ปริมาณที่ใช้ตามระดับราคาที่เรียกเก็บ ในขณะที่รัฐในฐานะผู้ผลิตจะรู้ระดับปริมาณที่ควรผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคอันเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ¹⁶⁰

4. การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย (legalization) หมายถึง การทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทถูกต้องตามกฎหมาย¹⁶¹ หรือการยกเลิกบทลงโทษทางกฎหมายอันเป็นการเปิดตลาดเสรีซึ่งเป็นผลจากที่สังคมเปลี่ยนแปลงทัศนคติในเรื่องดังกล่าว เช่น กรณีปัญหาโสเภณี ซึ่งไม่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายปราบปรามให้หมดไปได้ ก็อาจเปลี่ยนมาใช้วิธีทำให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยอาจมีมาตรการจดทะเบียนโสเภณี ซึ่งจะลดปัญหาการล่อลวงเด็กหญิงมาค้าประเวณี การเอารัดเอาเปรียบเด็กหรือสตรีที่ขายบริการ และป้องกันโรคเพศสัมพันธ์ต่าง ๆ เป็นต้น¹⁶²

- มาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่

1. การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) หมายถึง การวางแผนกลยุทธ์เป็นกระบวนการที่องค์การคาดการณ์ถึงอนาคตภาพของตน และพัฒนาระเบียบวิธีปฏิบัติงานตลอดจนกรรมวิธีการปฏิบัติงานเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายในอนาคตที่ตั้งไว้

2. การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators , KPI) หมายถึง การบริหารจัดการผลการปฏิบัติงานโดยการกำหนดเกณฑ์วัดความสามารถและประสิทธิภาพในการแข่งขันขององค์กรหนึ่ง ๆ ตั้งแต่หน่วยที่เล็กที่สุดขององค์กรนั้นจนถึงองค์กรรวมขององค์กรนั้นเอง เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการทำสัญญาว่าจ้าง (Performance Agreement) และการประเมินผลงาน (Performance Evaluation)¹⁶³

3. กลุ่มคุณภาพ (Quality Control - QC) คือ การควบคุมคุณภาพที่ดำเนินการโดยพนักงานระดับปฏิบัติการกลุ่มเล็ก ๆ ในองค์กรเดียวกันรวมตัวกันด้วยความสมัครใจซึ่งผู้บังคับบัญชาระดับต้นเป็นแกนนำเพื่อทำกิจกรรมเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพของงานที่รับผิดชอบด้วยตนเองอย่างมีอิสระและต่อเนื่องแต่ต้องไม่ขัดต่อนโยบายของหน่วยงานและองค์กร

¹⁶⁰ เรียบเรียงจาก - ไกรยุทธ ธีรตยาคตินันท์ (ช) , เรื่องเดิม , หน้า 169

¹⁶¹ Collin , op. cit. , p. 135.

¹⁶² ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ศ) , เรื่องเดิม , หน้า 66

¹⁶³ คิดแปลงและเรียบเรียงจาก - วรภัทร วงษ์ปิติ , “ Key Performance Indicators , ” Business Computer Magazine (BCM) 10 , 112 (มิถุนายน 2541) : 59 - 61.

4. การบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management - TQM) คือ ระบบการจัดการคุณภาพที่ให้ความสำคัญต่อการเพิ่มความพึงพอใจของลูกค้าอย่างต่อเนื่อง พร้อมกับการลดต้นทุนที่แท้จริงอย่างต่อเนื่องโดยการปรับปรุงคุณภาพร่วมกันอย่างสมัครใจที่มีจุดมุ่งหมายขององค์กรและคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินการทำงาน

5. ระบบบริหารงานคุณภาพตามอนุกรมมาตรฐาน 9000 (ISO 9000) คือ มาตรฐานสากลสำหรับการผลิต การค้า และการสื่อสาร ซึ่งองค์กรสากลว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานกำหนดขึ้นโดย ISO 9000 เป็นมาตรฐานผลิตภัณฑ์สากลชุดหนึ่ง (5 ฉบับ ได้แก่ 9000 9001 9002 9003 และ 9004) เพื่อการบริหารจัดการคุณภาพและประกันคุณภาพซึ่งเน้นการสร้างคุณภาพภายในองค์กร

6. การรื้อปรับระบบ (Reengineering) คือ การคิดทบทวนหลักการและกฎเกณฑ์ดั้งเดิมทั้งหมด และการออกแบบระบบการดำเนินงานธุรกิจทั้งระบบ ซึ่งรวมกระบวนการทำธุรกิจ การนิยามขอบเขตงาน โครงสร้างองค์กร ระบบประเมินผลและการจัดการ ค่านิยมและความเชื่อ ขึ้นมาใหม่อย่างถอนรากถอนโคน เพื่อบรรลุการปรับปรุงอย่างก้าวกระโดดของสมรรถนะด้านต่าง ๆ ได้แก่ ต้นทุน คุณภาพ การบริการ และความรวดเร็ว อันเป็นมาตรวัดที่สำคัญของธุรกิจร่วมสมัย

7. การเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (Empowerment) หมายถึง กระบวนการในการกระจายอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการตามระดับการบังคับบัญชาให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระดับงานแต่ละระดับเพื่อที่จะใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จและทันเหตุการณ์¹⁶⁴

8. การปรับปรุงโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและลดลำดับชั้นในการบังคับบัญชา (Flat organization) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร โดยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่หน่วยการบริหารระดับรอง การลดระดับชั้นการจัดการ และการลดขนาดของปริมาณอัตรากำลัง

9. การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หมายถึง การนำเทคโนโลยีที่ใช้ในการจัดเก็บ ประมวลผล และเผยแพร่สารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ได้แก่ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม ตลอดจน เทคโนโลยีประเภทอื่น ๆ ที่เป็นองค์ประกอบของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคม และที่เกี่ยวข้อง เช่น เทคโนโลยีการพิมพ์ และเทคโนโลยีสำนักงานอัตโนมัติ เป็นต้น

¹⁶⁴ *เรียบเรียงจาก* - สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ .เรื่องเดิม .หน้า 149 และ

10. การฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือการวางแผนอย่างต่อเนื่องของฝ่ายจัดการที่จะปรับปรุงระดับความสามารถของพนักงานและผลการปฏิบัติงานขององค์กรโดยอาศัยโปรแกรมการฝึกอบรม การศึกษา และการพัฒนา

11. การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้ให้บริการ คือการสำรวจระดับคุณภาพในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการจากประชาชนผู้ให้บริการกลุ่มเป้าหมายเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด¹⁶⁵

สรุป

รูปแบบการตลาดเชื่อว่า รูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมไม่สามารถทำให้การผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ดังนั้น จึงควรลดบทบาทในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของระบบราชการพลเรือน โดยอาศัยกลไกตลาดพร้อมกับปรับปรุงสมรรถนะในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของระบบราชการพลเรือน โดยการประยุกต์ใช้แนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดความงอกงามในด้านความคิดริเริ่มและพรสวรรค์ทางการบริหารรัฐกิจแก่ข้าราชการพลเรือน¹⁶⁶ ถึงแม้ว่ารูปแบบการตลาดจะมีปัญหาในการวินิจฉัยปัญหาในการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมโดยอาศัยกรอบแนวคิดที่ค่อนข้างจะแตกต่างและขัดแย้งกัน ในประเด็นนี้ บี กาย ปีเตอร์ส มีทรรศนะว่าในบางกรณีการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างกรอบแนวคิดในรูปแบบการตลาดเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะไม่เหมาะสมและเป็นธรรมดาเนื่องจากรูปแบบการตลาดประกอบด้วยกรอบแนวคิดหลายสำนัก ดังนั้น จึงมีกรอบแนวคิดบางแนวที่ขัดแย้งกันบ้าง¹⁶⁷

¹⁶⁵ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - รุ่ง แก้วแดง . วิสัยทัศน์ของรัฐราชการไทยภาค ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน , 2540), หน้า 103 - 105

¹⁶⁶ คัดแปลงจาก - Peters (a) , op. cit. , p. 306.

¹⁶⁷ Peters (c) , op. cit. , p. 22.

3. รูปแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model)

ความหมาย

รูปแบบการมีส่วนร่วม * หมายถึง รูปแบบการบริหารรัฐกิจที่เน้นการลดบทบาทของระบบราชการพลเรือนและการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนพลเมือง ** ในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะที่เรียกว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง (Citizen Participation) หรือการมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Participation)¹⁶⁸ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมนี้เป็นแนวทางการศึกษาที่เป็นทางเลือกอีกแนวทางหนึ่งในการปฏิรูประบบการจัดการบริหารปกครองซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีบทบาทแข่งทางอุดมการณ์กับรูปแบบการตลาดโดยผู้สนับสนุนอุดมการณ์ดังกล่าวมักจะใช้อุดมการณ์เหล่านี้ในการพิสูจน์แนวคิดของตนว่าถูกต้องพร้อมกับปฏิเสธแนวคิดกลไกตลาดและค้นหากลไกร่วมที่เป็นประชาธิปไตยในการเสนอปัญหาสาธารณะประเด็นต่าง ๆ สู่รัฐบาล อย่างไรก็ตาม แม้รูปแบบการบริหารรัฐกิจทั้งสองรูปแบบจะมีอุดมการณ์แตกต่างกันแต่กลับมีความเชื่อร่วมกันว่าองค์การระบบราชการแบบดั้งเดิมถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งในการบรรลุสุประสงค์สาธารณะ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองเป็นประเด็นทางการเมืองที่โดดเด่นมากในช่วงทศวรรษ 1990 กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ หากประสงค์จะให้การกระทำของตนมีความชอบธรรม¹⁶⁹

ที่มาของรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบการมีส่วนร่วม

รากฐานของรูปแบบการมีส่วนร่วมประกอบด้วยแนวคิดทางรัฐศาสตร์สองแนวคิด ได้แก่ ชุมชนนิยม (Communitarianism) และประชาธิปไตยแบบเปิดกว้าง (Discursive Democracy)¹⁷⁰

* รูปแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model) อาจเรียกได้ว่า รัฐที่มีส่วนร่วม (Participatory State) - *เรียบเรียงจาก Peters (b) , op. cit. , pp. 344 - 345. และ Peters (c) , op. cit. , p. 48.*

** ในที่นี้ ประชาชนพลเมือง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ สามารถแบ่งเป็น 3 Cs ได้แก่ ลูกค้า (customer) - ปึงเจกบุคคลทั้งหลายและกลุ่มต่าง ๆ ผู้ที่จ่ายเงินแก่หน่วยงานรัฐ ; ผู้บริโภค (consumer) - บรรดาผู้ที่จ่ายค่าบริการของหน่วยงานรัฐ เพราะไม่มีทางเลือก ไม่ว่ารัฐผลิตสินค้าและ/หรือบริการสาธารณะใด ๆ ก็ตาม บุคคลเหล่านี้ก็จะบริโภคสินค้าและ/หรือบริการเหล่านั้น ; และประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการบริหารงานของรัฐบาล (constituent) - บรรดาผู้เอาใจใส่กับการกิจของหน่วยงานรัฐว่าจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของตนหรือไม่ เนื่องจากคนเหล่านี้มีผลประโยชน์อันพึงจะได้ (vested interest) - *เรียบเรียงจาก Linden , op. cit. , pp. 173 - 174.*

¹⁶⁸ *เรียบเรียงจาก - Exaltacion Ramos and Ma. A. A. Roman , " Community Participation Model , " in Community Participation in Delivering Urban Services in Asia , eds. Y. M. Yeung and T. G. McGee (Ottawa, Canada : International Development Research Center , 1986), p. 97. และ Morrow , op. cit. , p. 366.*

¹⁶⁹ Peters (c) , op. cit. , p. 47.

¹⁷⁰ *Ibid. , pp. 54 - 60.*

ชุมชนนิยม

ชุมชนนิยมเป็นแนวคิดทางการเมืองอีกแนวคิดหนึ่งที่เป็นรากฐานทางแนวคิดของรูปแบบการมีส่วนร่วม¹⁷¹ โดยทฤษฎีทั่วไปของชุมชนนิยมเริ่มมีขึ้นทีละเล็กละน้อยในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980¹⁷² แนวคิดพื้นฐานของชุมชนนิยมเห็นว่าแทนที่จะคิดเกี่ยวกับประโยชน์หรืออำนาจของปัจเจกบุคคลในระบบการจัดการบริหารปกครองควรที่จะคิดถึงผลกระทบจากนโยบายสาธารณะที่มีต่อชุมชนเป็นอันดับแรก จากนั้น จึงคิดหาวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงของชุมชนในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ มากขึ้น ดังนั้น ชุมชนนิยมจึงปฏิเสธความสำคัญขององค์การระบบราชการในฐานะที่เป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ปัจเจกชนแทนที่จะให้แก่ชุมชน¹⁷³ โดยชุมชนนิยมเชื่อว่ารากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่ดีที่สุดคือการสร้างชุมชน * โดยกิจกรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นไปได้เนื่องจากปัจเจกบุคคลมีความผูกผันสมัครสมานสามัคคีกันในรูปแบบของชุมชน¹⁷⁴

จากเหตุผลข้างต้นทำให้นักชุมชนนิยมพยายามค้นหาแนวทางที่จะบูรณะชุมชนขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งโดยไม่ได้หมายถึงการย้อนกลับไปสู่การเป็นหมู่บ้านหรือเมืองเล็ก ๆ เช่นที่เป็นมาในอดีต แต่เน้นการเสริมความเข้มแข็งแก่ข้อผูกพันต่าง ๆ ที่ประชาชนพลเมืองมีต่อกันโดยข้อผูกพันเหล่านี้จะขจัดความโดดเดี่ยว (isolation) และความแปลกแยกจากสังคมในชุมชน นอกจากนี้ ยังเน้นการใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นธรรม (moral voice) ภายในชุมชน ซึ่งจะผลักดันให้ประชาชนพลเมืองแต่ละคนส่งเสริมให้ประชาชนพลเมืองคนอื่น ๆ มีความประพฤติที่ดีงามมากขึ้น

ชุมชนทั้งหลายจำเป็นต้องส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มของประชาชนพลเมือง (civility) ซึ่งเป็นจิตสำนึกในการจัดระเบียบสังคมและการพิจารณาประเด็นทางการเมืองการบริหารของชุมชนร่วมกัน หากปราศจากการรวมกลุ่มของประชาชนพลเมืองแล้ว ประชาชนพลเมืองจะต้องพึ่งพาบุคคลและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทั้งหลาย เช่น ผู้ตรวจราชการกรม เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อสังคมที่รากฐานทางศีลธรรมล่มสลาย ดังนั้น ชุมชนนิยมจึงมีแก่นความคิดสองประเด็นคือ สมดุลระหว่าง

¹⁷¹ Ibid. ,p. 58.

¹⁷² Shlomo Avineri and Avner de - Shalit , " Introduction , " in Communitarianism and Individualism , eds. Shlomo Avineri and Avner de - Shalit (Oxford , England : Oxford University Press , 1992),p.2.

¹⁷³ Peters (c) , op. cit. ,p. 58.

* ชุมชน (community) ในที่นี้ หมายถึง ประชาชนพลเมืองกลุ่มหนึ่ง ที่อาศัยในอาณาเขตหนึ่งร่วมกัน มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาร่วมกัน มีค่านิยมหลักร่วมกัน มีส่วนร่วมซึ่งกันและกันในกิจกรรมหลากหลายรูปแบบ และมีความเป็นเอกภาพทางสังคมอยู่ในระดับสูง - โปรดดู Derek L. Phillips . Looking Backward : A Critical Appraisal of Communitarian Thought (Princeton , New Jersey : Princeton University Press , 1993),p. 14.

¹⁷⁴ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร . ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ / ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคมในต่างประเทศ (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก , 2540),หน้า 76

สิทธิของปัจเจกชนและความรับผิดชอบต่อสังคมและบทบาทของสถาบันทางสังคมต่าง ๆ * ในการปลูกฝังค่านิยมทางจริยธรรมในสังคมมากขึ้นในชุมชน¹⁷⁵

ชุมชนนิยมบางครั้งได้รับการวิจารณ์ว่า เป็นวิธีการหนึ่งที่จะฟื้นฟูวันแห่งความรุ่งเรืองของฝ่ายซ้าย** ซึ่งพยายามเข้ามาทดแทนแนวคิดที่อิงกับระบบตลาดในช่วงทศวรรษ 1980 ด้วยวิสัยทัศน์ในระบบการจัดการบริหารปกครองที่เน้นมนุษยนิยมมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 และในช่วงถัดไปแต่พรรคชนเช่นนี้ถูกต้องเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากชุมชนนิยมมีบางส่วนที่มาจากฝ่ายขวาคือเช่นกัน*** นักคิดเชิงอนุรักษ์นิยมบางคนมีความเห็นว่าชุมชนนิยมจะนำระบบอาสาสมัครนิยม (volunteerism) กลับมาอีกครั้งหนึ่ง โดยบุคคลเหล่านี้มองว่าการขยายตัวของรัฐสวัสดิการที่มีระบบเศรษฐกิจแบบผสมปิดกั้นการริเริ่มของส่วนรวมและปัจเจกบุคคลในทุกรูปแบบ ซึ่งทำให้รูปแบบในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะที่เป็นทางเลือกอื่น ๆ (รวมถึงครอบครัว) เหลืออยู่น้อยมากในปัจจุบันแม้ทางเลือกเหล่านี้ครั้งหนึ่งเคยได้รับความนิยมเป็นอย่างมากก็ตาม

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะชุมชนนิยมจะมีรากฐานทางความคิดมาจากฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวาก็ตามชุมชนนิยมจะให้ความสำคัญต่อการเติบโตของภาคที่สาม (third sector)[†] ซึ่งหมายถึงองค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร (nonprofit organization) ประเภทอื่น ๆ มากกว่าองค์การระบอบราชการ ดังนั้น วิธีการในการจำกัดขนาดของภาครัฐลงคือ การส่งเสริมให้จัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ในภาคที่สามเพิ่มมากขึ้น และการจัดตั้งองค์การที่มีอิสระในการตัดสินใจ (autonomous agencies) ให้มีมากขึ้นโดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ^{††} ซึ่งเป็นสถาบันทางการบริหารที่มีลักษณะพิเศษทั้งในแง่สถานะ

* สถาบันทางสังคมในสังคมหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยสถาบันต่าง ๆ มากมาย ซึ่งสถาบันเป็นกิจกรรมที่สำคัญ และประชาชนพลเมืองในชุมชนยึดถือปฏิบัติ จนกลายเป็นแบบแผนที่ถาวรหรือค่อนข้างถาวร โดยตัวอย่างสถาบันทางสังคมได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันการเมือง สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการศึกษา และ สถาบันศาสนา เป็นต้น - *เรียบเรียงจาก* จานงค์ อดิวัฒนสิทธิ์ และคณะ, *สังคมวิทยา* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2537), หน้า 89

¹⁷⁵ Amitai Etzioni, "Preface: We, the Communitarians," in *Rights and the Common Good: The Communitarian Perspective*, eds. Amitai Etzioni (New York: St. Martin's Press, Inc., 1995), p. iii.

The Communitarian Perspective, eds. Amitai Etzioni (New York: St. Martin's Press, Inc., 1995), p. iii.

** ฝ่ายซ้ายคือ พวกที่มีความคิดเห็นไปในเชิงสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ - *คัดแปลจาก*

ศอ เสถบุตร, *New Model English-Thai Dictionary* (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2536), หน้า 328

*** ฝ่ายขวาคือ พวกที่มีความคิดเห็นไปในเชิงอนุรักษ์นิยม ที่เชื่อว่ารัฐควรมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น ประชาชนควรจะเป็นอิสระจากรัฐมากที่สุด ดังนั้น รัฐจึงไม่ควรเน้นการช่วยเหลือคนจน - *เรียบเรียงจาก* สันต์ หัตถิรัตน์, *ศัพท์(ส์)การเมือง* (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2539), หน้า 39 - 40 และ Anthony Giddens, *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics* (Stanford, California: Stanford University Press, 1994), p. 2.

† ภาคที่สาม (third sector) ประกอบด้วยองค์กรที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือควบคุมดูแล แต่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อตอบสนองความจำเป็นทางสังคมหรือสาธารณะเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้แสวงหากำไร ดังนั้น จึงได้รับการยกเว้นภาษี - *เรียบเรียงจาก* Collin, *op. cit.*, p. 157. และ Osborne and Gaebler, *op. cit.*, p. 44.

†† องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ได้มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1889 โดยใช้ชื่อว่า Independent Regulatory Agency ต่อมาประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสได้มีแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในประเทศของตน โดยในอังกฤษจะเรียกว่า Quangos ออกจาก Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations หรือ Quasi Government ส่วนของฝรั่งเศสจะเรียกว่า Authorities Administratives Independantes - *เรียบเรียงจาก* วิษณุ วรัญญู, *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), หน้า 16 - 17

ขององค์กร โดยมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐองค์กรอื่นหรือจากสถาบันการเมืองอื่นแต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตุลาการ และในแง่อำนาจหน้าที่ซึ่งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้รวมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ (อำนาจในการออกกฎระเบียบ) อำนาจบริหาร (อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น) ตลอดจนอำนาจตุลาการ (อำนาจในการวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น) ไว้ในองค์กรเดียว เพื่อที่จะใช้ในการตรากฎระเบียบ (regulation) และควบคุม (control) กิจกรรมบางประเภทที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมหรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะหรืออาจจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนพลเมืองให้อยู่ในกรอบที่สมควร ไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะดำเนินการโดยองค์กรระบบราชการ หรือภาครัฐกิจเอกชน หรือภาคประชาชนและชุมชนก็ตามเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนพลเมือง¹⁷⁶

โดยสรุป ชุมชนนิยมเชื่อว่าระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน การออกเสียงเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะยังคงมีความจำเป็น แต่ไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการผูกขาดอำนาจขององค์กรระบบราชการในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ดังนั้นชุมชนนิยมจึงพยายามแสวงหาหนทางที่จะประสานสรรพกำลังและร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของความเป็นเรื่องส่วนตัวและการใช้ชีวิตร่วมกันของชุมชน และยังให้ความสำคัญต่อองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไรหรือภาคที่สามซึ่งมีลักษณะเป็นสภาพกึ่งราชการกึ่งเอกชนในฐานะที่เป็นทางเลือกใหม่สำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคมในปัจจุบัน¹⁷⁷

ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้าง *

ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างเป็นการรวมประชาธิปไตย ความมีเหตุผล การเมือง และนโยบายสาธารณะเข้าไว้ด้วยกัน¹⁷⁸ โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดหลายแนวคิด ได้แก่ รูปแบบทางการเมืองการปกครองแบบอุดมคติของอริสโตเติล การติดต่อสื่อสารในชุมชน (communicative action) เหตุผลในทางปฏิบัติ (practical reason) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และทฤษฎีวิพากษ์ (critical theory)¹⁷⁹ ซึ่งแนวคิดเหล่านี้มีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้

¹⁷⁶ *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก - เรื่องเดียวกัน*, หน้า 6 - 7, 13 - 14, 36, 49 และ Peters (c), *op.cit.*, p. 59.

¹⁷⁷ *เรียบเรียงจาก - ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ก)*, *เรื่องเดิม*, หน้า 3-7

* ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้าง (discursive democracy) มีแนวคิดที่คล้ายกันหลายแนวคิด เช่น ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ (strong democracy) และประชาธิปไตยแบบมวลชน (associative democracy) เป็นต้น - Peters (c), *op.cit.*, pp. 54 - 55.

¹⁷⁸ John S. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 218.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. ix.

รูปแบบทางการเมืองการปกครองแบบอุดมคติของอริสโตเติล

อริสโตเติลได้เสนอและสนับสนุนรูปแบบการเมืองการปกครองแบบอุดมคติที่เรียกว่า ราชาธิปไตยหรือรัฐปาลาธิปไตย (Polity) ซึ่งตรงกับลักษณะของระบอบประชาธิปไตยโดยเป็นรูปแบบการเมืองการปกครองที่ถือว่ามหาชน (ซึ่งเป็นประชาชนพลเมืองของรัฐเท่านั้น) สำคัญที่สุดและอยู่ในฐานะสูงสุด ซึ่งมหาชนจะไม่ทำหน้าที่ปกครองโดยตรงแต่จะทำหน้าที่ควบคุมการเมืองการปกครองและชนชั้นปกครองที่มาจากชนชั้นกลางโดยยึดหลักกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วราชาธิปไตยได้ผ่อนคลายลงเป็นราชาธิปไตยแบบกรรมาชีพ (Democracy) ที่ยึดหลักความเสมอภาคและฟังเสียงส่วนมากคุ้มครองเสียงส่วนน้อยโดยชนชั้นปกครองมาจากคนจนเนื่องจากคนยากจนมีมากกว่าคนรวย¹⁸⁰

การติดต่อสื่อสารในชุมชน

แนวคิดเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารในชุมชนให้ความสนใจต่อความมีเหตุผลในการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกในชุมชน ดังนั้น การดำเนินการติดต่อสื่อสารจึงเน้นหนักในข้อตกลงทางอัตวิสัยระหว่างกัน (intersubjectivity) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ทางสังคมโดยประชาชนพลเมืองสามารถที่จะมีฉันทามติเกี่ยวกับประสบการณ์ชีวิตของตนและการเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันโดยผ่านทางการศึกษาหารือและการขัดเกลาทางสังคม¹⁸¹

เหตุผลในทางปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับเหตุผลในทางปฏิบัติ ในที่นี้จะอิงกับความคิดของอริสโตเติล ซึ่งหมายถึงผลผลิตเกี่ยวกับแนวคิดทางการเมืองที่มาจากปฏิสัมพันธ์ของประชาชนพลเมืองในชุมชน โดยเป็นความพยายามในการวางระเบียบกฎเกณฑ์ การกำหนดทิศทาง และควบคุมกิจการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย การพูดโน้มน้าว การแสดงทรรศนะเกี่ยวกับค่านิยมต่าง ๆ การใช้วิจารณ์อย่างรอบคอบ และการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกชนแต่ละคนอย่างอิสระ¹⁸²

¹⁸⁰ *เรียบเรียงจาก* - จรูญ สุภาพ (ก). *สารานุกรมรัฐศาสตร์* (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , 2535), หน้า 18 - 20 ; ประสงค์ สุวรรณบุษผา. *รัฐปรัชญา : แนวคิดตะวันตก-ตะวันออก* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ . 2541). หน้า 30 - 31 ; และ สุลักษณ์ ศิวรักษ์, “ หน่วยที่ 3 ความสูงสุดของศาสตร์แห่งการเมือง , ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาปรัชญาการเมือง หน่วยที่ 1 - 7* (81310) . จุมพล หนิมพานิช , บรรณาธิการ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช , 2536) , หน้า 139

¹⁸¹ *คัดแปลและเรียบเรียงจาก* - Dryzek , *op. cit.* , p. 14. และ Gordon Marshall , ed. , *The Concise Oxford Dictionary of Sociology* (Oxford : Oxford University Press , 1994), p. 257.

¹⁸² Dryzek , *op. cit.* , pp. 9 - 10.

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy หรือ Pure Democracy) หมายถึง แบบจำลองการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีข้อสมมติว่ากระบวนการตัดสินใจจะมีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้เงื่อนไขของการยอมให้ผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง¹⁸³

ทฤษฎีวิพากษ์

แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีวิพากษ์ไม่ยอมรับความสัมพันธ์ทางสังคมรูปแบบต่าง ๆ ที่มีลักษณะบูรณาการหรือบีบบังคับ โดยเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น ชนชั้นทางสังคม เพศ เชื้อชาติ และสถานที่ เป็นต้น โดยทฤษฎีนี้ มุ่งเน้นความมีเหตุผลในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน (ideal speech) ระหว่างสมาชิกในสังคมเพื่อสร้างการเรียนรู้และการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน (collective)¹⁸⁴

จากอิทธิพลของแนวคิดข้างต้นเหล่านี้ ทำให้ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างมีแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองในขอบเขตที่กว้างกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) เนื่องจากประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างให้ความสำคัญกับความ เป็นประชาชนพลเมืองที่กระตือรือร้น * และการเสวนาสาธารณะ (public discourse) ** ซึ่งแนวคิดทั้งสองแนวคิดนี้ได้ทำให้ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างเป็นประชาธิปไตยที่มีการใช้เหตุผลในเชิงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกันแต่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นเพียงมรรควิธีในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น¹⁸⁵

¹⁸³ *คิดแปลงและเรียบเรียงจาก* - จรูญ ฤทธิ (ช) . *หลักรัฐศาสตร์ : ภาคพิศดาร แนวคิดทฤษฎีและประยุกต์* (กรุงเทพฯ : แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2518), หน้า 333 และ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก) , *เรื่องเดิม* , หน้า 292

¹⁸⁴ *เรียบเรียงจาก* - กาญจนา แก้วเทพ , *การศึกษาต่อมวลชนด้วยทฤษฎีวิพากษ์ (Critical Theory) : แนวคิดและตัวอย่างงานวิจัย* (กรุงเทพฯ : คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541), หน้า 9 และ Dryzek , *op. cit.* , pp. 29 - 36.

* ความเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (active citizenship) ในที่นี้ ไม่เหมือนพลเมืองในอดีตที่รัฐชาติเป็นผู้หิยยื่นให้ในรูปการมีฐานะเป็นพลเมืองของรัฐหรือมีสัญชาติรัฐอย่างสมบูรณ์และถูกต้องตามกฎหมาย แต่เป็นพลเมืองที่มีความหมายลึกซึ้งกว่า คือ เป็นพลเมืองที่มีความขยันขันแข็งในบทบาทหน้าที่ของตนในประชาสังคม หรืออาณาบริเวณสาธารณะ (public sphere) โดยมีการสร้างความหมายและตัวตนของตน ในฐานะที่เป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ด้วยการเข้ามามีกิจกรรมอย่างแข็งขันในประชาสังคม เพราะการทำหน้าที่พลเมืองของตนในประชาสังคมคือแหล่งที่มาของความหมาย เอกลักษณ์ และตัวตน ไม่ใช่ตัวตนที่รัฐหิยยื่นให้อีกต่อไป - *เรียบเรียงจาก* ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร , *เรื่องเดิม* , หน้า 61 และ อุทัย หิริโยโต (ช) . *รัฐศาสตร์ประยุกต์* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเคียนส์ , 2519), หน้า 19

** การเสวนาสาธารณะ (public discourse) เป็นการเปิดพื้นที่สาธารณะในสังคม ให้เกิดการถกเถียงอย่างกว้างขวางเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาาร่วมกันมากกว่าการแก้ปัญหาผ่านระบบตัวแทนที่ดำรงอยู่ - *เรียบเรียงจาก* ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร . *เรื่องเดิม* . หน้า (10)

¹⁸⁵ *เรียบเรียงจาก* - *เรื่องเดียวกัน* , หน้า (10) , 68 และ Dryzek , *op. cit.* , p. rear cover.

แนวคิดพื้นฐานในประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองโดยมองว่าผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายในองค์การระบบราชการ ไม่ได้มีข้อมูลสารสนเทศครบถ้วนสมบูรณ์ หรือบางครั้งไม่มีข้อมูลสารสนเทศที่ตรงประเด็นในการวางนโยบาย ดังนั้น การตัดสินใจตามถ้ำพังโดยไม่มีเกี่ยวข้องในการตัดสินใจจากประชาชนพลเมืองนั้น อาจจะทำให้เกิดข้อผิดพลาดต่าง ๆ ทางนโยบายได้

จากแนวคิดข้างต้น ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างอย่างน้อยที่สุดประกอบด้วยนัยประการหนึ่งคือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนยังไม่สามารถที่จะถ่ายทอดความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนพลเมืองเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างสมบูรณ์ ในทรรศนะนี้มีความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวพันกับประชาชนพลเมืองในวงกว้างมากขึ้นในการกำหนดประเด็นทางนโยบาย และรวมถึงการนำเสนอแผนงานที่ได้รับการอนุมัติเห็นชอบไปปฏิบัติ ระบบการจัดการบริหารปกครองเช่นนี้เป็นที่รู้จักในฐานะ “บวร์กเกอร์นาค” (Burgermahe) หรือความใกล้ชิดกับประชาชนพลเมืองในประเทศเยอรมนี รัฐบาลควรจะถูกบังคับให้เปิดกว้างมากขึ้นในการยอมรับทรศนะในแง่มุมต่าง ๆ จากประชาชนพลเมือง ไม่ใช่จะรับฟังแต่เพียงทรศนะของผู้เชี่ยวชาญทางนโยบายสาธารณะและข้าราชการซึ่งรับผิดชอบการบริหารจัดการแผนงานเท่านั้น

กล่าวโดยสรุป ประชาธิปไตยแบบเปิดกว้างเป็นระบบการจัดการบริหารปกครองที่รัฐบาลและข้าราชการ จะต้องถามความคิดเห็นของประชาชนในแทบทุกเรื่อง โดยอาศัยการทำประชาคมติซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและระบบการจัดการบริหารปกครองเช่นนี้ บ่อยครั้งถูกเชื่อมโยงกับนักทฤษฎีทางสังคมในยุโรป เช่น เจอร์เกน แฮบเบอร์มาส (Jurgen Habermas) ในปี ค.ศ. 1984 ที่ได้พัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน (ideal speech community) และความมีเหตุผลในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (communicative rationality) ซึ่งจะพรรณนาถึงสถานะต่าง ๆ ที่การมีส่วนร่วมจะมีประสิทธิผลมากที่สุด ในสถานะที่เท่าเทียมกันเช่นนี้ จะไม่มีสายการบังคับบัญชาของปัจเจกบุคคลต่าง ๆ หรือของความคิดทั้งหลาย โดยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะดำเนินการอย่างเปิดเผย ความคิดของทุกคนถือว่ามีคุณค่าอย่างเท่าเทียมกัน และจะมีการลงคะแนนเสียงเพื่อให้แน่ใจว่าอยู่ในขอบเขตที่แท้จริงของมติภายในชุมชน ซึ่งการตัดสินใจในรูปแบบนี้จะไม่สามารถทำได้โดยง่ายหรือรวดเร็ว แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อดีประการต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยและโอกาสในการพัฒนาแนวคิดที่เป็นนวัตกรรม ในการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย การตัดสินใจในรูปแบบนี้ถือว่ามีเหตุผลอันควรถึงแม้จะมีความสิ้นเปลืองเป็นพิเศษทั้งในเรื่องเวลาและความคิด

ทั้งนี้ นักวิจารณ์แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาในทางปฏิบัติคือ ในขณะที่ประชาชนพลเมืองต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งใช้เวลามาก แต่ในขณะเดียวกันคนเหล่านี้ต้องการให้รัฐบาลดำเนินการอย่างรวดเร็วและเด็ดขาด ดังนั้น จึงมีคำถามว่า การมีส่วนร่วมจะเป็นรูปแบบหนึ่งของความล่าช้าในทำนองเดียวกับที่เกิดจากการปฏิบัติตามองค์การระบบราชการหรือไม่ และประชาชนพลเมืองมีข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องเพียงพอต่อการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นทางนโยบายที่ซับซ้อนหรือไม่ นอกจากนี้ รัฐบาลมีข้อจำกัดมากขึ้นในทางปฏิบัติบ่อยครั้งการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ เป็นเพียงการจำกัดการมีส่วนร่วมมากกว่าการสนับสนุนการมีส่วนร่วม

ตามหลักฐานเชิงประจักษ์ ประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นประชาธิปไตยจำนวนมาก พยายามสร้างแบบแผนต่าง ๆ ในการวางนโยบาย ซึ่งใกล้เคียงกับความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการเสวนาสาธารณะโดยปราศจากข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เช่น เครือข่ายประเด็นทางนโยบาย (issue network) และ ชุมชนทางนโยบาย (policy community) ที่เป็นโครงสร้างการวางนโยบายที่สามารถเข้าใจได้ ซึ่งเป็นที่นิยมมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ถึงแม้จะไม่แน่ชัดว่าโครงสร้างเหล่านี้ได้ปรากฏอยู่แล้วและนักสังคมศาสตร์เป็นผู้ค้นพบ หรือว่าโครงสร้างเหล่านี้กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา

ความคิดพื้นฐานที่เป็นรากฐานแก่โครงสร้างเหล่านี้คือ เวทีนโยบายแต่ละนโยบายที่ล้อมรอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ สมาคมวิชาชีพ กลุ่มนักวิทยาศาสตร์ กลุ่มนักปฏิบัติการเชิงรุก (activist) และอื่น ๆ ซึ่งคนเหล่านี้ต้องการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย จากนั้น กลยุทธ์ของรัฐบาลคือ การจัดโครงสร้างการอภิปรายต่าง ๆ ให้ยอมรับการมีส่วนร่วมมากที่สุดแต่มีเงื่อนไขให้มีฉันทามติเกี่ยวกับประเด็นทางนโยบายนั้น ๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งคุณภาพระหว่างการมีส่วนร่วมและเงื่อนไขทางด้านเวลาที่เกิดขึ้น อาจเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม เช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย โดยปกติแล้วยอมรับความล่าช้าในการตัดสินใจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ประเทศที่มีคนอเมริกันเชื้อสายอังกฤษ (Anglo-American) กลับนิยมความรวดเร็วในการตัดสินใจมากกว่าการมีส่วนร่วมเต็มรูปแบบ

จนถึงทุกวันนี้ แม้ว่าจะมีระบอบการปกครองที่เปิดกว้างให้ประชาชนพลเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อยกว่า ระบอบการปกครองที่ปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมืองในการตัดสินใจ แต่แรงกดดันทางการเมืองต่าง ๆ ได้กำลังผลักดันให้ “ การขอคำปรึกษาสาธารณะในการกำหนดนโยบาย ” (public consultation) มีความสมบูรณ์มากขึ้นก่อนการกำหนดนโยบายสาธารณะจะมีขึ้นอย่างชอบธรรมตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงวิธีการอื่น ๆ อาทิเช่น การทำประชาพิจารณ์ (public hearing) การประชุมเรื่องต่าง ๆ ในศาลากลางเมือง และประชาธิปไตยทางไกล (teledemocracy) ที่ยอมให้ประชาชนพลเมืองมีส่วนร่วมมากขึ้น¹⁸⁶

ลักษณะของรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบมีส่วนร่วม

รูปแบบการมีส่วนร่วมได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารรัฐกิจหลายลักษณะ เพื่อเป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม ตลอดจนแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของรัฐบาลและองค์การระบบราชการ โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน หมายถึง การกำหนดนโยบายและการวางแผนปฏิบัติการ โดยเปิดกว้างให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อรักษาประโยชน์ของตน¹⁸⁷

2. การทำประชาพิจารณ์และมาตรการรับฟังอื่น ๆ หมายถึง กระบวนการรับฟังที่มีฐานะเป็นสิทธิทางกฎหมายของประชาชนผู้เกี่ยวข้องและมีขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐโดยเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ความเป็นธรรมต่อประชาชนผู้เสียหายและเป็นมาตรการที่ควบคุมให้การใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความโปร่งใส มีข้อมูลข่าวสารครบถ้วน และปรากฏความรับผิดชอบโดยชัดเจน ซึ่งกระบวนการรับฟังสามรถที่จะแยกเป็นมาตรการต่าง ๆ ที่มีรายละเอียดดังนี้

2.1 มาตรการประชาพิจารณ์ เป็นการรับฟังที่มีลักษณะการเผชิญหน้าสูง โดยใช้ในกรณีที่ใช้อำนาจรัฐจะมีผลกระทบเป็นที่เสียหายต่อประโยชน์ของผู้คนอย่างจริงจัง เช่น นำเอาที่ดินมาสร้างเขื่อน วางข้อกำหนดผังเมือง จำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของชาวบ้าน วางข้อกำหนดจัดสรรน้ำใน

¹⁸⁶ Peters (c) , *op. cit.* ,pp. 54 - 57.

¹⁸⁷ *เรียบเรียงจาก - แก้วสรร อติโพธิ์* , “ การมีส่วนร่วมของประชาชน : ภูมิศาสตร์ในการพัฒนาประชาธิปไตย , ” ใน *ประเทศไทยมุ่งเข้าสู่ศตวรรษที่ 21: ประเด็นสำคัญในนโยบายสาธารณะและต่างประเทศของไทยในทศวรรษหน้า* . อภิญญา รัตนมงคลมาศ และฐิตินันท์ พงษ์สุทธีริศม์ , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537), หน้า 6 ; *ชินรัตน์ สมเส้า* . *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช . 2539) . หน้า 22 ; *ไพรัตน์ เตชะรินทร์* , “ นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบัน ของประเทศไทย , ” ใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* . ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ศูนย์นโยบายสาธารณะสุข มหาวิทยาลัยมหิดล , 2527), หน้า 6 - 7 ; และ *อรพินท์ สทโชชชัย (ก)* , *เรื่องเดิม* , หน้า 74

ลุ่มน้ำ คั่นน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่ง ไปสู่อีกลุ่มน้ำหนึ่ง และการอนุญาตให้สร้างโรงงานกลางชุมชน เป็นต้น กรณีเหล่านี้ล้วนแต่เป็นกรณีที่มีผลกระทบถึงขั้นเสียหายเสียประโยชน์ ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้อง มีกระบวนการรับฟังที่รัดกุม เป็นธรรม และ โปร่งใส จึงมีอยู่มากจนถึงขั้นที่เรียกได้ว่าเป็นกระบวนการ ใต้วอนพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

2.2 มาตรการรับฟังอื่น ๆ เป็นมาตรการรับฟังที่ผ่อนคลายลงจากการทำประชาพิจารณ์ เช่น การให้สิทธิเสนอความเห็นและหลักฐาน แต่หลักการตัดสินใจโดยต้องให้เหตุผลจะต้องบังคับอยู่ อาจ มีคนกลางเป็นกรรมการการศึกษาและสรุปความเห็นด้วยก็ได้ หรือกำหนดองค์กรที่จะเป็นตัวแทน ประชาชนในเรื่องนั้น ๆ เมื่อจะตัดสินใจอย่างไร จะต้องผ่านการซักถามให้เห็นประกอบของ องค์กรนั้น ๆ เสียก่อน เช่น สภาการเกษตร เป็นต้น¹⁸⁸

3. การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หมายถึง การที่บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย ของประชาชน หรือส่วน ได้ส่วนเสียสำคัญอันพึงได้รับการคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ เป็นไปตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540¹⁸⁹

4. การกระจายอำนาจทางการบริหารและการดูแลทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น หมายถึง การรับ รongสิทธิของชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วม ในกิจกรรมและ โครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่ได้รับ ผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ ติดตามประเมินผลการดำเนินการ โครงการ¹⁹⁰ เป็นต้น

5. การให้องค์กรอิสระเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงาน หมายถึง การมีองค์กรที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบครบถ้วน โดยมีอิสระอย่างแท้จริงและไม่ซ้ำซ้อนกันในทุกระดับ กล่าวคือ ตั้งแต่กฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายระดับรอง กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งข้าราชการทุกประเภทและพนักงานของรัฐ¹⁹¹ เช่น

¹⁸⁸ *เรียบเรียงจาก - แก้วสรร อติโพธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 6 - 7 และ*

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *ประชาพิจารณ์* (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540), หน้า 61 - 77

¹⁸⁹ มานิตย์ จุมปา. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 44

¹⁹⁰ *สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 148*

¹⁹¹ *คัดแปลงจาก - คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ก), เรื่องเดิม, หน้า 11*

5.1 ศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง ศาลหลักที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยคดีจะมาถึงศาลรัฐธรรมนูญได้เมื่อมีการหยิบยกปัญหาขึ้นในศาลอื่นก่อน จากนั้นจึงส่งปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในที่สุด หนทางอื่นนอกจากนี้ก็จะกระทำได้โดยการยื่นคำร้องของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาว่าร่างกฎหมายใดที่ผ่านสภาแล้วขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁹²

5.2 ศาลยุติธรรม หมายถึง องค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งและอาญา¹⁹³

5.3 ศาลปกครอง หมายถึง ศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองโดยมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่องค์กรและ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ใช้อำนาจรัฐโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อที่จะเพิกถอนหรือแก้ไข¹⁹⁴

5.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนแทนรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะมีผู้ตรวจการไม่เกิน 3 คนคอยรับเรื่องราวร้องทุกข์โดยเมื่อสอบสวนแล้วจะรายงานต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีโดยเปิดเผย¹⁹⁵

5.5 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หมายถึง คณะกรรมการของสภาเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ และสอดส่องดูแลการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ให้ทั่วถึง¹⁹⁶

5.6 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หมายถึง คณะกรรมการของรัฐสภาที่มีหน้าที่ตรวจเงินของแผ่นดินให้ใช้ ตรงไปตรงมาตามที่ตัวแทนของประชาชนได้อนุมัติไว้ โดยเคารพต่อกฎหมายและระเบียบที่จัดวางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁹⁷

6. การพัฒนาชุมชน (Community Development) หมายถึง กระบวนการให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ในการคิดตัดสินใจและดำเนินการแก้ไขปัญหา ตลอดจนตอบสนองประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมด้วยกระบวนการกลุ่มและกระบวนการสร้างจิตสำนึก รัฐบาลจะเป็นผู้ช่วยเหลือทั้งทางด้านวิชาการและวัตถุ โดยจะส่งข้าราชการไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาแก่ชุมชน โดยข้าราชการจะเดินทางออกนอกพื้นที่เมื่อชุมชนสามารถจะจัดตั้งสถาบัน

¹⁹² คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ช) .ประชาชนจะได้อะไรจาก(ร่าง)รัฐธรรมนูญใหม่ (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ , 2540),หน้า 25 - 26

¹⁹³ *เรียบเรียงจาก* - บุญพฤกษ์ จาฎนระ และคณะ, *พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน* (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน , 2537),หน้า 122 และ สันต์ หัตถิรัตน์ , *เรื่องเดิม* ,หน้า 91

¹⁹⁴ *เรียบเรียงจาก* - คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ช) , *เรื่องเดิม* ,หน้า 24 ; บุญพฤกษ์ จาฎนระและคณะ, *เรื่องเดิม* ,หน้า 121 ; และ สันต์ หัตถิรัตน์ , *เรื่องเดิม* ,หน้า 91

¹⁹⁵ คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ช) , *เรื่องเดิม* ,หน้า 27

¹⁹⁶ *เรื่องเดียวกัน* ,หน้า 6

¹⁹⁷ *เรื่องเดียวกัน* ,หน้า 28 - 29

ต่าง ๆ เช่น สหกรณ์ ขึ้นเพื่อบำเนินการตามโครงการพึ่งตนเองได้แล้ว โดยเป็นการร่วมมือระหว่างประชาชนและข้าราชการ ในการปรับปรุงสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนให้ดีขึ้น เพื่อให้ชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของประเทศชาติ และสามารถช่วยพัฒนาให้ประเทศเจริญก้าวหน้าต่อไปได้¹⁹⁸

อนึ่ง การพัฒนาชุมชนประกอบด้วยแนวทางที่สำคัญสองประการดังนี้

6.1 การให้การศึกษาแก่ชุมชน หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการให้การศึกษาแก่ชุมชน เพื่อให้เกิดทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมใหม่ ๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนา ซึ่งประกอบไปด้วย

- การส่งเสริมเผยแพร่เป็นการให้การศึกษาภาคชีวิตแก่ประชาชนในชนบทให้มีโอกาสเรียนรู้และเข้าใจถึงสภาพการณ์หรือปัญหาในการดำเนินชีวิต และยอมรับนวัตกรรมไปปฏิบัติ¹⁹⁹

- การฝึกอบรมแบบมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาชุมชนเป็นการฝึกอบรมที่ถือว่าผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมเป็นศูนย์กลางของการฝึกอบรมโดยสามารถเข้าร่วมพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับเนื้อหา สถานที่ ระยะเวลา และวิธีการฝึกอบรมร่วมกับวิทยากร เนื่องจากการฝึกอบรมนี้มุ่งเน้นการเรียนรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของผู้เข้ารับการฝึกอบรมเพื่อที่จะสร้างการจัดตั้งและพัฒนากลุ่มให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.2 การจัดองค์กรชุมชน (community organization) หมายถึง กระบวนการส่งเสริมความสามัคคีและความร่วมมือระหว่างชาวบ้านกับชาวบ้าน ระหว่างกลุ่มกับกลุ่ม และระหว่างชาวบ้านกับกลุ่มในชุมชน เพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชาวบ้านในชุมชน²⁰⁰ โดยชุมชนจะมีบทบาทในเชิงรุก (proactive role) ด้วยการเป็นผู้ลงมือกระทำในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของตนตามระบอบประชาธิปไตย²⁰¹ ซึ่งการจัดองค์กรชุมชนที่สำคัญคือ การจัดตั้งองค์กรประชาชน (People's Nongovernmental Organizations - NGOs) ซึ่งเป็นกลุ่มชาวบ้านที่มีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันโดยอาจจะมีกฎหมายรับรองหรือไม่ก็ได้ จะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ และกิจกรรมนั้นอาจตอบสนองวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ของชุมชน ของภาครัฐ หรือของหน่วยงานที่ได้ให้การสนับสนุนก็ได้ ทั้งนี้ประโยชน์ขององค์กรประชาชนคือ การช่วยเหลือคุ้มครองประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่รัฐไม่สามารถ

¹⁹⁸ ดิน ปรัชญพฤทธิ (ก). เรื่องเดิม .หน้า 84 และ มนตรี วรรณมาลย์ .การพัฒนาชุมชน : แนวคิดและการปฏิบัติ (เชียงใหม่ : ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , 2539), หน้า 61 และ 69

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 68 และ 84

²⁰⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 85

²⁰¹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - อนุวัฒน์ สุภชุตกุล เพ็ญจันทร์ ประดับมุข และ อุพา วงศ์ไชย , บรรณาธิการ , " บทบาทประชาคมส่งเสริมสุขภาพ : นอกภาครัฐ , " เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันวิจัยสาธารณสุข ครั้งที่ 2 เรื่อง ส่งเสริมสุขภาพ : บทบาทใหม่แห่งยุคของทุกคน เสนอที่โรงแรมปรีณซ์พลาซ่า กรุงเทพมหานคร 6 - 8 พฤษภาคม 2541 , หน้า 13 - 15

กระทำได้หรือกระทำได้อย่างไม่ทั่วถึง และเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการเป็นหูเป็นตาให้รัฐรวมทั้งต่อรองกับข้าราชการในปัญหาที่ประชาชนถูกละเมิดโดยไม่ชอบธรรมแม้ว่าอาจจะถูกฟ้องตามกฎหมาย อาทิเช่น การที่รัฐออกกฎหมายไปผนวกที่ทำกินของชาวบ้านให้เป็นป่าสงวนแล้วไปจับกุมชาวบ้านในข้อหาบุกรุกป่าสงวน เป็นต้น²⁰²

7. การสำรวจความต้องการเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หมายถึง การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่พึงประสงค์ เพื่อที่จะกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ แผนงาน และโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน²⁰³

สรุป

รูปแบบการมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบการบริหารรัฐกิจที่ต้องการสร้างความร่วมมือและการดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐบาลและชุมชน²⁰⁴ ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมมุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐบาลที่มีองค์การระบบราชการ เป็นกลไกหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะเช่นเดียวกับรูปแบบการตลาด แต่ต่างกันที่รูปแบบการตลาดใช้กลไกการตลาดในขณะที่รูปแบบการมีส่วนร่วมใช้ชุมชนในการแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐบาลและองค์การระบบราชการ *

²⁰² คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - มนตรี กรรพุมมาลย์, เรื่องเดิม, หน้า 85 - 86 และ สันต์ หัตถิรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 105

²⁰³ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ทศพร ศิริสัมพันธ์ (ง), ยกเครื่องรัฐบาล : กรณีศึกษาการสร้างรัฐบาลใหม่ของสหรัฐอเมริกา (Reinventing Government) (กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 20

²⁰⁴ Ramos and Roman, op. cit., p. 99.

* อย่างไรก็ตาม รูปแบบการบริหารรัฐกิจที่ได้เสนอไว้ทั้งสามรูปแบบนี้ ไม่มีรูปแบบใดที่ดีกว่ากันแต่ขึ้นกับกรณีที่จะนำไปประยุกต์ใช้ ดังนั้น นักบริหารจัดการรัฐกิจจะต้องมีศิลปะทางการบริหารที่จะเลือกใช้หรือผสมผสานรูปแบบเหล่านี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งก็คือการปฏิรูประบบราชการพลเรือนจะต้องยึดหลักการบริหารเชิงสถานการณ์ (Contingency Theory) เพื่อให้ได้แนวทางในการบริหารรัฐกิจที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละกรณี