

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานโดยเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ทางการบริหารภาครัฐหรือระบบราชการ รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นวิชาความรู้ว่าด้วยการบริหารภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจ ซึ่งที่ผ่านมามีองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีแนวคิด ทฤษฎี หลักการต่างๆ เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาหรือแต่ละกระบวนทัศน์ (paradigm) เป็นจำนวนมาก แนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่างๆ ที่ถูกพัฒนาขึ้นและมีอยู่เหล่านั้นต่างถูกท้าทาย วิพากษ์วิจารณ์จากแวดวงวิชาการในแต่ละช่วงเวลาอย่างหลากหลายแง่มุม ทั้งในเชิงจุดเน้น (focus) และ ปริมณฑล (locus) ทางวิชาการที่ไม่ชัดเจน ความสับสนวุ่นวายในความเป็นวิชาชีพ (professional) ความเป็นสุภาษิต (proverb) และขัดแย้งกันเองของหลักการบริหาร จนถูกท้าทายในความเป็นศาสตร์และเกิดวิกฤตการณ์เอกลักษณ์ของวิชาขึ้นตามมา ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์ต่างพยายามหาทางออกและแสวงหาเอกลักษณ์ของวิชา ตลอดจนพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ เรื่อยมา ตั้งแต่ยุคที่เป็นรัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) ที่เน้นการบรรลุผลของการบริหารตามหลัก 3 E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) มาสู่รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) ที่เน้นความรู้ที่สอดคล้องกับปัญหาสังคม (Social Relevant) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) ค่านิยม (Values) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) และนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

ในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 ได้เกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) โดยมีนักวิชาการคนสำคัญคือ Christopher Hood, Jonathan Boston, David Osborne and Ted Gaebler โดยมีพื้นฐานสำคัญแนวคิดมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก การจัดการนิยม และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ โดยเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและการจัดการนิยมถือเป็นรากฐานสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ส่งผลให้แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับกลไกตลาด เน้นการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Oriented) ที่สามารถวัดผลสำเร็จได้จากการมีตัวชี้วัด (KPI) ที่ชัดเจน การสร้างระบบราชการให้มีลักษณะเหมือนเอกชน (Business-like Approach) ที่นำวิธีการและเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในการบริหารภาครัฐ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับความนิยมในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูประบบราชการในนานาประเทศจนกลายเป็นแนวคิดกระแสหลักของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนว

ใหม่นี้ก็ยังมีนักวิชาการนำเสนอถึงสาระสำคัญไว้อย่างแตกต่างหลากหลาย ตลอดจนที่มาและองค์ประกอบหลักของแนวคิดยังกระจัดกระจายและยังไม่ถูกจัดระบบอย่างชัดเจน จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหาและองค์ประกอบเพื่อจัดระบบแนวคิดดังกล่าว

ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ถึงต้นทศวรรษที่ 2000 นักวิชาการจำนวนหนึ่งหันมาสนใจและพัฒนาแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) นำโดย Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt โดยเป็นแนวคิดในเชิงวิพากษ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นี้มีพื้นฐานความคิดมาจากแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง ตัวแบบชุมชนและประชาธิปไตย มนุษยนิยมองค์การ รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หลังยุคสมัยใหม่ (postmodern) โดยสาระสำคัญของ NPS จะเน้นในเรื่องคุณค่าความเป็นประชาธิปไตย ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน มองประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของการบริการสาธารณะที่ภาครัฐมีหน้าที่รับใช้หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนจึงความเป็นพลเมืองที่ไม่ใช่ลูกค้ำของหน่วยงานภาครัฐ คุณค่าของการบริการจึงมีค่ามากกว่าผลผลิตภาพการบริการ อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ยังเป็นเรื่องค่านิยมที่นักวิชาการแต่ละคนต่างมีมุมมองและนำเสนอผลงาน ตลอดจนมีความเข้าใจในสาระสำคัญที่แตกต่างกันจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์และจัดระบบแนวคิดเพื่อให้เกิดความชัดเจนในองค์ความรู้ของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

ในระยะต่อมาในปี ค.ศ. 2006 Stephen P. Osborne ได้เสนอแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) ซึ่งเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายหรือความเป็นพหุนิยม (pluralism) โดยการจัดการภาครัฐในยุคใหม่ต้องเน้นทำงานเชิงรุกในแง่ของการสร้างและจัดการเครือข่าย (Network Management) ภายใต้ระบบของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งต้องมีการออกแบบโครงสร้างให้เกิดการทำงานร่วมกันของภาคีหรือภาคส่วนต่างๆ การจัดบริการสาธารณะจึงไม่ใช่หน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียวแต่เป็นหน้าที่ของภาคีทุกภาคส่วน ทุกภาคส่วนต้องพึ่งพิงซึ่งกันและกันจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารดำเนินงานร่วมกัน อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ยังมีนักวิชาการที่สนใจอย่างจริงจังไม่มากนัก หลักการและสาระสำคัญแนวคิดยังไม่ถูกจัดระบบอย่างชัดเจน จึงเป็นอีกหนึ่งแนวคิดทางการบริหารภาครัฐที่น่าสนใจในการศึกษาและจัดระบบเพื่อให้เกิดความชัดเจนในองค์ความรู้

นอกจากนี้แล้วที่ผ่านมานักวิชาการจำนวนหนึ่งยังคงมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและสับสนในแนวคิดต่างๆ ข้างต้น โดยเฉพาะแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยหนังสือตำราจำนวนหนึ่งยังคงเห็นว่าแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นส่วนหนึ่งหรือความสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งน่าจะเป็นความเข้าใจที่แตกต่างคลาดเคลื่อนในแง่มุมมองทางวิชาการ ด้วยเหตุนี้ การวิจัยโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ เพื่อวิเคราะห์ แยกแยะ ที่มา

รากฐาน ความเหมือนและความแตกต่าง ตลอดจนข้อสรุปของแนวคิดทั้งสามจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและน่าสนใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งการเพิ่มพูนความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริการสาธารณะแนวใหม่ และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ให้เป็นระบบและมีความชัดเจนมากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

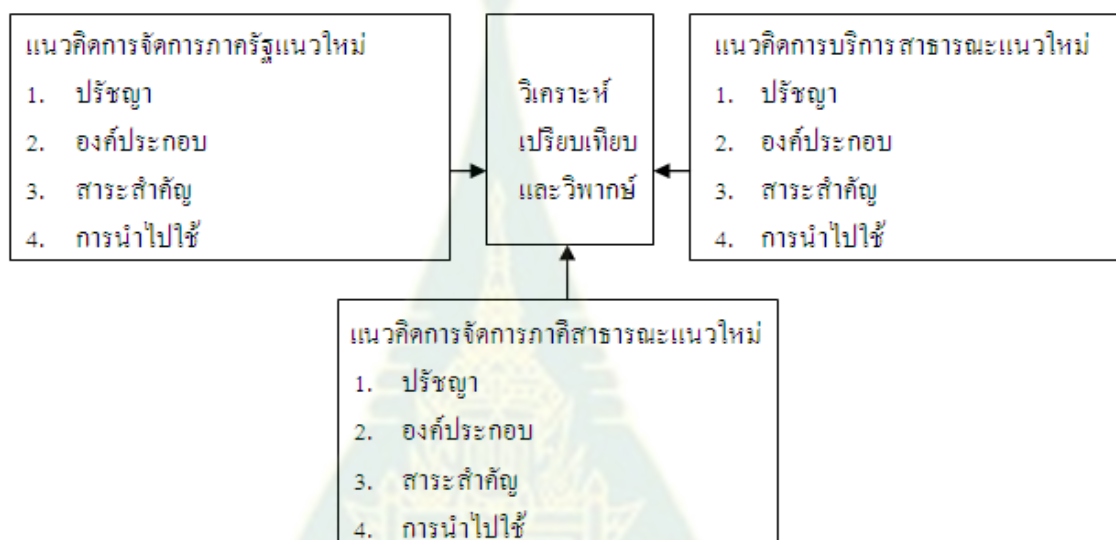
1. เพื่อวิเคราะห์ปรัชญา รากฐาน องค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. เพื่อวิเคราะห์ปรัชญา รากฐาน องค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่
3. เพื่อวิเคราะห์ปรัชญา รากฐาน องค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่
4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่
5. เพื่อเสนอแนะองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ให้ชัดเจนและเป็นระบบ

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องการสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีขอบเขตของการวิจัยในส่วนเนื้อหาคือการศึกษาพื้นฐานแนวคิด องค์ประกอบ และสาระสำคัญของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แนวคิดการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) สำหรับประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือหนังสือ ตำรา วารสารและบทความทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ข้างต้น ในส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis)

#### 1.4 กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิจัยโดยเน้นใน 4 มิติ คือ ปรัชญา องค์ประกอบ สารระสำคัญ และการนำไปใช้ ซึ่งแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะยึดแนวคิดของ Christopher Hood เป็นพื้นฐาน ส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่จะให้ความสำคัญกับแนวคิดของ Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt ขณะที่แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่จะมุ่งศึกษาแนวคิดของ Stephen P. Osborne เป็นสำคัญ โดยในการวิเคราะห์เพื่อการเปรียบเทียบของแต่ละแนวคิดนั้นจะใช้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นแกนกลางในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ



ภาพที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริการสาธารณะแนวใหม่ และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่มีประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

1. เกิดการเพิ่มพูนและจัดระบบองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริการสาธารณะแนวใหม่ และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจในแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวที่สอดคล้องกัน
2. ได้ผลการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงวิชาการและการปฏิบัติต่อไปได้