

Contemporary Concepts of Public Management  
: A Comparative Analysis and Applications

แนวคิดร่วมสมัยทางการจัดการสาธารณะ  
การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ  
และ การประยุกต์ใช้

NPM

NPS

NPG

NPG

NPM

NPS

NPS

NPG

NPM

แนวคิดร่วมสมัยทางการจัดการสาธารณะ :  
การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และ การประยุกต์ใช้  
ความเรียงว่าด้วยเรื่อง NPM NPG NPS

Contemporary Concepts of Public Management  
: A Comparative Analysis and Application  
Essays on NPM, NPG and NPS

ไชยนันท์ ปัญญาศิริ  
บัณฑิตวิทยาลัยสาขาการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสยาม  
๒๕๖๓

แนวคิดร่วมสมัยทางการจัดการสาธารณะ การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และการประยุกต์ใช้

**Contemporary Concepts of Public Management :  
A Comparative Analysis and Application**

ISBN : 978-616-577-359-1

พิมพ์ครั้งที่ 2 : มีนาคม 2564

จำนวน : 100 เล่ม

ผู้เขียน : ผศ.ดร. ไชยพันธ์ ปัญญาศิริ

ราคา : 325 บาท

พิมพ์ที่ : บริษัท ธรรมนิติ เพรส จำกัด

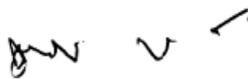
178 อาคารธรรมนิติ ชั้น 4 ซอยเพิ่มทรัพย์(ประชาชื่น 20)

ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กทม. 10800

## คำนิยม

หนังสือ “แนวคิดร่วมสมัยทางการจัดการสาธารณะ : การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และการประยุกต์ใช้” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยพันธ์ ปัญญาศิริ เล่มนี้ เหมาะสำหรับผู้เรียน ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ และ การจัดการภาครัฐยุคใหม่ นักวิชาการ นักวิชาชีพ ตลอดจนผู้สนใจในประเด็นด้านการบริหาร การจัดการ และ การพัฒนาประเทศ ในกระแสการแข่งขันและพลวัตการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคใหม่ ที่มีความเกี่ยวข้องครอบคลุมถึง “ระบบราชการ” “ภาครัฐกิจเอกชน” และ “ภาคีด้านชุมชนและสังคม” ที่ทำให้ชุดของความรู้ด้านการบริหารและการจัดการยุคใหม่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของทุกภาคส่วน ในการพัฒนาประเทศ

หนังสือเล่มนี้ นำเสนอแนวทางการปรับใช้องค์ความรู้ด้านการจัดการสมัยใหม่มาวิเคราะห์และอธิบายการจัดการสาธารณะในประเทศไทย ตลอดจนการนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาและการพัฒนาระบบการจัดการสาธารณะในประเทศ โดยมีพื้นฐานจากการรวบรวมและศึกษาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง จึงนับได้ว่าเป็นงานเขียนที่ช่วยให้ผู้เรียนและผู้สนใจสามารถใช้เป็นจุดเริ่มต้น ในการอ้างอิง การต่อยอด และ การสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาการจัดการภาครัฐของไทยในท่ามกลางพลวัตการเปลี่ยนแปลงในบริบทระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี



(ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ)

## คำนิยม

จากการที่ได้เป็นผู้อ่านและให้มุมมองต่องานเขียนเล่มนี้ของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยพันธ์ ปัญญาศิริ ที่เป็นผลงานวิชาการในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นำเสนอพัฒนาการของแนวคิดทฤษฎีทางการจัดการสาธารณะยุคใหม่ ทั้งในบริบทของประเทศไทยและในระดับสากล ตลอดจนการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางการปรับใช้แนวคิดการจัดการสาธารณะเหล่านี้เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการเพิ่มความสามารถเชิงการแข่งขันและความยั่งยืนในการบริหารงานสาธารณะในประเทศไทย

หนังสือ “แนวคิดร่วมสมัยทางการจัดการสาธารณะ : การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และการประยุกต์ใช้” เล่มนี้ควรได้รับการเผยแพร่ความรู้ออกไปในวงกว้างให้มากที่สุด เพราะเป็นอีกหนึ่งงานวิชาการที่จะเป็นประโยชน์ในการนำเสนอแนวคิดให้ผู้อ่านเข้าใจถึงหลักการและแนวทางการสร้างความยั่งยืนในการบริหารและการจัดการเชิงนโยบายขององค์การภาครัฐในประเทศไทย เป็นผลงานทางวิชาการที่มีคุณค่าในเชิงวิชาการและอรรถประโยชน์ทางความคิดต่อผู้ศึกษา และ ผู้วิจัยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนนักบริหารยุคใหม่

สท. — น.

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุเทพ เชาวลิขิต

## คำนิยม

หนังสือ “แนวคิดร่วมสมัยทางการจัดการสาธารณะ : การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ และการประยุกต์ใช้” เป็นผลงานวิชาการที่เขียนและเรียบเรียงโดย ผศ. ดร. ไชยพันธ์ ปัญญาศิริ ซึ่งเป็นอาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัยสาขาการจัดการ และเป็นนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของมหาวิทยาลัยสยาม ได้สะท้อนจุดแข็งของงานเขียนเล่มนี้ในการใช้วิธีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และนำเสนอความรู้โดยมีความเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) อย่างชัดเจน เพื่อนำเสนอแนวคิดทฤษฎีการบริหารและการจัดการสาธารณะที่ปรากฏขึ้นมาในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ ทั้งที่เป็นกระแสสากลและจากการที่ประเทศกำลังพัฒนาได้มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบทเฉพาะของประเทศของตนในหลายทศวรรษที่ผ่านมา

หนังสือเล่มนี้จะช่วยให้นักศึกษาและผู้สนใจสามารถทำความเข้าใจและเติมเต็มความรู้ด้านการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ได้ตามวัตถุประสงค์ที่ผู้เขียนได้วางไว้ในการนำเสนอความคิดและมุมมองต่อผู้อ่านในฐานะงานเขียนทางวิชาการที่มุ่งหวังความสำเร็จในการพัฒนาประเทศไทยท่ามกลางกระแสการแข่งขันในโลกยุคใหม่ จึงเป็นอีกหนึ่งงานเขียนด้านสังคมศาสตร์เล่มหนึ่งที่ควรติดตามอ่าน เพื่อเรียนรู้ว่า ณ ขณะนี้ การจัดการสาธารณะ หรือ การจัดการภาครัฐในประเทศไทยกำลังยืนอยู่ตรงจุดไหนและกำลังจะก้าวไปในทิศทางใด



(รองศาสตราจารย์ ดร. วัลลภ รัฐนัตรานนท์)

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



## คำนำ

ในการสื่อสารถึงผู้อ่าน ขอแนะนำประเด็นเบื้องต้นเบื้องหลังการเขียนหนังสือเล่มนี้ ในสามประเด็นด้วยกัน

ประเด็นแรก “รัฐประศาสนศาสตร์” “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “การบริหารภาครัฐ” (Public Administration) เป็นสาขาวิชาที่มีความเกี่ยวข้องกับวิชาชีพบุคลากรในมหาวิทยาลัยของข้าพเจ้าตลอดระยะเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งจากการเป็นผู้บริหารหลักสูตร เป็นนักวิจัย และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาตลอดจนเป็นความเชี่ยวชาญที่ถูกกระบุไว้ในตำแหน่งวิชาการอย่างเป็นทางการ แต่เนื่องจากข้าพเจ้าไม่ได้ศึกษาและทำงานวิชาการในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แต่เพียงสาขาเดียว และจากการที่มีความสนใจในการศึกษาองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์ด้านอื่นๆด้วย

จึงขอสรุปไว้ตรงที่ว่า หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ Public Administration (หรือ การจัดการภาครัฐ Public Management) ที่คิดค้นคว้า และ ลงมือเขียนโดย นักเรียนด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Relations) ที่สอนวิชาด้านศาสตร์การจัดการ (Management Science) โดยทำการสืบค้น รวบรวม วิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูล ด้วยวิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) ณ จุดนี้ หนังสือเล่มนี้จึงสะท้อนความเป็นสหวิทยาการทางสังคมศาสตร์ในระดับหนึ่ง และ ช่วยให้ผู้เขียนสามารถมองเห็นและนำเสนอแนวคิดทางการจัดการสาธารณะยุคใหม่โดยมุมมองออกมาจากกลุ่มนักวิชาการและวิชาชีพด้านนี้ ในเชิงอุปมาอุปมัยก็คือการทำความเข้าใจทั้งเมื่อตอนยืนอยู่ในกลุ่มของนักรัฐประศาสนศาสตร์และเมื่อออกมาด้านนอกกลุ่มและมองกลับเข้าไป

ประเด็นที่สอง ข้าพเจ้าเคยได้ยินได้ฟังมาว่า ในแวดวงการศึกษาและวิชาการในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย การสร้างและสะสมความรู้ความชำนาญในเชิงวิชาการ จะต้องมาจากการศึกษาวิจัยในประเด็นหรือหัวข้อที่ตรงกับสาขาวิชาที่เราทำงานอยู่ และต้องโฟกัสเจาะลึกลงไปในเรื่องเดียวจนมีความชำนาญ ในรูปแบบที่เรียกขานกันว่าเป็น “เอตะทัตคะ” อันหมายถึง ผู้ยอดเยี่ยมในทางใดทางหนึ่งเป็นพิเศษ (ในทางพระพุทธศาสนาหมายถึงพระสาวกที่ได้รับการยกย่องว่ามีความเป็นเลิศหรือประเสริฐสุดในด้านใดด้านหนึ่ง) ถึงแม้จะไม่เข้าใจในตรรกะดังกล่าวของระบบอุดมศึกษาไทยมากนัก ว่าทำไมต้องสร้างความชำนาญทางวิชาการเจาะลึกลงไปแบบเป็น Specialist มากกว่า Generalist จนถึง ณ ขณะนี้ข้าพเจ้ายังไม่พบคำตอบที่เป็นปรนัยพอที่จะสรุปได้แน่ชัดว่า ความรู้และความเป็นนักวิชาการแบบไหนจึงจะมีความสอดคล้องกับโลกยุคใหม่และอนาคตมากกว่ากัน แต่ก็ไม่ได้รู้สึกว่าเป็นปัญหาในการส่งเสริมความเชี่ยวชาญทั้งในแบบแนวราบกว้างๆ และแนวตั้งที่ลงลึกไปพร้อมๆ กัน

ดังนั้น ในการเขียนหนังสือเล่มนี้ ในแต่ละบทล้วนมีรากฐานมาจากงานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการสาธารณะในช่วงระยะเวลาห้าปีที่ผ่านมาที่ผู้เขียนได้ผลิตผลงานวิชาการอย่างต่อเนื่องมาตลอด อาทิเช่น งานวิจัยหลายๆ เล่มที่ว่าด้วย NPM NPS และ NPG บทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งในและต่างประเทศ โครงการการประยุกต์ใช้แนวคิดเหล่านี้กับโครงการสาธารณะต่างๆ เป็นต้น จึงพยายามทำตาม “ชนบ” ที่ถูกวางไว้ว่า หนังสือ และ ตำรา ผู้เขียนต้องเขียนโดยมีข้อมูลจากงานวิจัยของตนเองรองรับ

ประเด็นสุดท้าย คำถามในใจที่ทำให้อยากค้นคว้าและเขียนงาน คือว่า...“ณ ขณะนี้ (2563) เรายืนอยู่ตรงไหนกันแล้วในเชิงทฤษฎีและในเชิงการปฏิบัติ หากจะมองในองค์ความรู้ด้านศาสตร์ของการจัดการสาธารณะ?” หรือคำถามว่า “จาก OPA มา NPA NPM NPS แล้วมีอะไรอีกมั๊ย? อนาคตจะคลี่คลายไปสู่แนวคิดและการปฏิบัติกันแบบใด (ในความสัมพันธ์ระหว่าง คน กับ รัฐ) ? ” เหล่านี้เป็นคำถามเบื้องต้นที่ข้าพเจ้าเคยแสวงหาคำตอบจากตำราและแหล่งข้อมูลต่างๆที่อธิบายโดยประชาคมนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไทยและเทศ ตลอดจนในนามองค์การระหว่างประเทศในระดับโลก การหาคำตอบที่สงสัยใคร่รู้เป็นการส่วนตัวนำไปสู่การเขียนหนังสือเล่มนี้ เพราะแนวคิดและ กระบวนทัศน์ (Paradigm) ทางสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐถือว่ามีความเป็นพลวัตสูงในระดับปานกลาง จะเรียกว่าเป็นการมี “พัฒนาการ” เสมอไปก็ไม่เชิง เพราะบางครั้งเราอาจรู้สึกคล้ายคลึงคล้อยคลาว่า แนวคิดใหม่ๆทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เราอ่านและใช้อยู่อาจเป็นเพียงทิศทางที่ “Swing” กลับไปหาแนวคิดเดิมที่เคยใช้มาก่อน หรือ เป็นการประยุกต์จาก “เหล่าเก่าในชุดใหม่”

แต่ผลที่ค้นพบคือ เคยมีงานเขียนวิชาการที่ดีมากมายหลายแหล่งในแวดวงนักวิชาการและนักบริหารสาธารณะไทย แต่ก็เว้นว่างในช่วงสี่ห้าปีหลัง ยังไม่มีการจัดระบบแนวคิดทฤษฎีเหล่านี้ (NPM NPG NPS and What's Next?) อย่างชัดเจน ส่วนในระดับสากล พบว่ามีงานเขียนมาก แต่ไม่มีการกล่าวถึงแนวคิดอื่นๆในเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบหรือสังเคราะห์ความคิด เหมือนกับในแต่ละ School of Thought ก็ซูทฤษฎีและแนวคิดของตนเองดังนั้น ข้าพเจ้าจึงขอแนะนำเสนอการค้นคว้าในประเด็นดังกล่าวออกมาเป็นหนังสือเล่มนี้ ด้วยหวังจะให้ประโยชน์แก่ผู้อ่านโดยทั่วไปและนักศึกษาวิชาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาการจัดการ และ สังคมศาสตร์ ต่อไป

หากมีข้อผิดพลาดทั้งหมดประการใดปรากฏในเล่ม ข้าพเจ้าในฐานะผู้เขียนขอรับผิดชอบ  
ทั้งหมดและรับไว้เพื่อแก้ไขปรับปรุงต่อไป

ไชยรินทร์ ปัญญาศิริ  
บัณฑิตวิทยาลัยการจัดการ  
มหาวิทยาลัยสยาม

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	1
สารบัญ	5
บทนำ	7
บทที่ 1 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	23
บทที่ 2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่เชิงเปรียบเทียบ (Comparative NPM)	51
บทที่ 3 การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG)	81
บทที่ 4 การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)	119
บทที่ 5 การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กับการจัดการยุคใหม่ (Modern Management)	203
บทที่ 6 แนวคิดการจัดการภาครัฐยุคใหม่ : การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและการบูรณาการทฤษฎี Modern Public Management Concepts : Comparative Studies and Theoretical Integration	251
บทสรุป	283

บรรณานุกรม	306
ภาคผนวก 1 : การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ถือเป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ทางการจัดการสาธารณะยุคใหม่หรือไม่?	327
ภาคผนวก 2 : A Pilot and Unpublished Document : Comparative Analysis of Contemporary Public Management Concepts in Thailand	341
ดัชนีค้นคำ	368
ประวัติผู้เขียน	375

# บทนำ



## บทนำ (Introduction)

ก่อนที่จะไปถึงเนื้อหาเรื่องแนวคิด ทฤษฎี และ กระบวนทัศน์ทางการจัดการ สาธารณะ (Contemporary Public Management Concepts, Theories and Paradigms) และการวิเคราะห์สังเคราะห์แนวคิดต่างๆ เหล่านี้โดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบ ในบทต่อไป จะขอทำความเข้าใจในการนำเสนอเนื้อหาประเด็นดังกล่าวโดยใช้คำว่า “การจัดการ” กับ “การบริหาร” แยกกันในหนังสือเล่มนี้ ถือว่าความหมายไม่เหมือนกัน อาจเกี่ยวข้องกัน แต่ไม่คิดว่าจะใช้ทดแทนกันได้ และขออภิปรายความแตกต่าง การเลือกใช้คำ ที่มา และความสำคัญ นอกจากนี้ เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้จะอธิบายการจัดการสาธารณะที่เน้นไปในโมโนทัศน์ (Concepts) ของ Governance (การจัดการการปกครอง) มากกว่าโมโนทัศน์ของ Government (การปกครอง หรือ การบริหารราชการ) ดังที่จะอธิบายโดยละเอียดถึงความแตกต่างและพัฒนาการของโมโนทัศน์ว่าด้วยความสัมพันธ์ของ “ประชาชน” กับ “รัฐ” ในรูปแบบของการเปลี่ยนผ่านจากวิธีการใช้อำนาจทางการปกครองเพื่อบริหารราชการ ไปสู่ การจัดการร่วมกันเป็นภาคีในการขับเคลื่อนประเทศ ในบทนำนี้ ขอระบุมุมมองเบื้องต้นสองประเด็น

ประเด็น การบริหาร (Administration) กับ การจัดการ (Management) มีความหมายต่างกัน เป็นคำศัพท์คนละตัว แต่ยุคหลังๆ บางครั้งอาจมีการอนุโลมให้ใช้แทนกันได้ หรือแม้แต่ใช้คำรวมๆ กันๆ ไปว่า “การบริหารจัดการ” แต่มักจะหมายความว่า “Administration” ดังนั้น เมื่อได้ศึกษาและวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างคำสองคำนี้ดังที่จะอธิบายและอภิปรายต่อไป หนังสือเล่มนี้ขอใช้คำทั้งสองคำแยกความหมายกัน และ ถ้าใช้คำใดคำหนึ่งนั้นหมายถึงทั้งผู้เขียนและผู้อ่านต้องยึดโยงกับความหมายของแต่ละคำที่กำลังจะอธิบายในบทนำนี้เป็นการเคร่งครัด

ไม่มีการใช้คำทดแทนกัน ไม่มีการใช้คำปะปนกัน (แม้แต่นิดเดียวก็ไม่ได้ ยกเว้นเป็นการ Quote คำพูดที่ต้นฉบับหรือแหล่งที่มาใช้คำว่าบริหารจัดการ อันนั้นอนุโลมได้)

ประเด็นที่สอง การปกครอง (Government) กับ การจัดการการปกครอง (Governance) จะขออธิบายความแตกต่างในเชิงมโนทัศน์ เชิงกิจกรรม หรือแม้แต่ถ้าเราถือว่าเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางการบริหารและการจัดการสาธารณะ (Paradigm Shift in Public Administration and Public Management) ที่มาจาก การเปลี่ยนผ่านระหว่างของสองมโนทัศน์นี้

**“การจัดการ” กับ “การบริหาร” ต่างกัน ( และ “การบริหารจัดการ” เป็นการ คำที่ใช้ตามสมัยนิยมและความเคยชินแห่งยุคสมัย)**

**“Management” and “Administration”, Simply the Choice of Words?**

ในมุมมองของนักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์และด้านวิทยาการจัดการ มีความเชื่อและยึดถือว่า ต่างกัน ในเบื้องต้น “การจัดการ” จะเกี่ยวกับเรื่องการวางแผนและลงมือกระทำ เน้นไปที่การจัดการเรื่องของคนที่ต้องทำงานตามหน้าที่ที่มีให้สำเร็จ ส่วน “การบริหาร” เป็นเรื่องของ การรับผิดชอบในการบริหารองค์การทั้งองค์การ ถ้าจะอธิบายให้ลึกกลงไปอีก “การจัดการ” ต้องมีทักษะในการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น จึงไม่เชิงเหมือนกับ “การบริหาร” ที่เป็นการบริหารองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ฟังดูแล้วในเบื้องต้นดูจะเป็นขอบข่ายงานคนละระดับ จึงอธิบายเพิ่มเติมในความแตกต่างได้ว่า การจัดการเป็นเรื่องของการนำ (Guiding and Directing) และการควบคุม (Controlling) ปฏิบัติการต่างๆ ขององค์การ (Operations) ส่วนการบริหารจะเป็นเรื่องของหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน (Planning) และการอำนวยความสะดวกต่างๆ ให้ระบบเกิดและเดินหน้าไปได้

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าจะหาเหตุผลของการแยกความหมายของ การจัดการ ออกจาก การบริหาร ในความเป็นจริงมันไม่ได้จบง่าย ๆ และสรุปได้ลงตัวแบบนั้น หากแต่ในปัจจุบันความเป็นจริงคือขอบข่าย (Boundary) ของทั้งสองคำนี้เริ่มจะผสมกัน ทั้งเนื่องจากในเชิงการปฏิบัติจริงและในเชิงวิชาการ เพราะในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันว่า หน้าที่ การจัดการ ก็มีเรื่องของ การวางแผน การพัฒนา นโยบาย และ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลในระดับมหภาคเช่นกัน จึงทำให้อาจซ้อนทับกับหน้าที่ของการบริหารได้

### **การจัดการ (Management) :**

หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำในการประสานงานและผลักดำเนินงานและคนให้บรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ร่วมกัน โดยใช้ทรัพยากรขององค์กร การจัดการ เป็นเรื่องของการทำงานร่วมมือกัน โดยอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญในการขับเคลื่อนระบบงานขององค์กร การจัดการ เป็นกระบวนการริเริ่ม นำองค์ประกอบต่างๆที่มีความหลากหลายจากในและนอกองค์กรเข้ามาร่วมกันทำงานให้เกิดผลตามที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น การจัดการจึงเป็นทั้ง หน้าที่ กระบวนการ วิธีปฏิบัติ และอื่น ๆ ปัจจุบันนี้ หน้าที่ การจัดการ โดยทั่วไป จะประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การนำ การจูงใจ การประสานงาน และ การตัดสินใจ โดยใช้ทรัพยากรในองค์กร อันหมายรวมถึง เงิน ทุน ความรู้ สินทรัพย์ ปัจจัยการผลิตต่างๆ และ ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร การจัดการถือเป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จโดยคนและร่วมกับคนภายใต้ภารกิจขององค์กร

## การบริหาร (Administration) :

กระบวนการบริหารการทำงานในระดับองค์การอย่างเป็นระบบ ที่มักจะรวมถึงองค์การหลากหลายประเภทที่มีพันธกิจแตกต่างกัน หน้าที่หลักของการบริหารจะประกอบไปด้วย การกำหนดแผนงาน การกำหนดนโยบาย และการกำหนดขั้นตอนและแบบแผนในการปฏิบัติงาน กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์หลักขององค์การ การริเริ่มวางรากฐานโครงการและแผนงานต่างๆ การกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎและระเบียบต่างๆ เป็นต้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ นักบริหารจึงเป็นผู้กำหนดกรอบหรือวางรากฐานการทำงานขององค์การที่จะเป็นตัวกำหนดวิธีการทำหน้าที่ทางการจัดการอีกทีหนึ่ง ดังนั้น การบริหาร จึงเป็นหน้าที่ที่ค่อนข้างจะมีความเป็นราชการ (Bureaucratic) ตามธรรมชาติ เป็นการทำหน้าที่ในระดับบนขององค์การ หรือ ลำดับชั้นการบังคับบัญชาด้านบน เป็นกิจกรรมระดับสูงกว่าการจัดการ

การวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่าง การจัดการ กับ การบริหาร เปรียบเทียบในมิติต่างๆ ตามข้อสังเกตที่ข้าพเจ้าได้ค้นพบและศึกษามาจากการเรียน การสอน และการวิจัย ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังนี้

- 1 ความหมายที่แตกต่างกัน การจัดการ คือ ศาสตร์และศิลป์ในการทำเป้าหมายให้บรรลุอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่วนการบริหาร เป็นการกำหนดและดำเนินการตาม เป้าหมายหลัก วัตถุประสงค์ แผนงาน และ นโยบายต่างๆ สำหรับการบริหารทั้งองค์การ
- 2 โดยตามธรรมชาติแล้ว การจัดการมีหน้าที่หลักในการลงมือทำให้เกิดผล ส่วนการบริหารเป็นหน้าที่ที่มีเรื่องการตัดสินใจเป็นหลัก ถ้าอธิบายในเชิงกระบวนการนโยบายคือ การบริหาร เป็นหน้าที่กำหนดและพัฒนานโยบาย (Policy Formulation and Development) ตามมาด้วย การจัดการที่ จะอยู่ในส่วนของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

3 กระบวนการ ในการจัดการ หลักๆจะเป็นการตัดสินใจว่า ใคร (Who?) จะเป็นผู้ลงมือปฏิบัติ และ จะปฏิบัติอย่างไร (How?) ส่วนกระบวนการในการบริหาร หลักๆจะเป็นคำถามว่า อะไรเป็นสิ่งที่ควรกระทำ แล้ว เมื่อไหร่จึงควรลงมือทำ (What and When?)

4 หน้าที่ โดยเนื้อแท้แล้ว การจัดการ เป็นหน้าที่ของการลงมือทำ เพราะผู้จัดการย่อมต้องมีหน้าที่จัดการงานให้สำเร็จโดยอาศัยคน ในขณะที่การบริหารเป็นหน้าที่ “คิด” เพราะต้องสร้างและกำหนดนโยบายและแผนงาน

5 ทักษะ การจัดการอาศัยทักษะด้านเทคนิคและทักษะด้านมนุษย์ (Technical Skill and Human Skill) ส่วนการบริหารอาศัยทักษะการคิดรวบยอดและทักษะด้านมนุษย์เช่นกัน (Conceptual Skill and Human Skill)

6 ระดับในองค์การของคนที่ทำหน้าที่การจัดการ มักจะเป็นผู้จัดการระดับกลางและระดับต้น ส่วนหน้าที่การบริหาร มักจะอยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง

7 การประยุกต์ใช้ การจัดการมักจะใช้แพร่หลายในองค์การและแวดวงธุรกิจที่แสวงหากำไร แต่การบริหารมักจะใช้ในองค์การภาครัฐ และ องค์การที่ไม่แสวงหากำไร แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการแบ่งแยกในข้อนี้เริ่มจะไม่เห็นเป็นที่ชัดเจนอีกต่อไป ภาครัฐก็มีการจัดการเช่นกัน

8 ในเชิงการได้รับอิทธิพล การตัดสินใจในกระบวนการจัดการ มักจะถูกกำหนดโดย ค่านิยม ทศนะ ความเชื่อ และ การตัดสินใจของบุคคลในระดับผู้จัดการ ส่วนการตัดสินใจในการบริหาร จะอยู่ภายใต้อิทธิพลของความเห็นจากสาธารณชน นโยบายของรัฐ กลุ่มอิทธิพลต่างๆ และ ธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น

9 ในเชิงกระบวนทัศน์ (Paradigms) ของรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจ การบริหาร จะมีความสอดคล้องกับ เรื่องของ การปกครอง (Government) ส่วนการจัดการ เป็นการปรับเปลี่ยนสู่กระบวนทัศน์ว่าด้วย การจัดการการปกครอง (Governance) ดังที่จะได้อธิบายต่อไปในส่วนที่สองของบทนำนี้

แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อสังเกตความแตกต่างระหว่างโมทัศน์ว่าด้วย การจัดการ และ มโนทัศน์ว่าด้วยเรื่อง การบริหาร ที่ได้หยิบยกมาเป็นการเบื้องต้นทั้งหมดนี้ ถึงแม้ว่าในทางทฤษฎีและมุมมองเชิงวิชาการ การจัดการ กับ การบริหาร จะมีความหมายแตกต่างกัน แต่ในเชิงการปฏิบัติจริง ปฏิเสธไม่ได้ว่าทั้งหน้าที่สองอย่างนี้เป็นเรื่องเดียวกัน เพราะบุคคลที่ทำหน้าที่จัดการก็ต้องทำหน้าที่ในการบริหารและ กิจกรรมของการจัดการ แต่เท่าที่ปรากฏคือ ผู้จัดการหรือนักบริหารที่อยู่ในระดับสูง จะใช้เวลาไปกับหน้าที่ในการบริหารมากกว่า

ดังนั้นคำถามในเชิงวิเคราะห์ที่ตามมาจากการอ่านข้อแตกต่างทั้งหมดนี้ ในความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันของ การจัดการ และ การบริหาร จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนการตัดสินใจเลือกที่จะเลือกใช้คำที่ตรงที่สุดกับประเด็นที่ต้องการสื่อสารในตลอดหนังสือเล่มนี้ คำถามเหล่านี้มีอยู่ว่า

การจัดการ และ การบริหาร ต่างกันที่ คนที่ทำหน้าที่จะมาจากคนละระดับในองค์กร หรือ กินอาณาเขตที่ส่งผลกระทบไม่เท่ากันในองค์กร เพราะการจัดการ เป็นงานที่มีผลต่อระดับเป้าหมายในองค์กร แต่ การบริหาร คือ การบริหารทั่วทั้งองค์กรใช่หรือไม่? หรือ ความแตกต่างระหว่างสองคำนี้ เป็นไปในทำนองที่ว่า อันหนึ่งคือจัดการงานด้านคน และ อีกอันหนึ่งคือการบริหารองค์กร?

อีกแนวคิดในการแยกความแตกต่างระหว่าง การจัดการ และ การบริหาร ที่เชื่อกันมาช้านานในหมู่นักวิชาการและนักบริหารด้านรัฐประศาสนศาสตร์ คือการบริหาร เป็นการใช้คำไทยเมื่อหมายถึงงานของการบริหารภาครัฐ (Public Administration)

ถึงแม้ว่าปัจจุบัน จะนิยมใช้คำว่าจัดการภาครัฐ (Public Management) ก็ตาม เพราะถือว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเทคนิคและแนวทางของรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนการจัดการเป็นเรื่องของภาครัฐกิจเอกชน ให้ใช้คำว่า การจัดการ แต่มาจากคำว่า Business Administration ในภาษาอังกฤษ จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะก่อให้เกิดความสับสนและหาจุดเห็นพ้องต้องกันยากมาก

นอกเหนือไปจากนี้ ในภาษาไทยปัจจุบันในวงกว้างนิยมใช้คำเรียกรวม ๆ กันไปว่า “การบริหารจัดการ” หรือ กริยา บริหารจัดการ ซึ่งผู้เขียนขอเดชะวันการที่จะไปสืบเสาะหาที่มาและเหตุผลรองรับอย่างเป็นทางการจากกลุ่มนักวิชาการและผู้ปฏิบัติที่เห็นชอบและสนับสนุนกับการใช้คำรวม ๆ นี้ หากแต่จะขอยุติตามข้อสรุปด้านล่าง เนื่องจากเคยมีประสบการณ์ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” แล้วถูกคัดค้านและท้วงติงจากนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ชั้นครูมากมายหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนเชื่อถือในความรู้อันลึกซึ้งและค่อนข้างเห็นด้วย จึงขอละเว้นการใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” ในหนังสือเล่มนี้ จึงขอสรุปว่า ความติดและทัศนคติต่าง ๆ ด้ว้ความเหมือนและความแตกต่างของคำว่า การจัดการ (Management) และ การบริหาร (Administration) ล้วนมีเหตุผลอันน่าเชื่อถือทั้งสิ้น และเชื่อว่าการสองคำนี้ใช้แทนกันหรือเรียกรวม ๆ กันไปก็สะดวกดี แต่เนื่องจากต้องการให้งานเขียนเล่มนี้อธิบายสื่อสารเนื้อหาให้เป็นระบบดังนั้น การแยกการใช้คำสองคำนี้ออกจากกัน ผู้เขียนเชื่อว่าจะได้สื่อความหมายชัดเจนกว่า ว่าพูดถึงประเด็นใดหรือในบริบทใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานเขียนเชิงวิชาการ

การอภิปรายเพื่อแยกแยะความแตกต่าง ระหว่าง “การจัดการ” และ “การบริหาร” นี้ จะเกี่ยวข้องกับเนื้อหาหลัก ๆ ในบทที่ 1 ว่าด้วยเรื่อง “แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Government--NPM)

จาก “Government” สู่ “Governance” การเปลี่ยนผ่านของทัศนะแม่บทในความสัมพันธ์ระหว่าง คน กับ รัฐ (The Paradigm Shift of Government toward Governance) :

ข้อตกลงหลักประการที่สอง สำหรับหนังสือเล่มนี้คือ การเน้นการบรรยายและอธิบายการจัดการสาธารณะที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “ประชาชน” ภายใต้กรอบของ Governance (การจัดการการปกครอง) ไม่ใช่ Government (การปกครอง) ดังที่จะให้เหตุผลประกอบว่าด้วยความแตกต่างระหว่างคำสองคำ หรือ มโนทัศน์ (Concept) ทั้งสองนี้ และเหตุผลในการเลือกที่จะวิเคราะห์จากมุมมองของ Governance เป็นหลัก รวมทั้งการถอดความหมายว่า “การจัดการการปกครอง” แทนการแปลไทยตรงๆว่า “การอภิบาล” หรือ “การกำกับดูแล”

การปกครอง (Government) แตกต่างจาก การจัดการการปกครอง (Governance) ในหลายมิติของการวิเคราะห์ คำอธิบายความหมาย และ แนวทางการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการรับมือประเด็นปัญหาและความท้าทายในบริบทการจัดการสาธารณะในปัจจุบัน ในเบื้องต้นขออธิบายความแตกต่างดังนี้ “การปกครอง” เป็นตัวแทนเพียงหนึ่งเดียวของ “สาย” / “สาขา” / “เสาหลัก” ของการปฏิสัมพันธ์และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน กับ รัฐ ซึ่งหมายความว่า คน จะสัมพันธ์กับรัฐ ภายใต้ระบบของการปกครองที่ดำเนินการโดยรัฐ ต่อประชาชน ที่มอบเจตจำนงให้กับรัฐในการทำหน้าที่ปกครอง โดยรัฐมีความชอบธรรมในการปกครองประชาชนด้วยกลไก กฎหมาย กฎระเบียบทางสังคม ภาษี และ การใช้จ่าย เพื่อให้บริการสาธารณะ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในโลกของความเป็นจริง นับวันยิ่งปรากฏชัดเจนขึ้นทุกทีว่า รัฐ รัฐบาล และ การปกครองที่มีอยู่ไม่ได้เป็นเพียง สาย / สาขา/ เสาหลัก เดียวที่เป็นกลไกในการจัดการความสัมพันธ์และความเป็นอยู่ของประชาชน เพราะนอกจากนี้ ยังมี หนึ่ง ภาคธุรกิจ หรือ องค์กรที่แสวงหากำไร มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของ

ประชาชน มีที่มาของอำนาจจากการจ้างงาน การผลิตสินค้าและบริการ และการจ่ายภาษีให้กับรัฐ และ สอง องค์การภาคประชาสังคมต่างๆ (ที่ไม่ได้แสวงหากำไรเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว) ดำรงอยู่ได้โดยได้รับการค้ำจุนและสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มต่างๆที่มีอยู่หลากหลาย ที่ได้รับการรักษาผลประโยชน์โดยไม่คิดค่าตอบแทนเป็นเงินที่ต้องจ่าย จากแนวคิดที่ว่าด้วย “การปกครอง” ปัจจุบันจึงเปลี่ยนมาใช้วิธีการแบบ “การจัดการการปกครอง” อันเป็นปรากฏการณ์ที่องค์การและสังคมต้องเรียนรู้ที่จะขับเคลื่อนตนเอง โดยอาศัยพลวัตของการสื่อสารระหว่างกัน เป็นเครื่องมือหลักในกระบวนการนี้

จะเห็นได้ว่า ถ้าเรามองในกรอบของ การปกครอง (Government) เป็นหลักจะเห็นว่า มีเพียงรัฐบาลที่เป็นสาขาเดียวที่อยู่ในกระบวนการการบริหารประเทศ แต่ถ้าเรามองในกรอบของ การจัดการการปกครอง (Governance) จะพบว่า การจัดการสาธารณะยุคใหม่ สามารถทำได้โดยความร่วมมือจาก “ภาคส่วน” (Sectors) นอกภาครัฐ อันได้แก่ ประชาสังคม และ ภาคเอกชน ในขณะที่ “การปกครอง” เป็นการกำหนดชุดของกิจกรรมการจัดการสาธารณะในแบบแคบที่จำกัดกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการไว้แค่เพียง ข้าราชการ บุคลากรภาครัฐ นักการเมือง และ ชนชั้นนำ เป็นต้น ในเชิงวิธีคิดและมุมมองที่ผ่านมาเรามักจะมองแคบแคบเป็นเรื่องของความสัมพันธ์กับภาครัฐในเชิง “การปกครอง” เท่านั้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว ขอบข่ายนอกเหนือ “รัฐ” หรือ “รัฐชาติ” ยังมีทั้ง สถาบัน กฎระเบียบ แบบแผน ผู้มีส่วนร่วมหลากหลาย ทั้งในและนอกประเทศ จะพบว่าในกระบวนการนโยบายสาธารณะประเด็นหนึ่งๆ มีความเกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบขององค์การที่ตัดข้ามพรมแดนของความเป็นรัฐไปแล้ว

Governance หรือ “การจัดการการปกครอง” ถูกนำมาใช้ทดแทนในงานวิชาการและการนำไปปฏิบัติในกระแสโลกปัจจุบันเนื่องจากมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตยุคใหม่มากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาด้านการพัฒนา และ สิ่งแวดล้อม

ตลอดจนวิกฤติเฉพาะหน้า (Emerging Issues) ต่าง ๆ ที่ล้วนแล้วแต่ทำให้การปกครองของรัฐแต่เพียงลำพังย่อมไม่สามารถจะจัดการกับความท้าทายเหล่านี้อย่างทันทางที่และมีประสิทธิภาพได้ ถึงแม้ว่ารัฐยังมีความสำคัญในฐานะภาคส่วนหลักในการขับเคลื่อนนโยบายและบริหารประเทศ แต่การผูกขาดอำนาจในการปกครองประชาชนและสั่งการชี้หน้าภาคเอกชน ไม่สามารถทำได้โดยอิสระเท่ากับที่เคยผ่านมาอีกแล้ว

ดังนั้น จุดเริ่มต้นในการทำความเข้าใจต่อข้อแตกต่างระหว่าง “การปกครอง” กับ “การจัดการการปกครอง” ตามหลักเหตุผลแล้ว “การปกครอง” เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ “การจัดการการปกครอง” (Governance) อันหมายถึง กระบวนการจัดการสังคมสมัยใหม่ที่มีการขยายตัวมีความซับซ้อนทวีคูณ การจัดการการปกครองเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมทั้งหมดของการบูรณาการและการจัดการสังคมสมัยใหม่ของมนุษย์ในการอยู่ร่วมกัน ในมุมมองของ “การจัดการการปกครอง” ถือว่ากระบวนการจัดการสาธารณะเป็นเรื่องของ ทั้งสามสาขา หรือ สามภาคส่วนที่มีบทบาทไปในแต่ละด้านเสมอ รวมทั้งต่างมีการใช้ชุดของภาษา แนวทางปฏิบัติ และบรรทัดฐานต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ และ บางครั้งอาจมีความสัมพันธ์ในแบบถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน (รัฐ เอกชน และ ประชาสังคม) เช่น รัฐบาลทำหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย สามารถสั่งการและดำเนินการต่อภาคส่วนอื่น ๆ ได้ในกรณีที่เห็นว่าอาจเป็นปัญหาต่อกระบวนการบริหารประเทศ ภาคธุรกิจเอกชนมีหน้าที่หลักในการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติ แต่หากได้รับผลกระทบที่ไม่มั่นคงในการประกอบธุรกิจ ก็อาจใช้กลไกในการเจรจาต่อรองกับรัฐ หรือ อาศัยแรงสนับสนุนจากประชาชนในฐานะลูกค้าที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และท้ายที่สุด ภาคประชาสังคม และ ภาคประชาชน เริ่มมีพลังและอำนาจต่อรองมากขึ้นเรื่อยๆ ในการที่ทำให้ภาครัฐและภาคเอกชนต้องหันมาฟังเสียงประชาชน เป็นต้น

ในท้ายที่สุดขอสรุปความแตกต่างหลัก ๆ ระหว่าง Government การปกครอง กับ Governance การจัดการการปกครอง ดังต่อไปนี้

การปกครอง : กำหนดขอบข่ายของผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่คือบุคลากรภาครัฐ มีโครงสร้างการจัดการแบบแนวตั้ง มีกลไกหลักในการทำงานคือกฎระเบียบแบบแผนและความเป็นสถาบัน ช่องทางการเสนอเจตจำนงและความเห็นของประชาชน ผ่านกระบวนการการเลือกตั้งใช้อำนาจและกฎเพื่อบังคับความชอบธรรมในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย

การจัดการการปกครอง : กำหนดขอบข่ายผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณะ รวมไปถึง ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและพลเมือง ใช้โครงสร้างการจัดการแบบเครือข่ายและหลายระดับชั้น กลไกในการทำงานที่ให้ความสำคัญต่อพัฒนาการการเรียนรู้และความต่อเนื่อง ควรกระจายให้อำนาจดำรงอยู่ในทุก ๆ ภาคส่วนไม่เฉพาะรัฐ และความชอบธรรมในการตัดสินใจเชิงนโยบายมาจากผลของการพูดคุย สานเสวนา และการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน

และจากเหตุผลที่ได้หยิบยกมาทั้งหมดในเบื้องต้นนี้ จะเห็นได้ว่า “Governance” เป็นเรื่องของการให้ความสำคัญต่อแง่มุมของการบริหารและการจัดการเครือข่ายที่ประกอบด้วยภาคส่วนต่างๆในกระบวนการสาธารณะทั้งจากระดับท้องถิ่น ภูมิภาค ระดับประเทศ เรื่อยไปจนถึงระดับสากล นานาชาติ โดยการสร้างความเกี่ยวพันและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การใช้คำแปลว่า “การกำกับดูแล” หรือ “การอภิบาล” จึงยังไม่ตรงและไม่เป็นที่ถูกใจนักในทัศนะของผู้เขียน เพราะไม่ได้มีรัฐหรือภาคส่วนใด ทำหน้าที่กำกับดูแล หรือ ให้การอภิบาลใคร แต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นการจัดการในกิจกรรมด้านการปกครองที่ทุกภาคส่วนล้วนมีบทบาทและหน้าที่ในการขับเคลื่อนกิจกรรมและเป้าหมายของสังคมและประเทศชาติ จึงขอใช้คำว่า

“การจัดการการปกครอง” ตลอดไปในหนังสือเล่มนี้ เมื่อต้องกล่าวถึง Governance ในฐานะ กระบวนทัศน์ หรือ ทัศนะแม่บท (Paradigm) ทางการจัดการภาครัฐที่มาแทนกระบวนทัศน์ “การปกครอง” (Government)

การอภิปรายเพื่อแยกแยะความแตกต่าง ระหว่าง “การปกครอง” และ “การจัดการการปกครอง” นี้ จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเนื้อหาหลักๆ ในบทที่ 2 ว่าด้วยเรื่อง “แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่” (New Public Governance---NPG) และ และ บทที่ 3 “แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service---NPS) ต่อไป

**บทที่ 1**

**NPM**



## บทที่ 1

# การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

### บทนำ

ในช่วงต้นทศวรรษ 90s David Osborne และ Ted Gaebler ได้นำเสนอแนวคิดใหม่ (ในสมัยนั้น) ทางด้านการจัดการ (Management) เพื่อการปรับระบบการบริการงานของภาครัฐ จากเดิมที่เคยเป็นรัฐบาลแบบองค์การราชการ (Bureaucratic Government) มาเป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) โดยได้เขียนหนังสือว่าด้วยเรื่องการจัดการภาครัฐที่มีชื่อว่า “Reinventing the Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector” นำเสนอประเด็นการสร้างรัฐบาลที่มีความเป็นผู้ประกอบการบนพื้นฐานของกลไกตลาดและการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชน (Osborne and Gaebler, 1992) มูลเหตุประการหนึ่งของความเปลี่ยนแปลงมาจากการที่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐในช่วงระยะเวลานั้น เริ่มมีทัศนคติ มุมมอง และความคาดหวังต่อภาครัฐที่แตกต่างไปจากเดิมเป็นอย่างมาก มีความต้องการและข้อเรียกร้องที่จะเห็นองค์กรภาครัฐมีการปรับปรุงการบริการให้ทันสมัย สะดวกรวดเร็ว สามารถให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้ในหลายๆทาง พัฒนารูปแบบการให้บริการที่ความสอดคล้องกับภารกิจบนฐานความรู้สมัยใหม่ ตลอดจนสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการเทียบเคียงได้กับการดำเนินการของภาคเอกชน (Hood, 1991 : 3-5, Boston, 1996 : 14, Cope, Leishman and Strarei, 1997 : 448)

แนวคิดการจัดการภาครัฐที่นำเสนอโดย Osborne และ Gaebler เป็นแนวคิดทางการจัดการสาธารณะที่ได้รับการพัฒนามาก่อนหน้านั้นและเป็นที่รู้จักในกลุ่มประเทศเครือจักรภพอังกฤษในชื่อ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management---NPM) NPM และเริ่มปรากฏชัดเจนในองค์ความรู้ทางการบริหารภาครัฐของกลุ่มประเทศเครือจักรภพ มาตั้งแต่ในทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาทั้งในเชิงวิชาการและการปฏิบัติ NPM มีชื่อเรียกหลายชื่อที่มีความหมายใกล้เคียงกัน อาทิ เช่น การจัดการภาครัฐ (Public Management) การจัดการนิยม (Managerialism) “การจัดการนิยมแนวใหม่” (Neo-Managerialism) “การบริหารภาครัฐบนฐานการตลาด” (Market-based Public Administration) “กระบวนทัศน์หลังระบบราชการ” ( Post-Bureaucratic Paradigm) การบริหารภาครัฐด้วยการปรับรูป (Reinventing Government) หรือ “รัฐบาลผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Government) เป็นต้น

ในการอธิบายแนวคิดพื้นฐานของ NPM เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ ได้หยิบยกทัศนะของนักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐคือ Dawson and Dargie (2002) ที่จำแนกสถานะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ออกมาเป็นสามแบบ อันได้แก่ 1) NPM ในฐานะกิจกรรมหรือขบวนการการปฏิรูป (NPM as a movement) 2) NPM ในฐานะสาขาวิชาที่ศึกษาและข้อวิจารณ์ของนักวิชาการ (NPM as a subject for study and commentary by academics) และ 3) NPM ในฐานะ ชุดของการปฏิบัติ(NPM as a set of practices) และได้ข้อสรุปตามทัศนะของ Hood (1998) ที่ว่า NPM เป็นทั้งขบวนการปฏิรูปและพื้นที่การศึกษา (NPM denotes a movement as well as an area of study) <sup>1</sup>(เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2556 : 1) ในส่วนต่อไปจะเป็นการสำรวจการให้ความหมายของ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จากนักวิชาการที่มีอยู่หลากหลายมุมมอง

<sup>1</sup> ในทัศนะของนักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจที่ชื่อ Ostrom (1989) ระบุว่า NPM เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ที่ได้ทดแทนกรอบการมององค์การภาครัฐในแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ด้วยระบบตลาด (Market) แต่อย่างไรก็ตามในทัศนะของนักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจอีกส่วนหนึ่ง อาทิ เช่น Barzley (2001) มองว่า NPM ยังเป็นเพียงแค่แนวคิดที่เข้ามาแข่งขัน (A Contested Idea) ต่อแนวทางปฏิบัติที่ถือเป็นกระแสหลัก (Mainstream) ในความเป็นสากลของการบริหารภาครัฐเท่านั้น

## 1.1

### การให้นิยามและความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

#### NPM Definitions and Meanings Given

- 1) Hood (1991 p.3-5) อธิบายว่า NPM หมายถึง ชุดของหลักการกว้างๆ ซึ่งมีอิทธิพลต่อนโยบายการปฏิรูประบบราชการของประเทศในกลุ่มองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development---OECD) โดยมีหลักการสำคัญคือ การจัดการอย่างมืออาชีพเน้นการปฏิบัติ การวัดผลงานอย่างมีมาตรฐานชัดเจน การควบคุมที่ผลลัพธ์ เน้นการแข่งขัน การประหยัด เป็นต้น
- 2) Cope, Leishman, and Starie (1997 p.448) อธิบายว่า NPM คือกระแสการจัดการสาธารณะที่มาพร้อมกับโลกาภิวัตน์ สะท้อนหลักการสองอย่างคือ หนึ่ง การขจัดเส้นแบ่งหรือสลายข้อแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน และ สอง การนำวิธีการทำงานของภาคธุรกิจเอกชนไปใช้ปรับกับการปฏิบัติภารกิจในภาครัฐเพื่อลดการทำงานที่ยึดติดกับกฎระเบียบ และเน้นที่การให้ความสำคัญกับผลลัพธ์มากขึ้น

- 3) สารานุกรมระหว่างประเทศด้านสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ (International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences) เรียบเรียงโดย Smelser and Bates (2001 p. 12553) ระบุว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นคำศัพท์ที่กำหนดขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึง “ความใหม่” ของแนวคิดในการบริหารภาครัฐที่เน้นความสำคัญของการจัดการและวิศวกรรมการผลิตในการบริการภาครัฐ โดยมีความเชื่อมโยงกับหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์
- 4) Behn (2001 p. 26) ให้นิยาม NPM ไว้อย่างกว้างๆว่า หมายถึง ชุดของ ยุทธวิธี (Tactics) และยุทธศาสตร์ (Strategy) ที่มีมุ่งแก้ไขความไร้ประสิทธิภาพที่ฝังรากลึกในตัวแบบการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมและเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของภาครัฐ
- 5) Peters (2001 p.3) ให้นิยาม NPM ว่า เป็นแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ตามแนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วม การจัดการที่ยืดหยุ่นและคล่องตัว การลดกฎระเบียบภายใน และการใช้กลไกตลาดภายนอก
- 6) Pfiffner (2004 p.3) ให้ความหมายของ NPM ว่าเป็นการจัดการสาธารณะที่เลือกใช้กลไกตลาดเข้ามาแทนที่ระบบราชการแบบดั้งเดิม เป็นการเปลี่ยนย้ายหน้าที่ของภาครัฐที่เคยรับผิดชอบปฏิบัติโดยระบบราชการเชิงเดี่ยวขนาดใหญ่ มาเป็นการทำงานรับผิดชอบโดยองค์กรราชการที่แตกตัวออกมาเป็นขนาดเล็ก แต่มีความคล่องตัวในการทำงานและการประสานงาน