

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ เล่ม 2

MODERN PUBLIC ADMINISTRATION #2

Design : Drive : Deliver : Government



กรอบแนวคิดใหม่สำหรับการบริหารภาครัฐ
ในยุค AI และ Data

ฉัฐวัฒน์ ชัชณฐากัญช์

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ เล่ม 2

MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

Design / Drive / Deliver Government

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ เล่ม 2

MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

Design / Drive / Deliver Government

ฉัตรวัฒน์ ชัยฉัตรแก้ว

พ.ศ. 2569

ลิขสิทธิ์ของ ฉัตรวัฒน์ ชัยฉัตรแก้ว

สงวนสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ 2537

ห้ามคัดลอกเนื้อหาก่อนได้รับอนุญาต

ISBN (e-book) 978-616-631-469-4

จัดพิมพ์โดย

ฉัตรวัฒน์ ชัยฉัตรแก้ว

136 ตรอกเชิงสะพานพิบูลฝั่งขวา แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ 10800

บทวิจารณ์

หนังสือ รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ เล่มแรก นับเป็นความพยายามสำคัญในการนำเสนอองค์ความรู้ด้านการบริหารภาครัฐที่มีความครอบคลุมทั้งในเชิงทฤษฎีและการประยุกต์ใช้ในบริบทร่วมสมัย โดยผู้เขียนได้รวบรวมและสังเคราะห์แนวคิดสำคัญจากแหล่งวิชาการทั้งในและต่างประเทศ เพื่ออธิบายพัฒนาการของ รัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่อดีตจนถึงยุคดิจิทัลได้อย่างเป็นระบบ จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้อยู่ที่การอธิบายแนวคิดพื้นฐาน เช่น การจัดการภาครัฐ การวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ ควบคู่กับการเชื่อมโยงไปสู่บริบทของการเปลี่ยนแปลงในยุคดิจิทัล ซึ่งทำให้ผู้อ่านสามารถมองเห็นภาพรวมของการบริหารภาครัฐได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ หนังสือยังให้ความสำคัญกับการอ้างอิงงานวิจัยและบทความวิชาการที่มีคุณภาพ ทำให้เนื้อหาที่มีความน่าเชื่อถือและเหมาะสมสำหรับการใช้เป็นตำราในการเรียนการสอน ตลอดจนเป็นแหล่งความรู้สำหรับนักวิชาการ นักวิจัย และผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะของหนังสือที่มุ่งเน้นการนำเสนอภาพรวมของศาสตร์ จึงยังมีพื้นที่สำหรับการต่อยอดในประเด็นเชิงลึก โดยเฉพาะในด้านการบูรณาการเทคโนโลยีดิจิทัล การวิเคราะห์เชิงระบบ และการพัฒนาแนวคิดใหม่ในการบริหารภาครัฐที่สามารถนำไปใช้ได้จริงในบริบทที่มีความซับซ้อนมากขึ้น

จากข้อสังเกตดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการพัฒนาหนังสือ รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ เล่ม 2 ซึ่งมุ่งเน้นการขยายองค์ความรู้ไปสู่ระดับขั้นสูง โดยนำเสนอกรอบแนวคิดใหม่ เช่น การบูรณาการมิติของการออกแบบ (Design) การขับเคลื่อน

(Drive) และการส่งมอบ (Deliver) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์และ
พัฒนาการบริหารภาครัฐในยุคดิจิทัลอย่างเป็นระบบ

กล่าวโดยสรุป หนังสือเล่มแรกเป็นรากฐานสำคัญที่ช่วยสร้างความเข้าใจ
ในศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์ ขณะที่เล่มที่สองเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ไปสู่
การประยุกต์ใช้และการพัฒนาแนวคิดใหม่ ซึ่งทั้งสองเล่มมีความเชื่อมโยงกัน
เป็นระบบและเกื้อหนุนกันในการพัฒนาความรู้ด้านการบริหารภาครัฐในศตวรรษ
ที่ 21 สุดท้ายนี้ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ เพื่อนวิชาชีพด้านรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน
ที่ได้ให้การสนับสนุนและให้คำปรึกษาในการทำหนังสือเล่มนี้ หากมีข้อเสนอแนะหรือ
ความคิดเห็นใด ๆ ข้าพเจ้าจะยินดีรับฟังเพื่อนำไปปรับปรุงและพัฒนาผลงาน
ในอนาคตต่อไป

ด้วยความเคารพอย่างสูง

ฉัตรวัฒน์ ชัยธนฐาภักดิ์

คำนำ

หนังสือ รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ เล่ม 2 จัดทำขึ้นเพื่อต่อยอดองค์ความรู้จากหนังสือเล่มแรก โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเนื้อหาไปสู่ระดับที่ลึกและทันสมัยยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อบทบาทและรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัล ปัญญาประดิษฐ์ และข้อมูลขนาดใหญ่เข้ามามีบทบาทสำคัญ การบริหารภาครัฐมิได้จำกัดอยู่เพียงการดำเนินงานตามระบบราชการแบบดั้งเดิม หากแต่ต้องอาศัยความสามารถในการออกแบบนโยบาย การขับเคลื่อนองค์กร และการส่งมอบบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

หนังสือเล่มนี้จึงนำเสนอกรอบแนวคิด 3D Government ซึ่งประกอบด้วยมิติสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การออกแบบ (Design) การขับเคลื่อน (Drive) และการส่งมอบ (Deliver) โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นแกนกลางในการอธิบาย วิเคราะห์ และเชื่อมโยงเนื้อหาในแต่ละบท เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจการบริหารภาครัฐในมิติที่เป็นระบบและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง เนื้อหาของหนังสือแบ่งออกเป็น 12 บท โดยเริ่มจากการอธิบายบริบทและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคใหม่ รวมถึงการนำเสนอกรอบแนวคิด 3D Government ในบทต้น จากนั้นจึงเข้าสู่การวิเคราะห์เชิงลึกในมิติต่าง ๆ ของการบริหารภาครัฐ ได้แก่ การออกแบบนโยบายและสถาบันภาครัฐ การพัฒนานโยบายเชิงนวัตกรรม การขับเคลื่อนภาครัฐผ่านภาวะผู้นำและกลยุทธ์ ตลอดจนบทบาทของเทคโนโลยีดิจิทัลในการสนับสนุนการบริหารจัดการ

นอกจากนี้ หนังสือยังครอบคลุมประเด็นสำคัญด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารการคลังและงบประมาณ การส่งมอบบริการสาธารณะ และหลักธรรมาภิบาล ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบัน อีกทั้งยังได้ให้ความสำคัญกับประเด็นความท้าทายและจริยธรรมในการใช้เทคโนโลยี รวมถึงแนวโน้มและทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในเชิงปฏิบัติ หนังสือเล่มนี้ได้เพิ่มเติมกรณีศึกษาในแต่ละบท เพื่อให้ผู้อ่านสามารถวิเคราะห์และเชื่อมโยงแนวคิดทางทฤษฎีกับสถานการณ์จริง ทั้งในระดับประเทศและระดับสากล โดยมุ่งหวังให้ผู้อ่านสามารถพัฒนาทักษะการคิดเชิงวิเคราะห์และการประยุกต์ใช้ความรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ศึกษาและปฏิบัติงานในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นนักศึกษา นักวิชาการ นักวิจัย หรือผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ และสามารถเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยั่งยืนในยุคดิจิทัล

จิตติวัฒน์ ชัชชนฐาภักดิ์

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทวิจารณ์	ก
คำนำ	ค
สารบัญ	จ
สารบัญภาพ	๗

บทที่ 1 บทนำสู่รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่

1.1 บทนำ	2
1.2 วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์	3
1.3 บริบทโลกยุคดิจิทัล	6
1.4 ความท้าทายของภาครัฐร่วมสมัย	9
1.5 สรุป	12
1.6 กรณีศึกษา การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในต่างประเทศ	15
1.7 คำถามท้ายบท	19
1.8 อ้างอิง	20

บทที่ 2 กรอบแนวคิด 3D Government

2.1 บทนำ	23
----------	----

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
2.2 แนวคิด Design-Drive-Deliver	24
2.3 การบูรณาการสามมิติ	27
2.4 การประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ภาครัฐ	30
2.5 สรุป	33
2.6 กรณีศึกษา วิเคราะห์นโยบายภาครัฐด้วย 3D Government	36
2.7 คำถามท้ายบท	39
2.8 อ้างอิง	41
บทที่ 3 การออกแบบรัฐและสถาบันภาครัฐ	
3.1 บทนำ	43
3.2 การออกแบบนโยบายสาธารณะ	44
3.3 การออกแบบสถาบันและองค์กร	47
3.4 กฎหมายและกฎระเบียบในภาครัฐ	50
3.5 สรุป	53
3.6 กรณีศึกษา การปฏิรูปโครงสร้างรัฐในประเทศไทยพัฒนาแล้ว	56
3.7 คำถามท้ายบท	60
3.8 อ้างอิง	62

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 4 การออกแบบนโยบายเชิงนวัตกรรม	
4.1 บทนำ	65
4.2 Design Thinking ในภาครัฐ	66
4.3 Behavioral Public Policy	69
4.4 Evidence-Based Policy	73
4.5 สรุป	76
4.6 กรณีศึกษา การใช้ Nudge ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ	79
4.7 คำถามท้ายบท	83
4.8 อ้างอิง	85
บทที่ 5 การขับเคลื่อนรัฐ ภาวะผู้นำและกลยุทธ์	
5.1 บทนำ	88
5.2 ภาวะผู้นำเชิงยุทธศาสตร์	89
5.3 Strategic Foresight	92
5.4 Agile Government	95
5.5 สรุป	98
5.6 กรณีศึกษา การขับเคลื่อนนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ในภาครัฐ	101

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
5.7 คำถามท้ายบท	105
5.8 อ้างอิง	106
บทที่ 6 เทคโนโลยีกับการขับเคลื่อนภาครัฐ	
6.1 บทนำ	109
6.2 AI Governance	110
6.3 Big Data และ Data-Driven Government	113
6.4 GovTech Ecosystem	116
6.5 สรุป	120
6.6 กรณีศึกษา การพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (เช่น เอสโตเนีย/สิงคโปร์)	123
6.7 คำถามท้ายบท	127
6.8 อ้างอิง	128
บทที่ 7 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐยุคใหม่	
7.1 บทนำ	132
7.2 สมรรถนะดิจิทัลของบุคลากร	133
7.3 การบริหารคนเก่ง	135

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
7.4 วัฒนธรรมองค์กรเชิงนวัตกรรม	138
7.5 สรุป	142
7.6 กรณีศึกษา การพัฒนาข้าราชการยุคดิจิทัล	145
7.7 คำถามท้ายบท	148
7.8 อ้างอิง	150
บทที่ 8 การบริหารการคลังและงบประมาณภาครัฐ	
8.1 บทนำ	154
8.2 การงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์	155
8.3 ความโปร่งใสทางการคลัง	158
8.4 เทคโนโลยีการคลังภาครัฐ	161
8.5 สรุป	164
8.6 กรณีศึกษา การบริหารงบประมาณภาครัฐเชิงผลลัพธ์	167
8.7 คำถามท้ายบท	171
8.8 อ้างอิง	173
บทที่ 9 การส่งมอบบริการสาธารณะ	
9.1 บทนำ	176

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
9.2 การบริการภาครัฐยุคดิจิทัล	177
9.3 ประสิทธิภาพผู้ใช้บริการ	180
9.4 การสร้างคุณค่าสาธารณะ	183
9.5 สรุป	186
9.6 กรณีศึกษา การพัฒนาบริการภาครัฐแบบ One Stop Service	189
9.7 คำถามท้ายบท	192
9.8 อ้างอิง	194
บทที่ 10 ธรรมาภิบาลและความโปร่งใส	
10.1 บทนำ	197
10.2 หลักธรรมาภิบาล	198
10.3 Open Government	201
10.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน	205
10.5 สรุป	208
10.6 กรณีศึกษา การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Data)	210
10.7 คำถามท้ายบท	214
10.8 อ้างอิง	216

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทที่ 11 ความท้าทายและจริยธรรมภาครัฐ	
11.1 บทนำ	219
11.2 ความเป็นส่วนตัวของข้อมูล	220
11.3 จริยธรรมของ AI	223
11.4 ความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล	226
11.5 สรุป	230
11.6 กรณีศึกษา ปัญหาจริยธรรมในระบบ AI ภาครัฐ	233
11.7 คำถามท้ายบท	237
11.8 อ้างอิง	239
บทที่ 12 อนาคตรัฐประศาสนศาสตร์	
12.1 บทนำ	239
12.2 แนวโน้มรัฐในศตวรรษที่ 21	240
12.3 รัฐบาลดิจิทัลเต็มรูปแบบ	246
12.4 ข้อเสนอเชิงนโยบาย (3D Government)	250
12.5 สรุป	253
12.6 กรณีศึกษา แนวโน้มรัฐอัจฉริยะ (Smart Government)	256

~ ฅ ~

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
12.7 คำถามท้ายบท	260
12.8 อ้างอิง	262
ภาคผนวก	264

สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. แบบจำลองการเปลี่ยนผ่านภาครัฐสู่ยุคดิจิทัลและการบริหารเชิงระบบ	18
2. กรอบบูรณาการการบริหารภาครัฐ: Design-Drive-Deliver เพื่อประสิทธิภาพภาครัฐ	39
3. โครงสร้างการพัฒนาระบบรัฐแบบบูรณาการ (Policy-Institution-Law Framework)	60
4. โครงสร้างการพัฒนานโยบายสาธารณะด้วย Design Thinking พฤติกรรมศาสตร์ และหลักฐานเชิงประจักษ์	83
5. โครงสร้างการพัฒนาศักยภาพผู้นำภาครัฐสู่การบริหารเชิงกลยุทธ์และความคล่องตัว	104
6. โครงสร้างการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลด้วย AI ธรรมชาติปัญญา และระบบนิเวศ GovTech	126
7. โครงสร้างการพัฒนาศักยภาพบุคลากรภาครัฐสู่ยุคดิจิทัลและนวัตกรรม	148
8. โครงสร้างการพัฒนาระบบงบประมาณและการคลังสู่รัฐบาลดิจิทัล	170
9. โมเดลโครงสร้าง: การส่งมอบบริการสาธารณะ	192
10. กรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐบนหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน	214

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
11. โครงสร้างการกำกับดูแลภาครัฐดิจิทัลเพื่อความเป็นธรรม ความปลอดภัย และการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม	237
12. แบบจำลองวิวัฒนาการภาครัฐจากดั้งเดิมสู่รัฐบาลดิจิทัลและรัฐบาล อัจฉริยะ	259

บทที่ 1

บทนำสู่รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่

Introduction to Modern Public Administration

บทที่ 1

บทนำสู่รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่

1.1 บทนำ

บทที่ 1 นี้มุ่งนำเสนอพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในบริบทของยุคสมัยใหม่ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การบริหารภาครัฐต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งในด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การทำความเข้าใจพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อให้เห็นถึงแนวคิด ทฤษฎี และแนวปฏิบัติที่ได้ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทโลกที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะในยุคดิจิทัลที่ข้อมูลข่าวสารและนวัตกรรมมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายและการให้บริการสาธารณะ นอกจากนี้ ภาครัฐในปัจจุบันยังต้องเผชิญกับความท้าทายที่หลากหลาย เช่น ความคาดหวังของประชาชนที่สูงขึ้น ความจำเป็นในการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ตลอดจนการแข่งขันในระดับนานาชาติที่เข้มข้นขึ้น การปรับตัวสู่รัฐบาลดิจิทัลจึงเป็นหนึ่งในแนวทางสำคัญที่หลายประเทศให้ความสนใจ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื้อหาในบทนี้จึงครอบคลุมทั้งวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ บริบทของโลกยุคดิจิทัล ความท้าทายของภาครัฐร่วมสมัย ตลอดจนกรณีศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลในต่างประเทศ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถมองเห็นภาพรวมและเข้าใจทิศทางของการบริหารภาครัฐในอนาคตได้อย่างชัดเจน ซึ่งสามารถนำเสนอได้ดังต่อไปนี้

1.2 วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐและสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโลกเผชิญกับความซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์จึงมิใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงเชิงทฤษฎีเท่านั้น หากแต่สะท้อนถึงการปรับตัวของรัฐในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและบริบทของโลกในแต่ละยุคสมัย ตั้งแต่ยุคของการบริหารแบบราชการดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ที่เน้นโครงสร้างและระเบียบแบบแผน ไปจนถึงยุคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ และพัฒนามาสู่ยุคของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งเน้นความร่วมมือ เครือข่าย และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการบริหารจัดการภาครัฐ (สัญญา เคนาภูมิ, 2558, น. 270-272) การทำความเข้าใจวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ของการบริหารภาครัฐในปัจจุบัน ตลอดจนการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคต

ในเชิงประวัติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์เริ่มต้นจากแนวคิดของการแยกการบริหารออกจากการเมือง (Politics-Administration Dichotomy) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากนักคิดอย่าง Woodrow Wilson และ Frank J. Goodnow โดยมุ่งเน้นให้การบริหารภาครัฐเป็นระบบที่มีความเป็นวิชาชีพ มีความเป็นกลาง และดำเนินการตามหลักเหตุผลและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ต่อมาแนวคิดของ Max Weber ได้พัฒนา “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ให้เป็นแบบจำลองหลักของการบริหารภาครัฐ

โดยเน้นโครงสร้างลำดับชั้น อำนาจตามกฎหมาย และความเป็นทางการขององค์กร ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคคลาสสิก อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวคิดดังกล่าวเริ่มถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ จึงเกิดการพัฒนาแนวคิดใหม่ เช่น Human Relations ที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านมนุษย์ในองค์กร และ Public Policy ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ (สัญญา เคนภูมิ, 2558, น. 275-278) ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1980 ได้เกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ และการจัดการภาคเอกชน โดยเน้นการแข่งขัน ประสิทธิภาพ การลดขนาดภาครัฐ และการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ แนวคิดนี้ทำให้ภาครัฐเริ่มนำเครื่องมือทางการจัดการสมัยใหม่มาใช้ เช่น การบริหารตามผลงาน (Performance Management) และการจ้างเหมาบริการ (Outsourcing) อย่างไรก็ตาม NPM ก็ถูกวิพากษ์ว่าเน้นประสิทธิภาพมากเกินไปจนละเลยคุณค่าทางสังคมและความเป็นธรรม

เมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 รัฐประศาสนศาสตร์ได้พัฒนาไปสู่แนวคิดที่เน้น “ธรรมาภิบาล” (Governance) และ “เครือข่าย” (Network Governance) มากขึ้น โดยมองว่าการบริหารภาครัฐไม่สามารถดำเนินการโดยรัฐเพียงลำพัง แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การเน้นการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบในการบริหารภาครัฐ นอกจากนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลยังมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงรัฐประศาสนศาสตร์ โดยก่อให้เกิดแนวคิด “Digital Era Governance” ซึ่งเน้น

การใช้ข้อมูล เทคโนโลยีสารสนเทศ และระบบดิจิทัลในการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการภาครัฐ (Ravšelj et al., 2022, pp. 2-4) การศึกษาของ Ni, Sugimoto และ Robbin (2017) ยังชี้ให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในเชิงองค์ความรู้ โดยมีการขยายขอบเขตไปสู่สหวิทยาการมากขึ้น เช่น การบูรณาการกับเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และวิทยาการข้อมูล (Ni et al., 2017, pp. 498-500) ส่งผลให้รัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นศาสตร์ที่มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ตามบริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

โดยสรุป วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากการบริหารแบบราชการที่เน้นโครงสร้างและกฎระเบียบ ไปสู่การบริหารที่เน้นประสิทธิภาพ ความร่วมมือ และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการพัฒนาภาครัฐ การพัฒนาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเป็นเส้นตรง หากแต่เป็นกระบวนการที่มีการปรับตัวและผสมผสานแนวคิดต่าง ๆ ตามบริบทของสังคมและความท้าทายในแต่ละยุค การทำความเข้าใจวิวัฒนาการนี้จึงช่วยให้สามารถมองเห็นภาพรวมของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันได้อย่างชัดเจน และเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาแนวคิดใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต ทั้งในด้านการออกแบบนโยบาย การขับเคลื่อนภาครัฐ และการส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

1.3 บริบทโลกยุคดิจิทัล

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมในระดับโลกอย่างมีนัยสำคัญ การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เพียงภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อตรงต่อบทบาท หน้าที่ และวิธีการดำเนินงานของภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐจึงจำเป็นต้องปรับตัวจากรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้น (hierarchical bureaucracy) ไปสู่รูปแบบที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนตัวจาก “รัฐบาลแบบราชการ” ไปสู่ “รัฐบาลดิจิทัล” (digital government) ซึ่งมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะ (วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์, 2566, น. 2-3)

บริบทโลกยุคดิจิทัลยังสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวคิด “การเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัล” (digital transformation) ซึ่งมีได้หมายถึงเพียงการนำเทคโนโลยีมาใช้อินองค์กร แต่เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมองค์กรอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีได้อย่างเต็มศักยภาพ โดย Mergel, Edelmann และ Haug ได้อธิบายว่าการเปลี่ยนผ่านทางดิจิทัลในภาครัฐเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเชิงลึกทั้งในด้านการดำเนินงาน การตัดสินใจ และการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งต้อง

อาศัยทั้งเทคโนโลยี ความสามารถของบุคลากร และการปรับตัวเชิงองค์กรควบคู่กัน
ไป (Mergel et al., 2019, pp. 2-3) ดังนั้น รัฐในยุคดิจิทัลจึงไม่ได้เป็นเพียง
“ผู้ให้บริการ” แต่ยังทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดการระบบนิเวศดิจิทัล” (digital ecosystem
orchestrator) ที่ต้องประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และ
ภาคประชาสังคม

ในบริบทดังกล่าว การกำกับดูแลภาครัฐ (governance) ก็มีการเปลี่ยนแปลง
ไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของแนวคิด “การกำกับดูแลแบบปรับตัว”
(adaptive governance) ซึ่งเน้นความยืดหยุ่น ความสามารถในการเรียนรู้ และ
การปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว Wang, Medaglia และ
Zheng ได้เสนอว่าการกำกับดูแลในบริบทดิจิทัลต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการ
ตัดสินใจที่เปิดกว้างและโปร่งใส รวมถึงความรับผิดชอบ (accountability)
ที่สามารถตรวจสอบได้ในสภาพแวดล้อมที่มีข้อมูลจำนวนมากมหาศาล (Wang et al.,
2018, pp. 308-310) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้รัฐต้องปรับบทบาทจาก
“ผู้ควบคุม” ไปสู่ “ผู้อำนวยความสะดวก” (facilitator) ที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคส่วน
ต่าง ๆ ในสังคม

นอกจากนี้ เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence:
AI), บิ๊กดาต้า (Big Data), อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (Internet of Things: IoT)
และบล็อกเชน (Blockchain) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารภาครัฐ
โดยเฉพาะในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย การพัฒนาบริการ
สาธารณะให้มีความรวดเร็วและแม่นยำ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
ขององค์กรรัฐ (วิทยุศ จารัสพันธ์, 2566, น. 5-6) อย่างไรก็ตาม การนำเทคโนโลยี
มาใช้ในภาครัฐยังมาพร้อมกับความท้าทายหลายประการ เช่น ความเสี่ยงด้าน

ความเป็นส่วนตัวของข้อมูล ความมั่นคงทางไซเบอร์ และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยี ซึ่งรัฐจำเป็นต้องบริหารจัดการอย่างรอบคอบ

อีกประเด็นสำคัญในบริบทโลกยุคดิจิทัลคือ การเปลี่ยนแปลงความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อภาครัฐ ประชาชนในยุคดิจิทัลต้องการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา ผ่านช่องทางออนไลน์หรือแพลตฟอร์มดิจิทัลต่าง ๆ การให้บริการแบบ “one-stop service” และ “user-centric service” จึงกลายเป็นมาตรฐานใหม่ของการให้บริการภาครัฐ (Mergel et al., 2019, p. 4) นอกจากนี้ประชาชนยังมีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านเครื่องมือดิจิทัล เช่น สื่อสังคมออนไลน์ (social media) และแพลตฟอร์มการมีส่วนร่วม (e-participation) ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐต้องมีความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลมากยิ่งขึ้น

ในแง่นี้ การเปลี่ยนผ่านสู่รัฐบาลดิจิทัลจึงไม่ใช่เพียงการปรับปรุงเทคโนโลยี แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ (systemic change) ที่ครอบคลุมทั้งโครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐ วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์ ได้ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลในอนาคตจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการระหว่างเทคโนโลยี นโยบาย และการกำกับดูแล เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความท้าทายที่ซับซ้อนในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์, 2566, น. 10-11) ทั้งนี้ ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการสร้างสมดุลระหว่างนวัตกรรมกับความรับผิดชอบ ความรวดเร็วกับความรอบคอบ และประสิทธิภาพกับความเป็นธรรม

กล่าวโดยสรุป บริบทโลกยุคดิจิทัลได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งต่อรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งในด้านแนวคิด วิธีการ และบทบาทของภาครัฐ

รัฐจำเป็นต้องปรับตัวจากการบริหารแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบที่ยืดหยุ่น คล่องตัว และเน้นการใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงาน ขณะเดียวกัน การกำกับดูแลก็ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การเข้าใจบริบทโลกยุคดิจิทัลจึงเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่ และเป็นจุดตั้งต้นของการออกแบบนโยบาย การขับเคลื่อนองค์กร และการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างแท้จริง (Wang et al., 2018, p. 320)

1.4 ความท้าทายของภาครัฐร่วมสมัย

ภาครัฐในศตวรรษที่ 21 กำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างลึกซึ้งจากกระแสโลกาภิวัตน์ การปฏิวัติดิจิทัล และความคาดหวังของประชาชนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง บทบาทของรัฐมิได้จำกัดอยู่เพียงการกำหนดนโยบายและการให้บริการสาธารณะในรูปแบบเดิมอีกต่อไป หากแต่ต้องปรับตัวสู่การเป็น “รัฐเชิงรุก” ที่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนและความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความท้าทายดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในเชิงโครงสร้างการบริหาร เทคโนโลยีสารสนเทศ การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนภาวะผู้นำในองค์กรภาครัฐ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐในยุคใหม่ แนวคิดเรื่องรัฐบาลเปิด (Open Government) ได้สะท้อนให้เห็นถึงแรงกดดันที่ภาครัฐต้องเผชิญในการเพิ่มความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยเฉพาะในบริบท

ของเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารสามารถเข้าถึงได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางมากขึ้น (Lorsuwannarat, 2017, pp. 44-46) ในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังส่งผลให้บทบาทของผู้นำภาครัฐต้องปรับตัวจากการเป็นผู้ควบคุมระบบราชการแบบดั้งเดิม ไปสู่การเป็นผู้นำที่สามารถบริหารความเปลี่ยนแปลง สร้างความร่วมมือ และขับเคลื่อนนวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Van Wart, 2013, pp. 555-557) ดังนั้น การทำความเข้าใจความท้าทายของภาครัฐร่วมสมัยจึงเป็นประเด็นสำคัญที่ช่วยให้สามารถออกแบบและพัฒนาระบบการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ได้อย่างเหมาะสม

ความท้าทายของภาครัฐร่วมสมัยสามารถพิจารณาได้ในหลายมิติ โดยประการแรกคือความท้าทายด้าน “ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดรัฐบาลเปิด ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวให้สามารถเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะในรูปแบบที่เข้าถึงได้ง่าย เข้าใจได้ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวยังต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านความมั่นคงของข้อมูล ความเป็นส่วนตัว และความพร้อมของระบบสารสนเทศ (Lorsuwannarat, 2017, pp. 48-50) ประการที่สองคือความท้าทายด้าน “ภาวะผู้นำและการบริหารองค์กร” ซึ่งผู้นำภาครัฐในยุคปัจจุบันต้องมีความสามารถในการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลง (change management) การสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากร และการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม ภาวะผู้นำแบบดั้งเดิมที่เน้นลำดับชั้นและการควบคุมอาจไม่เพียงพออีกต่อไป ผู้นำจำเป็นต้องมีทักษะเชิงเครือข่าย (network leadership) และความสามารถในการตัดสินใจภายใต้ความไม่แน่นอน (Van Wart, 2013, pp. 558-560) ประการที่สามคือความท้าทายด้าน “เทคโนโลยีและนวัตกรรม”

ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการให้บริการสาธารณะ เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (AI) บิ๊กดาต้า (Big Data) และแพลตฟอร์มดิจิทัล ได้เข้ามามีบทบาทในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม การนำเทคโนโลยีมาใช้ยังต้องเผชิญกับปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความพร้อมของบุคลากร และความต้านทานต่อการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร (Scupola & Zanfei, 2016, pp. 240–242) ประการที่สี่คือความท้าทายด้าน “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งในยุคดิจิทัล ประชาชนมีความคาดหวังที่จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการทำงานของรัฐมากขึ้น การสร้างกลไกที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจึงเป็นสิ่งจำเป็น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องเผชิญกับปัญหาความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยี (digital divide) และความหลากหลายของความคิดเห็นในสังคม ประการที่ห้าคือความท้าทายด้าน “ความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะ” (wicked problems) เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และโรคระบาด ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วน และต้องใช้แนวคิดเชิงระบบ (systems thinking) ในการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ยังมีความท้าทายด้าน “จริยธรรมและความรับผิดชอบ” โดยเฉพาะในการใช้เทคโนโลยีใหม่ เช่น AI ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้านอคติของข้อมูล (bias) และการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล หากไม่มีการกำกับดูแลที่เหมาะสม (Scupola & Zanfei, 2016, pp. 243–245) ความท้าทายเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารภาครัฐในยุคใหม่ต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ และเครื่องมือที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น