

การจัดการ ปกครองสาธารณะแนวใหม่ : มองผ่านนโยบายประชารัฐ

ปิยากร หวังมหาพร

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ : มองผ่านนโยบายประชารัฐ
New Public Governance : Looking through Civil State Policy

ปียากร หวังมหาพร

ราคา 350 บาท

จัดทำเป็นฉบับ E-Book ครั้งที่ 1 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2564

หนังสือเล่มนี้สงวนสิทธิ์ตาม พ.ร.บ. ลิขสิทธิ์ พุทธศักราช 2558
ห้ามผู้ใดพิมพ์ซ้ำ ลอกเลียน ส่วนใดส่วนหนึ่งของหนังสือเล่มนี้
ไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ปิยากร หวังมหาพร.

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ : มองผ่านนโยบายประชารัฐ (New Public Governance : Looking through Civil State Policy).--กรุงเทพฯ : หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (E-Book), 2564.

290 หน้า.

1. การบริหารรัฐกิจ. 2. นโยบายสาธารณะ. I. ชื่อเรื่อง.

351

ISBN 978-616-582-306-7

คำนำ

ตำราเรื่อง “การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ : มองผ่านนโยบายประชารัฐ” จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการเรียนการสอนวิชา นโยบายสาธารณะเชิงสร้างสรรค์และวิสัยทัศน์ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ นวัตกรรมกรรมการปกครองการบริหารสาธารณะ ในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก และสำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยมีจุดประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้ผู้อ่านได้รับความรู้เรื่อง การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่และนโยบายสาธารณะ รวมทั้งสามารถนำความรู้ที่ได้จากตำราเล่มนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐต่อไป

เนื้อหาของตำราเล่มนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ สภาพแวดล้อม ความเป็นพลเมือง การมีส่วนร่วมและการร่วมผลิต ความร่วมมือและเครือข่าย ส่วนที่ 2 เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ กระบวนการทางนโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางนโยบายสาธารณะกับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

สำหรับเนื้อหาในส่วนแรกนั้น ผู้เขียนนำเนื้อหาจากตำราเรื่อง รัฐประศาสนศาสตร์
ไทย : การจัดการภาครัฐแบบประชาธิปไตย มาปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหา วิเคราะห์ เชื่อมโยงแนวคิดซึ่ง
เป็นองค์ประกอบของแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่กับนโยบายประชาธิปไตย ในส่วน
ที่ 2 เนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นเนื้อหาใหม่ทั้งหมด โดยผู้เขียนเน้นเฉพาะการกำหนด
นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น

ขอขอบพระคุณ ดร.รัชนีพร พุคยาภรณ์ พุกกะมาน อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีปทุม และผู้บริหารของมหาวิทยาลัยที่ส่งเสริมสนับสนุนอาจารย์ของมหาวิทยาลัยทุกคนให้ผลิตผลงานทางวิชาการ เพื่อพัฒนาตนเองและนำผลงานที่สร้างสรรค์นั้นมาพัฒนานักศึกษาต่อไป ขอขอบคุณกัลยาณมิตร นางสาวพรพรรณ ประดิษฐ์แท่น ช่วยตรวจสอบความถูกต้องเรียบร้อย และความสมบูรณ์ของเนื้อหา นางฉวีวรรณ สภาพ ช่วยดูแลเรื่องงานพิมพ์

(ก)

ปิยากร หวังมหาพร

17/5/2564 14:33:37

ສາຣັບໆ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม	2
สู่การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่	
การบริหารราชการแผ่นดินไทย : จากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า	8
เจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2396 - 2453) ถึงรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา	
(พ.ศ. 2557 - ปัจจุบัน)	
การศึกษานโยบายสาธารณะไทย	16
บทที่ 2 การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่	25
ความหมายของสาธารณะ	26
การจัดการภาครัฐแนวใหม่และการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่	28
การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่หรือประชารัฐ	34
สรุป	40
คำถามท้ายบท	41
แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม	41
รายการอ้างอิง	42
บทที่ 3 สภาพแวดล้อม	45
สภาพแวดล้อม	46
โลกาภิวัตน์	53
สภาพแวดล้อมกับการจัดการภาครัฐแบบประชารัฐ	57
สรุป	60
คำถามท้ายบท	61
แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม	61
รายการอ้างอิง	62

(ค)

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	ความเป็นพลเมือง
	65
	แนวคิดความเป็นพลเมือง
	66
	ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย
	74
	ความเป็นพลเมืองกับการจัดการภาครัฐแบบประชาธิปไตย
	76
	สรุป
	79
	คำถามท้ายบท
	79
	แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม
	80
	รายการอ้างอิง
	80
บทที่ 5	การมีส่วนร่วมและการร่วมผลิต
	83
	แนวคิดการมีส่วนร่วม
	84
	แนวคิดการร่วมผลิต
	100
	ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมและการร่วมผลิต
	104
	กับการจัดการภาครัฐแบบประชาธิปไตย
	106
	สรุป
	108
	คำถามท้ายบท
	108
	แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม
	108
	รายการอ้างอิง
	108
บทที่ 6	ความร่วมมือและเครือข่าย
	113
	แนวคิดความร่วมมือ
	114
	แนวคิดเครือข่าย
	130
	ความสัมพันธ์ความร่วมมือและเครือข่ายในการจัดการภาครัฐ
	137
	แบบประชาธิปไตย
	139
	สรุป
	140
	คำถามท้ายบท

(१)

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม	140
รายการอ้างอิง	141
บทที่ 7 นโยบายสาธารณะ	147
ความหมายนโยบายสาธารณะ	148
ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ	150
ประเภทของนโยบายสาธารณะ	152
ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ	156
สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ	160
ผู้มีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ	164
สรุป	166
คำถามท้ายบท	167
แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม	168
รายการอ้างอิง	168
บทที่ 8 กระบวนการทางนโยบายสาธารณะ	175
กระบวนการทางนโยบายสาธารณะกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ	176
ตัวแบบกับการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย	178
กระบวนการทางนโยบายสาธารณะกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	190
สรุป	202
คำถามท้ายบท	203
แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม	203
รายการอ้างอิง	205

(จ)

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ	211
กับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่	
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนโยบายสาธารณะ	212
ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ	219
กับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่	
สรุป	225
คำถามท้ายบท	225
แหล่งค้นคว้าเพิ่มเติม	226
รายการอ้างอิง	227
บทที่ 10 บทส่งท้าย	231
บรรณานุกรม	237
ดัชนีชื่อ	267
ดัชนีเรื่อง	275
ประวัติผู้เขียน	280

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Christopher Hood	30
2.2	เปรียบเทียบการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่	32
2.3	ความหมายประชารัฐ	36
2.4	บทบาทภาครัฐ	38
2.5	บทบาทภาคเอกชน	39
2.6	บทบาทภาคประชาชน	39
4.1	ลักษณะความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย	74
6.1	ความหมายของความร่วมมือ	120
6.2	ปัจจัยที่นำไปสู่ความร่วมมือ	124
6.3	นิยามเครือข่ายของนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ	133
7.1	เปรียบเทียบขั้นตอนนโยบายสาธารณะ	159
7.2	สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ	162
7.3	ผู้มีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ	165

(၅)

ສາຣບັນຍາກາພ

ภาพที่		หน้า
5.1	บันได 8 ขั้นของการมีส่วนร่วม	86
5.2	ระดับการมีส่วนร่วมของ J. M. Cohen & N. T. Uphoff	89
5.3	ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมกับคุณภาพและการยอมรับ การตัดสินใจจากประชาชน	90
5.4	ชนิดและระดับการมีส่วนร่วม	92
5.5	ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	94
5.6	ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน	95
5.7	องค์ประกอบของวงกลมแห่งการสร้างควมไว้วางใจสาธารณะ	96

บทที่ 1

บทนำ

บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์มีประวัติศาสตร์อันยาวนานนับตั้งแต่สมัยกรีกจวบจนปัจจุบัน หากย้อนพัฒนาการการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เริ่มตั้งแต่สมัยกรีก ซึ่งการบริหารราชการในขณะนั้นเป็นการวางกฎหมายเพื่อการดำเนินการและเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเมื่อ 400 ปีก่อนคริสตกาล Plato ตระหนักถึงการแยกระหว่างการบริหารจัดการและพัฒนาแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในเวลานั้นคนกรีกเริ่มการเลือกตั้งผู้นำของตน และเริ่มให้การศึกษาเกี่ยวกับการบริการทางสังคม นอกจากนี้ยังเป็นช่วงเวลาที่นักการเมืองเริ่มณรงค์เพื่อแสดงความคิดเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1525 Machiavelli ตระหนักว่าการเกาะเกี่ยวกันและการรวมตัวเป็นองค์กรนั้นเป็นเครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการภาครัฐ นอกจากนี้เขายังตระหนักดีว่าประสิทธิภาพจะเกิดมากที่สุด เมื่อมีกลุ่มคนที่มีความมุ่งมั่น เมื่อเทียบกับกลุ่มคนที่ถูกบังคับให้เข้าร่วมงาน Machiavelli ยังยอมรับในคุณภาพความเป็นผู้นำของผู้ได้บังคับบัญชาด้วย

2

เพื่อควบคุมดูแลกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับบุคลากรเข้าสู่ภาครัฐ โดยการสอบแข่งขัน และการแต่งตั้งตามระบบคุณธรรม

จากสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาช่วงต้น แนวคิด ทฤษฎีด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการและระบบอุปถัมภ์ หากแบ่งวิวัฒนาการของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวคิดของพิทยา บวรวัฒนา¹ สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 สายด้วยกัน ได้แก่ สายรัฐศาสตร์ สายสังคมวิทยา สายบริหารธุรกิจ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 สาย คือ สายวิทยาศาสตร์การจัดการและสายหลักการบริหาร

สายรัฐศาสตร์ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เริ่มจาก แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง ที่เสนอโดย Woodrow Wilson เขียนไว้ในบทความที่ชื่อ The Study of Administration ลงตีพิมพ์ในวารสาร Political Science Quarterly ใน ค.ศ. 1887 ซึ่งถือว่าเป็นจุดกำเนิดของวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ เขามองว่าการบริหารก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ การทุจริต เกิดความสิ้นเปลือง ไร้ประสิทธิภาพ การบริหารควรจะมีการนำวิธีการจัดการธุรกิจเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

สายสังคมวิทยา แนวคิดระบบราชการของ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งถือว่าเป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่เรียกว่า Bureaucracy หรือที่เรียกว่า ระบบราชการหรือองค์การขนาดใหญ่ สังคมที่ดีต้องจัดองค์การแบบระบบราชการซึ่งถือว่าเป็นวิธีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ

สายบริหารธุรกิจ ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานตามหลักวิทยาศาสตร์ Frederick W. Taylor ได้ศึกษาวิธีการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย Frederick W. Taylor ถูกขนานนามว่า “บิดาแห่งการจัดการทางวิทยาศาสตร์” การบริหารงานตามหลักวิทยาศาสตร์ นั่นก็คือ การทำงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ของงานแทนการทำงานตามความเคยชิน นอกจากนี้ยังมีสายบริหารธุรกิจอีกหนึ่งสาย คือ สายหลักการบริหาร เช่น แนวคิดในการทำงานของ Mary Parker Follett ที่เชื่อว่าหลักการบริหารที่ดีคือ การให้ความสำคัญกับการประสานงาน แนวคิด

¹ อ่านเพิ่มเติมใน พิทยา บวรวัฒนา. 2550. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970). พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

และในพิทยา บวรวัฒนา. 2545. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970 - ค.ศ. 1980). พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การผูกขาดอำนาจ หรือแทนที่จะให้ความสำคัญกับการบริการที่ดีกับประชาชน แต่กลับให้ความสำคัญกับกฎระเบียบที่เป็นทางการ ระบบราชการจึงเสื่อมลงเรื่อย ๆ นักวิชาการที่สนใจการจัดองค์กรแบบไม่เป็นทางการ เช่น Robert Michels, Robert Merton, Michel Crozier

สายบริหารธุรกิจ ทฤษฎีที่เกิดขึ้นมาท้าทายหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ คือ ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ของนักวิชาการ เช่น Elton Mayo ทฤษฎีแรงจูงใจของ Abraham H. Maslow เสนอทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ Frederick Herzberg เสนอทฤษฎีปัจจัยจูงใจ - ปัจจัยสุขวิทยา และ Douglas McGregor ทฤษฎี X และทฤษฎี Y

ในขณะที่สายบริหารธุรกิจ สายหลักการบริหารถูกท้าทายโดยแนวคิดที่เรียกว่า ศาสตร์การบริหาร ทฤษฎีท้าทายในกลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลจาก Chester Barnard ที่มององค์การแบบระบบเปิด เป็นสังคมที่ต้องติดต่อกับสภาพแวดล้อมภายนอก องค์การต้องทำงานในลักษณะร่วมมือกัน แนวคิดเรื่องการตัดสินใจซึ่งเป็นหัวใจการบริหารของ Herbert A. Simon ทฤษฎีท้าทายที่กล่าวมาข้างต้นนักวิชาการเรียกว่า ทฤษฎีรูปแบบระบบเปิด หรือทฤษฎีรูปแบบไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามทฤษฎีท้าทายนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการในช่วงนั้น ส่งผลให้สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ขาดเอกลักษณ์ แต่ปรากฏว่าใน ค.ศ. 1960 - 1970 รัฐประศาสนศาสตร์ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดพฤติกรรมศาสตร์ ให้ความสำคัญกับการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์กลายเป็น สหสาขาวิชาที่สนใจจิตวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา เป็นต้น มีการประยุกต์ทฤษฎีระบบมาใช้ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เช่น การศึกษาองค์การ เช่น แนวคิดของ Daniel Katz & Robert Kahn ที่มองว่าองค์การเป็นระบบเปิดและมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม และแนวคิดของ James D. Thompson ที่มองว่าองค์การต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม เช่น เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน

รัฐประศาสนศาสตร์ยังหันมาสนใจการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ โดยเปรียบเทียบการบริหารงานและระบบราชการของประเทศต่าง ๆ ภายใต้การนำของ Fred W. Riggs ช่วงนี้มีการศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย Fred W. Riggs เสนอแนวคิดที่เรียกว่า Prismatic Sala Model ศึกษาการบริหารราชการของประเทศกำลังพัฒนา การศึกษาของเขาพบว่าระบบราชการของประเทศที่กำลังพัฒนามีโครงสร้างจำนวนน้อยแต่จะทำหน้าที่หลาย ๆ อย่างพร้อมกัน Fred W. Riggs เรียกสังคมแบบนี้ว่า Fused แต่สำหรับประเทศไทยขณะนั้นเป็นสังคมกำลังเปลี่ยนผ่าน ที่มีการจัดองค์การสมัยใหม่ แต่ภายใน

