

ความเป็นพลเมืองในกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์
และการจัดการภาครัฐ *

The Citizenship in Public Administration and
Public Management Paradigm

พิจักษณ์ ภู่อระกุล, ศิริมาลย์ วัฒนา,
สุวรรณฤทธิ์ วงศ์ชะอุ่ม และมาธินี คงสถิตย์
Phichak Phutrakhul, Siriman Wattana,
Suwannarit Wongcha-um and Marthinee Khongsatid
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
Faculty of Humanities and Social Sciences,
Suansunandha Rajabhat University
Corresponding Author, Email: phichak.ph@ssru.ac.th

บทคัดย่อ

ท่ามกลางการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในตลอดระยะเวลาผ่าน การท้าทายทางความคิด ผ่านการเปลี่ยนกระบวนทัศน์หลายกระบวนทัศน์ทำให้ รัฐประศาสนศาสตร์เข้มแข็งขึ้น และเป็นที่ยอมรับศึกษากันในสถาบันการศึกษา ขณะเดียวกันความ เป็นพลเมืองก็เข้มแข็งขึ้นตามลำดับ บทความนี้กล่าวถึงกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ต่อการ มองความเป็นพลเมืองว่าในแต่ละกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญหรือลดทอน ให้ความสำคัญของความเป็นพลเมืองอย่างไร รวมถึงนำเสนอให้เห็นความแตกต่างระหว่างฐาน แนวความคิดของแต่ละกระบวนทัศน์ฯ ต่อความเป็นพลเมืองในแต่ละช่วงกระบวนทัศน์

คำสำคัญ: พลเมือง; กระบวนทัศน์; รัฐประศาสนศาสตร์

* ได้รับความ: 22 มิถุนายน 2563; แก้ไขบทความ: 13 กันยายน 2563; ตอรับตีพิมพ์: 9 ตุลาคม 2563

Received: June 22, 2020; Revised: September 13, 2020; Accepted: October 9, 2020



Abstract

In the midst of the development of knowledge in public administration throughout the years, through the challenge of thoughts, through the transformation of many paradigms, the public administration has become stronger and is popular among educational institutions. At the same time, citizenship has strengthened accordingly. This article is about the public administration paradigm of looking at citizenship. In each paradigm of public administration emphasizing or diminishing the importance of citizenship, as well as presenting the differences between the concepts of each paradigm to citizenship in each phase of the paradigm

This article focuses on each paradigm whether it is emphasizing or diminishing the importance of citizenship as well as presenting the differences between the concepts of each paradigm to citizenship in each phase of the paradigm.

Keywords: citizenship, paradigm, public administration

1. บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจหรือศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารจัดการรัฐ ศัพท์บัญญัติเหล่านี้ล้วนอยู่ในกรอบของการบริหารจัดการภาครัฐ ที่นักคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์พยายามหาแนวทางสร้างแนวคิดทฤษฎีที่ช่วยทำให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากเปรียบกับการค้นหาตัวตนของรัฐประศาสนศาสตร์ อาจเปรียบได้กับกาลิเลโอที่พยายามค้นหาความจริงทางดาราศาสตร์ซึ่งในเบื้องต้นไม่ได้รับการยอมรับความคิดดังกล่าว นักคิดในยุคนั้นยังติดกับดักทางความคิดที่มีอิทธิพลจากยุคกลาง ทำให้สิ่งที่กาลิเลโอคิดกลายเป็นเรื่องเพ้อฝัน แต่สุดท้ายแล้วทุกคนต่างต้องยอมรับเมื่อพบว่าสิ่งที่เขาคิดนั้นเป็นความจริงที่เป็นการทำให้กระบวนทัศน์เดิมนั้นเปลี่ยนไป (Paradigm Shift) (Timothy, 2011)

รัฐประศาสนศาสตร์ที่เข้าใจกันโดยทั่วไปคือความรู้ในการบริหารภาครัฐหรือภาคสาธารณะ โดยคนส่วนใหญ่คิดว่าการบริหารงานสาธารณะเป็นเรื่องของรัฐบาล และระบบราชการ ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้จัดหาบริการสาธารณะให้ ส่วนประชาชนมีฐานะเป็นผู้รับบริการ



สาธารณะเท่านั้น แต่ปัจจุบันหาเป็นเช่นนั้นไม่ ประชาชน พลเมือง หรือชุมชน ต่างเข้ามามีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมสร้างในโครงการต่าง ๆ มากขึ้น

จากความสำเร็จข้างต้นทำให้ผู้เขียนบทความให้ความสำคัญและกำหนดวัตถุประสงค์ของบทความว่า 1) ความเป็นพลเมืองได้ถูกกล่าวถึงในกระบวนทัศน์ใดบ้างในรัฐประศาสนศาสตร์ 2) ความเป็นพลเมืองถูกกล่าวถึงไว้อย่างไรในกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐ ซึ่งจากวัตถุประสงค์ของบทความดังกล่าวจะเป็นการทบทวนแนวคิดและฉายภาพความเป็นมาความเป็นไป และการดำรงอยู่ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมือง

2. กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Traditional Public Administration - TPA)

การพัฒนากรอบแนวคิดหรือกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ ต้องย้อนกลับไปสู่กำเนิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ.1887 Wilson เขียน The Study of Administration ที่แสดงความคิดเห็นถึงเหตุผลว่าทำไมจึงต้องมีการศึกษาการบริหารกิจการของรัฐอย่างจริงจัง แนวคิดสำคัญของเขาคือการให้แยกการบริหารและการเมืองออกจากกัน โดยฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Wilson, 1887) ในกรอบความคิดแรกนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีการกล่าวถึงบทบาทของพลเมืองในการบริหารสาธารณะอย่างชัดเจน และในขณะที่ Rosenbloom เห็นต่างจากเดิมโดยกล่าวว่า การแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ การบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ นั้นก็ถูกนำไปใช้ 3 แห่ง ทั้ง 3 อำนาจต้องสัมพันธ์กัน (Rosenbloom, 2007) ซึ่งสอดคล้องกับ Appleby กล่าวว่าที่จริงการบริหารก็คือการเมือง และถึงแม้จะกล่าวแย้งกับนักคิดกลุ่มแรกแต่โดยทั่วไปแล้วยังไม่ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของพลเมืองอย่างชัดเจน (Appleby, 1949)

ในช่วงเวลาเดียวกันมีนักคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่คิดหลักการทางการบริหาร เช่น Gulick ที่เน้นหลักประสิทธิภาพของการบริหาร ภายหลังได้พัฒนาเป็นหลักการบริหารที่เรียกว่า POSDCORB ที่มีความเชื่อว่าหลักการบริหารนี้เป็นสากล (Gulick, 2007) นับเป็นจุดเริ่มต้นหนึ่งของหลักการบริหาร รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่หรือทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติ (Ideal - Type Bureaucracy) ของ Weber โดยมีหลักพิจารณาว่าหากองค์การใดมีลักษณะตรงตามทฤษฎีของเขาแล้วองค์การนั้นจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด (Weber, 1946) หรือแม้กระทั่งแนวคิดวิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific Management) ของ Taylor ที่เน้นการเข้าไปศึกษากระบวนการ



ทางวิทยาศาสตร์ที่มีการเก็บข้อมูลอย่างเที่ยงตรง แม่นยำและเข้มงวด เพื่อให้ได้มาซึ่ง “วิธีการที่ดีที่สุด (One Best Way)” (Taylor, 1911) รวมถึงแนวคิดหน้าที่ของผู้บริหาร (Function of The Executive) ของ Barnard นักวิชาการที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐในยุคแรก ๆ นั้น ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ติดกับดักทางความคิดเรื่องของ “วิธีที่ดีที่สุด” ของ Taylor แต่กลับมาเชื่อว่า สิ่งสำคัญคือบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องได้รับการยอมรับและได้รับความร่วมมือจากผู้ใต้บังคับบัญชาผ่านการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล พร้อมทั้งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Barnard, 1938)

โดยสรุปแนวคิดในกลุ่มข้างต้นเน้นความสำคัญของการแสวงหาหลักการทางการบริหาร การหาทางเลือกที่ดีที่สุดและการบริหารองค์การขนาดใหญ่ โดยที่ไม่เห็นถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วมของพลเมือง รวมถึงยังแอบแฝงด้วยแนวคิดของการเป็นองค์การแบบปิดอีกด้วย อีกทั้งแนวคิดข้างต้นดังกล่าวนี้ ล้วนถูกวิพากษ์ว่าไม่สามารถตอบสนองต่อการบริหารจัดการภายในและภายนอกระบบราชการได้

จากกลุ่มแนวคิดข้างต้นซึ่งเป็นแนวคิดหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ในขณะนั้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะขององค์การแบบปิด ซึ่งลักษณะขององค์การแบบนี้จะไม่ได้สนใจการมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมเท่าที่ควร แต่หากนำแนวคิดของ Katz and Kahn จะเป็นตัวอย่างสะท้อนได้ว่า ทฤษฎีระบบเปิดมีองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการเพื่อที่จะทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ องค์การจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอก อันได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (Katz & Kahn, 2007) แต่ในขณะที่แนวคิดของกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมนั้นเป็นแนวคิดแบบระบบปิดทำให้ยิ่งตอกย้ำว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมของพลเมืองเกิดได้ยากมากขึ้น รวมถึงอาจจะไม่ได้สนใจในความเป็นพลเมืองเลยด้วยซ้ำ

3. รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration - NPA)

ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 เกิดขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration – NPA) แนวคิดนี้เสนอค่านิยมทางการบริหารภาครัฐ (Value) ที่ต้องไม่เพียงกลางคือการที่ต้องช่วยเหลือผู้ที่เสียประโยชน์ เช่น สตรี คนพิการ คนผิวสี เป็นต้น ต้องส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity) โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจที่มากขึ้นและส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในรัฐประศาสนศาสตร์มากขึ้น ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เริ่มออกจากความเป็นพฤติกรรมศาสตร์ที่อ้างความเป็นกลางทางวิชาการ



อย่างเดียวไปสู่การเป็นศาสตร์ที่มีปทัสถาน (Normative) หรือเน้นค่านิยมที่เป็นนามธรรมมากขึ้น คือมุ่งทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนมาก ซึ่งยากไว้ ยากจนและลำบากอยู่

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นพลเมือง ได้แก่ Frederickson ที่ได้ให้ความเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ควรเสนอ ค่านิยมในแนวทางมนุษยนิยมคือ 1) การแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม (Social Equity) โดยมีการเปรียบระบบราชการว่ารัฐระบบราชการจะไม่มีวันที่จะบรรลุเป้าหมายความเป็นธรรมทาง สังคมจากการปฏิบัติงานของระบบราชการได้ด้วยการทำให้ประชาชนทุกคนได้รับการปฏิบัติโดย เท่าเทียมกันตามกฎหมาย 2) การบรรลุและการเพิ่มพูนค่านิยมบางอย่าง เช่น การรับรู้ตอบสนอง ต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness) 3) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของ ประชาชน (Participation in Decision-Making) 4) การเพิ่มทางเลือกของประชาชน (Citizen Choice) และ 5) ความรับผิดชอบทางการบริหารเพื่อให้โครงการบรรลุผลหรือมีประสิทธิภาพ (Administrative Responsibility for Program Effectiveness) นอกจากนี้ นักบริหารต้องเป็น คนกระตือรือร้น กล้าได้กล้าเสีย ไม่ใช่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเดียว (Frederickson, 2007)

นับจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่อุบัติขึ้น เป็นการแสดงจุดยืนที่ทำให้ รัฐประศาสนศาสตร์มีพื้นที่ของตนเองและสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งของบทความที่ Frederickson เขียนคือรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่นั้นนักบริหารต้องสวมวิญญาณเป็นนักปฏิบัติ ต้องเข้าถึง แก่นการทำงานในโลกของความเป็นจริง ไม่ใช่การแยกตนออกจากสิ่งที่ศึกษาหรือเพียง สังเกตการณ์จากภายนอกและต้องถือปรัชญาความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งความคิดนี้จะนำไปสู่ ความคิดใหม่ที่เพิ่มเติมขึ้นของรัฐประศาสนศาสตร์ (Frederickson, 2007)

4. รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่สู่แนวคิดพลเมืองที่เข้มข้นขึ้นสู่คำประกาศแห่งเมือง แบล็กส์เบิร์ก (Blacksburg Manifesto)

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่สร้างคุณูปการทางความคิดของกลุ่มเสวนาที่ออกคำ ประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบิร์ก (Blacksburg Manifesto) โดย Wamsley และคณะ สรุปว่า หัวใจของรัฐประศาสนศาสตร์คือการกลับมามุ่งสู่การให้ความสำคัญกับสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” ให้มากที่สุดและการวัดความสำเร็จของการบริหาร นั้นควรจะต้องวัดการก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสาธารณะด้วย และยังได้เน้นย้ำอีกค่านิยมหนึ่งที่ สำคัญคือการมีพลเมืองที่มีคุณธรรม (Civic Citizenship) (Wamsley, et al.,1990)



Wamsley และคณะเสนอให้ข้าราชการปรับบทบาทตัวเองเป็นผู้รวบรวมความต้องการของประชาชน และกระตุ้นให้เกิดพลเมืองที่ตื่นตัว (Active Citizens) (Wamsley, et al.,1990) ดังที่ Stivers กระตุ้นให้มีการเชื่อมโยงความรับผิดชอบทางการบริหารของนักรัฐประศาสนศาสตร์ให้สอดคล้องกับความจำเป็นที่ต้องเปิดเวที และให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการมากขึ้น (Stivers, 1990) ซึ่งต่อมาได้มีการขยายเนื้อความต่อในสายแนวคิดชุมชนนิยม (Communitarianism) เช่น ความคิดของ Bellone and Goerl ที่สนับสนุนความคิดเรื่องพลเมืองเข้มแข็ง (Civic-Regarding Entrepreneurship) ว่านักบริหารมีพันธะหน้าที่สำคัญในการแสวงหาโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะให้มากที่สุด (Bellone and Goerl,1992)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในกระบวนการทัศน์ข้างต้นเริ่มมีกระแสแห่งความเป็นพลเมืองในรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มขึ้นจากรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมพัฒนาเป็นรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่และมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในบริบททางการเมืองตามการปกครองแบบประชาธิปไตย คำนึงถึงกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนพลเมืองซึ่งเป็นกลุ่มที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก แต่ในขณะนั้นอีกสายแนวความคิดหนึ่งก็มีการก่อตัวพัฒนาขึ้นมาจากกระแสแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยม ซึ่งเป็นช่วงที่เรียกว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่(New Public Management-NPM)

5. กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM)

แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากการประสบความสำเร็จของภาคธุรกิจเอกชน และทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนมุมมองตัวเองให้เป็น Public Entrepreneurship กำหนดให้ประชาชนเป็นลูกค้า (Client or Customer) แนวคิดนี้เป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาระบบราชการด้วยการนำแนวคิดและการปฏิบัติของภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ลดกฎระเบียบลดขั้นตอน ลดขนาดของระบบราชการเพื่อให้เกิดความคล่องตัว กระจายอำนาจเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น การเป็นรัฐบาลแบบผู้ประกอบการของรัฐ มีเป้าหมายคือการเปลี่ยนแปลงระบบและองค์การภาครัฐในระดับรากฐาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Osborne & Gaebler, 1993) นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดความคุ้มค่าทางการเงิน (value for money) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินงานกิจการในภาครัฐเกิดประสิทธิภาพและคุณภาพควบคู่กันไป (อัยรวี วีระพันธ์พงศ์, 2563)



อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมืองอย่างน่าสนใจ เช่น Hughes ที่กล่าวว่าตัวแบบการจัดการแบบดั้งเดิมนั้นล้าสมัยจึงถูกแทนที่ด้วยกระบวนทัศน์ใหม่ (Paradigm Shift) ที่มีคุณลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการจัดการไปเป็นการบริหารจากระบบราชการไปเป็นระบบตลาด ภาวะผู้นำทางการจัดการและการเมือง ที่ไม่ใช่เพียงการบริหารจัดการภาครัฐแต่เป็นของความสัมพันธ์ระหว่างตลาดและรัฐบาลและความเป็นพลเมือง (Hughes, 2003) Kettl ได้ตั้งคำถามต่อการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมืองว่ารัฐบาลใช้กลไกทางการตลาดให้พลเมือง (ลูกค้า) มีทางเลือกมากขึ้นในการบริการลูกค้าที่ดีขึ้นอย่างไร (Kettl, 1997) Hood มองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เปรียบเสมือนกับ “จักรพรรดิที่ทรงสวมอาภรณ์ใหม่” (The Emperor’s New Clothes) กล่าวคือ แนวคิดนี้เป็นเพียงเหล่าเก่าในชุดใหม่แต่จุดอ่อนของระบบราชการก็ยังคงอยู่และการบริหารจัดการภาครัฐสำหรับทุกฤดูกาล (Public Management for All Season) นั้นไม่เป็นจริง ไม่สามารถนำไปใช้ได้ทุกฤดูกาลหรือทุกอย่างที่คิดแต่จะต้องออกแบบการบริหารที่แตกต่างกันไปตามแต่ละค่านิยม (Hood, 1991)

นักวิชาการไทย เช่น ประโยชน์ ส่งกลิ่น มองว่าการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศต่าง ๆ พบว่าส่งผลที่ไม่คาดหมายในเรื่องที่สำคัญๆ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของปัญหาเชิงจริยธรรม การแทรกแซงทางการเมือง ความไม่เท่าเทียมกันของการให้บริการ การสูญเสียบทบาทภาครัฐในฐานะผู้นำ และการลดลงของความไว้วางใจสาธารณะ (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2552)

อย่างไรก็ตามเมื่อนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จะให้ความเห็นว่า Osborne and Gaebler เป็นพวกการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างสุดขีด แต่หากพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่านักวิชาการทั้ง 2 ท่านได้เพิ่มเติมแนวคิดพลเมืองเข้าไปด้วย โดยเสนอว่า หากจะเปลี่ยนลูกค้าให้เป็นพลเมืองเพื่อให้ทุกระดับรัฐเข้มแข็งขึ้น พลเมืองจะประกอบเป็นชุมชนกลายเป็นพลังเพิ่มขึ้นอย่างมากในการบริหารจัดการภาครัฐด้วยเหตุผลที่ว่า 1) พลเมืองที่ก่อรูปเป็นชุมชนต่าง ๆ ย่อมมีความรับผิดชอบและมีความผูกพันต่อสมาชิกมากกว่าองค์กรของรัฐ 2) พลเมืองและชุมชนย่อมเข้าใจปัญหาของตนเองในหลาย ๆ เรื่องดีกว่าข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ 3) พลเมืองและชุมชนย่อมมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหาย่างดีที่สุดเพราะมันเป็นปัญหาของเขาเอง ในขณะที่ข้าราชการมักจะทำตามหน้าที่ตามระเบียบระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งเท่านั้น 4) ชุมชนและพลเมืองมีความสนิทสนมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในขณะที่ข้าราชการสนใจในเพียงหน้าที่และการทำงานของตน 5) ชุมชนมีความคล่องตัวและมีความสร้างสรรค์ ในขณะที่องค์กรภาครัฐยึดติดกับกฎระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ



6) การใช้พลเมืองและชุมชน คือ การใช้อาสาสมัคร และด้วยเหตุนี้จึงเป็นการลดค่าใช้จ่ายของพนักงานประจำของรัฐลงไปด้วย 7) ชุมชนในบางเงื่อนไขสามารถใช้ความสนิทสนมในการจูงใจให้สมาชิกประพฤติปฏิบัติตามมติข้อตกลงหรือคำแนะนำต่าง ๆ ได้เพิ่มเติมจากการบังคับใช้กฎหมาย (Osborne & Gaebler, 1993)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในความพยายามปฏิรูปภาครัฐโดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่กระบวนทัศน์ดังกล่าวก็ยังเห็นความสำคัญของความเป็นพลเมืองที่จะร่วมกันแก้ปัญหาภายในชุมชนได้และจะเห็นได้ชัดเจนที่สุดในบัญญัติ 10 ประการในข้อที่ 2 คือ Community Owned Government ที่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและผลประโยชน์สาธารณะเพราะรับทราบปัญหาได้ดีที่สุด

ในขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาครอบงำวิสัยทัศน์ของผู้บริหารภาครัฐในการเป็นผู้ประกอบการของรัฐบาล ที่กระบวนทัศน์นี้สามารถเอาชนะกระบวนทัศน์เดิมได้อย่างราบคาบ ก็เกิดกระแสการคืนอำนาจให้กับประชาชนและพลเมือง ทำให้กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service-NPS) ของ Denhardt and Denhardt อุบัติขึ้น

6. กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service-NPS)

กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service-NPS) ของ Denhardt and Denhardt เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมือง โดยมองว่าชุมชนที่มีเครือข่ายพลเมืองที่เข้มแข็งนักรัฐประศาสนศาสตร์จะสามารถใช้เครือข่ายเหล่านั้นในการสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็งยิ่งขึ้นและสามารถที่จะช่วยสร้างชุมชนและทุนทางสังคมโดยกระตุ้นให้พลเมืองเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Denhardt & Denhardt, 2007)

นอกจากนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) ของ Frederickson ที่เน้นค่านิยม ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความคุ้มค่า (Economy) เป็นรากฐานให้เกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนอีกค่านิยมหนึ่งคือ ความเท่าเทียมกันทางสังคม (Social Equity) เป็นค่านิยมหนึ่งที่เป็นรากฐานของการบริการสาธารณะแนวใหม่เช่นกัน

จากบัญญัติ 7 ประการของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service-NPS) นั้นสามารถอธิบายเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองดังนี้คือ 1) ความพยายามโต้แย้งความแตกต่างระหว่างลูกค้ากับพลเมือง โดยที่ให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพแก่พลเมือง



2) ความต้องการให้บุคลากรภาครัฐรับบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) และทำให้พลเมืองเข้าใจถึงค่านิยมที่สำคัญ ๆ ด้านประชาธิปไตย 3) ความต้องการให้คุณค่าความเป็นพลเมืองเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ ซึ่งผู้บริหารมีบทบาทหน้าที่ในการกระตุ้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ 4) การคิดอย่างมียุทธศาสตร์ปฏิบัติอย่างประชาธิปไตย การอภิปรายเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมืองและการสร้างชุมชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) ความพยายามให้บุคลากรภาครัฐต้องรับผิดชอบและตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ รัฐธรรมนูญ จรรยาบรรณวิชาชีพ ค่านิยมประชาธิปไตย 6) การให้บริการแทนการถือหางเสือ กล่าวคือบุคลากรของรัฐต้องสำนึกว่าตนเป็นผู้รับใช้ประชาชน ไม่ใช่เจ้านาย ต้องให้เกียรติประชาชน รับฟัง ขอความเห็น เชื่อเชิญประชาชนมาร่วมคิด ร่วมเสนอ ร่วมทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ 7) การให้คุณค่าแก่คน ไม่ใช่เพียงผลผลิตภาพ แนวคิดนี้ต้องคำนึงถึงการสร้างพลเมือง เสริมบทบาทและความสามารถของพวกเขา เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่จะเพิ่มผลผลิตภาพ เพราะการทำแบบนี้จะเป็นการสร้างพลเมือง ความรับผิดชอบ ความไว้วางใจ และเป็นเหมือนการผลักดันผลประโยชน์สาธารณะด้วย

กระบวนการที่ศูนย์การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service-NPS) นั้นมีการส่งเสริมความเป็นพลเมืองไว้อย่างมากแต่ก็สามารถพิจารณาและสังเกตได้ว่า แนวคิดดังกล่าวมีความเป็นนามธรรมสูงและจับต้องได้ยากกว่าแนวคิดแบบดั้งเดิมและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

7. การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ (New Public Governance - NPG)

กระบวนการที่ศูนย์การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ (New Public Governance- NPG) เป็นการจัดการสาธารณะในยุคใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ ฝ่ายต่างมีอาจอยู่เฉยในฐานะของผู้รับบริการแต่จะกลับมามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการกำกับติดตามและการประเมินผลนโยบายกันอย่างกระตือรือร้น (Active Participants) (Loffler, 2005)

ในงานเขียนเรื่อง “Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment?” พยายามชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านแนวคิดในรูปแบบดั้งเดิม รูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาสู่รูปแบบที่เรียกว่าการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ (New Public Governance - NPG) ซึ่งเขากล่าวว่า ในแวดวงวิชาการมีการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่กันอย่างมากในสิบกว่าปีที่ผ่านมานี้ (Osborne, 2010)



นักคิดแนว NPG ได้นำทฤษฎีระบบธรรมชาติแบบเปิด (open natural systems theory) มาใช้เป็นกรอบในการมองทำให้พวกเขาสนใจไปที่แรงกดดันจากสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายในรัฐแบบพหุ (plural state) หมายถึง รัฐที่ประกอบด้วยผู้กระทำกรจำนวนหลายฝ่ายที่พึ่งพิงต่อกัน โดยต่างฝ่ายต่างพยายามเข้ามามีคุณูปการต่อการให้บริการสาธารณะ ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียดก็คือความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ ซึ่งในส่วนี้อาจคล้ายกับแนวคิดของ Wright ในแนวคิด Inter government management (IGM) ซึ่งวางอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่าบทบาทของกลไกภาครัฐต่าง ๆ จะต้องมีการปรับบทบาทใหม่จากผู้ทำการจัดบริการไปสู่บทบาทในเชิงเกื้อหนุนให้การบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ เกิดขึ้นผ่านการมีบทบาทร่วมกันกับตัวแสดงอื่น ๆ ซึ่งการที่จะทำให้สิ่งดังกล่าวเกิดขึ้นได้นั้น ภาครัฐจำเป็นต้องวางระบบกฎเกณฑ์ที่เกื้อหนุนให้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามามีบทบาทสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ และรวมถึงการทำให้ตัวแสดงต่าง ๆ ยอมรับและพอใจในบทบาทของตนเอง (Wright, 1982)

ประเด็นสำคัญของกระบวนการทัศน์ NPG เป็นการจัดการสาธารณะที่ดำเนินการผ่านกระบวนการต่อรองเชิงอำนาจและต่อสู้ทางการเมือง ขณะเดียวกันยังทำหน้าที่เป็นเวทีทางการเมืองของการจัดการสาธารณะ ที่ประกอบด้วยการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (ทั้งร่วมมือ ขัดแย้ง ต่อรอง ฯลฯ) ระหว่างภาคีต่าง ๆ อย่างซับซ้อนอีกด้วย ในส่วนของความเป็นพลเมืองนั้นกระบวนการทัศน์นี้เห็นว่ามีหน้าที่พัฒนาพลเมืองให้มีศักยภาพรวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ ขณะที่พลเมืองมีหน้าที่พัฒนาการบริหารงานภาครัฐให้เกิดประสิทธิผลที่ตรงกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

8. บทสรุปความเป็นพลเมืองในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐจากวันนั้นสู่วันนี้

จากกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมด ผู้เขียนพยายามค้นหาสาระสำคัญพื้นฐานแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา เพื่อให้เห็นภาพรวมว่าในแต่ละกระบวนการทัศน์นั้นให้ความสำคัญต่อความเป็นพลเมืองในแง่มุมใดบ้าง บางกระบวนการทัศน์อาจไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองเนื่องด้วยเพราะบริบททางสังคมในขณะนั้นแต่เราก็ไม่ควรที่จะเพิกเฉยต่อกระบวนการทัศน์นั้น ในขณะที่บางกระบวนการทัศน์อาจมีความเห็นตรงกันข้ามกันแต่เชื่อว่าเราจะไม่เห็นด้วยอย่างสุดขีด ดังนั้น ในฐานะนักรัฐประศาสนศาสตร์ควรนำสาระประโยชน์จากแต่ละกระบวนการทัศน์



มาปรับใช้ในบริบทสังคมให้เหมาะสมแก่ช่วงเวลาและสถานการณ์ และสุดท้ายสิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องคำนึงถึง ดังที่ Wamsley กล่าวไว้ในบทความ “Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue” ถึงความเป็นมืออาชีพกับนักรัฐประศาสนศาสตร์ว่าความสำคัญของการเป็นมืออาชีพอยู่ที่ว่านักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องทำตัวเป็นผู้ดูแลปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน และเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองของสังคมอย่างชอบด้วยกฎหมายและอย่างแข็งขัน นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องมุ่งมั่นต่อ 1) การปฏิบัติที่มีฐานทางทฤษฎีรองรับเป็นการปฏิบัติที่รู้ตัวตลอดเวลาว่ากำลังทำอะไร 2) การประเมินผลการกระทำของตัวเองอย่างเข้มข้น อย่างใช้ความคิดและสะท้อนกลับ คือเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ทั้งจากการปฏิบัติที่มีฐานทางทฤษฎีรองรับและการสะท้อนกลับการกระทำต่าง ๆ ของตัวเอง มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเพิ่มขีดความสามารถ เพื่อบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ (Wamsley, 1990)

หากจะสรุปให้เห็นภาพความเป็นมา ทฤษฎี และข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ตามวัตถุประสงค์ที่ผู้เขียนตั้งไว้ โดยขอสรุปเป็นตารางความเป็นพลเมืองในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐและอธิบายดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงความเป็นพลเมืองในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐ

กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐ					
	รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม	รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่	การจัดการภาครัฐแนวใหม่	การบริการสาธารณะแนวใหม่	การจัดการภาครัฐและบริหารแบบใหม่
รากฐานที่มาของทฤษฎีที่ใช้	-ทฤษฎีองค์การราชการแบบดั้งเดิม - รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ -ทฤษฎีองค์การราชการแบบใหม่ -ตัวแบบสถาบัน	-ความรับผิดชอบ -แรงงานและพลเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ -ความเท่าเทียมทางสังคม -ทางเลือกพลเมือง	-เหตุผลนิยม -ทฤษฎีทางเลือก สาธารณะ -เสรีนิยมใหม่ -การจัดการนิยม	-พลเมืองในระบอบประชาธิปไตย -ชุมชนและสังคมพลเมือง -องค์การ มนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่	-สังคมวิทยาองค์การ -ทฤษฎีเครือข่าย -ทฤษฎีสถาบัน



กระบวนการค้นคว้าวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐ					
	รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม	รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่	การจัดการภาครัฐแนวใหม่	การบริหารสาธารณะแนวใหม่	การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่
	-มนุษย์สัมพันธ์ -ทางเลือก -สาธารณะ		-ทฤษฎีต้นทุน -ธุรกรรม	- รัฐประศาสนศาสตร์ - หลังสมัยใหม่	
จุดมุ่งเน้น	-การบริหารแยก จากการเมือง -หลักการบริหาร -หลักเหตุผลและ การกำหนด มาตรฐาน -หลักประสิทธิภาพ -องค์การขนาดใหญ่ ระบบราชการ -การรวมศูนย์ อำนาจ -ลำดับชั้นบังคับ บัญชา -จะกำหนดนโยบาย อย่างไร -การนำนโยบายไป ปฏิบัติ	-บริหารรัฐกิจที่ สอดคล้องกับสภาพ ความเป็นจริงและ ปัญหาของสังคม -การไม่วางตัวเป็น กลางทางค่านิยม แต่ จะสู้เพื่อผดุงรักษา ส่งเสริมค่านิยมอย่าง ใดอย่างหนึ่งที่ เหมาะสม -การพัฒนาองค์การ ในรูปแบบใหม่ที่เป็น องค์การเชิงริเริ่ม สร้างสรรค์ - องค์การสาธารณะที่ มุ่งรับใช้ให้บริการแก่ ประชาชนให้ความ สนใจต่อประชาชน ผู้รับบริการมากขึ้น -พลเมืองทุกคนควร ได้รับการบริการอย่าง เท่าเทียมกัน	-การนำเสนอ แนวคิดธุรกิจ มาใช้ - การจัดการ ทรัพยากรของ องค์การ เพื่อ บรรลุ เป้าประสงค์ และผลการ ปฏิบัติงาน - ประสิทธิภาพ ในการแข่งขัน และการทำงาน ของกลไกตลาด -การจัดการ ภายในองค์การ -ปัจจัยนำเข้า และผลผลิต จากการบริการ	-รัฐต้องรับใช้ไม่ใช่คุม ทิศทางหรือแนวทาง -รัฐต้องมุ่งบริหารให้ เกิดสาธารณะ ประโยชน์ -คิดในเชิงยุทธศาสตร์ ทำในเชิง ประชาธิปไตย -มุ่งรับใช้พลเมือง ไม่ใช่บริการลูกค้า -ขึ้นต่อหลายอย่าง ไม่ใช่เพียงการเมือง -ให้ราคากับ ประชาชนไม่ใช่สนใจ แต่ผลิตภาพของงาน -สร้างพลเมืองและ ช่วยกันทำ สาธารณประโยชน์	-การเจรจา ต่อรองเกี่ยวกับ สิ่งที่มีคุณค่า การสร้างและ กำหนด ความหมาย และ ความสัมพันธ์ -อำนาจที่ กระจัดกระจาย และต่อสู้ต่อ ร่องระหว่างกัน - การจัดการ ระหว่าง องค์การ -กระบวนการ และผลลัพธ์ สุดท้ายของ การบริการ



กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐ					
	รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม	รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่	การจัดการภาครัฐแนวใหม่	การบริการสาธารณะแนวใหม่	การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่
ธรรมชาติของระบบการให้บริการ	เป็นระบบปิด (Closed System)	เป็นระบบปิด (Closed System)	ระบบเชิงเหตุผลแบบเปิด	เป็นระบบธรรมชาติที่เปิดต่อสิ่งแวดล้อม	เป็นระบบธรรมชาติที่เปิดต่อสิ่งแวดล้อม
บทบาทของพลเมืองในการรับบริการสาธารณะ	ผู้รับ	ผู้รับ	ผู้บริโภค	สมาชิกของชุมชน	ผู้ต่อรอง
บทบาทของพลเมือง	ไม่กล่าวถึงความ เป็นพลเมือง	มีการกล่าวถึงในสิทธิของพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน	-มีการกล่าวถึงความเป็นพลเมืองบ้าง -ผู้สร้างอุปสงค์ ผู้บริโภค ผู้ประเมิน -พลเมืองและรัฐไม่ได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน	-เน้นย้ำคุณค่าความเป็นพลเมือง มากกว่าคุณค่าใดๆ หรือค่านิยมทางธุรกิจ -มีส่วนร่วมในนโยบาย มีความไว้วางใจกัน ให้ความร่วมมือกัน รับผิดชอบร่วมกัน -พลเมืองเรียนรู้จากรัฐและรัฐเรียนรู้จากพลเมือง	-เน้นการสร้างพลเมืองทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน ท้องถิ่น และชุมชน

ที่มา: ดัดแปลงเพิ่มเติมจาก เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ, 2557 และ Osborne, 2006



จากตารางข้างต้นผู้เขียนจึงอธิบายว่า ความเป็นพลเมืองในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐ แตกต่างกันในแต่ละด้านต่าง ๆ ตารางข้างต้นจะช่วยตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ของบทความว่าความเป็นพลเมืองไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมแต่ได้เริ่มก่อตัวในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่และเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเป็นช่วง ๆ ดังเช่น ในกระบวนการบริการสาธารณะแนวใหม่เรียกได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญต่อความเป็นพลเมืองอย่างมาก ในขณะที่กระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้เน้นย้ำมากแต่ก็มีการกล่าวถึงบ้างเช่นกัน นอกจากนี้ การจะตอบวัตถุประสงค์ว่าความเป็นพลเมืองถูกกล่าวถึงไว้อย่างไรบ้างในกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐก็จะได้จากบทบาทของพลเมืองในแต่ละกระบวนการทัศน์ ผู้เขียนขออธิบายเป็นรายละเอียด ดังนี้

1. **รากฐานที่มาของทฤษฎีที่ใช้** กระบวนการทัศน์ดั้งเดิมนั้นมีหลากหลายทฤษฎีที่ใช้เช่น ทฤษฎีองค์การราชการแบบดั้งเดิมที่เน้น ประสิทธิภาพ ประหยัด ประสิทธิผล และทฤษฎีองค์การราชการแบบใหม่ ตัวแบบสถาบัน มนุษย์สัมพันธ์ ทางเลือกสาธารณะ ส่วนแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ เน้นรากฐานของความรับผิดชอบ แรงงานและพลเมืองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความเท่าเทียมทางสังคม ทางเลือกพลเมือง ความรับผิดชอบต่อสังคม ประสิทธิภาพ กระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเน้นทฤษฎีที่เป็นรากฐานจากเหตุผล ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ เสรีนิยมใหม่ การจัดการนิยม ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม กระบวนการบริการสาธารณะแนวใหม่ จะเน้นทฤษฎีที่เป็นรากฐานคือ ประชาธิปไตย ความเป็นพลเมือง ชุมชนและสังคมพลเมือง องค์การมนุษยนิยม และรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ สุดท้ายกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานได้แก่ ทฤษฎีเครือข่ายและทฤษฎีสถาบัน

2. **จุดมุ่งเน้น** แต่ละกระบวนการทัศน์นั้นมีจุดมุ่งเน้นที่แตกต่างกัน ได้แก่ กระบวนการทัศน์ดั้งเดิมจะเน้น การบริหารควรแยกจากการเมือง หลักการบริหาร หลักเหตุผลและการกำหนดมาตรฐาน หลักประสิทธิภาพ การบริหารองค์การขนาดใหญ่ การรวมศูนย์อำนาจ และการใช้ลำดับขั้นการบังคับบัญชา รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ เน้นการบริหารงานภาครัฐที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาของสังคม ค่านิยมการไม่วางตัวเป็นกลาง การรับใช้ให้บริการแก่ประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น พลเมืองทุกคนได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน กระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เน้นให้นำแนวคิดธุรกิจมาใช้ การบรรลุเป้าประสงค์และผลการปฏิบัติงานขององค์การ ประสิทธิภาพในการแข่งขันและการทำงานของกลไกตลาด กระบวนการบริการสาธารณะแนวใหม่ เน้นที่รัฐต้องรับใช้สาธารณะไม่ใช่กุมทิศทางหรืออำนาจ รัฐต้องมุ่งบริหารให้เกิดประโยชน์สาธารณะ คิดในเชิง



ยุทธศาสตร์ทำในเชิงประชาธิปไตย และที่สำคัญคือสร้างพลเมืองให้ช่วยกันทำเพื่อสาธารณะประโยชน์ และการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ เน้นการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่า การสร้างและกำหนดความหมาย และความสัมพันธ์ อำนาจที่กระจัดกระจาย และต่อสู้อะหว่างกัน

3. **ธรรมชาติของระบบการให้บริการ** ในกระบวนทัศน์ดั้งเดิม และรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่นั้นเป็นรูปแบบระบบปิด ส่วนกระบวนทัศน์ที่เหลือนั้นเปิดต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในแง่นี้ความเป็นพลเมืองค่อย ๆ ได้เข้าสู่ระบบการบริหารมากขึ้นเรื่อย ๆ

4. **บทบาทของพลเมืองในการรับบริการสาธารณะ** ทั้งกระบวนทัศน์ดั้งเดิมและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มองว่าประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการสาธารณะ ส่วนกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่มองไปในทางผู้บริโภครวมตามฐานคติเศรษฐศาสตร์ ส่วนในกระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่และการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ นั้นมองประชาชนในฐานะสมาชิกของชุมชนและผู้ต่อรอง

5. **บทบาทของพลเมือง** กระบวนทัศน์ดั้งเดิมไม่ได้กล่าวถึงความเป็นพลเมืองอย่างชัดเจน ในขณะที่กระบวนทัศน์ต่อมา มีการกล่าวถึงอยู่เสมอและเข้มข้นขึ้นเรื่อย ๆ เช่น รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มีการกล่าวถึงสิทธิของพลเมืองตามวิถีประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีการกล่าวถึงบ้าง ในแง่ที่หากประชาชนพลเมืองรวมพลังกัน จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานสาธารณะ แต่พลเมืองและรัฐไม่ได้เรียนรู้ซึ่งกันและกันอย่างชัดเจน เหมือนกับกระบวนทัศน์การบริการสาธารณะใหม่ ที่เน้นย้ำคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าคุณค่าใด ๆ พลเมืองมีส่วนร่วมในนโยบาย มีความไว้วางใจกัน ให้ความร่วมมือกัน รับผิดชอบร่วมกัน พลเมืองเรียนรู้จากรัฐและรัฐเรียนรู้จากพลเมือง สุดท้ายกระบวนทัศน์การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ เน้นการสร้างความเป็นพลเมืองในทุกภาคส่วนของสังคม



เอกสารอ้างอิง

ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2552). *ผลที่ไม่คาดหมายของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่*. สรรสาระการบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ. มหาสารคาม : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. หน้า 33.

อัยรวี วีระพันธ์พงศ์. (2563). แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดความคุ้มค่าทางการเงินในภาครัฐ : ประสบการณ์จากไทยและนานาประเทศ. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*. 13 (1), 63-82.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตน์เศรษฐ. (2557). *รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

Appleby, P.(1949). *Policy and Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Barnard, C.I. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bellone, Carl J. and George Frederick Goerl .(1992). Reconciling Public entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*. 52 (3).

Daniel Katz and Robert L.Kahn. “*Organization and system concept*” in Shafritz, J. M., Hyde, A. C., & Parkes, S. J. (2007). *Classics of public administration*. Florence, K.Y.: Thompson Wadsworth, pp.189-198.

Deil S. Wright.(1982), Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management in Shafritz, J. M., Hyde, A. C., & Parkes, S. J. (2007). *Classics of public administration*. Florence, K.Y.: Thompson Wadsworth. pp.508-523.

Denhardt, Janet V. and Denhardt Robert. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Expanded Edition. Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.

G. L. Wamsley, R. N. Bacher, C. T. Goodsell, P. S. Kronenberg, J. A. Rohr, C. M. Stivers, O. F. White, & J. F. Wolf (1990). *Refounding public administration*. Thousand Oaks, CA: Sage.



- George Frederickson (1971), "Toward A New Public Administration" in Shafritz, J. M., Hyde, A. C., & Parkes, S. J. (2007). *Classics of public administration*. Florence, K.Y.: Thompson Wadsworth, pp.296-307.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?*. *Public Administration* 69 (spring): 3-19.
- Hughes, Owen, E., (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. 3rd ed. Palgrave Macmillan.
- Kettl, D. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*. 16(3), 446-462.
- Loffler, Elke. (2005). *Governance and Government: Networking with External Stakeholders*, in *Public Management and Governance*, Tony Bovaird and Elke Loffler (eds.) London: Taylor & Francis Group.
- Luther Gulick. "Notes on the Theory of Organization" in Shafritz, J. M., Hyde, A. C., & Parkes, S. J. (2007). *Classics of public administration*. Florence, K.Y.: Thompson Wadsworth, pp.79-87.
- McGettigan, Timothy.(2011). *Good Science: The Pursuit of Truth and the Evolution of Reality*.MD:Lexington Books.,Chapter one : Good science in a dark age,pp.1-10.
- Osborne, D. & T. Gaebler. (1993). *Reinventing Government: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Plume.
- Osborne, David and Ted Gaebler .(1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Osborne, S. P. (2006). *The new public governance?*. *Public Management Review* 8(3): 377-87.



- Osborne, Stephen P. (Ed). (2010). *Introduction the (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge. pp.1-16.
- Rosenbloom, D.H. “Public administrative theory and the separation of powers” in Shafritz, J. M., Hyde, A. C., & Parkes, S. J. (2007). *Classics of public administration*. Florence, K.Y.: Thompson Wadsworth, pp.434-444.
- Stivers, Camilla. (1990). The Public Agency as Polls: Active Citizenship in the Administrative State. *Administration & Society*. 22(1), 86-105.
- Taylor F.W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, NY: W.W. Norton.
- Weber, M.,(1946). *Bureaucracy*. Oxford Press.
- Wilson, Woodrow. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*. 1 (2), 197-222.