

Academic Article

แนวทางการแก้ไขปัญหา “คนชายขอบ” ด้วยการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ GUIDELINES FOR PROBLEM SOLVING “MARGINAL PEOPLE” THROUGH NEW PUBLIC SERVICE

ณัฐฐา เกิดทรัพย์^{1*} พัชรี กล่อมเมือง²
Natta Kertsup^{1*} and Patcharee Klommeung²

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์^{1*} หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์²
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร^{1*, 2}
กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Bachelor of Public Administration, Program in Public Administration^{1*}, Bachelor of Political Science,
Program in Political Science²

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University, Bangkok, Thailand^{1*, 2}

natta.ke@pnru.ac.th^{1*}

Received: 2019-12-20

Revised: 2020-10-05

Accepted: 2020-10-07

บทคัดย่อ

คุณลักษณะของคนชายขอบมีความแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่อของสังคม ได้แก่ ชาติพันธุ์ เพศสภาพ เพศสถานะ ผิวพรรณ ศาสนา อุดมการณ์ การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และชนชั้นทางสังคม จึงเกิดปัญหาคนชายขอบ ซึ่งเป็นคนกลุ่มหนึ่งที่ขาดโอกาสหรือเข้าไม่ถึงสิทธิต่างๆ จนเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งกลุ่มคนชายขอบในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี กลุ่มเด็กที่หลุดจากระบบการศึกษา รวมทั้งขาดความมั่นคงในสังคม ขาดอำนาจการต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึงอำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรในสังคม บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาคนชายขอบให้สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาของคนชายขอบด้วยการนำแนวคิดและทฤษฎีรากฐานของแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ของ Denhardt and Denhardt ที่ได้เขียนไว้ในหนังสือ The new public service: serving, not steering ในปี ค.ศ. 2011 มาเป็นแนวทางให้รัฐสามารถปรับเปลี่ยนการให้บริการสาธารณะครอบคลุมถึงกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมวัฒนธรรม ในการเข้าถึงบริการของรัฐได้

คำสำคัญ: คนชายขอบ การจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่

ABSTRACT:

The characteristics of marginal people are different from societal majority such as ethnicity, gender, skin color, religion, ideology, education, and economic and social status that lead to marginality problem. The marginal people are group of people who lack opportunities and rights. These are not as unequal causes for group of marginal people in southern border, group of children are uneducated, and group of people living with HIV. Next, they lack stability in society, negotiation power, education, and devices to access power. Because they were deprived from negotiation power and resource allocation in society. The purpose of this article was to study guideline for problem Solving about marginal people to access public service. The author Synthesize marginal people problems base on New Public Service theory and public management value of Denhardt and Denhardt (2011) in "The New Public Service : Serving, not Steering". And improvement for in geography, ethnicity, economy, Society, and culture context for marginal people can access public service.

Keywords: marginal people, new public service.

บทนำ

ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จนั้น มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของชาติดำเนินไปควบคู่กันกับการกีดกันประชากรกลุ่มใหญ่ออกจากชีวิตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เพราะหนทางของอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมที่กำลังพัฒนาใดๆ มักจะหมายถึงการพึ่งพาการนำเข้าเทคโนโลยีวิทยาการและเครื่องจักรจากต่างประเทศเป็นอย่างมาก บ่อยครั้งการพัฒนาประเทศจึงมีความหมายไปถึงการลดความสำคัญของการผลิตด้านอื่นๆ นอกจากนั้น การนับประชากรโดยทั่วไปนั้น มีการแบ่งประชากรออกเป็นกลุ่มต่างๆ กระบวนการนี้ได้กีดกันประชากรบางกลุ่มให้หลุดออกไปจากสังคมไทย (social exclusion) ทำให้เกิดภาพแบ่งแยกระหว่างคนกลุ่มใหญ่และคนกลุ่มน้อยในประเทศ และ

ด้วยความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่น ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ จึงสร้างความเป็นคนชายขอบ (marginal people) ให้กับประชากรหลากหลายกลุ่ม รวมทั้งกลุ่มประชากรที่ง่ายต่อการถูกรวบงำทางความคิดและวัฒนธรรม ขาดความมั่นคงในสังคม ซึ่งคุณลักษณะของ "คนชายขอบ" มีความแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของสังคม ได้แก่ ชาติพันธุ์ เพศสภาพ เพศสถานะ ผิวพรรณ ศาสนา อุดมการณ์ การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ และชนชั้นทางสังคม เป็นต้น (Wankaew Surichai, 2007)

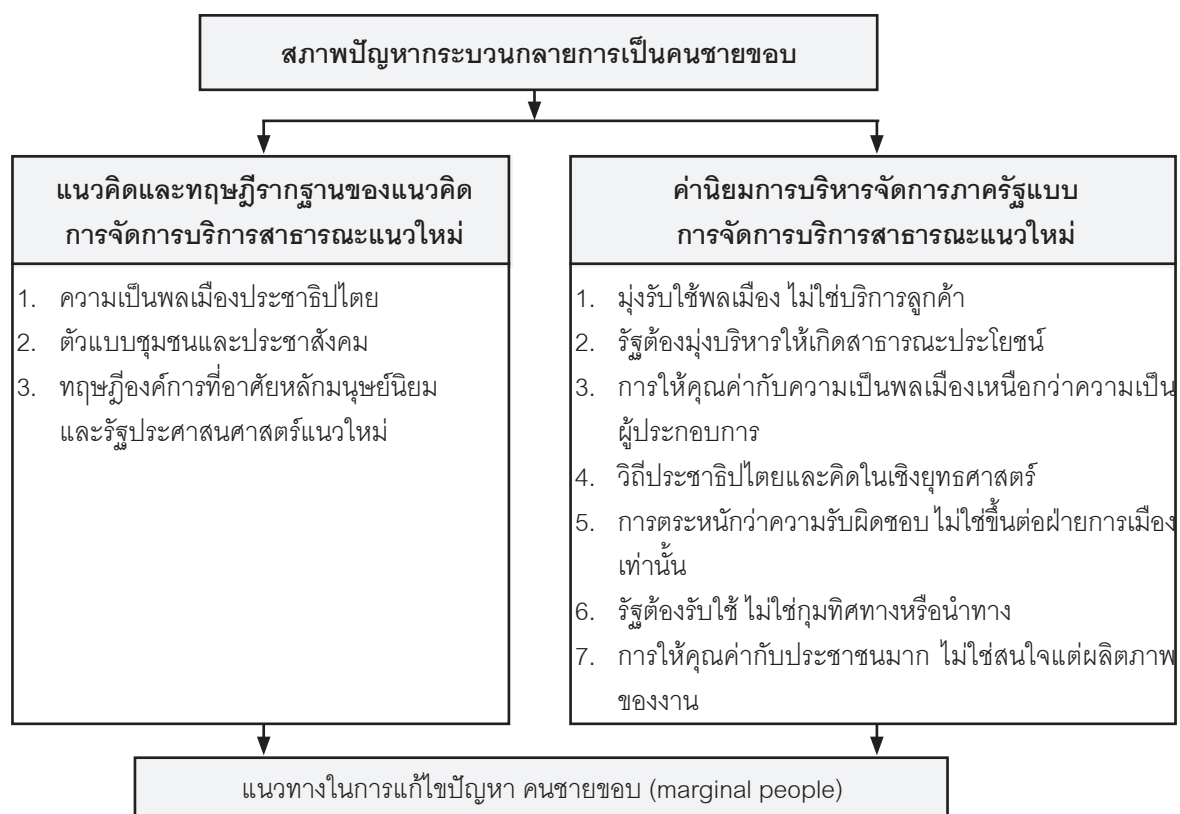
เมื่อกล่าวถึงปัญหา "คนชายขอบ" คนส่วนใหญ่เข้าใจดีว่า เป็นคนกลุ่มหนึ่งที่ขาดโอกาสหรือเข้าไม่ถึงสิทธิต่างๆ จนเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม แต่หลายคนอาจจะยังไม่รู้ว่า ยังมีปัญหา

อีกมากมาย ทั้งกลุ่มคนชายขอบในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี กลุ่มเด็กที่หลุดจากระบบการศึกษา แม้ประเทศไทยจะมีระบบหลักประกันสุขภาพครอบคลุมคนไทยทั่วประเทศ ภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือ บัตรทอง แต่ยังมีคนไทยอีกจำนวนหนึ่ง ที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสาธารณสุข เพียงเพราะติดกรอบที่ว่า “ไม่มีสัญชาติไทย” ดังนั้น ปัญหาที่พบของคนชายขอบในสังคมไทย ขาดอำนาจการต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึงอำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรในสังคม บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหา “คนชายขอบ” ตามแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ให้เข้าถึงการบริการสาธารณะของหน่วย

งานภาครัฐ ได้แก่ หลักประกันสุขภาพ เทคโนโลยีการสื่อสาร สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

กรอบในการวิเคราะห์

กรอบในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหา “คนชายขอบ” ตามแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) มุ่งเน้นศึกษาแนวทาง กระบวนการวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาคนชายขอบใน 3 ประเด็นหลัก คือ 1) กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ 2) แนวคิดและทฤษฎีรากฐานของแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ 3) ค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ และ 4) แนวทางในการแก้ไขปัญหา “คนชายขอบ” ดังภาพต่อไปนี้



เนื้อหา

ความหมายของคนชายขอบ

คนชายขอบ (Marginal people) หมายถึง กลุ่มคนที่มีชีวิตอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางทาง เศรษฐกิจ การเมืองสังคมและวัฒนธรรม เป็น ลักษณะของกลุ่มคนชายขอบอาจจะแตกต่างจาก ชนกลุ่มใหญ่ของสังคม (Klommeung Patcharee, 2019) ในแต่ละประเทศมีประชากรชายขอบ ซึ่ง อาศัยอยู่ห่างจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม คนกลุ่มนี้ขาดอำนาจการ ต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึงอำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจ และการจัดสรรทรัพยากร อำนาจและความมั่งคั่งใน สังคมลักษณะของกลุ่มประชากรชายขอบอาจจะ แตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของสังคม เช่น ชาติพันธุ์ ผิวดำ ภูมิลำเนา อุดมการณ์ การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจและชนชั้นทางสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ในพจนานุกรมสังคมวิทยามีคำที่ เกี่ยวข้องกันกับกลุ่มชายขอบคือ “ชนกลุ่มน้อย” (minority group) หมายถึง กลุ่มคนที่กำหนด โดยขนาดหรือสัดส่วนของประชากรว่ามีจำนวน น้อยกว่าประชากรส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มย่อยภายใน สังคมใหญ่ ชนกลุ่มน้อยของกลุ่มต่างๆ มีเอกลักษณ์ หรือพันธะผูกพันกันด้วย ชาติพันธุ์หรือชาติพันธุ์ อัมระ (Chavivun Prachuabmoh, 2004) ศัญชาติ ศาสนา หรือลักษณะอื่นๆ ทางวัฒนธรรม ที่เห็นได้ ชัดว่า ต่างจากชนส่วนใหญ่ทางสังคม พบว่า กลุ่ม ชนที่มีความแตกต่างจากชนส่วนใหญ่ได้รับการ ปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมในสังคม กลุ่มชายขอบและ ชนกลุ่มน้อยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ในมุมมอง ด้านวัฒนธรรมและจำนวน ซึ่งการเป็นคนชายขอบ

มักเกิดขึ้นกับกลุ่มประชากรจำนวนน้อยที่มี ความ แตกต่างกับคนส่วนใหญ่ในด้านสังคมและ วัฒนธรรม ตามที่ Gordon Marshall (1998) ได้ กล่าวถึงการเป็นคนชายขอบว่า กลุ่มคนชายขอบ อาจไม่ใช่ประชากรที่เป็นคนกลุ่มน้อยเสมอไป คนชายขอบอาจเป็นคนกลุ่มใหญ่ก็ได้ เช่น กรณี ประชากรผิวดำในแอฟริกาใต้ที่ตกอยู่ภายใต้การ ปกครองของคนผิวขาว แม้คนผิวขาวจะมีจำนวน ประชากรน้อยกว่าแต่สามารถเข้าถึงอำนาจทาง การเมือง ศาสนา และเศรษฐกิจ จึงสามารถอยู่ใน ตำแหน่งผู้ปกครอง ส่วนพลเมืองผิวดำที่มีจำนวน มากกว่าอยู่ในตำแหน่งทาสแรงงานและเป็นคน ชายขอบภายใต้ระบอบกีดกันผิว (Apartheid)

ดังนั้น ความเป็นชายขอบ (Marginality) เป็นแนวความคิดในการศึกษาคนชายขอบของ นักสังคมศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่เสนอว่า ความ เป็นชายขอบ ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น หมายถึง ผู้คนที่ด้อยอำนาจ คนที่ตกเป็นเหยื่อล่าง ของคนกลุ่มใหญ่และคนยากไร้ และเมื่อคนเหล่านี้ เป็นชาติพันธุ์ คนกลุ่มน้อย เพศสภาพ เพศสถานะ และไม่มีตำแหน่งที่ในสังคม หรือเรียกกรวม ๆ ว่า มีสถานะเป็น “คนอื่น” อีกด้วยแล้ว จึงทำให้คน เหล่านี้ตกอยู่ในสถานการณ์ที่ถูกกีดกันออกแล้ว ซ้ำแล้ว (Sattayavinit Thouchanok, 2016) จึงกล่าว ได้ว่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของคนเหล่านี้ ถูกมองข้าม ไม่ว่าจะเป็ชาติพันธุ์กลุ่มน้อย ผู้หญิง คนพิการ กลุ่มรักร่วมเพศ และแม้แต่ชาวไร่ชาวนา ในสังคมไทยก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นมวลชนชายขอบ ของสังคมใหญ่ (The marginal mass) คนเหล่านี้ มักจะถูกกีดกันหรือเบียดขับออกจากสังคม (the excluded or marginalized) ไม่ว่าจะเป็ในบริบท

ทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง และสิ่งแวดล้อม (Laungaramsri Pinkaew, 2003) ผู้เขียนเล็งเห็นว่าความเป็นชายขอบจึงไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากแต่เกิดขึ้นพร้อมกับการสถาปนาอำนาจของความเป็นศูนย์กลางหรือศูนย์กลางเป็นผู้ผลิตชายขอบ กระบวนการสร้างความเป็นชายขอบโดยศูนย์กลางนั้นมีลักษณะที่ซับซ้อน ซึ่งคนชายขอบถูกทำให้เป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน ไร้ค่า หรือเป็นภาระแก่สังคมศูนย์กลาง

กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ (Marginalization)

กระบวนการกลายเป็นคนชายขอบ คือกลุ่มคนที่มีชีวิตอยู่กึ่งกลางหรือห่างไกลจากศูนย์กลางทั้งในทางภูมิศาสตร์และสังคมวัฒนธรรม ในทางภูมิศาสตร์ “คนชายขอบ” มักจะเป็นกลุ่มคนที่ต้องเคลื่อนย้ายจากภูมิลำเนาดั้งเดิมด้วยเหตุผลทางธรรมชาติ เศรษฐกิจ การเมืองและสังคม วัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐาน การประกอบอาชีพ หรือวิถีชีวิตของคนกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ถูกกีดกันและเอาวัดเอาเปรียบจากกลุ่มใหญ่ ซึ่งอยู่อาศัยในดินแดนหรือเขตภูมิศาสตร์นั้นมาก่อน ในทางสังคมวัฒนธรรม “คนชายขอบ” ย่อมกลายเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคมใหม่ วัฒนธรรมประจำกลุ่ม จึงเป็นวัฒนธรรมย่อยที่ไม่ได้รับการยอมรับ หรือได้รับการเลือกปฏิบัติจากผู้คนในกระแสวัฒนธรรมหลัก การเรียนรู้การปรับตัวและการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อที่จะเอาตัวรอดหรือมีชีวิตอยู่ภายใต้สภาพดังกล่าว จึงเป็นสาระสำคัญของวิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยในวัฒนธรรมชายขอบ

(Sattayavinit Thouchanok, 2016) คนชายขอบจะช่วยให้เข้าใจกระบวนการเรียนรู้ในชีวิตจริงของการต่อสู้ของผู้คนกลุ่มต่างๆ เป็นความพยายามสร้างพื้นที่ของการขัดแย้งต่ออำนาจ พร้อมๆ กับการสร้างสรรคเพื่อแสดงถึงพลังของความเป็นมนุษย์ในการปรับตัวเพื่อมีชีวิตอยู่ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ซึ่งก็น่าจะช่วยเปิดช่องทางให้สังคมไทยได้เรียนรู้จากทุกๆ ส่วนของสังคม เพื่อให้ทุกคนสามารถใช้ศักยภาพของตนได้อย่างแท้จริง และมีส่วนร่วมในการสร้างประชาสังคมได้มากขึ้น ในส่วน Wittayapak Chusak (1998) ได้อธิบายถึงภาวะการเป็นคนชายขอบว่าเกี่ยวข้องกับแนวคิดการครอบครองพื้นที่ (territoriality) ซึ่งเกิดขึ้นในสังคมไทยพร้อมกับแนวคิดเรื่อง “รัฐชาติ” ที่ต้องการความชัดเจนในเรื่องอธิปไตยเหนือดินแดน โดยประเทศไทยต้องมีเขตแดนที่แน่นอนตามแนวคิดรัฐชาติแบบตะวันตก แนวคิดรัฐชาติทำให้เกิดกระบวนการสร้างความเป็นไทย (Thai-ization) ซึ่งดำเนินไปภายใต้แนวคิดการจำแนกแยกพวก (Exclusion) และลัทธิชาตินิยม ที่ต้องแยกให้ชัดเจนว่าใครคือ “คนไทย” โดยยึดประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมศูนย์กลางเป็นหลัก ส่งผลให้คนกลุ่มน้อยที่มีความแตกต่างจากคนส่วนใหญ่ทั้งในแง่ชาติพันธุ์ภาษา วัฒนธรรม มีสถานภาพเป็นคนชายขอบของสังคมไทย ยังสอดคล้องกับ Attachak Satayanuruk (1999) ที่มองว่ากระบวนการกลายเป็นคนชายขอบว่าเกิดจากเงื่อนไข 2 ประการ คือ 1) การขยายตัวของอำนาจรัฐเข้าไปลิตรอนสิทธิ์การใช้และการจัดการทรัพยากรตามจารีตประเพณีของชาวบ้าน และ 2) การสร้างภาพลักษณ์ให้

คนชายขอบ ซึ่งการขยายตัวของอำนาจรัฐโดยการออกเอกสารสิทธิในการถือครองที่ดินทำให้เกิดการนิยาม “พื้นที่” ออกเป็นสองลักษณะเท่านั้น ก็คือพื้นที่สาธารณะที่เป็นของรัฐและพื้นที่ของเอกชน

นอกจากนี้ กระบวนการสร้างรัฐชาติเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดคนชายขอบขึ้นในสังคมไทย การสร้างรัฐชาตินั้นต้องสร้างความชัดเจนในดินแดนหรือขอบเขตของประเทศไทย ความชัดเจนในดินแดนทำได้โดยการสร้างแผนที่ประเทศไทย และรัฐชาติจะสมบูรณ์ได้ ต้องมีความชัดเจนในเรื่องความเป็นไทย กล่าวคือ ต้องสร้างอัตลักษณ์ของความเป็นไทยทั้งด้านภาษา ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม ซึ่งการสร้างรัฐชาติส่งผลให้เกิดภาวะความเป็นชายขอบในประเทศไทย 2 ด้าน ได้แก่ 1) ภาวะการกลายเป็นคนชายขอบในทางภูมิศาสตร์ เมื่อมีการจัดทำแผนที่เขตแดนที่แน่ชัดของประเทศ และมีกระบวนการรวบอำนาจในการจัดการพื้นที่และทรัพยากรจากหัวเมืองเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้กลุ่มคนในพื้นที่ชายแดนของแผนที่ประเทศไทยหรือห่างไกลจากศูนย์กลางกลายเป็นคนชายขอบในเชิงภูมิศาสตร์ และ 2) ภาวะการกลายเป็นคนชายขอบในทางสังคมวัฒนธรรม คือ การที่กลุ่มคนบางกลุ่มไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างตัวตนทางวัฒนธรรมความเป็นไทย ทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ไทย วัฒนธรรมหลักของไทย อุดมคติการเป็นคนไทย เชื้อชาติไทย (Thongchai Winichakun, 1987)

ในส่วนของกระบวนการสร้างความเป็นคนชายขอบ เป็นกระบวนการที่ผลักให้บุคคลหรือกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องตกอยู่ในสถานะไร้อำนาจหรือขาดแหล่งอำนาจที่จะมาสนับสนุน ส่งผลทำให้

คนกลุ่มนั้นเข้าไม่ถึงความยุติธรรมและทรัพยากรที่จำเป็น ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทำให้พวกเขาตกอยู่ในภาวะชายขอบ (marginality) คนชายขอบมักรู้สึกว่า สังคมทำให้พวกเขาไร้ตัวตน หรือแม้กระทั่งเป็นปัญหาของสังคม ซึ่งเป็นกระบวนการสร้างทางสังคม โดยใช้ความแตกต่าง (differences) มาแบ่งแยก กีดกัน และสร้างความเป็นอื่นให้กับคนด้วยกัน เครื่องมือที่ใช้ได้ผลเสมอในการทำให้อำนาจกลุ่มคนบางกลุ่มกลายเป็นคนชายขอบคือ การตีตรา การแบ่งแยก การกีดกันออกไป และการเลือกปฏิบัติ ตามที่ Tongthaow Pattrakwan (2011) มองว่า การสร้างภาพลักษณ์ให้คนชายขอบ ภาพของกลุ่มคนที่ล้าสมัย และด้อยพัฒนา ดังนั้นหน่วยงานภาครัฐจึงต้องเข้ามาพัฒนาคนชายขอบ เช่น การตั้งหน่วยงานเพื่อพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นการนำความรู้ในเมืองมาใช้ในชนบท ทำให้ชาวชนบทละทิ้งวิถีชีวิตดั้งเดิม ทำการเกษตรเพื่อการพาณิชย์และพึ่งพาความรู้จากเมือง ซึ่งจุดประสงค์ของการกระทำเช่นนี้เป็นกระบวนการที่รัฐต้องการจำกัดและทำให้คนชายขอบ อ่อนแอ กล่าวคือคนชายขอบเหล่านี้ล้วนถูกทำให้หมดพลังในการพึ่งพาตนเอง และต้องพึ่งพาหรือรับความช่วยเหลือจากรัฐตลอดเวลา นอกจากสร้างภาพลักษณ์ให้เป็นปัญหาของสังคมแล้ว คนชายขอบยังถูกสร้างให้เป็น “ผู้ร้าย” ที่รัฐต้องเข้าไปปราบปราม เช่น ชาวเขาที่ถูกสร้างภาพให้เป็นผู้ทำลายป่า เป็นต้น

ดังนั้น สรุปได้ว่าคนชายขอบหรือความเป็นชายขอบที่อาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตภูมิศาสตร์ที่ห่างไกลจากการเข้าถึงการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ หลักประกันสุขภาพ

เทคโนโลยีการสื่อสาร สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น รวมทั้งคนกลุ่มนี้ขาดอำนาจการต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึงอำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจ และการจัดสรรทรัพยากร อำนาจและความมั่งคั่งในสังคมลักษณะของกลุ่มประชากรชายขอบอาจจะแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของสังคม ผู้เขียนเล็งเห็นถึงความสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่เพื่อนำมาวิเคราะห์และหาแนวทางการแก้ไขปัญหาคนชายขอบให้สามารถที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้

การจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service)

กระบวนทัศน์ร่วมสมัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ กระบวนทัศน์ (Paradigm) คือ ตัวแบบ (model) หรือ ชุดของฐานคติ (A set of assumptions) โดย Thomas Kuhn (1970) ได้อธิบายถึงกลุ่มความคิดพื้นฐานซึ่งเป็นกรอบชี้แนะแนวทางและการกระทำของปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวมครอบคลุมทั้งใน การใช้ชีวิตประจำวันไปจนถึงการแสวงหาความรู้ทางศาสตร์การที่ผู้บริหารหรือนักการเมืองหรือข้าราชการจะพัฒนาประเทศให้สามารถปรับตัวให้ดำรงอยู่ในบริบทและความท้าทายของโลกาภิวัตน์ได้นั้น จะต้องมีแบบอย่างในการมองโลกที่เปลี่ยนไปจากวิธีการมองโลกแบบเดิม หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) ที่ไม่ใช่แค่การเปลี่ยนแปลงในเชิงเทคนิคการบริหารจัดการเท่านั้น ในกรณีของคนชายขอบหรือความเป็นชายขอบที่อาศัยอยู่ในดินแดนหรือเขตภูมิศาสตร์ที่ห่างไกล

จากการเข้าถึงการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐนั้นจะต้องวางแนวทางการบริการสาธารณะให้เข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มโดยไม่เลือกปฏิบัติและเป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

ตามที่ Denhardt and Denhardt (2011) ได้เสนอแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าประสิทธิภาพหรือผลผลิตภาพ สำหรับแนวคิดและทฤษฎีรากฐานของแนวคิดการจัดการบริการสาธารณะ แนวใหม่ ดังนั้นผู้เขียนนำเสนอ 3 ประการ ได้แก่

1. แนวคิดความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (Theories of Democratic Citizenship) เป็นการนำเสนอในเรื่องการเป็นพลเมือง Sandel (1996) มองว่าเป็นการเพิ่มพูนผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของชุมชนและพลเมืองเป็นหน้าที่หลักของรัฐ รัฐถูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้พลเมืองสามารถที่จะเลือกทางเลือกที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคล Denhardt and Denhardt (2011) มองว่าสิทธิของพลเมืองในลักษณะนี้จะมีความสอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้ ดังนี้

- 1.1 การตอบสนองความต้องการจำเป็นของพลเมือง (Responsiveness) เป็นหลักการตอบสนองเป็นการให้บริการกับประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้กับส่วนเสียในระยะเวลาที่กำหนด การสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ สามารถตอบสนองต่อความขัดแย้งหรือความ

ต้องการของผู้รับบริการที่มีความหลากหลายและความแตกต่างกัน

1.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารปกครอง (Governance Participation) เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนเริ่มตั้งคำถามกับนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่กำหนดโดยผู้ที่อยู่ในภาครัฐราชการซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน (Sphchokchai Orapin, 2008) การบริหารราชการแบบเดิมจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ

1.3 ผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Public and Individual Interest) และผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) เป็นผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมมีประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบขึ้น และยังสะท้อนปัญหาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นพลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน (Individual Interest)

1.4 ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของพลเมือง (Duty and Role Understanding) เป็นความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (Public Affairs) จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องของสิทธิ บทบาท และหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมายพลเมืองต้องมีบทบาทหน้าที่ตามสถานภาพของตน ซึ่งบทบาท

และหน้าที่ของพลเมืองแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันไป

1.5 จิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) เป็นการสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความผูกพันในเชิงจริยธรรมกับชุมชนและสังคมของตน การที่พลเมืองเห็นถึงผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวนี้บ่งบอกให้เห็นถึงจิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) ซึ่งพลเมืองที่มีจิตวิญญาณสาธารณะจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ

2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) เปรียบเสมือนการใช้กลไกการร่วมมือกันของชุมชนและประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน โดยที่ Denhardt and Denhardt (2011) ได้สรุปจากตัวแบบชุมชนและประชาสังคม คือ 1) ชุมชนที่มีเครือข่ายพลเมืองที่เข้มแข็ง และ 2) นักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถที่จะช่วยสร้างชุมชนและทุนทางสังคม (Social Capital) คือการสร้างชุมชนและมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้มีทุนสังคมโดยกระตุ้นให้พลเมืองมีส่วนเข้ามาในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามที่ Putnum (2000) ได้กล่าวถึงทุนสังคมว่า เป็น การติดต่อสื่อสารระหว่างปัจเจกบุคคลกับเครือข่ายทางสังคมและปทัสถานของการแลกเปลี่ยนและความไว้วางใจ สิ่งที่สำคัญก็คือชีวิตของแต่ละปัจเจกบุคคลจะมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นซึ่งเกิดจากความผูกพันทางสังคม นอกจากนั้น Wasi Prawet (1999) ยังกล่าวอีกว่า ประชาสังคม (Civil Society) เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชน

มีความเข้มแข็งและเกิดดุลภาพทางสังคมขึ้น เป็นการที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกันหรือมีความเชื่อร่วมกัน ในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างและมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม และยังคงสอดคล้องกับ Sales (1991) เสนอลักษณะสำคัญของประชาสังคมสมัยใหม่ คือ 1) ประชาสังคมเป็นที่สำหรับการรวมกลุ่มในรูปของสมาคม และการรวมตัวของสังคม 2) ประชาสังคมเป็นที่สำหรับสร้างสรรค์อัตลักษณ์หรือความเป็นตัวตนของสังคม (Social identities) และรูปแบบการดำเนินชีวิต (Life styles) แบบใหม่ 3) ประชาสังคมอาจมีความหลากหลาย แต่ไม่แตกแยก และเป็นพลังผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง 4) ประชาสังคมเป็นที่สำหรับการก่อตัวของมติมหาชน (Public Opinion) และการต่อสู้ช่วงชิงเพื่อเป็นผู้นำมติมหาชนระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เป็นผลตามมา 5) ประชาสังคมยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงกับรัฐ เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจข้ามชาติ และเชื่อมโยงกันระหว่างกิจกรรมในครอบครัวหรือกิจกรรมภายในของชีวิตประจำวันของผู้คน และ 6) ประชาสังคมมีความผูกพันลึกซึ้งกับระบอบประชาธิปไตย ในฐานะที่ระบอบการเมืองดังกล่าวเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้ประชาสังคมสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้และพัฒนาต่อไปได้

3. ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม และรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (Organizational Humanism and the New Public Administration) ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมไม่เห็นด้วย

กับทฤษฎีตัวแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เนื่องจากมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล ปัจเจกบุคคลมีทักษะการตระหนักรู้ (Skill in self-awareness) แตกต่างกันไป ปัจเจกบุคคลต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำ มนุษย์ไม่สามารถที่จะตัดตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์สูงสุด ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ จะแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของมนุษย์ในปัจจุบันไม่ควรจะถูกครอบงำโดยหันไปใช้ความสำคัญกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์การ แทนซึ่งการครอบงำดังกล่าวเรียกว่า ตัวแบบเป็นเหตุเป็นผล (Rational Model) ซึ่งเป็นลักษณะการเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพที่สุดสำหรับองค์การ ตามที่ Denhardt and Denhardt (2011) กล่าวถึงพฤติกรรมของนักบริหารควรมีบทบาทที่แสดงถึงความกระตือรือร้นมากยิ่งขึ้นในการพัฒนานโยบายสาธารณะเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นจนเกิดความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพต่างๆ เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา และ Denhardt and Denhardt ยังมองอีกว่า นอกจากค่านิยมที่สำคัญตั้งแต่ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการยอมรับคือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความคุ้มค่า (Economy) และอีกประการก็คือความเท่าเทียมกันทางสังคม (Social Equity) ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันควรให้ความสำคัญกับค่านิยม ความเสมอภาค ความเท่าเทียม และการตอบสนองต่อสังคมด้วย

นอกจากนี้ Denhardt and Denhardt (2011) ได้เสนอกระบวนการทัศน์ใหม่ที่เรียกว่า New

Public Service (NPS) หรือการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่นักคิดทั้งสองมองว่ารัฐไม่ต้องกุมทิศทางแต่ต้องมีทางเลือกใหม่ในการบริหารภาครัฐที่เน้นคุณค่าของความเป็นพลเมือง (Citizenship) ในระบอบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม และแนวคิดที่ว่าราชการควรบริหารโดยการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในสังคมมากกว่าจะมีบทบาทในเชิงกำกับ (Steer) หรือ ควบคุม (Control) สังคม และยังคงกล่าวถึง “Public Spirit” ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างจิตวิญญาณสาธารณะ สรุปลสาระสำคัญของค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่นี้มีทั้งหมด 7 ประการ ได้แก่

1. มุ่งรับใช้พลเมือง ไม่ใช่บริการลูกค้า (Serve Citizens, Not customers) โดยผู้บริหารต้องยึดผลประโยชน์สาธารณะให้ความสนใจกับประโยชน์สาธารณะ เน้นหลักการสร้างภารกิจภาครัฐแบบมีส่วนร่วม สร้างค่านิยมร่วม (Shared Values) สร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ (Trust) สร้างความร่วมมือ (Collaboration) ดังนั้นผู้บริหารไม่เพียง แต่ตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” แต่มุ่งเน้นไปที่การสร้างความสัมพันธ์ของความไว้วางใจและความร่วมมือกับและพลเมือง รวมทั้งการส่งเสริมบทบาทพลเมืองประชาธิปไตย การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการจัดบริการสาธารณะในฐานะการขยายบทบาทของความเป็นพลเมือง และ Henry Mintzberg (1996) ยังมองว่าบทบาทของพลเมืองควรจะมีมากกว่าเพียงการเป็นลูกค้า ควร

มีบทบาท 4 ประการ คือ 1) ผู้รับบริการ 2) ลูกค้า 3) ผู้ถูกกระทำ และ 4) พลเมือง

2. รัฐต้องมุ่งบริหารให้เกิดสาธารณะประโยชน์ (Seek the Public Interest) โดยผู้บริหารจะต้องมีส่วนร่วมในการสร้างความเห็นร่วมกันของผลประโยชน์สาธารณะ เป้าหมายไม่ใช่เพื่อค้นหาวิธีแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว แต่ผลักดันให้เลือกทางเลือกส่วนบุคคล ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐรับบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก เพื่อสร้างวาทกรรมสาธารณะและทำให้พลเมืองเข้าใจถึงค่านิยมที่สำคัญๆ ด้านประชาธิปไตย และการทำให้พลเมืองตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองและร่วมกันให้บรรลุสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest)

3. การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship) โดยผู้บริหารมีหน้าที่ในการกระตุ้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในขณะที่บทบาทของบุคลากรภาครัฐในค่านิยมการจัดการบริการสาธารณะ คือ 1) ผู้ประกอบการที่มีศีลธรรมจรรยา 2) ผู้ให้ความรู้ด้านหน้าที่พลเมือง และ 3) ผู้รับฟังเสียงพลเมือง โดย Denhardt and Denhardt (2011) ยังมองอีกว่าการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะมีความสำคัญอยู่หลายประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของพลเมืองมีส่วนทำให้ความคาดหวังของพลเมืองเป็นสิ่งที่ภาครัฐรับฟัง การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของพลเมืองที่มากขึ้นทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อรัฐมากขึ้น รวมทั้งพลเมืองมองว่าภาครัฐมีความแรง

ใสและตรวจได้ นอกจากนั้น Wagenaar (2007) ได้มองถึงกระบวนการมีส่วนร่วมยังทำให้พลเมืองได้มีโอกาสใช้ทักษะประชาธิปไตย ได้แก่ การจัดการความขัดแย้ง การรับฟัง การชื่นชมความหลากหลายและความที่แตกต่างกัน ช่วยให้พลเมืองสามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนรวมและสาธารณะประโยชน์ออกจากผลประโยชน์ส่วนตัว

4. ทำด้วยวิถีประชาธิปไตยและคิดในเชิงยุทธศาสตร์ (Think Strategically, Act Democratically) โดยนโยบายและแผนงานที่ตอบสนองความต้องการของสาธารณะ นโยบายและแผนงานต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงยุทธศาสตร์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอก และมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นั้น จะให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้ นั่นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน จึงจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้ โดยอาศัยความพยายามร่วมกันบนพื้นฐานของกระบวนการความร่วมมือ (Collaborative processes) ซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือภาระรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักบริหารรัฐกิจแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

5. การตระหนักว่าความรับผิดชอบ ไม่ใช่ขึ้นต่อฝ่ายการเมืองเท่านั้น (Recognize the Accountability Isn't Simple) ผู้บริหารต้องใส่ใจให้ความสำคัญกับค่านิยมชุมชน กฎหมายรัฐธรรมนูญ บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง Denhardt and

Denhardt (2011) ยังมองอีกว่า ความสลับซับซ้อนของความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่หน่วยงานภาครัฐประสบ ได้รับการยอมรับว่าเป็นความท้าทาย โอกาส และการเรียกร้อง ซึ่งต้องการความเชี่ยวชาญพันธกิจต่ออุดมคติประชาธิปไตย

6. รัฐต้องรับใช้ ไม่ใช่กุมทิศทางหรือนำทาง (Serve rather than Steer) มีความจำเป็นมากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในการช่วยสนับสนุนพลเมืองให้ได้รับผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าที่จะพยายามควบคุมหรือสั่งการสังคมให้ เป็นไปในทิศทางใหม่ ๆ ผู้บริหารต้องยอมรับหน้าที่ ความรับผิดชอบในการรับใช้ (serve) พลเมืองโดยการเป็นผู้ให้บริการจัดหาทรัพยากรสาธารณะเป็นผู้อำนวยความสะดวกแก่พลเมือง ตามที่ Osborne and Gaebler (1992) ได้เสนอแนวความคิด คือ การเสนอให้หน่วยงานภาครัฐหันมาเป็นผู้ถือหางเสือ (Steering) ไม่ใช่เป็นเพียงแต่ฝีพาย (Rowing) เพียงอย่างเดียว ความหมายของการเป็นผู้ถือหางเสือคือ การที่รัฐทำหน้าที่ในการคิดวิเคราะห์ และกำหนดนโยบาย แต่ในส่วนของพายเรือหรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั้น รัฐไม่จำเป็นต้องเป็นคนทำเองทั้งหมด แต่อาจจะใช้กลไกอื่น ดำเนินการแทนซึ่งเป็นการจ้างเหมาบริการ (Outsource) ก็เป็นวิธีการที่ภาครัฐเลือกใช้มากที่สุดในปัจจุบัน

7. ให้คุณค่ากับประชาชนมาก ไม่ใช่สนใจแต่ผลิตภาพของงาน (Value people, not just productivity) องค์การสาธารณะและเครือข่ายที่มีการมีส่วนร่วมมีแนวโน้มว่าจะประสบความสำเร็จในระยะยาว ถ้าร่วมมือกันภายใต้กระบวนการของความร่วมมือและภาวะผู้นำร่วมกันบนพื้นฐานของ

การให้ความเคารพต่อทุกฝ่ายทุกคนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่รัฐยังต้องเป็นผู้ขับเคลื่อนให้กำลังใจและให้รางวัลมากกว่าที่จะเฝ้าดูหรือปกป้อง โดย Perry and Wise (1990) ได้สร้างทฤษฎีที่เรียกว่า “ทฤษฎีแรงจูงใจการบริการสาธารณะ” (Public Service Motivation) มาอธิบายปรากฏการณ์ โดยมองว่าตัวแปรที่มีความสำคัญต่อการอธิบายแรงจูงใจในการทำงานในองค์การภาครัฐ ได้แก่ 1) แรงดึงดูดที่ได้กำหนดนโยบาย 2) พันธะต่อผลประโยชน์สาธารณะ 3) ความเป็นธรรมต่อสังคม 4) หน้าที่ของพลเมือง 5) ความเมตตาากรุณา และ 6) ความเสียสละส่วนตัว

ดังนั้น บทบาทของของหน่วยงานภาครัฐตามแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ก็คือ การทำให้ค่านิยมประชาธิปไตยเป็นอัตลักษณ์และวัฒนธรรมในองค์การ ด้วยเหตุนี้แนวความคิด การจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ จึงให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดบทบาทภาครัฐใหม่ เปลี่ยนจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระนำกลุ่มที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระมาสู่เวทีประชาคมเจรจาพูดคุยอย่างเป็นประชาธิปไตย ภาครัฐจะเป็นตัวไกลเกลี่ย ประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ กระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานภาครัฐ ผู้บริหารภาครัฐต้องทำความเข้าใจกับบทบาทในกระบวนการบริหารแบบประชาชนเป็นหุ้นส่วน (Governance process) เจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องมีความรับผิดชอบ เคารพในกฎหมาย เห็นคุณค่าของชุมชนบรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานความเป็น

มีอาชีพและผลประโยชน์ต่อพลเมือง หล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) สร้างสรรค์และบริหารคุณค่าสาธารณะ (Public Values) ให้แก่สังคมโดยรวมโดยทั่วกัน (Kenaphumi Sanya, 2011)

แนวทางการแก้ไขปัญหา “คนชายขอบ” ตามแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่

ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จนั้น จึงต้องมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของชาติดำเนินไปควบคู่กันกับการกีดกันประชากรกลุ่มใหญ่ออกจากชีวิตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะหนทางของอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมที่กำลังพัฒนา หมายถึงการพึ่งพาอาศัยการนำเข้าเทคโนโลยีวิทยาการและเครื่องจักรจากต่างประเทศเป็นอย่างมาก บ่อยครั้ง การพัฒนาประเทศมีความหมายไปถึงการลดความสำคัญของการผลิตด้านอื่นๆ เช่น การละเลยการผลิตพืชอาหารหลักไปโดยปริยาย บรรดากลุ่มคนชายขอบทั้งที่อยู่ในเมือง และชนบท การอยู่ในสังคมเหล่านั้นถูกกีดกันให้ออกไปอยู่ขอบนอกหรือชายขอบของระบบที่ไม่ได้รับความเท่าเทียมทางสังคมในการเข้าถึงบริการสาธารณะของภาครัฐ เช่น การบริการขั้นพื้นฐาน คือ การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การอำนวยความสะดวก วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณะสุข คมนาคม การขนส่งทางบก การรถไฟแห่งประเทศไทย และการศึกษา เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้ตกอยู่ในฐานะเสมือนถูกระบบกีดกันให้มีภาวะความยากจนอย่างที่สุดและยังได้รับผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากการขาดบริการด้านสังคมและสวัสดิการ ทั้งนี้เพราะถูกกีดกันให้อยู่

นอกระบบสวัสดิการจึงทำให้ยากที่จะล้มตาอำปาก และมีโอกาสรับจ้างงานที่ปกติสุขหรือมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรีได้

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการนำแนวคิดและทฤษฎีรากฐานของแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้ง 3 ประการกับค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้ง 7 ประการของ Denhardt and Denhardt ที่ได้เขียนไว้ในหนังสือ The new public service: serving, not steering ในปี ค.ศ. 2011 โดยการนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา “คนชายขอบ” ให้สามารถเข้าถึงการบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐได้นั้นมีแนวทางกระบวนการ ดังนี้

1. แนวคิดความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (Theories of Democratic Citizenship) เป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิของพลเมืองที่จะสามารถเลือกใช้บริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐด้วยตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลของตน หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทหน้าที่หลักที่จะกระทำการใดสิ่งหนึ่งเพื่อเป็นการเพิ่มพูนผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจให้ชุมชนและพลเมือง พบว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เล็งเห็นความสำคัญของคนชายขอบมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ระบุไว้ชัดเจนว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ” นั้น หมายความว่า คนไทยทุกคนต้องได้รับการดูแลด้านสุขภาพอย่างเท่าเทียม จากตัวอย่างดังกล่าวถ้าหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่พลเมืองนั้นก็ต้อง

คำนึงถึงกลุ่มคนชายที่ไม่สามารถเข้าถึงการบริการได้ ด้วยวิธีการนำหลักการตอบสนองของความต้องการจำเป็นของพลเมือง การมีส่วนร่วมในการบริหารปกครอง ผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนร่วม ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของพลเมืองและจิตวิญญาณสาธารณะ นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐไม่ควรจะชี้ทิศทาง แต่ควรมีทางเลือกให้กลุ่มคนชายขอบในประเทศสามารถที่จะเลือกรับบริการหรือสวัสดิการทางสังคมได้ หน่วยงานภาครัฐจะต้องเน้นคุณค่าของความเป็นพลเมือง (Citizenship) ในระบอบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมของชุมชน ภาคประชาสังคม และกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมและวัฒนธรรม เป็นแนวทางตามค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ นั่นก็คือ 1) รัฐควรต้องรับใช้ ไม่ใช่กู่กมทิศทางหรือนำทาง รัฐควรพิจารณาแนวทางการแก้ไข ในการช่วยสนับสนุนพลเมือง และกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมและวัฒนธรรม ให้ได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน จะต้องยอมรับหน้าที่ความรับผิดชอบในการรับใช้ โดยการเป็นผู้ให้บริการจัดหาทรัพยากรสาธารณะเป็นผู้อำนวยความสะดวก ยกตัวอย่างเช่น และ 2) ให้คุณค่ากับประชาชนมาก ไม่ใช่สนใจแต่ผลิตภาพของงาน รัฐควรพิจารณาแนวทางแก้ไขขององค์การสาธารณะและเครือข่ายที่มีการมีส่วนร่วมมีแนวโน้มว่าจะประสบความสำเร็จในระยะยาว ถ้าร่วมมือกันภายใต้กระบวนการของความร่วมมือและภาวะผู้นำร่วมกันบนพื้นฐานของการให้ความเคารพต่อทุกฝ่ายทุกคนรวมทั้งพลเมือง และกลุ่ม

คนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์ หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมและวัฒนธรรม ยกตัวอย่าง เช่น จากการศึกษาของสุนทร ค้ายอด (2552) ในเรื่องการสร้างภาพลักษณ์ผู้หญิงเหนือในนวนิยายของ อ.ไชยวรศิลป์ โดยการใช้กรอบคิดเรื่องของวาทกรรมในการความหมายของผู้หญิงเหนือ พบว่าภาพลักษณ์ผู้หญิงเหนือมีความอ่อนแอ ใจง่าย รักสวยรักงาม เกียจคร้าน เป็นการสร้างภาพที่แฝงอคติมาอย่างต่อเนื่อง เป็นชายขอบอีกมิติหนึ่งของสังคม การศึกษาดังกล่าวได้พยายามปรับเปลี่ยนภาพของผู้หญิงล้านนาให้แตกต่างไปจากเดิม โดยการสร้างผู้หญิงเหนือให้เข้มแข็งและฉลาด โดยใช้การตอบโต้กันผ่าน “ตัวบท” คืองานวรรณกรรม เพื่อต่อต้านการครอบงำภาพลักษณ์ผู้หญิงเหนือ ซึ่งผู้เขียนเล็งเห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นผู้หญิงเหนือและผู้หญิงล้านนา ก็มีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของรัฐ และรัฐควรจะให้คุณค่ากับประชาชนทุกคนโดยไม่แบ่งชนชั้นตามภูมิศาสตร์

2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) เป็นการใช้กลไกการร่วมมือกันของชุมชนและประชาสังคมในการแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกัน พบว่า รัฐเสริมสร้างชุมชนให้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้มีทุนสังคมโดยกระตุ้นให้พลเมือง และกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมและวัฒนธรรม มีส่วนเข้ามาในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ด้วยวิธีการนำหลักการมีส่วนร่วมที่ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมหรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้

ร่วมกันในการปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างและมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม เป็นแนวทางตามค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ นั่นก็คือ 1) ทำด้วยวิถีประชาธิปไตยและคิดในเชิงยุทธศาสตร์ โดยการกำหนดนโยบายและแผนงานจะต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงยุทธศาสตร์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อมภายในและภายนอก รวมทั้งมองบริบทพลเมือง และกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคม และวัฒนธรรม ว่าจะสามารถได้รับการจัดสวัสดิการทางสังคมได้อย่างไร และมีวิสัยทัศน์พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นั้น จะให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้ นั้นจะต้องมีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้ชัดเจน จึงจะสามารถทำให้บรรลุความสำเร็จได้โดยอาศัยความพยายามร่วมกันบนพื้นฐานของกระบวนการความร่วมมือ และ 2) การตระหนักว่าความรับผิดชอบต่อไม่ใช่ขึ้นต่อฝ่ายการเมืองเท่านั้น ผู้บริหารต้องใส่ใจให้ความสำคัญกับค่านิยมชุมชน กฎหมายรัฐธรรมนูญ บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง และกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมและวัฒนธรรม

3. ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (Organizational Humanism and the New Public Administration) เป็นทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีตัวแบบเหตุผลและทางเลือก

สาธารณะเนื่องจากมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล มีทักษะการตระหนักรู้ที่แตกต่างกัน และต้องการความอิสระ ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของมนุษย์ในปัจจุบันไม่ควรจะถูกครอบงำ โดยหันไปให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกองค์กรแทน พบว่า รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ และร่วมกันปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐไม่ใช่เพื่อค้นหาวิธีแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว แต่ผลักดันให้เลือกทางเลือกส่วนบุคคลที่จะเกิดประโยชน์สูงสุด และหน่วยงานภาครัฐรับบทบาทเป็นผู้อำนวยการความสะอาดเพื่อสร้างพลเมืองและกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคม และวัฒนธรรมให้เข้าใจถึงค่านิยมที่สำคัญ เป็นแนวทางตามค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ นั่นก็คือ 1) รัฐต้องมุ่งบริหารให้เกิดสาธารณะประโยชน์ ควรพิจารณาแนวทางการแก้ไข โดยรัฐจะต้องมีส่วนร่วมในการสร้างความเห็นร่วมกันของผลประโยชน์สาธารณะและการทำให้พลเมืองตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองและกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคม และวัฒนธรรมและร่วมกันให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐควรดำเนินการเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองในการครอบครอง พัฒนาควบคุมและใช้ที่ดิน อาณาบริเวณสาธารณะ ดังนั้นรัฐควรปรึกษาหารือกับชุมชนเพื่อยอมรับสิทธิของชนพื้นเมืองและชนเผ่าตามกฎหมายที่จะ

เข้าร่วมในการใช้ประโยชน์การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอยู่ในที่ดินสาธารณะและสิทธิทางวัฒนธรรมและการศึกษา (Thouchanok Sattayavinit, 2016 : 111) 2) รัฐจะต้องมุ่งรับใช้พลเมืองไม่ใช่บริการลูกค้าและกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมและวัฒนธรรม ควรพิจารณาแนวทางการแก้ไข โดยรัฐจะต้องยึดผลประโยชน์สาธารณะเน้นหลักการสร้างภารกิจภาครัฐแบบมีส่วนร่วม สร้างค่านิยมร่วม สร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ สร้างความร่วมมือ และการจัดบริการสาธารณะในฐานะการขยายบทบาทของความเป็นพลเมือง รวมทั้งสิทธิตามกฎหมาย โดยรัฐจึงจำแนกกลุ่มชาติพันธุ์และชนกลุ่มน้อยตามทะเบียนราษฎรของไทย ซึ่งกรมการปกครองได้จัดแบ่งกลุ่มชาติพันธุ์ ชาวเขา ชนพื้นเมืองต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยไว้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มชาติพันธุ์ และชนกลุ่มน้อย ประชากรกลุ่มนี้ได้รับการยอมรับบันทึกลงในทะเบียน (Thouchanok Sattayavinit, 2016 : 109-110) รวมทั้งกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐ ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย มีวัฒนธรรมประเพณีแตกต่างกันเข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วยลักษณะที่ต่างกันไป เช่น หลบหนีเข้าเมือง เข้ามาพักอาศัยชั่วคราว มี 17 กลุ่ม เช่น ชุมชนบนพื้นที่สูง ไทยลื้อ เป็นต้น 3) รัฐต้องให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองและกลุ่มคนชายขอบในบริบทของภูมิศาสตร์หรือชาติพันธุ์ หรือเศรษฐกิจ หรือสังคมและวัฒนธรรมเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ ควรพิจารณา

แนวทางการแก้ไข โดยรัฐมีหน้าที่ในการกระตุ้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในขณะที่บทบาทของหน่วยงานภาครัฐในค่านิยมการจัดการบริการสาธารณะ คือ ผู้ประกอบการที่มีศีลธรรมจรรยาบรรณ ผู้ให้ความรู้ด้านหน้าที่พลเมือง และผู้รับฟังเสียงพลเมือง ยกตัวอย่างเช่น การช่วยเหลือให้ชนพื้นเมืองได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เช่น การดูแลให้พวกเขาสามารถเข้าถึงน้ำดื่ม การจัดการทางแพทย์โดยให้ความสำคัญกับการอบรมชนพื้นเมือง ให้เป็นเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขอย่างพอเพียง หากรัฐมีนโยบายควรศึกษาทางเลือกที่เป็นไปได้ทุกทาง รัฐต้องกำกับดูแลให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับข้อมูล (Thouchanok Sattayavinit, 2016 : 111)

สรุป

คุณลักษณะของคนชายขอบมีความแตกต่างจากประชากรส่วนใหญ่ของสังคม ได้แก่ ชชาติพันธุ์ ผิวพรรณ ศาสนา อุดมการณ์ การศึกษา สถานะทางเศรษฐกิจ และชนชั้นทางสังคม จึงเกิดปัญหาคนชายขอบ ซึ่งเป็นคนกลุ่มหนึ่งที่ขาดโอกาสหรือเข้าไม่ถึงสิทธิต่างๆ จนเกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งกลุ่มคนชายขอบในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ กลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวี กลุ่มเด็กที่หลุดจากระบบสังคม กลุ่มน้อย ผู้หญิง คนพิการ และกลุ่มรักร่วมเพศ เป็นต้น แม้ประเทศไทยจะมีระบบสวัสดิการสังคมครอบคลุมคนไทยทั่วประเทศ แต่

ยังมีคนไทยอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียมกัน ปัญหาที่พบของคนชายขอบในสังคมไทย ขาดความมั่นคงในสังคม ขาดอำนาจการต่อรอง ขาดการศึกษา ขาดเครื่องมือที่เข้าถึงอำนาจ และถูกกีดกันออกจากระบบการต่อรองอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรในสังคม

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคอนชายขอบด้วยการนำแนวคิดและทฤษฎีรากฐานของแนวความคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ 3 ประการ คือ 1) แนวคิดความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม และ 3) ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยมและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ กับค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐแบบการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้ง 7 ประการของ Denhardt and Denhardt ที่ได้เขียนไว้ในหนังสือ The new public service: serving, not steering ในปี ค.ศ. 2011 นั้นก็คือ 1) มุ่งรับใช้พลเมือง ไม่ใช่บริการลูกค้า 2) รัฐต้องมุ่งบริหารให้เกิดสาธารณะประโยชน์ 3) การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ 4) วิธีประชาธิปไตยและคิดในเชิงยุทธศาสตร์ 5) การตระหนักว่าความรับผิดชอบ ไม่ใช่ขึ้นต่อฝ่ายการเมืองเท่านั้น 6) รัฐต้องรับใช้ ไม่ใช่กุมทิศทางหรือนำทาง และ 7) การให้คุณค่ากับประชาชนมาก ไม่ใช่สนใจแต่ผลผลิตภาพของงาน

REFERENCES

- Chavivun Prachuabmoh. (2004). **On the approach of ethnic education**. Bangkok : Princess Maha Chakri Sirindhorn Anthropology Centre.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2011). **The New Public Service: Serving, not Steering**. Armonk, New York : M.E. Sharpe, Inc.
- Gordon Marshall. (1998). **A dictionary of sociology**. New York : Oxford University Press.
- Kenaphumi, Sanya. (2011). Application of political utilities through election decisions and the provision of public services. **Local Administration Journal**, 11(1), 123-143.
- Klommeung, Patcharee. (2019). Marginal People: Thai-Malayu Resident in the Three Southernmost Provinces. **Journal of Bangkokthonburi University**, 8(2), July – December.
- Kuhn, T.S. (1970). **The structure of scientific revolutions**. (2nded). Chicago, London : University of Chicago Press.
- Laungaramsri, Pinkaew. (2003). **Ethnic identity and marginalization**. Bangkok : Sirindhorn Anthropology Center.
- Mintzberg, H. (1996). Managing government, governing management. **Harvard business review**, 74(3), 75.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Perry, J. L., and Wise, L. R. (1990). The motivational bases of public service. **Public administration review**, 367-373.
- Putnam, R. D. (2000). **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster.
- Sales, A. (1991). The Private, the Public and Civil Society: Social Realm and Power Structure. **International Political Science Review**, 12(4), 309.
- Sandel Michael J. (1996). **Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy**. Belknap Press: English Language edition.
- Satayanuruk, Attachak. (1999). From outsiders to marginalized people. **Art and culture**, 20(12), 69-76.
- Sattayavinit, Thouchanok. (2016). Right of marginal people with arable land problem : The cases of Hmong Paklang in Chengklang, Nan. **Burapha Journal of Political Economy**, 2(1), 99-129.
- Sphchokchai, Orapin. (2008). **Principles of participatory public administration**. Bangkok : Office for National Education Standards and Quality Assessment (Public Organization).

- Tongthaow, Pattrakwan. (2011). Image of marginal people in young-adult's literature. **Manutsat Paritat: Journal of humanities**, 33(2), 91-104.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. **The American Review of Public Administration**, 37(1), 17-50.
- Wankaew, Surichai. (2007). **Marginalized people from ideas to reality**. (2nded). Bangkok : Publisher of Chulalongkorn University.
- Wasi, Prawet. (1999). **Sufficiency Economy and Civil Society Ways to revive the social economy**. Bangkok : Folk Doctor Foundation.
- Winichakun, Thongchai. (1987). **Identity creation history**. Bangkok : Thammasat University.
- Wittayapak, Chusak. (1998). Social sciences and education for marginalized people. **Journal of Social Sciences Faculty of Social Sciences**, 11(1), 17-18.