

วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

David Osborne และ Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*.
Reading, MA: Addison-Wesley. 397 หน้า

โดย พ.ญ. พิชรา โรจนพิทยากร¹
นายสมศักดิ์ นิลนพคุณ²
นางสิรินธร พันธุ์เกษม³

หนังสือ "พอกันทีระบบราชการ" หรือ "Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government" เขียนโดยเดวิด ออสบอร์น และปีเตอร์ พลาสทริก (David Osborne and Peter Plastrik) ผู้เขียนทั้งสองคนเป็นนักเขียนที่มีกลยุทธ์ที่มีชื่อเสียงด้านการพัฒนาหน่วยงานในภาครัฐและภาคเอกชน หนังสือเล่มนี้เขียนต่อเนื่องจากหนังสือ "ยกเครื่องรัฐ" หรือ "reinventing government" ซึ่งออสบอร์นเขียนไว้ร่วมกับเท็ด เกลบบอร์ (Ted Geabler) เมื่อปี 1992

ออสบอร์นได้เสนอไว้ว่า วิถีทางที่จะได้มาซึ่งรัฐบาลที่มีคุณภาพ คือการบริหารจัดการแบบ Entrepreneurialship หรือการจัดการแบบพอด้า ซึ่งหนังสือ "พอกันทีระบบราชการ" ได้ใช้อ้างอิงถึงตั้งแต่ต้นจนจบ โดยพรรณนา ลักษณะของรัฐบาล ดังกล่าวไว้ 10 ประการ คือ ใช้วิธีถือหางเสือแทนการพายเรือ การให้อำนาจมากกว่าการให้บริการ การส่งเสริมการแข่งขัน การให้บริการมุ่งหน้ามากกว่าการใช้กฎระเบียบที่เคร่งครัด มุ่งผลงานตอบสนองความต้องการของลูกค้า หารายได้แทนการใช้จ่าย มองไปข้างหน้า กระจายอำนาจ

^{1,2,3} นักศึกษาหลักสูตรปริญญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ทำงานเป็นทีม และอาศัยหลักการเป็นตัวขับเคลื่อนการทำงาน

"พอกันทีระบบราชการ" มิได้พรรณนาถึงลักษณะที่ดีของภาครัฐ เช่น ที่เขียนไว้ใน "ยกเครื่องรัฐ" แต่กล่าวถึงวิธีที่จะนำไปปฏิบัติให้ได้ผลอย่างแท้จริง ซึ่งเหมาะกับผู้อ่านทุกอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนเรียกรวมว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่ต้องการให้ฝันร้ายของระบบราชการจบสิ้นลง (น.18)

ผู้เขียนได้นำเสนอเมืองจำลองที่ชื่อ "อัปฮิล แบทเทิล" (Uphill Battle) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีปัญหาจากระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพและพบว่า หลังจากที่ใช้วิธีการ "ยกเครื่องรัฐ" ก็ยังคงพบปัญหามากมาย เช่น ผู้นำที่ขาดวิสัยทัศน์ ผู้บริหารที่ไม่มีคุณภาพและระบบการทำงานที่ยังยึดรูปแบบเก่าๆ ที่มีขั้นตอนมากมายเป็นที่มาของการแสวงหาตัวอย่างที่ประสบผลสำเร็จ มาทำการศึกษา และพบว่ามีกลยุทธ์บางประการ ที่ใช้อย่างแพร่หลาย และ นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น

สาระสำคัญของหนังสือ "พอกันทีระบบราชการ" คือ การรวบรวม ตัวอย่างของการ "ยกเครื่องรัฐ" ที่ประสบผลสำเร็จในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย โดยแสดงให้เห็นภาพในระดับต่างๆ กัน ระดับแรก เป็นระดับรัฐบาล ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐาน โดยพรรคกรรมกรของ นิวซีแลนด์ ซึ่งได้ยุบหน่วยงานเป็นรูปแบบธุรกิจ หรือแปรรูปหน่วยงานภาครัฐอย่างได้ผล ระดับรองลงมาคือ ระดับท้องถิ่น ได้แก่ ความสำเร็จของนายกเทศมนตรี สตีฟว์ โกลด์สมิธ (Steve Goldsmith) ของเมืองอินเดียนาโพลิส จากการแปรรูปเป็นวิสาหกิจ (privatization) เช่นกัน ระดับสุดท้ายเป็นระดับหน่วยงานกล่าวถึงหน่วยงานต่างๆของรัฐ อาทิเช่น หน่วยยุทธการทางอากาศ ของสหรัฐอเมริกา โรงเรียนทางเลือกของรัฐมินาโพลิสและหน่วยรักษาป่า ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

กุญแจสำคัญในการยกระดับรัฐ คือ กลยุทธ์ 5 ประการ ซึ่งเรียกว่า "Five Cs" ผู้เขียนเชื่อว่ากลยุทธ์ทั้งห้านี้ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสวนประกอบพื้นฐานที่สำคัญของระบบราชการ สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ทั่วทั้งระบบราชการ (น.64) เช่นเดียวกับที่นักพันธุวิศวกรรมทำการเปลี่ยนแปลงโปรตีนบางตัวในรหัสพันธุกรรม (Genetic code หรือ DNA) และสามารถทำให้เกิดสิ่งที่มีชีวิตพันธุ์ใหม่ได้ กลยุทธ์ทั้งห้าประกอบด้วย กลยุทธ์หลัก (core strategy) คือการกำหนดจุดประสงค์ของหน่วยงานที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งไปสู่ความสำเร็จในทิศทางเดียวกัน และรัฐควรยกเลิกสำนักงาน การกำหนดนโยบาย (ถือหางเสือ)

และการปฏิบัติงาน (พายเรือ) ออกจากกัน กลยุทธ์ที่สอง คือกลยุทธ์เกี่ยวกับผลงาน (consequence strategy) มีแนวคิดว่า ผลการปฏิบัติงานควรเป็นสิ่งที่มีความหมาย (ทั้งในทางให้คุณและให้โทษ) และสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือ ช่วยให้รัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ กลยุทธ์ที่สาม คือ กลยุทธ์เกี่ยวกับลูกค้า (customer strategy) โดยให้ถือประชาชนเสมือนลูกค้า ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐและบริการสาธารณะ ควรเปิดให้มีการแข่งขันกันได้ ในระดับที่ไม่เสียหลักการ พื้นฐานของรัฐ กลยุทธ์ที่สี่ คือ การให้อำนาจจากส่วนกลางไปยังผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น (control strategy) และกลยุทธ์สุดท้าย คือ การเปลี่ยนแปลงค่านิยม ความเชื่อ และวัฒนธรรมของภาครัฐ (culture strategy)

หนังสือเล่มนี้ได้เสนอแนวทางในการปฏิบัติสำหรับกลยุทธ์ทั้งห้า โดยเปรียบเทียบใช้กลยุทธ์ดังกล่าว เช่นเดียวกับการที่แพทย์สั่งยารักษาผู้ป่วย (prescription) ทุกกลยุทธ์มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยมีเครื่องมือต่างๆ ในทางบริหารที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้อย่างหลากหลาย ข้อที่น่าสังเกตก็คือเครื่องมือที่กล่าวถึงเป็นสิ่งที่เคยรู้จักกันมาดีแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจ การกระจายอำนาจ การช่วยเหลือด้านการเงิน (vouchers) หรือการจัดงบประมาณ โดยใช้ผลงาน ฯลฯ เครื่องมือเหล่านี้ บางส่วนเป็นเทคนิคการบริหาร เช่น ระบบงบประมาณที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (performance budgeting) การเรียกเก็บค่าใช้บริการ (user fees) บ้างก็เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้กับชุมชน อันเป็นบูรณาการทางการบริหารที่สามารถทำได้ทุกเวลา ทุกสถานที่ และทุกรูปแบบเท่าที่มีโอกาส

ก่อนที่ เดวิด ออสบอร์น จะมาเป็นนักกลยุทธ์และนักพัฒนาองค์กร เขามีพื้นฐานมาจากนักหนังสือพิมพ์ จึงสามารถเขียนหนังสือ ด้วยภาษาที่ ดึงดูดความสนใจ และเข้าใจง่าย พิสูจน์ได้จากหนังสือ "ยกเครื่องรัฐ" กลายเป็นหนังสือที่ขายดีที่สุดในเวลานั้น และแนวความคิดของเขาได้รับการยอมรับอย่างรวดเร็วทั่วโลก ออสบอร์นใช้วาทศิลป์สั้นๆ ง่ายๆ แต่มีความหมาย อธิบายกลยุทธ์ทั้ง 5 ประการ เช่น "การให้ลูกค้าเป็นผู้ขับเคื่อน" (putting the customer in the driver's seat) หรือ "การรังสรรค์ผลลัพธ์เพื่อผลสำเร็จ" (The consequences strategy: Creating consequences for performance) และในการยกตัวอย่างได้นำความรู้ทางชีววิทยามาใช้อธิบายเปรียบระบบราชการ กับโครงสร้างพื้นฐานของชีวิต เชื่อมโยงมาสู่เหตุผลที่กลยุทธ์ต่างๆสามารถทำให้ระบบราชการเปลี่ยนแปลงได้ เช่นเดียว

กับวิศวะพันธุกรรม ที่ทำให้เกิดสิ่งมีชีวิตพันธุ์ใหม่

สิ่งที่น่าสังเกตคือ ผู้เขียนได้เน้นในตอนต้นถึงบทบาทของภาครัฐ ในการทำหน้าที่ถือหางเสือมากกว่าพายเรือ (steering rather than rowing) เพื่อให้เกิดความมุ่งมั่นในการไปสู่เป้าหมายหลักที่แท้จริง (น.40) กลยุทธ์ที่ใช้ในระดับ นโยบายคือ กลยุทธ์หลัก แต่กลยุทธ์อื่นๆ ที่ตามมาอีก 4 ประการ ล้วนเป็นหน้าที่ในการปฏิบัติ หรือการให้บริการประชาชนทั้งสิ้น

แนวทางของออสบอร์นที่นำเสนอไม่ใช่ของใหม่ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เคยกล่าวถึงการแยกการบริหารออกจากการเมือง (politics/administration dichotomy) เมื่อเปรียบเทียบกับกลยุทธ์หลัก ที่แยกการควบคุมออกจาก การปฏิบัติ (catalytic government: steering rather than rowing) มิได้มีความแตกต่างกันมากนัก แต่หากศึกษาที่มาของแนวความคิดทั้งสองจะพบว่า มีที่มาต่างกัน วิลสันต้องการหลีกเลี่ยงอิทธิพลของนักการเมือง (ที่สกรปรกในสมัยนั้น) แต่ออสบอร์น ต้องการให้ภาครัฐมุ่งมั่นกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร ในทำนองเดียวกัน การสร้างชุดเครื่องมือในการบริหารที่สามารถนำไปใช้ได้ ในทุกกรณีก็ไม่แตกต่างจาก "One best way" ของเฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) หรือแม้แต่วิธีสำคัญทางวัฒนธรรมคือ การเปลี่ยนแปลงนิสัย จิตใจ ความคิด ก็มีพื้นฐานเช่นเดียวกับ "Mental revolution" ของเฟรดเดอริก เทย์เลอร์เช่นกัน แต่ต่างกันที่เวลา สถานการณ์และที่มาเท่านั้น หนังสือเล่มนี้จึง มิได้นำเสนอสิ่งที่ถือว่าใหม่ให้กับวงการรัฐประศาสนศาสตร์แต่อย่างใด

ผู้อ่านคงจะรู้สึกได้ไม่ยากว่า จุดอ่อนของหนังสือเล่มนี้ คือการที่ ออส บอร์น พยายามขยายความคิดในการยกเครื่องรัฐมากเกินไป โดยกล่าวถึงแต่ในด้านดี เช่น ความสำเร็จ ความมีประสิทธิภาพ และผลประโยชน์ที่จะได้รับ แต่ไม่ได้กล่าวถึงมุมมองด้านลบ ประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนและมีผู้โต้แย้งคือ ประเด็นด้านจริยธรรม (ethic) การตรวจสอบได้ (accountability) และความโปร่งใส (transparency) ของรัฐในรูปแบบของพ่อค้า (entrepreneurial government)

เมื่อวิเคราะห์แนวคิดของออสบอร์น การที่รัฐในรูปแบบของพ่อค้าจะเป็น เครื่องมือที่ดีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ นั้น ต้องมีฐานคติที่สำคัญ อย่างน้อยสามประการ ประการแรก การบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจไม่แตกต่างกัน ประการที่สอง หน้าที่ของรัฐเป็นสิ่งที่วัดและประเมินผลได้ และประการสุดท้าย คือ เมื่อรัฐให้อำนาจ

ไปยังหน่วยงานระดับล่างแล้วจะต้อง ไม่นำไปใช้ในทางที่ผิดแต่ในความเป็นจริงจะเป็นเช่นนั้นหรือไม่ อาจต้องอาศัย เวลาเป็นเครื่องพิสูจน์

ข้อวิจารณ์ประการสุดท้าย คือ ควรระวังในเรื่องของการไม่สมดุลระหว่างความเป็นราชการมากเกินไป กับความพยายามยกเครื่องรัฐมากเกินไป (over-applied bureaucracy vs. over-do reinvention) ความเป็นราชการที่มากเกินไปก่อให้เกิดความอึดอาดล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้ามความพยายามที่จะยกเครื่องรัฐมากเกินไป ก็อาจก่อให้เกิดปัญหา เช่น การเน้น ความเข้าใจในจุดประสงค์ของรัฐ (clarity of purpose) ที่มากเกินไป อาจจะกลายเป็นการย่ำคิดย่ำทำ การเน้นที่ผลงานเพียงอย่างเดียว อาจทำให้ผู้ปฏิบัติละเว้นวิธีการทำงานตามครรลองที่ดี และถูกต้อง หากเน้นที่ลูกค้า โดยใช่การตลาดมากเกินไป ลูกค้าส่วนน้อยที่ร่ำรวยและมีอำนาจจะเป็นผู้ได้เปรียบ การกระจายอำนาจอาจทำให้การตัดสินใจล่าช้าและสับสน และสุดท้าย การพยายามโน้มนำแนวความคิดและจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน อาจเกิดวัฒนธรรมใหม่ที่สับสน และเกิดสถานการณ์ซึ่งกลุ่มที่นำความคิดของสมาชิกในกลุ่ม (groupthink) ได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว หนังสือเล่มนี้มีส่วนดีอยู่มาก ช่วยกระตุ้นเตือนและเป็นกำลังใจให้หน่วยงานภาครัฐ ยกกระดืบให้ดีขึ้นกว่าเดิม แต่การนำมาประยุกต์ใช้ จำเป็นต้องมีความระมัดระวังที่จะไม่นำเฉพาะรูปแบบมาใช้ โดยปราศจากความเข้าใจถึงความเป็นจริงในสังคมและปรัชญาพื้นฐานที่ลึกซึ้งของ รัฐประศาสนศาสตร์

Charles J. Fox และ Hugh T. Miller.1996. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse.*

โดย น.อ. สรายุทธ กันหลง¹
สุวรรณี อัสวพนะพันธ์²
ชนิดา ยวนุรณ³

หนังสือ *Postmodern Public Administration: Toward discourse* กล่าวถึงตัวแบบของการบริหารการปกครอง ซึ่งผู้เขียน (Fox และ Miller) ได้ชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของการบริหารการปกครองที่ดีได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลง มาโดยลำดับ

^{1,2,3} นักศึกษานักศึกษาระดับปริญญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากยุคดั้งเดิม (orthodoxy) ซึ่งให้ความสำคัญกับการแยกการเมือง ออกจากการบริหาร (politics/administration dichotomy) การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (scientific management) และองค์การที่มีการจัดการ โดยยึดถือหลักกฎหมายและเหตุผล (legal-rational bureaucracy) มาสู่การบริหารที่เน้นหลักรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) หรือการบริหารโดยใช้องค์กรของรัฐและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามแนวรัฐธรรมนูญ (neoinstitutionalism) มาสู่การบริหารการปกครองโดย อาศัยชุมชนนิยม (communitarianism/civism) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่ ตามแนวอุดมคติ

ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า ทั้ง 3 แนวทางดังกล่าวข้างต้นยังไม่สามารถประสบความสำเร็จ ในการสร้างแบบการบริหารการปกครองที่ดีได้ ดังจะเห็นได้จากใน ยุคความเชื่อแบบดั้งเดิม (orthodoxy) แนวคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหารของ Woodrow Wilson ได้นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการพลเรือน การจำแนกตำแหน่ง การกำหนดบทบาท ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ และความรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริงพบว่า รูปแบบนี้ไม่สามารถควบคุม พฤติกรรมการปฏิบัติของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการ ประจำได้ทั้ง 2 ฝ่าย ต่างใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่ถูกต้อง นำไปสู่ข้อเรียกร้องของการปฏิรูประบบ จรรยาบรรณ (ethics reforms) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่วนแนวคิดการจัดการ แบบวิทยาศาสตร์ของ Frederick W. Taylor ทำให้การบริหารละเลยการเอาใจใส่ใน คุณค่าของการเป็นมนุษย์ ซึ่งนำไปสู่แนวทางในการปรับปรุงขวัญกำลังใจและให้ สมาชิกในองค์การได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพ ทัวทั้งองค์การ (total quality management: TQM) แต่ก็ยังถือว่าเป็นระบบปิด ที่ทำให้การบริหารการปกครองขาดความเชื่อมโยงและปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก และประชาชน ผลงานของ Max Weber ที่เสนอองค์การที่มีการจัดโดยยึดถือ หลักกฎหมายและเหตุผลถือได้ว่าเป็นองค์การบริหารในระบบปิดที่ขาดการเชื่อมโยง และบูรณาการกับองค์การของรัฐอื่นๆ ในระบบรวมจึงนำไปสู่การปรับปรุงระบบบริหาร ราชการ (civils ervice reforms) และคิดค้นแนวทางใหม่ของการบริหาร แต่ยังคงขาดความเป็น รูปธรรม ของตัวแบบการบริหารการปกครอง กล่าวโดยย่อในยุคความเชื่อแบบดั้งเดิมเชื่อว่า ตัวแบบการบริหารการปกครองที่ดี ขึ้นอยู่กับการพัฒนาบรรณจรรยาบรรณของทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้อง และการปฏิรูประบบราชการ

ในยุคการบริหารที่เน้นหลักรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) พบว่าการใช้กฎหมายเป็นแกนในการบริหารการปกครองที่ดี ไม่สามารถเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดความสำเร็จในการบริหารการปกครองที่ดีได้ เพราะกฎหมายขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของผู้ใช้ ผู้ตีความและบังคับกฎหมาย ถึงแม้จะมีการนำองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาเป็นประโยชน์ แต่ไม่สามารถทำให้เกิดระบบการบริหารการปกครองที่ดีในลักษณะเชิงรุกได้ รูปแบบขององค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นได้แค่การรับสนองตอบและไล่ติดตาม การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่สามารถมีบทบาทในกระบวนการของการพัฒนาไปสู่การบริหารการปกครองที่ดีอย่างเป็นรูปธรรมได้

ส่วนในรูปแบบการบริหารการปกครองแบบชุมชนนิยม (communitarianism) ซึ่งให้อำนาจทั้งหมดในการบริหารอยู่ที่ประชาชนและ บัณฑิตบุคคล ถือได้ว่าเป็นลักษณะอุดมคติที่มีข้อจำกัดในตัวเอง เนื่องจากประชาชนทุกคนและทุกชุมชนไม่สามารถมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันได้เป็นเพราะความไม่เท่าเทียมกันของสมรรถนะ ข้อเท็จจริงข้อมูลที่ครอบครองและผลประโยชน์หลากหลายที่เกี่ยวข้องและแตกต่างกันในแต่ละสถานการณ์ จึงทำให้การมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างสมบูรณ์แบบมีลักษณะที่ขาดความสมบูรณ์ หรือบางครั้งเกินความจำเป็น และไร้ประสิทธิภาพ

ภายใต้ข้อจำกัดทั้งหมด ผู้เขียนได้เสนอตัวแบบของการบริหารการปกครองที่ดีที่อาศัยหลักทฤษฎีวาทกรรม (discourse theory) ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่จำลองหรือย่อส่วนมาจากรูปแบบการบริหารแบบชุมชนนิยม รูปแบบนี้ถือว่าการสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้มีอำนาจเพียงเล็กน้อย (few talk) ไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับการนำสมาชิกทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด (many talk) ก็จะไปสู่ความเห็นที่หาข้อยุติไม่ได้ ดังนั้นรูปแบบการสร้างทฤษฎีของการมีส่วนร่วมจึงขึ้นอยู่กับการดึงผู้เกี่ยวข้องหลักในนโยบายให้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเป็นเครือข่ายให้ครอบคลุม (some talk) เช่น ตัวแทนองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์หลัก ประชาชนที่ได้รับผลกระทบให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการในลักษณะที่เป็นสนามพลังงานภาครัฐ (public energy field) ของการกำหนดนโยบาย ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเจรจาต่อรองแสดงออกและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยนัยดังกล่าว การได้มาซึ่งการบริหารการปกครองที่ดีจึงเป็นการบริหารที่มีทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบตามแต่วาระของนโยบายและสถานการณ์ ผู้ชนะหรือผู้แพ้จะไม่ถูกตัดทิ้งออกจากวงการ แต่ได้มีโอกาส เข้ามามีส่วนร่วมและสร้างความเข้าใจ รวมถึงร่วมรับผิดชอบในกระบวนการของการบริหารการปกครอง ตั้งแต่ต้นจนจบ

กล่าวโดยย่อ รูปแบบการบริหารการปกครองนี้ ในทัศนะของผู้เขียนจึงน่าจะเอื้อให้ไปสู่สถานการณ์ชนะ-ชนะ (WIN-WIN situation) ของผู้เกี่ยวข้อง ในกระบวนการทั้งหมด และสามารถทำให้การบริหารการปกครองเกิดความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) ทำให้การบริหารการปกครองได้รับ การยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในระบบการเมือง

ในทรรศนะของผู้วิจารณ์เห็นว่าทฤษฎีวาทกรรม (discourse theory) สามารถเป็นตัวแทนของการบริหารการปกครองที่ดีในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถเป็นตัวแทนที่ใช้ได้กับทุกสังคม ทุกประเทศ และทุกสถานการณ์ เหตุผลมีหลายประการ กล่าวคือ ในประการแรก สมรรถนะของตัวแบบนี้ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษาของประชาชนในระบบการเมืองนั้น ในประเทศที่พัฒนาแล้วระดับการศึกษาจะสูง ความสามารถในการเจรจาต่อรอง ความเข้าใจและการยอมรับในเหตุผลจะอยู่ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน หมายความว่า ตัวแบบนี้ไม่น่าจะใช้ได้ในประเทศที่มีความแตกต่างกันมากทางการศึกษาระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ประการที่สอง แม้จะใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ตัวแบบนี้ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่เหมาะสมด้วย ในยามฉุกเฉินหรือเกิดวิกฤติการณ์สำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมจากกลุ่มหลากหลายอาจไม่สามารถทำได้การตัดสินใจจำเป็นต้องอาศัยตัวแทนหรือผู้นำประเทศ เช่น การแก้ปัญหาการโจมตี สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ผู้นำประเทศต้องตัดสินใจโดยทันที และจะต้องใช้เหตุผลเท่าที่มีอยู่ในการตอบโต้ ไม่ใช่เหตุผลของประชาชนที่มีส่วนร่วม แต่เป็นเหตุผลที่มาจากคนที่ประชาชนได้เลือก ให้มาปกครองประเทศแทน ผู้นำจะเป็นผู้ใช้เหตุผลในฐานะตัวแทนของประชาชน ในยามวิกฤติ ในประการที่สาม การมีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์แบบ บางครั้งยังมีความขัดแย้งกัน เพราะผู้เกี่ยวข้องในระบบการเมืองอาจไม่สามารถแยกออกได้ระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัว กับผลประโยชน์สาธารณะ การอ้างประโยชน์สาธารณะ แท้ที่จริงแล้วอาจเป็นการอ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เพราะผู้เกี่ยวข้องแต่ละคนมีชุมชนและท้องถิ่นหรือสังกัดที่ตนเองมีภูมิภคณาและมีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ ในประการที่สี่ การสร้างช่องทางในการมีส่วนร่วม ก็มีผลสำคัญขึ้นอยู่กับระบบของข้อมูลที่เปิดเผย และการสื่อสารจะเป็นแบบปิดหรือเปิดหรือไม่เพียงใด และช่วงเวลาของการสร้างเหตุผลเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติของการบริหารการปกครองที่ดีอาจมีกรอบเวลาสั้นและยาวต่างกัน นำมาซึ่งผลที่แตกต่างกันได้ ในประการที่ห้า ตัวแบบวาทกรรมนี้จำเป็นต้องมีการกำหนดกฎ กติกา และประเด็นที่จะพูดคุยสนทนากันให้ชัดเจนแน่นอน เพื่อให้เกิดความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และหลีกเลี่ยงปัญหาต่างๆที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการถกเถียงกัน เช่น การบิดเบือน

ประเด็นหรือมีการใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ประการที่หก วิธีและ เทคนิคในการให้เหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนได้เสนอแต่สิ่งที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถมองภาพออกได้อย่างชัดเจน หากมีความจำเป็นจะต้องนำตัวแบบนี้ไปใช้แก้ปัญหาคควรกำหนดสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งเป็นการแปลงภาคทฤษฎี ให้เป็นภาคปฏิบัติ เพื่อให้นำไปใช้งานได้ตามเป้าหมายและในประการสุดท้าย ทฤษฎีวาทกรรมที่ดึงทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมือง อาจไม่สามารถหาข้อยุติ ที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกันได้ในกรณีนี้การบริหารการปกครองที่ดีก็ยังคงต้องหาข้อยุติ โดยต้องมีการมอบอำนาจให้ผู้มีอำนาจสูงสุดตัดสินใจหรือมี "Final Say" ซึ่งจะต้องมีกติกาที่ทุกฝ่ายต้องยอมรับร่วมกัน โดยนัยนี้ทฤษฎีของการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในระบบการเมืองอาจเป็นแต่เพียงสิ่งที่อยู่ในอุดมคติแต่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เพราะท้ายที่สุดทฤษฎีของการบริหารปกครองที่ดีในยุค Postmodern Public Administration ก็ยังหลีกเลี่ยงไม่พ้นตัวแบบการบริหารการปกครองที่ต้องอาศัยการยอมรับและเชื่อถือ การตัดสินใจของผู้มีอำนาจปกครอง

อย่างไรก็ดี หนังสือเล่มนี้ถือเป็นหนังสือที่มีคุณค่า เนื่องจากเป็นหนังสือ ที่หาได้ยากยิ่งในวงการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปลี่ยนแนวของการแสวงหาอำนาจในการปกครองจากฐานของผู้นำและกลุ่มผลประโยชน์ ไปสู่อำนาจของทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องในระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชน ถือได้ว่าเป็นผลงานที่มีความเข้าใจในปรัชญาของการบริหารการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะอำนาจสุดท้ายของการปกครองจะต้องเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้การตัดสินใจ ของประชาชน

ใบสมัครสมาชิกวารสาร รัฐประศาสนศาสตร์

ชื่อ - สกุล _____

ประเภทสมาชิก

- ศิษย์เก่าคณะรัฐประศาสนศาสตร์ หลักสูตร _____ จังหวัด _____ รุ่นที่ _____
- บุคคลทั่วไป
- หน่วยงานหรือบริษัท

ที่อยู่ในการจัดส่งวารสาร _____

โทรศัพท์ _____ โทรสาร _____

- สมาชิกวารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน
- กำหนดออกปีละ 3 ฉบับ อัตราค่าสมาชิก 220 บาท/ปี
- สมาชิกวารสารรัฐประศาสนศาสตร์
- กำหนดออกปีละ 3 ฉบับ อัตราค่าสมาชิก 220 บาท/ปี
- สมาชิกวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ และวารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน
- อัตราค่าสมาชิก 440 บาท/ปี

หมายเหตุ - ชำระเงินโดยโอนเข้าบัญชี "โครงการวารสารทางวิชาการ"
เลขที่บัญชี 040-2-20390-2 ประเภทออมทรัพย์ ธนาคารกสิกรไทย
สาขากลองจั่น

กรุณาส่งแบบฟอร์มใบสมัครพร้อมใบนำฝากธนาคารมายัง
โครงการวารสารทางวิชาการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
เลขที่ 118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองกลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

ประชาสัมพันธ์

ขณะนี้วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ได้เปิดให้บริการ **Download** ใบสมัครและใบสั่งซื้อวารสาร ผ่านทางเว็บไซต์ **www.nida.ac.th** แล้ว ซึ่งสมาชิกสามารถติดตามข้อมูลข่าวสารของโครงการวารสาร รวมทั้งข้อมูลอื่นๆของทางคณะ โดยเข้าไปสืบค้นได้ในส่วนของ “คณะรัฐประศาสนศาสตร์ (School of Public Administration)” และหากสมาชิกท่านใดไม่ได้รับวารสารตามกำหนด เนื่องจากสาเหตุการย้ายที่อยู่ หรือที่อยู่ที่แจ้งไว้ ไม่สะดวกต่อการจัดส่งวารสาร ท่านสมาชิกสามารถตรวจสอบรายชื่อของท่านได้ ผ่านทางเว็บไซต์เช่นกัน

สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ โครงการวารสารและเอกสารทางวิชาการ
โทร 0-2727-3900 ในวันและเวลาราชการ