

ทฤษฎีการตีความ: ขนบธรรมเนียม เรื่องเล่า และอิทธิพลของความเชื่อในกิจการสาธารณะ¹

ชุตติเดช เมธีชุตติกุล²

Received: March 4, 2019

Revised: June 30, 2019

Accepted: April 28, 2020

บทคัดย่อ

งานชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะแนะนำแนวคิดเรื่อง “ทฤษฎีการตีความ” สำหรับการศึกษา “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” โดยทฤษฎีการตีความนั้นให้ความสำคัญกับเรื่อง ความคิด ความหมาย ความเชื่อ และการกระทำ ที่มีอิทธิพลและส่งผลอย่างสำคัญต่อการทำงานของรัฐบาล แนวคิดนี้พยายามจะชี้แจงเรื่อง “ความเชื่อ” ในการทำความเข้าใจและเพื่อให้เห็นรูปแบบการทำงานของรัฐบาลที่เปลี่ยนไปตามหลัก “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ในงานชิ้นนี้จะพิจารณาทฤษฎีของแนวคิดดังกล่าวผ่านพื้นฐานความคิดว่าด้วยตัวกระทำการเฉพาะ ภาวปฏิบัติการณ์ และอำนาจของการกำหนดเขตการกระทำ อันเป็นพื้นฐานความเข้าใจเบื้องต้นของ “ทฤษฎีการตีความ” ในส่วนถัดมาผู้เขียนจะพิจารณาวิธีวิทยาในการเก็บข้อมูลเมื่อเราต้องการใช้ทฤษฎีดังกล่าวนี้ในการศึกษาในทางบริหารรัฐกิจ ในส่วนต่อไปจะเป็นการยกตัวอย่างงานที่ใช้ทฤษฎีในการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำมาใช้ต่อไป และส่วนสุดท้ายผู้เขียนจะพิจารณาความเป็นไปได้ และข้อเสนอแนะที่จะนำทฤษฎีมาใช้ในการศึกษาในกิจการสาธารณะไทยต่อไป

คำสำคัญ ทฤษฎีการตีความ, การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ, ความเชื่อ, ขนบธรรมเนียม, เรื่องเล่า

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานในวิชาทฤษฎีและแนวทางการศึกษาด้านการบริหารรัฐกิจ (ร.680) ภาควิชาปีที่ 1 ประจำปีการศึกษา 2560 หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สอนโดย ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ ผู้เขียนขอขอบคุณคำแนะนำ และข้อเสนอแนะต่างๆ จาก ผศ.ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ มา ณ ที่นี้

² คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ 10200 อีเมล: mthonok03@gmail.com

Interpretative Theory: Tradition, Narrative, and the Influence of Belief on Public Affairs

Chutidech Metheechutikul³

Abstract

This essay aims to introduce the interpretative theory for the governance. The interpretative theory stresses on the idea, meaning, belief, and action, which significantly affect the practice of government. This theory tries to concentrate on understanding and demonstrating the changing form of government's action following the governance. The essay, then, describes the ontological concepts, the situated agency, the practice, and the restrictive power. These ideas forge the fundamental understanding of the interpretative theory. Next, the essay considers the method employed in the analysis of the interpretative theory for public administration. In addition, this essay exemplifies the application of theory. Finally, the essay demonstrates the possibility to apply the interpretative theory in Thai Public Affairs studies.

Keywords Interpretative Theory, Governance, Belief, Tradition, Narrative

³ Faculty of Political Science, Thammasat University, Bangkok 10200. E-mail: mhonok03@gmail.com

1. บทนำ: เบื้องหลังของ “การกระทำ” นั้นมี “ความหมาย”

“Interpretative Theory” หรือ “ทฤษฎีการตีความ”⁴ ในการศึกษา “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” หรือ “Governance” นั้นถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการ โดย Mark Bevir นักรัฐศาสตร์และนักปรัชญาชาวอังกฤษที่สอนอยู่ University of California, Berkeley ประเทศสหรัฐอเมริกา และ Roderick A. W. Rhodes (R. A. W. Rhodes) นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษที่สอนอยู่ที่ University of Southampton ประเทศอังกฤษ โดยงานชิ้นแรกๆ ที่ใช้แนวคิดนี้ในการศึกษาชื่อ Narratives of ‘Thatcherism’ ตีพิมพ์ในปี 1998 ในวารสาร West European Politics ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 และในภายหลังได้รวมเล่มและปรับปรุงในหนังสือชื่อ Interpreting British governance ปี 2003 โดยแนวคิดที่ทั้งสองใช้นี้เป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเรื่อง ความคิด (Idea) ความหมาย (Meaning) ความเชื่อ (Belief) และการกระทำ (Action) ที่มีอิทธิพลและส่งผลอย่างสำคัญต่อการทำงานของรัฐบาล อีกด้านหนึ่ง ทฤษฎีการตีความมีความเห็นแย้งกับแนวคิดปฏิฐานนิยมเชิงตรรกะ (Positivism) ที่เชื่อว่าการกระทำต่างๆ ของมนุษย์สามารถอธิบายด้วย “เหตุผล” (Reason) แต่ทฤษฎีการตีความเชื่อว่าชีวิตมนุษย์และการกระทำของมนุษย์ต้องอธิบายด้วยเจตนา (Intentionality) และประวัติศาสตร์ (History) ดังนั้น ภายใต้การเกิดขึ้นของการพยายามทำความเข้าใจการทำงานของภาครัฐในรูปแบบใหม่ตามแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” (Governance) แนวคิดนี้พยายามชูเรื่อง “ความเชื่อ” ในการทำความเข้าใจและเพื่อสร้างให้รูปแบบการทำงานของรัฐบาลเปลี่ยนไปตามหลัก “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” สิ่งสำคัญจึงไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้าง หรือการกระทำของตัวแสดงอย่างรัฐเท่านั้น แต่เบื้องหลังของสิ่งเหล่านั้นนั้นได้ถูกโยงใยความเชื่อและความหมายทำให้การกระทำต่างๆ เหล่านี้ยังคงดำรงอยู่ หรืออาจเรียกสิ่งนี้ว่า “เรื่องเล่า” (Narratives) รูปแบบหนึ่งที่กลายเป็นชายเวยทางความเชื่อและความหมายให้กับการกระทำของภาครัฐต่างๆ สามารถดำเนินและดำรงอยู่ต่อไปอย่างสม่ำเสมอ ฉะนั้นทฤษฎีการตีความจึงเป็นความพยายามในการตีความการกระทำและพฤติกรรมของการทำงานของภาครัฐที่ประกอบไปด้วยกระบวนการที่ซับซ้อนและต่อเนื่องของการตีความ เรื่องเล่าเกี่ยวกับความขัดแย้ง และการกระทำต่างๆ ที่ผลิตสร้างและแทนที่แบบแผนการกระทำรูปแบบใหม่ให้เกิดขึ้น ผ่านการใช้เรื่องเล่าที่ได้

⁴ ผู้เขียนขอแปล “Interpretative Theory” เป็น “ทฤษฎีการตีความ” ตลอดทั้งงานชิ้นนี้ โดยทฤษฎีการตีความเป็นคนละเรื่องกับ “ศาสตร์การตีความ” (Hermeneutic) แต่เนื่องจากการอธิบายความแตกต่างอยู่นอกขอบเขตของงานชิ้นนี้ ผู้เขียนจึงบอกได้เพียงว่าทฤษฎีการตีความเป็นคนละเรื่องกับศาสตร์การตีความ

แทรกซึมและกลายเป็นบรรทัดฐานบางอย่างที่ให้ความชอบธรรมต่อกระทำนั้นๆ เรื่องเล่ายังบอกถึงเป้าหมายและสิ่งที่ควรและไม่ควรเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือคงรักษาสິงต่างๆ เหล่านั้นไว้คงอยู่ (Bevir & Rhodes, 2006a, p. 6; Bevir, 2011a, pp. 51-52, 59)

ในงานชิ้นนี้ผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายที่จะแนะนำแนวคิดเรื่องทฤษฎีการตีความสำหรับการศึกษา “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” โดยจะแบ่งโครงสร้างของงานชิ้นนี้เป็น 5 ส่วนด้วยกัน 1) จะกล่าวถึงความหมายและเหตุผลที่ผู้เขียนแปล “Governance” เป็นภาษาไทยว่า “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” 2) จะกล่าวถึงฐานคิดพื้นฐานหรือภววิทยาของแนวคิด (Ontological Concepts) ของทฤษฎีการตีความ เพื่อจะชี้ให้เห็นรากฐานของทฤษฎีการตีความเกิดจากความคิดที่จะอธิบายสิ่งต่างๆ อย่างไร 3) เครื่องมือของทฤษฎีเพื่อจะไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ มีอะไร และต้องพิจารณาอย่างไร 4) เพื่อจะให้เห็นเป็นรูปธรรมสำหรับการนำไปใช้ ผู้เขียนจะสรุปงานชิ้นต่างๆ ที่สำคัญมาให้ดูเพื่อที่จะช่วยให้เข้าใจการนำทฤษฎีการตีความสำหรับการนำไปใช้ได้มากขึ้น 5) สุดท้ายจะสรุปภาพรวมของแนวคิดและข้อวิพากษ์ต่อทฤษฎีเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจจะนำไปใช้ต่อ และให้ตระหนักถึงข้อจำกัดเมื่อคิดที่จะไปใช้

2. “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ”: สนทนา และร่วมคิดร่วมทำร่วมสร้าง

ผู้เขียนขอแปล “Governance” ในภาษาไทยว่า “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ซึ่งเป็นลักษณะการร่วมคิดร่วมทำร่วมสร้างโดยอาศัยความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ โดยมีรัฐเป็นผู้ประสานงานระดมความร่วมมือผ่านความสมัครใจ และตระหนักถึงปัญหาร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เข้ามาร่วมกันแก้ปัญหา ในกิจการสาธารณะต่างๆ ที่ทุกคนต่างรับผลกระทบและผลประโยชน์ร่วมกัน หรือก็คือผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

เหตุที่ผู้เขียนแปล “Governance” เป็น “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” เพราะ “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” คือการทำงานระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ผ่านรูปแบบการทำงานแบบร่วมมือร่วมทำ (Collaboration) เพื่อมุ่งไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่เน้นให้เกิดการสนทนาและเจรจาร่วมกันของทุกฝ่ายในเรื่องเป้าหมาย และกฎกติกาของการทำงานร่วมกัน รวมถึงการตระหนักถึงปัญหาต่างๆ ที่ทุกกลุ่มในเครือข่ายการทำงานรับรู้และตระหนักร่วมกันว่าปัญหาที่มีร่วมกันคืออะไร และมีแนวทางการแก้ไขอย่างไร นั่นจึงเป็นผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน และเพื่อที่จะบรรลุผลดังกล่าวการทำงานในลักษณะนี้ต้องมีการแบ่งปัน มีกลไกการสื่อสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ และใช้ทรัพยากรร่วมกัน รวมถึงต้องเคารพความแตกต่างของผลประโยชน์ที่หลากหลายของกลุ่มต่างๆ

และร่วมพูดคุยและสนทนาเพื่อหาจุดร่วมที่เราจะมีได้ของการได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่เราจะร่วมกันอย่างเสมอภาค ลักษณะการทำงานนี้จึงมีลักษณะเป็นการทำงานแบบเครือข่าย (Network) ที่สำคัญคือการทำงานของแต่ละกลุ่มในเครือข่ายต้องอาศัยความสมัครใจ (Volunteer) ความเชื่อใจและความไว้วางใจ (Trust) ของทุกๆ กลุ่มภายในเครือข่าย เพื่อที่จะดำรงการทำงานระหว่างเครือข่ายให้มั่นคง (Sustainability) ดังนั้น ตลอดทั้งข้อเขียนชิ้นนี้ผู้เขียนจะใช้ “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ในความหมายของ “Governance” (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไชยชิต, 2561, น. 162-172)

โดยดั้งเดิมแล้วคำว่า “Governance” มีรากศัพท์มาจากคำภาษากรีกคำว่า “Kubernan” ที่แปลว่า “บังคับทิศทางหรือคุมหางเสือ” (to pilot or steer) และมีรากภาษาละตินว่า “Gubernare” แปลว่า “การบังคับควบคุมหรือวางกฎเกณฑ์ให้เป็นไปตามทิศทางต้องการ” (Rulemaking or Steering) แต่เดิมคือความหมายดั้งเดิมในอดีตที่ในท้ายที่สุดผู้ควบคุม บังคับ หรือวางกฎระเบียบต่างๆ ยังคงเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองหรือภาษาสมัยใหม่เรียกว่า “รัฐบาล” หรือ “ภาครัฐ” แต่ในปัจจุบัน “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ถูกนำกลับมาใช้อย่างมีนัยยะสำคัญในทางการวิชาการในช่วงทศวรรษที่ 1980 เมื่อบทบาทภาครัฐที่เป็นผู้ควบคุมและปกครองสังคมและเศรษฐกิจถูกสั่นคลอนด้วยวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคม และสงครามต่างๆ รวมถึงการเติบโตและเล่นบทบาทอย่างแข็งขันและมีพลังของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actor) เช่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น เริ่มที่จะเรียกร้องและท้าทายบทบาทของรัฐบาลที่ผ่านมาต่อการดูแลประชาชน พลเมือง สังคมการเมือง และการบรรลุถึงผลประโยชน์สาธารณะกับการเกิดขึ้นของสังคมการเมืองที่ดี สิ่งเหล่านี้ถูกตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐท้าทายและตั้งคำถาม จนทำให้รัฐบาลบางแห่งเริ่มปรับตัวต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐมากขึ้น ฉะนั้นแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จึงเกิดขึ้น (โปรดพิจารณาความหมายและการแปลว่าคำว่า “Governance” เป็นไทยได้ใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไชยชิต, 2561, น. 148; อัมพร อารังลักษณ์, 2556, น. 25-26)

ภายใต้แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ดังที่กล่าวไปแล้วนั้น แนวคิดนี้ได้ไปท้าทายแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับความเข้าใจเรื่องรัฐในฐานะศูนย์กลางของสังคมการเมืองกับการแบ่งแยกหน้าที่และบทบาทที่ชัดเจนต่อการทำหรือผดุงผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ เอกชนหรือภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้เผยให้เห็นความลางเลือนทั้งการบอกว่ารัฐคือศูนย์กลางหรือผู้ที่มีบทบาทหลักในการบริหารและปกครองสังคมการเมืองให้กินดีอยู่ดีได้ และได้ทลายเส้นแบ่งของบทบาทหน้าที่ที่ต่างกันของรัฐบาลและภาคเอกชนให้เบาบางลง แม้จะมีความแตกต่างกันในเรื่องเป้าหมายที่ภาครัฐต่างทำเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่ภาคเอกชนทำเพื่อผลกำไร

แต่กระนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าผลประโยชน์สาธารณะและผลกำไรจะไม่ใช้เรื่องเดียวกันเสมอไป หรือ ก็ไม่ได้การันตีว่าภาครัฐจะไม่สามารถทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้ แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นแล้วว่าความคิดเหล่านี้ไม่ได้เป็นจริงเสมอไป

บทบาทของรัฐในแนวคิดของ “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” เปลี่ยนไป เป็นเพียงผู้ประสานงาน (Coordinator) ผู้ระดมกลุ่มคน เพื่อมาร่วมประชุม สนทนา หรือเจรจา อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เพื่อหาข้อสรุปและเป้าหมายร่วมกัน เป็นผู้รักษากฎระเบียบ หลังจากการหารือร่วมกันของกลุ่มคนต่างๆ ภายในกลุ่มหรือก็คือทำหน้าที่ในฐานะกรรมการ ห้ามมวย ค่อยดำรงรักษาความสงบสุข และหาทางแก้ไขความขัดแย้งร่วมกันในฐานะคนกลาง ไม่ใช่คู่ขัดแย้ง และผลักดันให้เกิดการทำงานแบบร่วมคิดร่วมทำอย่างสมดุลของทุกกลุ่ม ทุกกลุ่ม ที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมที่จะร่วมคิดร่วมทำเพื่อไปสู่เป้าหมายหรือประโยชน์สาธารณะที่มีร่วมกันของทุกภาคส่วนในสังคมการเมือง ดังนั้น บทบาทของรัฐในแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จึงแตกต่างจากรูปแบบเดิมที่รัฐเป็นตัวแสดงหลักใช้รูปแบบการควบคุม (Control) ปกครอง (Govern) และสั่งการ (Order) ที่รัฐเน้นการทำงานแต่เพียงผู้เดียวด้วยเน้นการขึ้นนำสั่งงานมากกว่าที่จะมาทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน รัฐที่ผู้ผูกขาด บทบาทและหน้าที่ของการแสดงผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนในสังคมการเมืองต่างๆ ที่ควบคุมและจัดการทั้งการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ (อัมพร อารังลักษณ์, 2556, น. 23)

หากสรุปในเชิงทฤษฎีในเรื่องของแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” คำอธิบายเบื้องต้น 1) ความหลากหลายของตัวแสดง (Various Actors) กิจการสาธารณะเป็นเรื่องของทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องไม่ใช่รัฐเพียงรัฐตัวแสดงเดียวที่มีบทบาทเด่น 2) ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ยังคงเป็นเป้าหมายสำคัญของการงานทั้งการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะ 3) การร่วมคิดร่วมทำ (Collaboration) ลักษณะการทำงานจะเป็นการทำงานแบบร่วมมือกันทำ ลงแรงทำร่วมกัน โดยนำทรัพยากรของแต่ละกลุ่มมาร่วมกันใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 4) การทำงานแบบเครือข่าย (Network) การทำงานที่ไม่อิงระบบโครงสร้างการบังคับบัญชา (Hierarchy) เน้นการมอบหมายความรับผิดชอบ และความสมัครใจของคนในเครือข่าย 5) ความไว้วางใจ (Trust) สิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงความร่วมมือของกลุ่มต่างๆ ในลักษณะเครือข่าย 6) บทสนทนา (Dialogue) ถือเป็นเครื่องมือในการสร้างความต่อเนื่อง (Continuity) ที่จะนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจ และนำไปสู่การตระหนักร่วมกันในปัญหาต่างๆ ที่จะกำหนดเป็นเป้าหมายหรือผลประโยชน์สาธารณะที่คนภายในสังคมต่างยอมรับ (วสันต์ เหลืองประภัสร์ และชาย ไซยชิต, 2561; อัมพร อารังลักษณ์, 2556; Bingham, 2011, pp. 390-394) และจะทำให้ทุกคนต่างมาช่วยเหลือร่วมกันทำงาน คำอธิบายเหล่านี้ถือเป็นฐานคิดที่สำคัญ

ของแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” เมื่อนำแนวคิดนี้ไปศึกษาประเด็นต่างๆ ก็ควรลองใช้เป็นกรอบในการศึกษา หรือเป็นกรอบต่อการทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบาย

3. คุณูปการของแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ”: มิติใหม่ของศึกษาผู้นำในสาขาบริหารรัฐกิจ

แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ได้เผยให้เห็นหรืออาจพูดได้ว่าแนวคิดนี้ได้ไปท้าทายแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับความเข้าใจเรื่องรัฐในฐานะศูนย์ของสังคมการเมืองกับการแบ่งแยกหน้าที่และบทบาทที่ชัดเจนต่อการทำหรือผดุงผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ เอกชนหรือภาคส่วนอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้เผยให้เห็นความลางเลือนทั้งการบอกว่ารัฐคือศูนย์กลางหรือผู้ที่บทบาทหลักในการบริหารและปกครองสังคมการเมืองให้กินดีอยู่ดีได้ และได้ทลายเส้นแบ่งของบทบาทหน้าที่ที่ต่างกันของรัฐบาลและภาคเอกชนให้บางเบาลง แต่เดิมนั้นสาขาบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ต่างมีแนวคิดที่ยังคงคิดว่าภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ หรือการคิดว่าโครงสร้างแบบบังคับบัญชาเป็นเพียงโครงสร้างหนึ่งเดียวที่จะทำให้ภารกิจของรัฐประสบความสำเร็จบรรลุผลประโยชน์สาธารณะได้ แต่ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงของโลก บทบาทของภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเริ่มเติบโตและมีบทบาทมากขึ้น ปัญหาต่างๆ เริ่มที่จะมีลักษณะข้ามพื้นที่ เทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว วิกฤตการณ์ภัยธรรมชาติ และเศรษฐกิจความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความต้องการที่เปลี่ยนไปและมากขึ้น ทำให้งานสาธารณะเริ่มมีมากขึ้น ในขณะที่ภาครัฐไม่สามารถขยายตัวได้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว นี่จึงทำให้ประเด็นการศึกษาบริหารรัฐกิจต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงหรือทำข้อเสนอเชิงนโยบายต่อการแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จะช่วยเข้ามาติดอาวุธทางความคิดและเปิดพื้นที่ในการศึกษาใหม่ๆ ที่จะสอดคล้องต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นซึ่งประกอบไปด้วย 1) ความหลากหลายของตัวแสดง (Various Actors) กิจการสาธารณะเป็นเรื่องของทุกตัวแสดงที่เกี่ยวข้องไม่ใช่รัฐเพียงรัฐตัวแสดงเดียวที่มีบทบาทเด่น 2) ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ยังคงเป็นเป้าหมายสำคัญของการทำงานทั้งการบริหาร และจัดการกิจการสาธารณะ 3) การร่วมคิดร่วมทำ (Collaboration) ลักษณะการทำงานจะเป็นการทำงานแบบร่วมมือกันทำ ลงแรงทำร่วมกัน โดยนำทรัพยากรของแต่ละกลุ่มมาร่วมกันใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 4) การทำงานแบบเครือข่าย (Network) การทำงานที่ไม่อิงระบบโครงสร้าง

การบังคับบัญชา (Hierarchy) เน้นการมอบหมาย ความรับผิดชอบ และความสมัครใจของคนในเครือข่าย 5) ความไว้วางใจ (Trust) สิ่งนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงความร่วมมือของกลุ่มต่างๆ ในลักษณะเครือข่าย 6) บทสนทนา (Dialogue) ถือเป็นเครื่องมือในการสร้างความต่อเนื่อง (Continuity) ที่จะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจ และนำไปสู่การตระหนักร่วมกัน ในปัญหาต่างๆ ที่จะกำหนดเป็นเป้าหมายหรือผลประโยชน์สาธารณะที่คนภายในสังคมต่างยอมรับ และจะทำให้ทุกคนต่างมาช่วยเหลือร่วมกันทำงาน (Bingham, 2011, pp. 390-394)

เมื่อพิจารณาคำอธิบายทั้ง 6 ข้อนี้จะเห็นได้ว่าช่วยทำให้เกิดความเข้าใจหรือแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงต่างๆ และสถานการณ์ที่ปัญหาต่างๆ มีความซับซ้อนและข้ามพื่นที่มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่ไม่ใช่รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างแข็งขันในกิจการสาธารณะต่างๆ ดังนั้น แล้วแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จึงช่วยทำให้บริหารรัฐกิจสามารถเห็นประเด็นปัญหา มีพื้นที่หรือทางเลือกต่อการคิดต่อการเข้าใจ และเสนอวิธีแก้ปัญหา ได้สอดคล้องกับบริบทที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันได้ และเพื่อที่จะให้เห็นรูปธรรมว่า แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ทำให้สามารถศึกษาประเด็นทางบริหารรัฐกิจได้ดีขึ้นอย่างไร ผู้เขียนจะยกตัวอย่างการศึกษาความเป็นผู้นำที่เมื่อใช้แนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ไปประยุกต์แล้วก็ได้ข้อเสนอใหม่ต่อการศึกษาความเป็นผู้นำที่น่าสนใจ

จากความหมายของ “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ข้างต้นแนวคิดดังกล่าวจะช่วยทำให้เราสามารถนำไปใช้ศึกษาประเด็นทางบริหารรัฐกิจในเรื่องของการศึกษาความเป็นผู้นำ (Leadership) ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง อีกทั้งเปิดพื้นที่และมุมมองใหม่ ๆ ต่อการเข้าใจความเป็นผู้นำในองค์กรได้ด้วย ประเด็นผู้นำในองค์กรนั้นถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการศึกษาบริหารรัฐกิจ ผู้นำถือตัวแสดงที่สำคัญต่อการขับเคลื่อนการดำเนินงานและการปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อเป็นกลไกที่สำคัญในการระดมใช้ทรัพยากร และจัดวาง รวมทั้งมอบหมายงานให้กับฝ่ายหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ไปดำเนินการเรื่องต่างๆ ให้แล้วเสร็จตามเพื่อเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ฉะนั้นด้วยความสำคัญของผู้นำตามนี้การศึกษาประเด็นผู้นำของสายวิชาบริหารรัฐกิจจึงให้ความสำคัญต่อการระบุถึงคุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญต่อขับเคลื่อนของหน่วยงานต่างๆ ที่ตนเป็นผู้นำอยู่ และการอบรมฝึกฝนให้เป็นผู้นำที่หน่วยงานต้องการได้ (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 421-422)

โดยเบื้องต้นแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับผู้นำนั้นเราจะมองผู้นำว่าเป็นผู้บริหาร ผู้พัฒนาวิสัยทัศน์ขององค์กร จัดการกลไกการทำงานต่างๆ มีอำนาจสิทธิ์ขาดและควบคุมการทำงานและผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน ฉะนั้นแล้วอำนาจและตำแหน่งของเขาในองค์กรจึงเป็นเรื่องสำคัญ

เพราะทั้งสองสิ่งนี้เป็นสิ่งที่บ่งบอกของความเป็นผู้นำของคนๆ หนึ่งเพื่อควบคุมทิศทางและนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมาย และคนอีกกลุ่มหนึ่งที่จะสัมพันธ์กับผู้นำก็คือ “ผู้ตาม” (Follower) จึงอาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งแห่งที่ในความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามนั้น คนที่มีตำแหน่งที่ได้รับสิทธิพิเศษบางประการมักจะเป็นผู้นำในความสัมพันธ์ และดังนั้น เขาจึงมีสิทธิต่อการปกครอง (Authority) ควบคุม หรือกำหนดทิศทางต่างๆ ของกลุ่มหรือองค์การ (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 421-422)

แต่ในปัจจุบันภาครัฐได้ประสบปัญหาที่มีความซับซ้อนและข้ามพรมแดนการต่างๆ วิฤตการณ์หรือปัญหาต่างๆ ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายในองค์กรหรือองค์กรมันอีกต่อไป หรือจะพูดได้ว่าปัญหาในปัจจุบันรู้จักคำว่า “ขอบเขต” หรือ “ความแน่นอน” ภายใต้บริบทเช่นนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีผู้นำที่มีศักยภาพพอที่จะรับมือกับปัญหาต่างๆ และวางแผนเพื่อรับมือสิ่งเหล่านี้ย่อมมีเหตุมีผลได้ ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าเส้นแบ่งระหว่างองค์กรนั้นเจือจางลงเมื่อปัญหาต่างๆ ในโลกปัจจุบันไม่ได้เจาะจงเฉพาะองค์กรเท่านั้นแต่ยังมีลักษณะที่ก้าวข้ามเส้นแบ่งในเชิงพื้นที่และขอบเขตขององค์กร การศึกษาเรื่องผู้นำในองค์กรจึงไม่ควรติดอยู่กับเรื่องโครงสร้างขององค์กร อำนาจและขอบเขตหน้าที่ของผู้นำ แต่ควรเป็นเรื่องทักษะของผู้นำที่จำเป็นต่อไปสถานการณ์ดังกล่าวที่ดำรงอยู่ อีกทั้งภายใต้บริบทของโลกปัจจุบันที่ปฏิสัมพันธ์กันข้ามองค์กรและข้ามหน่วยงานเริ่มมีมากขึ้น และเริ่มมีลักษณะของการทำงานแบบเครือข่ายที่อาศัยความร่วมมือกันในแนวนอน ฉะนั้นกลายเป็นว่าภายในเครือข่ายเดียวกันก็มีสิทธิในการเสนอแนะ หรือบริหารเครือข่ายร่วมกันได้ หรือถ้าพูดในมุมของภาครัฐก็คือหากมองผ่านในแง่มุมมอง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” แล้วภาครัฐมีอาจทำตัวเป็นผู้นำที่มีอำนาจเต็มและเด็ดขาดสามารถสั่งการกลุ่มใดๆ ให้ตามก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหาร การทำงานร่วมกัน การกำหนดเป้าหมายและวิสัยทัศน์ขององค์การหรืองานชิ้นหนึ่งๆ กลายเป็นกลุ่มหรือองค์การในเครือข่ายสามารถท้าทายหรือเสนอเรื่องเหล่านี้ได้เท่าเทียมกับรัฐ แต่กระนั้นการไร้ซึ่งผู้นำหรือบทบาทนำของกลุ่มองค์กรหรือใครบางคนก็ทำให้เกิดปัญหากับการทำงานของเครือข่ายได้ เพราะสมาชิกในเครือข่ายไม่สามารถควบคุมหรือบังคับทิศทางของเครือข่ายได้ง่าย ผู้นำจึงยังคงสำคัญอยู่ในการบริหารเครือข่าย ปัญหาจึงเป็นเรื่องบทบาทการนำหรือบทบาทผู้นำในเครือข่ายควรจะเป็นอย่างไร ในบริบทแบบนี้ กระบวนการที่เริ่มเป็นที่นิยมกันและมีลักษณะเป็นรูปแบบผู้นำแบบไม่ทางการของเครือข่ายก็คือการแบ่งปันความเป็นผู้นำระหว่างเพื่อนสมาชิกในเครือข่าย (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 419-422)

ในแง่แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ช่วยทำให้เราเห็นลักษณะปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ได้ชัดเจน และเสนอทางเลือกกว่าด้วยการร่วมมือกันกับหน่วยงาน

ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาและทำงานร่วมกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ดีขึ้น ในแง่นี้จากเดิมที่บทบาทของผู้นำเป็นผู้สั่งการ และมอบหมายงานเป็นหลัก หากใช้แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” มาศึกษาความเป็นผู้นำ ก็จะทำให้เห็นว่าบทบาทของผู้นำนั้นในสภาพการณ์ปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นควรเป็นอย่างไร เบื้องต้นอาจตอบได้ว่าผู้นำควรเป็นผู้ที่ชักพา ชักนำ และการปฏิสัมพันธ์ทำงานร่วมกับคนในเครือข่ายเพื่อสร้างวิสัยทัศน์และขับเคลื่อนองค์การ รวมถึงการเป็นผู้เติมเต็มช่องว่างของปัญหาการทำงานภายในเครือข่าย เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวิสัยทัศน์ตามที่ตั้งเอาไว้ ดังนั้นนิยามใหม่ของการเป็นผู้นำ จึงต้องมองผู้นำ 1) ต้องเห็นผู้นำให้ไปไกลกว่าเรื่องอำนาจและตำแหน่งแห่งที่ 2) ต้องยอมรับว่าผู้นำเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำงานไม่ใช่ผู้สั่งการเพียงอย่างเดียว 3) ต้องเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับทุกๆ คนได้

ดังนั้น การตั้งคำถามกับบทบาท เป้าหมาย และหน้าที่ของผู้นำท่ามกลางสภาพแวดล้อมดังกล่าวควรมีทิศทาง อำนาจ และหน้าที่อย่างไร เพื่อนำพาผู้ตามหรือเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ เผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างดี ฉะนั้นสิ่งที่จำเป็นสำหรับผู้นำควรจึงเป็นเรื่องทักษะ 4 อย่าง ได้แก่ การร่วมคิดร่วมทำ ศักยภาพของความยืดหยุ่นและปรับปรุง การถกกันในเรื่องจริยธรรมผ่านการสนทนา การร่วมมือกับพลเมือง (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 421-422)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นแล้วว่าแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ทำให้การศึกษาประเด็นเรื่องความเป็นผู้นำในสาขาบริหารรัฐกิจนั้น สามารถเสนอประเด็นที่กลายเป็นข้อสรุปของทักษะของผู้นำที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 ก็ว่าได้ แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ทำให้เห็นข้อจำกัดของการศึกษาความเป็นผู้นำแบบดั้งเดิมที่จำกัดอยู่เพียงเรื่องอำนาจและตำแหน่งโครงสร้างในหน่วยงานที่จะทำให้ผู้นำสามารถควบคุมและดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าไว้ได้ แต่แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ทำให้เห็นว่าการให้ความสำคัญกับเรื่องความเป็นผู้นำเฉพาะเรื่องอำนาจและตำแหน่งโครงสร้างนั้นไม่เพียงพอ ที่จะทำให้เกิดความซับซ้อนที่เกิดในการทำงาน ณ ปัจจุบัน และสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไปในปัจจุบันนั้น สอดรับกับข้อเสนอของแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” เกี่ยวกับลักษณะของปัญหาที่ข้ามพรมแดนบริบทเชิงพื้นที่ และมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม ประกอบการเติบโตขึ้นอย่างเข้มแข็งทั้งภาคเอกชน และภาคประชาสังคม รวมทั้งตัวรัฐเองไม่สามารถแก้ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญทุกอย่าง จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือและช่วยกันแก้ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ซึ่งไม่ได้ส่งผลต่อรัฐเท่านั้น แต่ทุกภาคส่วนของสังคมการร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาจึงเป็นเรื่องสำคัญ และด้วยการเติบโตขึ้นของภาคเอกชน และ

ภาคประชาสังคม ทำให้บางครั้งภาคส่วนเหล่านี้มีความสามารถเฉพาะบางอย่างที่ดีกว่ารัฐ และสามารถดูแลตัวเองได้ดีกว่า เพราะบางครั้งรัฐกลับไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของภาคส่วนต่างๆ ได้ดีตามที่ต้องการ ฉะนั้นการเป็นผู้นำในลักษณะดังกล่าวนี้ควรเป็นเช่นไร และหากใช้ข้อเสนอตามแนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ที่ผู้นำควรมี 4 ทักษะ ดังนี้ ร่วมคิดร่วมทำ ศักยภาพของความยืดหยุ่นและปรับปรุง การถกกันในเรื่องจริยธรรมผ่านการสนทนา การร่วมมือกับพลเมือง ซึ่ง 4 ทักษะนี้สอดคล้องต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ปัจจุบัน (Denhardt & Denhardt, 2011, pp. 422-433)

ดังนั้น ในการศึกษาผู้นำเมื่อใช้แนวคิดเรื่อง “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จะช่วยให้เราเห็นเรื่องผู้นำที่มากกว่าเรื่องอำนาจและตำแหน่งทางโครงสร้าง แต่ยังมีเรื่องของความร่วมมือร่วมทำกับภาคส่วนอื่นๆ การต้องเป็นผู้ที่มีศักยภาพต่อการยืดหยุ่นและปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา เป็นคนเปิดกว้างต่อการถกกันในเรื่องจริยธรรมผ่านการสนทนา สนับสนุนการร่วมมือกันทำงานกับพลเมือง เมื่อเราเห็นผู้นำได้หลากหลายมิติก็จะทำให้เราสามารถมองและศึกษาความเป็นผู้นำในบริบทที่เปลี่ยนไปในปัจจุบันได้สอดคล้องกับความเป็นจริง และสามารถมีข้อเสนอนำไปใช้ในการปรับปรุงและเสนอทักษะที่จำเป็นของผู้นำในบริบทต่างๆ ต่อไป

โดยสรุปแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” จึงทำให้เราสามารถศึกษาประเด็นทางบริหารรัฐได้ดีขึ้น เพราะทำให้เราสามารถเข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกปัจจุบัน และสามารถศึกษาประเด็นที่ร่วมสมัยในปัจจุบัน อีกทั้งมีข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและปฏิบัติการที่สอดคล้องต่อบริบทและสภาพแวดล้อมในสังคมปัจจุบันที่อาจนำไปใช้ปฏิบัติจริงได้เลย ดังตัวอย่างในเรื่องการศึกษาความเป็นผู้นำที่ได้ข้อสรุปเมื่อนำแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” มาใช้และกลายเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับทักษะที่จำเป็นต่อความเป็นผู้นำในศตวรรษที่ 21 นี้ ได้แก่ การร่วมคิดร่วมทำ ศักยภาพของความยืดหยุ่นและปรับปรุง การถกกันในเรื่องจริยธรรมผ่านการสนทนา การร่วมมือกับพลเมือง

ดังนั้น พอจะเห็นแล้วว่าแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” คืออะไร และส่งผลต่อการศึกษาด้านบริหารรัฐกิจ ตามที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างการศึกษาผู้นำในภาครัฐไป เหตุผลหนึ่งที่ผู้เขียนเริ่มต้นบทความนี้ด้วยการแจกแจงและทำให้เห็นภาพใหญ่ของแนวคิด “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” นั้นเพื่อจะทำให้เห็นว่าภายใต้บริบทของแนวคิดดังกล่าวนี้ได้ช่วยสร้างความเป็นไปได้ให้กับแนวคิดอื่นๆ ในการศึกษาของบริหารรัฐกิจที่เติบโตมากับกระแส “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ” ในเวลาต่อมารวมถึงทฤษฎีการตีความที่เป็นประเด็นหลักของงานชิ้นนี้ด้วย นงนึ่งการปูพื้นเบื้องต้น และชี้ให้เห็นให้คุณูปการของแนวคิด ดังนั้น จะช่วยให้เราสามารถเข้าใจความเป็นไปได้ในการใช้ทฤษฎีการตีความมาศึกษาในสาขาบริหารรัฐกิจต่อไป

4. ภาววิทยาของแนวคิด: ตัวกระทำการเฉพาะ ภาคปฏิบัติการ และอำนาจของการกำหนดเขตการกระทำ

เพื่อจะอธิบายทฤษฎีการตีความให้รอบด้าน ในส่วนนี้จะเริ่มจากฐานทางภาววิทยา (Ontology) หรือก็คือการอธิบายว่าสำหรับทฤษฎีการตีความอะไรคือความรู้ หรืออะไรคือสิ่งที่นี้ให้ความสำคัญและทำไม โดยเบื้องต้นทฤษฎีการตีความความเชื่อว่าฐานการอธิบายการกระทำของมนุษย์นั้นเป็นเรื่องของการโยงใยความเชื่อหรือความหมาย การกระทำของมนุษย์ไม่สามารถอธิบายด้วยเจตนาเพียงเท่านั้น แต่เบื้องหลังเจตนาเหล่านั้นเกิดจากโยงใยความหมายหรือความเชื่อที่ร่ายล้อมมนุษย์อยู่ด้วย ทำให้เขาหรือเธอเลือกที่จะกระทำการบางอย่าง และไม่กระทำอีกอย่างแทน ในช่วงทศวรรษ 1950s นักปรัชญาเริ่มวิพากษ์แนวคิดแบบปฏิฐานนิยมเชิงตรรกะต่อความคิดเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ว่าสามารถอธิบายได้จากประสบการณ์ที่บริสุทธิ์ไม่เจือปน (Pure Experience) แต่นักรัฐศาสตร์กลับล้มเหลวที่จะนำข้อวิพากษ์มาใช้ในงานตนเอง และยังคงปฏิเสธอิทธิพลของ “ความเชื่อ” (Belief) ในการอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์ และยังคงเชื่อในข้อเท็จจริงทางสังคมที่เหมือนกันและเที่ยงแท้ แต่ในเวลาถัดมานักรัฐศาสตร์ก็เริ่มจะปฏิเสธแนวคิดปฏิฐานนิยมเชิงตรรกะมากขึ้น และปฏิเสธความอธิบายพฤติกรรมมนุษย์โดยใช้แต่เรื่องประสบการณ์ แต่ควรเติมเต็มช่องว่างทางทฤษฎีนี้ด้วยการตีความความเชื่อ ในขณะเดียวกันกลุ่มแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) ก็เสนอการอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรมและไม่เป็นรูปธรรม เช่น ประเพณี และแบบแผน แต่ก็ขาดคำอธิบายในเชิงปัจเจกและให้ความสำคัญกับโครงสร้างสถาบันมากเกินไป จนละเลยความเป็นตัวกระทำการ (Agency) ของปัจเจกไป และทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational Choice Theory) เองแม้จะเติมช่องว่างให้กับแนวคิดสถาบันนิยมใหม่แต่กลายเป็นว่าคำอธิบายเรื่องด้วยความเป็นเหตุเป็นผลได้ลดทอนความรู้สึก แรงจูงใจ ความชอบ และบริบทเฉพาะให้เหลือเพียงเรื่องของผลประโยชน์เท่านั้น ในแง่นี้ทฤษฎีการตีความจึงพยายามที่จะอุดช่องโหว่ของคำอธิบายเรื่องพฤติกรรมมนุษย์ที่ผ่านมาโดยใช้คำอธิบายเรื่องความเชื่อแทน (Bevir, Rhodes, and Weller, 2003b, pp. 4-6; Bevir, 2010, pp. 4-7, 85-86)

ความเชื่อสำหรับทฤษฎีการตีความแล้วคือสิ่งที่เกิดจากจิตสำนึก (Consciousness) และจิตไร้สำนึก (Unconsciousness) คือทั้งเป็นพฤติกรรมที่เป็นแบบแผนที่ตั้งใจและรู้ตัว ในขณะเดียวกันก็เป็นพฤติกรรมที่ฉับพลันและบางที่อาจไม่คิดไตร่ตรองใดๆ ก่อนที่จะกระทำความเชื่อสำหรับทฤษฎีการตีความจึงเป็นความหมายที่กว้างครอบคลุมความเข้าใจทุกๆ อย่างที่ทำให้เรากระทำการบางอย่างลงไป ส่วน “ความหมาย” (Meanings) สำหรับทฤษฎีการตีความนั้นคือความเชื่อเฉพาะของบุคคล ดังนั้น ภายใต้ภาววิทยาของทฤษฎีการตีความนั้นมีฐานเกี่ยวกับ

เรื่องความเชื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญต่อการกระทำ แบบแผน พฤติกรรม ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ของผู้คน ดังนั้น ความเชื่อจึงเป็นวัตถุแห่งการศึกษา (Unit of Analysis) ที่สำคัญของทฤษฎีการตีความ (Bevir & Rhodes, 2006, pp. 5-7; Bevir, 2011a, pp. 52-53)

นอกจากนี้ ทฤษฎีการตีความได้เสนอหลักฐาน 2 ข้อที่อธิบายได้ว่าทำไมการตีความจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น เพราะ 1) ประชาชนกระทำการต่างๆ ตามความเชื่อและความพึงพอใจของเขา 2) เราไม่สามารถอ่านหรือพิจารณาจากความเชื่อหรือความพึงพอใจผ่านตำแหน่งแห่งที่ในทางชนชั้น เชื้อชาติ หรือสถาบันได้ เพราะความเชื่อและความพึงพอใจในบางกรณีไม่ได้แสดงออกมาในรูปของผลประโยชน์ แต่ในการตัดสินใจของแต่ละคนบางที่เป็นเรื่องความเชื่อมากกว่าที่จะเป็นเรื่องผลประโยชน์ (Bevir & Rhodes, 2003a, pp. 18-19)

4.1 ตัวกระทำการตามบริบท (Situated Agency)

โดยพื้นฐานแล้วปัจเจกมีความสามารถที่เป็นตัวกระทำการที่มีอิสระสามารถกำหนดความเชื่อและความคาดหวังโดยตัวของเขาเองและสามารถกระทำการต่างๆ ด้วยประสบการณ์และเหตุผลของเขาเองได้อย่างสมบูรณ์แบบ แต่ทฤษฎีการตีความปฏิเสธคำอธิบายดังกล่าวนี้และอธิบายว่าทั้งเหตุผลและประสบการณ์ที่กล่าวมานี้ต่างปรากฏขึ้นภายใต้โยงใยความเชื่อที่หลากหลาย (Webs of Belief) ในสังคมการเมืองต่างๆ แต่การปฏิเสธดังกล่าวไม่ได้ไม่เชื่อโดยสิ้นเชิงเกี่ยวกับความเป็นตัวกระทำการของปัจเจก แต่เพียงแค่ปฏิเสธความเป็นอิสระที่จะกำหนดตัวเองได้อย่างสมบูรณ์ของปัจเจก เพราะในบางแง่แม้ตัวกระทำการจะอยู่ภายใต้บริบทที่กำหนดการรับรู้และการกระทำของตน แต่ก็อาจจะสามารถแปรเปลี่ยนความเชื่อหรือบริบทดังกล่าวนี้มาเป็นเหตุผลในการสนับสนุนการกระทำของตนเองได้ และนั่นจึงอาจกล่าวได้ว่าตัวกระทำการก็สามารถเป็นตัวกระทำการตามบริบทเสมอ หรือตามที่ Mark Bevir และ R. A. W. Rhodes เรียกว่าลักษณะของความเป็นตัวกระทำการนี้ว่า “ตัวกระทำการตามบริบท (Situated Agency)” (Bevir & Rhodes, 2006, 4-5; 2010, pp. 74-75; 2016, pp. 14-15)

ในแง่ทฤษฎีการตีความจึงมีความคิดเกี่ยวกับเรื่องตัวกระทำการและโครงสร้างต่างจากความคิดแบบสถาบันนิยม (Institutionalism) ใน 2 เรื่องด้วยกัน คือ 1) สถาบันนิยมเชื่อในบริบทในฐานะสถาบันที่เป็นรูปธรรม (Reified Institution) แต่ทฤษฎีการตีความเชื่อว่าบริบทนั้นเป็นเรื่องโยงใยความเชื่อที่ก้าวข้ามบริบททางประวัติศาสตร์ 2) สถาบันนิยมเชื่อว่าเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ตามทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล แต่ทฤษฎีการตีความเชื่อในความเป็นไปได้ (Contingency) ของการให้เหตุผลตามถิ่นที่ (Local Reasoning) (Bevir & Rhodes, 2016, p. 15)

4.2 การให้เหตุผลตามถิ่นที่ (Local Reasoning)

การให้เหตุผลเป็นเรื่องของถิ่นที่ (Local) อันเป็นเรื่องภูมิหลังของโยงใยความเชื่อต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะที่รายล้อมตัวแสดงนั้นๆ “ถิ่นที่” จึงเป็นการอ้างถึงโยงใยความเชื่อของสังคม การเมืองนั้นๆ การให้เหตุผลตามถิ่นที่นั้นยอมรับทำให้ความเป็นตัวกระทำการของตัวแสดงต่างๆ นั้นสามารถใช้เพียงข้อมูลที่มีตัดสินใจกระทำต่างๆ ได้ จนกว่าข้อมูลเหล่านั้นจะไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เผชิญ นอกจากนี้ ยังรวมถึงสภาพแวดล้อมและประสบการณ์ของประชาชนที่มีลักษณะเฉพาะที่พวกเขาได้เผชิญอยู่ ณ ขณะนั้น ในแง่การให้เหตุผลตามถิ่นที่จึงเป็นลักษณะความรู้ในเชิงความเชี่ยวชาญอันเกิดจากการฝึกฝนและอบรม (Bevir, 2010, pp. 261-263; Bevir & Rhodes, 2016, pp. 15, 23)

4.3 ภาคปฏิบัติการ (Practices)

ภาคปฏิบัติการคือชุดของการกระทำที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบหรือแบบแผนบางอย่างที่ก้าวข้ามข้อจำกัดของเวลาเพื่อกำหนดคำอธิบายที่เป็นเหตุเป็นผลให้กับการกระทำบางอย่าง ปัจเจกหรือผู้คนต่างกระทำบางอย่างเพราะมีชุดความเชื่อบางอย่างที่บ่งบอกถึงความสมเหตุสมผลและเป็นสิ่งที่ชอบแล้วที่จะกระทำตามนั้น ภาคปฏิบัติการกับการกระทำนั้นเป็นคนละเรื่องกัน บางครั้งการกระทำอาจเป็นผลมาจากภาคปฏิบัติการอันเป็นผลมาจากความเชื่อ ในแง่ความเชื่อเป็นตัวกำหนดการกระทำและภาคปฏิบัติการ และบางครั้งภาคปฏิบัติอาจเป็นตัวจำกัดการกระทำในบางครั้งได้ แต่ก็ไม่สามารถอธิบายการกระทำได้ว่าคืออะไร เพราะฐานของการกระทำก็เช่นเดียวกับภาคปฏิบัติการที่มีความเชื่อเป็นกำหนด เพราะแต่ละคนก็จะกระทำต่างๆ ตามความเชื่อที่เขามี ฉะนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าประชาชนกระทำการต่างๆ ตามความเชื่อที่เขามีเกี่ยวกับคำอธิบายว่าด้วยภาคปฏิบัติการที่บ่งบอกว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางอย่าง (Bevir & Rhodes, 2010, pp. 75-76; 2016, pp. 15-16)

4.4 อำนาจของการกำหนดเขตการกระทำ (Restrictive Power)

ทฤษฎีการตีความนั้นปฏิเสธแนวคิดคำอธิบายอำนาจที่ว่าอำนาจมาจากความสัมพันธ์ทางสังคมที่ถูกกำหนดด้วยผลประโยชน์ทางชนชั้นต่างๆ ในรูปของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ทฤษฎีการตีความเชื่อในอำนาจที่สามารถกำหนดให้ตัวแสดงกำหนดรูปแบบการกระทำของตัวแสดงอื่นๆ ได้ หรือจำกัดขอบเขตของการกระทำบางอย่างว่าสิ่งใดทำได้หรือสิ่งใดทำไม่ได้ อำนาจรูปแบบนี้เป็นอำนาจจากความเชื่อ หรือขนบธรรมเนียมของสังคมการเมืองต่างๆ ทฤษฎีการตีความเรียกอำนาจลักษณะนี้ว่า “อำนาจของการกำหนดเขตการกระทำ” เป็นอำนาจที่ทำงานข้ามโยงใยความเชื่อต่างๆ รูปแบบอำนาจลักษณะนี้อาจแสดงให้เห็นในตัวอย่างต่างๆ

เช่น นักการเมือง ข้าราชการ แพทย์ ตำรวจ เป็นต้น รูปแบบของอำนาจลักษณะนี้มักจะเกิดในพื้นที่ของกระบวนการกำหนดนโยบายที่จะกีดกันการกระทำของกลุ่มคนที่ไม่ใช่ตัวแสดงภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างๆ (Bevir & Rhodes, 2003a, p. 19; 2010, p. 76; 2016, p. 16)

โดยภาพรวมของส่วนนี้นั้นต้องการที่อธิบายถึงภววิทยาของทฤษฎีการตีความหรือฐานรากที่สำคัญที่นำไปสู่การสร้างทฤษฎีการตีความเพื่อให้การวิเคราะห์นั้นมีความสมเหตุสมผล ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความเชื่อจึงสามารถอธิบายพฤติกรรมหรือการกระทำของปัจเจกได้และแสดงให้เห็นว่าปัจเจกกระทำต่างๆ ไม่ใช่เพราะการคำนวณผลได้ผลเสียในเชิงผลประโยชน์อย่างทีทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุมีผลใช้อธิบาย ในขณะเดียวกันความเชื่อก็ไม่ได้มีผลต่อปัจเจกตลอดเวลา บางทีปัจเจกก็มีศักยภาพที่จะเป็นตัวกระทำการซึ่งต่างจากคำอธิบายของพวกสถาบันนิยมที่ใช้คำอธิบายเชิงโครงสร้างและสถาบันอธิบายพฤติกรรมของปัจเจก ในส่วนต่อไปผู้เขียนจะพาไปภาคแสดงของภววิทยาของแนวคิดนี้หรือก็คือความรู้หรือชุดข้อมูลแบบไหนที่ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญและต้องการจะวิเคราะห์ต่อไป

5. วิธีการอธิบายและเก็บข้อมูล: เรื่องเล่า ขนบธรรมเนียม และจุดขัดแย้งยกย่อน

5.1 เรื่องเล่า (Narratives)

เรื่องเล่าเป็นสิ่งที่ความเชื่อแสดงตัวผ่านไปสู่การกระทำของตัวแสดงต่างๆ เรื่องเล่าได้แฝงฝังความปรารถนา ความเชื่อ และการกระทำอันเปรียบเสมือนตัวกำหนดหรือกรอบการรับรู้ และจำกัดการกระทำของตัวแสดงต่างๆ ที่มีความสามารถที่จะเป็นตัวกระทำต่างๆ ได้ เรื่องเล่ายังเป็นตัวอธิบายความเชื่อเพื่อให้เชื่อมโยงการกระทำโดยมีผลมาจากเหตุบางประการในประวัติศาสตร์ อีกทั้งเรื่องเล่ายังเป็นตัวกำหนดหรือบ่งบอกความปรารถนาของคนในพื้นที่หรือสังคมการเมืองนั้นๆ ดังนั้น การจะบริหารจัดการพื้นที่นั้นให้ประสบความสำเร็จการเข้าใจเรื่องเล่าในพื้นที่ดังกล่าวก็มีส่วนช่วยได้เช่นกัน หรือในบางครั้งการรู้ถึงเรื่องเล่าในพื้นที่นั้นก็สามารถรู้หนทางในการแก้ปัญหาหรือการสร้างเรื่องเล่าใหม่ไปแทนเรื่องเล่าเดิมเพื่อสร้างบรรทัดฐานของการกระทำหรือปฏิสัมพันธ์ใหม่ในสังคมการเมืองนั้นๆ เรื่องเล่าจึงเป็นสิ่งสำคัญในพื้นที่สำหรับการบริหารและการจัดการของภาครัฐ (Bevir, 2011a, p. 62; 2011a, pp. 209-211; Bevir & Rhodes, 2010, pp. 77-78; 2016, pp. 16-17)

เรื่องเล่าจึงเป็นการสร้างคำอธิบายต่อการกระทำ และเป้าหมายของการกระทำ อีกทั้งเรื่องเล่ายังเชื่อมโยงกับภาษา ชุดคำถาม ประวัติศาสตร์ เพื่อเสริมสร้างคำอธิบายของการกระทำนั้นให้สมเหตุสมผลมากขึ้น ตัวอย่าง เช่น เรื่องเล่าแบบ “Westminster Model”

จะเล่าถึงการมีคณะรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง ความสำคัญของรัฐธรรมนูญแบบประเพณี ความซื่อตรง และซื่อสัตย์กับฝั่งตรงข้ามทางการเมือง รัฐสภามีอำนาจเหนือกว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty) (Bevir, Rhodes, & Weller, 2003b, pp. 12-13)

5.2 ขนบธรรมเนียม (Tradition)

เราอาจจะพบความเชื่อ การกระทำ และภาคปฏิบัติการผ่านชุดคำอธิบาย 2 ชุด คือ 1) ชุดคำอธิบายแรก คือ ขนบธรรมเนียม โครงสร้าง กระบวนทัศน์ (Paradigm) ชุดคำอธิบายนี้จะระบุถึงคำอธิบายเกี่ยวกับบริบทของสังคมที่ซึ่งปัจเจกจะแสดงพฤติกรรมผ่านการกระทำภายใต้บริบทที่เขากำลังเผชิญอยู่ 2) ชุดคำอธิบายที่สอง คือ ความผิดปกติ (Anomaly) เหตุผล และตัวกระทำการ ชุดคำอธิบายนี้จะแสดงให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงของความเชื่อและภาคปฏิบัติการว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร และบทบาทของปัจเจกที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงความเชื่อและภาคปฏิบัติการต่างๆ ในแง่นี้ขนบธรรมเนียมจึงเป็นชุดคำอธิบายที่สามารถอธิบายพฤติกรรมของปัจเจกได้ หรืออาจสามารถบ่งบอกถึงขอบของการปกครองและการบริหารของสังคมการเมืองหนึ่งๆ ได้ เพราะขนบธรรมเนียมของการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะคือชุดคำอธิบายของความเชื่อที่สืบทอดและส่งต่อกันมาเพื่อที่จะอธิบายถึงสถาบันการเมือง รัฐบาล และประวัติศาสตร์ความเป็นมาของรัฐบาล (Bevir, Rhodes, and Weller, 2003b, pp. 6-7)

ขนบธรรมเนียมเป็นสิ่งแรกที่มีผลและเป็นพื้นฐานทางความเชื่อสำหรับมนุษย์ (An Initial Web of Beliefs) เมื่อมนุษย์รับเอาโยงใยความเชื่อมาเป็นของตน หรือชุดความเข้าใจที่คนๆ หนึ่งได้รับระหว่างกระบวนการกล่อมเกลตาต่างๆ ในสังคมหรือกลุ่มทางความคิดหนึ่งๆ นอกจากนี้ ขนบธรรมเนียมยังสามารถอธิบายว่าทำไมประชาชนถึงเชื่อในบางสิ่ง และทำตามความเชื่อนั้น และตามที่กล่าวไปแล้วความเชื่อเป็นพื้นฐานของการกระทำต่างๆ ดังนั้น ขนบธรรมเนียมจึงช่วยให้สามารถอธิบายการกระทำต่างๆ ของประชาชนได้ แต่ขนบธรรมเนียมไม่ใช่ความเชื่อจึงไม่สามารถอธิบายการกระทำของมนุษย์อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ได้ เพราะในบางครั้งประชาชนก็สามารถผลิตหรือแสดงความเป็นตัวกระทำที่สามารถเอาชนะขนบธรรมเนียมได้ ในแง่นี้อาจจะพูดได้ว่าขนบธรรมเนียมได้สร้างตัวกระทำตามบริบทขึ้นมา นั่นก็คือในทุกครั้งที่ตัวแสดงเผชิญหน้ากับบริบทใหม่ๆ ตัวแสดงเหล่านี้จะนำขนบธรรมเนียมเดิมมาปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาเพื่อเป็นเสมือนเข็มทิศชี้ทางต่อการรับมือกับสถานะที่กำลังเปลี่ยนไป (Bevir & Rhodes, 2003a, pp. 33-35; 2006, pp. 7-8; 2010, p. 78; 2016, p. 17)

5.3 ความขัดแย้งยกย่อน (Dilemmas)

ความขัดแย้งยกย่อนคือประสพการณ์ หรือความคิด หรือการตั้งคำถามที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง (Conflict) กับความเชื่อที่ดำรงอยู่ และอาจทำให้คนบางกลุ่มเปลี่ยนความเชื่อ

จากขนบธรรมเนียมที่สืบทอดกันมาก็เป็นไปได้ หรือก็คือหนทางที่ตัวกระทำการตามบริบท (ปัจเจกหรือกลุ่มคน) สามารถนำความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับความเชื่อ ขนบธรรมเนียม และภาคปฏิบัติการให้เกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งยกย่อนและขนบธรรมเนียมถือเป็นสิ่งที่สามารถอธิบายว่าทำไมประชาชนจึงรับเอาความเชื่อต่างๆ ไปปฏิบัติ แต่ก็ไม่สามารถอธิบายการกระทำต่างๆ ได้สมบูรณ์ เพราะตัวกำหนดการกระทำก็คือความเชื่อ และด้วยประชาชนเป็นตัวกระทำการตามบริบทที่จะตอบโต้กลับอย่างสร้างสรรค์ภายใต้บริบทของความขัดแย้งยกย่อน ขนบธรรมเนียมสามารถบอกได้ว่าขนบธรรมเนียมเชื่อเชิญให้คนรับความเชื่อนั้นๆ อย่างไร แต่ในขณะที่ความขัดแย้งยกย่อนเป็นสิ่งที่ทำให้คนเปลี่ยนขนบธรรมเนียม ความขัดแย้งยกย่อนมีลักษณะของความเป็นอัตวิสัย (Subjective) หรือบางครั้งก็มีลักษณะสัมพันธ์อัตวิสัย (Intersubjective) หรือก็คือขึ้นอยู่กับ การรับรู้ของเราเอง หรือการรับรู้จากสิ่งรอบๆ หรือตัวแสดงอื่นๆ ที่มากำหนดความขัดแย้งยกย่อนนี้ (Bevir, 2011a, p. 58; Bevir & Rhodes, 2003a, pp. 35-37, 2006, p. 9, 2010, p. 79, 2016, p. 17)

โดยสรุปแล้วทฤษฎีการตีความให้ความสำคัญกับความเชื่อ เรื่องเล่า ขนบธรรมเนียม และความขัดแย้งยกย่อนที่ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นทั้งในเรื่องการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ เรื่องเล่าว่าด้วยการปฏิรูป การเป็นส่วนประกอบของการประกอบสร้างเรื่องเล่าใหม่ การเปลี่ยนแปลงขนบการบริหารและการปกครองอันเกิดจากการเกิดขึ้นของความขัดแย้งยกย่อนกับเรื่องเล่าและขนบธรรมเนียมเดิมที่ไม่สามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งยกย่อนที่เกิดขึ้นได้ (Bevir & Rhodes, 2006, p. 75) ในส่วนถัดไปของงานเพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงการปรับประยุกต์ทฤษฎีไปใช้ ผู้เขียนจะนำตัวอย่างงานที่ใช้วิธีการดังกล่าวไปศึกษามาสรุบบ้างให้ฟังสั้นๆ เพื่อเป็นแนวทาง และเห็นความเป็นไปได้ของการใช้ทฤษฎีดังกล่าว

6. วิธีการและกรณีศึกษา: พหุนิยมทางความคิดและเบื้องหลังของภาครัฐ

ในงานของ Mark Bevir, R. A. W. Rhodes และ Patrick Weller ทั้ง 2 ชิ้นที่ได้ตีพิมพ์ในวารสาร Public Administration ในปี 2003 ปีที่ 81 ฉบับที่ 1 ที่ตีพิมพ์ในฉบับเดียวกันงานทั้ง 2 ชิ้นชื่อว่า Comparative governance: prospects and lessons และ Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector ถือเป็นการตั้งคำถามเบื้องต้นสำหรับผู้ที่จะนำไปใช้วิจัยโดยใช้แนวคิดทฤษฎีการตีความ คำถามหลักเบื้องต้นมีด้วยกัน 3 ข้อ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องการจัดภารกิจกิจการสาธารณะของรัฐเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร 2) ขนชั้นนำของรัฐสร้างและเข้าใจถึงหน้าที่และบทบาทของรัฐ

และการจัดการกิจการสาธารณะอย่างไร และความเชื่อไหนคือเหตุผลเบื้องหลังของการกระทำหรือการเปลี่ยนแปลงความเชื่อนั้นๆ 3) การโต้เถียงหรือต่อสู้กันระหว่างขนบธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจัดการกิจการสาธารณะนั้นได้สร้างฐานที่มั่นทางความคิดให้กับความเชื่อเหล่านั้นอย่างไร นอกจากนี้ ยังมีอีก 6 คำถามที่ผู้ที่ใช้ทฤษฎีการตีความไปในงานวิจัยต้องตระหนัก ได้แก่ 1) เราจะระบุหรือกำหนดความเชื่อต่างๆ ได้อย่างไร 2) การตีความสามารถสร้างคำอธิบายหรือความเข้าใจได้อย่างไร 3) ขนบธรรมเนียมหรือความขัดแย้งยกย่อนอะไรที่เราต้องเลือกมาใช้ศึกษา และทำไม 4) เราสามารถพัฒนานำแนวคิดในเชิงปฏิบัติไปใช้ได้หรือไม่ 5) การศึกษานี้สามารถนำไปสู่การพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคตได้หรือไม่ 6) การศึกษาแบบการตีความนี้สามารถสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้หรือไม่ (Bevir, Rhodes, and Weller, 2003a, 192; 2003b, 14)

จากคำถามเหล่านี้ผู้เขียนเสนอให้นำมาใช้เป็นแนวทางทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นการตั้งคำถามต่อปรากฏการณ์ที่เราสนใจและคิดจะใช้ทฤษฎีการตีความทำความเข้าใจ และในเวลาเดียวกันทั้งระหว่างวิจัยและหลังจากทำงานวิจัยเสร็จแล้วพร้อมนำเสนอ คำถาม 6 ข้อข้างต้นถือเป็นการจัดระบบความคิดและการตระหนักถึงปัญหาและข้อจำกัดที่อาจตามมาเมื่อไม่คิดถึงประเด็นทั้ง 6 นี้ให้ชัดเจน และยังจะช่วยให้สามารถกำหนดกรอบการเขียนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากการนำทฤษฎีการตีความไปใช้ได้อีกด้วย

สำหรับวิธีการเก็บข้อมูลหรือนำไปทฤษฎีการตีความไปใช้นั้น ข้อสำคัญของทฤษฎีการตีความคือการหา 1) เรื่องเล่าและคำอธิบายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และบทบาทของรัฐ รวมถึงปฏิสัมพันธ์ของรัฐกับภาคส่วนอื่นๆ 2) ขนบธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการกิจการสาธารณะที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน 3) ความขัดแย้งยกย่อนอะไรที่ได้มาทำลายขนบธรรมเนียมเดิม และความขัดแย้งยกย่อนมีคำอธิบายถึงเรื่องราวต่างๆ อย่างไร เรียกร้องอะไรจากรัฐบาล และรัฐบาลมีท่าทีต่อความขัดแย้งยกย่อนนี้อย่างไร สำหรับวิธีการเก็บข้อมูล หรือข้อมูลอะไรที่ใช้ในการพิสูจน์เพื่อให้ได้ เรื่องเล่า ขนบธรรมเนียม และความขัดแย้งยกย่อน ได้แก่ การวิเคราะห์ตัวบท (Textual Analysis) ทั้งเอกสารทางการ สนธิสัญญา คำสัมภาษณ์ของผู้มีอำนาจ เป็นต้น หรือวิธีการศึกษาแบบชาติพันธุ์วรรณา (Ethnographic Approach) โดยเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานในหน่วยงานราชการ หรือพรรคการเมือง โดยการจดบันทึกพฤติกรรมและเข้าไปในพื้นที่เพื่อทำความเข้าใจ ภาษา พฤติกรรม และความสัมพันธ์กับผู้คน รวมถึงคำอธิบายต่อการกระทำของเขาไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ บทบาท และเป้าหมายของงานที่ทำอยู่ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องความท้าทายที่เกิดขึ้นซึ่งจะเป็นการแสดงออกของความขัดแย้งยกย่อนที่อาจจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมในอนาคตได้ (Bevir & Rhodes, 2006, pp. 109-112; 2016, p. 17)

ในงานชิ้นนี้ผู้เขียนจะสรุปตัวอย่างของงานที่นำแนวคิดทฤษฎีการตีความไปใช้ ไปศึกษาว่างานก่อนหน้านี้นี้เขาทำกันอย่างไร และศึกษาในลักษณะไหน ผู้เขียนจะให้ความสำคัญกับตัวอย่างของการศึกษาเรื่อง Narratives of ‘Thatcherism’ มากกว่างานชิ้นอื่นๆ และในตอนท้ายก็จะนำเสนอการใช้ทฤษฎีการตีความโดยการใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบชาติพันธุ์วรรณา ในตัวอย่างผู้เขียนจะยกตัวอย่างการศึกษา “การบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของอังกฤษ” (British Governance) มีงานศึกษาออกเป็น 3 รูปแบบ

1) งานศึกษาที่อธิบายถึงการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของอังกฤษเป็นรูปแบบ “Westminster Model” ที่เน้นบทบาทของคณะรัฐมนตรีในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสองสภา (สภาผู้แทนราษฎร [House of Representatives] และวุฒิสภา [House of Lords]) หรือก็คือ “Westminster Model” นี้เป็นแสดงให้เห็นว่าความเชื่อที่ครอบงำรัฐบาลอังกฤษคือการปกครองรัฐบาลโดยใช้รัฐธรรมนูญแบบประเพณี และความขัดแย้งยกย่อนที่เผชิญหน้ากับแนวคิดสหพันธรัฐนิยม (Federalism) ที่สนับสนุนให้ตั้งรัฐบาล 2 ระดับคือรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยวิธีการรับมือกับความท้าทายนี้ก็คือ ไม่ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ก็รวมศูนย์อำนาจมากขึ้น (Bevir & Rhodes, 2006, p. 72)

2) งานศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของอังกฤษแบบ “Thatcherism” ในช่วงทศวรรษ 1980 ที่ Margaret Thatcher หาเสียงชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอังกฤษนั้นได้ขู่นโยบายการปฏิรูปขนานใหญ่ที่นำแนวคิดเรื่องการตลาดเข้ามาบริหาร และลดขนาดของภาครัฐ โดยงานชิ้นนี้ได้ศึกษาขนบธรรมเนียมทางการเมืองที่ดำรงอยู่ ณ ช่วงเวลานั้น โดยสามารถแบ่งได้ 4 ประเภท คือ 1) Tory (อนุรักษนิยม) 2) Liberal 3) Whig 4) Socialist งานชิ้นนี้ได้พิจารณาถึงความเป็นไปได้ของ Tory หรืออนุรักษนิยมแบบดั้งเดิมของ Thatcher แล้วแสดงให้เห็นว่า “Thatcherism” เกิดจากเรื่องเล่าในสังคมการเมืองอะไรบ้าง งานชิ้นนี้ใช้วิธีการแบบ “การถอดและกระจายออก” (Decentered Theory) โดยการค่อยๆ ลงรายละเอียดพิจารณาแนวคิดแบบ “Thatcherism” ว่ามีความคิดอย่างไร และเป็นไปได้หรือไม่ว่าจะมีความเชื่อมโยงกับความเชื่อดั้งเดิมของขนบธรรมเนียมอื่นๆ ในสังคม โดยดูจากงานวิชาการที่วิเคราะห์ คำปราศรัย นโยบายการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และคำสัมภาษณ์ นอกจากนี้ งานชิ้นนี้ยังเสนอถึงเหตุผลที่ทำให้ทำไม Thatcher จึงเลือกที่จะสร้างเรื่องเล่าของตัวเองในการหาเสียงขึ้นมาใหม่ อันเกิดจากความขัดแย้งยกย่อน 4 เรื่องด้วยกัน ที่ดำรงอยู่ก่อนหน้านี้ คือ 1) การพึ่งพิงสวัสดิการจากรัฐ (Welfare Dependency) ประชาชนมุ่งหวังสวัสดิการจากรัฐมากทำให้ความรับผิดชอบของตัวเองของปัจเจกลดลง และนั่นส่งผลต่อการเปิดตลาดเสรี แต่ในขณะเดียวกันอุปสรรคที่ส่งผลต่อการเปิดตลาดเสรีก็เป็นเรื่องการเข้ามาแทรกแซงตลาดของรัฐ แต่ก็ตระหนักดีว่ารัฐก็ยังคงสำคัญต่อการดำรงอยู่สังคมการเมือง 2) ภาระงานของรัฐที่มากเกินไป (State Overload) การเปิดตลาดเสรีนั้น

ในแง่หนึ่งต้องใช้สิทธิธรรมทางอำนาจของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันการให้รัฐแทรกแซงตลาดก็จะทำให้ตลาดอ่อนแอได้เช่นกัน ฉะนั้น รัฐควรมีบทบาทอย่างไร และมากน้อยแค่ไหนในสถานการณ์เช่นนี้ 3) อัตราเงินเฟ้อ (Inflation) ควรแก้ปัญหาเงินเฟ้ออย่างไร ลดหรือเพิ่ม หรือใช้มาตรฐานทางนโยบายการเงินและการคลังแบบไหน ขาดดุลหรือมีวินัยการคลัง 4) โลกาภิวัตน์ (Globalisation) จะเผชิญหน้ากับปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐกับการเปิดตลาดเสรีระดับโลก ที่มีผลต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ นี่คือการขัดแย้งยกย่อนหรือความท้าทายที่เรื่องเล่าแบบเดิมไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องนี้แต่ “Thatcherism” เสนอตัวมาแก้ไขปัญหาลำนี้ จึงเกิดเป็นการปฏิรูปขนานใหญ่ในอังกฤษในช่วงที่ Thatcher เป็นนายกรัฐมนตรี ดังตารางที่ 1 (Bevir & Rhodes, 2003a, pp. 118-121)

ตารางที่ 1 ความเป็นมาของเรื่องเล่าแบบ Thatcherisms

ขนบธรรมเนียม	Tory	Liberal	Whig	Socialist
แก่นหลัก	คงรักษาสติธรรมทางอำนาจดั้งเดิม	ฟื้นฟูตลาดจากการทำลายที่เกิดจากการแทรกแซงของรัฐ	การเปลี่ยนแปลงในเชิงวิวัฒนาการ	บทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาวิกฤตทุนนิยม
เรื่องเล่า	ความอยู่รอดของพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง	ความเสี่ยงของอังกฤษจะได้รับการฟื้นฟู	ผู้นำที่เข้มแข็งและอุดมการณ์ที่เด่นชัดที่มอบประเด็นทางนโยบายขึ้นมาใหม่	ความล้มเหลวของรัฐบาลพัฒนา
Thatcherism	v.1 ชาตินเดียว (One Nation)	v.1 ตลาด	v.1 จุดจบของความสมานฉันท์	v.1 เศรษฐศาสตร์การเมือง
	v.2 รัฐที่มีความเป็นเมืองอาชีพ (Statecraft)	v.2 วัฒนธรรม	v.2 ความเป็นผู้นำ	v.2 รัฐบาลพัฒนา

หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก Bevir & Rhodes, 2003a, p. 108

3) งานศึกษาว่าด้วยคำอธิบายถึงการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะในขนบธรรมเนียมต่างๆ รวมถึงการปฏิรูป งานชิ้นนี้ก็จะเหมือนงานแบบที่ 2 ที่ศึกษาเรื่องเล่าของ “Thatcherism” แต่จุดเน้นของงานชิ้นนี้จะให้ความสำคัญกับเรื่องเล่าที่เกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ และคำอธิบายว่าด้วยการปฏิรูป ในแง่นี้การศึกษาเรื่องเล่าแบบนี้จะมีวิธีการตีความจากนโยบายของพรรค คำสัมภาษณ์ คำปราศรัยของหัวหน้าพรรค และ

สมาชิกพรรคคนสำคัญ เราจึงสามารถเข้าใจถึงพฤติกรรมของพรรคว่าด้วยกิจการสาธารณะและการปฏิรูปต่างๆ ได้ (Bevir & Rhodes, 2006, pp. 85-86)

ตารางที่ 2 อธิบายถึงเรื่องเล่าเกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ

ชนบทรณนิยม	Tory	Liberal	Whig	Socialist
เรื่องเล่าว่าด้วยการปฏิรูป	คงรักษาสีทธิธรรมทางอำนาจดั้งเดิม	ฟื้นฟูตลาด และต่อต้านบทบาทของรัฐที่มากเกินไป	การเปลี่ยนแปลงในเชิงวิวัฒนาการ	รัฐราชการ
เรื่องเล่าว่าด้วยการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ	รัฐได้สร้างความเสียหายให้กับสถาบันศาล ราชการ BBC รัฐบาลท้องถิ่น	สร้างเครือข่ายชุมชน	แก้ไขรัฐธรรมนูญ	เข้าร่วมกับรัฐบาล

หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก Bevir & Rhodes (2006, p. 77)

นอกจากการศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะแบบอังกฤษแล้ว ยังมีการศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะแบบออสเตรเลียที่เริ่มจากการอธิบายประวัติศาสตร์ความเป็นมา และแยกให้เห็นถึงประเภทของชนบทรณนิยมการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะต่างๆ ในออสเตรเลีย (Wanna & Weller, 2003) การอธิบายถึงชนบทรณนิยมและเรื่องเล่าเกี่ยวกับปฏิรูปภาครัฐของฝรั่งเศสร่วมสมัย คำอธิบายและตอบโต้ของฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในฝรั่งเศส ความน่าสนใจของงานชิ้นนี้คือมีการอธิบายลงรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ละประเด็นและพิจารณาว่าฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาในฝรั่งเศสใช้เรื่องเล่าหรือชนบทรณนิยมแบบเดียวกัน หรือต่างกัน ในการชูประเด็นหรือคำอธิบายต่างๆ ต่อสาธารณะ (Elgie, 2003, pp. 142, 153-161) หรืองานที่อธิบายถึงชนบทรณนิยมการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะในเนเธอร์แลนด์ที่มีลักษณะของความร่วมมือและสมานฉันท์ช่วงแรกก่อนเกิดการแข่งขันในบริบทประชาธิปไตยในช่วงหลังประเทศสามารถฟื้นฟูตัวเองจากสงครามโลกครั้งที่ 2 รวมถึงชนบแบบพหุนิยม (Pluralism) ความอดทนอดกลั้น (Tolerance) และปฏิบัตินิยม (Pragmatism) (Kickert, 2003, pp. 120-127) หรืองานศึกษาสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะของการต่อต้านรัฐอย่างสุดโต่ง (Radical Antistatist) และมีความเป็นนักปฏิรูปมาตั้งแต่การก่อตั้งประเทศในปี 1776 จนถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนชนบเกี่ยวกับการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะตลอดมา อันเกิดจากความขัดแย้งยอกย้อนที่เกิดขึ้นตลอดมาตั้งแต่ปี 1776 โดยมี 3 ช่วงเวลาที่สำคัญได้แก่ 1) ทศวรรษ 1780 2) ปลายศตวรรษที่ 19 และ 3) ช่วงต้น

ศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะช่วงศตวรรษที่ 21 เมื่อเกิดเรื่องเล่า 4 รูปแบบว่าด้วยการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะ 1) ระบบคุณธรรม (Meritocracy) 2) ระบบประสิทธิภาพ (Efficient) 3) ระบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurs) 4) ความเท่าเทียม (Equalizer) (Stillman II, 2003, p. 19, 22, 36) งานศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของนอร์เวย์ (Christensen, 2003) และงานศึกษาการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะของเยอรมนี (Jann, 2003) เป็นต้น

สำหรับการใช้วิธีการศึกษาแบบชาติพันธุ์วรรณาในการศึกษาหน่วยงานภาครัฐนั้นอาจพิจารณาวิธีการศึกษาในงานของ Mark Bevir และ R. A. W. Rhodes ในบทที่ 7: Everyday life in a Ministry ในหนังสือ Governance Stories ดังตัวอย่างที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงและไม่คาดเคลื่อนผู้วิจัยควรเข้าเป็นส่วนหนึ่งหรือทำงานในหน่วยงานนั้นชั่วคราว (ถ้าทำได้) หรือขอเข้าไปในสังเกตการณ์หรือทำงานในฐานะเลขานุการ เพื่อที่จะได้เห็นพฤติกรรม ภาษา วิธีการพูด วิธีการปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการกับผู้คน ทั้งที่เป็นคนรวยและคนจน ในบทสรุปของงานดังกล่าวนี้ได้เสนอข้อสรุปที่น่าสนใจอยู่ 6 ประเด็น อันเกิดจากการใช้วิธีการศึกษาแบบชาติพันธุ์วรรณาในการศึกษาการทำงานของรัฐบาลอังกฤษ โดยการฝังตัวและจดบันทึกเพื่อค้นหาเรื่องเล่า ขนบธรรมเนียม และความขัดแย้งยกย่อนในหน่วยงานราชการ ได้แก่ 1) งานที่มาก 2) งานที่มีลักษณะพิธีกรรมอันเป็นงานประจำถือเป็นสิ่งสำคัญในฐานะของการเป็นข้าราชการระดับสูงจึงเป็นเรื่องที่ต้องจัดการให้ดี 3) ข้าราชการอังกฤษยังคงเชื่อใน “Westminster Model” เชื่อในความยุติธรรมทางการเมือง จงรักภักดีต่อสถาบันรัฐธรรมนูญ ไม่สนใจว่าจะเป็นใครมาจากไหน หากเป็นรัฐมนตรีแล้วทุกคนต้องเชื่อฟัง และเชื่อมั่นในรัฐธรรมนูญประเพณีของตน (โปรดพิจารณา Bevir & Rhodes, 2006a, pp. 57-58, 76) 4) รัฐมนตรีและข้าราชการเรียนรู้เรื่องเล่าที่ได้ยินจากคนรอบข้าง และนำเรื่องเหล่านี้ไปเล่าให้คนอื่นฟังต่อ เหตุผลที่ต้องฟังเรื่องเล่าเหล่านั้นเพราะพวกเขาต้องการรู้ว่า ณ ตอนนี้เกิดอะไรขึ้นที่อาจจะกระทบต่อเก้าอี้เลขาธิการ ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีได้ 5) สำนักงานรัฐมนตรีถือว่าเป็นที่ที่รับรู้ทันข้อมูลข่าวสารต่างๆ มากมาย และสามารถรับมือกับข่าวต่างๆ ได้ทุกรูปแบบ 6) ความแตกต่างของบทบาทหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นนโยบายกับการจัดการ และฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำนั้นจะไม่มี ความหมายเลยเมื่อต้องเผชิญกับการจัดการเพื่อความอยู่รอดของตน (Bever & Rhodes, 2006, pp. 124-126)

7. บทสรุป: เราจะศึกษาเรื่องเล่าของกิจการสาธารณะไทยอย่างไร?

ตามที่คุณเขียนได้เล่าเรื่องและแนะนำทฤษฎีการตีความเบื้องต้นไปในบทความนี้ รวมทั้งนำงานที่ใช้แนวคิดนี้มาสรุป ตลอดจนได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการที่ใช้ในการศึกษาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ทฤษฎีการตีความเน้นย้ำเสมอก็คือความเชื่อ เรื่องเล่า และขนบธรรมเนียม หรือถึงที่สุดแล้วอาจจะพูดได้ว่าความคิดถือเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของมนุษย์อย่างมาก ไม่ใช่เป็นเพียงสิ่งที่เป็นนามธรรมในจินตนาการของมนุษย์เท่านั้น ในหลายครั้งความคิดถูกนำมาใช้เพื่อหาหนทางในการปรับประยุกต์หรือใช้อย่างตรงไปตรงมาเพื่อจะแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังที่จะเห็นผ่านความเชื่อ เรื่องเล่า และขนบธรรมเนียมที่งานชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นข้างต้น ความคิดจึงสำคัญและสามารถอธิบายการกระทำต่างๆ ของมนุษย์ได้ ทฤษฎีการตีความถือเป็นทฤษฎีที่ช่วยเปิดพื้นที่ให้กับการศึกษาความคิดในการศึกษานโยบาย และสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ ทฤษฎีนี้จึงสำคัญและอาจช่วยทำให้เราเห็นหรือเปิดมุมมองใหม่ต่อการศึกษาบริหารรัฐกิจและนโยบายได้

และเราจะศึกษาเรื่องเล่าของการบริหารความร่วมมือกิจการสาธารณะไทยอย่างไร โดยใช้ทฤษฎีการตีความ ในแง่นี้หากพิจารณาเรื่องเล่าที่เราอาจเคยได้ยิน เช่น “การเบิกเงินที่ล่าช้าของหน่วยราชการ” “ระบบอุปถัมภ์ในกระทรวงมหาดไทย” “การจัดซื้อจัดจ้าง” “ขั้นตอนกระบวนการที่ล่าช้าและบางอย่างที่ไม่จำเป็น” “การคอร์รัปชันในวงราชการ” “การโกงเป็นเรื่องที่ยอมรับได้” “การเป็นเอกอัครราชทูตได้นั้นขึ้นอยู่กับว่าเป็นคนของตระกูลไหน และนามสกุลอะไร” “ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีต้องมีเงินอยู่จำนวนหนึ่งถึงจะเป็นได้” เป็นต้น ในแง่หนึ่งเราอาจคิดว่าเป็นเรื่องขบขัน เป็นเรื่องจริงบ้าง เรื่องโกหกบ้าง แต่หลายครั้งเรื่องเล่าเหล่านี้ได้ไปกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ ข้าราชการ และประชาชน ทั้งพฤติกรรมที่ไม่กล้าเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของวงจรที่ได้ยินจากเรื่องเล่า หรือการปฏิเสธที่จะไม่ยอมรับการช่วยเหลือใดๆ หรือหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ ที่อาจไปเกี่ยวข้องกับภาครัฐ หรือการไม่ให้ความร่วมมือ และถึงที่สุดก็อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐ ในแง่นี้ทฤษฎีการตีความจะช่วยให้เราสามารถอธิบายได้ต่อไปได้ว่าทำไมเรื่องเล่าเหล่านี้จึงมีพลังอย่างมากในสังคมไทย

โดยเบื้องต้นเนื่องจากงานชิ้นนี้เป็นเพียงการนำเสนอทฤษฎีการตีความที่สำคัญ ไม่ได้เน้นไปที่เสนอการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีการตีความในเชิงลึก แต่เป็นการนำเสนอตัวอย่าง และคำอธิบายขั้นพื้นฐานของทฤษฎีเท่านั้น แต่ก็กระนั้นก็ยังพอเป็นการตั้งข้อสังเกตและประเด็นในการศึกษาเพื่อนำไปต่อยอดศึกษาในกิจการสาธารณะของไทยต่อไปได้ หากใช้หลักการตั้งคำถามตามที่ Bevir, Rhodes และ Weller (2003a, p. 192; 2003b, p. 14) ได้เสนอ

เกี่ยวกับการศึกษาตามแนวทฤษฎีการตีความนั้น ผู้วิจัยสามารถเริ่มการศึกษาจาก 3 คำถามหลักเบื้องต้น ดังนี้ 1) การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเรื่องการจัดการกิจการสาธารณะของรัฐเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในประเด็นเราอาจเริ่มจากการพิจารณาเรื่องเล่าในช่วงก่อนและหลังการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปฏิรูประบบราชการไทยในปี พ.ศ. 2545 โดยพิจารณาจากมุมมองของเรื่องเล่าที่เกิดขึ้นในกระแสสังคม ณ ขณะนั้น ช่วงก่อนการประกาศใช้หรือการปฏิรูปเรื่องเล่าในช่วงเวลานั้นที่เกี่ยวกับเรื่องระบบราชการเป็นอย่างไร และหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วเรื่องเปลี่ยนเป็นอย่างไร และปัจจัยอะไรที่ทำให้เรื่องเล่าเกี่ยวกับระบบราชการ ณ ช่วงเวลานั้นถึงเปลี่ยนไป 2) ขนชั้นนำของรัฐสร้างและเข้าใจถึงหน้าที่และบทบาทของรัฐ และการจัดการกิจการสาธารณะอย่างไร และความเชื่อไหนคือเหตุผลเบื้องหลังของการกระทำหรือการเปลี่ยนแปลงความเชื่อนั้นๆ ในประเด็นนี้เราอาจย้อนกลับไปช่วงของการปฏิรูประบบราชการสยามในปี พ.ศ.2435 หรือช่วงหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 การรวมอำนาจมาที่สำนักนายกรัฐมนตรีของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ช่วงทศวรรษปี 2500 และการกลับมาของข้าราชการในยุครัฐบาล คสช. (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) โดยมี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2557-ปัจจุบัน) รัฐบาลและชนชั้นนำผู้กุมอำนาจรัฐมีความคิด มีความเข้าใจถึงบทบาทตนเองในการบริหารกิจการสาธารณะอย่างไร ความคิดอะไรที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงเรื่องดังกล่าว 3) การโต้เถียงหรือต่อสู้กันระหว่างขนบธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจัดการกิจการสาธารณะนั้นได้สร้างฐานที่มั่นทางความคิดให้กับความเชื่อเหล่านั้นอย่างไร ในประเด็นนี้เราอาจพิจารณาจากความขัดแย้งในทางการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2549 จนถึงปัจจุบันระหว่างความขัดแย้งของกลุ่มคนสองกลุ่มหลักที่จุดเริ่มต้นคือการปะทะกันระหว่าง “กลุ่มคนเสื้อเหลือง” และ “กลุ่มคนเสื้อแดง” และเป็น “กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” (พธม.) กับ “กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ” (นปช.) และ “กลุ่ม กปปส.” (คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข) กับรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หรือการปะทะของกลุ่มที่กลัว “เผด็จการ” กับกลุ่มที่ชู “คนดีปกครองบ้านเมือง” กลุ่มคนเหล่านี้ ณ ช่วงเวลาแห่งความขัดแย้งได้สร้างชุดคำอธิบายว่าด้วยขนบธรรมเนียมที่เกี่ยวกับการจัดการกิจการสาธารณะและหน้าที่ของระบบราชการอย่างไร อะไรคือคุณสมบัติพื้นฐานของการเป็นข้าราชการ นักการเมือง หรือรัฐบาลที่ดีของไทยที่ควรเป็น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้เป็นตัวอย่างคำถามวิจัยคร่าวๆ ที่อาจจะสามารถพัฒนาไปเป็นหัวข้อวิจัยในการใช้ทฤษฎีการตีความต่อไปได้

นอกจากนี้ Bevir, Rhodes และ Weller (2003a, p. 192; 2003b, p. 14) ยังเสนอต่อไปว่าเมื่อมีหัวข้อหรือคำถามวิจัยที่ชัดเจนผู้วิจัยอาจจะเริ่มจากการหาข้อมูลเพื่อมาตอบคำถามเบื้องต้น 6 ข้อ ดังนี้ 1) เราจะระบุหรือกำหนดความเชื่อต่างๆ ได้อย่างไร 2) การตีความสามารถสร้างคำอธิบายหรือความเข้าใจได้อย่างไร 3) ขนบธรรมเนียมหรือความขัดแย้งยกย่องอะไรที่เราต้องเลือกมาใช้ศึกษา และทำไม 4) เราสามารถพัฒนานำแนวคิดในเชิงปฏิบัติไปใช้ได้หรือไม่ 5) การศึกษานี้สามารถนำไปสู่การพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคตได้หรือไม่ 6) การศึกษาแบบการตีความนี้สามารถสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายได้หรือไม่ หลังจากหาข้อมูลมาสนับสนุนหรือตอบชุดคำถามเหล่านี้ได้แล้ว ผู้วิจัยก็สามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ในการวิเคราะห์ตามทฤษฎีการตีความต่อไปได้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนหวังว่าบทความชิ้นนี้พอที่จะช่วยเปิดพื้นที่การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องเล่าในกิจการสาธารณะไทยโดยใช้ทฤษฎีการตีความสู่การบริหารรัฐกิจได้บ้าง และพอที่จะชี้แนะเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับการศึกษาประเด็นดังกล่าวต่อไปในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- วสันต์ เหลืองประภัสร์, และชาย ไชยชิต. (2561). “การอภิบาล” (Governance) ในฐานะ
มโนทัศน์ทางการบริหารรัฐกิจ. *รัฐศาสตร์สาร*, 39(3), 140-199.
- อัมพร อารังลักษณ์. (2556). การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษ
ที่ 21. ใน อัมพร อารังลักษณ์. (บก.) *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจ
ในศตวรรษที่ 21*. (น. 1-34). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2011a). Interpretative Theory. In Mark Bevir. (Ed.). *The SAGE handbook of governance*. (pp. 51-64) New Delhi: SAGE.
- _____. (2011b). The Stateless State. In Bevir, M. (Ed.). *The SAGE Handbook of governance*. (pp. 203-217). New Delhi: SAGE.
- Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003a). *Interpreting British Governance*. London: Routledge.

- _____. (2003b). Searching for Civil Society: Changing Patterns of Governance in Britain. *Public Administration*, 81(1), 41–62.
- _____. (2006). *Governance Stories*. Oxon: Routledge.
- _____. (2010). *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2016). Interpretive Political Science: Mapping the Field. In Bevir, M. & Rhodes, R. A. W. (Eds.). *Routledge Handbook of Interpretive Political Science*. (pp. 3–27). Oxon: Routledge.
- Bevir, M., & Weller, P. (2003a). Comparative Governance: Prospects and Lessons. *Public Administration*, 81(1), 191–210.
- _____. (2003b). Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector. *Public Administration*, 81(1), 1–17.
- Bingham, L. B. (2011). Collaborative Governance. In Bevir, M. (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. (pp. 386–401). London: SAGE Publications.
- Christensen, T. (2003). Narratives of Norwegian Governance: Elaborating the Strong State Tradition. *Public Administration*, 81(1), 163–190.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2011). Leadership. In Bevir, M. (Ed.) *The SAGE Handbook of Governance*. (pp. 419–435). London: SAGE Publications.
- Elgie, R. (2003). Governance Traditions and Narratives of Public Sector Reform in Contemporary France. *Public Administration*, 81(1), 141–162.
- Jann, W. (2003). State, Administration and Governance in Germany: Competing Traditions and Dominant Narratives. *Public Administration*, 81(1), 95–118.
- Kickert, W. J. M. (2003). Beneath Consensual Corporatism: Traditions of Governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81(1), 119–140.
- Stillman II, R. J. (2003). Twenty-first Century United States Governance: Statecraft as Reform Craft and the Peculiar Governing Paradox It Perpetuates. *Public Administration*, 81(1), 19–40.
- Wanna, J., & Weller, P. (2003). Traditions of Australian Governance. *Public Administration*, 81(1), 63–94.