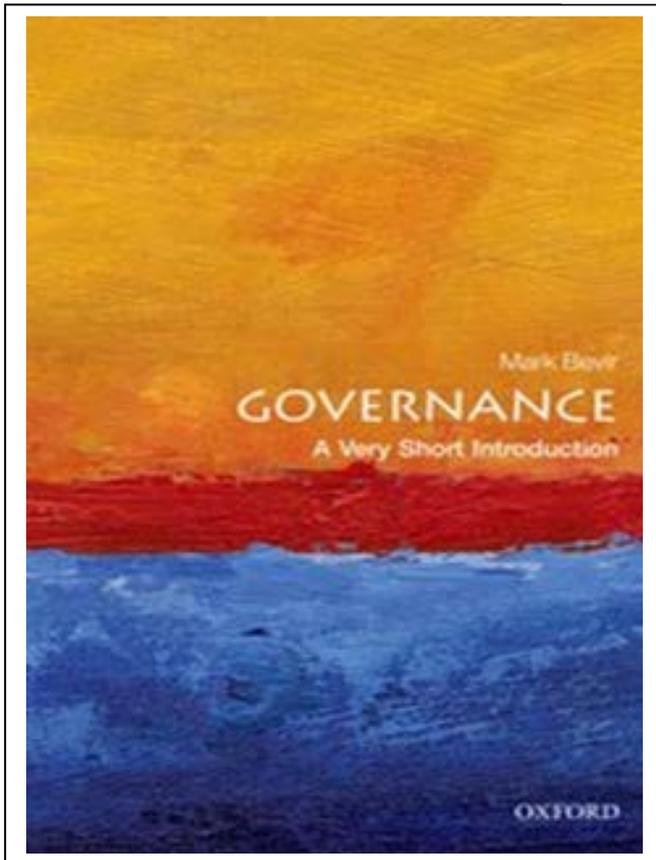


บทความที่ :
Article : **25**



บทความปริทรรศน์หนังสือ

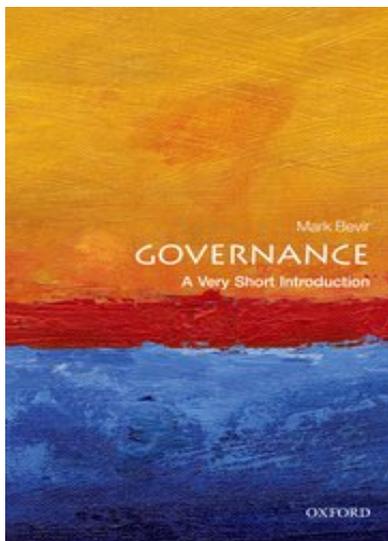
Book Review

GOVERNANCE : A Very Short Introduction (2012) by Mark Bevir

นพพล อัครฮาด *

Noppon Akahat

* สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ และนักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ มหาวิทยาลัยมหิดล [Program of Public Administration, Kalasin University and D.P.A.(Candidate), Doctor of Public Administration in Public Policy & Management, Mahidol University];
E-mail: n-akahat@hotmail.co.th



Bevir, M. (2012).
*GOVERNANCE : A Very
Short Introduction.*
Oxford : Oxford
University Press.

บทนำ

The term “governance” is now widely used. But to what does it refer?. How does governance differ from government?. What do we mean when we speak of it being either “good” or “bad”?. Governance can refer to all processes of governing, whether by a ruling power, a market, a network, a family, or a tribe.

จากข้อความที่ปรากฏในด้านหลังของปกหน้าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคำนิยามจากนักวิชาการท่านหนึ่งที่ได้อ่านต้นฉบับก่อนตีพิมพ์ของหนังสือเล่มนี้ ทำให้เกิดความสนใจที่จะพลิกอ่านเนื้อหาส่วนอื่นๆของหนังสือขนาดพ็อคเก็ตบุ๊กขนาดกระทัดรัดเหมาะแก่การพกพาเล่มนี้เป็นอย่างมาก ซึ่งหนังสือเล่มนี้เป็นผลงานของสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (Oxford University Press) ในชุดหนังสือ Very Short Introductions ซึ่งทางสำนักพิมพ์ได้จัดพิมพ์เผยแพร่เพื่อให้ผู้สนใจได้

เข้าถึงความรู้ในแขนงวิชาต่างๆ เกือบ 500 เรื่อง ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1995 และมีการนำไปแปลเพื่อใช้เป็นเอกสารต้นฉบับในภาษาต่างๆมากกว่า 40 ภาษาในปัจจุบัน (Theodoulou & Roy, 2016 อ้างถึงใน นพพล อัครชาติ, 2560 : 485 – 486) ด้วยเหตุนี้แล้วการค้นคว้าความรู้จากเอกสารที่มีลักษณะคล้ายคู่มือการเดินทางไปสู่ความเข้าใจ ในเรื่องที่ได้สนับสนุนให้มีการผลิตขึ้นของทางสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยออกฟอร์ด จึงถือเป็นองค์ความรู้ที่น่าเชื่อถือและมีความเป็นสากลที่ได้รับการยอมรับ รวมทั้งนำไปอ้างอิงในทางวิชาการแขนงอื่นๆจากบรรดานักวิชาการและผู้สนใจในศาสตร์ด้านอื่นๆ จากทั่วโลกได้

GOVERNANCE : A Very Short Introduction ซึ่งทางสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยออกฟอร์ดได้ตีพิมพ์เผยแพร่นี้ เป็นหนังสือที่รวบรวมแนวคิดและข้อบ่งชี้การสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับศัพท์สำคัญที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายในสาขาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งข้าพเจ้าขออวยคำแปลของศาสตราจารย์ ดร. อัมพร อารังลักษณ์ ศาสตราจารย์แห่งสาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้แปลนิยามศัพท์คำว่า Governance เป็นคำศัพท์ภาษาไทยว่า “การบริหารปกครอง” (อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ, 2556) ซึ่งเป็นการแปลคำศัพท์ที่พอทำให้เห็นมิติทั้งการเมืองการปกครอง หรือรัฐศาสตร์ และการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผสมปนเปกันอยู่ภายในแนวคิดและข้อบ่งชี้ของคำว่า “Governance” ตามที่ Mark Bevir ศาสตราจารย์ทางด้านรัฐศาสตร์ ประจำมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียแห่งเบิร์กลีย์ (University of California, Berkeley) สหรัฐอเมริกา ในฐานะผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ได้ใช้วงรอบการทำความเข้าใจในอันที่จะปูพื้นฐานความคิด วางเค้าโครงเนื้อหาเป็นแนวการแต่งเรียบเรียงเพื่อสร้างความเข้าใจในแต่ละระดับขั้นของการทำความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารปกครอง หรือ Governance ขึ้น จากแหล่งข้อมูลต่างๆ นับตั้งแต่กระแสความคิดในเรื่อง Governance เริ่มมีบทบาทต่อการพัฒนาสังคมในทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา และสังเคราะห์แนวคิดและเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์ความรู้ชุดดังกล่าวขึ้น รวบรวมเป็นเนื้อหาของหนังสือพ็อกเก็ตบุ๊กที่เปรียบเสมือนคู่มือการเรียนรู้เล่มนี้ ซึ่งประกอบด้วย 6 บท ได้แก่

บทที่ 1 การบริหารปกครองคืออะไร (What is governance?)

บทที่ 2 การบริหารปกครองทางองค์การ (Organizational governance)

บทที่ 3 การบริหารปกครองแบบบริษัท (Corporate governance)

บทที่ 4 การบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance)

บทที่ 5 การบริหารปกครองในระดับโลก (Global governance)

บทที่ 6 การบริหารปกครองที่ดี (Good governance)

ซึ่งข้าพเจ้าจะสรุปเนื้อหาคร่าวๆ ในแต่ละบทดังกล่าวในลำดับต่อไป

เกี่ยวกับผู้เขียน

Mark Bevir เป็นศาสตราจารย์ทางด้านรัฐศาสตร์ ประจำมหาวิทยาลัย แคลิฟอร์เนียแห่งเบิร์กลีย์ (University of California, Berkeley) โดย Bevir เป็นนักวิชาการที่มีผลงานทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในหลายสำนักพิมพ์ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ซึ่งหนึ่งในนั้นได้แก่ Key Concepts in Governance (Sage, 2009), Democratic Governance (PUP, 2010), The State as Cultural Practice (OUP, 2010) และ The Making of British Socialism (PUP, 2011) เป็นต้น ดังนั้น ผลงานชิ้นนี้ จึงผลิตขึ้นด้วยการสังมองค์ความรู้ในเรื่องที่เขากำลังสนใจ และค้นคว้าในประเด็นที่เกี่ยวข้อง/สัมพันธ์กับแนวคิด Governance ซึ่งทำให้หนังสือเล่มนี้กลายเป็นแกนหลักหนึ่งของการถูกอ้างอิงในการผลิตผลงานด้านของนักวิชาการจากทั่วโลกที่กำลังสนใจผลิตผลงานทางวิชาการในประเด็น Governance ด้วย

สาระสำคัญที่ได้จากหนังสือเล่มนี้

จากขอบข่ายของเนื้อหาต่างๆที่ผู้เขียนผลิตขึ้น เราจะอนุมานความสำคัญที่เป็นสาระของแต่ละบทได้ดังนี้

ในบทที่ 1 การบริหารปกครอง คืออะไร? (What is governance?)

ในบทนี้จะ เป็นบทที่ศาสตราจารย์ Mark Bevir ผู้เขียนปูพื้นฐานความเข้าใจให้แก่ผู้อ่านให้เข้าใจความหมาย และขอบข่ายของการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารปกครอง (Governance) ซึ่งเป็นคำที่ผู้เขียนได้ใช้อ้างถึง และใช้สำหรับเป็นหัวข้อชื่อสำคัญของผลงานเล่มนี้ ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนได้ใช้อ้างสำหรับการใช้คำศัพท์คำว่า Governance นั้น เพราะ Bevir ต้องการให้ Governance หมายถึง กระบวนการทั้งหมดของกลไกการปกครอง (to all processes of governing) จึงเห็นได้ว่า หากผู้อ่านหนังสือเล่มนี้จะเข้าใจในขอบข่ายแนวคิด หรือทฤษฎีของการบริหารปกครอง (Governance) จึงจำเป็นที่จะต้องเข้าใจว่าแนวคิด หรือทฤษฎีเรื่องนี้ว่ามีรากฐานที่อ้างอิงหรือมีที่มาจากแนวคิดทางด้านการปกครอง หรือรัฐบาล (Government) ในทางรัฐศาสตร์ (Politics) ซึ่งมีจุดเน้นสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีที่เกิดขึ้นโดยการลดความเป็นรัฐ (State) ที่เคยเน้นความเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง (Government) และลดความสำคัญเกี่ยวกับสถาบันที่ตั้งของการใช้อำนาจดังกล่าวลง เช่น หน่วยงานราชการต่างๆ ที่ก่อตั้งขึ้นตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของรัฐ เพื่อนำไปสู่แนวคิดใหม่ที่ต้องการเพิ่มระดับที่สูงขึ้นของกิจกรรม และการปฏิบัติการในภารกิจต่างๆ ในสังคมแทน ซึ่งแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) เป็นแนวคิดที่เกิดจากจุดนี้และได้รับความนิยมนิยมอย่างแพร่หลายตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เพราะตั้งแต่ยุคดังกล่าว เป็นต้นมา เป็นยุคของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างขนาดใหญ่ ทำให้การเปลี่ยนแปลงทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ในยุคนี้ นำไปสู่การพัฒนาแนวคิด และทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ไปด้วยส่วนหนึ่ง เพราะเมื่อโลกทางทฤษฎีและการปฏิบัติจริงเดินทางมาถึงจุดที่ต้องยอมรับร่วมกันว่าโลกนี้มีความแตกต่างกัน ทั้งผู้คนและสภาพแวดล้อมตามบริบทของสังคมในส่วนต่างๆ ดังนั้น ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ที่เคยเชื่อว่าสามารถปรับใช้กับทุกระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จึงเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิดที่ว่า เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเสมอไป ด้วยเหตุนี้ แนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) จึงเป็นแนวคิดหนึ่งที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการพัฒนาของนักวิชาการหรือระบอบการเมืองใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็นทฤษฎีและแนวทางการปฏิบัติใหม่ๆ ที่เกิดจากกระบวนการของการทำงานตามกลไกการใช้อำนาจปกครองของรัฐที่มุ่งแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เกิดขึ้นในสังคมต่างๆ ซึ่งบางปัญหาต่างมีความสลับซับซ้อนและเป็นสิ่งท้าทายการจัดการในรูปแบบเดิมๆ ของรัฐอย่างมาก ดังนั้นรัฐจึงต้องปรับตัวเองโดยลดความสำคัญของความเป็นสถาบันแห่งการใช้อำนาจลง และมุ่งเน้นต่อกิจกรรมหรือการปฏิบัติการตามกลไกการปกครองที่มีอยู่ซึ่งบางกิจกรรม หรือการปฏิบัติการเหล่านั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับองค์การภาคเอกชน และอาสาสมัครกลุ่มต่างๆ รวมทั้งภาคสาธารณะอื่นๆ ด้วย นอกจากนี้หากจะทำให้เข้าใจแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารปกครอง (Governance) มากขึ้นจำเป็นจะต้องมองไปที่ทฤษฎีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy), ทฤษฎีการตลาด (Market), และทฤษฎีเครือข่าย (Network) ในฐานะเป็นรูปแบบขององค์การประเภทหนึ่ง และหลังจากนั้น จะได้นำมาสู่การสร้างข้อเสนอ และข้อถกเถียงที่มากขึ้นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการของรูปแบบองค์การทั้งสาม ในการสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการทางการบริหารปกครอง หรือการสร้างความร่วมมือในระหว่างการเมืองระดับโลกเพื่อเป้าหมายในการบริหารปกครองโลก ร่วมกันในระยะที่พลเมืองโลกเห็นพ้องร่วมกันว่า จะต้องจัดการปัญหานี้ร่วมกัน ดังนั้นการบริหารปกครอง (Governance) ที่นำเสนอในบทนี้จึงเปรียบเหมือนการตีกรอบขยายแนวคิดการเกริ่นนำถึงเรื่องและผู้เขียนจะนำเสนอต่อไปในบทต่างๆ ด้วย

ต่อมาในเนื้อหาบทที่ 2 **การบริหารปกครองทางองค์การ (Organizational governance)** ในบทนี้ได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์การ (Organization) ที่ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น จากผลของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังที่ให้เกิดผลไว้ในก่อนหน้านั้น เพราะเมื่อนักสังคมศาสตร์ได้รับผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับรัฐและสังคม พวกเขาจึงได้ทำการปรับปรุงทฤษฎีขององค์การทางสังคม (Social organization) ขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับบริบท

ของกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐและสังคมปัจจุบัน ซึ่งทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Modern – organization) ได้มีการอธิบายรูปแบบ และขยายความแตกต่างกันของรูปแบบความร่วมมือที่เกิดขึ้นในแต่ละประเภทขององค์การ ซึ่งรูปแบบทั้งหมดมีจุดเน้นอยู่บนฐานคิดขององค์การ 3 ประเภท ได้แก่ องค์การแบบการจัตลัดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy), องค์การแบบตลาด (Market) และองค์การแบบเครือข่าย (Network) โดยในแต่ละประเภทนั้นต่างตั้งอยู่บนลักษณะของการเข้ามาประสมประสานกันในการทำให้เกิดองค์การทางสังคมที่เหมาะสมกับกระบวนการบริหารปกครองที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้เขียนได้ทำการสรุปและอธิบายลักษณะรูปแบบต่างๆ ไว้ตามตารางดังต่อไปนี้ (P.17)

ตารางที่ 1 : การสรุปและอธิบายลักษณะรูปแบบขององค์การทางการบริหารปกครอง

รูปแบบและลักษณะของโครงสร้างองค์การทางสังคมในการบริหารปกครอง	องค์การแบบการจัตลัดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy)	องค์การแบบตลาด (Market)	องค์การแบบเครือข่าย (Network)
1) หลักการบริหารปกครอง	สิทธิตามกฎหมาย/อำนาจหน้าที่	ชิ้นงาน	ความไว้วางใจ
2) พื้นฐานความสัมพันธ์ของสมาชิกองค์การ	การจ้างงาน	สัญญาและสิทธิในทรัพย์สิน	การแลกเปลี่ยนทรัพยากร
3) ระดับของการพึ่งพากันของสมาชิกองค์การ	มีการพึ่งพากันอย่างมาก	เป็นอิสระต่อกัน	พึ่งพาระหว่างกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน
4) วิธีการของการแก้ไขความขัดแย้งและการประสานงาน	ใช้กฎระเบียบและคำสั่ง	การต่อรองราคาตามกลไกตลาด	การเจรจาไกล่เกลี่ยกันผ่านตัวแทนผลประโยชน์
5) วัฒนธรรมองค์การ	การเป็นลูกน้องที่อยู่ใต้การบังคับบัญชา	การแข่งขันกัน	การสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันละกัน

จากตารางดังกล่าว มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจต่อสมาชิกองค์การทั้ง 3 รูปแบบ ซึ่งทฤษฎีนี้ได้มีอิทธิพลต่อการจัดการและการบริหารเชิงทฤษฎีขององค์การ ที่ได้มุ่งไปยังผู้ตัดสินใจในการปฏิรูปการบริหารปกครองเพื่อให้เกิด

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสาธารณะและภาคีอื่นๆ ในการปฏิบัติการทางสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อการให้บริการประชาชน ดังนั้นทฤษฎีองค์การทางสังคมที่เกิดขึ้น กับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุคปัจจุบัน จึงเป็นแรงสนับสนุนให้เกิดวาระและการปฏิบัติการใหม่ๆ สำหรับองค์การต่างๆ ในการบริหารปกครอง ซึ่งมีเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการที่องค์การไปสู่ องค์การแบบเครือข่าย (Network) นั่นเอง

ต่อมาในเนื้อหาบทที่ 3 การบริหารปกครองแบบบริษัท (Corporate governance) ซึ่งผู้เขียนได้พยายามชี้ให้เห็นว่าในแนวคิดการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ๆ จำนวนมากนั้น ต่างได้มาจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจที่ได้แนะนำให้ลองพิจารณาชุดของทฤษฎีรูปที่ได้มาจากทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ซึ่งผลกระทบจากทฤษฎีองค์การสมัยใหม่นั้นก็ต่างตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการปฏิบัติ ที่เริ่มต้นมาจากการหยาบย้อมและยืนยันผลที่ได้จากการปฏิบัติในกิจการของภาคเอกชนที่ได้มีการลงมือปฏิบัติจนได้ผลสำเร็จมาแล้ว จึงทำให้ทฤษฎีองค์การ (Organizational theories) เกิดการปรับตัว มีการกระตุ้นให้นำวิธีการจากภาคเอกชนดังกล่าวให้นำมาใช้สร้างวิธีการปฏิบัติแบบใหม่ๆ ของการบริหารปกครองแบบร่วมมือกัน หรือแบบบริษัท (Corporate governance) ขึ้น ซึ่งเน้นการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน ที่ทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติการต่างๆ ของกระบวนการบริหารปกครองที่เกิดขึ้น โดยการอาศัยทฤษฎีตัวการหลัก (Principal – agent theory) ที่เข้ามาช่วยเพื่อทำให้เกิดการกระตุ้นแนวทางการใช้ดุลพินิจสำหรับทำการพิจารณาสิ่งใหม่ๆ ของผู้ที่ปฏิบัติการของรัฐ อันจะทำให้เกิดการแข่งขันการพัฒนาวิธีการบริหารกิจการที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้ทำการปฏิบัติภารกิจและตัดสินใจได้ตรงกับผลประโยชน์ของผู้จัดการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายอื่นๆ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่เป็นเครือข่ายเดียวกันกับรัฐสำหรับการจัดการผลประโยชน์ในเรื่องนั้นๆ ผนวกกับการอาศัยทฤษฎีเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder theory) ที่เข้ามาช่วยกระตุ้นให้เกิดแนวทางการพิจารณาใหม่ๆ ของรูปแบบการบริหารต่างๆ เช่นเดียวกัน เพื่อให้ตัวแสดงต่างๆ ได้แสดงบทบาทในฐานะผู้ที่เข้ามาร่วมมือกันในการแสดงความรับผิดชอบต่อที่เกิดขึ้นในสังคม (CSR) ซึ่งส่วนใหญ่จะมุ่งไปยังจุดเน้นร่วมกันที่เกิดขึ้น

ของความร่วมมือ คือการบำรุงรักษาสุขภาพและความสัมพันธ์ทางผลประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างดำเนินการจัดการตามภารกิจร่วมกันในกระบวนการบริหารปกครองที่เกิดขึ้น ซึ่งการบริหารปกครองแบบบริษัท (Corporate governance) นี้ ต่างเกี่ยวข้องกับเรื่องของ 1) ผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายต่างๆ ร่วมกัน (the interests of shareholders) 2) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่มีอำนาจสั่งการ (responsibility of the board of directors) 3) สิทธิประโยชน์ของผู้มีส่วนร่วมอื่นๆ และมาตรฐานทางจริยธรรมที่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องการเปิดเผยและความโปร่งใสในกระบวนการสร้างความร่วมมือกันระหว่างภาคีต่างๆ ในการบริหารปกครอง เพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันและรักษาความร่วมมือกันในการปฏิบัติภารกิจเพื่อสังคมส่วนร่วม

ต่อมาในเนื้อหาบทที่ 4 การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) ซึ่ง Bevir ได้พยายามชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันระบบการจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานนั้น ต่างเป็นสิ่งที่น่าใช้กันอย่างแพร่หลายในการบริหารปกครองสาธารณะอย่างมาก โดยสำหรับแนวคิดนี้พยายามอธิบายว่าในการคิดริเริ่มสำหรับการวางแนวทางการปฏิบัติงาน และการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงาน ที่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับหลักการประเมินสมรรถนะการปฏิบัติงานขององค์การที่พัฒนาขึ้นในการบริหารปกครองสาธารณะนั้น แสดงถึงบทบาทความสำคัญในความสามารถของรัฐในการเป็นผู้จัดการให้เกิดระบบพันธสัญญา, รัฐในฐานะตัวการที่สามารถใช้สถานภาพที่มีอยู่เพื่อบรรลุเป้าหมาย, การวางระบบการรายงานผลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้, และการให้รางวัลตอบแทน เพื่อนำไปสู่การติดตาม และขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาคเอกชน และองค์กรอาสาสมัครซึ่งได้ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะในฐานะตัวแทนของรัฐตามที่ออกแบบผ่านระบบการปฏิบัติงานระหว่างกันขึ้น ทำให้เกิดผู้จัดการสาธารณะ (Public manager) ที่สามารถทำตามกำหนดเป้าหมายของภารกิจการให้บริการของรัฐต่อประชาชน โดยมีกรมอบหมายให้ฝ่ายที่สามซึ่งเป็นผู้ให้บริการ (Public provider) ได้รับความเจตจำนงที่แท้จริงในเป้าประสงค์ของการปฏิบัติงานแต่ละครั้ง ทั้งยังต้องตระหนักถึงสิ่งต่างๆ เช่น ราคา, คุณภาพ, หรือความพึงพอใจของผู้รับบริการ นอกจากนี้ระบบการจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานตามที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหาร

ปกครองสาธารณะนี้ ต่างเป็นสิ่งสำคัญที่องค์การภาครัฐใช้ดำเนินการในปัจจุบันผ่านผู้จัดการแทน ที่ทำให้ภาครัฐสามารถสร้างพันธสัญญาระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความเชี่ยวชาญ ความก้าวหน้า และเป้าหมายของการประกอบสัมมาชีพของพวกเขา รวมทั้งรางวัลตอบแทนที่พวกเขาได้รับสำหรับการปฏิบัติตามเป้าหมายของผลการปฏิบัติงานที่ได้รับรู้และตกลงร่วมกันกับรัฐตั้งที่กล่าวมา เพราะปัจจุบันยังเกิดการสร้างความร่วมมือในการบริหารปกครองในสังคมที่แพร่หลายออกไปอย่างมาก ผู้ให้บริการหรือผู้จัดการแทนภาครัฐในการปฏิบัติการทางสังคมที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารปกครอง จึงต้องพึ่งพากันบนรูปแบบของการบริหารปกครองสาธารณะ (Forms of public governance) ตามที่รัฐได้พัฒนาระบบการจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานในภารกิจต่างๆ ขึ้นไว้ เพื่อทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในการดำเนินการให้บริการ และยึดกฎกติกาตามที่ได้มีการตกลงกัน รวมทั้งใช้กลไกทางการตลาดซึ่งมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการที่มากกว่าการยึดกฎกติกาเพียงอย่างเดียวมาปรับใช้ในการพัฒนาระบบการจัดการด้วย ด้วยเหตุนี้คำว่าการบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance) ส่วนใหญ่ที่ใช้จึงมุ่งไปยังข้อถกเถียงจากการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงมาแล้ว ว่าประสิทธิภาพจากการดำเนินการสามารถนำมากำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการพัฒนาระบบการจัดการที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานได้อย่างไรบ้าง ซึ่งทำให้เกิดคำศัพท์ใหม่ๆ ในการบริหารปกครองแนวใหม่ หรือที่เรียกว่า New Governance ขึ้นนั่นเอง โดยการบริหารปกครองแนวใหม่นี้ (New Governance) ต่างเกี่ยวข้องกับ การกำหนดพันธสัญญาต่อรูปแบบการปกครองแบบเดิม (Old/Traditional Government) ซึ่งเคยถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือหรือวิธีการหลักในการบริหารกลไกภาครัฐด้วย เพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาเพื่อให้อสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาสาธารณะและสังคมที่เกิดขึ้นนั่นเอง

ต่อมาในเนื้อหาบทที่ 5 การบริหารปกครองในระดับโลก (Global governance) ซึ่งปัจจุบันนักสังคมศาสตร์จำนวนมากเชื่อว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นพลังขับเคลื่อนอยู่เบื้องหลังของการทำให้เกิดรัฐที่มีสถานะเป็นแบบกลวงเปล่า (Hollowing out of state) และการเกิดขึ้นของสิ่งที่เรียกว่าอภิมหาการบริหารปกครอง (Matagovernance) ทำให้ความสามารถของ

รัฐเพื่อทำหน้าที่ปกครองภายในอาณาบริเวณเขตแดนตามอำนาจอธิปไตยเดิมกำลังเกิดความเลือนลางลงไป พร้อมกับการเกิดขึ้นของการรวมกลุ่มกันขึ้นของรัฐต่างๆ ในระดับภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป (EU), สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) เป็นต้น รวมทั้งการเจริญเติบโตของการแลกเปลี่ยนและเคลื่อนย้ายของผู้คนและปัจจัยการผลิตต่างๆ ในระดับโลกตามที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ต่างทำให้วิธีการจัดการโลกที่เคยใช้เป็นเครื่องมืออยู่ต่างๆ ปรับเปลี่ยนไปเช่นกัน ซึ่งในสภาวะเหนือรัฐชาติดังที่เกิดขึ้น มีหลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International relation: IR) ที่ใช้เป็นแกนกลางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันอยู่เดิม แต่หลักการบริหารปกครองในระดับโลก (Global governance) ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้เป็นสิ่งที่ท้าทายหลักการระหว่างประเทศที่ใช้อยู่เดิมออกไป เพราะหลักการใหม่นี้แม้มักจะใช้เป็นชื่อเรียกเล่นๆ กันยังไม่ได้เป็นสาขาวิชาหรือชุดความรู้อย่าง IR แต่ก็พอที่จะสื่อความเข้าใจกันได้ถึงกิจกรรมทางการเมืองระดับเหนือรัฐ ซึ่ง Global governance ก็เหมือนๆ กันกับหลักการบริหารปกครอง หรือ Governance ทั่วไป ที่มีทฤษฎีและหลักการตามที่ได้อธิบายมาในบทก่อนๆ แต่ชุดความคิด Global governance เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเหนือรัฐ จึงมีการถกเถียงกันอยู่ว่าในทางทฤษฎีการบริหารปกครองระดับโลก (Global governance) แล้วสามารถนำไปอ้างอิงในฐานะวิธีการหรือเครื่องมือใหม่ ตามแนวทางการใช้หลักการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือ IR ที่เกิดขึ้นอยู่เดิมได้หรือไม่ อย่างไร? ซึ่งนักสังคมศาสตร์ได้มีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (IR) ที่ได้แอบอิงอยู่กับหลักผลประโยชน์ของชาติและการรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นหลัก (Sovereign state) แต่ด้วยความอ่อนแอ และเกิดช่องว่างของหลักการดังกล่าวทำให้เกิดสถาบันระหว่างประเทศขึ้นเพื่อเสนอแนะแนวทางต่อสังคมระหว่างประเทศ ที่มีสถานะเป็นแบบอิสระต่อกันให้มีการสร้างระเบียบโลกขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์บรรทัดฐานระหว่างกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน โดยการยึดผลประโยชน์ของชาติตนเองเป็นที่ตั้งเช่นเดิม ซึ่งบางครั้งหลายวาระรัฐอธิปไตยหลายแห่งกลับละเลยในระเบียบโลกเพราะไม่มีสถานะทางการที่ใช้บังคับลงโทษตามกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐบาลโลกคอยกำกับตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้คุณค่าทางแนวคิดและทฤษฎีการบริหารปกครองระดับโลก (Global governance) ที่เกิดขึ้นจึง

แตกต่างจากหลักการ IR เดิมที่เคยใช้ เพราะเป็นการบริหารปกครองที่มีนัยยะถึง การพัฒนารูปแบบการดำเนินการบริหารโลกร่วมกันทั้งหมดของตัวแสดงอื่นๆ ที่ อาจไม่ใช่เฉพาะรัฐชาติ (Nation-State) ต่างๆ ที่ยึดมั่นถือมั่นในอำนาจอธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติตนเป็นหลักแบบเดิม แต่มีคุณูปการต่อสภาวะการดำรง อยู่ของโลกทั้งมวลอันเป็นสิ่งที่รัฐชาติแต่ละแห่งประกอบรวมตัวกันอยู่ ซึ่งถือเป็น ระเบียบโลกใหม่ที่มีผลต่อการบริหารปกครองระหว่างประเทศในโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมระหว่างประเทศ และการ เกิดขึ้นของหลักการบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) ซึ่งได้รับการ ต่อ ยอดและพัฒนาจากการปฏิบัติการทางสังคมหนึ่งแต่สามารถขยายแนวคิด และ นำไปปรับใช้กับอีกสังคมหนึ่งได้ในฐานะมาตรฐานการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับการ เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่ง แนวทางนี้ทำให้สังคมระหว่างประเทศไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงตัวแสดงหลักเดิมอย่างรัฐ ชาติในการดำเนินการเพื่อจัดการปัญหา หรือประเด็นสำคัญที่สร้างผลกระทบต่อ สังคมระหว่างประเทศ หากแต่อาศัยองค์การทางสังคมที่มีการรวมกลุ่มกันในฐานะ ประชาสังคมระหว่างประเทศ กลไกทางการตลาดในระบบการแลกเปลี่ยนสินค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ และระบบเครือข่ายต่างๆ ทั้งระดับภูมิภาค ระดับรัฐ ชาติ และระดับภาคประชาชน เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการบริหารปกครองในระดับ โลกร่วมกันเกิดขึ้น อันเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดชุดความคิดที่เรียกว่า Global governance นั้นเอง

และเนื้อหาในบทสุดท้าย **บทที่ 6 การบริหารปกครองที่ดี (Good governance)** ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายสาระสำคัญของการบริหารปกครองที่ดี (Good governance) ที่เกิดขึ้นว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตของกระบวนการ เปลี่ยนแปลงจากหลักการปกครอง/รัฐบาล (Government) ที่ใช้เป็นหลักในการ บริหารของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในสังคมต่างๆ ซึ่งแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละ สังคม แต่เน้นการให้ความสำคัญกับศูนย์กลางอำนาจที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ คณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร, รัฐสภาที่ใช้อำนาจอธิปไตย, และศาลที่ใช้ อำนาจตุลาการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อรัฐที่ทำหน้าที่ปกครอง เหนือภาคส่วนอื่นๆ และประชาชน มาสู่หลักการบริหารปกครอง (Governance)

ซึ่งเน้นกิจกรรมและการปฏิบัติการทางสังคมที่เกิดขึ้นจริงเพื่อทำให้เกิดประโยชน์และความคุ้มค่าต่อการดำเนินการปกครอง อันนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีและหลักการปฏิบัติตามแนวทางของการบริหารปกครองใหม่ๆ (New Governance) ขึ้น ซึ่งต่อมาต่างได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายเพราะเป็นทฤษฎีที่เชื่อมโยงกับการรองรับปัญหาและความท้าทายใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในการปกครองของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจตามกลไกการปกครอง พยายามแสวงหาแนวทางการบริหารงานใหม่ๆ และสามารถสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะกระบวนการปกครองที่เกิดขึ้นต่างมีวาระหรือประเด็นที่ตั้งอยู่บนปัญหาจำนวนมากในเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพ, การพัฒนา, สมรรถภาพ, ความรับผิดชอบ และความชอบธรรม อันนำไปสู่ความพยายามรวบรวมประสิทธิผลของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นเข้ากับคุณค่าทางจรรยาบรรณของการปฏิบัติงานซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่บนฐานคิดของเสรีนิยมประชาธิปไตยเป็นหลัก และประสบการณ์จากการดำเนินการของรัฐบาลที่บกพร่องหรือผิดพลาดเกิดขึ้นจากการใช้หลักการปกครองเดิม เพื่อกำหนดเป็นหลักการหรือแนวทางการบริหารปกครองที่ดี (Good governance) ซึ่งจะทำให้เกิดการตอบสนองต่อการบริหารงานของรัฐบาลที่เจาะจงมากขึ้นในเวลาใหม่และการปฏิบัติใหม่เพื่อรองรับกับระบบการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการโลกาภิวัตน์, ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และกระบวนการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นมา รวมทั้งยังมีผลต่อการขับเคลื่อนให้เกิดการบริการปกครองแนวใหม่ (New Governance) ในองค์การสาธารณะต่อไปได้ด้วยตัวของมันเอง ด้วยเหตุนี้การที่รัฐยอมรับหลักการและพยายามวางแนวทางของตนที่เรียกว่า การบริหารปกครองที่ดี (Good governance) จึงเป็นการสนับสนุนการแข่งขันทางด้านวิสัยทัศน์ทางการบริหารปกครอง และการปฏิบัติการทางสังคมเพื่อยุทธศาสตร์ของการพัฒนาโลก การปกครองของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ, การพัฒนา, สมรรถภาพ, ความรับผิดชอบ และความชอบธรรมในการดำเนินการในสังคมนั่นเอง

สรุป

กล่าวโดยสรุป หนังสือขนาดพ็อกเก็ตบุ๊กนี้ชื่อว่า “GOVERNANCE : A Very Short Introduction ของ Mark Bevir ซึ่งทางสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดได้ตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งนี้ เป็นหนังสือที่ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรากฐานแนวความคิด และขอบข่ายทางทฤษฎีทางการบริหารปกครองที่เกี่ยวข้องกับประเด็นและแนวคิดพื้นฐานจากรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายสาธารณะสังคมวิทยา และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการและกระบวนการส่งต่อฐานแนวคิดและการถกทอชุดคำอธิบายและยกตัวอย่างในแต่ละเรื่องของ Governance ให้เห็นภาพชัดเจนและเป็นหนังสือด้านขอบข่ายและวิธีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบันที่นักวิชาการหลายสำนักต่างยอมรับว่ารัฐประศาสนศาสตร์กำลังตกอยู่ในกระบวนการทัศน์ของ Governance นั้น ให้มีความสมบูรณ์ ถูกต้องและทันสมัย เนื่องจากเนื้อหาภายในหนังสืออุดมไปด้วยแนวคิดด้านการบริหารปกครอง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดการบริหารปกครองทางองค์กร (Organizational governance), แนวคิดการบริหารปกครองแบบบริษัท (Corporate governance), แนวคิดการบริหารปกครองสาธารณะ (Public governance), แนวคิดการบริหารปกครองในระดับโลก (Global governance) และแนวคิดการบริหารปกครองที่ดี (Good governance)

ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จึงมีประโยชน์และคุณค่าสูงมาก ทำให้ผู้อ่านเข้าใจแนวคิดทฤษฎีทางการบริหารปกครอง (Governance) อย่างครอบคลุม อีกทั้งยังช่วยขยายและต่อยอดองค์ความรู้ของผู้อ่านที่กำลังตกหลุมดำแห่งความสงสัยในแนวคิด Governance ที่ได้มีการอธิบายกันในภาคภาษาไทยให้เกิดความเข้าใจได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะเห็นได้ว่าในแต่ละบท Bevir ได้อธิบายและจัดโครงสร้างการนำเสนอเนื้อหาที่ดูเหมือนมีจำนวนมากให้ย่อส่วนได้อย่างเป็นระบบ ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย และมีการเน้นให้ความสำคัญกับประเด็นที่จะอธิบายให้ผู้อ่านเข้าใจได้อย่างชัดเจน มีการนำเสนอตัวอย่างที่หลากหลายทั้งในยุโรป สหรัฐอเมริกา และเอเชีย ตลอดจนทั้งผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และอธิบาย พร้อมให้หลักวิเคราะห์

ด้วยเหตุผลจนทำให้ผู้อ่านเข้าใจ และเห็นภาพตามไปด้วยได้อย่างชัดเจน จึงกล่าวได้ว่าหนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่มีคุณค่า และควรค่าแก่การศึกษาเรียนรู้อย่างยิ่ง เหมาะกับนักศึกษาทุกระดับตั้งแต่ปริญญาตรีจนถึงปริญญาเอก รวมถึงอาจารย์ นักวิจัย นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนผู้สนใจทั่วไป และที่สำคัญเหมาะแก่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐที่จำเป็นต้องแสวงหาองค์ความรู้ และมุมมองใหม่ๆ สำหรับการพัฒนางานและวิธีการปฏิบัติงานของตนเองและองค์กร เพื่อก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นด้วย

เอกสารอ้างอิง

- นพพล อัครชาติ. (2560). “บทความปริทรรศน์หนังสือ “PUBLIC ADMINISTRATION: A Very Short Introduction” (2016) by Stella Z. Theodoulou & Ravi K. Roy”. **วารสารการบริหารปกครอง**. 6 (1), (มกราคม – มิถุนายน 2560): 483 -494
- อัมพร ชำรงลักษณะ และคณะ. (2556). **การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 PUBLIC GOVERNANCE**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- Bevir, M. (2012). **GOVERNANCE : A Very Short Introduction**. Oxford : Oxford University Press.

Translated Thai References

- Akachat, N. (2017). Book Review Article “PUBLIC ADMINISTRATION: A Very Short Introduction” (2016) by Stella Z. Theodoulou & Ravi K. Roy”. **Governance Journal**. 6 (1), (January – June 2017): 483 -494
- Tamronglak, A. and et. al. (2013). **Public Governance : Public Administration In the 21st Century**. Bangkok : Thammasart University.