



Book review:

Public Administration: 25 years of
Analysis and Debate

Edited by R.A.W RHODES

Printed Blackwell Publishing .2011

ISBN: 978-1-4443-3216-2

วัชรพล ศุภจักรวัฒนา*

ได้รับบทความเมื่อ 12 มีนาคม 2555; ตอบรับเมื่อ 26 เมษายน 2555

หากกล่าวถึงวารสารทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารรัฐกิจ ที่เป็นที่ยุติและเชื่อถืออย่างยาวนาน นักรัฐประศาสนศาสตร์หลายๆท่านคงนึกถึงวารสาร *Public Administration Review* หรือ (PAR) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการตีพิมพ์ต่อเนื่องควบคู่กับพัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักของโลกเสมอมา แต่ในความเป็นจริงแล้ว จะพบว่าไม่ได้มีเพียงแต่วารสาร PAR เท่านั้นที่เป็นวารสารที่ได้สร้างองค์ความรู้ และช่วยแสวงหาทิศทางใหม่ ทางด้านการบริหารรัฐกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ของโลก¹ วารสาร *Public Administration on International Quarterly* ของประเทศอังกฤษ เป็นหนึ่งในวารสารที่มีความสำคัญในการตีพิมพ์งานเขียนที่สร้างพัฒนาองค์ความรู้ การวิพากษ์องค์ความรู้กระแสหลักทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ปีค.ศ. 1923 หลายบทความที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารดังกล่าว กลายเป็นแนวคิดแนวปฏิบัติที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งโลกรู้จัก ในปัจจุบัน เช่น แนวคิดเรื่อง Public Management, Network Governance, Policy Network รวมไปถึงเรื่อง Multi-Organization เพื่อเป็นการทบทวนต่อยอดในการมองภาพรัฐประศาสนศาสตร์ของยุโรปต่อไปในอนาคต R.A.W.

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

¹ Bowornwathana, Bidhya, "Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook," *Public Administration Review*, 70 (December 2010), pp .65.

Rhodes ในฐานะบรรณาธิการ และผู้เติบโตมาพร้อมกับวารสาร Rhodes ได้เกิดแนวคิดริเริ่มในการรวบรวมบทความที่มีความสำคัญในการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในรอบ 25 ปี ขึ้นมาเป็นหนังสือชื่อ *Public Administration: 25 years of Analysis and Debate*

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่ทำการรวบรวมบทความที่เคยได้รับการตีพิมพ์ในวารสาร *Public Administration on International Quarterly* ในรอบ 25 ปี เพื่อให้ได้บทความที่ปราศจากอคติของบรรณาธิการ และเป็นบทความที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อวงการรัฐประศาสนศาสตร์อย่างแท้จริง และครบทุกมิติในการศึกษา R.A.W Rhodes ได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการเลือกบทความจาก 2 เกณฑ์ ดังนี้คือ หนึ่ง บทความทั้งหมดต้องเป็นบทความที่ผู้อ้างอิงในทางวิชาการเป็นจำนวนมาก ในรอบ 25 ปี โดยใช้ดัชนีการอ้างอิงปี ค.ศ. 2000 เป็นเกณฑ์ สอง ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาจากบทความในวารสาร จากการวิเคราะห์พบว่าเนื้อหาในวารสารแบ่งเป็น สามส่วน คือ ส่วนที่ว่าด้วยทฤษฎี ส่วนที่เป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบในประเทศต่างๆ (European Forum) และส่วนที่เป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐและแนวทางการปฏิบัติในเชิงทฤษฎี เพื่อให้ได้มุมมองที่ครบถ้วนไม่เอนเอียงไปทางใดทางหนึ่ง Rhodes จึงแบ่งหนังสือเป็นสามส่วนตามแนวทางของวารสารด้วย คือ ส่วนที่ว่าด้วยการศึกษาทฤษฎี ส่วนที่ว่าด้วยการศึกษาเปรียบเทียบ และส่วนที่ว่าด้วยการจัดการภาครัฐ ทั้งนี้บทความที่ได้รับการตีพิมพ์ในแต่ละส่วน ก็ใช้เกณฑ์จากจำนวนดัชนีในการอ้างอิงสูงสุด เช่นกัน จึงได้มาซึ่งบทความสำคัญดังกล่าว ภายในหนังสือเล่มนี้ประกอบไปด้วยบทความ 13 บท โดยได้มีการนำเสนอแบ่งเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง บทนำ ประกอบด้วยบทความแรกของ Rhodes เรื่อง “Yesterday When I Was Young” ในฐานะบรรณาธิการ ในบทนี้เขาได้ฉายภาพรวมของหนังสือ โดยเริ่มตั้งแต่การอธิบายที่มาของการพัฒนาการของวารสาร *Public Administration on International Quarterly* จากจุดเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน โดยแสดงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ภาพสะท้อนของบทความที่ตีพิมพ์ในวารสารต่อองค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของอังกฤษและยุโรป เกณฑ์ของการคัดเลือกบทความซึ่งเป็นที่มาของหนังสือรวมบทความ

และมุมมองเชิงวิพากษ์ที่สำคัญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของยุโรปที่มีต่อรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลัก

สาระสำคัญของบทความเรื่อง “Yesterday When I Was Young” ของ Rhodes เริ่มต้นด้วยการชี้ให้เห็นพัฒนาการของวารสาร *Public Administration on International Quarterly* จากเริ่มต้นที่เป็นเพียงวารสารของสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ (Royal Institute of Public Administration) ชื่อว่า *The Journal of Public Administration* ที่ตีพิมพ์เฉพาะผลวิจัยโครงการพัฒนาระบบราชการของอังกฤษ (The New Whitehall Series) และกรณีศึกษาเฉพาะพื้นที่ ที่ผ่านการเปลี่ยนแปลง เป็นวารสารระดับนานาชาติภายใต้การผลักดันของนักวิชาการอย่าง Christopher Polite และคณะ ที่ร่วมกันสร้างและวางมาตรฐานทางวิชาการให้กับวารสารเช่น ระบบ “double blind refereeing” “theme issues” ประกอบกับการแพร่กระจายของกระแสในการประยุกต์ใช้การจัดการภาครัฐของอังกฤษในประเทศเครือสหราชอาณาจักรและยุโรปจึงส่งผลให้วารสารเติบโตอย่างรวดเร็ว ก้าวสู่การเป็นวารสารทางวิชาการที่สมบูรณ์

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงจากวารสารของนักปฏิบัติสู่การเป็นวารสารทางวิชาการที่เน้นทฤษฎีอย่างจริงจังในระดับนานาชาตินั้น Rhodes อธิบายว่า เป็นผลมาจาก **หนึ่ง** ความเป็นมืออาชีพที่มากขึ้นของนักปฏิบัติที่มองว่าความสำเร็จในการทำงานอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎี **สอง** การทำให้เป็นระบบบริษัทของหน่วยงานภาครัฐ มหาวิทยาลัยในอังกฤษ ที่พนักงานที่ทำงานอยู่หน่วยงานต้องวัดผลด้วยตัวชี้วัดต่างๆ ทำให้บุคลากรทั้งหน่วยงานของรัฐและนักวิชาการในมหาวิทยาลัยต้องถูกบังคับให้ตีพิมพ์งานวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อให้ผ่านตัวชี้วัด **สาม** การทำให้เป็นระบบตลาด วารสารส่วนใหญ่ในระบบวัดผลวารสารผ่านค่า impact factor มาใช้ ส่งผลให้ทุกวารสารพยายามทำให้วารสารของตัวเองมีค่า impact factor มากที่สุด เพราะค่าดังกล่าวชี้ให้เห็นความน่าเชื่อถือและลำดับของวารสารในทางวิชาการ (วัดจากการอ้างอิงงานวิชาการที่ตีพิมพ์วารสารนั้น ฯลฯ) ทุกวารสารจึงมีกลยุทธ์การพยายามทำให้บทความทางวิชาการในวารสารของตนเองมีผู้อ้างอิงมากที่สุด โดยการพยายามสร้างและผลิตงานในเชิงทฤษฎีให้มาก รวมไปถึงการ

สร้างเครือข่ายทางวิชาการให้มากที่สุดด้วย ฯลฯ **สี่** ความเป็นนานาชาติมากขึ้น ตั้งแต่ คศ. 1986 วารสารเริ่มรับบทความตีพิมพ์จากประเทศต่างๆ ในยุโรปมากขึ้น เพราะผลพวงด้านกระจายความรู้ด้านการจัดการภาครัฐ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของอังกฤษสู่ประเทศต่างๆ ทำให้นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุโรป ได้นำแนวทางการใช้ทฤษฎีทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปต่อยอด ก่อให้เกิดทฤษฎีที่สามารถประยุกต์ใช้ในประเทศของตนเอง และสร้างทฤษฎีใหม่ๆ ได้ **ห้า** การก้าวสู่ระบบดิจิทัล ทำให้กระบวนการจัดทำวารสารสามารถทำได้รวดเร็วขึ้น ทั้งกระบวนการเผยแพร่ การสร้างมาตรฐานในการตรวจสอบ และตอบรับบทความของกองบรรณาธิการ เป็นต้น

เนื้อหาในส่วนที่สองของหนังสือ เป็นส่วนที่จะนำไปเข้าไปทราบดีถึงแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์สำคัญที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา และต่อยอดองค์ความรู้การบริหารรัฐกิจในภาคพื้นยุโรปและอังกฤษ ดังนั้นเนื้อหาของบทความทั้งหมดที่อยู่ในส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการทบทวนทฤษฎี รวมไปถึงการวิพากษ์องค์ความรู้พื้นฐานที่สำคัญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งกระแสหลักและกระแสรองไปด้วยกันเริ่มจากเซ่น (บทที่ 2) บทความของ Colin Hay ในเรื่อง “Theory, Stylize Heuristic or Self – Fulfilling Prophecy? The Status of Rational Choice Theory in Public Administration” ที่กล่าวถึงสถานะของทฤษฎีทางเลือกแบบมีเหตุผล ที่ได้ความนิยมเป็นอย่างมากในสหรัฐอเมริกา ทฤษฎีนี้ถูกนำมาใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ และการศึกษาทางการเมือง² ในทางกลับกัน ทฤษฎีดังกล่าวกลับไม่ได้รับความนิยมในอังกฤษกับประเทศในกลุ่มยุโรป ด้วยเหตุนี้ Hay จึงได้พยายามชี้ให้เห็นความหมาย และข้อบกพร่องของทฤษฎีทางเลือกแบบมีเหตุผล รวมไปถึงฐานคติสำคัญที่ทำให้ทฤษฎีนี้ไม่ได้รับความนิยมและไม่ค่อยได้รับการต่อยอด Hay เห็นว่าทฤษฎีทางเลือกแบบมีเหตุผล มีจุดบกพร่องสำคัญคือมองว่าการแสดงออกพฤติกรรมของนักการเมือง

² มีสาระสำคัญ คือพยายามอธิบายพฤติกรรมกรรมการแสดงออกของตัวแสดงทางการเมือง และการเลือกของนักการเมืองและข้าราชการ ว่าเลือกบนพื้นฐานของอรรถประโยชน์สูงสุดเสมอ

ข้าราชการ ฯลฯ มีแรงจูงใจคือแค่บรรลุประโยชน์ และประโยชน์สูงสุด เท่านั้น งานวิจัยรวมไปถึง การศึกษาส่วนใหญ่จึงออกมาในแง่ของการบรรยายความเท่านั้น แน่หน่อนว่าการศึกษาในลักษณะดังกล่าว ทำให้สามารถเกิดความเข้าใจในพฤติกรรมในสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี แต่ในทางกลับกันจะพบว่าแนวคิดทฤษฎีนั้น (ทฤษฎีทางเลือกแบบมีเหตุผล) ไม่ได้พยายามสร้างแนวทางในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิบัติที่เป็นผลจากพฤติกรรมดังกล่าวเลย เพื่อให้เกิดการพัฒนา ทฤษฎีทางเลือกแบบมีเหตุผล ทฤษฎีนี้ควรทำหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการกระตุ้นให้เกิดกลยุทธ์ในการปรับปรุงแก้ไขในผลที่จะเกิดขึ้นด้วย

ในบทต่อมาเป็นบทความเรื่อง “The Governance Narrative : Key Finding and Lessons From The ESRC’ s Whitehall Program” ที่เขียนโดย R.A.W Rhodes บทความนี้เป็นความที่ได้มาจากการสังเคราะห์ผลการวิจัย โดยได้ทำการรวบรวมผลจากการวิจัยเรื่องการบริหาร การจัดการภาครัฐในประเทศอังกฤษ (ESRC’ s Whitehall programs) ถึง 23 โครงการย่อย Rhodes พยายามชี้ลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปของการบริหารจัดการภาครัฐ อันเป็นผลมาจากผลกระทบของสภาพแวดล้อมใหม่ ทำให้รัฐต้องเปลี่ยนบทบาทของการเป็นรัฐที่เน้นการปกครองสู่การเป็นรัฐที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการ ไม่เน้นเรื่องการควบคุม การใช้อำนาจที่น้อยลงของนักบริหารภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้จัดหา กระจายการให้บริการทั้งหมด มาเป็นการที่ให้การตลาดเป็นตัวนำ ความไม่ไว้วางใจของการให้บริการของรัฐต่อประชาชนผู้รับบริการ ฯลฯ ผลจากการเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบให้รัฐจำเป็นต้องมีการปรับตัวทุกด้านทั้งกระบวนการทำงานและการให้บริการ เห็นได้จากการที่รัฐเริ่มให้สัมปทานและมอบหมายงานให้กับหน่วยงานอื่นๆ ที่สามารถบริหารจัดการได้ดีกว่ารัฐ รัฐเริ่มดำเนินการแสวงหาพันธมิตรเพื่อแสวงหาทุนและทรัพยากรในการดำเนินงานภาครัฐ ฯลฯ ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว Rhodes มองว่าเป็นหนึ่งในปรากฏการณ์ของภาคราชการที่ต้องปรับบทบาทการทำงาน การบริหารงานให้เป็นแบบ “network governance” คือ การบริหารการจัดการแบบเครือข่ายเน้นในเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการให้ตลาดเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการให้

บริการภาครัฐ ภาครัฐมีหน้าที่ในการบริหารควบคุมเครือข่าย และการมอบหมายการดำเนินการทั้งหมดผ่านตัวแทน เป็นต้น ซึ่ง Rhodes มองว่า ลักษณะดังกล่าว ถือเป็น “คลื่นลูกที่หนึ่ง” หรือยุคแรกทางการบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นเรื่องของเครือข่ายการดำเนินงาน พันธมิตร การควบคุมการกระจายอำนาจ ผ่านองค์การที่ไม่ใช่รัฐ³ ฯลฯ บทความนี้นับยังถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทฤษฎี Wave of Governance⁴ ของ R.A.W Rhodes ด้วย

องค์ความรู้เรื่อง Multi-Organizational Partnership ในภาครัฐนั้นเกิดขึ้นมาภายหลังองค์ความรู้เรื่อง Network Governance ไม่นานนัก คำสองคำนี้ สร้างความสับสนให้กับนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนั้นเสมอ คำถามที่ตามมาคือ ทั้งสองคำมีความสัมพันธ์กันอย่างไร และเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการภาครัฐในมิติใดบ้าง เพื่อให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนขึ้น บทความเรื่อง “The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance” ของ Vivien Lowndes และ Chris Skelcher ได้ทำการทบทวนและสำรวจองค์ความรู้เรื่อง Multi-Organizational Partnership (ประกอบกับกรณีศึกษาจริง) ตั้งแต่สิ่งที่ทำให้เกิดขึ้นของแนวคิด Multi-Organizational Partnerships ได้ทำเปรียบเทียบความเชื่อมโยงแนวคิดที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการภาครัฐ จนสามารถระบุลักษณะขั้นตอน วิธีการสร้าง และพัฒนาองค์การ Multi-Organizational Partnership ได้ ซึ่งเป็นไปตามลำดับดังนี้ คือ หนึ่ง กระบวนการก่อนการสร้าง partnership สอง กระบวนการสร้าง partnership และการสร้างความแข็งแกร่ง สาม กระบวนการส่งมอบบริการของ partnership และสุดท้ายคือกระบวนการสิ้นสุดของ partnership ในส่วนท้ายของบทความ Vivien Lowndes และ Chris Skelcher กล่าวว่า Multi-Organizational Partnerships เป็นหนึ่งในแนวคิดที่พยายามระบุถึงโครงสร้างองค์การอย่างเป็นรูปธรรม ในยุค network govern-

³ Rhodes แบ่งยุคการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐเป็น 3 ยุค คือ Network Governance, Meta- Governance และ Decentred Governance

⁴ อ่านเพิ่มเติมได้ที่ R.A.W. Rhodes, “Understanding Governance: Ten Year On,” *Organization Studies*, 28 (August 2007), pp. 1243 -1264.

ance เท่านั้น นักวิชาการส่วนใหญ่มักจะสับสนและมองว่าเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ที่จริงทั้งสองแนวคิดมีจุดเน้นการศึกษาที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน แนวคิดเรื่อง Multi-Organizational Partnerships เป็นการศึกษาในระดับองค์การ ส่วนแนวคิดเรื่อง network governance เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงภาพรวมของการบริหารจัดการที่เน้นศึกษาบริบทสิ่งแวดล้อมทางการบริหารด้วย องค์ความรู้เรื่องทั้งสองเปรียบเสมือนเหรียญที่มีสองหน้าที่ขาดกันได้อันหนึ่งไม่ได้ การศึกษาของ Vivien Lowndes และ Chris Skelcher ยังให้ข้อเสนอต่อไปว่า องค์การแบบ partnership จะกลายเป็นหนึ่งในสถาบันสำคัญในการจัดการภาครัฐในอนาคต เพราะองค์การแบบ partnership ใช้กลไกตลาดในการขับเคลื่อน ไม่มีสายการบังคับบัญชา เน้นความเชี่ยวชาญ เน้นการระดมทรัพยากร จึงสามารถแก้ปัญหาได้ดีกว่าองค์การในอดีต

บทความเรื่อง “Accountability: An Ever-Expanding Concept? โดย Richard Mulgan หากจัดกลุ่มอาจจะจัดอยู่ในกลุ่มองค์ความรู้ ระดับดั้งเดิม (classic) ที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องทราบ ผู้เขียนได้ทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับ accountability หรือ “ความรับผิดชอบ” ที่มีการหยิบยกมาใช้ทั้งด้านรัฐศาสตร์และการบริหารจัดการภาครัฐเป็นอย่างมาก แต่ขาดความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ในบทความได้นำเสนอความหมายของความรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ โดยได้แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างคำที่มักจะใช้ควบคู่กับ ความรับผิดชอบ และคำที่มีความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบในแง่มุมต่าง เช่น หน้าที่ความรับผิดชอบ (responsibility) ความรับผิดชอบภายใน (internality accountability) ความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดชอบและการควบคุม (control) ความรับผิดชอบและการตอบสนอง (responsiveness) ท้ายสุดคือคำว่าความรับผิดชอบ กับคำว่า การสานเสวนา (dialogue) บทความนี้ได้ให้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งกับคำว่าความรับผิดชอบหลายประการ เช่น ความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบกับหน้าที่รับผิดชอบ โดยหน้าที่รับผิดชอบเป็นเรื่องภายนอก ควบคุมจากสถาบันและวิธีปฏิบัติ ส่วนความรับผิดชอบเป็นเรื่องภายในควบคุมจากบรรทัดฐาน ค่านิยมขององค์การ เป็นต้น ความรับผิดชอบยังสามารถแบ่งเป็นความรับผิดชอบทางวิชาชีพ (professional accountability) และความรับ

ผิดชอบต่อบุคคล (personal accountability) แม้ทั้งสองคำจะมีความหมายแค่ความรับผิดชอบที่มีขอบเขตต่อการรับผิดชอบทางการทำงานเพียงอย่างเดียว แต่ในฐานะผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ จำต้องยึดถือเป็นแกนสำคัญในการปฏิบัติงานสาธารณะ เพราะความรับผิดชอบข้างต้นถือเป็นรากฐานต่อการสร้างความรับผิดชอบในระดับสถาบัน ในส่วนของความรับผิดชอบกับการสานเสวนานั้น มีความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ ดังนี้คือ ภาครัฐหรือหน่วยงานรัฐ ในระบบประชาธิปไตย ต้องมีหน้าที่สำคัญในการกระตุ้นให้เกิดการสานเสวนาอย่างกว้างขวางจากทุกภาคส่วน เพราะถือว่า การสานเสวนานั้นถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการก่อให้เกิดความรับผิดชอบ ทั้งความรับผิดชอบภายนอก และความรับผิดชอบภายใน รวมไปถึงการช่วยตรวจสอบความรับผิดชอบต่อสถาบันต่อต่างๆ ในระบบประชาธิปไตย บทความนี้จึงถือเป็นบทความพื้นฐานสำคัญช่วยสร้างความรู้พื้นฐาน ต่อเรื่องความรับผิดชอบแก่นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะใช้ในการอ้างอิงในงานวิชาการได้เป็นอย่างดี

ส่วนที่สามของหนังสือเป็นส่วนที่สำคัญต่อการสร้างพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจในระบบการบริหารรัฐกิจของประเทศอังกฤษและยุโรป รวมไปถึงเพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาต่อการนำแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ ไปใช้จริงในการบริหาร Rhodes ในฐานะบรรณาธิการ จึงเลือกบทความที่เป็นการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ หรือรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ⁵ มานำเสนอทั้งหมดซึ่งประกอบด้วยบทความสำคัญ 4 เรื่อง ได้แก่

บทความแรกของ Patrick Weller เรื่อง “Cabinet Government: An Elusive Ideal ?” บทความนี้ เริ่มจากข้อสงสัยของ Weller ว่า ลักษณะการตัดสินใจแบบคณะรัฐมนตรีดั้งเดิมของอังกฤษ ที่คณะรัฐมนตรีมีส่วนช่วยตัดสินใจนโยบายที่สำคัญ ของนายกรัฐมนตรี ยังดำรงอยู่หรือไม่ ? หรือหายไปพร้อมกับระบบรัฐสภาที่มีนายกรัฐมนตรีที่เข้มแข็ง ในการศึกษา Weller ได้เลือกประเทศที่มีระบบปกครองเหมือนกันคือ กลุ่มประเทศเวสต์มินสเตอร์ (Westminster

⁵ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่นำไปใช้ปฏิบัติจริงในประเทศต่างๆ ที่มีบริบท สิ่งแวดล้อม ระบบราชการ การเมือง และสังคม แตกต่างกัน มาเปรียบเทียบกับ เพื่อระบุถึงตัวแปรและปัจจัยความแตกต่าง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบที่เหมาะสม

System) เช่น อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย ฯลฯ เขาได้ศึกษาบทบาทของบทบาทหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีประเทศต่างๆ ในสี่ประเด็น (ผ่านทางข้อบัญญัติและกฎหมายต่างๆ) คือ หนึ่ง บทบาทของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่มีหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามทฤษฎีประชาธิปไตย ยังปรากฏหรือไม่? (แนวทางกฎหมาย) สอง บทบาทของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในสถาบัน ตามกฎระเบียบ ยังมีหน้าที่สำคัญในกระบวนการต่างๆ หรือไม่? (แนวทางการบริหารงานรัฐกิจ) สาม บทบาทของคณะรัฐมนตรีในฐานะของการเป็นผู้ตัดสินใจนโยบายและให้คำปรึกษาให้ข้อมูลที่สำคัญ แก่นายกฯ ยังมีอยู่หรือไม่? (แนวทางนโยบายสาธารณะ) สี่ บทบาทของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฐานทางการเมือง การประสานผลประโยชน์ทางการเมือง นายกฯหรือพรรคการเมืองยังต้องพึ่งพียงฐานคณะรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร? (แนวทางรัฐศาสตร์) จากการศึกษาพบว่า บทบาทของการตัดสินใจแบบคณะรัฐมนตรียังดำรงอยู่ในทุกบทบาท และในทุกกระบวนการทั้งในการช่วยสนับสนุนทั้งในฐานะฐานคะแนนเสียงที่สำคัญ และการแก้ไขความขัดแย้งรัฐสภา (เพียงแค่ลดบทบาทความเป็นทางการลง และไปอยู่เบื้องหลังในการให้ปรึกษาเท่านั้น) การที่คณะรัฐมนตรีดูเหมือนจะมีการลดบทบาทในฐานะที่ปรึกษาไปอาจเป็นเพราะเหตุผลข้อจำกัดทางกฎหมาย และบุคลิกภาพความเข้มแข็งของผู้นำทางการเมืองในยุคนั้นๆ เท่านั้น

บทความต่อมาของ Fritz Scharf ได้สะท้อนภาพของหลุมพรางของการตัดสินใจร่วมกันของสหภาพยุโรปในการกำหนดนโยบายผ่านบทความเรื่อง “The Joint-decision Trap: Lesson from German Federalism and European Integration” โดยในบทความได้นำเสนอแนวคิด Politikverflechtung (ที่เขาสังเคราะห์มาจากการศึกษาเปรียบเทียบ จากแนวคิดเรื่องสาธารณรัฐและการศึกษารูปแบบตัดสินใจของรัฐบาลในประเทศเยอรมันตะวันตก) ที่มีอิทธิพลในการเข้ามาเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายของสหภาพยุโรป Fritz Scharf ชี้ให้เห็นว่า ในการตัดสินใจนโยบายของทั้งสหพันธ์รัฐเยอรมันและ สหภาพยุโรป จะพบว่ารัฐบาลกลาง (รวมไปถึงองค์การระหว่างรัฐ) นั้นจะมีส่วนสำคัญในการเข้าไปมีอิทธิพลในการตัดสินใจนโยบาย ผ่านรูปแบบต่างๆ เช่นการกำหนดเงื่อนไข อ่างผลประโยชน์ของนานาชาติ การลงมติแย้ง ฯลฯ จนก่อให้เกิด

เกิดนโยบายอีกหนึ่งชุดที่เป็น “suboptimal policy” นโยบายย่อยที่เหมาะสมเสมอ ลักษณะนี้ทำให้เกิดภาวะบิดเบี้ยวในกระบวนการตัดสินใจนโยบาย และการพัฒนาที่ล่าช้าของสหภาพยุโรป (ในขณะนั้น) ดังนั้นหากจะให้สหภาพยุโรปสามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพต้องหลีกเลี่ยงจากภาวะการณ์ข้างต้น⁶ โดยต้องวางโครงสร้างที่เป็นระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจากตนเองอย่างแท้จริง

บทความเรื่อง “Managing Networks in The Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Network” โดย Erik-Hans Klijn, Joop Koppenjan and Katrien Termeer เป็นหนึ่งในจุดเริ่มต้นสำคัญในการสร้างองค์ความรู้เรื่อง “Network Policy” (เครือข่ายนโยบาย) แนวคิดและทฤษฎีดังกล่าว ได้ค้นพบผ่านการศึกษากาจากนโยบายการฟื้นฟูที่พัทอาศัยในเมือง Groningen ประเทศเนเธอร์แลนด์ (ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง) เริ่มต้นบทความ Erik-Hans Klijn และคณะ พยายามอธิบายถึงความหมายของเครือข่ายนโยบายว่าเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาสาธารณะโดยใช้เครือข่ายการทำงานโดยภาครัฐมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนกลไกภาคส่วนต่างๆ เป็นวิธีสำคัญที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถของภาครัฐในการจัดการปัญหา และเข้าถึงปัญหาสำคัญ ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้กำหนดนโยบายจำต้องให้ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์การร่วมมือในเครือข่ายนโยบายด้วย การเข้าใจและรู้จักใช้กลยุทธ์จากกระบวนการแบบ policy games จะทำให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญ (ประโยชน์ร่วมกัน) และเต็มใจเข้าร่วมในเครือข่ายนโยบาย ในส่วนท้ายของบทความเพื่อเป็นข้อแนะนำต่อการจัดการเครือข่ายที่ดี รวมไปถึงเพื่อเป็นประโยชน์ในการประเมินระบบการจัดการแบบเครือข่ายว่าดี และเหมาะสมหรือไม่ หรือมีโอกาสล้มเหลวอย่างไร Erik-Hans Klijn และคณะ ได้นำบทเรียนจากนโยบายฟื้นฟูที่พัทอาศัยมา สร้างตัวชี้วัด และได้กำหนดลักษณะการจัดการเครือข่ายที่ดีและประสบความสำเร็จ 6 ประการ ได้แก่ หนึ่งเครือข่ายนั้นต้องสามารถบริหารนโยบายโดยต้องประนีประนอมผลประโยชน์ได้เป็นอย่างดีทุกฝ่ายต้องได้ผลประโยชน์ สอง เครือข่าย

⁶ Fritz Scharf เรียกลักษณะดังกล่าวว่าเป็น “The Joint-decision Trap”

ต้องรู้จักการกระตุ้นตัวแสดงและทรัพยากร ดึงดูดและสร้างแรงจูงใจในการลงทุนสาม เครือข่ายนั้นต้องลดต้นทุนในการทำงานร่วมกัน ไม่พยายามให้เกิดความขัดแย้ง สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้น สี่ เครือข่ายนั้นต้องสามารถเชื่อมโยงตัวแสดงในเครือข่ายได้ด้วยความผูกพันทางใจ ห้า เครือข่ายนั้นต้องมีระบบการจัดการและบริหารการเมืองและผู้มีอำนาจอย่างเหมาะสม หก เครือข่ายต้องมีช่องทางในการแสดงออกให้กับทุกฝ่ายและมีช่องทางในการตอบสนองที่เพียงพอ เป็นต้น

บทความนี้เป็นบทสรุปท้ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงเปรียบเทียบที่ชัดเจนอีกหนึ่งบท (บทที่ 9) เรื่อง“Territorial Administration and Political Control Decentralization in France” Jean-Claude Thoenig ผู้เขียนได้นำประสบการณ์จากการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจ และบทเรียนของการบริหารท้องถิ่นของกระทรวงการบริหารท้องถิ่น ช่วงปี คศ.1990-2000 ในฝรั่งเศสมาเป็นตัวแบบสำคัญในการกระจายอำนาจให้กับประเทศอื่นๆ บทความได้นำเสนอลักษณะเด่นของการกระจายอำนาจในฝรั่งเศส ที่มักจะมีจุดเน้นในการทำให้องค์การในระดับท้องถิ่นต้องพึ่งพิงกับองค์การส่วนกลาง โดยผ่านเครื่องมือที่สำคัญ เช่น การกำหนดมาตรฐานการทำงานจากส่วนกลาง การสร้างรูปแบบความได้เปรียบของแต่ละท้องถิ่นให้มีความแตกต่างกันทั้งในเชิงงบประมาณ และการเข้าครอบงำจากนักการเมืองท้องถิ่น รวมไปถึงการพยายามเข้าควบคุมท้องถิ่นผ่านกลไกแฝงในรูปแบบองค์การอิสระประเภทต่างๆ และการสร้างให้การเมืองระดับกลางมีความเข้มแข็งกว่าการเมืองระดับท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ประเทศฝรั่งเศสยังมีลักษณะที่เป็นรัฐที่มีการรวมศูนย์ส่วนกลางค่อนข้างมาก (ลักษณะคล้ายรั้งผึ้ง มีการรวมอำนาจทั้งทางการเมืองและทางกฎหมาย) ก่อให้เกิดการทำงานที่ข้ามสายงานในทุกระดับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีการปฏิรูป และประกาศเป็นนโยบายหาเสียงอย่างจริงจังมาตลอด 20 ปี Jean-Claude Thoenig มองว่าสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศส การกระจายอำนาจล่าช้าเป็นเพราะนักการเมือง รวมไปถึงประธานาธิบดี⁷ ต้องการรักษาสถานะคะแนนเสียงหรือควบคุมอำนาจ

⁷ ในประเทศฝรั่งเศส ประธานาธิบดีนายกรัฐมนตรี จะมีฐานทางการเมืองเดียวกับนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ ดังนั้นจะเห็นว่าตำแหน่งเหล่านี้จะเชื่อมโยงกับตำแหน่งระดับชาติด้วย

ทางการเมืองผ่านกลไกการกระจายอำนาจต่างๆ ให้ได้นั่นเอง

ส่วนที่สี่ เป็นส่วนสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้ Rhodes ได้ออกแบบให้ส่วนนี้เป็นส่วนที่รวบรวมบทความที่เป็นองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐ ซึ่งมีจุดกำเนิดในประเทศอังกฤษ และขยายไปยังประเทศในกลุ่มเวสมินส์เตอร์ จนปัจจุบันกระทบต่อแนวคิดและแนวทางการปฏิรูประบบราชการเกือบทุกส่วนของโลก บทความแรกที่ Rhodes เลือกนำเสนอในส่วนนี้คือบทความเรื่อง “Public Management For All Season” ของ Christopher Hood เป็นบทความสำคัญที่ได้ฉายภาพให้โลกนี้รู้จักคำว่าจัดการภาครัฐแนวใหม่ “New Public Management” Hood ได้อธิบายถึงจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการเกิดขึ้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่⁸ ที่เป็นผลพวงมาจากการที่รัฐต้องการลดขนาดของตนเองลง การเข้าสู่ระบบตลาด การนำ เทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในภาครัฐ จนก่อให้เกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีหลักการสำหรับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สำคัญร่วมกัน 7 ประการ คือ หนึ่ง รัฐต้องมีเน้นความเป็นมืออาชีพในการบริหารราชการ สอง การทำงานทุกอย่างของราชการต้องมีตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจน สาม รัฐต้องให้ความสำคัญกับผลผลิตที่จะได้รับ สี่ รัฐต้องกระจายงานบางอย่างให้เอกชนทำ ห้า รัฐต้องส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในภาครัฐ หก รัฐต้องนำหลักการของการจัดการภาครัฐกิจเข้ามาประยุกต์ สุดท้ายคือ รัฐต้องใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่าและประหยัด ซึ่งแนวคิดเหล่านี้ได้รับอิทธิพลสำคัญจากการรวมตัวของเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ ที่เน้นในเรื่องการสร้างทางเลือกให้กับผู้รับบริการ กับแนวคิดเรื่องของการจัดการนิยม แนวคิดเรื่องของการจัดการภาครัฐแนวใหม่หาใช่แนวคิดที่ปราศจากข้อบกพร่อง แนวคิดนี้ได้รับการวิพากษ์และตั้งคำถาม ในหลายเรื่อง เช่น การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงการเลือกใช้คำใหม่หรือไม่ (ส่ายยังเหมือนเดิม) หรือการนำแนวคิดจัดการภาคแนวใหม่มาใช้เป็นข้ออ้างในการลดคุณภาพการบริการภาครัฐหรือไม่ (เพราะเน้นเรื่องการประหยัด ดังนั้นจะทำไมให้มันทั้งคุณภาพ

⁸ Christopher Hood ได้ประมวลจากผลของโครงการวิจัยในประเทศกลุ่ม OECD เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ

ในการให้บริการและประหยัดไปด้วย) หรือคำถามที่ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความเป็นสากลหรือไม่ มีปัจจัยใดเป็นตัวกำหนด เป็นต้น ส่วนท้ายของบทความ Hood นำเสนอค่านิยมที่สำคัญในการบริหาร 3 แบบ (ที่ต้องคำนึงถึงหากนำแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้) คือ ค่านิยมแบบซิกม่า (Sigma-Type Values) ที่เน้นความประหยัดและตรงตามวัตถุประสงค์ (Lean & Purposeful Values) ค่านิยมแบบเทต้า (Theta-Type Values) ที่เน้นความซื่อสัตย์และความยุติธรรม (Honest & Fair) และค่านิยมแบบแลมด้า (Lambda-Type Values) ที่เน้นคงทนและการฟื้นตัวเร็ว (Robust & Resilient Values) ในแต่ละรัฐจะมีหรือยึดถือค่านิยมที่แตกต่างกันตามสัดส่วน จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องทราบก่อนนำหลักการข้างต้นนำไปใช้เสมอ

หากกล่าวถึงความรู้เรื่อง Network Governance และเรื่องของ Collaborative Governance ในยุคแรกๆ การศึกษาส่วนมากมักจะจำกัดอยู่ในเรื่องการศึกษาภาพกว้าง การศึกษาโครงสร้าง การศึกษาในระดับบุคคลในองค์กร (แบบเครือข่าย) แทบจะไม่มีนักวิชาการเข้ามาศึกษา บทความเรื่อง “The Competent Boundary Spanner” ของ Paul Williams เป็นบทความแรกๆ ที่ศึกษา และจุดประกายให้มีนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในฝั่งอเมริกา เช่น Agranoff and Macguire, O’Leary and L.B.Bingham⁹ มาสนใจศึกษาเรื่องของรูปแบบ และสมรรถนะของผู้บริหาร ผู้จัดการเครือข่ายมากขึ้น สาระสำคัญของบทความ เริ่มต้นด้วยคำถามที่ว่า ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของหน่วยงานภาครัฐที่มีลักษณะองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป (เป็นองค์กรแบบหลังสมัยใหม่) การครอบงำของระบบการบริหารจัดการแบบเครือข่าย ความสัมพันธ์ขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นองค์กรที่ทำงานแบบยืดหยุ่น มีปฏิสัมพันธ์ การติดต่อสื่อสารกับองค์กรในรูปแบบอื่นมากขึ้น (Inter-Organization) จาก

⁹ อ่านเพิ่มเติมได้จาก Agranoff and Macguire Agranoff, R. and M.McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003). และงานเขียนของ O’ Leary, R. and L.Bingham, *The Collaborative Public Manager* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2009).

ปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้จัดการเครือข่าย (Boundary spanner) จำเป็นต้องมีคุณลักษณะและทักษะหน้าที่อย่างไรที่จะทำให้การบริหารงานนั้นประสบความสำเร็จ Williams ได้ทำการวิจัยเชิงสำรวจและสัมภาษณ์เจาะลึกในประเทศอังกฤษ และเวลส์ พบว่า ลักษณะสำคัญที่ผู้จัดการเครือข่ายต้องมีคือ หนึ่ง ศักยภาพในการรักษาความสัมพันธ์เครือข่ายให้ยั่งยืน รู้จักสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับตัวแสดงในเครือข่ายและนอกเครือข่าย สอง ศักยภาพในการทำงานกับองค์กรที่ไม่มีโครงสร้างไม่มีสายการบังคับบัญชา สามารถตัดสินใจภายใต้ภาวะสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในเครือข่ายที่หลากหลาย ตลอดจนต้องสามารถเป็นผู้เจรจาหรือต่อรองผลประโยชน์ในเครือข่ายได้ สาม ศักยภาพที่สามารถแสดงบทบาท “policy entrepreneur” ผู้ประกอบการนโยบาย ที่สามารถเชื่อมโยงปัญหาไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยความสามารถในการระดมทรัพยากร และค้นหาวิธีการไปสู่เป้าประสงค์ที่ต้องการขององค์กรได้ สุดท้ายที่จะต้องมีความเข้าใจในกระบวนการบริหารในทุกกระบวนการ รู้จักรับผิดชอบในการตัดสินใจ รับผิดชอบต่อการทำงานตัวแสดงในเครือข่ายต่างๆ พร้อมทั้งต้องยึดถือจริยธรรมในการให้บริการประชาชน (public service ethos) เป็นสำคัญ ผลจากการศึกษาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอังกฤษ และประเทศในเครือสหราชอาณาจักรเป็นอย่างมาก จนภาควิชาการ และภาคเอกชน หลายส่วน ได้นำผลการศึกษาดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการคัดเลือกบุคลากร การพัฒนาบุคคลในช่วงการเจริญเติบโตของแนวคิดเรื่อง network governance

นับเป็นเวลาถึงสองทศวรรษแล้วที่เราคุ้นชินกับคำว่า “การเน้นการให้บริการประชาชน” ประชาชนเป็น “ลูกค้า” ของภาครัฐ จนคำดังกล่าว กลายเป็นหนึ่งในจุดเน้นสำคัญในการปฏิบัติงานของระบบราชการ หรือการจัดการภาครัฐ เสมอมา John Stewart and Michael Clarke ทั้งสองเป็นหนึ่งในผู้บุกเบิกเรื่องการใช้แนวคิด “การมุ่งเน้นในการให้บริการประชาชน” (Public-Service Orientation) ในยุคแรกๆ บทความเรื่อง “Public-Service Orientation: Issue and Dilemmas” (บทที่ 12) เป็นเสมือนคู่มือสำคัญที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐในประเทศอังกฤษขณะนั้น หันกลับมาทบทวนวิธีการบริหารจัดการ และการบริการ

ภาครัฐในมุมมองใหม่ (บทความเรื่องนี้เป็นหนึ่งในเอกสารฝึกอบรมของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ ช่วงปีค.ศ. 1990) John Stewart and Michael Clarke พยายามนำเสนอ ปรัชญา และวิธีการของระบบราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐ ที่จะก้าวสู่การเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการบริการสาธารณะ รวมไปถึงข้อวิตกกังวลจากการเป็นหน่วยงานที่เน้นการบริการสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญลำดับแรกคือ หน่วยงานภาครัฐและผู้มีบทบาทหน้าที่ต้องเข้าใจปรัชญาของการบริการที่มุ่งเน้นสาธารณะก่อนว่าหมายถึง ให้บริการกับประชาชนที่มีคุณภาพทั่วถึงใกล้ชิด ไม่เลือกปฏิบัติ โดยการบริการดังกล่าวต้องตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ลำดับต่อมาเพื่อให้เกิดผลของการบริการ ต้องปรับปรุงระบบคิดและวิธีการทำงานต้องเข้าใจความต้องการของสาธารณะหรือประชาชน โดยสร้างกลวิธีเข้าใจประชาชนโดยวิธีการต่างๆ เช่น การฝึกอบรมบุคลากรให้มีแนวคิดเชิงบวกต่อการบริการสาธารณะ (และต้องให้ความรู้แก่บุคลากรในเรื่องที่สำคัญต่อการวิเคราะห์ความต้องการของประชาชน) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมออกแบบกระบวนการทำงานการบริการสาธารณะ (ตั้งแต่การวางแผนจนถึงขั้นตอนการประเมิน) การสร้างช่องทางให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งข้อร้องเรียนที่มีต่อการให้บริการของรัฐ (ออกแบบให้มีช่องทางมากขึ้น และเข้าถึงง่าย) รวมไปถึงการให้โอกาสกับประชาชนในการเข้าร่วมกำหนดนโยบายของหน่วยงานราชการ ในการบริการสาธารณะ เป็นต้น ลำดับสุดท้าย เพื่อให้การบริการที่มุ่งเน้นสาธารณะเกิดสัมฤทธิ์ผล หน่วยงานภาครัฐและผู้บริหารหน่วยงานจำเป็นต้องข้ามผ่านภาวะทางสองแพร่งการบริการสาธารณะไปได้ เพราะการปรับเปลี่ยนบทบาทวิธีคิดของระบบราชการและผู้บริหารต่อ การเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการบริการสาธารณะและประชาชน หน่วยงานและบุคคลในองค์กรเหล่านี้ต้องทุ่มเท และสูญเสียผลประโยชน์ส่วนตัวและองค์กรไป เพื่อแลกกับการให้บริการประชาชนและสาธารณะนั่นเอง

ปิดท้ายด้วยบทความเรื่อง “Portrait of a Profession Revisited” ของ Baron Wilson of Dinton ที่ผู้เขียนมีประสบการณ์ตรงต่อการบริหารราชการอังกฤษอย่างยาวนานในฐานะข้าราชการตั้งแต่ระดับล่างจนมีตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานข้าราชการพลเรือนของอังกฤษ ในบทความ ผู้เขียนได้นำ

เสนอถึงบทบาทของข้าราชการในฐานะ “ผู้รองรับการเปลี่ยนแปลง” (a shock absorber) ทางการเมือง ที่มีหน้าที่ในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงไปของระบบการเมือง สภาพแวดล้อมทางการเมือง รวมไปถึงนักการเมือง (ในประเทศอังกฤษ) ในฐานะที่ข้าราชการ สามารถเป็นทั้งปรีชาทางวิชาการ ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ นักปฏิบัติที่เชี่ยวชาญได้ บทบาทเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมทำให้ความสำเร็จของนักการเมืองในฐานะผู้ควบคุมการบริหารราชการได้มาทุกยุคทุกสมัย ภาวะที่ต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ เป็นทั้งปัจจัยทางบวกและลบต่อตัวข้าราชการและระบบราชการ เช่น อาจทำให้ข้าราชการสับสนกับการทำหน้าที่ข้าราชการ กับหน้าที่นักการเมืองได้ ข้าราชการหลายคนตกสู่วังวนทางการเมือง เข้าสังกัดพรรคแบบนามธรรม (เลือกข้างเลือกสีชัดเจน) โดยมีได้นึกถึงว่านักการเมืองหรือ พรรคการเมืองนั้นต้องมีการหมุนเวียนจากการเลือกตั้ง ผลก็คือ ทำให้ระบบราชการต้องมีเปลี่ยนแปลงตำแหน่งต่างๆ ของข้าราชการอยู่เสมอ ขาดความต่อเนื่องในการทำงาน Baron Wilson of Dinton เสนอว่า เพื่อรักษาสถานะของข้าราชการ จำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการต้องรู้จักรักษาความเป็นกลางทางการเมือง รักษากฎหมายข้อบังคับของหน่วยงานอย่างเคร่งครัด ยึดกฎในการปฏิบัติงานของข้าราชการ (Civil Service Code) ในทุกระบวนการ รวมไปถึงต้องมีกลไกสำคัญทางกฎหมายในการปกป้องการทำงานของข้าราชการ อันจะเป็นการส่งเสริมความเป็นมืออาชีพในการทำงาน และพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบการเมือง และการปฏิรูปภาครัฐที่จะเกิดขึ้นอนาคต

ความส่งท้าย กล่าวโดยสรุป แม้ว่าหนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่มีขนาดไม่ใหญ่นัก แต่เนื้อหาบทความในหนังสือเต็มไปด้วยองค์ความรู้ที่เป็นรากฐานสำคัญในสร้างความเข้าใจ และเปิดโลกทัศน์เกี่ยวกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศอังกฤษและยุโรปแทบจะครบถ้วนในทุกมิติทั้ง **ทางด้านทฤษฎี** ที่ทำให้เห็นจุดเริ่มต้นและพื้นฐานการพัฒนาทฤษฎีที่สำคัญ เช่น บทความของ Rhodes ที่นำไปสู่การสร้างทฤษฎี Wave of Governance **ทางด้านการศึกษาเปรียบเทียบ** (รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ) ที่ทำให้เห็นการประยุกต์ใช้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศต่างๆ เพื่อนำ

ไปสู่การแก้ปัญหาที่แท้จริง เช่น บทความของ Jean-Claude Thoenig ที่ทำการศึกษาระบบกระจายอำนาจในฝรั่งเศส และพบว่ากระจายอำนาจของฝรั่งเศส นั้น แฝงด้วยการควบคุมอำนาจทางการเมือง ข้อค้นพบนี้สามารถเป็นบทเรียน ในการกระจายอำนาจให้กับประเทศอื่น **ทางด้านการจัดการภาครัฐ** ที่ทำให้ เห็นถึงรากฐานทางทฤษฎี และองค์ความรู้ทางการจัดการภาครัฐที่เกิดขึ้นใน ประเทศอังกฤษ และส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารราชการไปทั่วโลก ดังเช่น บทความของ Christopher Hood ที่ทำให้เข้าใจถึงที่มาและแนวคิด องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างชัดเจนขึ้น นั่นคือประโยชน์ ทางตรงที่ได้จากการอ่านหนังสือเล่มนี้

สำหรับผลทางอ้อมที่ชัดเจนอีกประการหนึ่งที่ได้คือ หนังสือเล่ม นี้ช่วยเป็นการกระตุ้นให้เรามองรัฐประศาสนศาสตร์ในภูมิภาคอื่นนอกเหนือจากอเมริกา จากบทความในหนังสือทำให้เราต้องยอมรับว่าปัจจุบัน องค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของอังกฤษและยุโรปก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและมีการสะสมองค์ความรู้อย่างเป็นระบบมากขึ้นในช่วง 10-15 ปี ที่ผ่านมา ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์แบบอเมริกันนั้นไม่ได้เป็นเพียงกระแส เดียวในการศึกษาแล้ว ในประเทศอังกฤษ ประเทศกลุ่มยุโรป แนวทางการ ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของอเมริกาถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีข้อบกพร่อง มากมาย เป็นต้นว่า ทฤษฎีนั้นคิดค้นในบริบทสังคมอเมริกาก็เหมาะที่จะใช้ ในอเมริกา ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่คิดเงื่อนไขพฤติกรรมทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญของอเมริกา ฯลฯ ผลจากข้อบกพร่องดังกล่าวเป็น เสมือนตัวเร่งให้ประเทศอังกฤษ และประเทศในกลุ่มยุโรปยิ่งต้องพัฒนาองค์ ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจงสามารถอธิบาย และประยุกต์ ใช้ได้กับบริบทของประเทศของตัวเองให้มากขึ้น¹⁰ ด้วยพื้นฐานทางระบบ การศึกษา คุณภาพของนักวิชาการ แรงกดดันทางการเมือง และความมุ่งมั่น ของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ ทำให้องค์ความรู้ทางด้าน

¹⁰ Sharman, J.C. and P.Weller, "Where is The Quality? Political Science Scholarship in Australia," *Australian Political Science*, 88 (April 2009), pp. 597.

รัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศอังกฤษ และประเทศในกลุ่มยุโรป นั้นสามารถเจริญเติบโต และผลิดอกออกผลอย่างรวดเร็ว จนกลายเป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการเกือบทุกประเทศทั่วโลก แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เกิดขึ้นในอังกฤษถือเป็นหนึ่งแนวคิดที่เป็นผลสำเร็จของการพัฒนาองค์ความรู้ที่เกิดจากประเทศหรือบริบทของตัวเอง รวมไปถึงแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการแบบเครือข่าย (network governance) ที่เกิดขึ้นในประเทศเนเธอร์แลนด์ที่ปัจจุบันนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์แบบอเมริกันได้นำไปต่อยอดทางความคิดค้นทฤษฎีใหม่เพิ่มเติม หรือจะเป็นแนวคิดที่กำลังพัฒนาและก่อรูปเป็นสำนัก เช่น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของสำนัก *droit administratif* ประเทศฝรั่งเศส และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์สำนัก *rechtsstaat* ของประเทศเยอรมัน¹¹ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ปัจจุบันยังก้าวไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้จำกัดอยู่ในเฉพาะอังกฤษ หรือยุโรป หากแต่พัฒนาการดังกล่าวยังก้าวเข้าไปเอเชีย และทวีปออสเตรเลีย ฯลฯ อีกด้วย¹² การผลิบานขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่กำลังเกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก ในฐานะนักรัฐประศาสนศาสตร์หรือแม้แต่ผู้ที่สนใจการเปลี่ยนแปลงนี้จะมองว่าเป็นโอกาสสำคัญที่จะทำให้ท่านรู้จักรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศอื่นๆ มากขึ้นหรือไม่อย่างไร คงขึ้นอยู่กับท่านแล้วว่าจะเลือกอยู่กับแนวคิดหลักแบบเดิม หรือต้องการเปิดโลกทัศน์สู่การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่มีองค์ความรู้แบบนานาชาติและหลากหลายขึ้น หนังสือเล่มนี้คงเป็นแค่ส่วนหนึ่งในการจตุรกายในการที่เปิดประตูสู่การศึกษาขององค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างมากมายมหาศาลต่อไป

¹¹ Rhodes, R.A.W., "Yesterday When I was young," in Rhodes, R.A.W., ed., *Public Administration 25 years of Analysis and Debate* (MA, USA: Blackwell, 2011), pp.11-12.

¹² อ้างแล้ว., Bowornwathana.2010, pp. 65

บรรณานุกรม

- Agranoff and Macguire Agranoff, R. and M.McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government* (Washington, D.C.:Georgetown University Press, 2003).
- Bowornwathana, Bidhya, “Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook,” *Public Administration Review*, 70 (December 2010), pp. 64-68.
- O’ Leary, R. and L.Bingham, *The Collaborative Public Manager* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2009).
- Rhodes, R.A.W. “Understanding Governance: Ten Year On,” *Organization Studies*, 28 (August 2007), pp. 1243 -1264.
- Rhodes, R.A.W., “Yesterday When I was young,” in Rhodes, R.A.W., ed., *Public Administration 25 years of Analysis and Debate* (MA, USA: Blackwell, 2011), pp. 11-14.
- Sharman, J.C. and P.Weller, “Where is The Quality? Political Science Scholarship in Australia,” *Australian Political Science*, 88(April 2009), pp. 597.