

## การจัดการปกครองในบริบทโลก Governance in a Global Context

ยศธร ทวีพล\*

Yossathorn Taweephon\*

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

Faculty of Humanities and Social Sciences, Thaksin University

\*Corresponding author's e-mail: Yossathorn@tsu.ac.th

วันที่รับบทความ (Received)

9 มกราคม 2567

วันที่แก้ไขบทความ (Revised)

31 มกราคม 2567

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted)

21 มีนาคม 2567

### บทคัดย่อ

การศึกษามีวัตถุประสงค์ศึกษาการจัดการปกครองในบริบทโลก การศึกษาประกอบด้วย ลักษณะการจัดการปกครอง ระดับการจัดการปกครอง และความท้าทายของการจัดการปกครอง การศึกษาใช้การวิเคราะห์เอกสารและวรรณกรรมต่าง ๆ จากบทความวิชาการ บทความวิจัยและหนังสือในระดับนานาชาติ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เนื้อหา โดยจัดกลุ่มข้อมูลออกเป็นชุดและพิจารณาในแง่พื้นที่ศึกษา การศึกษาพบว่า ลักษณะสำคัญของการจัดการปกครอง ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายในการจัดการกับโครงสร้างการบริหาร ส่วนระดับการจัดการปกครอง มีหลายระดับทั้งในแง่การพิจารณาเชิงพื้นที่และการพิจารณาประเด็นการจัดการปกครอง โดยการจัดการปกครองในบริบทโลกเป็นการกล่าวถึงการจัดการปกครองของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ อาทิ สหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย รวมถึงกลุ่มไตรภาคีต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทต่อการกำหนดกติกาของสังคมโลก สุดท้ายความท้าทายของการจัดการปกครองพบว่าการจัดการปกครองจำเป็นต้องพึ่งพาตัวแปรอื่น ๆ เพื่อให้การจัดการปกครองประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะบทบาทของรัฐบาล ปทัสถาน ภาวะผู้นำ ทรัพยากร และเทคโนโลยี

**คำสำคัญ:** การจัดการปกครอง, การบริหารงานภาครัฐ, การบริหารงาน

### ABSTRACT

This study was aimed at investigating the governance in a global context, consisting of governance characteristics, levels, and challenges. Relevant documents and literature, including academic and international research articles and books, were examined through a content analysis by grouping information into sets and

considering it in terms of the study area. The results indicated that key governance characteristics included the participation of various stakeholders in managing the governance structure. There were multiple governance levels in terms of both area and governance considerations. The governance in a global context involved the governance of might nations, such as the United States, China, and Russia, including tripartite groups, that play a role in setting the rules of the global society. Last but not least, as for governance challenges, a successful governance relied on other variables, especially the role of government, norms, leadership, resources, and technologies.

**Keywords:** Governance, Public administration, Management

## บทนำ

การจัดการปกครองมีฐานะเป็นแนวคิด ซึ่งถูกกล่าวถึงอย่างแพร่หลายตั้งแต่ช่วงเวลาปลายศตวรรษที่ 20 ถึงต้นศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1990 โดยเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการและโครงสร้างการบริหาร ไม่จำกัดเฉพาะบริบทการบริหารงานภาครัฐเดิม การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ แต่ครอบคลุมบริบทการบริหารงานภาคเอกชน (Weiss, 2000; Mehraj and Shamim, 2020) ความหลากหลายบริบทของการจัดการปกครอง ทำให้การจัดการปกครองมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสังคม (Anasel & Kalolo, 2023) โดยอยู่บนพื้นฐานการตระหนักต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายในการจัดบริการสาธารณะ ครอบคลุมภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

บริบทของการจัดการปกครอง ซึ่งครอบคลุมกระบวนการและโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชนเกิดจากอิทธิพลของเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ (Kolhoff, 2023) ซึ่งเชื่อว่าหลักการจัดการปกครองดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่ารากฐานความเป็นมาของการจัดการปกครองจะครอบคลุมบริบทการบริหารงานภาครัฐและเอกชน แต่ประเด็นดังกล่าว Weiss (2000) ได้แย้งว่าไม่ว่าการจัดการปกครองมีบริบทภายใต้การบริหารงานภาครัฐหรือเอกชน แต่การจัดการปกครองมีแนวโน้มและความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานระดับชาติ การจัดการปกครองจึงเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโดยมีขอบเขตการบริหารงานในระดับชาติอย่างกว้างขวาง

ในขณะที่ Morçöl (2023) มองแตกต่าง โดยมองว่าการจัดการปกครองมีความเกี่ยวข้องกับการปกครอง โดยมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากภาครัฐเป็นหลัก โดยเฉพาะรัฐบาลถือเป็นบุคคลสำคัญที่มี

บทบาทหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการบริหารและโครงสร้างการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณสุข ตลอดจนขับเคลื่อนสินค้าและบริการสาธารณสุขออกสู่สังคม ดังนั้นแม้ว่าการจัดการปกครองจะถูกกล่าวถึงครอบคลุมบริบทภาครัฐ และภาคเอกชน โดยอยู่ภายใต้บริบททางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ แต่ถือว่าการจัดการปกครองมีขอบเขตอยู่ภายใต้บริบทเศรษฐศาสตร์การเมือง นโยบายสาธารณสุข และการบริหารงานสาธารณสุขมากกว่าบริบทอื่น ๆ

อย่างไรก็ตามแม้มีข้อถกเถียงต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการปกครองดังกล่าวข้างต้น แต่แนวคิดการจัดการปกครองยังคงได้รับการกล่าวถึงในระดับโลก อาทิ การกล่าวถึงการจัดการปกครองในปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล การเงิน การค้าขาย การลงทุน การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การทำงานระหว่างประเทศ นโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Yuyan, 2023) โดยมีความเกี่ยวข้องข้องกับการฟื้นฟู การทำงานสาธารณสุข การประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อจัดบริการสาธารณสุข การส่งเสริมกิจการระหว่างประเทศ การจัดการกับการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นบริบทที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐ ทำให้การจัดการปกครองได้รับการยอมรับในฐานะแนวคิดสำคัญระดับโลกในการพัฒนาประเทศ

อย่างไรก็ตามแม้การจัดการปกครองมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมภาครัฐและเอกชน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและเป็นการวางโครงสร้างการบริหารงานสาธารณสุข แต่ธรรมชาติของการจัดการปกครองมีลักษณะเป็นนามธรรม ตลอดจนมีลักษณะทั่วไป ทำให้การจัดการปกครองถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในทางวิชาการ ประกอบกับตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการจัดการปกครองถูกนำไปใช้อย่างหลากหลาย โดยมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ประเด็นการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และมิติการศึกษา ทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการปกครองมีลักษณะกระจัดกระจาย ยากแก่การทำความเข้าใจโดยทั่วไป การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์การศึกษาการจัดการปกครองในบริบทโลก การศึกษาพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของการจัดการปกครอง ระดับของการจัดการปกครองและความท้าทายของการจัดการปกครองเพื่อสร้างความเข้าใจในการจัดการปกครอง โดยอยู่บนพื้นฐานการกล่าวถึงการจัดการปกครองในระดับสากลเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำการจัดการปกครองไปใช้ทางวิชาการในอนาคต

## เนื้อหา

### ลักษณะการจัดการปกครอง

โดยทั่วไปการกล่าวถึงการจัดการปกครอง มักให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงการบริหารงานสาธารณสุข การแก้ไขกฎระเบียบเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานหรือการเพิ่มระดับความรับผิดชอบทางการบริหารงานภาครัฐ (Florio, Gotti and Stacchezini, 2021) แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลจากการศึกษาพบว่า การจัดการปกครองในบริบทโลก ถือว่ามีขอบเขต

กว้างขวางกว่า การกล่าวถึงการจัดการปกครองดังที่กล่าวข้างต้น เนื่องจากการจัดการปกครอง ถูกนำมาใช้ในการจัดการกับความซับซ้อนของสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรง ในขณะเดียวกันบริบทของการเปลี่ยนแปลงมีอาณาเขตกว้างขวาง ดังนั้นการจัดการปกครอง จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้ภายใต้บริบทอื่น ๆ โดยครอบคลุมทุกบริบทการพัฒนา อาทิ การพัฒนาภูมิภาค และครอบคลุมทุกบริบทของประเด็นการพัฒนา ได้แก่ สภาพแวดล้อม (Kagaya & Wada, 2021) การสาธารณสุข การเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้นในส่วนถัดไป จึงกล่าวถึงลักษณะ การจัดการปกครอง โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

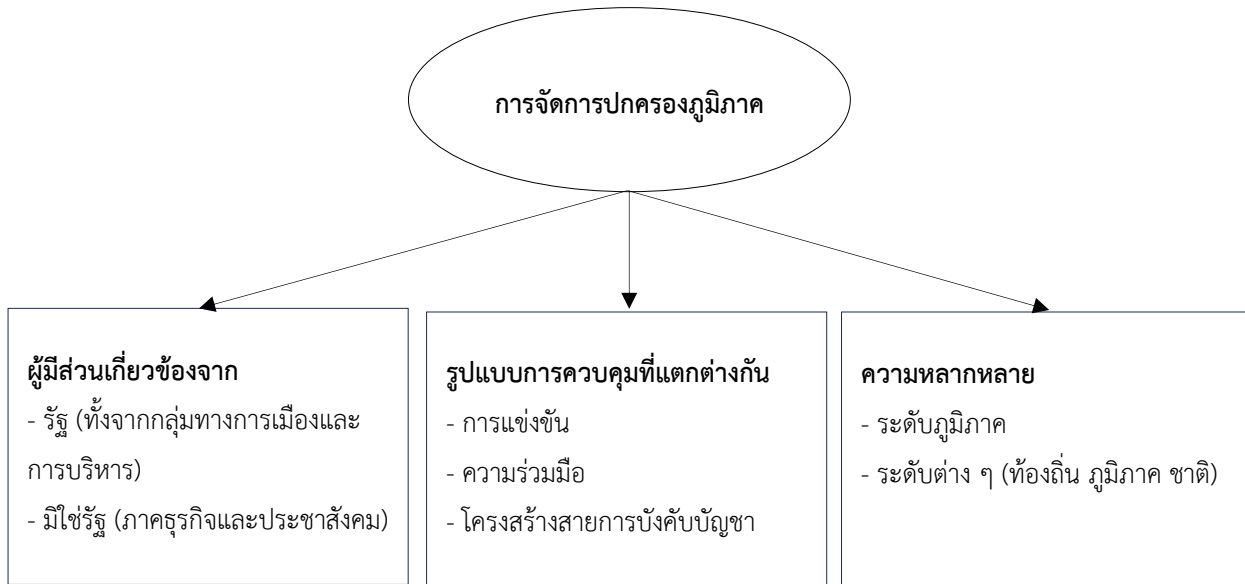
#### 1. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย

การจัดการปกครองจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบความหลากหลายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดย Morçöl (2023) มองว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองจำเป็นต้องหลอมรวมภาคส่วน ต่าง ๆ อาทิ รัฐบาล ธุรกิจ ประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Kagaya & Wada, 2021) ในการร่วมกันกำหนดนโยบาย (Follador et al., 2021) โดยมีเหตุผลสำคัญมาจากอิทธิพลของ การจัดการปกครองที่มีขอบเขตหลากหลาย อาทิ การจัดการปกครองในลักษณะเครือข่าย การจัดการปกครอง (Governance Networks) ซึ่งตระหนักต่อความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างภายใน กระบวนการต่าง ๆ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Kolhoff, 2023) รวมถึงหลักการของการจัดการปกครอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Ketokivi & Mahoney, 2023) จึงทำให้การจัดการปกครอง จำเป็นต้องอาศัยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายเป็น องค์ประกอบ

#### 2. การจัดการโครงสร้างการบริหารงาน

Ketokivi & Mahoney (2023) มองว่าการจัดการปกครองเป็นแนวคิดการจัดการ การจัดการปกครองจึงมิใช่เฉพาะประเด็นทางกฎหมายหรือนโยบาย แต่ครอบคลุมบริบทการจัดการ การประสานงาน การจัดการความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารงานภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลาย (Morçöl, 2023) ซึ่งครอบคลุมกระบวนการเจรจาต่อรอง การบริหารงาน การจัดโครงสร้างการจัดการปกครองระดับต่างๆ (Weiss, 2000) อาทิ ระดับโลก ระดับเมือง เป็นต้น การจัดการโครงสร้างการบริหารงานจึงมีลักษณะเปรียบเสมือนการวางเงื่อนไข หรือกรอบความเป็นสถาบันในการบริหารงานสาธารณะ โดยอาจมีขอบเขตกว้างขวางตั้งแต่รัฐบาล ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) หรือระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นการจัดการปกครองภูมิภาค (Regional Governance) โดยมีตัวอย่างเป็นรายละเอียดของ การจัดการปกครองภูมิภาคตามภาพที่ 1 ซึ่งออกแบบโดย Kolhoff (2023) ภาพดังกล่าวสะท้อน ให้เห็นว่าการจัดการปกครองระดับภูมิภาค มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายและมีการจัดการ

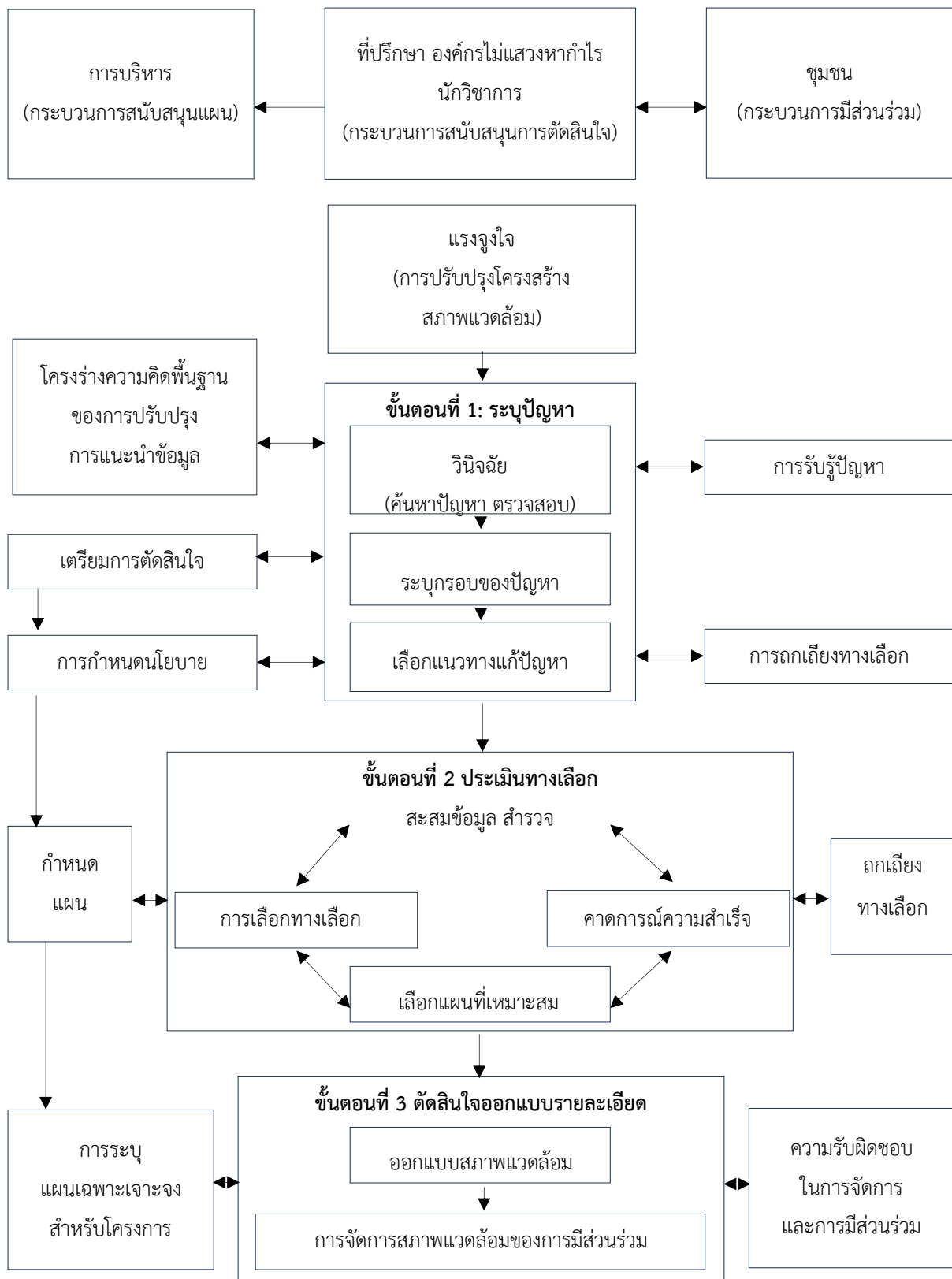
โครงสร้าง การบริหารงานในรูปแบบที่แตกต่างกัน อาทิ ความร่วมมือ การแข่งขัน สายการบังคับบัญชา รวมถึงมีระดับการจัดการปกครองในระดับหลากหลาย



ภาพที่ 1 ลักษณะการจัดการปกครองภูมิภาค

ที่มา: Kolhoff (2023)

กล่าวโดยสรุป ลักษณะการจัดการปกครองมีความเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายอันเป็นการจัดการกับโครงสร้างการบริหารงาน ลักษณะดังกล่าวสามารถสะท้อนตามภาพที่ 2 ออกแบบโดย Kagaya & Wada (2021) จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก อาทิ ที่ปรึกษา องค์กรไม่แสวงหากำไร นักวิชาการตลอดจนชุมชน โดยอยู่ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ อย่างเป็นขั้นตอน อาทิ การระบุปัญหา การประเมินทางเลือก และการตัดสินใจ ออกแบบรายละเอียดต่าง ๆ ของการบริหาร ดังนั้นการจัดการปกครองจึงมีลักษณะของการบริหารอย่างเป็นขั้นตอนภายใต้การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง



ภาพที่ 2 กระบวนการวางแผนทางการจัดการปกครอง  
ที่มา: Kagaya & Wada (2021)

## ระดับของการจัดการปกครอง

การจัดการปกครองถูกกล่าวถึงอย่างหลากหลายระดับ อาทิ ระดับชาติ ระดับภูมิภาค (Carey & Mitchell, 2023) นอกเหนือจากระดับในเชิงพื้นที่ที่มีความหลากหลาย การกล่าวถึงการจัดการปกครองยังหลากหลายในแง่ประเด็น เช่น การกล่าวถึงการจัดการปกครองระดับโลกในการปรับปรุงเศรษฐกิจ การเพิ่มความเป็นตัวแทนในการพัฒนาประเทศ (Jiang, 2023) การกล่าวถึงการจัดการปกครองในมิติดิจิทัล (Digital Governance) (Li, 2023a) การจัดการปกครองอิเล็กทรอนิกส์ (Singh, Rawat and Singhla, 2021) บทบาทของกลุ่มบริกส์ (BRICS) ซึ่ง Xu (2023b) มองว่าถือเป็นกลไกการจัดการปกครองยุคใหม่ อย่างไรก็ตามระดับของการจัดการปกครองสามารถพิจารณาจากความแตกต่างระหว่างรัฐบาลกับการจัดการปกครอง ตามตารางที่ 1 ออกแบบโดย Kolhoff (2023) มองว่ารัฐบาลกับการจัดการปกครองแตกต่างกัน โดยรัฐบาลมีความมั่นคง ความเป็นทางการ การทำงานแบบบนสู่ล่าง มีความเป็นสถาบัน กฎระเบียบค่อนข้างมาก ในขณะที่การจัดการปกครองมีความยืดหยุ่น เน้นความไม่เป็นทางการ มีกฎระเบียบเป็นของตนเองและกฎระเบียบต่ำ ตารางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระดับการจัดการปกครองที่มีความแตกต่างกับบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารประเทศโดยทั่วไป

**ตารางที่ 1** ความแตกต่างระหว่างรัฐบาล (government) กับการจัดการปกครอง

| รัฐบาล                                     | การจัดการปกครอง         |
|--|-------------------------|
| มีความเป็นสถาบันอย่างมั่นคง                | มีความยืดหยุ่น          |
| มีความเป็นทางการ                           | มีความไม่เป็นทางการ     |
| จัดอยู่ในบริบทบนสู่ล่างภายใต้กรอบกระบวนการ | มีกฎระเบียบเป็นของตนเอง |
| แก้ปัญหและความเป็นสถาบัน                   |                         |
| กฎระเบียบค่อนข้างมาก โดยเกี่ยวกับกระบวนการ | กฎระเบียบค่อนข้างต่ำ    |
| แก้ไข้ปัญหา                                | และไม่ถูกจำกัดมากนัก    |

ที่มา: Kolhoff (2023)

แม้การจัดการปกครองจะถูกกล่าวถึงอย่างหลากหลายระดับ ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของประเทศไทย การจัดการปกครองมักถูกกล่าวถึงภายใต้การทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ แต่ในบริบทโลก การจัดการปกครองมักถูกกล่าวถึงในประเด็นระดับโลก โดยเป็นการมองการจัดการปกครองเป็นการประสานงานภายใต้บริบทกรอบสถาบันระหว่างประเทศ กรอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Xu, 2023b) เช่น การตระหนักต่อความคิดในการจัดการปกครองของจีน บทบาทการจัดการปกครองในลักษณะไตรภาคีระหว่างจีน รัสเซียและสหรัฐอเมริกา (Pang, 2023) รวมถึงอินเดีย (Jiang, 2023) ซึ่งกลุ่มประเทศดังกล่าวถือว่าเป็นอิทธิพลต่อการจัดการปกครองในระดับโลกด้านการสร้างสังคม การสร้างสันติภาพหรือความยั่งยืน (Li, 2023a)

โดยในปัจจุบันการจัดการปกครองของจีนถือว่าได้รับความนิยมและถูกกล่าวถึง เนื่องจากการจัดการปกครองของจีนสามารถสะท้อนการทำให้เกิดความทันสมัยในประเทศ โดยเฉพาะความทันสมัยในมิติที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอันเป็นการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมเดิมสู่อุตสาหกรรมใหม่ การลดการพึ่งพาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจากชาติอื่นและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ (Zhang, 2023) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการปกครองของจีน มีศักยภาพต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดการปกครองของจีนจึงได้รับการศึกษาอย่างแพร่หลาย นอกเหนือจากมิติเศรษฐกิจ การจัดการปกครองของจีนยังได้รับการกล่าวถึงในการจัดการกับสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นบทบาทการปฏิบัติงานร่วมกับรัสเซียที่มีนัยสำคัญและส่งผลกระทบต่อสังคมโลก (Xu, 2023a)

### **ความท้าทายของการจัดการปกครอง**

แม้การจัดการปกครองจะถูกกล่าวถึงในเชิงกลยุทธ์ ความยั่งยืน (Billi, Mascareno and Edwards, 2021) การจัดองค์การ การควบคุม การบริหาร (Kapologwe et al., 2023) ภาวะผู้นำ (Kalolo & Jiyenze, 2023) การแก้ไขปัญหาสังคมร่วมกัน (Kolhoff, 2023) การเพิ่มศักยภาพองค์การในการตัดสินใจ การติดต่อสื่อสาร ความโปร่งใส หลักนิติธรรม การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียม (Sultan, 2023) การเข้าถึงบริการคุณภาพสูงและความรับผิดชอบ (Anasel & Kacholi, 2023) การปรับปรุงนโยบายอย่างบูรณาการ (Hadorn, 2022) การเปลี่ยนแปลงสู่การปฏิบัติอุตสาหกรรมใหม่ (Li, 2023b) ในมิติต่างๆ อาทิ สาธารณสุข (Kesale & Swai, 2023; Kacholi & Anasel, 2023) การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อ (Sharma, Borah and Moses, 2021) การทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มคนอย่างกว้างขวาง (Pang, 2023) ตามระดับของการจัดการปกครองที่มีหลายระดับ (Carey & Mitchell, 2023) แต่การจัดการปกครองมีข้อโต้แย้งในทางวิชาการอยู่จำนวนไม่น้อยจากนักวิชาการ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

Ketokivi & Mahoney (2023) มองว่าข้อโต้แย้งของการจัดการปกครองเกี่ยวกับความเป็นนามธรรมและลักษณะการจัดการปกครองที่มีลักษณะทั่วไป ทำให้การจัดการปกครองถูกกล่าวถึงอย่างคล้ายคลึงกัน โดยสะท้อนให้เห็นการขาดความสามารถของการจำแนกในการนำการจัดการปกครองมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนั้นการจัดการปกครอง โดยเฉพาะการจัดการปกครองแบบร่วมมือถูกมองว่ายากแก่การปฏิบัติ แม้กระทั่งในประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา เนื่องจากหลักการดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประกอบกับบางกรณีเป็นการอาศัยความร่วมมือข้ามขอบเขตความรับผิดชอบ (Hao, 2023)

ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐที่มีระดับต่างกัน อาทิ ความร่วมมือจากประเด็นการศึกษาสู่ประเด็นสภาพแวดล้อม ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับต่างๆ กับประชาชน อาจทำให้การจัดการปกครองต้องเผชิญหน้ากับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก (Morçöl, 2023) ซึ่งมักมี



ความแตกต่างกันในแง่ผลประโยชน์และความพึงพอใจ (Kolhoff, 2023; Cain, Gerber & Hui, 2020) โดยเฉพาะความพึงพอใจ การจัดการปกครองจึงจำเป็นต้องรักษาความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ชาติกับผลประโยชน์ของกลุ่มไตรภาคี (Li, 2023a) ในทัศนะของ Greenwood & Mills (2020) จึงมองว่าการจัดการปกครองมีข้อจำกัดในการขับเคลื่อนทางการบริหาร

ข้อค้นพบดังกล่าวไม่แตกต่างกับ Greenwood & Mills (2020) ตามตารางที่ 2 ระบุว่า การจัดการปกครองในมิติสาธารณสุขของประเทศอังกฤษเผชิญหน้ากับความท้าทายในแง่การประสานการทำงานอย่างหลากหลายภาคส่วนและระดับ ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่เกิดจากการขยายตัวขององค์กรในการบริหาร จนกระทั่งส่งผลให้การจัดการปกครองไม่สามารถอาศัยการตัดสินใจได้อย่างเป็นเอกภาพ (Ketokivi & Mahoney, 2023) โดยหากพิจารณาในมิติการจัดสรรทรัพยากรจะเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ส่วนการวัดพบว่า แต่ละภาคส่วนมีบทบาทแตกต่างกัน ในขณะที่กลไกการจัดสรร มีมุมมองการจัดสรรแตกต่างกันแต่ละกลุ่ม

## ตารางที่ 2 ความท้าทายของความร่วมมือในประเทศอังกฤษ

| การจัดสรรทรัพยากรและทางเลือกใน               | กระบวนการ   |   |
|--|---|---|
|  | การวัด  | กลไกการจัดสรร   |
| การจัดการข้ามภาคส่วนอื่นๆ                    |   |   |
| - การพัฒนาและการเลือกการจัดการระหว่างภาคส่วน | - บทบาทของกระทรวง<br>สาธารณสุขและองค์กรระดับชาติ<br>ในการพัฒนาและติดตามการนำ<br>นโยบายไปปฏิบัติ | - เครือข่ายและคู่ค้า<br>- ผู้ป่วย พลเมืองและแพทย์<br>- การบริหารงานภาครัฐ |
| - ความสมดุลระหว่างภาคส่วน                    | - บทบาทคลินิก คุณภาพ<br>มาตรฐานและเป้าหมาย  | - กิจกรรมแบบกึ่งเศรษฐกิจ<br>การตลาด                                       |
| - สาธารณสุข                                  |   |   |
| - ชุมชน                                      |   |   |
| - หน่วยสาธารณสุข ระดับต่างๆ                  | - ขนาดและบทบาทขององค์กร<br>ระดับภูมิภาคและองค์กรท้องถิ่น  |   |

ที่มา: Greenwood and Mills (2020)

ความหลากหลายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้การจัดการปกครองเผชิญหน้ากับความซับซ้อน ส่งผลให้การจัดการปกครองต้องพึ่งพางองค์ประกอบอื่น อาทิ การตัดสินใจ (Mukherji, Ganapati and Manandhar, 2021; Prokhorenko, 2023) การพิจารณาผลลัพธ์ ปทัสถาน (Carey & Mitchell, 2023) การให้ความสำคัญของผู้นำ (Li, 2023b) ภาวะผู้นำ (Sultan, 2023) การวัดประสิทธิผล (Greenwood & Mills, 2020) จิตสำนึก (Ketokivi & Mahoney, 2023) การมีส่วนร่วม (Kolhoff, 2023) สภาพแวดล้อม (Zhang, 2023) เช่น ระเบียบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (Yuyan, 2023) วัฒนธรรมทางการเมืองและความมั่นคง (Jiang, 2023)

ความพอเพียงของทรัพยากรสำหรับการจัดการปกครอง (Fenenko, 2023) การวางรากฐานความเป็นสถาบัน การกำหนดเป้าหมายอย่างมีเหตุมีผล การประสานการทำงาน (Sun, 2023) เทคโนโลยีสำหรับการติดต่อสื่อสาร (Mali, Yerramsetti and Manoharan, 2021) สถานการณ์ความซับซ้อนของโลก ซึ่งเป็นประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจ (Xu, 2023b) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Feng & He, 2023) นอกจากนี้ Morçöl (2023) มองว่ากลไกพื้นฐานของการจัดการปกครองจำเป็นต้องอาศัยความพร้อมของรัฐบาล ผู้ชนะการเลือกตั้ง ความเป็นอิสระของระบบราชการ (Fukuyama, 2013) การเปิดเผยข้อมูล บทบาทสื่อมวลชน ความรับผิดชอบ มาตรฐานทางวิชาชีพและการตรวจสอบ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพื้นฐานการจัดการและอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน (Mukherji, Ganapati and Manandhar, 2021)

ดังนั้นความท้าทายของการจัดการปกครองจึงเป็นกระบวนการตั้งแต่ระดับนโยบายและสถาบันสู่การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง อันเป็นการจัดการที่เน้นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ (Kapologwe et al., 2023) ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการท้าทายการจัดการปกครอง แต่การปฏิรูปการจัดการปกครอง ถือว่ามีความท้าทายไม่แตกต่างกัน โดยมีความยากลำบากและต้องอาศัยเวลาในการสร้างชุดแนวคิด ซึ่งเป็นพื้นฐานองค์ความรู้ของการจัดการปกครอง ตลอดจนการสร้างแนวทางปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่การเปลี่ยนแปลงจากบริบทการบริหารหนึ่งไปสู่บริบทการบริหารอีกบริบทหนึ่ง (Sultan, 2023)

## สรุป

การจัดการปกครองมักถูกกล่าวถึงภายใต้มิติการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายในการวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาการจัดการปกครองในบริบทโลก สะท้อนให้เห็นว่าการจัดการปกครองมีขอบเขตกว้างขวางกว่าเนื้อหาสาระดังกล่าวข้างต้น โดยมีขอบเขตครอบคลุมบริบทการจัดการปกครองระดับโลก ซึ่งเป็นบทบาทของกลุ่มประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ ดังนั้นขอบเขตของการจัดการปกครองจึงกว้างขวางทั้งในแง่ระดับพื้นที่ และระดับประเด็นการจัดการปกครอง อย่างไรก็ตามแม้การจัดการปกครองมีขอบเขตกว้างขวางและถูกนำมาใช้กับภารกิจต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาประเทศ โดยเชื่อว่าก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางบวกอย่างหลากหลายจากอิทธิพลของการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลากหลายในการมีส่วนร่วมกับการวางโครงสร้าง การบริหารงานภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตามในทางตรงกันข้าม ความหลากหลายของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวางโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐอันเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการปกครองกลับเป็นความท้าทายของการจัดการปกครอง เนื่องจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลากหลายมีความพึงพอใจและผลประโยชน์แตกต่างกัน ทำให้การจัดการปกครองมีความท้าทายในแง่

การดำเนินการอย่างยากลำบากและจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา ตลอดจนตัวแปรอื่น ๆ อีกจำนวนมาก เพื่อให้การจัดการปกครองก่อให้เกิดผลลัพธ์ทางบวก แต่อย่างไรก็ตามประโยชน์จากบทความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าบริบทการจัดการปกครองของรัฐบาลแต่ละประเทศถือว่ามีความสำคัญในการสร้างความได้เปรียบในระดับนานาชาติหรือระดับโลก

### เอกสารอ้างอิง

- Anasel, M. G. and Kacholi, G. (2023). Health Information Systems. In Anasel, M. G., Kapologwe, N. A. and Kalolo, A. (Eds.), *Leadership and Governance in Primary Healthcare: An Exemplar for Practice in Resource Limited Settings* (pp. 55-64). CRC Press.
- Anasel, M. G. & Kalolo, A. (2023). Health Commodities and Technologies. In Anasel, M. G., Kapologwe, N. A. and Kalolo, A. (Eds.), *Leadership and Governance in Primary Healthcare: An Exemplar for Practice in Resource Limited Settings* (pp. 65-77). CRC Press.
- Billi, M, Mascareno, A. & Edwards, J. (2021). Governing Sustainability or Sustainable Governance? Semantic Constellations on the Sustainability-Governance Intersection in Academic Literature. *Journal of Cleaner Production*, 279, 123523.
- Cain, B. E., Gerber, E. R. & Hui, R. (2020). The Challenge of Externally Generated Collaborative Governance: California’s Attempt at Regional Water Management. *American Review of Public Administration*, 50(4-5), 428-437.
- Carey, H. & Mitchell, S. M. (2023). *Legalization of International Law and Politics: Multi-Level Governance of Human Rights and Aggression*. Palgrave Macmillan.
- Fenenko, A. (2023). “Black Swans” of Globalization. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 27-38). Springer.
- Feng, Z. and He, Z. (2023). Reshaping Global Governance with Genuine Multilateralism. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 71-85). Singapore: Springer.

- Florio, C., Gotti, G. & Stacchezzini, R. (2021). New challenges in reporting on Corporate Governance. *Journal of Management and Governance*, 25, 1–5.
- Follador, D., Tremblay-Racicot, F., Duarte, F. & Carrier, M. (2021). Collaborative Governance in Urban Planning: Patterns of Interaction in Curitiba and Montreal. *Journal of Urban Planning and Development*, 147(1), 04020056.
- Fukuyama, F. (2013). *What Is Governance?*. Center for Global Development.
- Greenwood, D. & Mills, T. (2020). Steering, Knowledge and the Challenge of Governance Evaluation: The Case of National Health Service Governance and Reform in England. *Administration & Society*, 52(7), 1069–1100.
- Hadorn, S. (2022). *Network Management and Governance in Policy Implementation: The Case of Smoking Prevention Programs*. Palgrave Macmillan.
- Hao, Y. (2023). *Grassroots Governance in Taiwan*. Springer.
- Jiang, Y. (2023). China–Russia–India Cooperation in an Era of Global Transformation. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 131-144). Singapore: Springer.
- Kacholi, G. and Anasel, M. G. (2023). Health Workforce. In Anasel, M. G., Kapologwe, N. A. and Kalolo, A. (Eds.), *Leadership and Governance in Primary Healthcare: An Exemplar for Practice in Resource Limited Settings* (pp. 43-53). CRC Press.
- Kagaya, S. & Wada, T. (2021). The Application of Environmental Governance for Sustainable Watershed-Based Management. *Asia-Pacific Journal of Regional Science*, 5(2), 643–671.
- Kalolo, A. and Jiyenze, M. K. (2023). Health Service Delivery. In Anasel, M. G., Kapologwe, N. A. and Kalolo, A. (Eds.), *Leadership and Governance in Primary Healthcare: An Exemplar for Practice in Resource Limited Settings* (pp. 27-41). CRC Press.
- Kapologwe, N. A., Swai, I. L., Kesale, A. M. & Kengia, J. (2023). Leadership and Governance. In Anasel, M. G., Kapologwe, N. A. and Kalolo, A. (Eds.), *Leadership and Governance in Primary Healthcare: An Exemplar for Practice in Resource Limited Settings* (pp. 1-11). CRC Press.

- Kesale, A. M. and Swai, I. L. (2023). Management and Governance of 2 Health Facilities. In In Anasel, M. G., Kapologwe, N. A. and Kalolo, A. (Eds.), *Leadership and Governance in Primary Healthcare: An Exemplar for Practice in Resource Limited Settings* (pp. 13-26). CRC Press.
- Ketokivi, M. & Mahoney, J. T. (2023). *Efficient Organization: A Governance Approach*. Oxford University Press.
- Kolhoff, L. (2023). *Governance in the Social Economy: An Introduction*. Springer.
- Li, Y. (2023a). China–Russia–Europe Relations in a New Era of Global Governance. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 153-163). Springer.
- Li, Z. (2023b). Outlook: An Era of Eurasia for Global Economic Governance. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 223-235). Springer.
- Mali, N. V., Yerramsetti, S. & Manoharan, A. P. (2021). Communicative Governance to Mitigate the COVID-19 Pandemic: A Case Study of Delhi, India. *International Journal of E-Planning Research*, 10(2), 116-123.
- Mehraj, T. & Shamim, A. A. (2020, 9 April). *Concept of Governance: An Overview*. [https://www.researchgate.net/publication/340535981\\_Concept\\_of\\_GovernanceAn\\_Introduction/link/5e8f3d7a299bf130798a2aa3/download?\\_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19](https://www.researchgate.net/publication/340535981_Concept_of_GovernanceAn_Introduction/link/5e8f3d7a299bf130798a2aa3/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19)
- Morçöl, G. (2023). *Complex Governance Networks: Foundational Concepts and Practical Implications*. Routledge.
- Mukherji, A., Ganapati, N. E. & Manandhar, B. (2021). Panacea or Problem: New Governance Structures for Disaster Recovery. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 52, 101960.
- Pang, D. (2023). China–Russia–US Trilateral Relations Amid Global Governance in the New Era. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 117-129). Springer.

- Prokhorenko, I. L. (2023). International Institutions in Contemporary Global Politics. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 65-70). Springer.
- Sharma, A., Borah, S. B. & Moses, A. C. (2021). Responses to COVID-19: The Role of Governance, Healthcare Infrastructure, and Learning from Past Pandemics. *Journal of Business Research*, 122, 597-607.
- Singh, U., Rawat, K. & Singhla, A. R. (2021). Dynamics of e-Governance in Post COVID Era: India. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 87(4), e12168.
- Sultan, P. (2023). The Roles of Innovation, Leadership, and Governance in Higher Education for the Covid-19 Recovery: A Review. In Sultan, P. (Ed.), *Innovation, Leadership and Governance in Higher Education: Perspectives on the Covid-19 Recovery Strategies* (pp. 3-23). Springer.
- Sun, Z. (2023). Idea and Act: Multilateralism in the Governance of Eurasia. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 51-64). Springer.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795–814.
- Xu, H. (2023a). Role, Competition and Cooperation: China, Russia and the United States in Global Climate Governance and Low-Carbon Green Growth. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 193-222). Springer.
- Xu, X. (2023b). Non-Neutral Global Governance and BRICS Cooperation. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 91-107). Springer.

Yuyan, Z. (2023). Global Governance: History, Logic, and Trend. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 15-26). Springer.

Zhang, Y. (2023). Environmental Governance: A Perspective from Industrial Civilization to Ecological Civilization. In Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, CASS, Russian International Affairs Council (Eds.), *Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches* (pp. 167-184). Springer.