

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: มองผ่านพาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 in C.E.¹ : Looking Through Paradigms in Public Administration

ปกรณ์ ศิริประกอบ² และ ศุภชัย ยาวะประภา³
Prakorn Siriprakob² and Supachai Yavaprabhas³

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย²
Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Thailand²
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย³
Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Thailand³

Email address: popsiri@gmail.com / supachai.yava@gmail.com



¹ มาจากคำว่า Common Era หรือ Current Era

² คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

³ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

บทคัดย่อ

ค่านิยมภายใต้พาราไดม์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management (NPM) ซึ่งให้ความสำคัญกับค่านิยมประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่า และพาราไดม์การบริการสาธารณะแนวใหม่ หรือ New Public Service (NPS) ซึ่งให้ความสำคัญกับค่านิยมประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วม ความเป็นธรรม ภาระรับผิดชอบ ความเท่าเทียมกันของสังคม เป็นสิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วโลกให้ความสำคัญเนื่องจากเป็นค่านิยมที่เข้ามาท้าทายและอาจจะเข้ามาแทนที่ค่านิยมภายใต้พาราไดม์การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า หรือ Old Public Management (OPM) ซึ่งให้ความสำคัญกับค่านิยม ความแน่นอน ความมั่นคง อันเป็นรากฐานของการบริหารจัดการภารกิจของภาครัฐมาอย่างยาวนานและจะส่งผลให้หลักการ แนวคิด และวิธีปฏิบัติของภาครัฐเกิดการเปลี่ยนแปลง ผู้วิจัยจึงทำการวิเคราะห์บทบัญญัติที่มีมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁴ ซึ่งเป็นกติกาสัญญาสำคัญสูงสุดในการบริหารจัดการประเทศโดยเฉพาะภาครัฐ ด้วยค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM และ NPS เพื่อตอบคำถามการวิจัยว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สอดคล้องกับค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM และ NPS หรือไม่ อย่างไร” รวมทั้งคาดการณ์ถึงรูปแบบการจัดบริการภาครัฐที่จะเกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติภายใต้ รธน. 2560 ที่จะหันมาให้ความสำคัญกับค่านิยมของพาราไดม์ NPS ที่เน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมือง และค่านิยมทางประชาธิปไตย อันได้แก่ ความเป็นธรรมมาก ความเป็นธรรมทางสังคม และภาระรับผิดชอบยิ่งขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้ภาครัฐและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในภาครัฐได้ปรับตัวให้เข้ากับบริบทใหม่และความท้าทายใหม่ดังกล่าว

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์, การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่, การบริการสาธารณะแนวใหม่

⁴ ในบทความนี้ผู้นิพนธ์ขอใช้คำว่า “รธน. 2560” เพื่อความกระชับ

Abstract

Values in New Public Management (NPM) paradigm places an emphasis on efficiency, effectiveness, and economy, while values in New Public Service (NPS) gives important key to democratic values which are participation, fairness, accountability, justice, and social equity. These sets of value are what public administrators around the world currently pay seriously attention to. This is mainly because these values have challenged and might come to replace values under Old Public Management (OPM) paradigm which places an emphasis on certainty and security which have been the roots of public administration for a long time. As a result, these new sets of value will have an effect on principles, concepts as well as practices in the public sector to change to the new direction. The researchers then analyzed statutory in public administration dimensions appeared in the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 (C.E.), which is the upmost important law in the management of the country, by values represented in NPM and NPS paradigms in order to answer a research question “Is the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 in C.E. consistent with values represent in NPM and NPS paradigms? If so, How?” This research paper will also make a prediction on forms of public administration that will occur under these new statutory in the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 in C.E. that it will likely gear toward NPS paradigm which places and emphasis on citizen participation and democratic values, which are fairness, social equity and accountability even more. This will be a guide for public sector as well as public officials to be able to adapt to these new above-mentioned contexts as well as upcoming challenges.

Keywords: Constitution of the Kingdom of Thailand 2017, Paradigms in Public Administration, New Public Management, New Public Service

1. บทนำ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522⁵ (ค.ศ. 1979) การบริหารจัดการภาครัฐของหลายประเทศได้รับอิทธิพลจากค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM⁶ เป็นอย่างมาก ซึ่งต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2543⁷ (ค.ศ. 2000) ค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPS⁸ เริ่มเข้ามาท้าทาย โดยเฉพาะหนึ่งในบัญญัติ 7 ประการของพาราไดม์ NPS ของ Denhardt และ Denhardt (2000 และ 2015) ที่ระบุว่า พึงตระหนักว่าการรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (recognize that accountability isn't simple) ซึ่งมองว่าภาครัฐไม่ควรให้ความสำคัญกับกลไกทางการตลาดเพียงอย่างเดียวดังเช่นค่านิยมของพาราไดม์ NPM แต่ภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบริบทอื่น ๆ ในการบริหารจัดการภาครัฐด้วย และหนึ่งในบริบทที่มีความสำคัญอย่างมากได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Denhardt

และ Denhardt, 2000 และ 2015) ที่เป็นเช่นนี้เพราะบุคลากรภาครัฐจำเป็นต้องมีการรับผิดชอบ (accountability) และตระหนัก (recognize) ถึงสิ่งที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญมากกว่าพนักงานในบริษัทเอกชนเนื่องจากถูกกำกับโดยหลักกฎหมายมหาชน (Leazes, 1997, อ้างใน Denhardt และ Denhardt, 2015, หน้า 137) และบริษัทเอกชนไม่ได้อยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแลของรัฐธรรมนูญในรูปแบบเดียวกับหน่วยงานภาครัฐ (Gilmore และ Jensen, 1998, อ้างใน Denhardt และ Denhardt, 2015, หน้า 137)

ด้วยเหตุนี้รัฐประศาสนศาสตร์และบุคลากรภาครัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกฎหมายรัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศซึ่งต้องใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะและน่านโยบายสาธารณะ

⁵ ผู้วิจัยใช้ปีที่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher มีการจัดตั้ง Efficiency Unit ขึ้นในปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) เพื่อใช้ในการทบทวนประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสหราชอาณาจักรเพื่อเป็นการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐของ

สหราชอาณาจักรด้วยค่านิยมสำคัญภายใต้พาราไดม์ NPM (Haddon, 2012; Pilkington, 1999; Savoie, 1994)

⁶ รายละเอียดของพาราไดม์ NPM ปรากฏอยู่ในหัวข้อที่ 3.1 ของบทความนี้

⁷ ผู้วิจัยใช้ปีที่ Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt ตีพิมพ์บทความ The new public service: Serving rather than steering ที่ตีพิมพ์ที่วารสาร Public administration review ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000)

⁸ รายละเอียดของพาราไดม์ NPS ปรากฏอยู่ในหัวข้อที่ 3.2 ของบทความนี้

ไปปฏิบัติ ดังที่ Woodrow Wilson บิดาแห่งวิชา รัฐประศาสนศาสตร์เคยกล่าวไว้ว่า “การนำเอา รัฐธรรมนูญไปปฏิบัตินั้นยากกว่าการร่างรัฐธรรมนูญ (It is getting to be harder to *run* a constitution than to *frame* one (1887, หน้า 200)” ซึ่งหมายถึงการร่างรัฐธรรมนูญที่ว่ายากแล้วนั้น แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องที่ยากกว่า เพราะการจะดำเนินการได้อย่างถูกต้องนั้นต้องมีความรู้ ความเข้าใจและตระหนักถึงหลักการ แนวคิด ทฤษฎีหรือค่านิยมที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงประสงค์ที่จะศึกษาเจตนารมณ์ของ รธน. 2560 โดยการมองผ่าน พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ บนสมมติฐานที่ว่าบทบัญญัติหลักในมิติทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของ รธน. 2560 สอดคล้องกับค่านิยมภายใต้ พาราไดม์ NPM อันได้แก่ การมีประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) และ การใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า (economy) และ

ในขณะเดียวกันก็ได้เติมค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญของพาราไดม์ NPS ซึ่งตรงกับค่านิยมประชาธิปไตย (democratic values) อันได้แก่ ความเป็นธรรม (fairness) ความยุติธรรม (justice) การมีส่วนร่วม (participation) ภาระรับผิดชอบ (accountability) ความเท่าเทียมกันทางสังคม (social equity) และการมุ่งเน้นผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ด้วย

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องระหว่างกรอบการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้บทบัญญัติแห่ง รธน. 2560 กับค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM และพาราไดม์ NPS และคาดการณ์ถึงรูปแบบการจัดบริการภาครัฐที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ปัญหา อุปสรรคและข้อควรพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางให้ภาครัฐและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในภาครัฐรักษาความสมดุลของค่านิยมที่แตกต่างกันของพาราไดม์ทั้งสองและปรับให้เข้ากับค่านิยมของพาราไดม์ OPM⁹ อันเป็นรากฐานเดิมของการบริหารจัดการภาครัฐได้อย่างเหมาะสม

⁹ พาราไดม์ OPM เป็นพาราไดม์ที่เน้นการบริหารจัดการที่เป็นไปตามทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber (1958) ที่เน้นให้การบริหารตามลำดับชั้นบังคับบัญชา และการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด และงานของนักรัฐประศาสนศาสตร์ คือ งานที่เป็นไปตาม POSDCORB ของ Gulick (1937)

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รธน. 2560 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของประเทศไทย ใช้เวลาในการได้มามากกว่า 2 ปี โดยเริ่มตั้งแต่สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ¹⁰ ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ 36 คน¹¹ ในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2557¹² ซึ่งร่างฉบับนี้ไม่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติในวันที่ 4 กันยายน

พ.ศ. 2558¹³ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.)¹⁴ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 21 คน เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามความคิดเห็นของ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ¹⁵ และประชาชน¹⁶ จนกระทั่งร่างรัฐธรรมนูญ ถูกนำเข้าสู่กระบวนการการออกเสียงประชามติ โดยประชาชนในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559¹⁷ โดยมีผลการลงประชามติผ่านด้วยคะแนนเสียง

¹⁰ พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ 10 (สปช.) จำนวน 250 คน ในวันที่ 2 ตุลาคม 2558 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 239 ง 5 ตุลาคม 2558 หน้า 1-2) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูป ในด้านต่าง ๆ 11 เรื่อง ตามมาตรา 27 แห่ง รธน. (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 หน้า 9

¹¹ มาตรา 32 แห่ง รธน. (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 กำหนดให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ 36 คน ขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคลตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอเป็นประธาน กรรมการผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน 20 คน ผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอฝ่ายละ 5 คน ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 หน้า 9

¹² ประกาศสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 131 ตอนพิเศษ 222 ง ราชกิจจานุเบกษา 4 พฤศจิกายน 2547 หน้า 1-2

¹³ ผลคะแนนไม่ผ่านที่ 135 คะแนนและผ่านที่ 105 คะแนน และงดออกเสียง 7 คน

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนพิเศษ 239 ง 5 ตุลาคม 2558 หน้า 1-2

¹⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่งเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในคราวเดียวกัน คำปรารภ หน้า 3

¹⁶ “...คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบัญญัติต่าง ๆ เป็นระยะ ๆ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญและความหมายผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ...” คำปรารภ หน้า 2

¹⁷ ประกาศคณะกรรมการการเลือก เรื่อง กำหนดวันออกเสียงประชามติ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 32 ก 20 เมษายน 2559 หน้า 11



ร้อยละ 61.40 และได้มีพระราชพิธีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560¹⁸ พร้อมทั้งประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกัน

บทบัญญัติแห่ง รธน. 2560 นี้ประกอบไปด้วย 16 หมวด 279 มาตรา โดยมีบทบัญญัติจำนวนมากที่เกี่ยวข้องรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและนำมาใช้เป็นเนื้อหาหลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มี 4 หมวด ได้แก่ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หมวดที่ 6 แผนนโยบายแห่งรัฐ หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ

3. พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนมากเห็นพ้องกันว่าพัฒนาการของมุมมองแนวคิดค่านิยมสำคัญ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์แบ่งออกได้เป็น 3 พาราไดม์ (ยุค) หากแต่มีการเรียกแนวคิดและทฤษฎีเหล่านี้แตกต่างกันไป กล่าวคือ

Denhardt และ Denhardt (2000 และ 2015) มีมุมมอง (perspective) ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ 3 มุมมอง ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า (Old Public Administration: OPA) ที่ภาครัฐเป็นผู้จัดบริการเอง (rowing) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแล (steering) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ที่ภาครัฐเป็นผู้ให้บริการ (serving)

Stephen P. Osborne (2010) มองว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (public policy implementation) และการจัดบริการสาธารณะ (public service delivery) มีการวิวัฒนาการผ่าน การออกแบบและการจัดบริการ

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก ราชกิจจานุเบกษา 6 เมษายน 2560 หน้า 1-90

3 พาราไดม์ ดังต่อไปนี้ 1) รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration: PA) ที่มีรากฐานค่านิยมจากคุณลักษณะของภาครัฐ 2) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่มีรากฐานค่านิยมประสิทธิภาพจากการแข่งขันและตลาด และ 3) ธรรมาภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ที่มีรากฐานมาจากค่านิยมความหลากหลายและการท้าทาย

ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยใช้แนวคิดของ ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558) ที่ระบุว่ารัฐประศาสนศาสตร์แบ่งออกเป็น 3 พาราไดม์หลัก อันได้แก่ 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า หรือ Old Public Management (OPM) 2) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ New Public Management (NPM) และ 3) การบริการสาธารณะแนวใหม่ หรือ New Public Service (NPS) ซึ่งแต่ละพาราไดม์มี “ค่านิยมสำคัญ” ในการออกแบบการบริหารจัดการภาครัฐต่างกัน

อย่างไรก็ตามพาราไดม์ OPM เริ่มถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง อาทิ ความเชื่องช้า (red tape) การทำให้เป้าหมายเปลี่ยนแปลงไป (goal displacement) เจ้าหน้าที่รัฐทำตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดโดยละเลยเป้าหมายที่แท้จริง (bureaucratic virtuoso) และการที่

ภาครัฐไม่สามารถปรับตัวได้ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันได้อย่างรวดเร็ว (Denhardt และ Denhardt, 2000) (Hughes, 2003) (Merton, 1957) (Osborne และ Gaebler, 1992) (ปกรณ์, 2558) ด้วยเหตุนี้ค่านิยมของพาราไดม์ OPM จึงถูกท้าทายจากค่านิยมสำคัญภายใต้พาราไดม์ NPM ซึ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าโดยการนำเอาหลักการบริหารของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐและได้รับความนิยมนอย่างสูงในการใช้เป็นตัวแบบในการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐเกือบทั่วโลก ซึ่งในเวลาต่อมา Denhardt และ Denhardt (2000) ได้เสนอพาราไดม์ NPS ขึ้นมาท้าทายพาราไดม์ NPM ว่าได้มีการละเลยค่านิยมประชาธิปไตย (democratic values) อันได้แก่ ความเป็นธรรม ความเสมอภาค ภาระรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558) จึงมองว่าการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันจึงเป็นเรื่องของการหาความสมดุลของค่านิยมสำคัญที่ต่างกัันระหว่างพาราไดม์ NPM และพาราไดม์ NPS โดยมีพาราไดม์ OPM เป็นรากฐาน ด้วยเหตุนี้งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นการตรวจสอบสาระสำคัญ

ของ รธน. 2560 ว่ามีความสอดคล้องกับพาราไทม์ NPM หรือ NPS หรือไม่ อย่างไร โดยแนวคิด ภายใต้พาราไทม์ ทั้ง 2 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 พาราไทม์ NPM

ค่านิยมภายใต้พาราไทม์ NPM นี้ได้รับความนิยมาจากภาครัฐทั่วโลกในการใช้เพื่อปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐด้วยความมุ่งหวังที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยหนึ่งในแนวคิดหลักของพาราไทม์นี้มาจากหนังสือ

Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector ของ David Osborne และ Ted Gaebler (1992) ซึ่งเป็นหนังสือหลักที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐในสมัยประธานาธิบดี Bill Clinton โดยผู้วิจัยได้ทำการสรุปบัญญัติ 10 ประการของ Osborne และ Gaebler (1992) กับสิ่งที่รัฐพึงปฏิบัติภายใต้แต่ละบทบัญญัติไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: บัญญัติ 10 ประการของ Osborne และ Gaebler กับสิ่งที่รัฐพึงทำจากบทบัญญัติ

บทบัญญัติของ Osborne และ Gaebler	สิ่งที่รัฐพึงทำจากบทบัญญัติ
1. Catalytic Government	รัฐทำหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายโดยการถือหางเสือ (steering) และให้หน่วยงานรูปแบบอื่น เช่น ภาคเอกชนเป็นหน่วยปฏิบัติการแทน (rowing)
2. Community-owned Government	รัฐเสริมพลัง (empowerment) ให้ชุมชนเป็นผู้จัดบริการสาธารณะด้วยตนเอง เพราะทราบถึงปัญหามากกว่าภาครัฐ
3. Competitive Government	รัฐสร้างบรรยากาศให้เกิดการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ภาครัฐตื่นตัวในการจัดบริการเมื่อมีคู่แข่ง
4. Mission-driven Government	ภาครัฐมีการกำหนดพันธกิจที่ชัดเจนและใช้พันธกิจในการขับเคลื่อนหน่วยงาน และมีความคล่องตัวมากขึ้นในการบริหารจัดการแทนที่การปฏิบัติตามกฎระเบียบเหมือนในอดีต
5. Result-oriented Government	รัฐให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (outcome) ที่ได้รับเป็นตัวชี้วัดโดยเชื่อมกับค่าตอบแทนแทนที่การให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (input) เหมือนในอดีต

บทบัญญัติของ Osborne และ Gaebler	สิ่งที่รัฐพึงทำจากบทบัญญัติ
6. Customer-oriented Government	รัฐมองประชาชนเป็นลูกค้าโดยการเสนอทางเลือกที่หลากหลายและรับฟังสิ่งที่ประชาชนต้องการและนำมาปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะ
7. Enterprising Government	รัฐปรับตัวเองเป็นเหมือนผู้ประกอบการโดยให้ความสำคัญกับการหารายได้ผ่านการลงทุนและการเก็บค่าธรรมเนียมให้ภาครัฐแทนที่การใช้จ่ายงบประมาณให้หมดเหมือนในอดีต
8. Anticipatory Government	รัฐให้ความสำคัญกับการคาดการณ์อนาคตและวางแผนระยะยาวโดยการป้องกันความเสี่ยงก่อนที่จะเกิดขึ้นเป็นปัญหาเนื่องจากสามารถกำจัดปัญหาก่อนที่จะเกิดและใช้งบประมาณที่น้อยกว่า
9. Decentralized Government	รัฐกระจายอำนาจโดยการให้อิสระกับหน่วยงานในการบริหารจัดการตนเองและเกิดการมีส่วนร่วมของคนในองค์กรซึ่งนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น
10. Market-oriented Government	รัฐเป็นผู้กำหนดกติกา เช่น การออกกฎหมายหรือนโยบาย ที่ใช้กลไกทางการตลาดในการขับเคลื่อนสิ่งที่รัฐต้องการให้เกิดในสังคม

ที่มา: สรุปจาก Osborne และ Gaebler (1992)

3.2 พาราไดม์ NPS

พาราไดม์นี้เกิดขึ้นจากความคิดของ Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt (2000 และ 2015) โดยมีค่านิยมสำคัญ คือ ค่านิยมประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย ความเป็นธรรม (fairness) ความเท่าเทียมกันทางสังคม (social equity) ภาระรับผิดชอบ (accountability)

เพื่อนำไปสู่ประโยชน์สาธารณะ (public interest) ซึ่งเป็นรากฐานหลักของการบริหารจัดการภาครัฐที่แท้จริง โดยพาราไดม์นี้มีรากฐานจากรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (postmodern public administration) ที่เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995)¹⁹ ซึ่งวิพากษ์และ

¹⁹ ผู้เขียนใช้ที่หนังสือ Postmodern public administration: Toward discourse ของ Charles Fox และ Hugh Miller ตีพิมพ์เป็นครั้งแรก เนื่องจากเป็นหนังสือที่ได้ยอมรับจากนักวิชาการว่าเป็นหนังสือมีอิทธิพลต่อแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Burnier, 2005; King, 2005)

ไม่เห็นด้วยกับพาราไดม์ NPM โดยผู้วิจัยได้ทำการ Denhardt กับสิ่งที่รัฐพึงปฏิบัติภายใต้แต่ละ
สรุปบัญญัติ 7 ประการของ Denhardt และ บทบัญญัติไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2: บัญญัติ 7 ประการของ Denhardt และ Denhardt กับสิ่งที่รัฐพึงทำจากบทบัญญัติ

บัญญัติ 7 ประการ ของ Denhardt และ Denhardt	สิ่งที่รัฐพึงทำจากบทบัญญัติ
1. Serve Citizens, not Customers สิ่งที่เน้น: คุณภาพการให้บริการ	รัฐกำหนดกติกาในจัดบริการที่มีคุณภาพให้กับพลเมือง โดยคำว่าพลเมือง มีสิทธิและหน้าที่มากกว่าคำว่าลูกค้า เพราะพลเมืองคาดหวังบริการที่นอกจาก จะตรงต่อเวลาและน่าเชื่อถือแล้วยังต้องมีความเป็นธรรม มีการรับผิดชอบ ทางการคลัง และต้องการโอกาสในการร่วมให้ความเห็นต่อบริการที่ได้รับด้วย
2. Seek the Public Interest สิ่งที่เน้น: ผลประโยชน์สาธารณะ	นักรัฐประศาสนศาสตร์มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้ พลเมืองตระหนักถึงผลประโยชน์สาธารณะ กำหนดค่านิยมร่วมกันของชุมชน และทิศทางของสังคมที่จะก้าวไปในอนาคตโดยรัฐก็ต้องตระหนักถึงปทัสถาน ที่มีความเป็นธรรม ยุติธรรม และเท่าเทียมกัน
3. Values Citizenship over Entrepreneurship สิ่งที่เน้น: บทบาทของบุคลากร ภาครัฐ	บุคลากรภาครัฐทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลและอำนวยความสะดวกสาธารณะ และ เป็นผู้มีส่วนร่วมที่มีความรับผิดชอบต่อมากกว่าหน่วยงานตัวเองต้องมีความรู้ และบริหารจัดการทั้งทรัพยากรของหน่วยงานและบูรณาการการสนับสนุน จากหน่วยงานอื่น และกระตุ้นให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการด้วย
4. Think Strategically, Act Democratically สิ่งที่เน้น: การนำนโยบายไปปฏิบัติ	รัฐเน้นยุทธศาสตร์ในการให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและ การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยที่รัฐบาลเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงได้และ บริหารจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของพลเมือง
5. Recognize that Accountability isn't Simple สิ่งที่เน้น: การรับผิดชอบ	บุคลากรภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อและถูกตรวจสอบในหลายแง่มุม เช่น กฎหมาย มาตรฐานวิชาชีพ ค่านิยมชุมชน ปทัสถานต่าง ๆ ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงพลเมือง ด้วย การแก้ปัญหานอกจากต้องเป็นไปตามกติกาต่าง ๆ แล้วยังต้องให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อก่อให้เกิดความเป็นพลเมือง และการรับผิดชอบ

บัญญัติ 7 ประการ ของ Denhardt และ Denhardt	สิ่งที่รัฐพึงทำจากบทบัญญัติ
6. Serve Rather than Steer สิ่งที่เน้น: ภาวะผู้นำ	ภาวะผู้นำที่เหมาะสม คือ แบบเน้นการมีส่วนร่วมและมีรากฐานเชิงคุณค่าที่สามารถปรับตัวต่อการท้าทายที่เข้ามาและกระตุ้นให้พลเมืองมีวาทกรรมเชิงประชาธิปไตยเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาเพราะการถือทางลัดสังคมเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหามีความสลับซับซ้อนมากขึ้นได้อีกต่อไป
7. Value People, not just Productivity สิ่งที่เน้น: ความเคารพต่ออุดมคติ ของบริการสาธารณะ	ภาครัฐมองพลเมืองในแง่บวกและโดยให้ความสำคัญกับค่านิยม เช่น ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ ความไว้วางใจ ความเป็นเจ้าของ ความเป็นห่วงเป็นใย ความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกัน การตอบสนอง ความเคารพ การเสริมพลัง และความผูกพันมีความสำคัญเหนือกว่าประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียว แรงจูงใจของบุคลากรภาครัฐเป็นไปตามทฤษฎีแรงจูงใจการบริการสาธารณะ (public service motivation) ของ Perry and Wise (1990) ที่เน้นทำงานเพื่อสร้างความแตกต่างให้กับสังคมมากกว่าเพียงเพื่อค่าตอบแทนและความมั่นคงของงาน

ที่มา: สรุปจาก Denhardt และ Denhardt (2000 และ 2015)



ผู้วิจัยได้ทำการสรุปบทบาทของภาครัฐ
ตามค่านิยมของทั้ง 2 พาราไดม์ และประเด็นบ่ง

ชี้ว่าบทบาทรัฐใน รธน. 2560 สอดคล้องกับ
ค่านิยมของพาราไดม์ใด ดังปรากฏในตารางที่ 3

ตารางที่ 3: บทบาทภาครัฐ ค่านิยม และประเด็นที่บ่งชี้ว่าบทบาทรัฐใน รธน. 2560 สอดคล้อง
กับพาราไดม์

พาราไดม์	บทบาทภาครัฐ	ค่านิยม	ประเด็นบ่งชี้ว่าบทบาทรัฐใน รธน. 2560 สอดคล้องกับพาราไดม์
NPM	ถือทางเสือ (steering)	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า	เน้นผลลัพธ์ คุ่มค่า สะดวก รวดเร็ว มีกำหนดเวลา ที่ชัดเจน ทนต่อการเปลี่ยนแปลง
NPS	ให้บริการ (serving)	ประชาธิปไตย (ความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกัน การรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้)	การมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ของประชาชนในการ กำหนดนโยบายสาธารณะและจัดบริการสาธารณะ และนโยบายสาธารณะเน้นการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เน้นให้ภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อ กฎหมาย มาตรฐาน ค่านิยมชุมชน จริยธรรมและต้อง ถูกพลเมืองตรวจสอบการทำงาน

ที่มา: สรุปจาก Denhardt และ Denhardt (2000 และ 2015); Osborne และ Gaebler (1992)

4. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ
(qualitative research) โดยการวิจัยเอกสาร
(documentation research) โดยที่ Scott
(1990, อ้างใน Flick, 2006) ได้แบ่งเอกสารเป็น
2 มิติ ได้แก่ 1) ผู้ยกร่างเอกสาร (authorship)
ซึ่งรัฐธรรมนูญจัดเป็นเอกสารที่สร้างโดยอำนาจรัฐ

และ 2) การเข้าถึงเอกสาร (access to the
document) ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญเป็นเอกสาร
ทางการ (official document) ทำให้ประชาชน
ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ Wolff (2004b) กล่าวว่า
เอกสารเป็นตัวแทนความเป็นจริงที่ถูกสร้างขึ้น
เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (อ้างใน Flick, 2006)

หน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) คือ บทบัญญัติในมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์ ใน รธน. 2560 ซึ่งเป็นเอกสารที่ถือว่าเป็นตัวแทน ความเป็นจริงที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นกติกาสำคัญ สูงสุดในการบริหารประเทศ โดยเครื่องมือในการวิเคราะห์ ได้แก่ หลักคิดทฤษฎีทางด้าน รัฐประศาสนศาสตร์ของตะวันตกซึ่งมี 3 พาราไดม์ อันได้แก่ OPM NPM และ NPS

เทคนิคการวิเคราะห์เป็นการวิเคราะห์ เนื้อหา (content analysis) โดยการตรวจสอบ เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Berg, 2009) แล้วนำไปตีความเชิงสถิติที่ไม่ได้เป็นตัวเลขและ ทำการจัดประเภท (McNabb, 2010) โดยการ กำหนดค่านิยมของพาราไดม์ทางรัฐประศาสน- ศาสตร์ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ 2 พาราไดม์ คือ พาราไดม์ NPM และ NPS และ วิเคราะห์ว่าสาระของแต่ละมาตราของ รธน. 2560 ในมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์ตรงตาม ค่านิยมสำคัญของพาราไดม์ใด เมื่อทำการ แยกแยะและจัดประเภทแล้ว ผู้วิจัยจะใช้เทคนิค การระบุรูปแบบ สร้างความเชื่อมโยง และ วิเคราะห์เพื่อตีความเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจ เชิงนัยที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีต่อการบริหารจัดการ ภาครัฐของไทย (Luton, 2010)



วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ คือ ตรวจสอบทิศทางการบริหารจัดการภาครัฐไทยเฉพาะ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐ โดยตรงว่ามีความสอดคล้องกับพาราไดม์ NPM ซึ่งเน้นให้การบริหารจัดการภาครัฐ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า และพาราไดม์ NPS ที่ให้ความสำคัญกับความเป็น ประชาธิปไตย เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้ว ทั่วโลกหรือไม่ อย่างไร

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: มิติทางรัฐประศาสน- ศาสตร์

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้ ที่ รธน. 2560 ในมิติที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ รัฐประศาสนศาสตร์ใน 4 หมวดหลัก ได้แก่ หน้าที่ ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ การปกครองส่วน ท้องถิ่น และการปฏิรูปประเทศ ซึ่งในแต่ละหมวด มีประเด็นที่สำคัญและสอดคล้องกับค่านิยม ภายใต้พาราไดม์ NPM และ พาราไดม์ NPS ดังนี้

5.1 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ “สิ่งที่รัฐต้องทำ”

หมวด 5 นี้ นับว่าเป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเนื่องจากเป็นครั้งแรกที่ได้บัญญัติถึงสิ่งที่ “รัฐที่มีธรรมาภิบาลต้องทำ” ไว้อย่างชัดเจน โดยได้บัญญัติในมาตรา 51 ซึ่งเป็นมาตราแรกของหมวดว่า “เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชน” ที่จะติดตามและเร่งรัดหรือแม้แต่ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของรัฐภายใต้หมวดนี้ได้หากเป็นเรื่องที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง

หน้าที่ของรัฐในหมวด 5 นี้ประกอบไปด้วย 13 เรื่อง²⁰ และมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐอยู่ 10 เรื่อง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ด้วยค่านิยมของพาราโดม NPM และ NPS แล้วพบว่ามีความสอดคล้องกับค่านิยมของทั้งพาราโดม NPM และ NPS โดยเป็นการผสมผสานค่านิยมภายใต้พาราโดม NPM และ NPS เข้าด้วยกันอยู่

6 เรื่อง พาราโดม NPS เพียงพาราโดมเดียว 3 เรื่อง และพาราโดม NPM เพียงพาราโดมเดียวอยู่ 1 เรื่อง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 การศึกษา-หัวใจสำคัญของการพัฒนา

รธน. 2560 บัญญัติถึงการศึกษา²¹ ไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐทำให้เกิดสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการในเรื่องการศึกษาอย่างจริงจังให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยให้ได้ผลอย่างแท้จริง โดยในมาตรา 54 วรรคแรกได้บัญญัติให้ปรับจำนวน 12 ปีที่รัฐต้องให้การศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายไปเริ่มต้นในช่วงของการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กก่อนเข้ารับการศึกษาระดับอนุบาลเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคนไทยให้เติบโตเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพแก่ประเทศมาก

²⁰ 13 เรื่องในหมวด 5 ประกอบด้วย 1) บุรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย 3) การศึกษา 4) การสาธารณสุข 5) สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน 6) ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี 7) ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม 8) การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน 9) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 10) คลื่นความถี่ 11) การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค 12) การรักษาวินัยการเงินการคลัง และ 13) การส่งเสริม สนับสนุนและให้ความรู้ด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

²¹ เคยบัญญัติไว้ในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมาตั้งแต่ รธน. 2475

ยิ่งขึ้น²² นอกจากนั้นในวรรคต่อมายังบัญญัติให้ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ การเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับประชาชนตามความต้องการและความถนัด และที่สำคัญในวรรคหกยังให้รัฐจัดตั้งกองทุนโดยต้องจัดสรรงบประมาณให้เพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู หรือรัฐจะใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สืบทอดกองทุนโดยให้ประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย

บทบัญญัติเหล่านี้ล้วนให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรม (fairness) ในสังคมให้เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นหนึ่งในค่านิยมสำคัญของพาราไดม NPS กล่าวคือ 1) การกำหนดให้เด็กไทยเริ่มต้นการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ในระดับปฐมวัย

แทนการเริ่มในระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ซึ่งเป็นการทำให้เด็กทุกคนมี “ต้นทุน” ในการเริ่มต้นชีวิตที่ดี มีคุณภาพตามมาตรฐานเท่าเทียมกัน 2) การจัดกองทุนช่วยเหลือทางด้านการศึกษาให้แก่ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ และ 3) การสร้างกลไกในเชิงประจักษ์รัฐให้มีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติมาตรานี้ได้กำหนดให้ใช้มาตรการและกลไกทางภาษีซึ่งเป็นค่านิยมของพาราไดม NPM เพื่อจูงใจให้ผู้บริจาคเงินให้กับกองทุนได้รับการลดหย่อนภาษี ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาตามรธน. 2560 เป็นการผสมผสานค่านิยมพาราไดม NPM และ NPS เข้าด้วยกัน

5.1.2 สุขภาพ และการสาธารณสุข

การสาธารณสุข²³ ถูกบัญญัติไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา 55 ของ รธน. 2560 จึงเพิ่ม

²² ข้อมูลทางการแพทย์และการศึกษามีผลวิจัยที่ตรงกันว่า วัยที่จะพัฒนาสมอง อารมณ์ และจิตใจต้องพัฒนาอย่างช้า ๆ 2 ขวบ และก่อน 5 ขวบ แต่เด็กเล็กในครอบครัวที่ยากจนและในชนบท ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ไม่มีโอกาสได้รับการพัฒนาในวัยเด็กเล็ก เมื่อถึงเวลาเรียนหนังสือจึงไม่สามารถแข่งขันได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้หาแนวทางแก้ปัญหาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และให้ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม

นอกจากนั้นแล้ว รธน. 2560 ยังได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาพลเมืองตั้งแต่ยังเป็นทารกในครรภ์โดยต้องการให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมจึงได้บัญญัติให้มารดามีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรไว้ในมาตรา 48-อ่างใน คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 2 จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และข้อชี้แจงประเด็นปัญหาเรื่องการศึกษาตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 54 จัดทำโดยคณะอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน

²³ บัญญัติไว้ในหมวดของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมาตั้งแต่ รธน. 2475

สภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณสุขอย่างจริงจังยิ่งขึ้น และได้เกิดนวัตกรรมในด้านการสาธารณสุขขึ้นอีก 3 ประการ²⁴ ได้แก่ 1) การบัญญัติเรื่องแพทย์แผนไทยเป็นครั้งแรก โดยรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านให้เกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับพาราโดม NPS ที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมและวัฒนธรรมของชุมชน (community values) 2) การให้ความสำคัญกับการควบคุมและป้องกันโรคก่อนที่จะเกิดขึ้น ซึ่งตรงตามหลักรัฐบาลที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (anticipatory government) ของ Osborne และ Gaebler (1992) ซึ่งเป็นค่านิยมของพาราโดม NPM และ 3) การที่รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ทั้งค่านิยมของพาราโดม NPM ในเรื่องการใช้กลไกการตลาดในการขับเคลื่อนการให้บริการเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานจัดบริการและค่านิยมของพาราโดม NPS ในเรื่องการบูรณาการทำงานจากทุกภาคส่วนเพื่อผลประโยชน์สุข

ของประชาชน

5.1.3 สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

มาตรา 56 ของ รธน. 2560 บัญญัติเกี่ยวกับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน²⁵ ไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐจึงเกิดสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ภายใต้หลักการสำคัญ คือ “ทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ซึ่งหมายถึงการที่รัฐต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย และ “มิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร” ซึ่งทั้ง 2 หลักการนี้เป็นแนวคิดรากฐานของพาราโดม NPS ที่เน้นค่านิยมด้านความเป็นธรรมของสังคม

นอกจากนี้แล้วในวรรคสองยังบัญญัติมิให้รัฐนำเอาทรัพย์สินที่เป็นของรัฐอยู่เดิมไปดำเนินการด้วยวิธีการแปรรูปให้บริการสาธารณูปโภคตกเป็นของเอกชน และในวรรคสี่ยังคุ้มครองมิให้นำทรัพย์สินของรัฐไปหาประโยชน์โดยทำให้รัฐเสียหาย โดยรัฐต้องดูแลไม่ให้ทรัพย์สินของรัฐถูกเอกชนนำไปหาประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นค่านิยมของพาราโดม NPS ที่มองถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

²⁴ ในหมวดปฏิรูป ช.(5) มีเรื่องแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวเป็นเรื่องใหม่ แต่ไม่เป็นมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์

²⁵ บัญญัติเป็นครั้งแรกใน รธน. 2534 ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ

5.1.4 สิทธิของชุมชน

รธน. 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณีและจารีตประเพณี รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม²⁶ ในหมวดหน้าที่ของรัฐ²⁷ มาตรา 57 (1) และ (2) จึงเกิดสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการอย่างครบวงจรทั้งอนุรักษ์ พัฒนาและส่งเสริม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ นอกจากนั้นแล้วรัฐต้องจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รธน. 2560 ได้เพิ่มเติมเรื่อง “ความหลากหลายทางชีวภาพ” โดยรัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พัฒนา บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ

ความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยรัฐต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ด้วย ซึ่งตรงกับค่านิยมการมีส่วนร่วมและการให้ความสำคัญกับค่านิยมของชุมชนซึ่งจัดเป็นค่านิยมที่เป็นรากฐานหลักของพาราไดม์ NPS

5.1.5 การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน

รธน. 2560 บัญญัติถึงการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน²⁸ ไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา 58 จึงเกิดสภาพบังคับรัฐให้ต้องคุ้มครองประชาชนและชุมชนในการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อตัวบุคคลและส่วนรวม โดยสิ่งสำคัญที่เป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การเพิ่มหลักการให้รัฐจะต้องพยายามป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมขึ้น แต่หากเกิดความเสียหายขึ้น รัฐต้องเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้

²⁶ บัญญัติเป็นครั้งแรกใน รธน. 2540 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

²⁷ บัญญัติเพื่อให้มั่นใจว่าสิทธิของปวงชนชาวไทยที่รธน. คุ้มครองไว้ตามมาตรา 43 ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รัฐได้นำไปดำเนินการ มาตรานี้จะตรงกับมาตรา 43

²⁸ บัญญัติเป็นครั้งแรกใน รธน. 2540 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

อย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า กล่าวคือก่อนที่รัฐจะดำเนินการหรืออนุญาตให้มีการดำเนินการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบก่อน ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องเพื่อนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาต โดยผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐด้วย

หลักการที่ให้รัฐคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมรับรู้และรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม การที่รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะนี้ตรงกับค่านิยมการมีส่วนร่วมของพาราไดม์ NPS โดยเฉพาะบทบาทบัญญัติในด้านการคิดเชิงยุทธศาสตร์และนำไปปฏิบัติ

อย่างมีประสิทธิภาพ (think strategically, act democratically) ของ Denhardt และ Denhardt (2000 และ 2015) การเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบตรงกับค่านิยมของพาราไดม์ NPS ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ซึ่งก็คือการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ในขณะเดียวกันก็ตรงกับค่านิยมของพาราไดม์ NPM ที่รัฐต้องป้องกันไว้ดีกว่าแก้ตามบทบาทบัญญัติรัฐบาลที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (anticipatory government) ของ Osborne และ Gaebler (1992) ในเรื่องที่ต้องป้องกันผลกระทบที่มีต่อประชาชนไว้ก่อนที่จะเกิดปัญหาเป็นทางออกที่ดีกว่าและประหยัดกว่าและหากเกิดความเสียหายขึ้นก็ต้องทำการรักษาเยียวยาอย่างรวดเร็ว

5.1.6 ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 59 ในหมวดหน้าที่ของรัฐแห่งรธน. 2560²⁹ ทำให้เกิดสภาพบังคับรัฐให้ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐทั้งหมดที่ไม่เกี่ยวกับ

²⁹ บัญญัติเพื่อให้มั่นใจว่าสิทธิของปวงชนชาวไทยที่รธน. คุ้มครองไว้ตามมาตรา 41 ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย รัฐได้นำไปดำเนินการ มาตรานี้จะตรงกับมาตรา 43

ความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ³⁰ ไม่ใช่ดุลยพินิจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนไปติดต่อด้วย เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีความโปร่งใส ประชาชนตรวจสอบได้โดยตรง อันจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันและระงับยับยั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบ³¹ และสิ่งสำคัญที่ถูกเพิ่มเติมขึ้นใน รธน. 2560 คือ รัฐต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะได้โดยสะดวก ซึ่งตรงกับค่านิยมหลักทางด้านการรับผิดชอบ (accountability) ของพาราไดม์ NPS เนื่องจากภาครัฐต้องรับผิดชอบต่อคำถามในทุกกิจกรรมที่ภาครัฐได้ปฏิบัติ

5.1.7 คลื่นความถี่

รธน. 2560 ได้บัญญัติเรื่องคลื่นความถี่³² ไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา 60 ทำให้เกิดสภาพบังคับรัฐให้ต้องดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่เพิ่มขึ้นในหลายหลักการ กล่าวคือ 1) รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และเพิ่มเติมถึงสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของ

ชาติขึ้นโดยกำหนดอย่างชัดเจนว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวมในวรรคแรก 2) วรรคต่อมาได้ย้ำถึงการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ 3) ประเด็นใหม่ที่เติมเข้ามาในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ ให้ประชาชนมีส่วนได้ใช้ประโยชน์ด้วย ซึ่งสะท้อนถึงค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPS ที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ในวรรคสาม การบัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ โดย 1) จัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตาม

³⁰ สิทธิของประชาชนในการได้รับข้อมูล ข่าวสารจากรัฐที่ไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงได้ถูกบัญญัติครั้งแรกใน รธน. 2534 ในหมวดของสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

³¹ คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

³² บัญญัติเป็นครั้งแรกใน รธน. 2540 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

ความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ล้วนแล้วแต่สะท้อนถึงค่านิยมของพาราไดม์ NPS

อย่างไรก็ตาม การที่บัญญัติให้เอกชนที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่ต้องดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะสอดคล้องกับค่านิยมของพาราไดม์ NPM คือ รัฐกระตุ้นปฏิกิริยา (catalytic government) โดยทำหน้าที่เฉพาะในส่วนของการกำหนดนโยบายและการกำกับดูแล (steering) และให้ภาคเอกชนที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่มีบทบาทเป็นผู้จัดบริการคลื่นความถี่ (rowing) ในบริบทของการแข่งขันกัน (competition) (Osborne และ Gaebler, 1992) เพื่อให้ลูกค้าอันได้แก่ประชาชนได้รับผลประโยชน์

5.1.8 สิทธิผู้บริโภค

รธน. 2560 บัญญัติถึงสิทธิผู้บริโภค³³ ไว้

ในหมวดหน้าที่ของรัฐ โดยได้นำสิทธิของผู้บริโภค ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 4³⁴ มากำหนดเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 61 นี้ เพื่อบังคับรัฐให้ต้องคุ้มครองผู้บริโภค โดยรัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพ ในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค ด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง ความปลอดภัย ความเป็นธรรมในการทำสัญญา เพื่อแก้ไขปัญหาข้อมูลอสมมาตร (information asymmetry) นั้น ตรงกับค่านิยมของทั้งพาราไดม์ NPM จาก agency theory (Boston, 2011)

5.1.9 วินัยทางการคลัง (และการเงิน)

รธน. 2560 บัญญัติถึงวินัยทางการคลัง³⁵ ไว้ในหมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 จึงเกิดสภาพบังคับให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลัง

³³ บัญญัติเป็นครั้งแรกใน รธน. 2540 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และทำให้เกิดองค์กรอิสระซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนผู้บริโภคขึ้นมาทำหน้าที่ในการให้ความเห็นในการตรากฎหมายหรือกำหนดกติกาต่าง ๆ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 72 วันที่ 4 พฤษภาคม 2522 หน้า 23

³⁵ บัญญัติเป็นครั้งแรกใน รธน. 2550 หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ไม่ใช่
จ่ายเงินงบประมาณฟุ่มเฟือย ไม่สร้างภาระ และ
มีระบบภาษีที่เป็นธรรม³⁶ นอกจากนั้นแล้ว
ในวรรคที่สอง ยังมีนวัตกรรมในเรื่องของการ
กำหนดให้กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง
ของรัฐอย่างน้อยต้องกำหนดวินัยทางการคลัง
ด้านรายได้ เงินนอกงบประมาณ และการบริหาร
ทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง

การที่รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลังอย่าง
เคร่งครัดเพื่อให้รัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง
เป็นค่านิยมภายใต้พาราไดม์ NPM โดยเฉพาะ
แนวคิด NPM ของ Christopher Hood (1991)
ที่ระบุว่าภาครัฐต้องมีวินัยและมีความมั่งคั่ง
ในการใช้ทรัพยากรโดยเน้นที่การทำงานให้ได้
มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลง อย่างไรก็ตาม
การที่บทบัญญัติกำหนดให้รัฐยังมีระบบภาษีที่
เป็นธรรมเป็นการสะท้อนถึงค่านิยมของพาราไดม์
NPS ในเรื่องของความเป็นธรรมอีกทางหนึ่งด้วย

5.1.10 อันตรายของการทุจริตและ ประพฤตินิชอบ

บทบัญญัติเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริต
และประพฤตินิชอบในมาตรา 63 นี้ นับว่าเป็น

นวัตกรรมของ รธน. 2560 ซึ่งบัญญัติขึ้น
โดยมีความสอดคล้องกับมาตรา 35 (3) ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช 2557 เพื่อให้เกิดสภาพบังคับให้รัฐ
ต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่
ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและ
ประพฤตินิชอบทุกรูปแบบ ทั้งในภาครัฐและภาค
เอกชน และรัฐต้องจัดให้มีมาตรการและกลไก
ที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริต
และประพฤตินิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้ง
กลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อ
มีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ความเข้าใจ
ถึงอันตรายและปัญหาภัยร้ายแรงของประเทศที่
เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในภาครัฐ
และภาคเอกชน และมีส่วนร่วมในการต่อต้าน
หรือชี้เบาะแส ซึ่งในส่วนที่ประชาชนเข้ามา
มีส่วนร่วมป้องกันปราบปรามหรือจัดการทุจริต
อาจทำให้ได้รับอันตราย จึงกำหนดให้ประชาชน
ได้รับความคุ้มครองจากรัฐด้วย

เรื่องของการทุจริตและประพฤตินิชอบนี้
ทั้งพาราไดม์ NPM และ NPS ไม่ได้กล่าวถึง
อย่างชัดเจนซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าอาจเป็นเพราะ

³⁶ คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เล่ม 1 จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ไม่ใช่เรื่องที่น่าทึ่งวิชาการในประเทศที่มีอัตราคอร์รัปชั่นต่ำสนใจ แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยตีความว่ามีความสอดคล้องกับค่านิยมของพาราไดม์ NPS ใน 2 เรื่อง คือ 1) การที่รัฐให้ความรู้กับประชาชนถึงอันตรายที่เกิดและการจัดมาตรการและกลไกในการป้องกัน และ 2) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อเป็นการไม่ให้เกิดผลประโยชน์ของสาธารณะเกิดความเสียหาย

โดยจากการวิเคราะห์หมวด 5 หน้าที่ของรัฐของ รธน. 2560 กับพาราไดม์ NPM และ NPS ในข้างต้น ผู้วิจัยได้ทำการสรุปลงตารางที่ 4 ด้านล่างเพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ตารางที่ 4: หมวด 5 หน้าที่ของรัฐของ รธน. 2560 และความสอดคล้องกับพาราไดม์ NPM หรือ NPS

ประเด็น	มาตรา	ความสอดคล้องกับ NPM หรือ NPS
การศึกษา	54	NPM – บริจาคเงินเข้ากองทุนสามารถลดหย่อนภาษีได้ NPS – การสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาโดยการเริ่มการศึกษาภาคบังคับที่ระดับปฐมวัย การจัดกองทุนช่วยเหลือผู้ขาดแคลน และการสร้างกลไกเชิงประจักษ์รัฐด้านการศึกษา
สุขภาพและการสาธารณสุข	55	NPM – รัฐเน้นการป้องกันโดยให้ประชาชนได้รับความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและการป้องกันโรค รวมถึงการพัฒนาระบบสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมาตรฐาน NPS – รัฐให้ความสำคัญกับค่านิยมของชุมชน เช่น แพทย์แผนไทย และภูมิปัญญาชาวบ้าน
สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน	56	NPM – การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการต้องเน้นผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นธรรม และต้องคำนึงถึงการลงทุนของรัฐด้วย NPS – เน้นความเป็นธรรมโดยการพัฒนาสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึงและไม่เรียกเก็บค่าบริการจนเกินสมควร
สิทธิชุมชน	57	NPS – ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นและศิลปวัฒนธรรม รวมถึงการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และบริหารจัดการการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเด็น	มาตรา	ความสอดคล้องกับ NPM หรือ NPS
การประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน	58	NPM – รัฐเน้นการป้องกันไว้ดีกว่าแก้ไข โดยการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนก่อน NPS – รัฐบริหารเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตยโดยเน้นการคุ้มครองประชาชนและเยียวยาความเดือดร้อนอย่างเป็นธรรมและทันทั่วถึง รวมถึงเน้นการมีส่วนร่วมผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาประกอบการดำเนินการ
ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ	59	NPS – รัฐมีการรับผิชอบและมีความโปร่งใสตรวจสอบได้โดยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงและความลับของราชการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก
คลื่นความถี่	60	NPM – รัฐกระตุ้นปฏิกิริยาโดยให้องค์กรของรัฐที่มีความอิสระมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและจัดสรร (steering) คลื่นความถี่ให้ภาคเอกชนดำเนินการ (rowing) แทนเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันและประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ NPS – เน้นผลประโยชน์ส่วนรวม อันได้แก่ ผลประโยชน์ของชาติและประโยชน์สูงสุดของประชาชนในการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่
สิทธิผู้บริโภค	61	NPM – รัฐจัดให้มีมาตรการในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหา principal-agent ของ agency theory
วินัยทางการคลัง (และการเงิน)	62	NPM – รัฐต้องมีวินัยทางการคลังโดยการบริหารจัดการการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด มัธยัสถ์และไม่ฟุ่มเฟือย NPS – รัฐให้ความสำคัญกับระบบภาษีที่เป็นธรรม
อันตรายของการทุจริตและประพฤติมิชอบ	63	NPS – รัฐให้ความรู้กับประชาชนถึงอันตรายของการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยให้มีมาตรการในการป้องกัน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ทำให้รัฐและประเทศเสียหาย

5.2 หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ³⁷

ประเทศไทยได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นครั้งแรกใน รธน. 2492 โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้นำแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญของประเทศไอร์แลนด์และประเทศอินเดียมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางและยังได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีก 7 ฉบับ บทบัญญัติในหมวดนี้มีสถานะเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทุกชุดให้มีความต่อเนื่องกันและสม่ำเสมอในการบริหารราชการโดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงไปตามพรรคการเมืองหรือรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ³⁸ ทั้งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐแต่เป็นเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องร้องกลั่นแกล้งทางการเมือง

หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของ รธน. 2560 นี้ ประกอบไปด้วย 15 มาตรา และมี 3 มาตราที่จัดเป็นนวัตกรรม ได้แก่ มาตรา 65 ว่าด้วยการจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ มาตรา 70 ว่าด้วยการส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และมาตรา 77 ว่าด้วยการ

ให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

เมื่อนำค่านิยมของพาราโดม NPM และ NPS มาวิเคราะห์แล้วพบว่า ค่านิยมของทั้งสองพาราโดมจะปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งหมด 6 มาตราในสัดส่วนที่มีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ค่านิยม NPM และ NPS ผสมกันอยู่ 3 มาตรา พาราโดม NPM เพียงพาราโดมเดียว 1 มาตรา พาราโดม NPS เพียงพาราโดมเดียว 1 มาตรา และพาราโดม NPS และ OPM ผสมกันอยู่ 1 มาตรา แต่มีแนวโน้มเห็นได้ถึงความสำคัญของค่านิยม NPS ที่สูงขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาครัฐ และการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยผู้วิจัยวิเคราะห์ในรายละเอียดได้ ดังนี้

5.2.1 ยุทธศาสตร์ชาติ: จากบันไดลงสู่ในอุโมงค์

ประเทศไทยไม่มียุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดเป้าหมายในระยะยาวเพื่อให้ประเทศชาติก้าวเดินไปข้างหน้าอย่างมีทิศทางที่ชัดเจน หากแต่ใช้แผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์ระยะกลางและระยะสั้นที่ต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาลใหม่

³⁷ ใน รธน. 2540 และ รธน. 2550 ใช้คำว่า “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

³⁸ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ที่มักเป็นไปตามนโยบายที่ใช้ในการหาเสียง ซึ่งเป็นเหมือนสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชนมากำหนด เป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งส่งผลให้นโยบายภาครัฐ ต้องเปลี่ยนแปลงตามและบ่อยครั้งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นแบบเริ่มนับหนึ่งใหม่ ขาดความต่อเนื่องและก้าวไกลไปไม่ได้ จนมีผู้เปรียบการขับเคลื่อนประเทศไทยเหมือนกับ “ลิงใต้บันได” ที่เตี้ยขึ้น เตี้ยลง ไปไหนได้ไม่ไกล

เมื่อ รธน. 2560 ได้บัญญัติให้มียุทธศาสตร์ชาติขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าหนึ่งในนวัตกรรมที่สำคัญที่สุดของ รธน. ฉบับนี้ โดยมาตรา 65 ที่ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำ แผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกัน และบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดัน ร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาที่ ประเทศไทยขาดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน แผนของแต่ละหน่วยงานขาดการเชื่อมโยง ทำให้ไม่สามารถกำหนดอนาคตของประเทศในระยะ ยาวได้ และที่สำคัญอย่างยิ่งในการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย และระยะเวลาที่จะบรรลุ

เป้าหมายรวมตลอดจนสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ ชาติจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เป็นกฎหมาย³⁹ โดยกฎหมายนั้นต้องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย รวมถึง บทบัญญัติในมาตรา 142 ระบุว่าพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึง บทบัญญัติในมาตรา 162 ที่ให้คณะรัฐมนตรีที่จะ เข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อ รัฐสภาซึ่งนโยบายดังกล่าวต้องมีความสอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติด้วยจึงทำให้แม้จะมีการ เปลี่ยนรัฐบาลยุทธศาสตร์ชาติจะยังคงอยู่ และนโยบายของรัฐบาลใหม่จะต้องสอดคล้องไป กับยุทธศาสตร์ชาติจึงมีการเปรียบเทียบถึง “งูใน อุโมงค์” ที่มีแต่การรุดไปข้างหน้าเพื่อบรรลุ จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้ ไม่มีการถอยหลัง เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเหมือนในอดีตที่ผ่านมา

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ชาติที่จะ มีขึ้นตามบทบัญญัติแห่ง รธน. 2560 นี้เป็นปัจจัย สำคัญในการพลิกโฉมหน้าการพัฒนาประเทศไทย กล่าวคือ ประเทศไทยจะมีวิสัยทัศน์การพัฒนา

³⁹ พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 79 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2560 หน้า 1-12

ประเทศ มีเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว มีกำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายและตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมาย มียุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่ประชาชนทุกภาคส่วน และรัฐเห็นชอบร่วมกัน อันนำมาซึ่งความร่วมมือกันในทุกทิศทางซึ่งเป็นพลังอันยิ่งใหญ่ในการสร้างความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืนเหมือนกับประเทศเป็นจำนวนมากที่มีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดด้วยเหตุจากการมียุทธศาสตร์ชาติที่ทำให้การพัฒนาประเทศชาติมีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ มียุทธศาสตร์ชาติที่เกิดขึ้นจากรายงานที่ชื่อว่า *Path to 2010: Securing a future for New Zealanders to share* ในปี ค.ศ. 1993 และรายงานฉบับดังกล่าวได้มีการพัฒนาไปสู่ผลลัพธ์ ยุทธศาสตร์ (Strategic Result Area: SRA) และผลลัพธ์หลัก (Key Result Area: KRA) ซึ่งเป็นการตั้งเป้าหมายในระดับประเทศและในระดับ Department ในเวลาต่อมา (Boston et. al., 1996) (Kettl, 2005)

การมียุทธศาสตร์ชาติเปรียบเสมือนการตั้งเป้าหมายให้กับประเทศซึ่งสอดคล้องกับค่านิยม

ภายใต้พาราไดม์ NPM โดยเฉพาะในด้านของรัฐที่ขับเคลื่อนด้วยพันธกิจ (mission-driven government) รัฐที่เน้นผลลัพธ์ (result-oriented government) และรัฐที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (anticipatory government) ของ Osborne และ Gaebler (1992) นอกจากนี้หัวใจสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติคือ “การมีส่วนร่วม” และ “การรับฟังความคิดเห็น” ของประชาชนและทุกภาคส่วนไม่ใช่เป็นการจัดทำโดยภาครัฐเท่านั้น ยังสอดคล้องกับหลักการของพาราไดม์ NPS ที่ให้รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะพลเมืองของประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตามบทบัญญัติคิดเชิงยุทธศาสตร์ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (think strategically, act democratically) ของ Denhardt และ Denhardt (2000 และ 2015) อีกด้วย

5.2.2 กลไกลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม: กระบวนการยุติธรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เรื่องเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม⁴⁰ ของ รธน. 2560 ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ได้ให้

⁴⁰ บัญญัติเป็นครั้งแรกใน รธน. 2534 ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 โดยให้ความสำคัญกับการจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความเป็นธรรม สะดวกและรวดเร็วแก่ประชาชน จากนั้นจึงได้เพิ่มมิติของประสิทธิภาพ ความเท่าเทียม และความสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา

ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาค ในกระบวนการยุติธรรมโดยบัญญัติให้รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านรวมถึงกระบวนการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมยอมความให้มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร โดยมีมติที่เพิ่มเติมเข้ามาได้แก่ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ซึ่งสอดคล้องกับค่านิยมประชาธิปไตยของพาราโดม NPS ที่เน้นในเรื่องของค่านิยมความเป็นธรรมและความเสมอภาค ในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับค่านิยมของพาราโดม NPM ที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและสะดวกรวดเร็ว

ในวรรคสามของมาตรา 68 นี้ยังได้บัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาส เช่น เด็ก สตรี ในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้ ซึ่งสะท้อนถึงค่านิยมของพาราโดม NPS ที่เน้นในด้านของความเท่าเทียมกันทางสังคมเติมเข้ามา

นอกจากนั้นแล้วในมาตรา 71 รธน. 2560 ยังได้บัญญัติให้รัฐจัดสรรงบประมาณโดยพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกัน

ของเพศ วัย และสภาพของบุคคล เพื่อความเป็นธรรม เนื่องจากองค์ประกอบของสังคมนอกจากพลเมืองปกติทั่วไปแล้วยังประกอบไปด้วยเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส การที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกใช้ความรุนแรงหรือถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ย่อมนำไปสู่การสร้างพื้นฐานที่เข้มแข็งขึ้นให้กับสังคมซึ่งสอดคล้องกับค่านิยมในพาราโดม NPS ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันในสังคม

นอกจากนี้ มาตรา 74 ยังให้ความสำคัญกับส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำที่เหมาะสมกับศักยภาพและวัย รวมถึงการสร้างความเป็นธรรมตามค่านิยมของพาราโดม NPS ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองแรงงานในด้านความปลอดภัย การมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ในด้านรายได้ สวัสดิการ ประกันสังคม สิทธิประโยชน์อื่น ๆ รวมถึงส่งเสริมการออมและการจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์

5.2.3 การบริหารราชการแผ่นดิน

รธน. 2560 ในมาตรา 76 ได้บัญญัติให้ “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการ

บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” นอกจากนี้ มาตรา 164 (3) ยังได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและนโยบายรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านที่ดียี่สิบเจ็ดข้อ ซึ่งหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี⁴¹ (Good Governance) ที่รัฐธรรมนูญได้ย้าให้เป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น

วรรคแรกของมาตรา 76 นี้มีประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่เคยบัญญัติมาก่อน คือ⁴² 1) การให้หน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ 2) ประโยชน์สุขของประชาชน 3) การพัฒนาในเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และที่สำคัญ คือ การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งประเด็นที่เพิ่มเติมขึ้นมานี้เมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่าสอดคล้องกับทั้งค่านิยมของพาราไดม์

NPM และ NPS โดยการที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็วเป็นค่านิยม NPM คือ รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยลูกค้า (customer-driven government) ในขณะที่การที่หน่วยงานภาครัฐร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่ การที่บุคลากรภาครัฐไม่เลือกปฏิบัติ และการให้ความสำคัญกับประโยชน์สุขของประชาชนก็จะสอดคล้องกับแนวทางแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ (seek the public interest) ตามพาราไดม์ NPS ของ Denhardt กับ Denhardt (2000 และ 2015)

5.2.4 การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 76 วรรคสอง ได้กล่าวถึงการที่รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐเนื่องจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีกฎหมายบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ซึ่งมีความแตกต่างหลากหลาย รัฐจึงพึงดำเนินการให้กฎหมายของทุกหน่วยงานเป็นไปตามระบบคุณธรรม

⁴¹ ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558) มีความคิดเห็นว่า Good Governance เป็นการผสมผสานค่านิยมของทั้ง 3 พาราไดม์ คือ NPM และ NPS ให้เกิดความสมดุลโดยมีพาราไดม์ OPM เป็นรากฐาน

⁴² การใช้งบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมถึงการให้บริการประชาชนในด้านความสะดวกรวดเร็วและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับค่านิยมสำคัญของพาราไดม์ NPM อันได้แก่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งบัญญัติมาตั้งแต่ รธน. 2540 และ รธน. 2550

โดยอย่างน้อยกฎหมายดังกล่าวต้องมีมาตรการป้องกันการก้าวร้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้ง หรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เพื่อเป็นหลักประกันให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ ตามหลักของแยกการบริหารออกจากการเมือง (politics administration dichotomy) (Wilson, 1887) เพื่อเป็นการรับประกันความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐอันเป็นค่านิยมของพาราไดม์ OPM

นอกจากนั้นแล้วในวรรคสามของมาตรา 76 ยังกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว อันจะทำให้การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีเอกภาพและมีแนวปฏิบัติเป็นรูปแบบเดียวกัน อันสอดคล้องกับค่านิยมของพาราไดม์ NPS ที่บุคลากรภาครัฐนอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ แล้วยังต้องรับผิดชอบต่อมาตรฐานทางวิชาชีพด้วย ซึ่งสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์หนึ่งในมาตรฐานวิชาชีพที่มีความสำคัญมากที่สุดก็คือจริยธรรม ในขณะที่ในฝั่งการเมืองจะมี

การระบุถึงประเด็นนี้เพิ่มเติมในหมวดที่ 9 การขัดกันแห่งผลประโยชน์ของ รธน. 2560 ด้วย

5.2.5 การให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

บทบัญญัติในมาตรา 77 บทบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ การให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นนับเป็นอีกนวัตกรรมหนึ่งของ รธน. 2560 ซึ่งเปรียบได้กับการกำหนดแนวทางในการปฏิรูปด้านกฎหมายของประเทศไทย ทั้งในมิติการบัญญัติและการบังคับใช้ ซึ่งสอดคล้องกับค่านิยมของพาราไดม์ NPM ที่ให้ความสำคัญกับความรวดเร็วและคล่องตัวมาโดยตลอด การมีกฎหมายจำนวนมากทำให้การบริหารจัดการเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่คล่องตัว กฎหมายบางฉบับก็ไม่ได้รับการปรับปรุงมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในกระแสโลกาภิวัตน์ พาราไดม์ NPM จึงได้เสนอให้ภาครัฐยกเลิกกฎหมายที่ไปจำเป็นและให้เหลือเพียงแต่กฎหมายที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดรัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยพันธกิจ (mission-driven government) (Osborne และ Gaebler, 1992)

นอกจากนี้ การที่ รธน. ยังบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ก่อนตรากฎหมายทุกฉบับเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วรัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป วิเคราะห์ได้ว่า รธน. 2560 นี้ให้ความสำคัญกับประโยชน์สุขของประชาชน และประโยชน์โดยรวมของชาติอันจะเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ และเล็งเห็นถึงความจำเป็นของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทั้งก่อนตรากฎหมายและภายหลังกฎหมายได้มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับค่านิยมสำคัญของพาราไดม์ NPS ที่ภาครัฐมุ่งให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะของพลเมืองที่ไม่ใช่แค่ลูกค้าเท่านั้น (value citizenship over entrepreneurship) หากแต่เป็นผู้ที่มีศักยภาพในการสร้างสรรค์และพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าร่วมกับภาครัฐ และท้ายสุดคือการเน้นที่ประโยชน์

สุขของประชาชนที่มาจากการระดมความเห็นร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (seek the public interest) (Denhardt และ Denhardt, 2000 และ 2015)

5.2.6 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทบัญญัติเรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน⁴³ ในมาตรา 78 นี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของพาราไดม์ NPS โดยรัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมไปถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย การทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน ย่อมหมายความว่ารัฐมองภาคประชาชนเป็นเสมือนเครือข่ายหรือหุ้นส่วนที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกระดับ สอดคล้องกับบทบัญญัติที่ว่า คิดอย่างมียุทธศาสตร์ ปฏิบัติอย่างประชาธิปไตย (think strategically, act democratically) ซึ่งรัฐเน้นให้พลเมืองมีส่วนร่วมในทุกช่วงของวงจรวางนโยบาย

⁴³ บัญญัติครั้งแรกใน รธน. 2540 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

รวมถึงการจัดบริการสาธารณะ เพราะทำให้พลเมืองเรียนรู้เกี่ยวกับรัฐ รัฐเรียนรู้เกี่ยวกับพลเมืองเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองและความไว้วางใจต่อกันและกันตามบัญญัติให้คุณค่าพลเมืองไม่ใช่เพียงแค่ผลิตภาพ (value people, not just productivity) รวมไปถึงบัญญัติที่ว่า ตระหนักว่าภาระรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (recognize that accountability isn't simple) เพราะบุคลากรภาครัฐต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบ

ในหลายแง่มุม เช่น จาก กฎหมาย มาตรฐานวิชาชีพ ค่านิยมชุมชน ปทัสถานต่าง ๆ ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงจากพลเมืองด้วยเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของพลเมืองอย่างเหมาะสม (Denhardt และ Denhardt, 2000 และ 2015)

หลังจากผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์หมวด 6 ที่ว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐแล้วผู้เขียนได้ทำการสรุปเป็นตารางที่ 5 ด้านล่างเพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพรวมของหมวดนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ตารางที่ 5: หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐของ รธน. 2560 และความสอดคล้องกับพาราไดม์ OPM NPM หรือ NPS

ประเด็น	มาตรา	ความสอดคล้องกับพาราไดม์ OPM NPM หรือ NPS
ยุทธศาสตร์ชาติ	65 142 และ 162	NPM – รัฐกำหนดยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศและเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ เพื่อผลักดันไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งสอดคล้องกับ mission driven result-oriented แล anticipatory government ของ Osborne และ Gaebler (1992)
การลดความเหลื่อมล้ำ: กระบวนการยุติธรรมและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	68 71 และ 74	NPM – ให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว NPS – รัฐเน้นด้านความเป็นธรรมโดยให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และจัดสรรงบประมาณโดยการคำนึงถึงบุคคลที่มี เพศ อายุ และสภาพของบุคคลที่แตกต่างกัน รวมถึงการคุ้มครองแรงงานให้มีความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ดี

ประเด็น	มาตรา	ความสอดคล้องกับพาราไคม์ OPM NPM หรือ NPS
การบริหารราชการแผ่นดิน	76 วรรคหนึ่ง	NPM – รัฐพัฒนาการจัดบริการสาธารณะและใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพโดยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐให้บริการประชาชนด้วยความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ NPS – รัฐให้ความสำคัญกับการที่หน่วยงานภาครัฐร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่รัฐมีความซื่อสัตย์สุจริตและไม่เลือกปฏิบัติเพื่อบรรลุประโยชน์สุขของประชาชน
การบริหารงานบุคคลของ หน่วยงานของรัฐ	76 วรรคสอง	OPM – เน้นการบริหารแยกออกจากการเมืองในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ NPS – รัฐเน้นการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมและให้ความสำคัญกับมาตรฐานทางจริยธรรม
การให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น	77	NPM – รัฐเน้นประสิทธิภาพให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและทันต่อสถานการณ์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในทุกกรอบระยะเวลา NPS – รัฐจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายทุกฉบับเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ
การส่งเสริมการมีส่วนร่วม ของประชาชน	78	NPS – รัฐส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงการจัดบริการสาธารณะและการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ และต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบด้วย

5.3 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น

นวัตกรรมสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยของ รธน. 2560 ได้แก่การให้อิสระในการบริหารจัดการตนเองอย่างแท้จริงแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ถูกบัญญัติไว้

ในมาตรา 249 กล่าวคือ การบัญญัติให้วิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม “เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และในวรรคสองยังบัญญัติให้รูปแบบของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงให้คำนึงถึง

เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งหมายความว่า ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกติกาการได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับหนึ่งในบทบัญญัติของ Osborne และ Gaebler (1992) คือ รัฐบาลกระจายอำนาจ (decentralized government) แทนที่การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (centralization) รวมถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดบริการสาธารณะซึ่งมีความสอดคล้องกับค่านิยมในพาราไดม์ NPS เพราะหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่สามารถที่จะตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างทันทีทันใดและยังเป็นผู้ที่รู้จักปัญหาของพื้นที่อย่างถ่องแท้ทำให้สามารถที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับระบบสารสนเทศที่ทันสมัยในปัจจุบันยังทำให้การประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างรวดเร็วอีกด้วย

นอกจากนั้นแล้ว ในมาตรา 250 ของ รธน. 2560 ยังได้กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ

และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นการกล่าวถึงในมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นครั้งแรก⁴⁴ โดยได้กำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการด้วยหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน และในวรรคสองสาม สี่ และห้าของมาตรา 250 ยังได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารสามารถเลือกรูปแบบและแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้สอดคล้องกับรายได้โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ (seek the public interest) ให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม โดยในช่วงเริ่มต้นรัฐต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนก่อน จากนั้นจึงส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการเองได้ ทั้งนี้ การจะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึง

⁴⁴ รธน. ฉบับที่ผ่าน ๆ มาได้กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองตนเอง อันเป็นการให้ความสำคัญที่มีต่อการเมืองการปกครอง

ความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ถึงวรรคสามของ มาตรา 250 จะเห็นถึงค่านิยมของพาราไดม์ NPM เพิ่มขึ้นในประเด็นการถือหางเสือมากกว่าพายเรือ (steering rather than rowing) ของ Osborne และ Gaebler (1992) กล่าวคือ หากประชาชนในท้องถิ่นจะได้ประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะโดยการดำเนินการของหน่วยงานรัฐอื่นหรือหน่วยงานเอกชนมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง รัฐธรรมนูญฉบับนี้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมหรือมอบหมายให้องค์กรเหล่านั้นดำเนินการได้ ซึ่งสอดคล้องกับค่านิยมของพาราไดม์ NPM อย่างแท้จริงเพราะเป็นการเน้นให้หน่วยงานภาครัฐถือหางเสือ (steering) ซึ่งคือการกำหนดนโยบายและกำกับดูแล (policy formulation and regulatory role) มากกว่าการพายเรือ (rowing) คือการเป็นผู้ดำเนินการหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ (operating role) (Osborne และ Gaebler, 1992) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่ได้รับความนิยมอย่างสูงทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ แต่เป็นครั้งแรกที่มีการระบุลงไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 250 วรรคห้า เน้นการให้อิสระในการบริหาร (managerial freedom) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกค่านิยมหนึ่งของพาราไดม์ NPM (Boston, 2011) เพราะการที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารทำให้สามารถบริหารจัดการด้านการคลังและการบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องใช้ระบบเดียวกับหน่วยงานกลาง ทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพที่สูงขึ้น ในขณะที่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะหารายได้เพิ่มในอนาคตก็สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐบาลที่เป็นผู้ประกอบการ (enterprising government) ของ Osborne และ Gaebler (1992) ด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 251 เป็นการให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ระบบคุณธรรม และให้ตระหนักถึงความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมถึงการจัดให้มีมาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะสามารถปรับเปลี่ยนบุคลากรและพัฒนาาร่วมกันได้ ซึ่งสอดคล้องกับค่านิยมของพาราไดม์ NPS ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

5.4 การปฏิรูปประเทศ

นวัตกรรมสำคัญระดับต้น ๆ ของ รธน. 2560 อีกประการ ได้แก่ การบัญญัติเรื่องการปฏิรูปประเทศขึ้นเป็นหมวดหนึ่ง⁴⁵ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย 5 มาตรา ได้แก่ มาตรา 257-261 โดยการกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศใน 6 ด้านหลักประกอบไปด้วย ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรน้ำ ที่ดิน ชยะ ประกันสุขภาพ แพทย์ปฐมภูมิโดยกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศไว้ 3 ประการ⁴⁶ ได้แก่ 1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ 2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกัน

เพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ 3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เมื่อพิจารณาจากเป้าหมายทั้ง 3 ประการ จะพบว่ามีความสอดคล้องกับค่านิยมการบริหารจัดการภาครัฐของพาราโดม NPS ในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาประเทศ รวมถึงการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันของคนในสังคม เพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามเมื่อแยกเป็นรายด้านแล้วผู้วิจัยพบว่ามีสัดส่วนของพาราโดม NPM และ NPS ผสมผสานกัน 8 ด้าน โดยมี 3 ด้านที่สอดคล้องกับพาราโดม NPS เพียงพาราโดมเดียว โดยผู้วิจัยได้ทำการสรุปหมวด 16 ที่เป็นประเด็นเรื่องการปฏิรูปประเทศและแยกแยะสาระสำคัญของการปฏิรูปในแต่ละประเด็นให้เป็นไปตามพาราโดม NPM และ NPS ในตารางที่ 6 ด้านล่าง

⁴⁵ หมวด 16

⁴⁶ มาตรา 257

ตารางที่ 6: หมวด 16 การปฏิรูปประเทศของ รธน. 2560 กับพาราไดม์ NPM หรือ NPS

ด้าน	NPM หรือ NPS
ก. ด้านการเมือง	NPS – เน้นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีส่วนร่วมและสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกิจกรรมของพรรคการเมืองก็ต้องเปิดเผยและตรวจสอบได้
ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน	NPM – เน้นประสิทธิภาพในการทำงานโดยการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ บูรณาการข้อมูลเข้าด้วยกันเพื่อความสะดวกของประชาชน ปรับโครงสร้าง การบริหารงานแผนกำลังคนให้ทันสมัย จูงใจผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในภาครัฐ เน้นนวัตกรรมในการทำงาน และปรับปรุงการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความคล่องตัว NPS – สรรหาบุคลากรภาครัฐที่กล้าตัดสินใจและทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยยึดประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และปรับปรุงการจัดซื้อจัดจ้างให้เปิดเผย ตรวจสอบได้ และป้องกันการทุจริตในทุกขั้นตอน
ค. ด้านกฎหมาย	NPM – เน้นประสิทธิภาพโดยการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสากล โดยใช้ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น เน้นความคล่องตัว เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการใช้เทคโนโลยีในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายเพื่อให้ประชาชนเข้าใจและเข้าถึงกฎหมายได้ง่ายและสะดวก NPS – เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย
ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม	NPM – เน้นประสิทธิภาพโดยการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจนและไม่ล่าช้า รวมถึงการจัดให้มีบริการด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานเพื่อเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชน รวมถึงการเน้นวัฒนธรรมอำนวยความสะดวกด้วยความรวดเร็ว และการบังคับใช้และปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการแก้ไขกฎหมาย การบริหารงานบุคคลข้าราชการตำรวจให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น NPS – การเพิ่มประสิทธิภาพตามพาราไดม์ NPM มีเป้าหมายที่การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมซึ่งเป็นค่านิยมหลักของพาราไดม์ NPS

ด้าน	NPM หรือ NPS
จ. ด้านการศึกษา	NPM – เน้นประสิทธิภาพในการผลิต คัดกรอง และพัฒนาครูและอาจารย์ โดยเน้นที่จิตวิญญาณ ความรู้ความสามารถ และให้มีค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน NPS – เน้นความเป็นธรรมโดยให้การศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ปฐมวัย ลดความเหลื่อมล้ำโดยการจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 วรรคหก
ฉ. ด้านเศรษฐกิจ	NPM – เน้นประสิทธิภาพโดยการขจัดอุปสรรคและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในทุกระดับ รวมถึงสร้างกลไกเพื่อนำเทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์มาใช้ในการพัฒนาประเทศ เน้นการเพิ่มรายได้ของรัฐและใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล NPS – เน้นความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำโดยการปรับระบบภาษีอากร
ช. ด้านอื่น ๆ	
- ทรัพยากรน้ำ	NPM – เน้นประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ NPS – เน้นความเป็นธรรมและยั่งยืนและให้ความสำคัญกับทุกมิติของความต้องการในการใช้น้ำ
- ที่ดิน	NPS – เน้นความเป็นธรรมผ่านการกระจายการถือครองที่ดิน การตรวจสอบสิทธิในการครอบครองอย่างเป็นระบบ
- ขยะมูลฝอย	NPM – เน้นประสิทธิภาพในการจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยและยังสามารถนำเอาไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ได้ NPS – เน้นผลประโยชน์ของชุมชนโดยให้การจัดการและกำจัดขยะต้องคำนึงความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมด้วย
- ประกันสุขภาพ	NPM – เน้นความมีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวก NPS – เน้นความเท่าเทียมกันในการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากระบบหลักประกันสุขภาพ
- ระบบการแพทย์ ปฐมภูมิ	NPS – เน้นความเป็นธรรมโดยให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวในสัดส่วนที่เหมาะสมกับจำนวนประชากร

ในบทความชิ้นนี้ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ว่า รธน. 2560 มีความสอดคล้องกับค่านิยมสำคัญภายใต้พาราไดม์ NPM และ NPS หรือไม่อย่างไร ซึ่งผลการวิจัยพบว่า รธน. 2560 มีความสอดคล้องกับค่านิยมสำคัญภายใต้พาราไดม์ทั้ง 2 อย่างชัดเจน โดยมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันโดยเน้นไปทางพาราไดม์ NPS อย่างไรก็ดีเหมือนกับที่ Woodrow Wilson (1887) ได้กล่าวไว้ว่า “การนำเอารัฐธรรมนูญไปปฏิบัตินั้นยากกว่าการร่างรัฐธรรมนูญ (It is getting to be harder to run a constitution than to frame one (1887, หน้า 200))” กล่าวคือ รธน. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ทำการกำหนดกรอบและแนวทางในเชิงนโยบายให้กับการบริหารจัดการภาครัฐ (policy formulation) เรียบร้อยแล้ว เพราะฉะนั้นประเด็นที่น่าสนใจในการทำวิจัยในอนาคต คือ การวิจัยและประเมินว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองทั้งหมด แนวนโยบายในกำหนดกรอบทิศทางการบริหารประเทศที่ออกภายใต้บทบัญญัติแห่ง รธน. 2560 นี้ รวมตลอดจนการนำกฎหมายนโยบายไปบังคับใช้และปฏิบัติ (policy implementation) ตรงตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่มีความสอดคล้องกับค่านิยมสำคัญของพาราไดม์ NPM และ NPS หรือไม่ อย่างไร

6. ข้อค้นพบ

การวิจัยถึงบทบัญญัติของ รธน. 2560 ในมิติทางรัฐประศาสนศาสตร์นี้มีข้อค้นพบสำคัญคือ หลักการ แนวคิด หรือทฤษฎีที่แฝงอยู่ในเนื้อหา มีความสอดคล้องกับค่านิยมสำคัญของทั้งพาราไดม์ NPM และ NPS ผสมผสานกันอยู่โดยมีค่านิยมของพาราไดม์ NPS ในสัดส่วนที่มากกว่าดังที่ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558, หน้า 178) ได้เคยคาดการณ์ไว้โดยวิเคราะห์ได้จากการเน้นค่านิยมการมีส่วนร่วมในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การออกกฎหมาย และการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ค่านิยมการสร้างความเป็นธรรม โดยเป็นการดูแลเด็กตั้งแต่อยู่ในท้องแม่ (มาตรา 48) และต่อมาโดยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้เริ่มตั้งแต่ระดับปฐมวัย รวมถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างแรก การลดความเหลื่อมล้ำ ทางด้านกระบวนการยุติธรรม การสาธารณสุข และการให้ความสำคัญกับค่านิยมของชุมชน ในด้านการรักษาสีเน่จลลอมและวัฒนธรรมชุมชน และค่านิยมการะรับผิตชอบของภาครัฐผ่านการสร้างมาตรการกลไกในการตรวจสอบ และการคุ้มครองสิทธิในเรื่องของสิทธิชุมชน สิทธิผู้บริโภค ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

จากข้อค้นพบข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าทิศทางของ รธน. 2560 เฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐโดยตรงยังคงมีความสอดคล้องกับพาราไทม์ NPM ซึ่งเน้นให้การบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า และมีแนวโน้มที่ขยับเข้าใกล้ค่านิยมของพาราไทม์ NPS ที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน ประเทศพัฒนาแล้วทั่วโลกมากยิ่งขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา หลังจากนั้นเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูกที่ตรงตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วก็จะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีก

7. ข้อเสนอแนะในการนำเอาแนวทางใน รธน. 2560 ไปปฏิบัติ

เนื่องจาก รธน. 2560 นี้ มีความสอดคล้องกับค่านิยมของพาราไทม์ NPS ในสัดส่วนที่สูงกว่าพาราไทม์ NPM เช่นเดียวกับกระแสของการบริหารจัดการภาครัฐทั่วโลก ซึ่งค่านิยมของพาราไทม์ NPS เน้นให้ความสำคัญอย่างสูงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนั้นปัจจัยสำคัญที่เป็นทั้งอุปสรรคและปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการตาม

ค่านิยมของพาราไทม์ NPS ของ รธน. 2560 นั้น จึงได้แก่การที่ประเทศไทยต้องมีพลเมืองตื่นรู้ (active citizen) และพร้อมที่จะเสียสละเพื่อส่วนรวมเพราะ “การมีส่วนร่วมในงานของรัฐเป็นการสอนความรับผิดชอบและความอดทนอดกลั้น (Denhardt และ Denhardt, 2015, หน้า 52)” อีกทั้งยังเป็นการสร้างอุปนิสัยในตัวตนซึ่งจะทำให้คนคนนั้นเป็นคนดี เพราะบทบาทของความเป็นพลเมืองเป็นบทบาทที่สามารถจะนำเอาหลายบทบาทที่พลเมืองแต่ละคนมีอยู่ในสังคมมาบูรณาการเข้าไว้ด้วยกันได้ อีกทั้งยังเป็นการบูรณาการพลเมืองเข้ากับชุมชนด้วย (Denhardt และ Denhardt, 2015)

ดังนั้น การสร้างพลเมืองตื่นรู้ (active citizen) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การบริหารจัดการภาครัฐพัฒนาไปสู่พาราไทม์ NPS ได้อย่างแท้จริงและสิ่งนี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ รธน. 2560 บัญญัติมาตรา เรื่อง การปฏิรูปการศึกษา เน้นการพัฒนาครูอาจารย์ รวมถึงการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไว้ในมาตรา 261 และมาตรา 71 วรรคสอง ที่ระบุว่า “รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น” เพื่อจะได้พัฒนาพลเมืองไทยให้เป็น active citizen ได้อย่างแท้จริง

8. บทสรุป

การบริหารจัดการภาครัฐไทยในอนาคตเมื่อสรุปด้วยมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์จะพบว่า มีแนวโน้มที่จะเริ่มให้ความสำคัญกับค่านิยมของพาราไดม์ NPS ในสัดส่วนที่มากกว่าพาราไดม์ NPM นั้นหมายความว่าภาครัฐเริ่มเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ถือหางเสือเรือ (steering) ไปสู่การเป็นผู้ให้บริการ (serving) ส่งผลให้บุคลากรภาครัฐต้องปรับบทบาทตัวเองไปเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิสัยทัศน์ร่วม กำหนดนโยบาย และจัดบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ (Denhardt และ Denhardt, 2000 และ 2015)

การขับเคลื่อนภาครัฐไทยด้วยแนวทางที่สอดคล้องกับค่านิยมของพาราไดม์ NPS นี้ มีข้อจำกัดเนื่องจากมีความเป็นนามธรรมสูง เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้งบประมาณสูง สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็น 2 ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้

บุคลากรภาคประสิทธิผลสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ 1) ความตระหนักถึงการปกป้องสิทธิสาธารณะและผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากขณะนี้บัญญัติถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล และการที่รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐให้แก่สาธารณชน (มาตรา 41) โดยรัฐต้องมีหน้าที่จัดฐานข้อมูลที่ดีและทันสมัยให้พร้อมสำหรับประชาชน และ 2) บทบาทสำคัญในการเปลี่ยน “ข้อมูล” ให้เป็น “ความรู้” ที่ประชาชนพลเมืองสามารถเข้าใจได้ง่ายและเป็นข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ไม่ใช่การยัดเยียดหรือคิดแทนพลเมือง และออกแบบให้กระบวนการการมีส่วนร่วมบริหารจัดการประโยชน์สาธารณะในมิติต่าง ๆ มีความเรียบง่าย ประชาชนสามารถแสดงบทบาทของตนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อให้การร่วมมือกันขับเคลื่อนประเทศระหว่างรัฐกับประชาชนนำไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) อย่างแท้จริง และการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ปกรณ์ ศิริประกอบ (2558). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎีและการนำไปปฏิบัติจริง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2475). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475. ค้นหาเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/2cons2475.pdf

_____. (2489). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489. ค้นหาเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/3cons2489.pdf

_____. (2490). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ค้นหาเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/4cons2490.pdf

_____. (2492). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492. ค้นหาเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/5cons2492.pdf

_____. (2495). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495. ค้นหาเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/6cons2495.pdf

_____. (2502). ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502. ค้นหาเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/constitution/15-20061215132046_a15.pdf

- _____. (2511). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/8cons2511.pdf
- _____. (2515). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/9cons2515.pdf
- _____. (2517). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/10cons2517.pdf
- _____. (2519). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/11cons2519.pdf
- _____. (2520). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/12cons2520.pdf
- _____. (2521). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/13cons2521.pdf
- _____. (2534). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/14cons2534.pdf
- _____. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/16cons2540.pdf

- _____. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/18cons2550t.pdf
- _____. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ค้นหามีเมื่อ 1 กรกฎาคม 2560. จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_thcons/20cons2560.pdf

ภาษาอังกฤษ

- Berg, B. L. (2007). **Qualitative research methods for the social sciences**. 6th ed. Boston, MA: Pearson Educations.
- Boston, J. (2011). Basic NPM ideas and their development. In. T. Christensen & P. Laegried (Eds.) **The Ashgate research companion to new public management**. (pp.17-32). London: Ashgate.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J. & Walsh, P. (1996). **Public management: The New Zealand model**. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- Burnier, D. (2005). Making it meaning ful: Postmodern public administration and symbolic interactionism. **Administrative theory & praxis**, 27(3) 498-516.
- Denhardt, R. B. & Denhardt J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. **Public administration review**, 60(6), 549-559.
- _____. (2005) **The new public service: Serving, not steering**. 4th ed. New York: Routledge.
- Flick, U. (2006). **An introduction to qualitative research**. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Fox, C. J. & Miller, H. T. (1995). **Postmodern public administration: Toward discourse**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.) **Papers on the science of administration**. (pp. 3-13). New York: NY: Institute of Public Administration.
- Haddon, C. (2002). **Reforming the civil service: The efficiency unit in the early 1980s and the 1987 Next Steps Report**. London, UK: Institute for government.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? **Public administration**, **69**(1), 3-19.
- Hughes, O. E. (2003). **Public management & administration: An introduction**. 3rd ed. New York: NY: Palgrave Macmillan.
- Kettl, D. F. (2005). **The global public management revolution**. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- King, C. S. (2005). Postmodern public administration: In the shadow of postmodernism. **Administrative theory & praxis**, **27**(3), 517-532.
- Luton, L. S. (2010). **Qualitative research approaches for public administration**. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- McNabb, D. E. (2010). **Case research in public management**. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Merton, R. K. (1957). **Social theory and social structure**. New York, NY: Free Press.
- National. (1993) **Path to 2010: Securing a future for New Zealanders to share**. New Zealand national government.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). **Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (new) public governance: A suitable case for treatment? In S. P. Osborne (Ed.). **The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. (pp. 1-16). New York, NY: Routledge.

- Perry, J. L., & Wise L. (1990). The Motivational bases of public service. **Public administration review**, 50(3), 367–73.
- Pilkington, C. (1999). **The civil service in Britain today**. Manchester, UK: Manchester university press.
- Sovoie, D. J. (1994). **Thatcher, Reagan, Mulroney: In search of a new bureaucracy**. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.
- Weber, M. (1958) by H. H. Gerth & C. W. Mills (translated, edited, and with an introduction). **From Max Weber: Essays in sociology**. New York: A Galaxy Book.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. **Political science quarterly**, 2(2), 197-222.

หน่วยงานผู้แต่ง: ²คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Affiliation: ²Faculty of Political Science Chulalongkorn University

หน่วยงานผู้แต่ง: ³คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Affiliation: ³Faculty of Political Science Chulalongkorn University