

ทฤษฎีที่สามารถนำไปใช้ในการวิจัยทางด้านบริหารรัฐกิจและบริหารธุรกิจ Theories That Could Be Used in Public and Business Research

สถิตย์ นิยมญาติ¹ และเสาวนีย์ สมันต์ตรีพร²

¹คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

²คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นคว้าหาความจริงเกี่ยวกับทฤษฎีต่าง ๆ ที่สามารถจะนำไปใช้ในการวิจัยทางด้านการบริหารรัฐกิจและธุรกิจได้ การวิจัยมีลักษณะเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากหนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจและบริหารธุรกิจ แล้วก็ทำการวิเคราะห์โดยวิธีการจำแนกแยกแยะเป็นหมวดหมู่ ทำให้เป็นระบบระเบียบ ทำการสังเคราะห์ และทำการสรุปลงเอย ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยพบว่าทฤษฎีมากมายที่สามารถจะนำไปใช้ในการวิจัยทางด้านการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ ดูเหมือนว่าทฤษฎีที่โดดเด่นที่สุด ได้แก่ ทฤษฎีระบบแบบราชการ ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงได้อภิปรายถกเถียงสามทฤษฎีนี้อย่างละเอียดในบทความวิจัยนี้

คำสำคัญ : ระบบแบบราชการ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริการสาธารณะแนวใหม่

Abstract

This study was designed to determine the theories that could be used in public and business administration research. The study was documentary in nature. The researchers collected data from a number of books pertaining to public administration and business administration; the collected data were analyzed by means of categorizing, systematizing, synthesizing and summarizing. As a result of the data analysis, the researchers found that there were plenty of theories that could be used in business and public administration research. The outstanding theories seemed to be bureaucracy, new public management and the new public service. Thus these three theories were discussed in detail in this research article.

Keywords : bureaucracy; new public management; new public service

บทนำ

กล่าวโดยทั่วไปแล้วทฤษฎีถูกนำไปใช้ในงานวิจัยหรือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยมากมายอาทิ เพื่อใช้ในการจัดตั้งกรอบแนวคิดของการวิจัย เพื่อใช้ในการจำกัดวงของการวิจัยให้แคบ เพื่อใช้ในการอภิปรายและตีความสิ่งที่ค้นพบ เพื่อใช้ในการสร้างข้อสมมุติฐานเพื่อให้ข้อสมมุติฐานได้รับการ

ยืนยันว่าเป็นจริง เป็นต้น บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ผู้อื่นได้รู้จัก ทฤษฎีต่างๆที่สามารถนำไปใช้ในการการวิจัยทางด้านบริหารรัฐกิจ และ บริหารธุรกิจเป็นหลัก

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำราของต่างประเทศและจากอินเทอร์เน็ต ผู้วิจัยก็ทำการวิเคราะห์โดยการแยกแยะเนื้อหาเป็นประเภทต่างๆ(categorizing)การทำเนื้อหาให้เป็นระบบ(systematicing) การพรรณนาและอธิบาย (Descriptive and explanatory) การสังเคราะห์ (Synthesising)การวิพากษ์วิจารณ์(Criticisming)และการสรุป(Summarying and Concludeing)ในที่สุดผู้วิจัยได้ค้นพบว่ามีทฤษฎีไม่น้อยกว่า 15 ทฤษฎีที่อาจจะนำมาช่วยในการทำงานวิจัยทางด้านบริหารรัฐกิจและบริหารธุรกิจ เนื่องจากวัดที่จำนวนประชากร ผู้วิจัยได้นำเสนอในบทความวิจัยนี้เกี่ยวข้องกับทฤษฎีใหญ่ๆและใช้กันมาก เพียง 2-3 ทฤษฎีเท่านั้น

สิ่งที่จำเป็นสำหรับองค์การที่ใช้ทฤษฎีระบบแบบราชการ (Theory of Bureaucracy)

ในแบบอุดมการณ์

แม็กเวเบอร์ (Max Weber, in Robert K. Merton, 1952 : 18 – 23) ได้อธิบายถึงโมโนทัศน์ที่สำคัญ เกี่ยวกับองค์การที่ใช้ทฤษฎีระบบแบบราชการ (bureaucratic organization) ในเรื่องอำนาจอันชอบธรรมซึ่งระบุเป็นกฎหมายอันถือได้ว่า มีความถูกต้อง และสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เหตุผลที่เป็นเช่นนั้นเพราะ 1. อำนาจอันชอบธรรมมาจากปทัสถานทางกฎหมาย (legal norm) ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน และยินดีที่จะปฏิบัติตามอยู่แล้ว 2. ตัวยกกฎหมายต่างๆ ประกอบด้วยกฎต่าง ๆ ที่เป็นนามธรรม (abstract rules) ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดขึ้นมาโดยจงใจ ผู้ใช้กฎหมายจะต้องใช้กฎต่าง ๆ เหล่านั้นให้เหมาะสมกับกรณีในการใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจะต้องกระทำด้วยเหตุผล และเพื่อผลประโยชน์ขององค์การ 3. บุคคลที่มีอำนาจอันชอบธรรม หรืออำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือได้ว่าเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่ง (office) ในการปฏิบัติภารกิจใด ๆ รวมทั้งการออกคำสั่งบังคับบัญชาให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม มีความเกี่ยวข้องกับสถานภาพของเขา เขาจึงต้องปฏิบัติในลักษณะที่จะต้องไม่เอาเรื่องส่วนตัว (impersonal) เข้ามาเกี่ยวข้อง 4. ผู้ที่เชื่อฟัง อำนาจในการสั่งบังคับบัญชาของเขา ก็ได้แก่ สมาชิกที่อยู่ในองค์การที่ใช้ในระบบแบบราชการ และข้อสำคัญก็คือ จะเชื่อฟังเฉพาะกฎหมายหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น 5. การที่สมาชิกในองค์การเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชา ไม่ใช่เชื่อฟังเพราะลักษณะเฉพาะตัวของบุคคลหรือนิยมชมชอบในบุคคลคนนั้น แต่เชื่อฟังเพราะเป็นคำสั่งที่ไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง

แม็กเวเบอร์ ได้จำแนกประเภทของอำนาจอันชอบธรรม หรืออำนาจตามกฎหมายที่มีเหตุผล (rational legal authority)ไว้ดังนี้

1. การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในองค์การที่การปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นถูกผูกมัดโดยกฎต่าง ๆ (rules)
2. การปฏิบัติงานโดยมีความรู้ความสามารถซึ่งมาจากการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญพิเศษ มาจากการมอบอำนาจให้ผู้ครองตำแหน่งนั้น ๆ มีอำนาจในการปฏิบัติงานและมรรควิธีในการบังคับบัญชาได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนใช้ได้ภายในเงื่อนไขบางอย่าง

3. การจัดตำแหน่งเป็นไปตามหลักการของการแบ่งช่วงชั้นลำดับสูงต่ำ (the principles of hierarchy) นั่นคือ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำ จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูง ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงจะมีอำนาจโดยชอบธรรมมากกว่าผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำ

4. กฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมการประพฤติปฏิบัติของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่างๆ อาจจะเป็นกฎทางด้านเทคนิค (technical rule) หรือปทัสฐานก็ได้

5. สมาชิกของฝ่ายบริหารจะต้องแยกตนเองอย่างเด็ดขาดออกจากความเป็นเจ้าของในสิ่งของต่าง ๆ ที่เป็นขององค์การที่เขาเคยใช้ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งอยู่

6. ผู้ครองตำแหน่งในองค์การในระบบแบบราชการจะต้องไม่ยึดตำแหน่งทางการเป็นของตน

7. การตัดสินใจใด ๆ ก็ตาม การปฏิบัติงานด้านบริหารใด ๆ ก็ตาม ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ก็ตามจะต้องบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

8. อำนาจอันชอบธรรมหรืออำนาจตามกฎหมาย สามารถใช้ได้โดยลักษณะหลากหลาย

เวเบอร์ กล่าวว่า การบริหารระบบแบบราชการของเขาสามารถนำไปใช้ได้โดยองค์การแทบทุกประเภท เช่น ในบริษัทธุรกิจที่มุ่งทำกำไร องค์การการกุศล โรงพยาบาล กองทัพ เป็นต้น เวเบอร์อธิบายว่า อำนาจในระบบแบบราชการที่จะนำไปใช้กับพนักงานนั้น เป็นอำนาจที่ได้มาจากการที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับการแต่งตั้งหรือได้มาจากหลักการของการแต่งตั้งไม่ใช่ว่ามาจากการเลือกตั้งแต่อย่างใด ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งไม่อาจจะใช้ระบบการจัดลำดับชั้นสูงต่ำได้ และไม่อาจจะใช้ระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดกับพวกเขาเหล่านั้นได้ ในด้านคุณสมบัติทางเทคนิค (technical qualification) ในองค์การแบบระบบราชการนั้น เวเบอร์ มองว่าจะเพิ่มทวีขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต ดังจะเห็นได้ว่าแม้แต่องค์การสหภาพการพาณิชย์ ก็ยังต้องการผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ในสมัยใหม่ ผู้ที่ไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความชำนาญด้านเทคนิค ก็ได้แก่พวกรัฐมนตรีและประธานาธิบดีเท่านั้น คุณสมบัติข้อนี้เป็นข้อพิสูจน์ยืนยันให้เห็นอย่างแท้จริงว่า พวกเขาเป็น “เจ้าหน้าที่” (officials) ในความหมายของทางการ ประธานหรือผู้จัดการของบริษัทธุรกิจใหญ่ ๆ ก็เช่นกัน จะต้องมีความรู้ความชำนาญด้านเทคนิค หรือมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านตามที่ได้ศึกษาเล่าเรียนมา หรืออย่างน้อยก็ต้องมีประสบการณ์มายาวนาน ในเรื่องเงินเดือนที่แน่นอนตายตัวของผู้ที่ทำงานในองค์การที่ใช้ระบบแบบราชการ เวเบอร์กล่าวว่า เป็นค่าตอบแทนที่ให้เป็นประจำเดือนในรูปของเงิน การให้ค่าตอบแทนเป็นข้าวของ จะถูกมองว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของการฉวยโอกาส ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ไม่เหมาะสม เงินที่ได้จากการเช่า การขายสำนักงาน หรือจากค้ำประกันสัญญาว่าจะให้ตำแหน่ง สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นคุณลักษณะของระบบแบบราชการแต่อย่างใด ในเรื่องตำแหน่ง ในองค์การแบบราชการตำแหน่งที่ไม่ใช่เป็นอาชีพหลัก เช่น ตำแหน่งที่ให้เป็นเกียรติ เป็นสิ่งที่ไม่ใช่ในระบบแบบราชการ เจ้าหน้าที่ผู้ทำงานในองค์การที่ใช้ระบบแบบราชการทุกคนมีตำแหน่งหน้าที่เป็นอาชีพหลัก และมีลักษณะมั่นคงถาวร ในเรื่องการบริหารโดยคนคนเดียวในระบบแบบราชการ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ระบบการบริหารที่ใช้ระบบแบบราชการที่แท้จริงนั้น จะมีลักษณะเป็นแบบการปกครองโดยหัวหน้าคนเดียว (monocratic) ทั้งนี้ เพราะเชื่อว่า จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นวิธีการควบคุมที่มีเหตุผล ตลอดจนทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ ทำได้รวดเร็ว มีความรวดเร็ว มีความ

แนวแน่มั่นคง เชื่อถือได้ และสามารถใช้ระเบียบวินัยอย่างเข้มงวดได้ นอกจากนี้ยังสามารถจะคำนวณผลที่เกิดตามมาได้ ในประการสุดท้ายการบริหารโดยหัวหน้าคนเดียว ทำให้ประสิทธิภาพของงานมีความเข้มข้น ปฏิบัติงานได้ในขอบข่ายที่กว้างขวางและสามารถใช้วิธีการบริหารในทุกรูปแบบได้ องค์การทางด้านบริษัทธุรกิจสมัยใหม่ในทุกสาขามีแนวโน้มที่จะใช้บริการจัดการที่เอาหลักการ ระบบแบบราชการไปใช้ทั้งสิ้น แม้แต่องค์การทางศาสนาคริสต์เตียนก็ดี กองทัพก็ดี พรรคการเมืองก็ดี สมาคมเอกชนก็ดี สโมสรก็ดี ต่างก็ใช้ระบบแบบราชการด้วยกันทั้งสิ้น การบริหารโดยใช้ระบบแบบราชการ (bureaucratic administration) ไม่ว่าจะมองจากแง่มุมของความเป็นทางการก็ดี ในแง่มุมทางเทคนิคก็ดี ถือได้ว่า เป็นแบบที่มีเหตุผลมากที่สุด (the most rational type) ยิ่งการบริหารที่มีเจ้าหน้าที่จำนวนมากมายมหาศาลด้วยแล้วการบริหารแบบนี้ เป็นสิ่งที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้เลย

หลักการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (The Principles of the New Public Management)

เมื่อกล่าวในรายละเอียด “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ประกอบด้วยหลักการ หรือ **เนื้อหาสาระ** ที่แท้จริง ดังนี้

- (1) การบริหารจัดการแบบมืออาชีพ หรือผู้บริหารที่ทำได้จริง ๆ โดยอาศัยการเรียนรู้จากการทำงานจริง (hands – on professional management)
- (2) ในการบริหารจัดการจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ตลอดจนตัวบ่งชี้ของความสำเร็จ (indicators of success) หรือมีมาตรวัดผลการปฏิบัติงานที่แจ่มแจ้งชัดเจน
- (3) หลีกเลี่ยงวิธีการปฏิบัติแบบราชการ (bureaucratic procedures) แต่ใช้กฎเกณฑ์ที่ควบคุมปัจจัยนำออก (output controls) หรือผลสัมฤทธิ์ ซึ่งวัดโดยตัวบ่งชี้เชิงปริมาณ
- (4) มีการแยกส่วนหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่ใช้ระบบการบริหารจัดการรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน (unified management systems) แบบเดิมอีกต่อไป
- (5) การส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและแข่งขันกับหน่วยงานของภาคเอกชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ต้นทุนต่ำลง แต่ผลสัมฤทธิ์ของงานมีมาตรฐานสูงขึ้น
- (6) การส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งหมายถึง การเลียนแบบธุรกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงนั่นเอง
- (7) การบริหารจัดการที่เน้นการลดต้นทุน ประหยัดทรัพยากร เพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน
- (8) ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen – centered) การบริหารจัดการต้องสนองต่อความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนมีทางเลือกเหมือนเช่นลูกค้าของตลาดทั้งหลาย
- (9) มีการจ้างภาคเอกชนให้ดำเนินการกิจการบางอย่างที่คิดว่าเอกชนทำได้ดีกว่าและเป็น การประหยัดกว่า
- (10) มีการสรรหาบุคคลนอกกระบบราชการที่มีความสามารถสูงเข้ามาบริหารราชการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ โดยไม่มีการครองตำแหน่งยาวนานเหมือนระบบแบบราชการที่เป็นอยู่เดิมแต่อย่างใด
- (11) ผู้บริหารจัดการต้องมีจิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ (the entrepreneurial spirit) เช่น เน้นลูกค้า ทำงานเชิงรุก เต็มใจที่จะเสี่ยง มีความสามารถในการเจรจาต่อรอง การรู้จักฉกฉวยโอกาส เป็นต้น
- (12) มุ่งเน้นการแข่งขัน (competition) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเพื่อความก้าวหน้าขององค์การ
- (13) มีการกระจาย

อำนาจ (decentralization) ไปสู่ส่วนล่างแทนที่จะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว (14) มีการแปรรูปกิจการของรัฐ (privatization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการบางอย่างที่เชื่อว่า ภาคเอกชน จะทำได้ดีกว่า (15) มีการเปลี่ยนขนาดของรัฐบาลให้เล็กลง ทั้งนี้ ก็เพื่อประหยัดงบประมาณและความ คล่องตัวในการปฏิบัติงาน (16) มีการมอบอำนาจและหน้าที่ที่ความรับผิดชอบบางอย่างให้ประชาชน หรือชุมชนเป็นผู้ทำแทนรัฐบาล (17) การประเมินผลงาน พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ที่ออกมา (outcomes) แทนที่จะไปดูที่ปัจจัยนำเข้า (inputs) (18) การปฏิบัติงานอาศัยพันธกิจ (mission) เป็น แรงขับเคลื่อนแทนที่จะเป็นกฎระเบียบของระบบแบบราชการแบบเดิม (19) การบริหารจัดการจะใช้ กลไกของตลาด (market mechanisms) แทนกลไกระบบแบบราชการ (bureaucratic mechanisms) (20) ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีผู้ตรวจสอบที่สูงขึ้น (increased accountability) ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติงานให้ดีขึ้น และรับผิดชอบต่อ การตัดสินใจของตนมากขึ้นตลอดจนมีการทุจริตน้อยลง (21) รัฐบาลระดับต่าง ๆ เช่น ระดับประเทศ ระดับท้องถิ่นรวมทั้งภาคเอกชนและภาคไม่คำกำไร จะต้องร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม (22) รัฐบาลควรจะมอบอำนาจให้แก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะเดียวกัน (23) รัฐบาล ควรจะคาดเดาถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและเตรียมการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ เรียบร้อยด้วยดี

ทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่ (The New Public Service)

เด็นฮาร์ดท์และเด็นฮาร์ดท์ (Denhardt and Denhardt, 2000) ได้เสนอทฤษฎีทางเลือก ใหม่ เพื่อทดแทนทฤษฎีการบริหารสาธารณะแนวเก่า (old public administration) และ ทดแทนหรือเป็นทางเลือกของทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ตามทัศนะของเด็นฮาร์ดท์และเด็นฮาร์ดท์ มีประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น (themes) ที่ สนับสนุน “การบริการสาธารณะแนวใหม่” อันได้แก่ (1) เพื่อยกระดับหรือสร้างความก้าวหน้าด้าน ศักดิ์ศรี (dignity) และคุณค่า (worth) ของการบริการสาธารณะและ (2) เพื่อยืนยันย้ำให้คุณค่าของ ประชาธิปไตยที่ดี ความเป็นพลเมืองที่ดี และผลประโยชน์สาธารณะที่ดีได้กลายเป็นค่านิยมของการ บริหารรัฐกิจที่มีความสำคัญเหนือสิ่งใด จากประเด็นสำคัญ 2 ประเด็นนี้ ทำให้เด็นฮาร์ดท์และเด็นฮา รด์ท์สามารถอธิบายความเป็นหลักการสำคัญได้ 7 ข้อด้วยกัน ดังที่จะได้กล่าวในลำดับต่อไป กล่าวอีก นัยหนึ่งหลักการของทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ข้อด้วยกันคือ **ข้อที่ 1 บริการพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve citizens, not customers)** ข้าราชการไม่เพียงแต่ ตอบสนองต่อความเรียกร้องต้องการของลูกค้า แต่ควรจะต้องมุ่งเน้นการสร้างสัมพันธภาพแห่งความ ไว้วางใจและความร่วมมือร่วมใจกับพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกันเอง การบริการสาธารณะแนว ใหม่ พยายามจะส่งเสริมให้ประชาชนในจำนวนมากขึ้น เข้าร่วมรับผิดชอบต่อในฐานะเป็นพลเมืองและให้ รัฐบาลมีความไว มีความใส่ใจพิเศษต่อความคิดเห็นของประชาชน การบริการสาธารณะถูกมอง ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งหรือเป็นส่วนขยายให้ความเป็นพลเมืองมีความสำคัญมากขึ้น ความเป็นพลเมือง ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นเพียงสถานภาพทางกฎหมาย (a legal status) แต่เป็นเรื่องความรับผิดชอบต่อ

เรื่องคุณธรรม (a matter of responsibility and morality) ด้วย พลเมืองจะต้องแสดงความเป็นห่วงเป็นใยต่อชุมชนที่กว้างใหญ่กว่า มีความผูกพันต่อเรื่องราวต่าง ๆ ที่กว้างไกลกว่า ผลประโยชน์ในระยะสั้น ตลอดจนเต็มใจที่จะรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในละแวกเพื่อนบ้านและในชุมชน ในมุมมองกลับกัน รัฐบาลจะต้องสนองตอบอย่างฉับไวต่อความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมือง ยิ่งไปกว่านั้นจะต้องทำงานร่วมกับพลเมืองเพื่อสร้างประชาสังคม (a civil society) ให้เกิดขึ้น **ข้อที่ 2 เสาะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่สาธารณชน (seek the public interest)** ผู้บริหารของรัฐจะต้องมีคุณูปการในการสร้างความรู้ความสำนึกเกี่ยวกับผลประโยชน์ของสาธารณชนในลักษณะร่วมกันหรือแบ่งสรรปันส่วนซึ่งกันและกัน เป้าหมายไม่ใช่เป็นการหาคำตอบของปัญหาที่รวดเร็วฉับไวที่ขับเคลื่อน โดยทางเลือกของคนแต่ละคน แต่เป็นเรื่องของการสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความรับผิดชอบร่วมกัน (shared interests and shared responsibility) ในการบริการสาธารณะแนวใหม่ ผู้บริหารของรัฐไม่ควรจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในเรื่องผลประโยชน์ของประชาชนโดยลำพังเพียงคนเดียว แต่ผู้บริหารของรัฐควรจะถูกมองว่าเป็นผู้กระทำที่สำคัญ (key actor) ในระบบที่กว้างใหญ่กว่าระบบของการปกครอง อันได้แก่ พลเมืองกลุ่มต่าง ๆ ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา และสถาบันอื่น ๆ อันนี้หมายความว่า ผู้บริหารของรัฐ ควรจะต้องมีบทบาทสำคัญในการช่วยทำให้ผลประโยชน์ของสาธารณชนมีความโดดเด่นที่สุดและช่วยทำให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งกระบวนการต่าง ๆ ที่สร้างขึ้น เพื่อการแก้ปัญหาที่มีความสอดคล้องกับปทัสถานของความยุติธรรม ความสมเหตุสมผลและความเสมอภาค นัยที่สำคัญสุดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับการมองรัฐบาลว่าเป็นพาหนะที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างค่านิยมร่วม (shared values) ก็คือว่า จุดมุ่งหมายของรัฐบาลแตกต่างจากธุรกิจอย่างมาก ถึงแม้ว่ามีลักษณะหลายอย่างที่แตกต่างจากธุรกิจ แต่ที่สำคัญอย่างมากที่สุดก็คือ **รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อในการยกระดับของความเป็นพลเมืองให้สูงขึ้นและให้บริการในด้านผลประโยชน์แก่สาธารณชนนี้คือ เสาหลักของการบริการสาธารณะแนวใหม่และเป็นลักษณะที่แตกต่างจากธุรกิจโดยสิ้นเชิง ข้อที่ 3 การเห็นคุณค่าของความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ (value citizenship and public service above entrepreneurship)** ผลประโยชน์ของสาธารณชนจะทำให้ก้าวหน้าขึ้นหรือดีขึ้นได้ โดยอาศัยข้าราชการและพลเมืองที่มีความยึดมั่นผูกพันต่อการสร้างคุณูปการที่มีความหมายหรือมีความสำคัญต่อสังคม แทนที่จะอาศัยผู้บริหารจัดการแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจที่ทำเหมือนกับว่าเงินทองของรัฐเป็นเงินทองของตัวเอง บทบาทของผู้บริหารงานตามทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่ไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นคู่ค้ากับผู้ใช้บริการแต่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการแก่พลเมืองมากกว่า ผู้บริหารของรัฐจะทำงานภายในเครือข่ายเชิงนโยบายที่มีความสลัซซึชชั่น และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องโน้มน้าวชักจูงให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างนโยบายโดยการเข้าร่วมในลักษณะที่ถูกต้องและเข้มแข็ง การเข้าร่วมนี้ไม่เพียงแต่จะช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายแต่ยังช่วยสร้างสมรรถนะของพลเมืองทั้งหมดของสังคมด้วย ผู้สนับสนุนการบริการสาธารณะแนวใหม่ กล่าวระบุว่า ความคิดเห็นที่มีอยู่อย่างดาษดื่นทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวทั้งสิ้น แต่การกลับฟื้นคืนชีพของจิตวิญญาณแห่งความเป็นประชาธิปไตย สามารถ

ก่อให้เกิดผลประโยชน์อย่างมากต่อสังคมและต่อสมาชิกของสังคม เป็นความจริงแท้แน่นอนโดยไร้ข้อสงสัยว่า หน่วยงานของรัฐบาลทั้งหลาย ควรจะต้องพยายามให้บริการที่มีคุณภาพสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จเหล่านี้ ควรจะมีฐานรากจากความคิดที่ว่า **ความเป็นพลเมืองและสัมพันธ์ภาพระหว่างพลเมืองกับรัฐบาลของเรามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด** ข้อที่ 4 คิดในแบบกลยุทธ์ ปฏิบัติในแบบประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically.) นโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่สนองต่อความต้องการของสาธารณชนนั้น สามารถจะบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างมีความรับผิดชอบก็โดยอาศัยความเพียรพยายามของกลุ่มและอาศัยกระบวนการของความร่วมมือร่วมใจ การเข้าร่วมของสาธารณชนไม่ควรจะจำกัดวงอยู่เฉพาะในเรื่องการกำหนดประเด็นปัญหา แต่ควรจะครอบคลุมไปถึงเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ด้วย ในทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น การเข้าเกี่ยวข้องของพลเมืองไม่ได้จำกัดอยู่แค่การจัดลำดับความสำคัญเท่านั้น แต่ตามแนวคิดนี้ องค์กรของรัฐ ควรทำการบริหารจัดการในลักษณะที่ช่วยยกระดับและส่งเสริมการเข้ามาเกี่ยวข้องของพลเมืองในทุกแง่มุมและทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายและของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยกระบวนการนี้ พลเมืองจะกลายเป็นผู้ที่ได้เกี่ยวข้องในการปกครองด้วย แทนที่จะทำการเรียกร้องต้องการจากรัฐบาล เพื่อตอบสนองความต้องการในช่วงสั้น ๆ เพียงอย่างเดียว ดังนั้น จากมุมมองของทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะแนวใหม่ กลไกต่าง ๆ เช่น การผลิตร่วมกัน (coproduction) จะได้มาจากแนวคิดเกี่ยวกับชุมชนไม่ใช่แนวคิดเกี่ยวกับการตลาดแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง อันนี้ไม่ได้เป็นมาตรการการลดต้นทุน (cost – cutting measures) แต่เป็นมาตรการในการเสริมสร้างชุมชน พลเมืองและข้าราชการจะมีความรับผิดชอบซึ่งกันและกันในเรื่องการชี้ระบุปัญหาต่าง ๆ และการนำวิธีการแก้ปัญหาไปปฏิบัติให้ลุล่วง ข้อที่ 5 การยอมรับว่า **ความรับผิดชอบต่อผู้อื่นตรวจสอบไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่ายดาย (Recognize that accountability is not simple.)** ข้าราชการ ควรจะให้ความใส่ใจมากกว่าการตลาด กล่าวคือ ควรจะต้องสนใจกฎหมายต่าง ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายและกฎหมายตามรัฐธรรมนูญด้วย ตลอดจนให้ความสนใจต่อค่านิยมของชุมชน ปทัสถานหรือมาตรฐานทางการเมือง (political norms) มาตรฐานทางด้านวิชาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง จากมุมมองของการบริการสาธารณะแนวใหม่ ปัญหาเรื่องความรับผิดชอบต่อผู้มีผู้ตรวจสอบ เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน มันเกี่ยวข้องกับการสร้างความสมดุลระหว่างมาตรฐานต่าง ๆ ที่แข่งขันกันกับความรับผิดชอบต่าง ๆ ภายในร่างแหที่สลับซับซ้อนของการควบคุมจากภายนอก (external controls) มาตรฐานเชิงวิชาชีพ ความนิยมชมชอบของพลเมือง (citizen preferences) ประเด็นทางด้านจริยธรรม กฎหมายสาธารณะและในประการสุดท้ายก็คือของผลประโยชน์ของสาธารณชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้บริหารของรัฐถูกเรียกร้องต้องการให้ตอบสนองต่อปทัสถานหรือมาตรฐานที่แข่งขันกัน ค่านิยมต่าง ๆ และความนิยมชมชอบต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดเป็นระบบการปกครองที่มีความซับซ้อน ความรับผิดชอบต่อผู้มีผู้ตรวจสอบ (accountability) ไม่ได้มีลักษณะง่ายดาย และไม่สามารถจะทำให้มันมีลักษณะง่ายดายได้ จากแนวคิดของ เด็นฮาร์ดท์ มันเป็นความผิดอย่างมากที่จะไปคิดว่าลักษณะของความรับผิดชอบต่อผู้มีผู้ตรวจสอบแบบประชาธิปไตยเป็นเรื่องง่าย ๆ โดยไปมุ่ง

เจาะในเรื่องกลุ่มของมาตรการปฏิบัติทางนโยบายแบบต่าง ๆ หรือโดยพยายามไปเลียนแบบพลังต่าง ๆ ของตลาด (market forces) การทำแบบที่ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องลักษณะของประชาธิปไตยและบทบาทของความเป็นพลเมือง ตลอดจนการบริการสาธารณะที่มุ่งอุทิศต่อการบริการพลเมืองในเรื่องผลประโยชน์ของสาธารณชน การบริการสาธารณะแนวใหม่ ยอมรับว่าการเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐนั้นเป็นความบากบั่นหรือความพยายามที่มีการเรียกร้องต้องการมากเกินไป มีลักษณะท้าทายอย่างยิ่งและในบางโอกาสก็มีลักษณะเหมือนวีรบุรุษทีเดียว ซึ่งทั้งหมดนี้มีความเกี่ยวข้องกับความคิดชอบที่มีผู้อื่นตรวจสอบหรือมีความรับผิดชอบต่อผู้อื่นเกี่ยวกับเรื่องการยึดมั่นต่อกฎหมาย ต่อหลักศีลธรรม ต่อการวินิจฉัยและต่อความรับผิดชอบ ข้อที่ 6 ให้การบริการแทนที่จะควบคุมหรือคุมหางเสือ (Serve rather than steer.) ข้าราชการจะต้องใช้ความเป็นผู้นำที่อิงค่านิยมหรือคุณค่า (value – based leadership) ให้เพิ่มมากขึ้น เพื่อช่วยพลเมืองให้ได้แสดงออกถึงซึ่งผลประโยชน์ร่วมและประสพกับผลประโยชน์ร่วม ข้าราชการไม่ควรจะพยายามควบคุมสังคมหรือชี้นำไปสู่ทิศทางใหม่ ในทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น ความเป็นผู้นำจะต้องอิงค่านิยมหรือสิ่งที่มีคุณค่าและมีร่วมกันทั่วทั้งองค์กรและร่วมกับชุมชน การเปลี่ยนแปลงในด้านความคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในภาครัฐ มีนัยสำคัญอย่างลึกลับต่อสิ่งท้าทายทางด้านความเป็นผู้นำและความรับผิดชอบของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ผู้บริหารของรัฐจะต้องรู้และบริหารจัดการมากกว่าเงื่อนไขที่บังคับให้ต้องมี ตลอดจนมากกว่าทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ ในการบริการพลเมืองผู้บริหารของรัฐจะต้องไม่รู้เฉพาะและจัดการเฉพาะทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรของตนเท่านั้น แต่ต้องใส่ใจและเชื่อมโยงกับแหล่งที่มาของการสนับสนุนและความช่วยเหลืออื่น ๆ ด้วย รวมทั้งการพยายามชักจูงให้พลเมืองและชุมชนได้เข้าร่วมในกระบวนการนี้ด้วย ผู้บริหารของรัฐจะต้องไม่พยายามควบคุมหรือที่กักเอาไว้ทางเลือกที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนจะเป็นตัวแทนของวิวาทะหรือการอภิปรายถกเถียงและค่านิยมร่วมได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้บริหารของรัฐจะต้องมีอำนาจร่วมกับพลเมืองและเป็นผู้ผู้นำที่เปี่ยมไปด้วยความชอบความกระตือรือร้นอย่างแรงกล้า ความยึดมั่นผูกพันและความซื่อสัตย์สุจริต ในลักษณะที่ให้การเคารพและมอบอำนาจต่อประชาชนที่มีความเป็นพลเมือง ข้อที่ 7 การให้คุณค่าแก่ประชาชนไม่ใช่เพียงสมรรถนะของการผลิต (Value people, not just productivity) องค์กรและเครือข่ายต่าง ๆ ของรัฐที่เข้าร่วม มีแนวโน้มอย่างมากที่จะประสบความสำเร็จในระยะยาว ถ้าดำเนินไปโดยอาศัยกระบวนการของความร่วมมือร่วมใจและมีความเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม (shared leadership) ที่องค์กรให้การเคารพต่อประชาชนทั้งหมด ผู้บริหารจัดการในภาครัฐ มีความรับผิดชอบเป็นพิเศษและมีโอกาสเฉพาะพิเศษไม่เหมือนผู้อื่นในการที่จะใช้หัวใจหรือส่วนที่สำคัญของการบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ประชาชนจะต้องถูกดึงเข้าไปสู่การให้บริการสาธารณะ เพราะพวกเขามีแรงจูงใจอย่างมากจากค่านิยมของการบริการสาธารณะ (public service values) ค่านิยมเหล่านี้ซึ่งได้แก่ ค่านิยมในการให้บริการแก่ผู้อื่น เพื่อทำให้โลก (หรือสังคม) ดีขึ้น ปลอดภัยขึ้น และทำให้ประชาธิปไตยทำงานได้ผล เหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ดีที่สุดของสิ่งที่เราหมายถึงการเป็นพลเมืองที่ให้บริการแก่ชุมชน การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (the new public management) ซึ่งได้ครอบงำแนวความคิดและปฏิบัติในสาขาการบริหารรัฐกิจ

มีฐานรากมาจากความคิดที่ว่า วิธีการที่จะเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์ได้ดีที่สุดก็คือ การคิดหรือที่กัททักเอาว่า ผู้ปฏิบัติทั้งหลาย(actors) ของรัฐบาลและของฝ่ายอื่น ๆ **ทำการเลือก (make choices) และดำเนินการปฏิบัติต่าง ๆ โดยอิงผลประโยชน์ส่วนตัว (self – interest)** บทบาทของรัฐบาลก็คือ การปลดปล่อยพลังของการตลาดออกมา เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทำการเลือก และทำให้บรรลุปริสิทธิภาพ พลเมืองถูกมองว่าเป็นลูกค้า (customers) และปัญหาต่าง ๆ ถูกแก้ไข โดยการยกย้ายถ่ายเทหรือสลับสับเปลี่ยนสิ่งจูงใจต่าง ๆ เข้าช่วย ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐถูกคาดหวังให้ทำการเสี่ยงแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดและลดต้นทุนให้มากที่สุด แต่ทว่า **ทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่ (the new public service) มีลักษณะแตกต่างจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่อย่างมาก** กล่าวคือ **การบริการสาธารณะแนวใหม่** มีความเชื่อว่า การบริหารรัฐกิจควรจะเริ่มต้นด้วยการยอมรับว่า ความเป็นพลเมืองที่ต้องมีการเข้าไปร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐและเป็นพลเมืองที่มีความรู้ความเข้าใจนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย (democratic governance) ตามแนวคิดนี้ ความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพสูงนั้นถือว่ามีสำคัญและสามารถสร้างความสำเร็จได้ เพราะวาพฤติกรรมของมนุษย์ไม่ใช่เรื่องผลประโยชน์ส่วนตนแต่อย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของ**ค่านิยม (values) ความเชื่อความศรัทธา (beliefs) และความเป็นห่วงเป็นใยต่อผู้อื่นด้วย** พลเมืองถือได้ว่าเป็นเจ้าของรัฐบาล (owners of government) และสามารถที่จะทำงานร่วมกับรัฐบาล เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่กว่า (the greater good) เมื่อการณเป็นเช่นนี้ ผลประโยชน์ของสาธารณชนอยู่เหนือผลรวมของผลประโยชน์ของเอกัตบุคคล การบริการสาธารณะแนวใหม่พยายามแสวงหาค่านิยมร่วม (shared values) และผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน (common interests) **โดยอาศัยการสนทนาวิสาสะและการเข้าเกี่ยวข้องกับพลเรือน** ตัวการบริการสาธารณะเองถูกมองว่าเป็นส่วนขยายของความเป็นพลเมืองให้ใหญ่ขึ้นให้สำคัญมากขึ้นและมีแรงผลักดันมาจากความมุ่งมั่นปรารถนาที่จะให้บริการแก่ผู้อื่นและต้องการทำให้เป้าหมายต่าง ๆ ของสาธารณชนได้บรรลุผลสำเร็จอย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุปแล้วทฤษฎีที่สามารถจะนำไปใช้ในการวิจัยทางบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจที่มีมากมายเหลือเกิน การที่ผู้วิจัยจะทำทฤษฎีใดเพื่อใช้ในการวิจัยของท่านนั้น ท่านจะต้องคำนึง หัวข้อของการวิจัยด้วย แต่ที่สำคัญอย่างยิ่งยวดที่ท่านจะต้องระลึกลูกอยู่เสมอคือว่าวิจัยที่ดีที่มีคุณภาพสูงนั้น (ไม่ว่าจะเป็นการวิจัยเชิงปริมาณหรือเชิงคุณภาพ) จะต้องชี้แนะ (Guided) โดยทฤษฎีเสมอ

References

- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Jenet V. (2000). **The New Public Service, Public Administration Review**, 60, No.6, pp.549 – 559 (November / December).
- Henry, Nicholas. (2004). **Public Administration and Public Affairs**. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, LTD.

Hood, Christopher. (1995). **the New Public Management in 1980s. Accounting, Organization and Society**, pp. 103 – 109.

Merton, Robert K. (1952). **Bureaucratic Structure and Personality**. In Shafriz, J. M. and Steven J. Ott. *Classic of Organization Theory*. Fort Worth: Harcourt College Publisher.

Metcalfe, Bob. (1998). **Innovation**. Austin: University of Texas.

Schick, Allen. (1996). **The Spirit of Reform**. The State Services Commission and Treasury.

Weber, Max. (1997). **The Essentials of Bureaucratic Organization**. In Merton, Robert K. , et al. *A Reader in Bureaucracy*. New York : the Free Press, pp. 18 – 23.