

บทที่ 1

บทนำ



## สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา

คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” (Civil Servant) ได้เริ่มใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกโดยชาวอังกฤษในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ที่จะแยกบุคลากรพลเรือนออกจากบุคลากรทหารของบริษัทอีสต์อินเดีย (East India)<sup>1</sup> ในปัจจุบันระบบราชการพลเรือน (Civil Service System) โดยทั่วไปจะหมายถึงหน่วยงานของรัฐบาลซึ่งมีพนักงานเป็นพลเรือนที่รัฐบาลเป็นผู้ว่าจ้างโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน และงานของข้าราชการพลเรือนเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของราชการประจำหรืออีกเอาราชการเป็นอาชีพ<sup>2</sup>

นับตั้งแต่ “รัฐประศาสนศาสตร์” ได้ก่อกำเนิดขึ้นเป็นสาขาทางวิชาการแขนงหนึ่งในช่วงตลอดระยะเวลาหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา นั้น ระบบราชการพลเรือนเป็นประเด็นสำคัญของแขนงวิชา ในฐานะเป็นแกนกลางของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เช่นเดียวกับที่การเมืองเป็นหัวใจของวิชา รัฐศาสตร์และองค์การทางสังคมเป็นหัวใจของวิชาสังคมวิทยา<sup>3</sup> เนื่องจากระบบราชการพลเรือนประกอบขึ้นเป็นหัวใจของระบบราชการของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม<sup>4</sup> เนื่องจากจุดกำเนิดของระบบราชการพลเรือนทั้งหลายต่างมีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาของชาติโดยทั่วไป<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Tonnen, “Introduction : Conceptualizing Civil Service Systems,” in *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, eds. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Tonnen (Bloomington & Indianapolis : Indiana University Press, 1996), p. 1.

<sup>2</sup> Ralph C. Chander and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary* (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1982), p. 234.

<sup>3</sup> Bekke, Perry, and Tonnen, *op. cit.*, p. 1.

<sup>4</sup> *คัดแปลงจาก* - Chander and Plano, *op. cit.*, p. 235.

<sup>5</sup> *เรียบเรียงจาก* - Eugene Kamenka, *Bureaucracy : New Perspectives on the Past*. (Oxford : Basil Blackwell Ltd., 1989), p. 84. และ Jos C. N. Raadschelders and Mark R. Rutgers, “The Evolution of Civil Service Systems,” in *Ibid.*, eds. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Tonnen, p. 89.

## วิวัฒนาการของระบบราชการพลเรือนในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เราสามารถแบ่งวิวัฒนาการของระบบราชการพลเรือนออกได้เป็นห้าช่วง<sup>6</sup> ดังนี้

### 1. ข้าราชการพลเรือนในฐานะเป็นข้าราชการบริพารส่วนตัวพระองค์ (Civil Servants as Personal Servants)

ในช่วงต้นของยุคกลาง ข้าราชการพลเรือนมีฐานะเป็นเพียงผู้รับใช้กลุ่มหนึ่งแก่กษัตริย์โดยในขณะนั้นกษัตริย์มีผู้รับใช้สามกลุ่มได้แก่ กองทัพที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของรัฐ ผู้รับใช้ประจำราชสำนักที่มีหน้าที่ดูแลพระบรมมหาราชวัง และข้าราชการพลเรือนที่เป็นเพียงผู้รับใช้ส่วนน้อยโดยมีหน้าที่ให้บริการงานบุคคล งานเสมียน หรือคัดลอกเอกสาร ต่อมาในช่วงปลายของยุคกลาง หลังจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองจากศาสนจักรได้สำเร็จแล้ว กษัตริย์ทรงจัดตั้งหน่วยงานราชการพลเรือนที่มีหน้าที่เฉพาะด้านอย่างไม่เป็นทางการเพื่อสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของตน

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการพลเรือนยังคงไม่มีบทบาทและตำแหน่งที่ชัดเจนโดยมีสถานะเป็นข้าราชการบริพารที่ทำงานตามพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ส่วนการวางแผนและการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นของสภาทางการเมืองประเภทต่าง ๆ เช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ รัฐสภา และสภาตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น โดยสภาเหล่านี้มีการบริหารแบบหมู่คณะ (collegial administration) ที่จะอภิปรายเพื่อให้ได้ฉันทมติในประเด็นการบริหารต่าง ๆ และดำเนินการควบคุมและประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 2. ข้าราชการพลเรือนในฐานะผู้รับใช้รัฐ (Civil Servants as State Servants)

ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 - 16 กษัตริย์ได้ควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตยและการจัดเก็บภาษี โดยได้ทรงจัดตั้งหน่วยงานที่แตกต่างจากองค์การของศาสนจักรขึ้นเพื่อที่จะรักษาและผูกขาดอำนาจนี้ไว้ ซึ่งในขณะนั้น หน่วยงานราชการพลเรือนได้พัฒนาเป็นกระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เป็นทางการพร้อม ๆ กับสภาทางการเมืองได้พัฒนาเป็นองค์การทางการเมืองด้านการเมืองอย่างเป็นทางการ ถึงแม้ว่ากิจการสาธารณะจะยังคงเป็นการบริการแก่เฉพาะบุคคลหรืองานส่วนตัวอยู่มากก็ตาม

<sup>6</sup> Ibid. ,pp. 71 - 89.

ในระยะต่อมางานของรัฐและงานส่วนบุคคลได้แยกจากกันมากขึ้นโดยเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเสริมสร้างระบบราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรม ซึ่งได้ปรากฏเด่นชัดในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ระบบราชการพลเรือนได้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ระดับสูงให้เป็นมืออาชีพโดยมีการสรรหาและการฝึกอบรมอย่างเป็นระบบมากขึ้น แม้กระนั้น การอุปถัมภ์และการเกื้อหนุนให้เข้ามาเป็นพวกก็ยังเป็นสิ่งที่กระทำกันทั่วไปในขณะนั้น หลักความสามารถในกระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลยังไม่มี การกำหนดและปฏิบัติกันอย่างชัดเจน ไม่มีการจ่ายเงินบำนาญที่เป็นทางการ ไม่มีการห้ามปรามการให้และการรับสินบนอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่ระดับสูงมีรายได้จากเงินเดือนและเงินค่าตอบแทนตำแหน่งแต่ในนาม และได้รับสิทธิยกเว้นประการต่าง ๆ ตลอดจนยังคงมีการบริหารแบบหมู่คณะอย่างเห็นได้ชัด

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงได้กลายเป็นผู้รับใช้ที่มีความสำคัญต่อรัฐ โดยมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการพอสมควร ซึ่งเป็นผลจากความจริงที่ว่าระบบราชการพลเรือนได้มีการขยายตัวและถือว่าเป็นอำนาจที่แยกเป็นอิสระประเภทหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความพยายามเสริมสร้างระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรมในระยะนี้เป็นผลจากการวิพากษ์วิจารณ์การใช้อำนาจโดยมิชอบในวงราชการพลเรือนอย่างแพร่หลาย

สรุปได้ว่า การขยายตัวของรัฐได้ทำให้กษัตริย์จำเป็นต้องพัฒนาระบบราชการพลเรือนในฐานะเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่มีประสิทธิภาพโดยมุ่งให้ความสนใจในโครงสร้างและการนำนโยบายของกษัตริย์ไปปฏิบัติ รัฐกลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลักษณะเช่นนี้แสดงว่ารัฐได้รับช่วงบทบาทต่อจากศาสนจักรดังจะเห็นได้จากการประชุมระดับนานาชาติครั้งแรกเกี่ยวกับประเด็นสำคัญทางการบริหารรัฐกิจของรัฐ (Westphalia , 1648) การมีระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 และลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism) ในคริสต์ศตวรรษที่ 17 ทำให้มีความจำเป็นต้องมีกลไกการควบคุมมากขึ้น

### 3. ข้าราชการพลเรือนในฐานะข้าราชการของสาธารณะ (Civil Servants as Public Servants)

ในช่วง ค.ศ. 1780 - 1880 เป็นช่วงสำคัญของระบบราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรม โดยข้าราชการพลเรือนไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง แต่มีสถานะเป็นพนักงานของรัฐซึ่งไม่ได้รับผิดชอบต่อกษัตริย์อีกต่อไปแต่รับผิดชอบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐโดยปัจจัยที่มีอิทธิพลผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงสถานะของข้าราชการพลเรือนในลักษณะนี้คือ กระแสแนวคิดเกี่ยวกับรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional State) เช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 และรัฐธรรมนูญของเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. 1848 เป็นต้น ผลที่ตามมาก็คือ กฎหมายปกครอง (Administrative Law) ได้กลายมาเป็นกระบวนทัศน์ (paradigm) ที่

คำคัญของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และทำให้การบริหารรัฐกิจเปลี่ยนจากการควบคุมดูแลเศรษฐกิจ และสังคมให้มีเสถียรภาพในช่วงระยะที่สองมาเป็นการปฏิบัติภายใต้กรอบของตัวบทกฎหมาย

#### 4. ระบบราชการพลเรือนในฐานะที่ได้รับการคุ้มครอง (Civil Service as Protected Service)

ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เมื่อแนวคิดระบบราชการพลเรือนได้แพร่หลายเข้ามาในประเทศไทยสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร กฎระเบียบไม่เพียงแต่จะเป็นรากฐานในการปฏิบัติงานเท่านั้นแต่ยังเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานอีกด้วย ซึ่งมีการพัฒนาจนครอบคลุมถึงระบบเงินเดือนและขั้นยศ ระบบการฝึกอบรม การสอบ เงินบำนาญรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ กฎระเบียบยังช่วยคุ้มครองข้าราชการพลเรือนให้รอดพ้นจากการถูกไล่ออกจากงานด้วยสาเหตุทางศาสนาและ/หรือการเมืองที่ไม่ชอบธรรม

ในช่วง ค.ศ. 1780 - 1850 ได้มีการกำหนดหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนไว้อย่างชัดเจน และมีการพัฒนาระบบต่าง ๆ เกี่ยวกับอาชีพและสิ่งจูงใจทั้งหลายให้เหมาะสมกับยุคสมัย ประกอบกับความพยายามที่จะทำให้เป็นมืออาชีพ และการเพิ่มขึ้นของจิตสำนึกในตนเองของข้าราชการพลเรือนซึ่งปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่การคุ้มครองทางกฎหมายแก่ข้าราชการพลเรือน โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (Civil Service Act) ขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ช่วยให้ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับสาธารณชน

#### 5. ระบบราชการพลเรือนในฐานะเป็นวิชาชีพ (Civil Service as Professional Service)

หลังจากการวิพากษ์วิจารณ์ระบบราชการพลเรือนซึ่งเริ่มขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เราสามารถสรุปได้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์เน้นหนักในประเด็นทางการบริหารรัฐกิจสามประเด็น ได้แก่ ความเชื่อถือได้หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ขนาดของระบบราชการพลเรือน และประสิทธิภาพหรือคตินิยมระบบราชการ (Bureaucratism) \* ดังนั้น ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 นอกจากประเด็นทางการบริหารรัฐกิจดังกล่าวแล้ว การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและประชากรเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในคุณลักษณะและคุณสมบัติของระบบราชการพลเรือน โดยทำให้การมีวิชาชีพนิยมในระบบราชการพลเรือนเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการของสาธารณชนที่มีหลากหลายรูปแบบอย่างเพียงพอ<sup>7</sup> เนื่องจากระบบราชการพลเรือนเป็นสถาบันหลักของประเทศ

\* คตินิยมระบบราชการคือ การยึดถือคติที่ว่าการบริหารต้องรอบคอบ ซึ่งบางครั้งทำให้งานล่าช้า - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก), ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2535 ), หน้า 55

<sup>7</sup> สรุปจาก - Raadschelders and Rutgers , *op.cit.* , pp. 67 - 89.

ที่จะสนับสนุนและส่งเสริมรัฐบาลเพื่อให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ<sup>8</sup> โดยเป็นกลไกที่นานโยบายไปปฏิบัติเพื่อบรรลุถึงสุประศาสนการหรือการจัดการบริหารปกครองที่ดี (Good Governance) หรือประโยชน์สาธารณะโดยรวม

อย่างไรก็ดี บทบาทของระบบราชการพลเรือนที่เป็นหลักในการบริหารและพัฒนาประเทศเช่นนี้อาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพราะในปัจจุบันนี้ ความขาดแคลน (scarcity) ได้ทวีเพิ่มขึ้นอย่างรุนแรงทำให้ความต้องการของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนทวีความหลากหลายและมีมากขึ้นเกินกว่าที่ระบบราชการพลเรือนจะสามารถตอบสนองได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่แนวโน้มที่จะนำภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา

### รูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือน ในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ปี กาย ปีเตอร์ส์ (B. Guy Peters) ได้เสนอวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทระบบราชการพลเรือนในประเทศที่พัฒนาแล้วไว้อย่างชัดเจน โดยพิจารณาว่าระบบราชการพลเรือนอยู่ในรูปแบบดั้งเดิม (Traditional Model) ตามความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ไม่เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบัน ซึ่งปีเตอร์ส์ได้อธิบายว่ารูปแบบดั้งเดิมเชื่อว่าข้าราชการพลเรือนจะมีความเป็นกลางทางการเมือง กิจการบริการสาธารณะจะมีประสิทธิภาพเมื่อมีการบริหารที่ยึดกฎระเบียบและสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด และควรสร้างความมั่นคงทางวิชาชีพโดยมีการจ้างงานตลอดชีพในระบบราชการพลเรือนนั้นไม่เป็นจริงอีกต่อไปแล้วในปัจจุบันโดยข้าราชการพลเรือนได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกับประชาชนพลเมืองของรัฐ และการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะได้เน้นแนวคิดที่อิงกับระบบตลาดและแนวคิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น เช่นนโยบายรัฐบาลพรรคแรงงานของประเทศนิวซีแลนด์ที่มุ่งเน้นแนวคิดที่อิงกับระบบตลาด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริหารจัดการในระบบราชการพลเรือนที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นเนื่องจากตระหนักถึงผลกระทบในเชิงลบที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบราชการพลเรือนเป็นกลไกหลักเพียงกลไกเดียวในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามรูปแบบดั้งเดิม<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ทิวาดี วัฒนสุวรรณค์ (ก), “หน่วยที่ 1 แนวคิด โครงสร้าง และระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ,” ใน เอกสารการรศอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 1 - 3 (81416). วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวิน , บรรณาธิการ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช , 2530 ),หน้า 6

<sup>9</sup> B. Guy Peters (a), “New Visions of Government and the Public Service,” in *New Paradigms for Government : Issues for the Changing Public Service*, eds. Patricia W. Ingraham , Babara S. Romzek , and Associates (California : Jossey - Bass Inc. , Publishers , 1994 ),pp. 295 - 299.

ดังนั้น ปีเตอร์สจึงได้กล่าวถึงวิสัยทัศน์ที่สำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการพลเรือนที่เป็นไปได้ในอนาคต โดยการเสนอรูปแบบการบริหารรัฐกิจที่จะเป็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการพลเรือนไว้สองรูปแบบด้วยกันคือ รูปแบบการตลาด (Market Model) และรูปแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model)<sup>10</sup> ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. รูปแบบการตลาด

รูปแบบดังกล่าวนี้ต้องการลดบทบาทของภาครัฐบาลและระบบราชการพลเรือนโดยให้ภาคธุรกิจเอกชนเป็นแกนนำในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะตามหลักกลไกตลาด ในขณะที่ยังคงมุ่งเน้นการปฏิรูปสมรรถนะของระบบราชการพลเรือนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะโดยนำแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ<sup>11</sup>

### 2. รูปแบบการมีส่วนร่วม

รูปแบบดังกล่าวนี้เป็นการลดบทบาทของระบบราชการพลเรือน โดยเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนพลเมืองในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารรัฐกิจ ตลอดจนการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ<sup>12</sup> เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะร่วมกันอย่างเป็นธรรมและต่อเนื่องในฐานะหุ้นส่วนในการพัฒนาที่มีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกัน

<sup>10</sup> B. Guy Peters (b), *The Politics of Bureaucracy* (New York : Longman Publishers USA , 1995 ),pp. 344 - 345.

<sup>11</sup> คัดแปลงจาก - Peters (a) , *op. cit.* ,pp. 300 - 301.

<sup>12</sup> (ก) คัดแปลงจาก - William L. Morrow , *Public Administration : Politics , Policy , and The Political System* ( New York : Random House , Inc. , 1980 ),p.366.

(ข) ผู้วิจัยมีความคิดเห็นไม่สอดคล้องกับ บี กาย ปีเตอร์ส ดังนี้

ผู้วิจัยได้จัดให้การจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participative Management) อยู่ในรูปแบบการตลาด เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่าการจัดการแบบมีส่วนร่วม เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ในการจัดการนิคม (Managerialism) แต่ปีเตอร์สเห็นว่าการจัดการแบบมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการมีส่วนร่วมซึ่งประกอบด้วยการจัดการแบบมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง (Citizen Participation) - *โปรดดู* Peters (a) , *op. cit.* ,p.307.

อนึ่ง รูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนตามความคิดของปีเตอร์สมีสี่รูปแบบดังนี้คือ 1.รูปแบบการตลาด (Market Model) 2.รูปแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model / Participatory State) 3. รูปแบบองค์กรชั่วคราว (The Temporary organization / Flexible Government) และ 4.รูปแบบรัฐบาลที่ผ่อนคลากฎระเบียบ (Deregulating Government) แต่ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการบริหารรัฐกิจสองรูปแบบแรกเท่านั้นที่ถือเป็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการพลเรือน ส่วนรูปแบบที่เหลือนั้นมีลักษณะซ้ำกับรูปแบบการบริหารรัฐกิจสองรูปแบบแรก - *เรียบเรียงจาก* Peters (a) , *op. cit.* ,p. 306. ; Peters (b) , *op. cit.* , pp. 344 - 345. ; B. Guy Peters (c) , *The Future of Governing : Four Emerging Models* ( Lawrence , Kansas : University Press of Kansas , 1996 ),p. 47. ; และ B. Guy Peters (d) , “ The Public Service , the Changing State , and Governance ” in *Governance in a Changing Environment* . eds. B. Guy Peters and Donald J. Savoie ( Canada : Canadian Centre for Management Development , 1995 ),p. 299.

## แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทย

ระบบราชการพลเรือนไทยมีรากฐานมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 แทนที่ระบบราชการพลเรือนจะเป็นกลไกของรัฐบาลในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ<sup>13</sup> ระบบราชการพลเรือนกลับเข้าไปมีบทบาททางการเมืองโดยข้าราชการพลเรือนระดับสูงเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเฟรด ดับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs) ได้เรียกลักษณะที่การเมืองและการบริหารมิได้มีขอบเขตแยกออกจากกันอย่างชัดเจนไม่ว่าในด้านภารกิจหรือตัวบุคคลนี้ว่าระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)<sup>14</sup> โดยระบบอำมาตยาธิปไตยไม่ใช่เป็นปรากฏการณ์เฉพาะในระบบการจัดการบริหารปกครองของไทยเท่านั้นแต่ประเทศไทยเป็นกรณีตัวอย่างที่เด่นชัดที่สุดของระบบอำมาตยาธิปไตย<sup>15</sup>

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากระบบราชการพลเรือนไทยมีรากฐานมากจากสังคมนิยม<sup>16</sup> ซึ่งริกส์ได้สังเคราะห์ว่าระบบราชการพลเรือนไทยเริ่มมีการพัฒนาอย่างทันสมัยในการปฏิรูปของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>17</sup> เพื่อที่จะรักษาเอกราชของประเทศโดยระบบราชการพลเรือนในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นกลไกที่ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงเป็นฝ่ายการเมืองของประเทศควบคุมการนำพระบรมราชโองการไปปฏิบัติ แต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ฝ่ายการเมืองมีความอ่อนแอและไม่เป็นที่ยอมรับของระบบราชการพลเรือนเท่ากับสถาบันพระมหากษัตริย์แต่เดิม ดังนั้น ระบบราชการพลเรือนจึงกลายเป็นสถาบันที่เข้มแข็งที่สุดโดยไม่มีสถาบันนอกระบบราชการพลเรือน เช่น รัฐสภา พรรคการเมือง นักธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่มีอำนาจใกล้เคียงกับระบบราชการพลเรือน จึงทำให้ระบบราชการพลเรือนสามารถที่จะครอบงำฝ่ายการเมืองได้<sup>18</sup> และทำให้ระบบราชการพลเรือนพัฒนาเป็น

<sup>13</sup> Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966), pp. 311 - 312.

<sup>14</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช (ก). *การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม* (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 24

<sup>15</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ*, แปลโดย สายทิพย์ ตุกติพันธ์ (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539), หน้า 6

<sup>16</sup> ลิขิต ธีรเวดิน, *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 243

<sup>17</sup> อิศรศ ฐิติมานะกุล, "บทบาทของระบบราชการ ในการพัฒนาสถาบันการเมืองการปกครองท้องถิ่น และทัศนคติของสมาชิกสถาบันการเมืองการปกครองท้องถิ่นต่อบทบาทของระบบราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัด จังหวัดศรีสะเกษและสมุทรสงคราม" (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 52

<sup>18</sup> วรเชษ จันทรรณ และวินิต ทรงประทุม, "ระบบราชการไทย: ลักษณะเด่น ปัญหา และข้อเสนอแนะจากงานวิจัย," ใน *ระบบราชการไทย: สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน*. วรเชษ จันทรรณ และ วินิต ทรงประทุม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528), หน้า 217 - 218

อาณาจักรย่อย ๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ การใช้อำนาจรัฐบังหลวง การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และการมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยขาดสำนึกถึงประโยชน์สาธารณะ<sup>19</sup>

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันระบบราชการพลเรือนไทยมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วดังที่ บี กาย ปีเตอร์ส์ ได้อธิบายไว้ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากอิทธิพลของปัจจัยดังต่อไปนี้\* คือ

### 1. วิชาชีพนิยม

วิชาชีพนิยม (Professionalism) เป็นคำที่มาจากรากศัพท์ภาษาละตินคือ “Prifiteri” (Pro + Fateri) โดยหมายถึง สิ่งที่คุณกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งยึดถือว่าองค์ความรู้หรือความรู้เกี่ยวกับอาชีพของตนมีค่า และพยายามผลักดันให้สาธารณะยอมรับสถานภาพอาชีพของตน<sup>20</sup> ผลงานวิจัยเรื่อง “วิชาชีพนิยมของระบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : วิวัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย” โดย ดิน ปรัชญพฤทธิ์ในปี พ.ศ. 2535 นั้นได้ยืนยันว่าปัจจุบันได้มีวิชาชีพนิยมเกิดขึ้นแล้วในระบบราชการพลเรือนไทย โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 77 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนให้มีวิชาชีพนิยมมากขึ้น<sup>21</sup>

สำหรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทย วิชาชีพนิยมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งเนื่องจากข้าราชการพลเรือนที่มีวิชาชีพนิยมจะยอมรับและประยุกต์ใช้แนวคิดและเทคนิคการบริหารการจัดการใหม่ ๆ ได้ง่าย มีความรู้ความสามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และให้บริการแก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม รวมทั้งยอมรับการเพิ่มบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารรัฐกิจและในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ

<sup>19</sup> *ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - ชอห์นสัน สมุทวณิช (ก), *เรื่องเดิม*, หน้า 25

\* เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและงบประมาณในการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยจึงเสนอปัจจัยที่ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการพลเรือนไทยที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อที่ปัจจัยเท่านั้น ตลอดจนผู้วิจัยไม่ได้เรื่องลำดับความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของปัจจัยเหล่านี้ว่าปัจจัยใดเกิดขึ้นก่อนหลังอีกประการหนึ่งด้วย

<sup>20</sup> ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ช), *วิชาชีพนิยมของระบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : วิวัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย* (กรุงเทพฯ : โครงการพิมพ์เผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 11 - 12

<sup>21</sup> (ก) *ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 245 - 248 และบุญเลิศ ศซาตุทธเดช, “หน้าที่ของชนชาวไทย,” ใน *รวมสารรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. บุญเลิศ ศซาตุทธเดช และ ประสงค์ คงเมือง, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 215 - 216

(ข) จากมาตรา 77 ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงส่งเสริมให้มีการจัดทำรายนามของข้าราชการขึ้นในส่วนราชการแต่ละแห่ง ซึ่งมีกรมที่ดินเป็นส่วนราชการแรกที่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้ โดยจัดให้มีข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการกรมที่ดิน พ.ศ. 2541 - *เรื่องเดียวกัน* ประมวล สุวรรณภักดี, “กฎระเบียบข้าราชการใหม่,” *วารสารข้าราชการ* 43 : 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2541) : 78.



## 2. การลดบทบาทรัฐ

การลดบทบาทรัฐ (Antistate / State Minimalism) เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมือง แนวอนุรักษนิยมใหม่ (Neo - Conservatism / Libertarian Economics) โดยเชื่อว่าเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมมีความสำคัญเหนือสิ่งอื่นใดและกลไกตลาดเป็นเครื่องมือที่สามารถจะปกป้องคุ้มครองเสรีภาพได้ดีที่สุดซึ่งรัฐบาลไม่สามารถทำได้ ดังนั้น จึงต้องขยายบทบาทของกลไกตลาดและลดบทบาทของรัฐบาลลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “ รัฐบาลที่ดีที่สุดคือรัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด ”<sup>22</sup>

แนวคิดดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นบ้างแล้วในสังคมไทยดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งเน้นการลดบทบาทของภาครัฐโดยการเพิ่มบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อทดแทนหรือเสริมภาครัฐ<sup>23</sup> นโยบายการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531 - 2534) รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534 - 2535) รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535 - 2538) และ พ.ศ. 2540 - ปัจจุบัน) รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538 - 2539) และรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2539 - 2540) ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มุ่งเน้นการลดบทบาทภาครัฐโดยภาครัฐมีบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะตลอดจนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรี<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 87 ซึ่งได้กำหนดให้ระบบราชการพลเรือนไทยลดบทบาทของตนเองในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะและสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด<sup>25</sup> และแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544) ซึ่งได้กำหนดให้

<sup>22</sup> เรียบเรียงจาก - ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ . เศรษฐศาสตร์การเมือง - โลกทัศน์กับการวิเคราะห์ระบบและการเปลี่ยนแปลง ( กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2538 ), หน้า 11 - 12

<sup>23</sup> เรียบเรียงจาก - ชาชีวัน ศรีแก้ว , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (๒๕๔๐ - ๒๕๔๔) และ การปรับแผน ๙ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔) ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา , 2541 ), หน้า 171

<sup>24</sup> เรียบเรียงและคัดแปลงจาก - คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ , The electronic version at “ <http://www.adm.buu.ac.th/~plandivi/policy.html> ” , April 1999 . ; ประสาร มฤคพิทักษ์ และคณะ , อานันท์ ปันยารชุน : ชีวิต ความคิด และการงานของอดีตนายกรัฐมนตรีสองสมัย ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์ , 2542 ), หน้า 124 - 127 ; ปรีชาต ศิวะรักษ์ , เปรียบเทียบนโยบายบริหารประเทศ 4 รัฐบาล ( กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา , 2539 ), หน้า 18 - 24 ; ยอดธง ทับทิวไม้ , ความพิเศษของเศรษฐกิจไทย ใครทำ ? ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ทันตา , 2541 ) , หน้า 273 ; วิทยากร เชียงกุล ( ก ) , “ความเป็นมาของปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจไทย,” ใน วิกฤติเศรษฐกิจไทย ผลกระทบจากการรับเงื่อนไข IMF และทางออกสำหรับประชาชน . วิทยากร เชียงกุล และคณะ , บรรณาธิการ ( กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ( สกว. ) , 2541 ) , หน้า 43 ; และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี , รายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล 16 สิงหาคม 2531 - 30 พฤศจิกายน 2532 ( กรุงเทพฯ : ศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี , 2533 ) , หน้า 30

<sup>25</sup> คดี ณ บุลสุวรรณ . คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ : โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์วิชาการ , 2541 ) , หน้า 302

ระบบราชการพลเรือนไทยลดบทบาทของตนเองและยอมรับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน และชุมชนในฐานะหุ้นส่วนในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ การลดลงของการจ้างงานภาครัฐ ตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ใช้มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐตามที่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เสนอ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อที่จะครึ่งกำลังคน ในภาครัฐในภาพรวมมิให้เพิ่มขึ้นเว้นแต่มีกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่เลี่ยงไม่ได้<sup>26</sup>

### 3. การมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง

การมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง (Citizen Participation) เป็นแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่เชื่อมั่นในศักยภาพและภูมิปัญญาของประชาชนพลเมืองในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ มากกว่าข้าราชการพลเรือนที่มีความเชี่ยวชาญทางเทคนิค (technocrat) เนื่องจากข้าราชการพลเรือน ไม่มีข้อมูลสารสนเทศทางการบริหารรัฐกิจที่ครบถ้วนและ ไม่ได้มีภาระที่จะต้องชี้แจงต่อประชาชน พลเมืองผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสาธารณะมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเป็นธรรมจึงควร ให้ประชาชนพลเมืองที่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในวงจรรณโยบายสาธารณะ<sup>27</sup>

แนวคิดดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นบ้างแล้วในสังคมไทยดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งเน้นการพัฒนาประชาธิปไตย โดยให้คนในสังคมเป็นพันธมิตรกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญฉบับแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลให้ระบบราชการพลเรือนต้องมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจโดยเพิ่ม อำนาจของประชาชนพลเมืองในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทุกระดับครอบคลุมทุกด้าน อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>29</sup>

<sup>26</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - สมาน รังสีโยกฤษฎ์ . การปฏิรูปราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์ ( กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. , 2540 ), หน้า 1 และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กองศึกษาและเผยแพร่ การพัฒนา (ก) , “ การสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมสัมมนา , ” ใน รายงานสัมมนาระดับชาติเรื่องนโยบายการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ ณ โรงแรมรอยัลคัลฟ บีช รีสอร์ท พัทยาใต้ จังหวัดชลบุรี , 15 - 16 มิถุนายน 2539 , หน้า 142

<sup>27</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ (ก) . เรื่องเดิม . หน้า 72 และ 292 ; Ann Richardson . Participation ( London : Routledge & Kegan Paul , 1983 ), p. 1. ; และ Jack DeSario and Stuart Langton , “ Preface , ” in Citizen Participation in Public Decision Making , eds. Jack DeSario and Stuart Langton ( Connecticut : Greenwood Press , 1987 ), pp. ix - x.

<sup>28</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ ( พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔ ) ฉบับสมบูรณ์ รวม ๔ ส่วน ( กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ พัฒนาหลักสูตร จำกัด , - ) , หน้า 14

<sup>29</sup> คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ก) , ประชาชนได้เอะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม ๒๕๔๐ ( กรุงเทพฯ : คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ , 2540 ), หน้า 1

#### 4. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ (economic sector) ซึ่งเกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ<sup>30</sup> สำหรับประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงจาก “ระบบเศรษฐกิจการเกษตร” มาเป็น “ระบบเศรษฐกิจที่เป็นอุตสาหกรรมและบริการ” จะเห็นได้จากการที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ มีอัตราการขยายตัวสูงโดยเฉลี่ยร้อยละ 10 และ 8 ตามลำดับ ในขณะที่ภาคเกษตรจะมีอัตราการขยายตัวประมาณร้อยละ 2 - 3<sup>31</sup>

อนึ่ง การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ เป็นผลมาจากแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อก้าวไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ โดยการให้ความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรมตั้งแต่เริ่มแรกและได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) จนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในช่วงปีที่สองของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ทำให้อุตสาหกรรมของไทยได้มีการพัฒนาอย่างเป็นขั้นตอน และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมมาเป็นประเทศที่มีระบบการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและส่งออก<sup>32</sup> ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้นำประเทศไทยเข้าสู่การแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจระดับโลกที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง แต่ระบบราชการพลเรือนไทยยังไม่สามารถปรับตัวให้รับกับสถานการณ์ใหม่ได้ทันเหตุการณ์ เนื่องจากมีข้อจำกัดในด้านกำลังคน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระบบการบริหารจัดการ และโครงสร้างองค์กร<sup>33</sup> ทำให้ระบบราชการพลเรือนไทยต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้ลงมือปฏิบัติ (doer) มาเป็นผู้ทำหน้าที่ประสานงาน สนับสนุน และอำนวยความสะดวก (coordinator , promotor , and facilitator) โดยการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยด้วยการประยุกต์ใช้แนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ แนวคิดที่อิงกับระบบตลาด และแนวคิดการมีส่วนร่วม เพื่อให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถแข่งขันในตลาดระดับโลกได้และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยมีเศรษฐกิจแบบพอเพียง

<sup>30</sup> *เรียบเรียงจาก* - วันรักษ์ มีงมณีนาคิน , บรรณาธิการ . พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2540 ), หน้า 272

<sup>31</sup> *เรียบเรียงจาก* - สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ , วิสัยทัศน์ประเทศไทยปี 2000 (Vision Thailand 2000) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน , 2538 ), หน้า 76

<sup>32</sup> *เรียบเรียงจาก* - ศุภศติ ทัศนมานะ, รัฐวิสาหกิจไทย : องค์กรและการจัดการ ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนตโตร์ , 2529 ), หน้า 22 และ อัจฉรา วรศิริสุนทร , “ การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 , ” วารสาร ศุโขทัยธรรมมาธิราช 10 , 2 ( พฤษภาคม - สิงหาคม 2540 ) : 32.

<sup>33</sup> *คัดแปลงจาก* - พิพัฒน์ วิเชียรสุวรรณ , บรรณาธิการ (ก) , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๘) ( กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองสาสน์การพิมพ์ , - ), หน้า 11

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ประเทศไทยต้องเผชิญกับ “วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ประเทศหนึ่ง ๆ ตกอยู่ในภาวะเสื่อมถอยทางการเงินการคลัง<sup>34</sup> โดยการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การขาดแคลนทุนสำรองระหว่างประเทศ ความไร้เสถียรภาพในค่าเงินบาท ความอ่อนแอของระบบสถาบันการเงิน อัตราการว่างงานในระดับสูง การขาดสภาพคล่องของภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (real sector) และมีหนี้ระยะสั้นมากกว่าหนี้ระยะยาว<sup>35</sup> ทำให้ระบบราชการพลเรือนไทยต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งแม้จะไม่ใช่วิธีที่มิผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทยในปัจจุบันแต่จะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทยในอนาคต

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการสังคม (social process) การติดต่อสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมเดียวกัน และโครงสร้างของสังคม<sup>36</sup> สำหรับประเทศไทยจะเห็นได้จากการมีชนชั้นกลางเพิ่มขึ้นซึ่งมีการศึกษาและต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น การสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศก้าวหน้ามากขึ้นทำให้คนทั่วประเทศสามารถจะรับรู้เหตุการณ์ต่าง ๆ ในอีกมุมหนึ่งของประเทศเกือบจะทันทีทำให้ทราบถึงกรณีความขัดแย้งหรือปัญหาสาธารณะต่าง ๆ และเกิดกระแสความสนใจได้อย่างกว้างขวางโดยกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสติดต่อเชื่อมโยงอย่างรวดเร็วเพื่อรวมกลุ่มตอบโต้ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่เริ่มให้ความสนใจต่อโครงการพัฒนาประเทศที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง<sup>37</sup>

โดยสรุป ปัจจัยทั้งสี่ประการได้แก่ วิชาชีพนิยม การลดบทบาทรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้ระบบราชการพลเรือนไทยต้องเปิดกว้างยอมรับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและ

<sup>34</sup> P. H. Collin , *Dictionary of Banking and Finance* ( Middlesex : Peter Collin Publishing , 1996 ),p. 79 .

<sup>35</sup> *เรียบเรียงจาก* - กระทรวงการคลัง , สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ , “ หนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กองนโยบายและวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ กค 0312 / 18731 แนวทางดำเนินการมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล , ” 13 กรกฎาคม 2541 . ; บริษัทศูนย์วิจัยไทยพาณิชย์ จำกัด . 2540 ปีแห่งความปั่นป่วนตลาดการเงิน ( กรุงเทพฯ : บริษัท มาสเตอร์ คีย์ จำกัด , 2541 ) , หน้า 43 ; และ ตัมภาษณ์ พนม ทินกร ณ อยุธยา , รองศาสตราจารย์ , 31 ตุลาคม 2540 .

<sup>36</sup> อุทัย หิรัญ ไค (ก) , *สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา* ( กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , 2526 ) , หน้า 214

<sup>37</sup> *เรียบเรียงจาก* - วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ , “ ชุดที่ 1 บทบาทการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Module 1 : The Role of Public Participation) , ” เอกสารในโครงการการฝึกอบรม การจัดการความขัดแย้งและการมีส่วนร่วมสาธารณะ (ฉบับที่ 1) มีนาคม 2540 , หน้า 10 - 11

ชุมชนในฐานะหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา<sup>38</sup> ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาดังสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทย และสร้างตัวชี้วัดถึงการเปลี่ยนแปลงนี้เพื่อที่จะสำรวจสถานภาพในปัจจุบันของระบบราชการพลเรือนไทยว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปสู่วิสัยทัศน์ใหม่ของการจัดการบริหารปกครอง โดยอิงกับรูปแบบการตลาดและ/หรือรูปแบบการมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนมีแนวโน้มในอนาคตที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจไปในทิศทางใด \*

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาดังสถานภาพในปัจจุบันของระบบราชการพลเรือนไทยว่ายังคงมีลักษณะรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมหรือไม่ หากมีการเปลี่ยนแปลงจะมีลักษณะและแนวโน้มในอนาคตเป็นรูปแบบการตลาดและ/หรือรูปแบบการมีส่วนร่วม

2. เพื่อพัฒนาตัวชี้วัดของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทย

<sup>38</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - อรพินท์ สทโชคชัย (ก), ภาคราชการและหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา : เอกสารในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่องการปฏิรูปภาคราชการไทยเพื่ออนาคตของไทย (ภาคการประชุมที่ 3) ณ โรงแรมแอมบาสเตอร์ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี 13 - 15 ธันวาคม 2539 (กรุงเทพฯ : มุขนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย , 2539 ), หน้า 2 - 4

\* ในการศึกษาหัวข้อวิทยานิพนธ์คือ“การเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการบริหารรัฐกิจ (Changes of Public Administration Model) ไม่ใช่ “ การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift ) ” เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจจากรูปแบบดั้งเดิม มาเป็นรูปแบบการตลาดและ/หรือรูปแบบการมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดของ บิ กาย ปีเตอร์ส เพียงคนเดียวเท่านั้น โดยยังไม่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากชุมชนวิชาการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงไม่สามารถใช้ชื่อหัวข้อวิทยานิพนธ์เป็น “ การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ”

อนึ่ง กระบวนทัศน์ (Paradigm) เป็นแนวคิดของ ทอมัส เอส คูห์น (Thomas S. Kuhn) โดยกระบวนทัศน์ของคูห์น มีความหมาย 21 แบบตามที่ มาร์กาเร็ต มาสเตอร์แมน (Margaret Masternan) ได้วิจารณ์ไว้ดังนี้ 1.ในฐานะที่เป็นตำนาน นิยายโบราณ ตีงที่แต่งขึ้น 2.ในลักษณะของปรัชญา 3.ในฐานะที่เป็นตำราเรียน หรือผลงานที่ถือว่าเป็นคลาสสิก 4.ในฐานะที่เป็นผลสัมฤทธิ์ทางวิทยาศาสตร์ที่ถือเป็นสากล 5.ในฐานะที่เป็นจารีตประเพณีทั้งหมด หรือในฐานะตัวแบบ 6.ในฐานะที่ถือว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ทางวิทยาศาสตร์ 7.ในฐานะที่เป็นเชิงการอุปมา 8.ในฐานะที่เป็นการคาดการณ์อภิปรัชญา ที่ได้รับการยอมรับทั่วไป 9.ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ได้รับการยอมรับในทางกฎหมาย 10.ในฐานะที่เป็นแหล่งของเครื่องมือต่าง ๆ 11.ในฐานะที่เป็นตัวอย่างมาตรฐาน 12.ในฐานะที่เป็น เครื่องมือหรือชนิดของเครื่องมือต่าง ๆ 13.ในฐานะชุดของแผนการที่ผิดปกติ 14.ในฐานะที่เป็นโรงงานที่ผลิตเครื่องจักรกล 15.ในฐานะที่เป็นรูปแบบเกตตอลที่ สามารถพิจารณาได้ 2 ด้าน 16.ในฐานะที่เป็นชุดของสถาบันการเมือง 17.ในฐานะที่เป็น มาตรฐานของการประยุกต์ความรู้ ในลักษณะกึ่งกลางระหว่างความรู้ในทางวิทยาศาสตร์และความรู้ในลักษณะ อภิปรัชญา 18.ในฐานะที่เป็นหลักกรรม ที่สามารถควบคุมการรับรู้ของมนุษย์ 19.ในฐานะที่เป็นความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับขอบข่ายความรู้ 20.ในฐานะที่เป็นแนวทางใหม่ในการมองตึงต่าง ๆ 21.ในฐานะที่เป็นบางตึงบางอย่าง ซึ่งสามารถให้นิยามครอบคลุมความเป็นจริงทั้งหมดได้ - ไพรคดู อนันต์ บัวบาน, “ แนวโน้มรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต : การศึกษาโดยใช้เทคนิคเคสฟี่, ” ( ตารนิพนธ์สาขาบริหารรัฐกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2527 ), หน้า 17 - 18

## สมมติฐานการวิจัยและการวัด

ในการวิจัยนี้มีสมมติฐานหลักคือ ระบบราชการพลเรือนไทยมีลักษณะและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริหารรัฐกิจจากรูปแบบดั้งเดิมเป็นรูปแบบการตลาดและ/หรือรูปแบบการมีส่วนร่วม

โดยตัวชี้วัดของการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการพลเรือนไทยตามรูปแบบดังกล่าวประกอบด้วย \*

1. ตัวชี้วัดการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการตลาด ซึ่งแบ่งได้สองส่วนคือ
  - 1.1 มาตรการที่อิงกับระบบตลาด (Market - based Mechanism) ได้แก่
    - 1.1.1 การผ่อนคลายการควบคุมและการยกเลิกกฎระเบียบ
    - 1.1.2 การปรับเปลี่ยนบทบาทจากหน่วยงานปฏิบัติการเป็นหน่วยงานชี้นำเชิงนโยบายและกำกับดูแล
    - 1.1.3 การร่วมลงทุนระหว่างหน่วยงานกับภาคเอกชน
    - 1.1.4 การจ้างเหมาบริการและการรับเหมาช่วง
    - 1.1.5 การให้สัมปทานแก่ภาคเอกชน
    - 1.1.6 การให้เช่าทรัพย์สินของหน่วยงาน
    - 1.1.7 การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการ
  - 1.2 มาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ได้แก่
    - 1.2.1 การวางแผนเชิงกลยุทธ์
    - 1.2.2 การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators-KPI)
    - 1.2.3 กลุ่มคุณภาพ
    - 1.2.4 การบริหารคุณภาพโดยรวม
    - 1.2.5 ระบบบริหารงานคุณภาพตามอนุกรมมาตรฐาน
    - 1.2.6 การรีปรับระบบ
    - 1.2.7 การเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
    - 1.2.8 การปรับปรุงโครงสร้างให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและลดลำดับชั้นในการบังคับบัญชา
    - 1.2.9 การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

\* โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของแนวคิดและลักษณะของรูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วมในบทที่ 2

1.2.10 การฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

1.2.11 การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการ

2. ตัวชี้วัดของรูปแบบการมีส่วนร่วม ได้แก่

2.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน

2.2 การทำประชาพิจารณ์

2.3 การสำรวจความต้องการเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2.4 การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน

2.5 การกระจายอำนาจทางการบริหารและการดูแลทรัพยากร

ให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ

2.6 การให้ความรู้โดยการส่งเสริมและ/หรือฝึกอบรมแก่

ชุมชนและ/หรือองค์กรประชาชน

ขอบเขตและวิธีการดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยนี้จะศึกษาถึงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทยเท่านั้น (ไม่รวมกระทรวงกลาโหม) โดยอาศัยวิธีการดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาค้นคว้าทฤษฎี แนวคิด และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนของต่างประเทศและระบบราชการพลเรือนไทย

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

2.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

เน้นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจโดยแบบสอบถามซึ่งจะเอื้อต่อการสำรวจสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต ตลอดจนการกำหนดตัวชี้วัดในการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการพลเรือนไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบราชการพลเรือนไทยมีขนาดใหญ่โตโดยประกอบด้วย 13 กระทรวง 119 กรม\* ประกอบกับเวลาในการศึกษาวิจัยค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงใช้การทดสอบแบบสอบถามเฉพาะกับผู้อำนวยการกองแผนงาน หรือผู้อำนวยการกองเจ้าหน้าที่ หรือเลขานุการกรมของหน่วยงานราชการพลเรือนในระดับกรมทั้งหมด โดยมีตัวชี้วัดหลักรวม 24 ตัวเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงระดับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจภายในแต่ละ

\* สำหรับรายชื่อหน่วยงานในระดับกรมทั้งหมดจำนวน 119 กรม นั้น โปรดดูในภาคผนวก ก.

หน่วยงาน และนำมาสรุปเป็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทย

## 2.2 กรณีศึกษา

เน้นการวิจัยเชิงพรรณนาเพื่อให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทยได้ชัดเจนมากขึ้น โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงหรือตามวัตถุประสงค์ (purposive sampling) จำนวน 1 หน่วยงาน ซึ่งผู้วิจัยจะอาศัยจากผลการสำรวจโดยแบบสอบถามว่า หน่วยงานดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจไปจากเดิมค่อนข้างมากโดยจะอาศัยการวิจัยเอกสารในการรวบรวมข้อมูลของหน่วยงานดังกล่าวนั้น

### สถิติที่ใช้ในการวิจัย

ใช้สถิติเบื้องต้นได้แก่ ความถี่ (Frequency) และร้อยละ (Percentage) เพื่อสำรวจสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทย และสัมประสิทธิ์สหพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficient,  $r$ ) เพื่อสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการ สถานภาพในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยที่ต้องคำนึงถึงบริบทของประเทศไทยเป็นสำคัญ
2. ทำให้ทราบถึงตัวชี้วัดในการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการพลเรือนไทย ซึ่งจะใช้อ้างอิงว่าระบบราชการพลเรือนไทยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจ
3. เป็นประโยชน์ทางการศึกษาวิจัยแก่ผู้ที่สนใจในการใช้เป็นเอกสารอ้างอิง และทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยในประเด็นอื่น ๆ ต่อไป ตลอดจนกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ตระหนักว่าการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยเป็นเงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งในการบรรลุสุประศาสนการ



## ข้อจำกัดในการวิจัย

เวลาและงบประมาณในการวิจัยทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดของแต่ละหน่วยงานโดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกได้ แต่ต้องใช้การสำรวจซึ่งอาจจะทำให้ไม่ได้ข้อมูลที่ลึกเพียงพอ ดังนั้น จึงอาศัยวิธีการศึกษาแบบกรณีศึกษามาเสริมความสมบูรณ์ของการวิจัย

## นิยามศัพท์ทั่วไปและนิยามเชิงปฏิบัติการ

1. การบริหารรัฐกิจ (public administration) หมายถึงกิจกรรมหรือกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ<sup>39</sup> โดยมีคุณลักษณะห้าประการดังนี้ (1) เป็นความพยายามของกลุ่มคนที่ร่วมมือกันปฏิบัติงานของรัฐบาล (2) ครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ (3) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (4) มีความแตกต่างจากการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน (5) มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับปัจเจกชนและกลุ่มคนจำนวนมากในการจัดหาบริการสาธารณะแก่ชุมชน<sup>40</sup> และมีขอบเขตครอบคลุมหัวข้อสำคัญหกประเด็นดังนี้คือ (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง (2) การเมือง (3) การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา (4) นโยบายสาธารณะ (5) องค์การสาธารณะ (6) วิทยาลัยนทางการบริหารรัฐกิจ<sup>41</sup> เพื่อที่จะลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์การ (ข้าราชการพลเรือน) และนอกองค์การ (ประชาชนพลเมือง)

<sup>39</sup> ขุน กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพฯ : -, 2526 ), หน้า 12

<sup>40</sup> Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, Modern Public Administration ( New York : Harper & Row , Publishers , Inc. ,1989),p.11.

<sup>41</sup> เรียบเรียงจาก -วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน , บรรณาธิการ . เอกสารการตอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์หน่วยที่ 7 - 15. นนทบุรี: ฝ่ายการพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,2529. ; Barton , Rayburn and Chappell ,William L. , Jr. Public administration : The work of government. Glenview , Ill : Scott,Foresman and Company , 1985 . ; Cox III , Raymond W.; Buck , Susan J. ; and Morgan , Betty N. Public administration in theory and practice. Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice-Hall , 1994 . ; Denhardt , Robert B. Public administration : An action orientation. Pacific Grove , Calif.: Brooks/Cole , 1991 . ; Derbyshire , J. Dennis and Patterson , David T. An introduction to public administration. London : McGraw-Hill , 1979 . ; Fesler , James W. Public administration : Theory and practice. Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice-Hall , 1980 . ; Lerner , Allan W. and Wanat , John Public administration : A realistic reinterpretation of contemporary public management. Englewood Cliffs , New Jersey : Prentice Hall , 1992 . ; Nigro and Nigro op.cit. . ; Pursley , Robert D. and Snortland , Neil Managing government organizations. North Scituate , Mass. : Duxbury Press , 1980 . ; Rosenbloom , David H. and Goldman , Deborah D. Public administration : Understanding management , politics , and law in the public sector . New York : McGraw-Hill book ,1989 . ; Shafritz , Jay . M. and Hyde , Albert C. , eds. Classics of public administration. Fort Worth: Harcourt Brace College ,1997 . ; และ Vocino , Thomas and Rabin , Jack . Contemporary public administration. New York : Harcourt Brace Jovanovich , 1981 .

2. วิชาชีพนิยม (Professionalism) หมายถึง สิ่งที่ข้าราชการพลเรือนไทยยึดถือว่าองค์ความรู้ และคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและระบบราชการพลเรือนมีคุณค่าโดยพยายามผลักดันให้ สาธารณะชนยอมรับสถานภาพอาชีพของตน

3. การลดบทบาทของรัฐ (Antistate / State Minimalism) หมายถึง การปรับบทบาทของ ระบบราชการพลเรือนไทยจากเดิมที่เน้นการลงมือทำมาเป็นการถือหางเสือเรือหรือกำหนดนโยบาย (steering instead of rowing) โดยใช้กลไกตลาดในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนพลเมือง (Citizen Participation) หมายถึง การเปิดกว้างให้ ประชาชนพลเมืองที่มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายสาธารณะเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในวงจรร นโยบายสาธารณะ เพื่อให้การผลิตและส่งมอบสาธารณะมีประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเป็นธรรม

5. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Economic Structural Change) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงลำดับความสำคัญของภาคเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจการเกษตรมาเป็นระบบ เศรษฐกิจที่เป็นอุตสาหกรรมและบริการ โดยภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีอัตราการขยายตัว สูงโดยเฉลี่ยร้อยละ 10 และ 8 ตามลำดับในขณะที่ภาคเกษตรมีอัตราการขยายตัวประมาณร้อยละ 2 - 3

6. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการ สังคม ปฏิสัมพันธ์ในสังคม และโครงสร้างของสังคม เช่น การมีชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น ความก้าวหน้า มากขึ้นในด้านการสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ เกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

7. ระบบราชการพลเรือนไทย (Thai Civil Service System) หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่ พนักงานเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญและได้รับ แต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535<sup>42</sup>

8. รูปแบบดั้งเดิม (Traditional Model) หมายถึง หน่วยงานราชการพลเรือนที่ใช้รูปแบบ องค์การระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งมีลักษณะทางโครงสร้างคือ มีการแบ่งงานกันทำ มีสายการบังคับบัญชา มีระบบของกฎเกณฑ์ และมีลักษณะทางพฤติกรรมคือ การไม่คำนึงถึงตัว บุคคล การใช้เหตุผล การมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ โดย เวเบอร์เชื่อว่าหน่วยงานราชการพลเรือนที่มี

<sup>42</sup> คัดแปลงจาก - พิศนัย วิเชียรสุวรรณ, บรรณาธิการ (บ), พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๖ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๘ และ ระเบียบว่าด้วยกรลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ (กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, -), หน้า 25

การจัดองค์การแบบองค์การระบบราชการจะเป็นกลไกทางการบริหารรัฐกิจที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา<sup>43</sup>

9. รูปแบบการตลาด (Market Model) หมายถึง การลดบทบาทของระบบราชการพลเรือน โดยให้ภาคธุรกิจเอกชนเป็นแกนนำในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะด้วยการประยุกต์ใช้กลไกตลาด เช่น การผ่อนคลายการควบคุมและยกเลิกกฎระเบียบ และการจ้างเหมาบริการ เป็นต้น รวมทั้งมุ่งเน้นการปฏิรูปสมรรถนะในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของระบบราชการพลเรือนโดยนำแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การรีรูปร่างระบบ และการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

10. รูปแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model) หมายถึง การลดบทบาทของระบบราชการพลเรือนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนพลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการตัดสินใจทางการบริหารและการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ เช่น การทำประชาพิจารณ์ และการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการพลเรือน เป็นต้น

11. ระบบการจัดการบริหารปกครอง (Governance) หมายถึง ความพยายามในการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ (รัฐบาลและระบบราชการพลเรือน) ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนและสังคมในการบรรลุถึงสุประศาสนการหรือการจัดการบริหารปกครองที่ดีซึ่งจะทำให้การบริหารรัฐกิจดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด คุณธรรม และความโปร่งใส<sup>44</sup>

<sup>43</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก), รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 60-61 และ Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, trans. A. M. Henderson and Talcott Parsons (New York: The Free Press, 1969), p. 58.

<sup>44</sup> คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (ก), เรื่องเดิม, หน้า 309 ; ชีรยุทธ บุญมี, ธรรมรัฐแห่งชาติ : ยุทธศาสตร์ ผู้หยวนะประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สาขาร, 2541), หน้า 17 ; และ อรพินท์ สทโชคชัย (ข), รายงานที่คิดอาร์ไอ ฉบับที่ 20 เดือนมกราคม 2541 เรื่องสังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance) (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541), หน้า 3 - 6

## การเสนอบทวิจัย

บทที่ 1 บทนำกล่าวถึงสภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย ข้อจำกัดในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ การนิยามศัพท์ทั่วไปและนิยามเชิงปฏิบัติการ และการเสนอบทวิจัย

บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องโดยจะกล่าวถึงกรอบทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนตามแนวคิดของ บี. กาย ปีเตอร์ส์ ได้แก่ รูปแบบดั้งเดิม รูปแบบการตลาด และรูปแบบการมีส่วนร่วม

บทที่ 3 วิวัฒนาการระบบราชการพลเรือนไทยโดยจะกล่าวถึงระบบราชการพลเรือนไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนถึงสมัยแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544)

บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย โดยจะนำเสนอข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทย ซึ่งได้จากการวิจัยเอกสารและการทอคแบบสอบถาม

บทที่ 5 กรณีศึกษา

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ