

สารบัญ

บทที่	หน้า
คำนำ	i
พาราไดม์คืออะไร (What is Paradigm?)	1
พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของ Nicholas Henry	3
ภาค 1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐ	
1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management (OPM)): ทฤษฎี แนวคิดและบทวิพากษ์	19
1.1 OPM คืออะไร	20
1.2 องค์ความรู้ที่ใช้ในการอธิบาย OPM	21
1.2.1 แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง (Politics - Administration Dichotomy)	21
1.2.2 ทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติ (Ideal - Type Bureaucracy)	24
1.2.3 หลัก POSDCORB	26
1.2.4 วิทยาศาสตร์การจัดการ (Scientific Management)	28
1.2.5 หน้าที่ของผู้บริหาร (Function of The Executive)	29
1.2.6 องค์การแบบเครื่องจักรกล (Mechanistic Organization)	30
1.3 ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับ OPM	31
1.3.1 ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ	31
1.3.2 ปัญหาหลักของแนวความคิด One Best Way	37
1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับยุคสมัยแห่งการต่อต้านรัฐบาล (Anti - Government Era)	37
1.4.1 เหตุผลที่ประชาชนไม่พอใจรัฐบาล	37
1.4.2 ค่านิยมที่แสดงให้เห็นถึงการต่อต้านรัฐบาล	39
1.5 สรุปส่งท้าย	41
	XI

2	การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management (NPM)): ทฤษฎี แนวคิดและบทวิพากษ์	43
2.1	แนวคิดการบริหารจัดการนิยม	44
2.2	แนวคิดเสรีนิยมใหม่	45
2.3	แนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่	47
2.3.1	ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ	47
2.3.2	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ต้นทุนธุรกรรม	49
2.3.3	ทฤษฎีตัวการตัวแทน	52
2.4	มุมมองของนักวิชาการต่อการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐ	56
2.4.1	Owen E. Hughes	57
2.4.2	Donald F. Kettl	57
2.4.3	Christopher Hood	59
2.4.4	Christopher Pollitt	60
2.4.5	Dunleavy et al.	62
2.5	แนวคิดวิพากษ์ NPM	64
2.6	สรุปส่งท้าย	68
3	การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service)	71
3.1	แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นรากฐานของ NPS	73
3.1.1	แนวความคิดความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย	73
3.1.2	ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม	75
3.1.3	ทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม และรัฐประศาสนศาสตร์ ในความหมายใหม่	76

3.1.4	รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่	77
3.2	บัญญัติ 7 ประการของ NPS	78
3.2.1	การให้บริการพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serving Citizens, Not Customers)	79
3.2.2	การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest)	80
3.2.3	การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship)	80
3.2.4	การคิดอย่างมียุทธศาสตร์ปฏิบัติอย่างประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically)	83
3.2.5	การตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize That Accountability Isn't Simple)	85
3.2.6	การให้บริการแทนที่จะเป็นการถือหางเสือ (Serve Rather Than Steer)	87
3.2.7	การให้คุณค่าแก่คน ไม่ใช่เพียงผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity)	90
3.3	สถานการณ์ล่าสุดของพาราโดม NPS ในปี ค.ศ. 2015	92
3.3.1	การมีส่วนร่วมของพลเมืองประสบความสำเร็จหรือเปล่า (Does Citizen Engagement Work?)	92
3.3.2	ค่านิยมผลประโยชน์สาธารณะ ภาวะผู้นำร่วมกันและการร่วมมือกัน มีความเป็นไปอย่างไร (How Have the Values of the Public Interest, Shared Leadership, and Collaboration Fared?)	94
3.3.3	การใช้ตัวแบบการตลาดของความเป็นผู้ประกอบการและการจ้าง เหมาบริการลดลงไหม (Has the Reliance on Market Models of Entrepreneurship and Privatization Decreased?)	96
3.3.4	เรากำลังพายเรือ ถือหางเสือ หรือให้บริการ (Are We Rowing, Steering, or Serving?)	97
3.4	สรุปส่งท้าย	99

ภาค 2 ภาคการนำหลักการ แนวคิด และทฤษฎีไปใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ

- 4 ทำความรู้จักแนวคิด NPM ภาคปฏิบัติผ่านหนังสือ *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* ของ Osborne และ Gaebler 105
- 4.1 องค์การภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในการนำเอาการบริหารจัดการภาคเอกชนมาใช้ 106
- 4.1.1 เมือง Visalia ในรัฐ California: การซื้อสระว่ายน้ำฝักซ้อมโอลิมปิก 106
- 4.1.2 เมือง East Harlem ในรัฐ New York: โรงเรียนรัฐบาลที่ดีที่สุดในประเทศ 107
- 4.1.3 กระทรวงกลาโหม 109
- 4.2 บัญญัติ 10 ประการ: การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบงานของรัฐบาล (Perestroika) 113
- 4.2.1 รัฐบาลที่เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา: ถือหางเสือไม่ใช่พายเรือ 114
- 4.2.2 รัฐบาลที่เป็นเจ้าของโดยชุมชน: ให้อำนาจไม่ใช่เพียงแค่ให้บริการ 115
- 4.2.3 รัฐบาลที่เน้นการแข่งขัน: อัดฉีดการแข่งขันเข้าไปในการส่งมอบบริการ 118
- 4.2.4 รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยพันธกิจ: แปรรูปองค์การที่ขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ 122
- 4.2.5 รัฐบาลที่เน้นผลลัพธ์: จัดสรรงบประมาณให้ตามผลลัพธ์ ไม่ใช่ปัจจัยนำเข้า 124
- 4.2.6 รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยลูกค้า: บรรลุความต้องการของลูกค้า ไม่ใช่ของระบบราชการ 127
- 4.2.7 รัฐบาลผู้ประกอบการ: สร้างรายได้มากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณ 132
- 4.2.8 รัฐบาลที่คาดการณ์ล่วงหน้า: กันดีกว่าแก้ 135
- 4.2.9 รัฐบาลกระจายอำนาจ: จากลำดับชั้นบังคับบัญชาสู่การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม 136
- 4.2.10 รัฐบาลที่เน้นการตลาด: ใช้ระบบตลาดเป็นคานงัดการเปลี่ยนแปลง 139
- 4.3 สรุปส่งท้าย 142

5	NPM กับการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาสหราชอาณาจักร ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศสหรัฐอเมริกา	149
5.1	การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐของสหราชอาณาจักร	149
5.1.1	การจัดตั้ง Efficiency Unit	151
5.1.2	โครงการ Financial Management Initiative (FMI)	152
5.1.3	โครงการ Next Steps Initiative	153
5.1.4	โครงการ The Citizen's Charter ปี ค.ศ. 1991	154
5.1.5	การจัดทำแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Plan) ปี ค.ศ. 1994	155
5.2	การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในประเทศนิวซีแลนด์	156
5.2.1	สมัยที่ 1 ปี ค.ศ. 1978 - 1985 การปฏิรูประบบราชการ “ยุคนักบริหารจัดการ”	158
5.2.2	สมัยที่ 2 ปี ค.ศ. 1986 - 1991 การปฏิรูประบบราชการ “ยุคการตลาด”	159
5.2.3	สมัยที่ 3 ปี ค.ศ. 1992 - 1996 การปฏิรูประบบราชการ “ยุคกลยุทธ์”	161
5.2.4	สมัยที่ 4 ปี ค.ศ. 1997 - ปัจจุบัน “ยุคการปรับตัว”	162
5.3	การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา	166
5.3.1	กระแส NPM กับการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในสมัย ประธานาธิบดี Jimmy Carter ในปี ค.ศ. 1978	167
5.3.2	สหรัฐอเมริกาในยุค NPM ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992	168
5.3.3	การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในสมัย ประธานาธิบดี Ronald Reagan	168
5.3.4	การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในสมัย ประธานาธิบดี Bill Clinton	169
5.4	สรุปสังท้าย	174

6	การบริหารจัดการภาครัฐไทย: NPM และ NPS (Thailand Public Sector Management: NPM & NPS)	175
6.1	การบริหารจัดการภาครัฐไทย: NPM	176
6.1.1	รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) - 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534))	177
6.1.2	รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (2 มีนาคม ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) - 7 เมษายน ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535))	178
6.1.3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534	179
6.1.4	รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (23 กันยายน ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) - 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538))	179
6.1.5	รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (13 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) - 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539))	180
6.2	การบริหารจัดการภาครัฐไทย: NPM และ NPS	181
6.2.1	รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) - 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540))	181
6.2.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	185
6.2.3	รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) - 17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544))	186
6.2.4	รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (17 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) - 19 กันยายน ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549))	191

บทที่	หน้า
6.2.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	200
6.3 สรุปสังเขป	201

ภาค 3 ภาคสรุป

7 ธรรมาภิบาล (Governance)	205
7.1 4 ตัวแบบธรรมาภิบาลของ B. Guy Peters	208
7.1.1 ตัวแบบการตลาด	209
7.1.2 ตัวแบบการมีส่วนร่วม	211
7.1.3 ตัวแบบความยืดหยุ่น	214
7.1.4 ตัวแบบการยกเลิกการควบคุม	216
7.2 คำจำกัดความธรรมาภิบาลของ R.A.W. Rhodes	219
7.2.1 ธรรมาภิบาลที่รัฐมีขนาดเล็ก (Governance as the Minimal State)	220
7.2.2 ธรรมาภิบาลที่เป็นบริษัทภิบาล (Governance as Corporate Governance (CG))	220
7.2.3 ธรรมาภิบาลที่เป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Governance as New Public Management: NPM)	220
7.2.4 ธรรมาภิบาลที่เป็นการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Governance as Good Governance)	221
7.2.5 ธรรมาภิบาลที่เป็นการพึ่งพากันในระดับนานาชาติ (Governance as International Interdependence)	221
7.2.6 ธรรมาภิบาลที่เป็นระบบการควบคุมทางสังคม (Governance as a Socio - Cybernetic System)	222
7.2.7 ธรรมาภิบาลที่เป็นเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวใหม่ (Governance as the New Political Economy)	222

บทที่	หน้า
7.2.8 ธรรมาภิบาลที่เป็นเครือข่าย (Governance as Networks)	223
7.3 พาราไดม์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยของ Bidhya Bowornwathana	224
7.3.1 รัฐบาลที่มีขนาดเล็กลงทำงานน้อยลง (A Smaller Government That Does Less)	224
7.3.2 รัฐบาลที่มีวิสัยทัศน์ระดับโลกและมีความยืดหยุ่น (A Government with a Global Vision and Flexibility)	225
7.3.3 รัฐบาลที่ตรวจสอบได้ (Accountable Government)	226
7.3.4 รัฐบาลที่เป็นธรรม (A Government That Is Fair)	227
7.4 ธรรมาภิบาลภาครัฐใหม่ (New Public Governance) (NPG) ของ Stephen P. Osborne	230
7.5 สรุปส่งท้าย	236
8 เมื่อทุกอย่างมาร้อยเรียงเข้าด้วยกัน (When It All Came Together)	237
บรรณานุกรม	259