

การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่: ความหมาย และนัยสำคัญ (New Public Governance: Its Meaning and Significance)

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม*

ปรีดา วานิชภูมิ

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ถึง “แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” โดยแสดงให้เห็นว่า การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่ เป็นพัฒนาการของแนวคิดในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ที่เริ่มต้นจากแนวคิดระบอบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม ระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ และ ระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นถึง ความแตกต่างระหว่างแนวคิดทั้งสาม ความแตกต่างระหว่าง การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ กับธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาล เงื่อนไขสำคัญที่เอื้ออำนวยให้เกิดแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ ลักษณะสำคัญของแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ และจุดอ่อนจุดแข็งของแนวคิดดังกล่าวนี้

* รองศาสตราจารย์ ดร. อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

Abstract

This article aims to analyze the approach of new public governance. It shows that the new public governance is the new development of three approaches of the study of public administration science-these are the approach of traditional public administration, new public management and new public governance respectively. Moreover, it shows the difference between these three approaches, difference between new public governance and good governance and also corporate governance, important conditions of the origin of the new public governance approach, important characteristics of this approach, weaknesses and strengths of its, and the characteristics of political economy of the new public governance.

การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่: มองผ่านประวัติศาสตร์

นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญคนหนึ่ง คือ Stephen P. Osborne (2010a, pp. 1-12) เขามองว่า แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณะในช่วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวคิด คือ 1) ระบบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) 2) ระบบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management-NPM) และ 3) ระบบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG)

หนึ่ง ระบบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) กำเนิดในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และครอบคลุมการบริหารจัดการภาครัฐมาจนถึงปลายทศวรรษ 1970s แนวคิดนี้มองว่างานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ โดยมีความเชื่อว่า องค์การของรัฐนั้นจะต้องจัดโครงสร้างองค์การแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) แบ่งงานออกเป็นแผนกย่อย ๆ (Departmentalization) จัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy) เน้นทำงานโดยยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด (Formalization) แยกการบริหารออกจากการเมือง (Separation of Administration from

Politics) และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคลากร (Morale System) แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าไร้ประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ขาดนวัตกรรม และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภายใต้บริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้ หลังจากนั้นแนวคิด TPA ได้ถูกท้าทายและเสื่อมถอยลงตามลำดับ กระนั้นก็ตามแนวคิดนี้มีได้ดับสลายลงทั้งหมด เพียงแต่ขาดความชอบธรรม ถูกกลดบทบาทลง และมีการปรับตัวเพื่อความอยู่รอด รวมทั้งเกิดระบอบใหม่ขึ้นมาเสริม (ดังจะได้กล่าวต่อไป)

สอง ระบอบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management-NPM) กำเนิดในช่วงปลายทศวรรษ 1970s จากนั้นได้ขยายตัวมากขึ้นจนสามารถเข้าครอบงำระบบการบริหารจัดการภาคสาธารณะในหลายประเทศ แนวคิดนี้มองว่า การบริหารงานภาครัฐ (ที่เต็มไปด้วยปัญหา) ควรนำความรู้และประสบการณ์จากการจัดการธุรกิจภาคเอกชน (ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง) มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง (Osborne, 2010g, p. 3) เพื่อก่อให้เกิดการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้สูงขึ้นอย่างแท้จริง ภาครัฐควรเน้นความสำเร็จในผลงาน (มากกว่าการทำงานตามขั้นตอน) พร้อมกับมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนในรูปของ “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก” (Key Performance Indicators-KPI) ส่งเสริมภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Leadership) กระจายอำนาจให้หน่วยงานย่อยมีอิสระเทียบได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่มุ่งดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รัฐบาลกลางลดการกำกับลงเพื่อให้หน่วยงานย่อยมีความคล่องตัวให้บริการภายใต้การแข่งขัน เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า และการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้รัฐยังสามารถให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วงงานบริการสาธารณะ รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวคิด NPM มีจุดอ่อนสำคัญ คือ ไม่สนใจประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Pestoff and Brandsen, 2010, p. 229) จุดอ่อนประการถัดมาเกิดจากความต้องการให้หน่วยงานภาครัฐเลียนแบบการทำงานจากภาคเอกชนที่มุ่งสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า ซึ่งเป็นประโยชน์ระยะสั้นของผู้ใช้บริการแต่ละคน แนวคิดนี้จึงขาดการมองเป้าหมายระยะยาวในการพัฒนางานสาธารณะ (เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมืองโดยส่วนรวมในระยะยาว) อีกด้วย

(Osborne, 2010a) จุดอ่อนอีกประการหนึ่ง คือ ลักษณะพิเศษของประชาชนในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งพวกเขามีได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอคอยบริการจากรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่พวกเขาคาดหวังถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมองว่า ลำพังภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อการพัฒนาดังกล่าวได้ ในแง่นี้จึงทำให้ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมในหลาย ๆ แห่งลุกขึ้นมา เพื่อเข้าร่วมในฐานะเป็น “ภาคี” (Partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐ เพื่อร่วมมือกันดำเนินงาน และให้บริการสาธารณะ แต่ NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม ที่ผันตัวเองจากการเป็นเพียง “ลูกค้า” (ผู้รับบริการ) มาเป็น “ภาคี” เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับภาครัฐในรูปแบบของ “เครือข่าย” (Networks) ในการดำเนินงานสาธารณะได้ (Pestoff and Brandsen, 2010, pp. 229-30)

สาม ระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นศตวรรษที่ 21 และหลังจากนั้นได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบันนี้ แม้จะมีได้มีฐานะเป็นแนวคิดที่ครอบงำการบริหารจัดการงานสาธารณะในหลาย ๆ ประเทศก็ตาม แต่เป็นแนวคิดที่ทำทลายและเข้าไปเสริมจุดอ่อนของระบอบ TPA และ NPM ได้อย่างมาก จนกระทั่งได้รับความสนใจและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ ต่อไปในอนาคต

แนวคิด NPG เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชนองค์การพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน และการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ฯลฯ แม้ว่า NPG มีอาจเข้าไปแทนที่ TPA และ NPM ได้ทั้งหมด และจะพบว่าการจัดการภาครัฐในรูปแบบของ TPA และ NPM จะยังคงเป็นรูปแบบหลักในหลาย ๆ พื้นที่ แต่การจัดการในรูปแบบ NPG ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา (Osborne, 2010a; Peters, 2010; Bovaird and Löffler, 2005b; Cheema, 2005)

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวคิด NPG อย่างชัดเจนมากขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกลับไปทบทวนแนวคิด “Governance” ดังที่ผู้เขียนจะได้นำเสนอเป็นลำดับถัดไป และหลังจากนั้น จะได้ดึงกลับเข้าสู่ข้อถกเถียงในประเด็น NPG ให้เกิดความกระจ่างยิ่งขึ้น ตามลำดับ

ความหมายของมโนทัศน์ Governance กับ NPG

มีนักวิชาการหลายท่านที่ให้ความหมายคำว่า “governance”* ไว้ที่น่าสนใจ เช่น สถาบันการจัดการภาคีระหว่างประเทศ (Governance International, UK; www.govint.org) ได้กล่าวว่า “governance เป็นวิถีทางการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ เพื่อจะได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดผลลัพธ์ทางนโยบาย”** นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ G. Shabbir

* คำว่า “governance” มีลักษณะคล้ายกับมโนทัศน์ทางสังคมศาสตร์อื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ คำว่า “governance” เป็นคำเก่า มิใช่คำที่บัญญัติขึ้นใหม่แต่ประการใด ในกรณีที่เป็นคำกริยา คือ “govern” เป็นคำในภาษาอังกฤษที่มาจากภาษาละติน ได้แก่ “gubernare” หมายถึง “การกำกับทิศทาง การสั่งการ และการปกครอง” (steer, direct, rule) โดยคำว่า “gubernare” มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก จากคำว่า “kubernan” มีความหมายว่า “การกำกับทิศทาง” (steer) เมื่อต้องการแปลงคำว่า “govern” เป็นคำนาม จึงเติม “-ance” เข้าไป กลายเป็น “governance” (Hughes, 2010, p. 88) ดังนั้นคำ ๆ นี้ จึงมีที่มาจากแหล่งเดียวกับคำว่า “government” “governor” และ “governability” โดยคำว่า “governance” ถูกใช้ครั้งแรกเมื่อประมาณศตวรรษที่ 14 ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง “ที่นั่งของรัฐบาล” (Seat of Government; อ้างจาก Löffler, 2005, p. 163) แต่ “governance” ได้กลายเป็นคำที่รู้จักกันทั่วไปเมื่อธนาคารโลก (World Bank) ได้นำมาใช้ (ในความหมายใหม่) ในรายงานประจำปี 1989 ซึ่งแสดงถึงนโยบายการพัฒนา

** Elke Löffler (2005, pp. 165-66) กล่าวได้ “governance” มีความหมายสำคัญ คือ 1) การบริหารจัดการที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย (มิใช่ภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว) โดยการใช้กลไกการไกล่เกลี่ย (mediation) การชี้ขาด (arbitration) และการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) 2) ใช้ทั้งกฎที่เป็นทางการ (ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ) และกฎที่ไม่เป็นทางการ (เช่น หลักจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติ ประเพณี) โดยเปิดช่องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถต่อรองเพื่อเปลี่ยนกฎดังกล่าวได้ 3) ให้ความสำคัญต่อกลไกความร่วมมือตามกลไกของเครือข่าย (network mechanism) 4) มิได้สนใจเพียงการเชื่อมโยงระหว่าง “ปัจจัยนำเข้า” กับ “ปัจจัยส่งออก” เท่านั้น แต่ยังสนใจคุณค่าของกระบวนการปฏิสังสรรค์ (เช่น ความโปร่งใส ความซื่อตรง และความซื่อสัตย์) อีกด้วย และ 5) เปิดกว้างต่อการใช้อำนาจทางการเมือง/การต่อรองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุก ๆ ฝ่าย โดยไม่ปล่อยให้การตัดสินใจอยู่ในมือของฝ่ายจัดการหรือผู้เชี่ยวชาญแต่เพียงลำพังได้

Cheema (2005, p. 3) ได้ให้ความหมายของคำว่า “governance” ไว้ที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

Governance...หมายถึง ระบบของค่านิยม นโยบาย และสถาบันที่สังคมนำไปใช้ในการจัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยผ่านการปฏิสังสรรค์ภายในและระหว่างรัฐ ประชาสังคม และภาคเอกชน มันประกอบด้วยกลไกและกระบวนการที่พลเมืองและกลุ่มต่างๆ ใช้ในการเรียกร้องผลประโยชน์ การไกล่เกลี่ยประนีประนอม ข้อแตกต่าง และใช้ข้อผูกพันและสิทธิทางกฎหมายของพวกเขา ผู้แสดงทั้งสามฝ่ายต่างเกี่ยวข้องกับ/เชื่อมโยงกับ governance กล่าวคือ รัฐในฐานะของผู้สร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมทางกฎหมายและการเมืองอันเอื้ออำนวย/เหมาะสม ภาคเอกชนในฐานะผู้สร้างงานและก่อให้เกิดรายได้ และภาคประชาสังคมในฐานะผู้เอื้ออำนวยให้เกิดการปฏิสังสรรค์ทางสังคม และการเมือง หัวใจสำคัญของ governance ก็คือ การก่อให้เกิดปฏิสังสรรค์ระหว่างผู้แสดงทั้งสามฝ่ายดังกล่าวนี้ เพื่อนำไปสู่การสนับสนุนการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ผลการศึกษาของ Stephen P. Osborne เขาพบว่า ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการมีการใช้คำว่า “Governance” ใน 3 ความหมายที่แตกต่างกัน คือ คำว่า บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ธรรมภิบาล (Good Governance) และ การจัดการภาคีสาธารณะ (Public Governance) ดังจะได้บรรยายอธิบายพอสังเขปตามลำดับ*

ประเทศ ที่วางอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจจะเป็นไปไม่ได้ ถ้าประเทศนั้นปราศจากการปกครองโดยเคารพกฎหมาย (Rule of Law) และความ เป็นประชาธิปไตย (Democracy)

* R. A. W. Rhodes (1996) ได้กล่าวว่า มีการใช้ “governance” แตกต่างกัน 6 ความหมาย ได้แก่ 1) ในความหมายที่ว่า รัฐมีขนาดเล็ก (as the minimal state) เนื่องจากหันมาใช้กลไกตลาดในการให้บริการสาธารณะและตัดทอนรายจ่ายภาครัฐลง 2) ในความหมาย บรรษัทภิบาล (as corporate governance) 3) การจัดการสาธารณะแบบใหม่ (as the new public management) 4) การบริหารจัดการที่ดี (as good governance) 5) ระบบสังคมแบบไซเบอร์เนติก (as a socio-cybernetic system) ซึ่งหมายถึง อำนาจอธิปไตยที่กระจายอยู่ในหลายๆ แห่ง และเกิดความเหลื่อมซ้อนจนมีอาจแยกขาดออกจากกันได้ระหว่างภาคสาธารณะ ภาคเอกชน และภาคอาสาสมัคร ความเหลื่อมซ้อนดังกล่าวปรากฏให้เห็นได้ในระบบการ

ความหมายแรก บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) หมายถึง ระบบที่บรรษัทเอกชนนำมาใช้ในการกำกับดูแลและควบคุมกระบวนการภายใน เพื่อให้บรรษัทสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ โดยระบบดังกล่าวนี้จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร คณะกรรมการบอร์ด ผู้ถือหุ้น และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ (ได้แก่ พนักงาน เจ้าหนี้ ลูกหนี้ คู่ค้า ลูกค้า และชุมชนใกล้เคียง) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพยายามทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ อยู่ในสภาวะดุลยภาพ ความสนใจในบรรษัทภิบาลในปัจจุบันนี้ จะพุ่งความสนใจไปที่ การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ซึ่งเน้นการป้องกันทั้งกระบวนการภายใน ธรรมเนียมปฏิบัติ นโยบาย กฎหมาย และสถาบันต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการควบคุมบรรษัท ประเด็นสำคัญของบรรษัทภิบาลก็คือ การให้ความสนใจต่อธรรมชาติและขอบเขตความรับผิดชอบของประชาชน (Accountability of People) ในการดำเนินธุรกิจเอกชน

ความหมายที่สอง ธรรมภิบาล (Good Governance) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญต่อคำถามที่ว่า สังคมจะสามารถจัดการตัวเองได้อย่างไร เพื่อให้ทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในแง่ของโอกาส (Equality of Opportunity) และสรรค์สร้างความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมแก่พลเมืองทุกคน (Creation of

กำกับตนเอง (self-regulation) การกำกับร่วมกัน (co-regulation) และการเป็นหุ้นส่วน/ภาคีระหว่างภาครัฐกับเอกชน (public-private partnerships) เป็นต้น และ 6) เครือข่ายที่มีการจัดตั้งตนเอง (as self-organizing networks) ต่อมาในผลงานที่เขาเขียนร่วมกับ Bevir (Bevir and Rhodes, 2003) เขาเสนอว่า governance มีการใช้แตกต่างกัน 7 ความหมาย โดยยังคงความหมายเดิมไว้ 5 ข้อ (ข้อ 2-6) แต่ตัดข้อ 1 ที่มองว่า governance คือ รัฐที่มีขนาดเล็กกล (as the minimal state) ออกไป ขณะเดียวกันก็ได้เพิ่มเข้าไปอีก 2 ความหมาย คือ 1) การพึ่งพิงต่อกันระหว่างประเทศ (as international independence) ที่มีมองว่ารัฐในยุคปัจจุบันมีขีดความสามารถในการบริหารปกครองน้อยลง เนื่องจากเป็นรัฐที่กลวง (hollowing out of the state) เนื่องจากภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจเข้ามาดำเนินงานต่าง ๆ แทนรัฐเป็นจำนวนมาก ในแง่นี้จึงต้องให้ภาคประชาสังคมมีการกำกับทิศทางของตนเองมากขึ้น และ 2) เศรษฐศาสตร์การเมืองใหม่ (as the new political economy) โดยการแทรกซึมเข้าหากันระหว่างภาคประชาสังคม รัฐ และเศรษฐกิจแบบตลาด จนมีอาจแยกสามองค์ประกอบดังกล่าวนี้ออกจากกันได้ (อ้างจาก Hughes, 2010, pp. 91-99)

Social and Economic Justice for Every Citizen) (Cheema, 2005, p. 3) ความสนใจต่อแนวคิดธรรมาภิบาลเริ่มต้นขึ้นเมื่อ World Bank นำมาใช้อย่างเป็นทางการในปี 1989 ในการจัดทำรายงานของธนาคารโลก ชื่อ “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable to Growth” อันเป็นรายงานที่ World Bank พยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของประเทศต่างๆ ในแถบตอนใต้ของทะเลทรานซาฮาราในทวีปแอฟริกา โดยธนาคารโลกให้คำความหมาย “ธรรมาภิบาล” ว่า หมายถึง “การใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดการภารกิจของชาติ” (...the exercise of political power to manage a nation's affairs – World Bank, 1989) โดยมองว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนมีอาจเกิดขึ้นได้ หากประเทศนั้น ๆ ปราศจากธรรมาภิบาล หรือ กล่าวอีกแง่หนึ่งก็คือ มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” ให้ควบคู่กับธรรมาภิบาล นั่นคือการกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากร ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา โดย World Bank ได้เน้นถึงความหมายกว้าง ๆ 3 ลักษณะ คือ 1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง 2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ และ 3) ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบาย การแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริการประเทศ

หลังจากการนำเสนอแนวคิด ธรรมาภิบาลของ World Bank ในปี 1989-1992 เป็นต้นมา คำนี้ก็ได้รับการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้น พร้อมกันนั้น World Bank และ IMF (International Monetary Fund) ต่างร่วมกันส่งเสริมให้รัฐบาลต่าง ๆ นำโมเดลเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางด้านสังคม การเมือง และการบริหาร หรือเรียกรวม ๆ ว่า “good governance” ไปใช้ในการบริหารประเทศของตน เพื่อก่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ อันจะทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดน้อยลง พร้อม ๆ กับเชื่อมโยงไปสู่การขจัดปัญหาความยากจนในระดับรุนแรงและความอดอยาก หิวโหย การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปยังประชากรทุกคน แก้ปัญหาการตาย

ของทารก ปรับปรุงสุขภาพของแม่ เาชนะโรคติดต่อร้ายแรง สนับสนุนการ พัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการเป็นหุ้นส่วนในการพัฒนาระดับโลก*

World Bank (1989, pp. 60-61, 192) มองว่า ธรรมชาติเมืองดีประกอบด้วย 8 มิติ ดังต่อไปนี้ 1) การบริการที่มีประสิทธิภาพ (An Efficiency Public Service) 2) ระบบศาลที่เป็นอิสระ (An Independent Judicial System) 3) ระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่าง ๆ (Legal Framework to Enforce Contracts) 4) การบริหารกองทุนสาธารณะที่มีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาสังคม (The Accountable Administration of Public Funds) 5) มีระบบการตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระ (An Independent Public Auditor) ซึ่งรับผิดชอบต่อผู้แทนในรัฐสภา 6) การเคารพกฎหมายและสิทธิมนุษยชนทุกระดับของรัฐบาล (Respect for the Law and Human Right at all Levels of Government) 7) โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม (A Pluralistic Institutional Structure) และ 8) มีการสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ (A Free Press)

ความหมายสุดท้าย “การจัดการภาคีสาธารณะแบบใหม่” (New Public Governance NPG) เป็นการจัดการสาธารณะยุคใหม่แห่งศตวรรษที่ 21 ภายใต้ง่อนไขที่ภาคประชาสังคม กลุ่มธุรกิจ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลาย ๆ ฝ่าย ต่างมีอาจอยู่เฉย ๆ ในฐานะของผู้รับบริการ (Passive Public Service Receivers) ได้อีกต่อไป แต่พวกเขาได้ลุกขึ้นมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการกำกับติดตามและการ

* มีผู้นิยามคำว่า “การบริหารจัดการที่ดี” (good governance) เอาไว้มากมายหลายท่าน เช่น “คำประกาศแห่งเมืองมะนิลาว่าด้วยการจัดการภาคี ประจำปี 1999 (1999 Manila Declaration on Governance) ได้กล่าวไว้ว่า good governance หมายถึง “ระบบหนึ่งที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ยุติธรรม เป็นธรรม มีประชาธิปไตย มีส่วนร่วม และมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน” (a system that is transparent, accountable, just, fair, democratic, participatory and responsive to people’s needs) (<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000209.pdf>) ในสมุดปกขาวว่าด้วยการจัดการภาคีแห่งสหภาพยุโรป (White Paper on European Governance) ได้กล่าวถึงหลัก 5 ประการของ “การบริหารจัดการที่ดี” ว่าประกอบด้วย “การเปิดเผย มีส่วนร่วม ตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพ และเข้ากันได้เป็นหนึ่งเดียว” (openness, participation, accountability, effectiveness and coherence) (http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)

ประเมินผลนโยบายด้วยกันอย่างกระตือรือร้น (Active Participants) แนวคิดแบบเก่าที่แบ่งแยกระหว่าง “ผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ” กำลังถูกตั้งคำถามเนื่องจากมีอำนาจมาใช้ในการศึกษาการบริหารจัดการสาธารณะได้อีกต่อไป ในขณะที่พบว่า ในเหตุการณ์สำคัญหลาย ๆ ครั้งนั้น ภาคีทางด้านสังคมอันหลากหลายต่างเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะกันอย่างกว้างขวาง และการมีส่วนร่วมของประชาชนกำลังได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมุ่งเน้นแต่เพียง “Good Governance” (ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ยุติธรรม ความคุ้มค่า ฯลฯ) ในยุคปัจจุบันนี้ ดูเหมือนจะไม่เพียงพอเสียแล้ว (Loffler, 2005: 166) เนื่องจากปัญหาความซับซ้อนของงานสาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และปัญหาข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรของภาครัฐเอง รวมทั้งความเข้มแข็งและความกระตือรือร้นของภาคประชาสังคม ได้ทำให้พื้นที่สาธารณะกำลังเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมจากภาคีต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ “NPG” ถือกำเนิดขึ้น ในฐานะที่เป็นศาสตร์ใหม่เพื่อรองรับต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการภาคีอันแตกต่างหลากหลาย ซึ่งจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายต่าง ๆ การชักจูงให้แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ของส่วนรวม และการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการทำของร่วมกันระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ

Stephen P. Osborne ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า (2010, pp. 7, 9, 11) NPG เป็นแนวคิดที่มีคุณูปการสำคัญต่อการทำความเข้าใจถึง การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 อันประกอบด้วยความซับซ้อนของ “รัฐแบบพหุ” (Complexities of The Plural State) และความซับซ้อนของ “รัฐพหุนิยม” (Complexities of The Pluralist State) โดยที่ “รัฐแบบพหุ” หมายถึง รัฐที่ประกอบด้วยผู้กระทำกรจำนวนหลายฝ่ายที่พึ่งพิงต่อกัน โดยต่างฝ่ายต่างพยายามเข้ามามีคุณูปการต่อการให้บริการสาธารณะ (A Plural State: Where Multiple Interdependent Actors Contribute to The Delivery of Public Services) ส่วน “รัฐพหุนิยม” หมายถึง รัฐที่มีกระบวนการหลาย ๆ กระบวนการ ในการส่งข้อมูล (ผ่านการเรียกร้องต่าง ๆ) เข้าสู่ระบบของการกำหนดนโยบาย (A Pluralist State: Where

Multiple Processes Inform The Policy-making System) แนวคิด NPG จึงเป็นความพยายามที่จะทำความเข้าใจถึงการพัฒนาและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ภายใต้บริบทที่กำลังเปลี่ยนแปลงอยู่ในปัจจุบันนี้ ในแง่นี้ “จึงกล่าวได้ว่า NPG เป็นทั้งผลิตภัณฑ์และการตอบโต้ต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ ที่มีความซับซ้อน พหุ และแตก/ แยก/ ย่อย แห่งศตวรรษที่ 21” (The NPG is thus both a product of and a response to the increasingly complex, plural and fragmented nature of public policy implementation and service delivery in the twenty-first century.)

Tony Bovaird and Ulke Löffler (2005a, p. 6) ได้ให้นิยามคำว่า NPG เอาไว้ดังนี้: “หมายถึง วิถีทางที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ทางด้านนโยบายสาธารณะ มโนทัศน์นี้ด้วย NPG ได้ก่อให้เกิดชุดของคำถามที่แตกต่างกัน ได้แก่ ใครเป็นผู้มีสิทธิที่จะทำการตัดสินใจและมีอิทธิพลในปริมาณของสาธารณะ? ควรที่จะปฏิบัติตามหลักการอะไรบ้างในการตัดสินใจเกี่ยวกับปริมาณของสาธารณะ? และเราจะมี ความมั่นใจได้อย่างไรว่าการกระทำร่วมกันเกี่ยวกับปริมาณของสาธารณะนั้น จะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงสวัสดิการที่ดีขึ้นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็น ผู้ที่เราให้ความสำคัญสูงสุด?”

Victor Pestoff (2010) ได้นิยาม “NPG” ว่าหมายถึง การจัดการที่วางอยู่บนพื้นฐานของ “การผลิตร่วมกัน” (Co-Production-ทั้งสินค้าและบริการ- ผู้เขียน) การจัดการที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย รวมทั้งการให้บริการเกี่ยวกับสวัสดิการที่จัดขึ้นโดยฝ่ายที่สาม (Third Sector Provision of Welfare Services) ในบทความที่ Pestoff เขียนร่วมกับ Taco Brandsen (2010, p. 223) เขาได้กล่าวว่า “NPG หมายถึง มีหลาย ๆ ฝ่ายที่เข้าร่วมในการให้บริการดูแลสุขภาพ ดูแลผู้สูงอายุ การจัดการศึกษา ที่อยู่อาศัย สวัสดิการ ความปลอดภัย และสินค้าสาธารณะ (Public Goods) อื่น ๆ ซึ่งเมื่อไม่กี่ทศวรรษนี้ได้ปรากฏให้เห็นถึงการจับความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับฝ่ายที่สามในการจัดให้มีสินค้าและบริการสาธารณะ โฉมหน้าใหม่ของฝ่ายที่สาม ได้ถูกดึงให้เข้าร่วมจัดบริการสาธารณะ

กล่าวอีกด้านหนึ่งก็คือ **มีการจัดการร่วมกัน (Co-Management) ระหว่างฝ่ายที่สามกับรัฐ...** นอกจากนี้ การผลิตร่วมกันระหว่างภาครัฐกับฝ่ายที่สามยังก่อให้เกิดผลดี 2 ประการ คือ ประการแรก การทำให้สังคมมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (Democratization) จากการที่พลเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการผลิตบริการสาธารณะ และประการที่สอง ก่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรม (Creation of Innovation) เนื่องจากกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิตได้อย่างมีนัยสำคัญ ขณะเดียวกัน การเชื่อมประสานกันในรูปแบบของเครือข่าย จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้นวัตกรรมสามารถแพร่ขยายไปสู่องค์กรต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางมากขึ้น (Pestoff and Brandsen, 2010, pp. 227-33)

คำสำคัญที่ Pestoff นำมาใช้บ่อย ๆ ในผลงานของเขา คือ “การผลิตร่วมกัน” (Co-Production) กับ “ฝ่ายที่สาม” (Third Sector) ซึ่งคำทั้งสองจำเป็นที่จะต้องมีการขยายความให้เกิดความชัดเจน กล่าวคือ Pestoff มองว่า “การผลิตร่วมกัน” หมายถึง การใช้ความพยายามร่วมกัน ระหว่างผู้ผลิตที่ทำงานประจำหรือมืออาชีพ (เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจระดับล่าง ครูในโรงเรียนหรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข) กับผู้ใช้บริการที่ต้องการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ตนได้รับบริการที่ทำให้เกิดความพึงพอใจมากขึ้น ได้รับการศึกษาสูงขึ้น และมีสุขภาพดีขึ้น (Pestoff, 2010) ส่วนคำว่า “ฝ่ายที่สาม” นั้น Pestoff กับ Brandsen ได้ขยายความไว้ดังนี้ “ฝ่ายที่สาม ได้ปรากฏภายใต้ชื่อเรียกอื่น ๆ อีกหลายชื่อ อาทิ ภาคอาสาสมัคร ภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ภาคเศรษฐกิจเพื่อสังคม ภาคประชาสังคม ทุกคำต่างมีการนิยามถึงคุณลักษณะที่แตกต่างกันบ้าง แต่มีความหมายที่ซ้ำซ้อนกันอย่างมาก เนื่องจากฝ่ายที่สามเข้าร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้นเรื่อย ๆ และการรับจ้างเหมาช่วง รวมทั้งมีการวัดผลการปฏิบัติงานอีกด้วย อันทำให้เส้นแบ่งพรมแดนแบบเก่าที่แยกขาดออกจากกันระหว่างตลาด รัฐ และฝ่ายที่สามนั้น ต้องขาดสะบั้นลง เมื่อมีชั้นขององค์กรแบบไฮบริดที่มีอาจกำหนดได้เกิดขึ้นมา (Where a Class of Indeterminate Organizational Hybrids has Emerged) ซึ่งหมายความว่า องค์กรของฝ่ายที่สามปรับตัวให้มีลักษณะแบบองค์กรของรัฐมากขึ้น (เช่น

มีการจัดตั้งที่เป็นทางการ) พร้อม ๆ กับพัฒนาให้มีลักษณะแบบองค์การในระบบตลาดมากขึ้น (เช่น การมุ่งทำรายได้สูงสุด แต่ไม่ถึงกับแสวงหากำไรสูงสุด) จนถึงขณะนี้ได้มาสู่จุดที่ การจำแนกประเภทแบบอุดมคติ (Ideal Types) ที่แบ่งเป็นรัฐ ตลาด กับภาคที่สาม อาจไม่ช่วยให้เราเข้าใจมันอย่างจริงๆ อีกต่อไป” (Pestoff and Brandsen, 2010, p. 224) การจำแนกระหว่างภาคสาธารณะกับภาคเอกชนก็จะถูกฉาบปกคลุมไปพร้อม ๆ กัน (Ewalt, 2001, p. 8)

Pestoff (2010) มองว่า ในระบอบการจัดการแบบ NPG นั้น พลเมืองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นภาคีกับภาครัฐได้ 3 ระดับ คือ 1) ระดับจุลภาค (Micro) สามารถมีส่วนร่วมได้โดย “การผลิตร่วมกัน” (Co-Production) ในสถานที่ตั้งในท้องถิ่น ซึ่งมีการจัดบริการให้แก่พลเมือง โดยพลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในการผลิตบริการได้โดยตรง 2) ระดับมหภาค (Macro) พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในรูปของ “การจัดการภาคีร่วมกัน” (Co-Governance) ทั้งในการให้บริการและการตัดสินใจร่วมกันในนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการดังกล่าว และ 3) ระดับกลาง (Meso) พลเมืองสามารถมีส่วนร่วมในรูปของ “การจัดการร่วมกัน” (Co-Management) เพื่อให้บริการระดับท้องถิ่น โดยผู้ให้บริการที่มาจากภาคีอื่นหลากหลาย

นอกจากนี้ Stephen P. Osborne ยังได้กล่าวไว้อีกด้วยว่า ในแวดวงวิชาการ มีการศึกษาเกี่ยวกับ “NPG” กันอย่างมากในห้วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา โดยสามารถจำแนกแนวทางการศึกษาเรื่องดังกล่าวนี้ของนักวิชาการต่าง ๆ ออกเป็น 5 แนวทาง ดังนี้ (2010a, pp. 6 – 7)

แนวทางแรก การจัดการภาคีเชิงสังคมการเมือง (Socio-Political Governance) แนวทางนี้พุ่งความสนใจไปที่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่สำคัญต่าง ๆ ที่อยู่ในสังคมหนึ่ง ๆ โดยเสนอว่า จะต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยการมองแบบส่วนทั้งหมด (Totality) เพื่อจะได้เข้าใจถึงการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แนวคิดนี้มองว่า การวิเคราะห์แบบส่วนทั้งหมดดังกล่าวนี้จะทำให้สามารถมองเห็นได้ว่า แท้จริงแล้วรัฐบาลมิได้มีความสำคัญในกระบวนการนโยบายมากนัก แต่กระบวนการนโยบายมักขึ้นอยู่กับผู้กระทำ

ทางสังคมอันหลากหลายต่าง ๆ (Societal Actors) ที่จะให้ความชอบธรรมแก่นโยบายเหล่านั้น และจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายดังกล่าว นักคิดสำคัญในแนวทางนี้ได้แก่ J. Kooiman (1999)

แนวทางที่สอง การจัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ (Public Policy Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่ วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางด้านนโยบาย กับเครือข่ายต่าง ๆ ในการสรรค์สร้างและมีอิทธิพลต่อการกำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมองว่า ในยุคปัจจุบันที่กิจกรรมสาธารณะมิได้รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางอีกต่อไป แต่กลับกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทดังกล่าว ชนชั้นนำจะมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมต่าง ๆ อย่างไรในกระบวนการนโยบาย นักคิดสำคัญในแนวทางนี้ ได้แก่ D. Marsh and R. Rhodes (1992); T. Borzel (1997); และ E. H. Klijn and J. Koppenjan (2000) นอกจากนี้ Gay Peter (2010, pp. 36-51) ยังได้เสนอแนวคิดที่ว่าด้วย “meta-governance” ซึ่งหมายถึง กระบวนการที่ชนชั้นนำภาครัฐเข้าไปกำกับทิศทาง (Steering) โดยนำมือมาจับหางเสือ ไม่ต้องทำหน้าที่พายเรือเอง (Keep a Hand on The Tiller, Rather Than Doing the Rowing-Ewalt, 2001, pp. 13-14) กิจกรรมสาธารณะที่ดำเนินการในรูปเครือข่าย จะต้องมีการจัดการซ้อนการจัดการภาคีอีกทีหนึ่ง (Governance by Governance แนวคิดดังกล่าวนี้จะได้กล่าวต่อไปอย่างละเอียดในภายหลัง) อันเป็นรูปแบบของการจัดการภาคีสาธารณะของภาครัฐ ที่เน้นการกำกับทางอ้อม ขณะเดียวกันก็พยายามพิจารณาให้เกิดสภาวะดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระกับการควบคุม (Balancing of Control and Autonomy)

แนวทางที่สาม การจัดการภาคีเชิงการบริหาร (Administrative Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่การประยุกต์ใช้การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) ให้เหมาะสมกับการบริหารงานสาธารณะในปัจจุบันอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมกับเสนอให้ปรับปรุง TPA เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความซับซ้อนของยุคสมัยปัจจุบัน อันจะทำให้สามารถรักษาความเป็นสาขาวิชาที่สำคัญในโลกสมัยใหม่ต่อไปได้ แนวคิดนี้มองการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะภายใต้กรอบของแนวคิดแบบดั้งเดิม เพียงแต่ยอมรับที่

จะปรับเปลี่ยนใหม่ในบางด้าน โดยการนำแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะ มาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำบริการสาธารณะของรัฐจำนวนมาก มาให้เครือข่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรและองค์กรเอกชนแสวงหากำไร เป็นผู้รับเหมาช่วง จนทำให้ภาครัฐเองกลายเป็น “รัฐกลวง” (hollow state อ้างจาก Ewalt, 2001, p. 4) มีนักคิดสำคัญ ได้แก่ L. Salamon (2002); L. Lynn; C. Heinrich; and C. Hill (2001); และ G. Frederickson (1999)

แนวทางที่สี่ การจัดการภาคีในรูปแบบของการรับเหมาช่วง (Contract Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่ การดำเนินงานภายในองค์กร ภายใต้กรอบแนวคิด “การจัดการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Management-NPM) โดยเสนอให้นำรูปแบบของการจัดการภาคีมาใช้ ในฐานะของการเปิดให้บริษัทเอกชนทำหน้าที่รับเหมาช่วงในการให้บริการสาธารณะแก่สาธารณชน โดยรัฐจะต้องมีการประสานงานและกำกับติดตาม การดำเนินงานของบริษัทรับเหมาช่วงต่าง ๆ เหล่านี้ได้ อย่างไรก็ตามจะทำให้ ประชาชนมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับ แนวคิดนี้มองว่ารัฐสมัยใหม่ต้อง แยกความรับผิดชอบในระบบการให้บริการสาธารณะ ที่พวกเขามีอำนาจ ควบคุมได้น้อย นักคิดในแนวนี้ ได้แก่ D. Kettl (1993; 2000)

แนวทางสุดท้าย การจัดการภาคีในรูปของเครือข่าย (Network Governance) แนวคิดนี้พุ่งความสนใจไปที่การวิเคราะห์ถึง วิธีการในการจัดตั้ง ตนเองของเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Self-Organizing of Interorganizational Networks) ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวนี้ ทำหน้าที่ให้บริการ สาธารณะ โดยมีรัฐเข้าร่วมเป็นภาคีหนึ่ง (a partner) ของเครือข่ายดังกล่าวอยู่ ด้วยหรือไม่ก็ได้ แนวคิดนี้คล้ายคลึงกับแนวคิด “การจัดการภาคีเชิงนโยบาย สาธารณะ” (Public Policy Governance) หากแตกต่างกันตรงที่ “แนวคิดการ จัดการภาคีเชิงนโยบายสาธารณะ” ให้ความสนใจต่อบทบาทของชนชั้นนำทาง นโยบายในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับเครือข่าย เพื่อการริเริ่มและกำหนด กระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ “แนวคิดการจัดการภาคีในรูปของ เครือข่าย” พุ่งความสนใจไปที่บทบาทของเครือข่าย ในการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ นักคิดสำคัญในแนวนี้ ได้แก่

R. Rhodes (1997); W. Kickert (1993); D. Denters and L. Rose (2005); T. Entwistle and S. Martin (2005)

Patricia Kennett มองว่า “NPG” เป็นรูปแบบใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม โดยที่ภารกิจในการแก้ไขปัญหาสาธารณะมิได้ผูกขาดอยู่ในกำมือของรัฐบาลกลางอีกต่อไป แต่เป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำการอันหลากหลาย (A Plurality of Actors) ที่มีความสนใจผลประโยชน์ ค่านิยม การรับรู้ และทรัพยากรเชิงอำนาจ ที่แตกต่างกัน สำหรับเขาแล้ว ถือว่า “NPG” เป็นการเปลี่ยนแปลงทางความคิด จากทัศนะแบบเก่าที่มองการปกครองในเชิงสังคมนิยม (The Realist Perception of Old Government) และระบบเวสต์ฟาเลีย (Westphalian System) ซึ่งได้แบ่งโลกออกเป็นรัฐชาติที่แยกออกจากกันในเชิงพื้นที่และมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่รัฐชาติต่างผูกขาดความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรง แต่ละรัฐชาติต่างมีกลไกการปกครองที่ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้น มีระบบการสั่งการจากบนลงล่าง และรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ชั้นบนสุด ซึ่งวิธีคิดแบบเก่าเช่นนี้ได้เปลี่ยนไปสู่ “NPG” กล่าวคือ กลไกการปกครองแบบเดิมทำหน้าที่เป็นเพียง “ภาคีหนึ่ง” ท่ามกลางเหล่าภาคีอันหลากหลาย (อาทิ NGOs ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาชน องค์กรวิชาชีพ นักวิชาการ ฯลฯ) ที่เข้าร่วมในสมรภูมิเชิงนโยบาย (Policy Arena) เมื่อเป็นเช่นนี้ ในสมรภูมิเชิงนโยบายก็จะคับคั่งไปด้วยผู้คนและการต่อสู้ อันทำให้เส้นแบ่งระหว่างปริมนทลส่วนตัวกับปริมนทลสาธารณะถูกลบเลือนลง (Kennett, 2010, pp. 20-21)

ทำนองเดียวกับ “การปกครองแบบเก่า” ที่มีหลายระดับ (การปกครองท้องถิ่น การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนกลาง) NPG ก็มีหลายระดับ (Multi-Layered NPG) เช่นเดียวกัน คือ ระดับท้องถิ่น (Local Public Governance) ในระดับชาติ (National Public Governance) ระดับภูมิภาค (Regional Public Governance) และระดับโลก (Global Public Governance) ประเด็นที่น่าสนใจยิ่งก็คือ Patricia Kennett ได้แสดงให้เห็นว่า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ขยายตัวและเติบโตอย่างมากในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา ได้ทำให้ “การจัดการภาคีสาธารณะระดับโลก” ปรากฏตัวขึ้น

อย่างเด่นชัดและมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงบนเวทีระดับโลก มีการจัดตั้งเป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วย ตัวแทนของรัฐบาล ตัวแทนนักธุรกิจ นักพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ขบวนการภาคประชาชน และขบวนการทางสังคมใหม่ (New Social Movement) ภาคีสถาธารณะระดับโลกที่มีบทบาทโดดเด่นได้แก่ ภาคีสระดับโลกทางด้านสิ่งแวดล้อม (Global Environmental Governance) ภาคีสระดับโลกทางด้านสิทธิมนุษยชน (Global Human Rights Governance) ภาคีสระดับโลกทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Global Social and Economic Governance) และภาคีสระดับโลกทางด้านการเงิน (Global Financial Governance) คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการจัดการภาคีสถาธารณะระดับโลกในปัจจุบัน เป็นสมรภูมิที่มีการต่อสู้อย่างเข้มข้น ซับซ้อน กระจัดกระจาย และเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน (A Complex, Fragmented, Unstable and Highly Contested Arena) แต่ภาคีสถาธารณะดังกล่าวหาได้ไร้ระเบียบหรือตกอยู่ในสภาวะอนาธิปไตยเสียทั้งหมดไม่ ในทางตรงข้าม ภาคีสถาธารณะระดับโลกสามารถดำรงอยู่ได้โดยมีการวางกรอบการดำเนินงาน ผ่านบรรทัดฐานธรรมเนียมการปฏิบัติ และวาทกรรม ซึ่งก่อรูปขึ้น ดำรงอยู่ และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (Kennett, 2010, pp. 21-32)

เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง 3 แนวคิด

Stephen P. Osborne (2010a, pp. 7-10) ได้เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง 3 แนวคิด คือ 1) ระบบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration-TPA) 2) ระบบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management-NPM) และ 3) ระบบการจัดการภาคีสถาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) เขาไว้ข้อที่น่าสนใจดังจะได้กล่าวในรายละเอียดตามลำดับ

Osborne มองว่า NPG มีรากฐานมาจากทฤษฎีเครือข่าย (Network Theory) และทฤษฎีสถาบัน (Institutional Theory) โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก W. Ouchi (1979); W. Powell (1990); W. Powell and P.

DiMaggio (1991); และ N. Nohria and R. Eccles (1992)* โดยนักคิดแนว NPG ได้นำทฤษฎีระบบธรรมชาติแบบเปิด (Open Natural Systems Theory) มาใช้เป็นกรอบในการมอง อันทำให้พวกเขาพุ่งความสนใจไปที่แรงกดดันจากสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ ที่อยู่ภายในรัฐแบบพหุ (Plural State) และรัฐพหุนิยม (Pluralist State) ซึ่งพบว่า ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการวิเคราะห์หรืออย่างละเอียดก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ (ทั้งองค์การภาครัฐ องค์การท้องถิ่น องค์การเอกชนที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร องค์การพัฒนาเอกชน องค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์การภาคประชาชนในท้องถิ่น)

ประเด็นสำคัญ ที่เป็นจุดเน้นในการศึกษา คือ การจัดการแบบ NPG ประสิทธิภาพในการให้บริการแบบเครือข่าย และผลของการปฏิบัติงานดังกล่าว ซึ่งขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่เข้าร่วมในการให้บริการสาธารณะอันหลากหลายภายใต้สภาพแวดล้อมอันเฉพาะเจาะจง โดยมีกลไกการจัดการสรรทรัพยากรหลัก คือ “เครือข่ายระหว่างองค์การต่าง ๆ” (Interorganizational Network) ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยผ่านการเจรจาต่อรองในระดับระหว่างองค์การและระหว่างบุคคลที่อยู่ภายในเครือข่าย

นอกจากนี้ยังพบว่า โดยทั่วไปแล้วเครือข่ายระหว่างองค์การมักจะเป็นภาคีที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน แต่เพื่อให้เครือข่ายสามารถดำเนินงานร่วมกันได้ด้วยดีจนประสบความสำเร็จ จึงจำเป็นต้องมี “ทุนทางสังคม” (Social Capital) ทำหน้าที่เป็นกาวประสานเพื่อยึดโยงภาคีต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และมีกลไกการจัดการความขัดแย้งทางสังคม (Mechanism of Conflict Management) ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น “NPG” จึงให้ความสำคัญกับคุณค่าของอำนาจที่กระจัด

* ผลงานชิ้นสำคัญที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดของ NPG ได้แก่ บทความของ W. Ouchi ชื่อ “Markets, Bureaucracies and Clans” (1979) ผลงานของ W. Powell ชื่อ “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization” (1990) อีกเล่มหนึ่ง ซึ่ง W. Powell ได้เขียนร่วมกับ P. DiMaggio เรื่อง “The New Institutionalism in Organizational Analysis” (1991) และ ผลงานรวมเล่มที่มี N. Nohria and R. Eccles เป็นบรรณาธิการ ชื่อ “Networks and Organizations: Structures, Form and Action” (1992)

กระจายและการต่อสู้/ต่อรอง (Dispersed and Contested) ในแง่นี้จึงทำให้การบริหารรัฐกิจกลับมารวมกับการเมืองอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ “NPG” เป็นการจัดการสาธารณะที่ดำเนินการผ่านกระบวนการต่อรองเชิงอำนาจและต่อสู้ทางการเมือง ขณะเดียวกัน “NPG” ยังทำหน้าที่เป็นเวทีทางการเมืองของการจัดการสาธารณะ ที่ประกอบด้วยการปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (ทั้งร่วมมือ ชัดแย้ง ต่อรอง ฯลฯ) ระหว่างภาคีต่างๆ อย่างซับซ้อนอีกด้วย (Kennett, 2010)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิด NPG แตกต่างจาก TPA อย่างชัดเจน กล่าวคือ TPA ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎีกระแสหลักในสาขาวิชารัฐศาสตร์ และแนวคิดในการศึกษานโยบายสาธารณะ TPA มีทัศนะต่อการมองรัฐในฐานะที่เป็น “รัฐเดี่ยว” (Unitary State) โดยมีการแยกออกจกกันระหว่างการทำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ อำนาจรัฐที่มาจาก การเลือกตั้งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการประจำทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงถูกนำมาบูรณาการเข้าด้วยกันใหม่ในแนวคิดภายในระบบปิดของกลไกรัฐส่วนทั้งหมด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชากลายเป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากร โดยให้ความสำคัญกับคุณค่าของ public sector ethos (Osborne, 2010a, p. 8)

นอกจากนี้ ทั้งแนวคิด TPA และ NPG ยังแตกต่างจาก NPM อย่างชัดเจน กล่าวคือ NPM ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคแนวนีโอคลาสสิก ศาสตร์ทางด้านจัดการ และทฤษฎีการเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory อ้างจาก Ewalt, 2001, p. 8) โดยมองว่ารัฐมิได้รวมกันเป็นหนึ่งเดียว แต่มีลักษณะแตกกระจาย (Disaggregated State) การกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการเชื่อมต่อกันบางส่วนและแยกจากกันบางส่วน โดยมีหน่วยงานบริการที่เป็นอิสระทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และมีการแข่งขัน บทบาทหลักของรัฐก็คือ การทำหน้าที่กำกับ (Regulatory State) เพื่อควบคุมการทำงานของหน่วยงานบริการทางอ้อม แนวคิด NPM จึงพุ่งความสนใจไปที่กระบวนการดำเนินงานภายในองค์การและการจัดการ (Intraorganizational Process and Management) โดยมองผ่านทฤษฎีระบบเชิงเหตุผลแบบเปิด (Open Rational System

Theory) ซึ่งก็คือ กระบวนการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าสู่ปัจจัยส่งออก ที่ดำเนินการผ่านสิ่งแวดล้อม หรือมุง กับมุงเน้นประสิทธิภาพและความประหยัด เนื่องจากการดำเนินงานขององค์กรที่มีการแข่งขัน จึงส่งผลให้ “ตลาด” กลายเป็นกลไกหลักในการจัดสรรทรัพยากร คุณค่าที่ให้วางอยู่บนพื้นฐานของตรรกะการคำนวณเกี่ยวกับรายรับรายจ่าย ประสิทธิภาพของการแข่งขันและกลไกตลาด (Osborne, 2010a, p. 8)

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง TPA, NPM & NPG
(อ้างจาก Osborne, 2010a, p. 10)

ประเด็นเปรียบเทียบ	TPA	NPM	NPG
รากฐานที่มาของทฤษฎีที่ใช้	รัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ	Rational/Public Choice Theory ศาสตร์ทางด้านการจัดการ	ทฤษฎีเครือข่าย ทฤษฎีสถาบัน
แนวคิดว่าด้วยธรรมชาติของรัฐ	รัฐเดี่ยว (Unitary State)	รัฐกำกับ (Regulatory State)	รัฐแบบพหุ (Plural State)
หน่วยในการวิเคราะห์	ระบบการเมือง (Political System)	องค์กรและการจัดการ	องค์กรที่ตั้งอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อม
จุดที่เน้น	การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ	การจัดการทรัพยากรขององค์กร เพื่อบรรลุเป้าประสงค์ และผลการปฏิบัติงาน	การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่า การสร้างและกำหนดความหมายและความสัมพันธ์
กลไกในการจัดสรรทรัพยากร	การจัดลำดับชั้นสูงต่ำตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy)	กลไกตลาด และการทำสัญญาแบบคลาสสิกและนีโอคลาสสิก	กลไกของเครือข่าย และการทำสัญญานบนพื้นฐานของความสัมพันธ์
ธรรมชาติของระบบการให้บริการ	เป็นระบบปิด (Closed System)	ระบบเชิงเหตุผลแบบเปิด (เปลี่ยน Input เป็น Output โดยผ่านสิ่งแวดล้อม)	เป็นระบบธรรมชาติที่เปิดต่อสิ่งแวดล้อม
คุณค่าที่มุ่งเน้น/ให้ความสำคัญ	Public Sector Ethos	ประสิทธิภาพในการแข่งขัน และการทำงานของกลไกตลาด	อำนาจที่กระจุกกระจาย และต่อผู้ ต่อรองระหว่างกัน

Pestoff เน้นย้ำให้เห็นอย่างชัดเจนว่า NPG มอง “ผู้รับบริการ” ในฐานะเป็น “ภาคี” ที่มีส่วนร่วมกับภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ อันแตกต่างจาก TPA ที่มองว่าประชาชน คือ “ผู้รับบริการที่เฉื่อยชา” (passive clients) ในขณะที่ NPM มองประชาชนว่าเป็น “ลูกค้าที่กระตือรือร้น” (Pestoff, 2010) ในแง่นี้จึงส่งผลให้แนวคิด TPA, NPM และ NPG ต่างมีทัศนคติต่อผู้รับบริการที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

ตารางที่ 2: ทัศนคติต่อผู้บริหารภาครัฐ และต่อประชาชนผู้ให้บริการ
เปรียบเทียบระหว่างสามแนวคิด

แนวคิด	TPA	NPM	NPG
บทบาทของผู้บริหารภาครัฐ	ผู้ให้บริการที่เป็นกลางให้อย่างเท่าเทียม มีมาตรฐาน เชื่อถือได้ (Ewalt, 2001, p. 15) โดยรัฐเป็นผู้ดูแลบริการสาธารณะทั้งหมด (Cheema, 2005, p. 22)	ผู้ประกอบการสาธารณะ (Public Entrepreneur) ที่มีการแข่งขัน ทำหน้าที่กำกับทิศทาง ไม่ต้องผลิตเอง (Ewalt, 2001)	ผู้ประสานงานเครือข่าย และกำกับทิศทาง (Keep a hand on the tiller, rather than doing the rowing. Ewalt, 2001, pp. 13-14)
ทัศนคติต่อประชาชนผู้ให้บริการ	เป็นผู้รับบริการที่เฉื่อยชา (Passive Clients- อ้างจาก Pestoff, 2010)	ลูกค้า หรือผู้บริโภคสินค้าที่กระตือรือร้น (Active Customers-อ้างจาก Pestoff, 2010)	เป็นภาคีที่ร่วมผลิตบริการอย่างเสมอภาค (Equal Partners in Co-Production of Services)
อุดมคติต่อบริการที่ให้แก่ประชาชน	บริการที่เท่าเทียมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน (Equal and Standard Service Deliveries) (Ewalt, 2001)	บริการที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด (Maximum Satisfaction of Service Deliveries) (Maximum Satisfaction of Service Deliveries) (Ewalt, 2001)	บริการที่เกิดจากการต่อรองและยอมรับร่วมกัน (Services Derived From Joint Negotiation and Collective Acceptance)

เงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้เกิดการขยายตัวของ NPG

แนวคิด NPG มิได้เกิดขึ้นท่ามกลางสภาวะปกติ แต่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมกับเฉพาะเจาะจงบางอย่าง อันเอื้ออำนวยให้แนวคิดและแนวทางการปฏิบัติของ NPG สามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง (Structural Conditions) ของการเกิดและขยายตัวของ NPG ในห้วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา มีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาสังคมในยุคปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อนและขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง เกินกว่าขีดความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ตามลำดับ นอกจากนี้รัฐยังมีทรัพยากรและงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจัดสรรสำหรับให้บริการแก่ประชาชน (ที่ปัญหาและความต้องการของพวกเขาได้เพิ่มขึ้นและขยายขอบเขตออกไปอย่างมาก) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงอีกด้วย (Cheema, 2005, p. 21) เช่น ความต้องการศูนย์เลี้ยงเด็กสถานที่ออกกำลังกาย บ้านพักคนชรา สวนสาธารณะ ฯลฯ ที่นับวันมีความต้องการเพิ่มขึ้น ทั้งในแง่ของจำนวนและคุณภาพของบริการ อันทำให้ลำพังภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถตอบสนองได้ทั้งหมด นอกจากนี้ ปัญหาที่มีความซับซ้อนมาก อย่างเช่น ภัยพิบัติสึนามิ น้ำท่วมใหญ่ แผ่นดินไหว ดินถล่ม ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้นับวันยิ่งเกิดบ่อยขึ้นและทวีความรุนแรงมากขึ้น อันทำให้ภาคีต่าง ๆ ทั้งภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และชุมชน ต่างเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ในแง่นี้จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการแบบ NPG ขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างภาคีต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สอง ประชาชนไม่พึงพอใจในคุณภาพของบริการที่รัฐจัดให้และไม่พอใจที่รัฐให้บริการแก่ประชาชนอย่างเชื่องช้าและไม่ทั่วถึง (Cheema, 2005, p. 21) ขณะเดียวกัน พวกเขามีความต้องการและมีความพร้อมที่จะเข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ รวมทั้งจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงด้วยตัวของพวกเขาเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการอันมีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น เช่น การฟื้นฟูตลาดน้ำเพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งโดยปกติภาครัฐมักจะมี

ข้ามศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีลักษณะอันเฉพาะเจาะจงดังกล่าว อันทำให้ชุมชนที่มองเห็นช่องทางในการพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดอาชีพ สร้างรายได้ และการจ้างงานแก่ผู้คนในท้องถิ่น ชุมชนเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ริเริ่มในการพัฒนาตลาดน้ำขึ้น โดยเป็นแกนนำในการเชิญหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม อันทำให้การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมอยู่ในรูปแบบของ NPG ที่ประกอบด้วยภาคีต่าง ๆ ให้ความร่วมมือกัน และจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน

ประการที่สาม กระแสความคิดที่ปฏิเสธการจัดตั้งระบบราชการแบบดั้งเดิม รวมทั้งองค์การอื่นๆ ที่มีขนาดใหญ่ ภายใต้ความเชื่อเกี่ยวกับ “ความประหยัดในขนาด” (Economy of Scale) แต่ในยุคปัจจุบันนี้กลับมองว่า องค์การขนาดใหญ่ ที่มีการแบ่งงานออกเป็นฝ่ายและแผนกอย่างซับซ้อน (Departmentalization) ขึ้นตรงต่อกันตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Command) และทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการอันซับซ้อน (Formalization) นั้น ก่อให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า ยืดติดยในวิธีการ ไม่เกิดความคิดสร้างสรรค์ ไม่เกิดการเรียนรู้ ไม่เกิดนวัตกรรม ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไม่ได้ และไม่อยู่ในสถานะที่จะแข่งขันในตลาดได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการเสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์การอย่างจริงจัง อาทิ การลดขนาดขององค์การ (Downsizing) การแปรรูปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (Privatization) การปรับโครงสร้างองค์การใหม่ (Restructuring) และการตัดตอนเพื่อนำไปให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วง (Outsourcing) (Pestoff and Brandsen, 2010) ซึ่งการปฏิรูปองค์การในหลาย ๆ รูปแบบดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่ดำเนินการเพื่อเป้าประสงค์ในการลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง (Cut in Government Spending) และคงปฏิเสธไม่ได้ว่า ทั้งการลดขนาดในองค์การ และการตัดงบประมาณลงดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้พื้นที่ในการดำเนินงาน และการให้บริการสาธารณะของภาครัฐย่อมหดแคบลงตามไปด้วย ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดพื้นที่ว่างสำหรับให้ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และชุมชนต่าง ๆ ได้เข้าไปมีส่วนร่วม ในฐานะที่เป็น “ภาคี” เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้บริการสาธารณะ

ประการที่สี่ การพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Development of Strong Civil Society) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา ทั้งองค์การพัฒนาเอกชน เครือข่ายองค์การชาวบ้าน กลุ่มวิชาชีพ ชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่าง ๆ ขบวนการภาคประชาสังคม ดังกล่าวนี้นี้ เมื่อสามารถพัฒนาความเข้มแข็งให้เติบโตใหญ่ได้แล้ว ต่างต้องการเป็นผู้กระทำการที่กระตือรือร้น (Active Subject) (Cheema, 2005, p. 19) โดยพยายามเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น และระดับภูมิภาค ดังจะพบว่า กระบวนการนโยบายของรัฐในช่วงกว่า 20 ปีที่ผ่านมา จะมีภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง อันทำให้เกิดการตรวจสอบ ถ่วงดุลอำนาจ และสร้างความขัดแย้งขึ้นเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม หากภาครัฐและสังคมสามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้ พร้อมกับเปิดใจกว้าง อดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งจะทำให้สามารถจัดการความขัดแย้งให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะสามารถเปลี่ยนพลังของความขัดแย้งไปสู่ความร่วมมือ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาที่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของทุก ๆ ฝ่ายได้

ประการที่ห้า กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้สร้าง “ปัญหา” ที่ขยายขอบเขตออกไป จนกลายเป็นปัญหาระดับโลกขึ้น (Globalization of Social Problems) อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ วิกฤตเศรษฐกิจที่กระทบไปยังประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรงสู่ประเทศต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ฯลฯ ปัญหาสังคมที่มีลักษณะข้ามชาติ ดังกล่าวนี้นี้ ได้ทำภาครัฐในประเทศใดประเทศหนึ่งมีอาจแก้ไขได้ตามลำดับ อันนำไปสู่การทำลายขีดความสามารถของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสังคมขึ้นพร้อม ๆ กับก่อให้เกิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน รัฐบาล และเกิดแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลาย (Cheema, 2005, p. 21) อันทำให้เกิดภาคีที่ให้ความสนใจต่อปัญหาขนาดใหญ่ กลายเป็นภาคีที่มีลักษณะข้ามพรมแดนรัฐชาติได้ด้วย เช่น องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ

ที่เข้าไปทำงานสาธารณะแก่กลุ่มเป้าหมายในประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรภาคประชาชนในระดับโลก เชกเช่น เวทีทางด้านสังคมโลก (World Social Forum) เป็นต้น องค์การภาคประชาสังคมระดับโลกเหล่านี้ กลายเป็นตัวแสดงสำคัญ ที่พร้อมจะเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในฐานะเป็น “ภาคี” หนึ่ง อย่างกระตือรือร้น

องค์ประกอบสำคัญของ NPG

องค์ประกอบสำคัญของแนวคิด NPG มีดังต่อไปนี้

ประการแรก การกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นและภาคประชาสังคม (Decentralization to Local Governments and Civil Society) ทั้งการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองและทรัพยากร (Devolution of Political Authority and Resources) รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจและมีส่วนร่วมในงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิดการพัฒนาภาคประชาสังคมให้กลายเป็นภาคี/ หุ้นส่วนทางสังคมที่เข้มแข็ง เพื่อเป้าหมายแห่งความสำเร็จในการพัฒนาคนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการสถาปนาสถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่เข้มแข็งในท้ายที่สุด

ประการที่สอง แนวคิด TPA ถือว่างานสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐ ส่วนประชาชนเป็นแต่เพียงผู้รับบริการ อันตรงข้ามกับแนวคิดการจัดการแบบ NPG ที่มองว่า แม้ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่รัฐจะไม่ผูกขาดงานสาธารณะไว้เป็นภารกิจของตนแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป ในขณะที่ภาคประชาสังคมและชุมชน ต่างเข้าร่วมในการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะอย่างกว้างขวางอีกด้วย กระนั้นก็ตามภาครัฐมีอาจผลักดันการระดมทุนไปให้แก่ภาคีต่าง ๆ ได้ทั้งหมด ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะทั้งหมดก็ยังคงเป็นของรัฐอยู่เหมือนเดิม เพียงแต่รัฐหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทาง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้า/ บริการแก่ประชาชนโดยตรง (Steer, Not Row)

ประการที่สาม รูปแบบการดำเนินงานของ NPG ก็คือ การทำงานในรูปแบบเครือข่าย อันประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย อาทิ หน่วยงานรัฐจากหลาย ๆ

หน่วยงาน หลาย ๆ ระดับ องค์การธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ นักพัฒนาเอกชนจากต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศอันหลากหลาย (Kennett, 2010) โดยสามารถจัดตั้งในลักษณะชั่วคราว (เช่น ภาคี่ต่าง ๆ ที่เดินทางไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยพิบัติสึนามิ) หรือจัดตั้งในรูปแบบถาวร (เช่น คณะกรรมการจัดการน้ำ คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการตลาดน้ำ ฯลฯ) การจัดการภาคีสาธารณะจะมีโครงสร้างองค์กรแบบแบนราบ (Flat) ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่าง ๆ มิได้จัดลำดับชั้นและไม่มีสายการบังคับบัญชาไม่เป็นทางการ

สำหรับปัจจัยที่ยึดโยงเครือข่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดการแบบ NPG สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ 1) ความไว้วางใจ (Mutual Trust) ซึ่งยึดโยงภาคีต่าง ๆ ให้หันหน้ามาร่วมมือกัน เพื่อผนึกกำลังให้การดำเนินงานสาธารณะสามารถก้าวไปได้อย่างรวดเร็วและประสบผลสำเร็จ 2) บรรทัดฐานของการแลกเปลี่ยน (Norms of Social Exchange) ให้ความสำคัญต่อคุณค่าของการเสียสละเพื่อส่วนรวม การช่วยเหลือเกื้อกูลต่อกัน และความรับผิดชอบต่อผู้อื่นและส่วนรวม ซึ่งถ้าหากค่านิยมดังกล่าวนี้สามารถครองใจสมาชิกจากภาคีต่าง ๆ ได้ ก็จะทำให้ภาคีต่าง ๆ ร่วมมือกันทำงานสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) การสื่อสารอย่างเข้มข้น (Dialogue and Intensive Communication) อาทิ การประชุมร่วมกันระหว่างภาคีบ่อย ๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกัน ลดความขัดแย้ง และสร้างความร่วมมือระหว่างกัน 4) ภาวะผู้นำแบบกระจาย แต่มีบูรณาการ (Fragmented, but Integrated Leadership) เนื่องจากการจัดการภาคีสาธารณะ มีองค์ประกอบของสมาชิกที่มาจากภาคีต่าง ๆ ในขณะที่แต่ละภาคีต่างมีผู้นำที่เป็นเอกเทศของตนเอง ในแง่นี้จึงทำให้เกิดภาวะผู้นำขึ้นอย่างกระจัดกระจายทั่วไป ในการจัดการภาคีสาธารณะจะต้องยอมรับภาวะผู้นำแบบกลุ่มที่มีหลายศูนย์ แต่จะต้องใช้วิธีการประสานงานและสารเสวนาอย่างต่อเนื่องและบ่อย ๆ เพื่อเชื่อมโยงภาวะผู้นำแต่ละจุดให้สามารถประสานและเข้ากันได้อย่างมีบูรณาการ 5) การจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) ในการจัดการแบบ NPG อันประกอบด้วยภาคีที่หลากหลาย

ย่อมมีความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งอย่างสูง อันทำให้ NPG หันมาเน้นการจัดการความขัดแย้งอย่างสันติ ซึ่งก็คือ การอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลาย การเปิดใจกว้าง การเจรจาด้วยเหตุผล พยายามมองข้ามรายละเอียดที่เป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องทำดี/ ส่วนตัว และพร้อมที่จะปรับความคิดโดยการหันหน้าเข้าหากัน อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว หากการจัดการภาคีสาธารณะที่วางอยู่บนพื้นฐานของความไว้น้ำใจ ยึดถือในค่านิยมของการเสียสละเพื่อส่วนรวม และมีการสื่อสารระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา ย่อมทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ยาก หรือถ้าหากเกิดขึ้นก็จะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย

บรรณานุกรม

- Bellamy, C. (2005). Moving to E-government: The Role of ICTs in the Public Sector. in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird and Elke Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group.
- Boaz, A., & Nutley, S. (2005). Evidence-based Policy and Practice. in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird and Elke Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group.
- Borzel, T. (1997). What's So Special about Policy Network ? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. **European Integration online Papers (EIoP)**, 1(16), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
- Bovaird, T., & Loffler, E. (2005a). Understanding Public Management and Governance. in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird and Elke Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group.
- _____. (2005b). The Changing Context of Public Policy. in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird & Elke Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group.
- _____. (2005c). Quality Management in Public Sector Organizations. in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird and Elke Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group.
- Bovaird, T. (2005a). Strategic Management in Public Sector Organizations. in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird & Elke Loffler (eds.). London: Taylor and Francis Group.
- _____. (2005b). Marketing in Public Sector Organizations. in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird & Elke Loffler (eds.). London: Taylor and Francis Group.

- Broussine, M. (2005). Public Leadership. in **Public Management and Governance**. Tony Bovaird & Elke Löffler (eds.). London: Taylor & Francis Group.
- Cheema, G. S. (2005). **From Public Administration to Governance: The Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens**. A paper presented at the 6th Global Forum on Reinventing Government towards Participatory and Transparent Governance on 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
- Entwistle, T., & Martin S. (2005). From Competition to Collaboration in Public Services Delivery: A New Agenda for Research. **Public Administration**, 83(1).
- Ewalt, Jo Ann G. (2001). **Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation**. Paper prepared for presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration, Newark, New Jersey, March 12.
- Frederickson, G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. **Political Science and Politics**, 32.
- Fukuyama, F. (1995). **Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity**. New York: Free Press.
- Hughes, O. (2010). Does Governance Exist ?. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**, Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.

- Kettl, D. (1993). **Sharing Power: Public Governance and Private Markets**. Washington, DC: The Brookings Institution.
- _____. (2000). **The Global Public Management Revolution**. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kickert, W. (1993). Complexity Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management. in J. Kooiman (ed.). **Modern Governance**. London: Sage.
- Klijn, E. (2010). Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. **Public Management Review**, 2(2).
- Kooiman, J. (2010). Governance and Governability. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Osborne, S. P. (ed.); London: Routledge.
- _____. (1999). Social-political Governance: Overview, Reflections and Design. **Public Management Review**, 1(1).
- Kettl, D. F. (2010). Governance, Contract Management and Public Management. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Loffler, E. (2005). Governance and Government: Networking with External Stakeholders. In **Public Management and Governance**. Tony Bovaird & Elke Loffler (eds.). London: Taylor & Francis Group.

- Lynn, L. E. (2010). What Endures ? Public Governance and the Cycle of Reform. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Lynn, L. E., Heinrich, C., & Hill, C. (2001). **Improving Governance: A New Logic for Empirical Research**. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (1992). **Policy Networks in British Government**. Oxford: Clarendon Press.
- Nohria, N., & Eccles, R. (eds.). (1992). **Networks and Organizations: Structures. Form and Action**,. Mass.: Harvard Business School Press.
- Osborne, S. P. (2010a). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment ?. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- _____. (2010b). Conclusion: Public Governance and Public Services Delivery: A Research Agenda for the Future. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.). London: Routledge.
- Osborne, S. P., Mclaughlin, K., & Chew, C. (2010). Relationship Marketing, Relational Capital and the Governance of Public Services Delivery. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Ouchi, W. (1979). Markets, Bureaucracies and Clans. **Administrative Science Quarterly**, 25.

- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public Governance and the Third Sector: Opportunities for Co-production and Innovation?. In **The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Osborne, S. P. (ed.). London: Routledge.
- Pestoff, V. (2010). **New Public Governance, Co-production & Third Sctor Social Services**. Institute of Civil Society Studies, Ersta Skondal University Collage, Stockholm, Sweden.
- Peters, B. G. (2010). Meta-governance and Public Management. In **The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- Powell, W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. **Research in Organizational Behavior**, 12.
- Powell, W. & DiMaggio, P. (1991). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press.
- Rhodes, R. (1997). **Understanding Governance**. Buckingham: Open University Press.
- Rosenbloom, D. H., & Kravchuk, R. S. (2005). **Public Administration: Understanding Management, Politics, and law in the Public Sector**. Singapore: McGraw-Hill.
- Salamon, L. (2002). **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**. New York: Oxford University Press.
- Smith, S. R., & Smyth, J. (2010). The Governance of Contracting Relationships: Killing the Golden Goose. In **The New Public Governance ? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Stephen P. Osborne (ed.); London: Routledge.
- World Bank. (1989). **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**. Washington DC.: The World Bank.

