

จริยธรรมของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (Ethics of New Public Management)

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิทย์ กังสนันท์*

1. บทนำ

ปริมณฑลของกิจกรรมของรัฐบาลและการบริหารภาครัฐเข้าไปข้องเกี่ยวกับกรอบและพื้นฐานของศีลธรรมคุณธรรม (morality) และจริยธรรม (ethics) ของสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐของรัฐบาลและหน่วยงานในฐานะกลไกของรัฐตั้งอยู่บนข้อสมมุติพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติของมนุษย์ สภาพความเป็นจริงของความสัมพันธ์ของมนุษย์ และค่านิยมที่มนุษย์ประดิษฐ์คิดค้นขึ้นมาและใช้เป็นฐานสำหรับการอ้างสิทธิความถูกต้องและความชอบธรรม ในการสร้างแบบแผนและวิธีการปฏิบัติของการปกครอง (governance) รวมถึงการใช้อำนาจอิทธิพลของคนกลุ่มหนึ่งเหนือคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคมมนุษย์ ศีลธรรมคุณธรรมและจริยธรรมจึงเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการถกเถียงและการอภิปรายทั้งในด้านวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการใช้อำนาจทางการเมืองว่าความชอบธรรมของการใช้อำนาจทางสังคมและอำนาจทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ควรเป็นอย่างไร

โดยเฉพาะในด้านการบริหารภาครัฐ ประวัติความเป็นมาของวิชาการและแนวปฏิบัติด้านการปกครอง (governance) และด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) มักมีการถกเถียงและการสร้างข้อโต้แย้งจากกลุ่มต่างๆ ที่มีจุดยืนทางปรัชญาความคิดมุมมองและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกรอบจริยธรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ด้าน 1) สิ่งแวดล้อมเชิงจริยธรรม วัฒนธรรม และชุมชน 2) กลยุทธ์และการบริหารจริยธรรม 3) จริยธรรมและผลการปฏิบัติงานขององค์กร 4) จริยธรรมด้านกฎหมายและหน่วยงานการจัดระเบียบสังคม (regulatory agencies) 5) จริยธรรมเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจและการพัฒนาด้านคุณธรรม (Menzel, 2005: 17-18)

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเบื้องต้น 4 ประการ ประการแรกคือ การนำเสนอความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการของจริยธรรมและจริยธรรมของการบริหารภาครัฐ ประการที่สองเน้นการทบทวน การอธิบาย และการวิเคราะห์พื้นฐานจริยธรรมของการบริหารภาครัฐใหม่ (New Public Management) ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ประการที่สามเป็นการนำเสนอกรอบหลักการและจริยธรรมในแนวความคิดของการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New

* ผู้อำนวยการโครงการบัณฑิตศึกษา คณะทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Public Service) ซึ่งเป็นทางเลือกของระบบการเมืองการปกครองลักษณะประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberate Democracy) และประการสุดท้ายเป็นการนำเสนอประเด็นวิฤติจริยธรรม (Ethical Ethics) ของการบริหารภาครัฐที่อาจเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2. อะไรคือหลักทั่วไปของจริยธรรม

จริยธรรม (Ethics) เป็นสาขาหนึ่งของวิชาปรัชญาที่ให้ความสนใจเกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์ว่าด้วยคุณลักษณะ (character) หลักคุณธรรมหรือศีลธรรม (morals) และการกระทำ (actions) ที่ได้รับการพิจารณาว่าดีงาม (good) ชอบธรรมหรือถูกต้อง (right)

พื้นฐานการแสดงออกหรือลักษณะความเป็นตัวตนของจริยธรรมครอบคลุมตั้งแต่ความรู้สึทางอารมณ์จนถึงการกำหนดเป็นข้อกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการจัดรูปแบบและระเบียบสังคม พื้นฐานดังกล่าวสนับสนุนให้เกิดรูปแบบการวิเคราะห์แนวความคิดจริยธรรมซึ่งสามารถแยกแยะและจัดจำแนกออกเป็น 2 ขั้วหลักๆ ที่เชื่อมโยงกันดังนี้ ขั้วแรกคือจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนหลักคิดสัมพันธภาพนิยม (Relativism) ซึ่งมีธรรมชาติพื้นฐานเกี่ยวข้องกับด้านอารมณ์ความรู้สึก วัฒนธรรม และผลลัพธ์ ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (consequences) ขอบเขตของจริยธรรมแนวสัมพันธภาพจึงครอบคลุมหลักคิดย่อยอื่นคือ หลักคิดเชิงจิตนิยม (subjectivism) หลักคิดเชิงสัมพันธภาพด้านวัฒนธรรม (cultural relativism) หลักคิดเชิงตัวตนนิยม (egoism) และหลักคิดเชิงอรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) อีกขั้วหนึ่งคือจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนหลักคิดสภาวะสมบูรณ์นิยม (absolutism) ซึ่งมีธรรมชาติพื้นฐานเกี่ยวข้องและครอบคลุมตั้งแต่กฎหมาย หลักเหตุผล และความเป็นจริง สภาวะสมบูรณ์นิยมยังสามารถจัดแบ่งออกเป็นหลักคิดย่อยๆคือ หลักคิดรูปธรรมนิยม (objectivism) หลักคิดการเลือกบนหลักเหตุผล (rational choice) และหลักคิดสถานการณ์นิยม (situationism) ทั้งสองขั้วหลักของจริยธรรมและหลักคิดย่อยในรูปแบบหลากหลายต่างๆ ดังกล่าวแล้วแสดงให้เห็นมุมมองพื้นฐานทางทฤษฎีและการหลักเหตุผลที่ใช้ในการอธิบายหรือการให้เหตุผลความถูกต้องชอบธรรม (justification) ของพฤติกรรมมนุษย์ที่แตกต่างกัน โดยสามารถแยกแยะได้ดังนี้

หลักการ/ทฤษฎี	จุดเน้น	หลักจริยธรรม
Subjectivism	ดุลยพินิจค่านิยมส่วนบุคคล	บุคคลมีความรู้สึก (feel) อย่างไร และมีพันธะ (committed) กับอะไร
Cultural relativism	วัฒนธรรม	ความถูกต้องอยู่ที่ว่าวัฒนธรรมนั้นกำหนดและอธิบายไว้อย่างไร
Egoism	ผลประโยชน์บุคคล	ความถูกต้องคือสิ่งที่บุคคลได้รับ

		ผลประโยชน์ (benefits)
Utilitarianism	ความพึงพอใจของมนุษย์	ความดี (the Good) คืออะไรก็ได้ที่สร้าง ความ สุข มาก ที่ สุด (greatest happiness) ให้คนจำนวนมากที่สุด
Situationism	สถานการณ์ของมนุษย์	ดุลยพินิจเชิง ค่านิยม ขึ้น อยู่ กับ สถานการณ์เฉพาะของคน
Rational choice	การตัดสินใจเลือก	ความดีและความถูกต้องอยู่ที่การเลือก อย่างมีเหตุผลของคน
Objectivism	ความจริงในหลักสากล	สิ่งที่มีคุณค่าหรือความถูกต้องมี ลักษณะสากล (universal) ที่อยู่เหนือ ความรู้สึกหรือความชอบของคน หลัก คุณธรรมและจริยธรรมเป็นสากลและ ผูกมัดทุกคนในกรอบศีลธรรม

ดังนั้น ในการเลือกว่าอะไรคือสิ่งที่เป็นความดี ความงาม และความถูกต้องทั้งในกรอบค่านิยมส่วนบุคคลหรือในกรอบหน้าที่ทางสังคมจึงสะท้อนให้เห็นเกี่ยวกับมิติเชิงค่านิยม (value dimension) ที่มีอิทธิพลผลักดันต่อการตัดสินใจด้านจริยธรรมในระดับฐานรากอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

3. จริยธรรมการบริหารภาครัฐ : ขอบเขตและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง

ในแนวคิดทั่วไป คำว่าจริยธรรมการบริหารภาครัฐอาจมีการพบเห็นและใช้กันในหลายรูปแบบ แต่ในภาพรวม แนวความคิดจริยธรรมการบริหารภาครัฐ (Administrative Ethics) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับกว้างๆคือ ประการแรกเป็นส่วนหนึ่งหรือแขนงหนึ่งของจริยธรรมการเมือง (political ethics) ที่ใช้เป็นกรอบหลักการกำหนดมาตรฐานเชิงปฏิบัติ (normative standards) ของกลุ่มต่างๆที่ผูกพันกับอำนาจรัฐและชีวิตการเมืองโดยทั่วไป ส่วนประการที่สอง มีความผูกพันและเกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้หลักคุณธรรมหรือจริยธรรม (moral principles) เพื่อกำหนดรูปแบบพฤติกรรมของข้าราชการหรือพนักงานในองค์การของรัฐ (Thompson, D., 1985) การสร้างความรู้ความเข้าใจเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการอธิบายปรากฏการณ์หลักการที่มีอำนาจอิทธิพลครอบงำค่านิยมและบรรทัดฐานที่เป็นมาตรฐาน และพฤติกรรมและหลักปฏิบัติเกี่ยวกับจริยธรรมการบริหารภาครัฐ จึงเชื่อมโยงไปถึงทฤษฎีด้านปรัชญาและมุมมองที่เกี่ยวข้องกัน ทฤษฎีประชาธิปไตยและภาวะพลเมือง (citizenship theory) การเมืองว่าด้วยคุณความดี การศึกษาด้านจริยธรรม และหลักพัฒนาการด้านความคิดเชิงศีลธรรมคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักคิดด้านปรัชญา

สังคมและการเมือง และทฤษฎีประชาธิปไตย เป็นรากฐานสำคัญของการกำหนดขอบเขต รูปแบบและเนื้อหาสาระ รวมถึงจุดเน้นของจริยธรรมการบริหารสาธารณะในแต่ละสังคม

4. ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม และความชั่วร้ายการบริหารสาธารณะ

ปรัชญาแนวคิดของลัทธิเสรีนิยม (liberalism) และประชาธิปไตย (democracy) ได้กลายเป็นรากฐานของการสร้างรูปแบบการปกครองสมัยใหม่ในหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในประเทศที่มีการก่อตั้งรูปแบบการปกครองในยุคแรกเริ่มเช่นสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก ค่านิยมหลักของลัทธิเสรีนิยมคือลัทธิปัจเจกบุคคล (individualism) ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิส่วนบุคคล (โดยเฉพาะในทรัพย์สิน) ความศักดิ์สิทธิ์ของพันธสัญญาหรือสัญญาประชาคม และการปกครองโดยกฎหมาย ส่วนประชาธิปไตยให้คุณค่ากับความเท่าเทียมกัน ความมีเสรีภาพ และความมีภราดรภาพของมนุษย์ ภายใต้บริบทของการปกครองประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมดังกล่าวนี้ มีความเชื่อกันว่ารูปแบบการจัดองค์การและการบริหารของรัฐซึ่งตั้งอยู่บนหลักการขั้นต้นของประชาธิปไตย (democratic procedures) สามารถตอบสนองความต้องการตามธรรมชาติของสังคมและพลเมืองได้มากที่สุด โดยเฉพาะขั้นตอนประชาธิปไตยที่เป็นหัวใจสำคัญประกอบด้วย 1) การออกเสียงเลือกตั้ง 2) การกำหนดขั้นตอนต่างๆของระบบการปกครองบนพื้นฐานของความเป็นธรรม (fair procedures) และ 3) การกำหนดนโยบายของรัฐที่เน้นฐานเหตุผลเชิงเทคนิค (technical-rational basis)

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปว่าข้อเสนองานเกี่ยวกับหลักการปกครองประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมตั้งอยู่บนข้อสมมุติพื้นฐานบางประการที่อาจไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมและรัฐในยุคปัจจุบัน ประการแรก ความเชื่อที่เชื่อว่าพลังของตลาด (market forces) มีประสิทธิภาพมากกว่าและคดโกง (corrupt) น้อยกว่าระบบราชการของรัฐในการส่งมอบและประสานการให้บริการตามความต้องการของสังคม รวมถึงการกระจาย (distributions) ภาระและผลประโยชน์ของสังคมด้วยความเป็นธรรม (just) มากกว่า ความเชื่อดังกล่าวเริ่มถูกตั้งคำถามและมีข้อสงสัยว่าไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลที่ถูกโดดเดี่ยว (isolated individuals) ในสังคม การใช้สิทธิของคนกลุ่มนี้มีขอบเขตจำกัดและไม่เท่าเทียมกับกลุ่มอื่นๆหรือส่วนใหญ่ภายใต้กรอบข้อสมมุติของแนวคิดหลักชุมชน (communitarian) สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือความขัดแย้งในสิทธิ (conflicts of rights) ประการที่สอง แนวคิดพหุนิยม (pluralism) ได้กลายเป็นเครื่องมือทางความคิดที่สามารถอธิบายลักษณะพื้นฐานของสังคมสมัยใหม่ได้ดีกว่าแนวคิดเสรีนิยม ที่เชื่อถือในความเป็นเอกภาพและความเป็นสากลของหลักการสังคมในด้านต่างๆ หลักการพหุนิยมโต้แย้งว่ามนุษย์มีประสบการณ์ชีวิตแตกต่างกัน มีโลกทัศน์ขอบเขตกว้างและหลากหลาย แสวงหาความดี เป้าหมาย และผลประโยชน์ในรูปแบบหลากหลาย และมีหลักเหตุผลของการอ้างสิทธิทางคุณธรรมที่มาจากพื้นฐานต่างกัน ดังนั้นปริมณฑลด้านการเมืองของสังคมสมัยใหม่จึงมีความ

ซับซ้อนและหลากหลาย จุดมุ่งหมายดั้งเดิมของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่เน้นการได้มาซึ่งการบรรลุความสำเร็จของผลประโยชน์ส่วนรวม (common goods) บนฐานความเห็นพ้องด้วยเหตุผลจึงทำได้ยาก ประการที่สาม ความเชื่อถือด้านทฤษฎีเสรีนิยมเดิมที่เน้นความจำเป็นการเชื่อมโยงระหว่างการเมืองแบบเสรีและระบบเศรษฐกิจทุนนิยมถูกตั้งข้อสงสัยมากขึ้น กล่าวคือ แรงจูงใจของการเชื่อมโยงดังกล่าวมาจากเจตนาธรรมณ์เพื่อป้องกันไม่ให้มีการควบคุมทรัพยากรสังคมโดยหน่วยงานเดียวคือรัฐ และการส่งเสริมความยืดหยุ่นของการจัดสรรผลประโยชน์โดยกลไกตลาด (market allocations) แต่ถ้าความเป็นเสรีนิยมของตลาดปราศจากการจัดระเบียบที่รัดกุมเพียงพอ ผลลัพธ์ที่ตามมาก็คือช่องว่างในการถือครองทรัพย์สิน ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจการเมืองเน้นลำดับชั้น ความไม่เท่าเทียมด้านการมีอำนาจและความเป็นธรรม รวมถึงความลำบากในการควบคุมตามแนวประชาธิปไตย (democratic control) ประการสุดท้าย พัฒนาการขององค์การภาครัฐและเศรษฐกิจแบบตลาดภายใต้อิทธิพลของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมสร้างแนวโน้มการเกิดขึ้นของหลักเหตุผลเน้นเทคนิค (technical rationality) ทั้งในด้านวิธีคิดและการกำหนดรูปแบบชีวิตสังคมหรือวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการปฏิบัติงานของกลไกรัฐบาล หลักเหตุผลเน้นเทคนิคดังกล่าวให้ความสำคัญกับกรอบคิด (mind-set) การศึกษาวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์และการมีความเชื่อศรัทธาในความก้าวหน้าด้านเทคนิค ซึ่งอาจทำให้เกิดการบิดเบือนหรือลดความสำคัญด้านคุณธรรมจริยธรรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมวัฒนธรรม Adams and Belfour (2005: 115) อธิบายปรากฏการณ์เช่นนี้ว่า “ความชั่วร้ายการบริหาร (Administrative Evil)”

โดยทั่วไป ความชั่วร้ายทั้งหลายมักเป็นเรื่องที่มีสาระเกี่ยวกับผลเสียหายกระทบต่อมนุษย์ พฤติกรรมชั่วร้ายจึงเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะการทำร้าย การกีดกัน หรือการตัดสิทธิไม่ให้ผู้บริสุทธิ์ได้รับสิทธิความเป็นมนุษย์ (humanity) ที่ตนควรได้รับ (Katz, 1993) ในมุมมองด้านปรัชญาการเมือง ลักษณะสามัญของความชั่วร้ายการบริหารพบเห็นได้จากการที่บุคคลที่อยู่ในกรอบบทบาทหน้าที่ของตนซึ่งอาจเป็นบทบาทในวิชาชีพ (profession) หรือบทบาทในกระบวนการบริหาร (administration) เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำลักษณะชั่วร้าย (evil) คล้ายปีศาจ โดยไม่รู้ตัวหรือไม่ได้ตระหนักว่าเขากำลังทำอะไรผิด โดยเฉพาะในปริมณฑลของการบริหารกิจการสาธารณะยุคใหม่ พฤติกรรมของความชั่วร้ายหรือปีศาจการบริหารมักจะเกิดขึ้นทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ ความชั่วร้ายอาจอยู่ภายใต้หน้ากากหรือซ่อนรูปอยู่ในหลายรูปแบบ Adams and Balfour (2005: 118) เสนอแนวคิดความชั่วร้ายการบริหารในรูปของการผันกลับคุณธรรม (moral inversion) ที่ชี้ให้เห็นว่าความชั่วร้ายการบริหารไม่เพียงแต่ทำให้ผู้ปฏิบัติเชื่อว่าตัวเองทำในสิ่งที่ถูกต้องแล้ว (correct) เท่านั้น แต่ยังเชื่อว่าสิ่งที่ทำเป็นสิ่งที่ดี (good) อีกด้วย

ภายใต้บริบทของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมดั้งเดิม ความชั่วร้ายของการปกครองและการบริหาร มักมีการแอบแฝงและซ่อนรูปอยู่ใต้หน้ากากหลายด้าน และเป็นพื้นฐานนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ใน

ประเด็นเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรม Shklar (1984) อธิบายปรากฏการณ์นี้เป็นหลักคิดเสรีนิยมที่ทำให้เกิดความหวาดกลัว (Liberalism of Fear) และชี้ให้เห็นตัวอย่างประเด็นจริยธรรมหลายด้านคือ 1) การทรงไว้ของอำนาจรัฐมากเกินไป 2) การบังคับหรือยึดเยียด (impose) ในสิ่งที่ประชาชนไม่ต้องการ 3) การควบคุมทางศีลธรรมคุณธรรม (moral oppression) 4) รัฐบาลลักษณะกดขี่ 5) การจัดตั้งทุกอย่างโดยรัฐ 6) การบีบบังคับที่ก่อให้เกิดสภาพความยากลำบากเชิงจริยธรรม (ethical difficulties) กับประชาชน เช่น การมีชีวิตอยู่กับความขัดแย้งที่แก้ไขไม่ได้ และการรักษาคุณภาพแรงบีบจากรัฐและเอกชน เป็นต้น และ 7) การขาดจริยธรรมสาธารณะ (public ethics) หรือถ้ามีอยู่ก็อยู่ในระดับน้อยที่สุด ในระดับของการบริหารองค์การ ความหวาดกลัวที่เกิดจากหลักคิดประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมดั้งเดิมมีอิทธิพลต่อการสร้างเป้าหมายหลักการบริหารสาธารณะแบบเก่าที่เน้นหลักจริยธรรมดังนี้ 1) การปกป้องหลักความซื่อสัตย์สุจริต และคุณธรรม (integrity) ขององค์การ 2) การสถาปนาบรรทัดฐานวิชาชีพ (professional norms) 3) การช่วยเหลือและจูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐให้คล้อยตามและปฏิบัติตามบรรทัดฐานที่กำหนด 4) การหลีกเลี่ยงการกระทำความผิดและสิ่งไม่ดีงามที่อาจจะทำลายความไว้วางใจสาธารณะ (public trust) เช่น การคอร์รัปชัน และการให้การอุปถัมภ์เครือญาติ เป็นต้น 5) การกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรับผิดชอบต่อประชาชน โดยผ่านผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน 6) การกระตุ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แสวงหาสิ่งของหรือสินค้าที่ดีที่สุด (the greatest goods) ให้แก่สาธารณะ โดยการใช้จ่ายระเบียบ ดุลยพินิจ และความคิดสร้างสรรค์ และ 7) การป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจที่เกื้อกูลหรือเอื้อต่อผลประโยชน์ของตนเอง รวมทั้งทำลายหรือลดความศักดิ์สิทธิ์ของการปกครองโดยกฎหมาย จึงไม่น่าแปลกใจว่าทำไมหลัก จริยธรรมของแนวคิดการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมนี้ได้รับความน่าเชื่อถือและการยอมรับเป็นแนวปฏิบัติเป็นระยะเวลานานพอสมควร เนื่องจากสามารถเผชิญหน้ากับปัญหาที่ซับซ้อนและยากลำบากของสังคมในขณะนั้นอย่างได้ผลและได้ครอบคลุมเกือบทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาคุณภาพระหว่างด้านการเมืองและการบริหาร อย่างไรก็ตาม แนวคิดใหม่ที่ทำทลายหลักจริยธรรมของการบริหารสาธารณะแนวเดิมก็ปรากฏขึ้นเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคใหม่ในราวทศวรรษ 1980 แนวคิดนี้คือการบริหารสาธารณะใหม่

5. แนวความคิดและหลักการการบริหารสาธารณะใหม่: The New Public Management

หลักการของการบริหารสาธารณะใหม่ (NPM) ซึ่งได้รับอิทธิพลความคิดรากฐานมาจากสำนักคิดการจัดการนิยม (Managerialism) เน้นหัวใจสำคัญของการใช้หลักการทางธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ (business approaches) กับการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยหลักจริยธรรมการบริหารดังต่อไปนี้

- การบริหารสาธารณะเปลี่ยนแปลงจากกรอบหลักการบริหารดั้งเดิม โดยเน้นบทบาทการริเริ่มและการกระตุ้นจากภายในชุมชน เพื่อพัฒนาทางเลือกอนาคตใหม่และการช่วยกำกับทิศทางและเป้าหมายสาธารณะบนฐานดุลยภาพระหว่างทรัพยากร กำลังความสามารถ และความจำเป็น
- การสร้างความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ (ownership) การริเริ่มของชุมชน
- การกระจายอำนาจ (empowerment) ให้กับพลเมือง กลุ่มเพื่อนบ้าน และองค์กรชุมชน ให้เป็นแหล่งการแก้ปัญหาของตัวเอง
- การสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยงานให้บริการ (service providers) ไม่ว่าจะเป็นระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือ NGOs เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ การตอบสนองความต้องการที่ก้าวหน้ามากขึ้น และการสร้างสิ่งแวดล้อมที่กระตุ้นนวัตกรรมใหม่ๆ
- การลดการผูกติดอยู่กับกฎระเบียบแบบเดิม แต่เน้นความสำเร็จของภารกิจทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งการปรับระบบทรัพยากรมนุษย์และงบประมาณให้สอดคล้องกัน
- การสร้างความรับผิดชอบในระบบผลงาน (performance) ที่เชื่อมโยงกับการริเริ่มสาธารณะและผลกระทบต่อสาธารณะอย่างจริงจัง แทนที่การเน้นการควบคุมทรัพยากรสาธารณะ (public resources) แต่เพียงด้านเดียวในการทำงาน
- การประกอบกิจการสาธารณะเปลี่ยนแปลงและพลิกตัวจากการเน้นการจัดลำดับความสำคัญของหน่วยงานสาธารณะและเจ้านายที่มาจากการเมือง (political masters) ซึ่งเป็นแหล่งทุน มาเน้นการรับใช้ประชาชนในฐานะเป็นลูกค้า (customers)
- การประกอบกิจการสาธารณะพึงแสวงหานวัตกรรมและความคิดริเริ่มใหม่ๆ ที่สนับสนุนการทำงานให้ได้ประสิทธิผลมากขึ้น โดยการใช้ทรัพยากรน้อยลง การเพิ่มมูลค่าการบริการ และการประกันผลงาน
- บนพื้นฐานข้อสมมุติที่ว่าปัญหาสังคมในยุคหลังอุตสาหกรรมมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น และรัฐบาลสามารถตอบสนองต่อความต้องการของปัญหาน้อยลง ดังนั้น การประกอบกิจการสาธารณะควรเน้นการคาดการณ์อนาคตและการวางแผนแนวป้องกันมากกว่าการเน้นการบำบัดรักษาที่เคยเน้นในยุคดั้งเดิม
- ยุคสมัยของหลักการจัดองค์การแบบรวมศูนย์ การจัดสถาบันตามลำดับชั้น และการเน้นความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ ได้ผ่านพ้นไปแล้ว บนฐานความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และคุณภาพของบุคลากรที่สูงขึ้น รูปแบบการบริหารสาธารณะควรเน้นความยืดหยุ่น ทีมทำงาน และการกระจายอำนาจทั่วทั้งองค์กร

- การบริหารสาธารณะพึ่งตระหนักถึงความสำคัญของพลังตลาด (market forces) กลุ่มคน ผลประโยชน์ พลังทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่องค์กรอำนาจรัฐไม่สามารถควบคุมแบบเบ็ดเสร็จได้ จึงควรสร้างสิ่งแวดล้อมที่เปิดโอกาสให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่สังคม

จะเห็นได้ว่าหลักการทั่วไปของการบริหารสาธารณะใหม่ดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดตัวแบบบรรทัดฐานใหม่ ที่แตกต่างออกไปจากแนวคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ธรรมชาติพื้นฐานอาชีพ วิธีการและหลักเหตุผลของการบริหารสาธารณะ โดยเฉพาะเป็นการเปลี่ยนรูปแบบจากระบบราชการเป็นการเน้นความไว้วางใจในระบบตลาดและเลียนแบบวิธีการของภาคธุรกิจเอกชน ที่ยึดถือหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ (economic rationalism) กรอบสรุปของมุมมองการบริหารสาธารณะใหม่ในภาพรวมสามารถแยกแยะออกเป็นมิติต่างๆได้ดังนี้

ลำดับ	มิติ	ลักษณะ
1	รากฐานทางทฤษฎีและทฤษฎีความรู้	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ แนวปฏิฐานนิยม (Positivism)
2	หลักเหตุผลและตัวแบบพฤติกรรมมนุษย์	หลักเหตุผลด้านเทคนิคและเศรษฐศาสตร์
3	แนวความคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ	ผลประโยชน์สาธารณะเป็นตัวแทนผลรวม (aggregation) ของผลประโยชน์ส่วนบุคคล
4	เจ้าหน้าที่รัฐตอบสนองใคร	ลูกค้า (customers)
5	บทบาทของรัฐบาล	เป็นตัวกระตุ้น (catalyst) เพื่อปลดปล่อยพลังตลาด
6	กลไกความสำเร็จขอวัตถุประสงค์นโยบาย	สร้างกลไกและโครงสร้างแรงจูงใจโดยผ่านองค์กรเอกชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร
7	แนวการสร้าง ความรับผิดชอบ (accountability)	ขับเคลื่อนโดยกลไกตลาด การรวมตัวผลประโยชน์ส่วนตัวที่มีผลลัพธ์เป็นความต้องการของกลุ่มใหญ่ของประชาชน (หรือลูกค้า)
8	การใช้ดุลยพินิจเชิงการบริหาร	ขอบเขตกว้างเพื่อบรรลุเป้าหมายการประกอบการ (Entrepreneurial Goals)
9	โครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม	องค์กรสาธารณะแบบกระจายอำนาจแต่อำนาจควบคุมอยู่ในองค์กร
10	พื้นฐานแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร	จิตวิญญาณประกอบการและอุดมการณ์ลดขนาดความเป็นรัฐบาล

ที่มา: Denhardt and Denhardt. 2003. *The New Public Service*. Pp.28-29.

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา หลักการทั่วไปและหลักจริยธรรมของแนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ได้มีอิทธิพลต่อประเทศต่างๆทั่วโลก เช่นประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ผลงานของ Osborne and Gaebler (1992) มีอิทธิพลสูงมากในการสร้างหลักการบริหารภาครัฐทั้งในระดับรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น โดยเน้นหลักการสำคัญของบทบาทหน้าที่รัฐบาลคือ 1) การกำกับทิศทางและหางเสือมากกว่าการลงมือพายด้วยตนเอง 2) การกระจายอำนาจมากกว่าการรับใช้ 3) การเสริมสร้างพลังการแข่งขันเข้าไปในกระบวนการให้บริการ 4) การเปลี่ยนสภาพหน่วยงานของรัฐจากการขับเคลื่อนโดยกฎระเบียบเป็นการขับเคลื่อนโดยภารกิจ 5) การจัดงบประมาณเน้นผลลัพธ์มากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้า 6) การตอบสนองความต้องการของลูกค้ามากกว่าการเป็นระบบราชการ 7) เน้นการสร้างรายได้มากกว่าการใช้จ่าย 8) เน้นการป้องกันมากกว่าการบำบัดรักษา 9) เปลี่ยนแปลงจากสายการบังคับบัญชาเป็นการมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม และ 10) การปรับเปลี่ยนองค์กรและการบริหารโดยผ่านกลไกตลาด

6. ข้อถกเถียงและข้อโต้แย้งเชิงจริยธรรมเกี่ยวกับการบริหารสาธารณะใหม่

ถึงแม้ว่าหลักการและจริยธรรมของการบริหารสาธารณะใหม่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและสร้างความน่าเชื่อถือในด้านความถูกต้องทั้งในวงการวิชาการและนักปฏิบัติ แต่ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์และการโจมตีทั้งจากฝ่ายนักวิชาการและนักปฏิบัติเช่นกัน ความคิดเห็นที่โจมตีสะท้อนให้เห็นข้อสงสัยและความกังวลเกี่ยวกับนัยสำคัญและบทบาทของผู้บริหารภาครัฐที่ตัวแบบการบริหารสาธารณะใหม่นำเสนอ ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ประเด็นความขัดแย้งภายในกรอบแนวคิด (Fox, 1996) ค่านิยมที่ได้รับการเน้นและส่งเสริม (Frederickson, 1996) ความตึงเครียด (tension) ระหว่างจุดเน้นกระจายอำนาจในตัวแบบตลาดและความจำเป็นของการประสานงานในภาครัฐ (Peters and Savoie, 1996) บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (Carroll and Lynn, 1996) นัยสำคัญและข้อสงสัยเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวแนวการแปรรูปเป็นเอกชน (privatization) ที่อาจมีผลกระทบต่อค่านิยมประชาธิปไตยและผลประโยชน์สาธารณะ (McCabe and Vinzant, 1999) ผลกระทบของหลักการจัดการนิยมใหม่ (neomanagerialism) ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อค่านิยมประชาธิปไตยและการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ เช่น ความเป็นธรรม ความยุติธรรม การเป็นตัวแทน และการมีส่วนร่วม เป็นต้น

7. แนวคิดและหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและการบริการสาธารณะแนวใหม่ : New Public Service

การเปลี่ยนผ่านของสังคมเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 สะท้อนให้เห็นปรากฏการณ์แปลกใหม่ที่แตกต่างออกไปจากเดิม ประการแรกคือระบบสังคมมีความซับซ้อนและองค์ประกอบส่วนย่อยของสังคมมีลักษณะพึ่งพาหรือขึ้นต่อกันและกันมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำรงชีพของคนในสังคมคือการทำให้อัตนาคตและชะตาของคนเกี่ยวพันกับความแปรปรวนในด้านต่างๆ ที่ผูกติดกันแน่นจนแยกจากกันไม่ออกมากขึ้น ประการที่สอง ซึ่งให้เห็นการแตกตัวของสังคมออกเป็นส่วนย่อยมากขึ้น (social fragmentation) กลุ่มสังคมใหม่และชนกลุ่มน้อยต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชายขอบของสังคม การแบ่งแยกกลุ่มสังคมเช่นนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของระบบการเมือง ลักษณะพหุนิยมหรือความหลากหลายทางการเมือง (political plurality) มีเพิ่มขึ้นและซับซ้อนมากขึ้น ประกอบกับความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ การเมืองในยุคนี้มีพลวัตสูงทั้งในด้านมุมมอง รูปแบบ เนื้อหา และวิธีการ ประการสุดท้าย คือ การเคลื่อนที่ด้านเศรษฐกิจ (economic dislocation) ที่เกี่ยวพันทั้งกับกระแสภายในและภายนอกสังคม

ในภาพรวม สภาพไร้ระเบียบของสังคมที่เกินความสามารถที่จะควบคุมได้โดยวิธีคิดและกลไกแบบเดิม ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในยุคศตวรรษที่ 21 ได้กลายเป็นความท้าทายต่อแนวคิดหลักเหตุผลทางเทคนิค (technical rationality) ที่มีอิทธิพลสูงในการสร้างหลักการจัดระเบียบสังคมในปัจจุบัน

ในด้านจริยธรรมการบริหารภาครัฐในยุคใหม่นี้ มีการตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าพื้นฐานคุณธรรมและจริยธรรมการบริหารภายใต้อิทธิพลแนวคิดประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมดั้งเดิมและหลักเหตุผลทางเทคนิค จำเป็นต้องมีการพิจารณาทบทวนเสียใหม่ เพื่อแสวงหาทิศทางและทางเลือกที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคต บนฐานของระบบการเมืองประชาธิปไตยเสรีนิยมแบบอเมริกา Adams and Balfour (2005: 129) ได้สร้างภาพอนาคต (scenarios) ใน 2 แนวทางสำหรับการทำนายหรืออธิบายว่าทิศทางของจริยธรรมสาธารณะจะเดินไปอย่างไร กล่าวคือจะเจริญรุดหน้าต่อไปหรือล่มสลาย ในกรณีของการล่มสลายหรือเสื่อมถอย ปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดความล่มสลายของจริยธรรมสาธารณะมาจากพื้นฐานความชั่วร้ายการบริหารดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น ที่มีความน่าวิตกมากกว่านั้น คือระบบสังคมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ สามารถผลักดันให้ความชั่วร้ายการบริหารเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ส่วนในกรณีการก้าวรุดหน้าของ จริยธรรมการบริหารในสังคมอนาคต มีข้อเสนอเบื้องต้นว่าหลักจริยธรรมควรเน้นด้านการเมืองการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ที่ปรากฏเป็นพื้นฐานของการปกครองในระดับท้องถิ่นส่วนใหญ่ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือให้ความสำคัญกับหลักการคิดอย่างรอบคอบ (deliberation) และการสนทนาหรืออภิปราย (discussion) เกี่ยวกับประเด็นและการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร กระบวนการปรึกษาหารือหรือกระทำโดยกลุ่มคนที่อาจมีเหตุผล

สนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายและมาตรการต่างๆ รวมถึงการขอคำปรึกษาจากผู้อื่นในกระบวนการตัดสินใจ Dryzek (2000) มีความเห็นว่าการปรึกษาหารือเป็นกระบวนการศึกษาวิจัยทางสังคม (social inquiry) ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนร่วมแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวเองและผู้อื่น และรวมถึงการเรียนรู้และการโน้มน้าว ผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือได้รับการคาดหวังให้มีลักษณะเปิดตัวต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะเป็นในด้านทัศนคติ ความเชื่อ ความคิดเห็น และจุดยืนในด้านต่างๆ แม้ว่าบ่อยครั้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่สามารถเปลี่ยนผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือในกระบวนการบริหารสาธารณะ จึงมีความเชื่อว่าการปรึกษาหารือผลักดันให้เกิดความเจริญเติบโต (growth) ของพลเมือง การเติบโตนี้ครอบคลุมความสามารถสำหรับการใช้ดุลยพินิจเพื่อการปฏิบัติจริง (practical judgment) และศิลปะการใช้ชีวิตร่วมกันภายใต้บริบทความเห็นต่างกัน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของจริยธรรมสาธารณะ

แนวความคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือยืนยันในหลักการกำหนดบทบาทที่เน้นความหมายและความสำคัญของประชาชนในการตัดสินใจสาธารณะ แม้ว่าอาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเลือกกว่าใครควรเป็นตัวแทนและเรื่องที่เหมาะสมสำหรับการตัดสินใจของพลเมืองควรเกี่ยวกับอะไรแค่ไหน Scott, Adams and Wechsler (2004) มีข้อสังเกตว่าการปรึกษาหารือเต็มรูปแบบอาจเป็นมาตรฐานที่สูงเกินไปและไม่ค่อยพบเห็นบ่อยนักในสภาพปกติ ถ้าจะเกิดขึ้นได้ต้องผ่านประสบการณ์ซ้ำๆ มาหลายครั้ง อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ควรได้รับการเน้นคือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นทางเลือกที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับประชาธิปไตยเน้นหลักเหตุผลเชิงเทคนิค ในการสร้างพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาสังคมลักษณะซับซ้อน หลีกเลี่ยงการเกิดความชั่วร้ายการบริหาร และการสร้างจริยธรรมการบริหาร ทั้งนี้เพราะว่าจริยธรรมการบริหารเกิดขึ้นภายใต้บริบทความสัมพันธ์ที่กระทำต่อกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่สาธารณะ

ในขณะที่ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมเป็นเป้าหมายหลักเหตุผลเชิงเทคนิคในกระบวนการบริหารภาครัฐและใช้แนวทางธุรกิจเอกชนเป็นพื้นฐาน ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือหรือและปูทางหลักการบริหารสาธารณะไปสู่รูปแบบที่เรียกว่าบริการสาธารณะแบบใหม่ (New Public Service) ในระดับความคิดฐานราก แนวคิดการบริการสาธารณะแบบนี้ไม่ได้เป็นสิ่งแปลกใหม่หรือไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แต่มาจากพื้นฐานภูมิปัญญาเดิมด้านการบริหารสาธารณะที่เป็นมรดกตกทอดและนำมาเชื่อมต่อเป็นกรอบความคิดใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความคิดฐานรากที่เป็นคบเพลิงนำร่อง (precursors) ให้กับการบริการสาธารณะแบบนี้ประกอบด้วยส่วนสำคัญคือ 1) ทฤษฎีว่าด้วยภาวะพลเมืองประชาธิปไตย (democratic citizenship) 2) ตัวแบบความคิดของชุมชน (community) และประชาสังคม (civil society) 3) แนวคิดมนุษยนิยมในองค์กร (organizational humanism) ในกรอบรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (NPA) และ 4) รัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้บริบทหลังทันสมัย (postmodern PA) ผู้เขียนจะทบทวนวรรณกรรมแบบสรุปย่อเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวเพื่อเชื่อมโยงไปถึงการสร้างความรู้ว่าการบริการสาธารณะแบบใหม่คืออะไรและข้อเสนอเชิงจริยธรรมที่สำคัญประกอบด้วยอะไรบ้าง

ประการแรก เมื่อไม่นานมานี้ บทบาทและสิทธิหน้าที่ของการเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในวงการทฤษฎีการเมืองและสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะ เกี่ยวกับการ เรียกร้องการมีส่วนร่วมที่ตื่นตัว แข็งขันและและเข้มข้นของพลเมือง

สิ่งที่น่าเป็นข้อสังเกตคือ การเรียกร้องนี้ได้รับการผลักดันจากมุมมองที่แตกต่างกันเกี่ยวกับภาวะ พลเมือง (citizenship) เช่น ภาวะพลเมืองในฐานะสมาชิกของชุมชนการเมือง (political community) ภาวะพลเมืองในกรอบความคิดของเศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ (public choice economics) และ ภาวะพลเมืองในกรอบอุดมคติการเมือง (political altruism) การมีส่วนร่วมของพลเมืองในชุมชนการเมือง ถูกกำหนดโดยกรอบสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ในแนวคิดนี้ ภาวะพลเมืองจึงเน้นขีดความสามารถของ บุคคลและกลุ่มบุคคลที่จะมีอิทธิพลต่อระบบการเมือง ส่วนการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกรอบทางเลือก สาธารณะตั้งอยู่บนสมมุติว่าการมีรัฐบาลก็เพื่อเปิดโอกาสให้พลเมืองตัดสินใจเลือกตามความต้องการด้าน ผลประโยชน์ของตนเอง (self-interest) ตามกรอบสิทธิส่วนบุคคล โดยผ่านขั้นตอน เช่น การออกเสียง เลือกตั้ง ส่วนสุดท้ายการมีส่วนร่วมของภาวะพลเมืองในกรอบอุดมคติการเมือง เน้นความสำคัญของจิต วิญญาณสาธารณะ (public spirit) ที่มองข้ามผลประโยชน์เฉพาะตัวและเข้ามาในระบบการเมืองเพื่อ ปกป้องรักษาและเกื้อหนุนผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสาธารณะ ในกรอบจิตวิญญาณสาธารณะนี้ พลเมืองควรมีความรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ มีความรู้สึกผูกพัน (sense of belonging) มีความห่วงใย ต่อส่วนรวม และมีพันธะทางคุณธรรมกับชุมชน การพัฒนาจิตวิญญาณสาธารณะจำเป็นต้องได้รับการพุ่ม พักจากหลักการให้ความยุติธรรม การมีส่วนร่วมสาธารณะ และการปรึกษาหารือ (Mansbridge, 1994)

การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันและใช้วิจารณ์ฐานของภาวะพลเมือง (critical citizenship) เป็นหัวใจ สำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ยั่งยืนและมีความเข้มแข็ง ดังนั้น การสร้างหลักการ ภาวะพลเมืองประชาธิปไตยจึงเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการสร้างจริยธรรมในการบริหารสาธารณะ King and Stivers (1998) เสนอแนะว่าผู้บริหารสาธารณะควรมองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่าเป็นผู้ เลือกตั้ง ผู้รับประโยชน์ หรือลูกค้า ควรใช้อำนาจร่วมกันและลดการควบคุมให้น้อยลง และควรไว้วางใจ (trust) ในสมรรถภาพของความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและพลเมือง ภาวะพลเมืองประชาธิปไตยมี ลักษณะดังนี้ 1) ในด้านการใช้อำนาจ สามารถใช้ดุลยพินิจอย่างมีเหตุผลและเชื่อถือในความรู้เกี่ยวกับ สถานการณ์จากประสบการณ์และการปฏิบัติได้จริง 2) ในด้านการแสดงออกซึ่งหลักคุณธรรม (virtue) หรือความสนใจในผลประโยชน์สาธารณะ สามารถเข้าใจสาระและบริบทที่เกี่ยวข้องและสร้างวาทะกรรม บนฐานเหตุและผล (reasoned discourse) 3) ในด้านการพัฒนาตัวเอง สามารถพัฒนาขีดความสามารถ การปกครอง (governance capacity) จากกิจกรรมและประสบการณ์จริง และ 4) ในด้านธรรมณูของ ชุมชน สามารถสร้างข้อตกลงและการยอมรับโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นที่ สาธารณะให้ความสนใจ (Stivers, 1993: 441)

ประการที่สอง ในแนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบของชุมชนและประชาสังคม มุมมองและหลักคิดของชุมชนมักจะตั้งอยู่บนฐานที่แตกต่างกันหลายฝ่าย ฝ่ายหนึ่งมองว่าชุมชนคือคุณค่าและวัฒนธรรมที่คนใช้ชีวิตร่วมกันและตอบสนองของความต้องการในฐานที่คนเป็นสัตว์สังคม ในปัจจุบันนี้ คุณค่าและวัฒนธรรมเหล่านี้ถูกเบียดเบียนและถูกทำลายโดยความก้าวหน้าของวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ การรื้อฟื้นความเป็นชุมชนก็เพื่อตอบสนองของความสัมพันธ์ของมนุษย์ (human associations) ให้มากขึ้น อีกฝ่ายหนึ่งมองว่าชุมชนคือเครื่องมือสำหรับระงับ (antidote) กิเลส ความเห็นแก่ตัว และความเป็นปัจเจกนิยมของมนุษย์ ชุมชนจึงเป็นฐานของการเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน การสร้างความไว้วางใจกัน และการทำงานเป็นทีม เมื่อบูรณาการเข้าด้วยกันสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดระบบการสื่อสารที่เข้มแข็งและเครื่องมือแก้ไขความขัดแย้ง (conflict resolution) ของสังคม (Gardner, 1991) Putnum (2000) เคยแสดงความเห็นว่าจารีตประเพณีไทยของสังคมอเมริกันมีรากฐานและขึ้นอยู่กับความเชื่อที่มีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพลเรือนด้านต่างๆ ทั้งในรูปของกลุ่ม สมาคม และหน่วยงานรัฐบาล ดังนั้น บทบาทสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลคือการกระตุ้นและสนับสนุนการสร้างชุมชนและประชาสังคม

ประการที่สาม แนวความคิดมนุษยนิยมในองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (NPA) ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการพัฒนาองค์การ (OD) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสาธารณะ กว่าสามสิบปีที่ผ่านมา นักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ได้ร่วมกับนักวิชาการในสาขาอื่นๆ ในการโจมตีแนวคิดการจ้ององค์การทางสังคมและการบริหารองค์การบนพื้นฐานของระบบราชการ (bureaucracy) พร้อมกับเสนอแนะให้มีการสร้างรูปแบบองค์การสาธารณะที่เน้นโครงสร้างอำนาจจากเบื้องบนและการควบคุมให้น้อยลง แต่ควรใส่ใจต่อความจำเป็นและเรื่องเกี่ยวข้องของผู้มีผลประโยชน์ทั้งภายในและภายนอกมากขึ้น การเคลื่อนไหวของรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ในช่วงทศวรรษ 1960-1970 แสดงออกให้เห็นจุดยืนดังกล่าวอย่างชัดเจน นอกจากนี้รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ยังเสนอข้อโต้แย้งว่าความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) ควรเป็นแนวคิดชั้นนำของตัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร การบริหารสาธารณะไม่สามารถเป็นกลางได้อย่างสมบูรณ์และไม่ควรใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพเท่านั้นเป็นตัวตัดสิน แนวความคิดที่ควรเพิ่มเข้ามาใช้เป็นเกณฑ์การบริหารสาธารณะคือ ความเท่าเทียม (equality) ความยุติธรรม (equity) และการตอบสนอง (responsiveness)

ประการสุดท้าย รัฐประศาสนศาสตร์หลังยุคทันสมัยเสนอข้อโต้แย้งว่าความรู้และวิธีการหาความรู้ที่ได้รับอิทธิพลและถูกครอบงำโดยกระบวนทัศน์ปฏิฐานนิยม (positivism) ซึ่งเป็นความคิดกระแสหลักของการบริหารสาธารณะในปัจจุบัน ควรได้รับการปฏิเสธมากขึ้น เพราะว่าหลักการและระเบียบวิธีเกี่ยวกับศาสตร์กระแสหลัก ไม่ว่าจะเป็นการเน้นเฉพาะข้อเท็จจริงมากกว่าค่านิยม หลักปรัชมนิยมหรือภาวนิยม การสังเกตการณ์เน้นพฤติกรรมภายนอก รวมถึงการสร้างหลักการสากลเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ไม่ค่อยมีความสอดคล้องสภาพความเป็นจริงของชีวิตสังคมและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสาธารณะ ซึ่งมีพื้นฐานเกี่ยวข้องกับประสบการณ์และจิตวิสัยของมนุษย์ เช่น สามัญสำนึก อารมณ์

ความรู้สึก ค่านิยม บรรทัดฐาน จารีตปฏิบัติ และวัฒนธรรม เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นศาสตร์ทางเลือก สำหรับการศึกษาทางด้านการบริหารสาธารณะ นักทฤษฎีการบริหารสาธารณะหลังยุคทันสมัยจึงให้ความสนใจมากขึ้นกับแนวคิดด้านวาทกรรม (discourse) เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือการแก้ไขปัญหาสาธารณะ แทนที่การครอบงำของแนวการชี้วัดที่เป็นรูปธรรมและการวิเคราะห์บนฐานหลักเหตุผลแต่เพียงอย่างเดียว หลักวาทกรรมสร้างเงื่อนไขให้ผู้บริหารสาธารณะและประชาชนมาอภิปรายแลกเปลี่ยนทัศนะในฐานะเป็น มนุษย์ ที่ครอบคลุมทุกด้านของบุคลิกภาพของมนุษย์ (human personality) เช่น ประสบการณ์ สามัญสำนึก และอารมณ์ แทนที่จะเป็นด้านความมีเหตุผลแต่เพียงด้านเดียว นอกจากนี้ การมีส่วนร่วม (engagement) ของทั้งสองฝ่ายเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการเจรจาต่อรองและการสร้างข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดนโยบายและการบริหาร

จากฐานรากด้านต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว เราจึงสามารถสรุปหลักการเบื้องต้นของแนวคิดการบริการ สาธารณะแนวใหม่ (NPS) ได้ดังต่อไปนี้

มิติ	ลักษณะ
□ ฐานราก	ทฤษฎีประชาธิปไตยหลายแนว - Positive approach - Interpretative approach - Critical approach
□ แนวคิดผลประโยชน์สาธารณะ	ผลลัพธ์จากการวาทกรรมเกี่ยวกับค่านิยมร่วมของสังคม
□ บทบาทของรัฐบาล	รับใช้ (serve) โดยผ่านกระบวนการต่อรองและการเป็นตัวแทน ผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มชุมชน เพื่อสร้างค่านิยมร่วม
□ กลไกนโยบายสาธารณะ	แนวร่วมของภาครัฐ เอกชน และ NGOs
□ กรอบความรับผิดชอบ	ข้าราชการมีหลายด้าน เช่น การดูแลตรวจสอบด้านกฎหมาย ค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองมาตรฐานวิชาชีพ และ ผลประโยชน์ของประชาชน
□ การใช้ดุลยพินิจทางการบริหาร	มีความจำเป็น แต่มีข้อจำกัดและความรับผิดชอบ
□ แรงจูงใจข้าราชการและผู้บริหาร	บริการสาธารณะและการทำประโยชน์เพื่อสังคม

8. หลักจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

“เอกลักษณ์เชิงจริยธรรม (ethical identity) ของผู้บริหารสาธารณะคือความเป็นพลเมือง ผู้ซึ่งได้รับการว่าจ้างให้ทำงานเพื่อประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพลเมืองมืออาชีพ (professional citizen) ที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานในชุมชนการเมืองที่มีความซับซ้อน และทำงานแทนประชาชนผู้ซึ่งไม่สามารถทำงานด้วยตัวเองได้ ผู้บริหารสาธารณะจึงเปรียบเสมือนพลเมืองที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้าน ที่ได้รับความไว้วางใจให้ทำงานแทนผู้อื่นเช่นเดียวกับผู้พิทักษ์ทรัพย์สิน (trustees) และทำงานให้กับประชาชนหรือพลเมืองในองค์รวม “ (Cooper, 1991)

คำกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นพื้นฐานและหลักจริยธรรมของการบริหารภาครัฐแบบใหม่ในรูปของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ซึ่งเน้นความดีงาม ความชอบธรรม และความถูกต้องมาจากกระบวนการทัศน์และหลักการของแนวคิดพลเมืองประชาธิปไตย ชุมชนและประชาสังคม มนุษยนิยมในองค์การ และรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังทันสมัย Denhardt and Denhardt, (2003) ได้ขยายความและสรุปเป็นกรอบชี้นำเชิงจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ดังนี้

1. **รับใช้พลเมือง (ประชาชน) ไม่ใช่ลูกค้า** ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลลัพธ์มาจากกรทำได้เอื้อกันเกี่ยวกับคุณค่าหรือค่านิยมร่วม (shared values) มากกว่าเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้น มาตรฐานจริยธรรมจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ อาทิ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรตอบสนองเฉพาะความต้องการของลูกค้า แต่ควรเน้นการสร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ (trust) และความร่วมมือ (collaboration) ทั้งกับพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกัน การส่งเสริมบทบาทพลเมืองประชาธิปไตย การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการจัดบริการสาธารณะในฐานะการขยายบทบาทของความเป็นพลเมือง
2. **การแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ** ผู้บริหารสาธารณะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการสร้างหลักการและพื้นฐานร่วมเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จริยธรรมของการบริหารสาธารณะไม่ควรเน้นการหาทางแก้ปัญหาสังคมแบบรีบด่วนและผลักดันโดยทางเลือกส่วนบุคคล ควรให้ความสำคัญกับการสร้างหลักการร่วมที่ครอบคลุมทั้งร่วมผลประโยชน์และร่วมความรับผิดชอบ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาและบริหารนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมเน้นความพร้อมในด้านข้อมูลสารสนเทศ การปรึกษาหารือและการเป็นหุ้นส่วน รวมทั้งการกระตุ้นบทบาทและความสำคัญของการโต้เถียงและวาทกรรมสาธารณะ (public discourse)
3. **ให้คุณค่ากับภาวะพลเมือง (citizenship) มากกว่าภาวะการประกอบกิจการ (entrepreneurship)** ผลประโยชน์สาธารณะจะมีการก้าวรุดหน้าก็โดยความร่วมมือของเจ้า

หน้าของรัฐและพลเมืองที่มีความผูกพัน (committed) ที่จะถือฤกษ์ต่อสังคม มากกว่าการที่ผู้บริหารเล่นบทบาทผู้ประกอบกิจการและถือว่าเงินสาธารณะ (public money) เหมือนเงินของตนเอง

4. **คิดเชิงยุทธศาสตร์ แต่กระทำเชิงประชาธิปไตย** ทั้งนโยบายและแผนงานที่ตั้งใจตอบสนองของความต้องการของสาธารณะ สามารถบรรลุความสำเร็จได้โดยอาศัยความพยายามร่วมกันและบนพื้นฐานของกระบวนการความร่วมมือ (collaborative processes)
5. **จงตระหนักว่าความรับผิดชอบ (accountability) ไม่ใช่ของง่าย** เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีขอบเขตความสนใจไกลกว่าหรือมากกว่าตลาด (market) ในกรอบจริยธรรม เขาควรใส่ใจในกฎหมาย ค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจของพลเมือง การสร้างพันธะผูกพันต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตย การตัดสินใจบนฐานการใช้ดุลยพินิจที่มีความรู้จากประสบการณ์ บรรทัดฐานชุมชน มาตรฐานวิชาชีพ และกรอบจริยธรรม นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบในทางกฎหมาย การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ผลประโยชน์สาธารณะ ประเด็นจริยธรรม และวิชาชีพ
6. **การรับใช้ (serve) มากกว่าการกำกับทิศทาง (steer)** ภาวะผู้นำบนฐานค่านิยมและร่วมกัน (shared, value-based leadership) ในการช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถผลึกกำลังและสร้างผลประโยชน์ร่วม จะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นสำหรับการทำงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แทนที่จะคอยกำกับและควบคุมทิศทางแต่เพียงอย่างเดียว จริยธรรมสำหรับผู้นำสาธารณะจึงชี้ให้ความจำเป็นของการสร้างภาวะผู้นำในหลายรูปแบบ เช่น ภาวะผู้นำบนฐานค่านิยม (value-based leadership) ภาวะผู้นำร่วม (shared leadership) และภาวะผู้นำเป็นตัวกระตุ้น (catalytic leadership) เป็นต้น ภาวะผู้นำสาธารณะควรมีการหล่อหลอมให้คิดและทำเชิงยุทธศาสตร์ มีทักษะด้านการส่งเสริม (facilitation) และการเข้าแทรกแซง (intervention) และทักษะการนำ
7. **ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่เพียงแต่การเพิ่มผลผลิต (productivity)** ในอนาคต องค์การสาธารณะและเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันจะประสบความสำเร็จ ถ้าองค์การเหล่านี้ปฏิบัติการบนฐานจริยธรรมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการความร่วมมือ การสร้างภาวะผู้นำร่วม และการให้ความเคารพต่อทุกฝ่ายทุกคนที่เกี่ยวข้อง

9. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับวิกฤติจริยธรรมในการบริหารสาธารณะ

มีบ่อยครั้งที่สังคมประชาธิปไตยประสบกับสภาวะวิกฤติจริยธรรม (ethical crises) ในการบริหารภาครัฐ ในสถานการณ์เช่นนี้ หลักการสำคัญ ค่านิยมรากฐาน และบรรทัดฐานที่ใช้เป็นพื้นฐานสำหรับเป็น

กรอบดุลยพินิจของความดีงามและความชอบธรรมของการบริหารสาธารณะถูกเพิกเฉยไม่ได้รับการคล้อยตามหรือถูกบิดเบือน ทั้งในระดับของวิถีคิดและการสร้างหลักเหตุผล การสร้างกฎกติกาสังคม การกระทำและการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวคิดจริยธรรมมีลักษณะสัมพันธ์ภาพและขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ด้วย การรับรู้และความรู้สึกกระทบด้านจริยธรรม (ethical sensitivity) จึงผันแปรไปตามสถานภาพและระดับจริยธรรมของบุคคล กลุ่ม ชุมชน และสังคม ในกรอบหลักการทั่วไป วิกฤตจริยธรรมของการบริหารสาธารณะภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยอาจเกิดจากสาเหตุหลายด้านและหลายประการ ประการแรกคือความสับสนในความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาการปกครองแบบประชาธิปไตย (democratic governance) โดยเฉพาะ ความเข้าใจไม่ถูกต้องเกี่ยวกับแนวคิดตรรกะ หลักการ และรูปแบบการบริหารโดยหลักประชาธิปไตย ความผิดพลาดที่มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งคือความสับสนและความเข้าใจผิดๆ ระหว่างจุดหมาย (ends) และเครื่องมือ (means) ของระบบประชาธิปไตย ประการที่สอง คือ การเลือกใช้ที่ผิดพลาดหรือไม่สอดคล้องกับหลักเหตุผลและการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย เพื่อรับใช้ผลประโยชน์ส่วนตน ประการที่สาม คือ การเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interests) ในระบบการปกครองและการบริหารสาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำใช้อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง แทนที่เป้าหมายเพื่อส่วนรวมตามหลักการ ประการที่สี่ เกี่ยวข้องกับสภาพด้อย (handicap) ของสถาบันวิชาการหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูง ที่ไม่สามารถมีบทบาทหน้าที่เป็นกระฉอกสะท้อนความผิดพลาดของสังคมในด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร รวมถึงไม่สามารถแนะนำความคิดที่ถูกต้องให้กับสังคม โดยผ่านการศึกษาวิจัยสภาพความเป็นจริงและถ่ายทอดความรู้ที่ถูกต้องกลับไปสู่สังคม ประการที่ห้า คือ การเกิดวิกฤติการณ์ในสถาบันบริหารสาธารณะ ทั้งในระดับนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และประการสุดท้าย คือ การเกิดสภาพวิกฤติด้านการศึกษาและวัฒนธรรมการเมืองในสังคม ประชาชนไม่ได้รับความรู้และไม่มีความรู้เพียงพอและถูกต้องที่จะเกื้อกูลต่อการแสดงบทบาทพลเมืองประชาธิปไตย ตลอดจนการใช้ชีวิตการเมืองตามแบบแผนการปกครองแบบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกัน ค่านิยมและวัฒนธรรมทางการเมืองไม่ได้รับการพัฒนาให้เกิดความสอดคล้องและรองรับบรรทัดฐานการปกครองและการบริหารตามหลักประชาธิปไตย

10. บทสรุป

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมยุคปัจจุบันที่มีผลกระทบต่อทุกด้านของสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมวัฒนธรรม และอื่นๆ ก่อให้เกิดความท้าทายต่อการจัดตั้ง (establishments) ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่ข้อสมมติพื้นฐาน หลักการและรูปแบบความคิด หลักเหตุผลและข้อเสนอนโยบายสำคัญและการอ้างอิงต่างๆ กฎระเบียบการจัดสังคม ตลอดจนพฤติกรรมกรรมการแสดงออกของคน

ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงตั้งใจทบทวนและตรวจสอบสถานภาพของจริยธรรมการบริหารภาครัฐว่ามีการเปลี่ยนแปลงมาอย่างไรและควรมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางการเปลี่ยนในอนาคตอย่างไร

พื้นฐานและหลักจริยธรรมการบริหารภาครัฐมักจะขึ้นอยู่กับบริบทปรัชญาวิถีคิดด้านสังคมและการเมืองที่เป็นกระแสหลัก ในแนวคิดเสรีนิยมแบบดั้งเดิม หลักจริยธรรมการบริหารสาธารณะผูกติดอยู่กับหลักการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน การบริหารเน้นรูปแบบและพฤติกรรมของระบบราชการเป็นรากฐาน จริยธรรมการบริหารสาธารณะจึงอยู่ในกรอบของเป้าหมายการสร้างประสิทธิภาพ ต่อมากุมมองการบริหารในแนวธุรกิจเอกชนได้รับความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะ ข้อเสนอในรูปแบบของการบริหารสาธารณะใหม่ (NPM) ดังนั้น แนวความคิดหลักการ และพฤติกรรมเน้นตลาดจึงกลายเป็นแม่แบบของการสร้างรูปแบบจริยธรรมการบริหารของภาครัฐ อย่างไรก็ตามหลักการจริยธรรมเน้นตลาดนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะในด้านผลกระทบต่อหลักการและคุณค่าของระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย การเคลื่อนไหวทางความคิดและข้อเสนอการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นรูปแบบทางเลือกทั้งในด้านหลักการบริหารและจริยธรรมที่การบริหารภาครัฐควรยึดถือเป็นสิ่งที่ตั้งงามและถูกต้อง

ในกรณีของสังคมไทย สถานภาพของหลักการบริหารภาครัฐและจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกันยังอยู่ในภาวะสับสน รัฐบาลแต่ละยุคสมัยไม่มีความชัดเจนว่าประชาธิปไตยของไทยควรตั้งอยู่บนหลักการอะไรบ้างและหลักการบริหารสาธารณะควรยึดถืออะไรเป็นสาระ สถาบันวิชาการที่จัดการเรียนการสอนด้านรัฐประศาสนศาสตร์เองก็ไม่ค่อยมีความสนใจหรือใส่ใจที่จะศึกษาค้นคว้าว่าการบริหารสาธารณะของไทยมีสภาพความเป็นจริงเช่นไรและควรปรับแก้ทิศทางและเนื้อหาอะไรบ้าง อาจจะเป็นไปได้ที่ปรากฏการณ์ความชั่วร้ายทางการบริหาร (administrative evils) ได้เกิดขึ้นในสังคมไทยมานานแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่ได้ตระหนัก ขณะเดียวกันนักวิชาการเองยังคิดว่าไม่ใช่ธุระของตัวเอง ผู้ได้รับผลของความชั่วร้ายคือประชาชนที่ต้องทนรับกรรมที่สร้างโดยผู้ครองอำนาจรัฐต่อไป

บรรณานุกรม

1. Adams, B.G. and Balfour, D.L. 2005. " Public Service Ethics and Administrative Evil: Prospects and Problems," in Federickson and Ghere, eds. **Ethics in Public Management**. Pp. 114-138.
2. Bellamy, R. 2000. **Rethinking Liberalism**. London: Pinter. Ch. 7

3. Carroll, J. and D.B. Lynn. 1996. "The Future of Federal Reinvention: Congressional Perspective." *Public Administration Review* 56, 3: 299-304.
4. Denhardt, J.V. and R.B. Denhardt. 2003. *The New Public Service*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
5. Drysak, J. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
6. Fox, C. and Hugh, M. 1995. *Postmodern Public Administration*. Thousand Oaks, CA: Sage.
7. Frederickson, G.H. 1996. "Comparing the Reinventing Government Movement With New Public Administration." *Public Administration Review* 56,3: 263-69
8. Gardner, J. 1991. *Building Community*. Washington, DC: Independent Sector.
9. Honer, S.M., T.C. Hunt and D.L. Okholm. 2003. *Invitation to Philosophy: Issues and Options* (9 ed.) Belmont, CA.: Wadworth.
10. King, C.S. and C. Stivers. 1998. *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks, CA: Sage.
11. Mansbridge, J. 1994. "Public Spirit in Political Systems." In H.J. Aaron, ed. *Values and Public Policy*. Washington, DC: Brookings Institute.
12. McCabe, B. and J. Vinzant. 1999. "Governance Lessons: The Case of Charter School." *Administration and Society* 31, 3: 361-77.
13. Menzel, D.C.(2005) "State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance" in Frederickson, J.H. and Ghere, R.K. eds. *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe.
14. Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley
15. Peters, G. B. and D. Savoie. 1966. "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum." *Public Administration Review* 50, 3: 367-73
16. Putnum, R. 2000. *Bowling Alone*. New York: Simon and Schuster.
17. Scott, J.A., G.B. Adams and B. Wechsler. 2004. "Deliberative Governance: Lessons from Theory and Practice." In P. Bogason.,ed. *Tempering with Tradition*. Lanham, MD: Lexington Books.
18. Stivers, C. 1993. "Citizenship Ethics in Public Administration." In T.L. Cooper,

ed. **Handbook of Administrative Ethics**. N.Y. : Marcel Dekker.

19. Thompson, D.F. 1985. "The Possibility of Administrative Ethics." **Public**

Administration Review 45: 555-61.

20. Shklar, J.N. 1984. **Ordinary Vices**. Cambridge, MA: Harvardf University Press.