

# ธรรมรัฐกับความเป็นวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์

## Governance with Public Administrator Vocation



### บทคัดย่อ

ธรรมรัฐ (Governance) เป็นข้อเรียกร้องสำหรับการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) ประหยัด (economy) ความเท่าเทียมในสังคม (social equity) ให้มีความสำคัญกับค่านิยม (value) และการลดบทบาทหน้าที่ของรัฐในการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วทันสมัย ต่อสถานการณ์ สำหรับแนวทางส่งเสริมการเป็นธรรมรัฐ คือ ความเป็นวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อสะท้อนคุณค่าและภาพพจน์ที่ดีของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจหน้าที่ (authority) โดยการคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ บทความนี้ผู้เขียนมุ่งนำเสนอแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดธรรมรัฐและความเป็นวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวทางในการสร้างความเป็นธรรมรัฐและวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์

**คำสำคัญ:** ธรรมรัฐ, วิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์, การนำนโยบายไปปฏิบัติ

### Abstract

Governance is a demand for bureaucracy reformation in order to achieve efficiency, effectiveness, better economy and quality of life, social values, and reduction of state servants' role by providing services to meet citizens' demands and basic necessities. Public administrator's core responsibility is to promote guidelines reflecting on values and good image by taking account of people's demands and benefits. This article aims to present 1) the ideas for policy implementation, governance and public administrator's vocation and 2) guidelines on promoting the existing governance and public administrator's vocation.

**Keywords:** Governance / Public Administrator Vocation / Policy Implementation

<sup>1</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์



## บทนำ

จากสภาพการแข่งขันในยุคปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการสร้างมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบต่อการบริหารงานภาครัฐอย่างสูง ส่งผลให้ระบบราชการต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยการสร้างความเป็นธรรมรัฐ ของการบริหารภาครัฐ (Frederickson, 2003, p. 222) คุณธรรม จริยธรรม และความเป็นวิชาชีพของนักรัฐประศาสนศาสตร์ (Wamsley, 1990, p. 164) ซึ่งเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในการสร้างความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจหน้าที่ และ ดุลยพินิจ (discretion) ในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นผลประโยชน์สาธารณะ และ สร้างความรับผิดชอบในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวทางในการศึกษา ธรรมรัฐ ได้แก่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และความเป็นวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ โดยใช้แนวทางการศึกษาเกี่ยวกับ “วิชาชีพ” (vocation) “งาน” (job) “การดำเนินอาชีพ” (career) รวมถึง การสร้างความเป็นตัวแทน (agent) และความเป็นข้าราชการที่ตื่นตัว (Active Bureaucrats)

## แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วย 3 กระบวนการหลัก คือ การกำหนดนโยบาย (policy formulation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการที่แปลงนโยบายจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรม โดยนำนโยบายมาแปลงเป็นแผน (plan) แผนงาน (program) และโครงการ (project) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ (performance) และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ จำนวนมาก เช่น ผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์องค์กร ผลประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนปัจจัยทางการบริหาร เช่น ความรู้ความสามารถของบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เทคนิคในการบริหาร รวมถึงการได้รับความสนับสนุนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในสังคม โดย Parson (1995, p. 463) นำเสนอ

แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 แนวคิด สรุปดังนี้

**ทฤษฎีจากบนลงล่าง (Top-down rational system approaches) คือ** นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากผู้มีอำนาจในการกำหนดตามอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา ลดหลั่นลงมา คือ ฝ่ายการเมืองและระบบราชการระดับบนต้องส่งนโยบายสู่ข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงการติดตามการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงการใช้ทฤษฎีระบบ (system theory) ในการกำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (output) โดยยึดตัวแบบระบบเชิงเหตุผล (rational system model) หรือเรียกว่าตัวแบบอุดมคติ (ideal type) ในมุ่งหาคำตอบ

**ทฤษฎีจากล่างขึ้นสู่บน (Bottom-up)** เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ระดับล่างกับประชาชนในการใช้ดุลพินิจเพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดย Lipsky (Parson, 1995, p. 467) วิเคราะห์พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ เช่น ครู นักสังคมสงเคราะห์ ตำรวจ แพทย์ โดย Lipsky เห็นว่า ควรศึกษาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และทฤษฎีการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างไม่สามารถประกันได้ว่าจะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากปัญหาดังกล่าว Elmore (Hill, 1993, pp. 313-316) เสนอให้มีการเปลี่ยนความคิดการวิเคราะห์จากหน้าไปหลัง (forward mapping) หมายถึง เปลี่ยนจากการศึกษาวิเคราะห์ผู้กำหนดนโยบายว่ามีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไรมาเป็นจากหลังมาหน้า (backward mapping) หมายถึง การศึกษาจากตัวปัญหาและศึกษาการแก้ปัญหาของหน่วยงานท้องถิ่นหรือการปรับตัวของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีทั้งการปรับตัวต่อนโยบาย และการปรับนโยบายให้เข้ากับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ Elmore นำเสนอตัวแบบของโครงสร้างองค์การทางสังคมในการนำสู่การปฏิบัติ โดยแสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่สามารถแยกเป้าหมายออกจากกันได้ นักวิเคราะห์นโยบายจึงให้ความสนใจอย่างมากในการมุ่งเน้นไปสู่กระบวนการในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่แหลมคมของข้าราชการ การใช้ประโยชน์

ของตัวแบบองค์การเพื่อการวิเคราะห์ที่มีความหลากหลาย และการตัดสินใจที่สำคัญไม่ใช่เพียงเหตุการณ์ที่เราเห็นแต่ยังต้องอยู่บนเส้นทางกรอบความคิดที่คิดผ่านเหตุการณ์เหล่านั้น ตัวแบบบางตัวแบบก็ง่ายในการเป็นพื้นฐานในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ขององค์การ แต่ตัวแบบเพียงตัวแบบเดียวไม่เพียงพอในการอธิบายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความซับซ้อนได้ โดย Elmore ได้นำเสนอตัวแบบองค์การ 4 ตัวแบบ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ (1) ตัวแบบระบบการจัดการ (system management) ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลอย่างมีเหตุมีผลโดยมุ่งเน้นสมมติฐานของพฤติกรรมที่มีคุณค่ามากที่สุดและมีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยงาน และมีการควบคุมการดำเนินงานโดยฝ่ายบริหาร (2) ตัวแบบระบบราชการ (bureaucratic process) มุ่งเน้นการศึกษาไปที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแปลงสู่แผนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติโดยตรง (3) ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (organizational development) ประสิทธิภาพการตัดสินใจเกิดจากกลุ่มงานและความขัดกันของความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของปัจเจกบุคคลกับความต้องการขององค์การ และการพัฒนาองค์กรมุ่งเน้นที่โครงสร้างองค์การแบบไม่เป็นทางการ และ 4) ตัวแบบความขัดแย้งและการเจรจาต่อรอง (conflict and bargaining) ความสำเร็จของการเจรจาต่อรองอยู่กับการเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลกับองค์การให้เป็นผลประโยชน์ร่วมกันเป็นหลักการที่สำคัญ

**ทฤษฎีผสมผสาน (hybrid theories)** ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีทฤษฎีใดที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด ดังนั้น Elmore (Parson, 1995, p. 488) ได้เสนอให้มีการบูรณาการทฤษฎีสองแนวทางเข้าด้วยกัน เนื่องจากความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับผู้กำหนดนโยบายต้องใช้ทักษะความรู้ความสามารถในการกำหนดนโยบาย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องสนใจการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ดำเนินนโยบายยอมรับและเข้าใจวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นกัน

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น พบว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติควรใช้วิธีการแบบผสมผสาน เพราะไม่มีทฤษฎีใดที่ดีที่สุดที่จะสร้างสรรค่นโยบายสาธารณะที่ดีได้ แต่สิ่งสำคัญ คือ การสร้างจิตสำนึกคุณธรรม จริยธรรมของผู้กำหนดนโยบาย และผู้ดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ตระหนักในการดำเนินอาชีพอย่างซื่อสัตย์ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะในความเป็นพหุสังคมประชาธิปไตยให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียม

## แนวคิดธรรมรัฐและความเป็นวิชาชีพ นักรัฐประศาสนศาสตร์

จากปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว ส่งผลให้นักวิชาการได้เสนอแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public administration) ที่มุ่งเน้นการสร้างนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโลกแห่งความเป็นจริงสามารถนำมาใช้การปฏิบัติได้ ภายใต้หลักความยุติธรรมโดยมุ่งเน้นให้พลเมืองทุกคนได้รับการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน และในการปฏิบัติงาน รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจในเรื่องการกระจายโอกาส รายได้ และการพัฒนา รวมถึงแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการลดขั้นตอนกฎ ระเบียบ การกระจายอำนาจ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัดในการให้บริการ การสร้างเครือข่ายและความร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในการบริการประชาชน รวมถึงการโอนงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนดำเนินการ เช่น การแปรรูป เป็นต้น ซึ่งความเป็นอิสระในการดำเนินการดังกล่าว อาจจะมีการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ของตนหรือการที่ผู้ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มหนึ่ง อาจก่อให้เกิดความเป็นเป็นธรรมได้ ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการควบคุมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้น คือ ธรรมรัฐ เพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปตามหลักนิติธรรม มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ และมีประสิทธิภาพ

## ความหมายและแนวคิดธรรมรัฐ

Webster (1958, อ้างถึงใน Wamsley, 1990, p. 129) ให้นิยามคำว่า ธรรมรัฐ หมายถึง การสั่งการเพื่อให้ดำเนินการไปถึงทิศทางอย่างราบรื่นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อปัจเจกบุคคลและส่วนรวม Frederickson (2003, p. 221) ให้ความหมาย ธรรมรัฐ คือ องค์ความรู้ของทฤษฎีที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน, การลดลงของรัฐอธิปไตย การทำให้ขอบเขตอำนาจศาลลดความสำคัญลง และการแยกส่วนของสถาบันการปกครอง

จากความหมายดังกล่าวผู้เขียนสรุปความหมายของธรรมรัฐ หมายถึง การกระจายอำนาจ ให้ความสำคัญเป็นอิสระ และลดขั้นตอนของกฎระเบียบที่ซับซ้อนเพื่อเพิ่มความรวดเร็ว และประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของให้บริการประชาชนอย่างทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยการดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้หลักคุณธรรม และความเป็นมืออาชีพของนักรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งปัจเจกบุคคล ประชาชน หน่วยงาน องค์การ

สำหรับ Frederickson, H. George and Kevin B. Smith (2003, pp. 210-222) เสนอแนวคิดของธรรมรัฐ 3 แนวคิด สรุปได้ดังนี้

แนวคิดของการจัดการภาครัฐและนโยบายสาธารณะ โดย Lynn นำเสนอตัวแบบธรรมรัฐ เรียกว่า  $O = f[E,C,T,S,M]$  โดยเน้นการศึกษาในเชิงตรรกะจากผลผลิต/ผลลัพธ์ (outputs/outcomes) ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อม (environmental factors) คุณลักษณะของลูกค้า (client characteristics) การดูแลรักษา (treatment) โครงสร้าง (structure) และบทบาทและการแสดงการบริหารจัดการ (managerial roles and actions) เป็นองค์ประกอบที่ขับเคลื่อนสู่การเป็นธรรมรัฐตามความต้องการ แต่ปัญหาของแนวคิดดังกล่าวยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างสำเร็จเนื่องจากกระบวนการวิจัยมีความซับซ้อนไม่สามารถระบุปัญหาได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ธรรมรัฐจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยการศึกษาความสัมพันธ์กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อมุ่งสู่ผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นธรรม

แนวคิดธรรมรัฐในความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเทียบกับตัวแบบตะวันตก ซึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่เน้นปฏิรูปหน่วยงานสาธารณะที่มุ่งเน้นสาระหลัก 6 ข้อ (1) ผลผลิต (productivity) คือ ความพยายามในการปฏิรูปอย่างจริงจังของรัฐบาลในการขยายการให้บริการประชาชนที่มีการลงทุนทรัพยากรที่ลดลง (2) การตลาด (marketization) (3) การบริการ (service) (4) การกระจายอำนาจ (decentralization) (5) นโยบาย (policy) และ (6) ความรับผิดชอบ (accountability)

การทบทวนฐานะของรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ถึงแม้ว่านักวิชาการพยายามที่จะทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับธรรมรัฐสำหรับการบริหารงานภาครัฐแต่ก็ยังไม่สามารถให้คำนิยามได้เพราะที่จริงแล้วธรรมรัฐก็คือส่วนหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ผู้เขียนเห็นว่า แนวคิดธรรมรัฐ เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพด้านการผลิตสินค้าและบริการให้กับประชาชน ในลักษณะของการตลาด และการมุ่งการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบในการบริหารที่รวดเร็วให้กับประชาชนที่เปรียบเสมือนลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ ถือเป็นแนวทางที่ดีในการส่งเสริมความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐ แต่ที่ประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถสร้างแนวคิดของธรรมรัฐได้อย่างแท้จริงอาจสรุปได้ว่า

เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการบริหารภาครัฐกับภาคเอกชนมีวัตถุประสงค์ต่างกันจึงทำให้ไม่สามารถนิยามสาระของธรรมรัฐได้อย่างชัดเจน เช่น การบริหารภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะมุ่งเน้นคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนประสิทธิผลมากกว่าการมุ่งเน้นที่ผลกำไรและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ผู้นำประเทศและข้าราชการมีความสำคัญยิ่งกว่าผู้บริหารในเชิงภาคเอกชน เพราะเป็นผู้ที่กำหนดและนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนคนทั้งประเทศมีช่องว่างการใดองค์การหนึ่งที่ได้รับผลกระทบ

แนวคิดของธรรมรัฐ ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการผลิตสินค้าและบริการให้กับประชาชนในลักษณะของการตลาด โดยธรรมชาติของการตลาดจะเน้นการ

แลกเปลี่ยนสินค้าเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกัน โดยหัวใจสำคัญของการแลกเปลี่ยนคือ เงิน อำนาจหน้าที่ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจ อาจส่งผล ความเป็นอิสระจากการควบคุมและตรวจสอบการ ดำเนินงานอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นช่องทางในการแสวงหา ผลประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการอธิบายความแตกต่างของแต่ละ ตัวแบบธรรมาภิบาลบนพื้นฐานความแตกต่างทางด้าน สถาบันทางการเมือง การเมือง เพียงอย่างเดียว ไม่น่าเพียงพอ ควรต้องมีการพิจารณาเงื่อนไขทาง เศรษฐกิจ สังคม ค่านิยม ความเชื่อ วิถีชีวิต บุคลิก ของคนในแต่ละประเทศ และความสัมพันธ์กับองค์การ อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การอาสาสมัคร องค์การ ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไรประกอบ

### ความเป็นวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์

จากแนวคิดธรรมาภิบาลข้างต้น และแนวคิดในการ นำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว พบว่า ปัจจัยสำคัญยิ่ง ประการหนึ่งของความสำเร็จของการบริหารการเมือง และการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ ผู้กำหนดนโยบาย และข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ (street level bureaucrat) โดยทั้งสองฝ่ายต้องตระหนักถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ ซึ่งต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม จริยธรรม ตระหนักของความเป็นมืออาชีพ นักรัฐประศาสนศาสตร์ ส่งผลให้เกิดการเรียกร้อง การสร้างความเป็นวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ สำหรับความหมายของวิชาชีพ ได้มีนักวิชาการให้ ความหมายเกี่ยวกับวิชาชีพ ไว้ดังนี้

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2551) ให้ความหมาย วิชาชีพ (professional) หมายถึง อาชีพที่ผู้ประกอบ วิชาชีพนั้นต้องมีความรอบรู้เชี่ยวชาญในงาน โดย ต้องผ่านการศึกษารียนรู้ในสาขาวิชาชีพนั้นมาแล้ว และเมื่อไปประกอบวิชาชีพก็จะต้องนำหลักวิชาการหรือ องค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนั้น มาใช้เป็นหลักในการทำงาน โดยตรง ซึ่งต้องผ่านการทดสอบความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในสาขาวิชาการแขนงนั้น และได้รับใบ อนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพโดยตรง เช่น แพทย์ หนายความ วิศวกร ฯลฯ อีกทั้งการประกอบวิชาชีพ

ต้องมีสถาบันและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้น ๆ ขึ้นมา เพื่อใช้เป็นกลไกในการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพ ประพฤติ ปฏิบัติอยู่ในกรอบวิชาชีพนั้น ๆ อย่างเคร่งครัด

พิทยา บวรวัฒนา (2527, หน้า 70 อ้างถึงใน ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2551) ให้ความหมาย ความเป็นวิชาชีพสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ ในลักษณะเป็นกึ่งวิชาชีพ (quasi professional) เพราะ การบริหารไม่จำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับการบริหารและ ไม่มีการจัดตั้งสถาบันและจรรยาบรรณขึ้นมากำหนด บังคับใช้โดยตรง แต่ผู้บริหารสามารถดำเนินการได้โดย อาศัยทักษะความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ คุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ สาธารณะ

นอกจากนี้ Lipsky (อ้างถึงใน Hill, 1993, p. 387) ได้อธิบายให้เห็นถึงความหมายและความสำคัญของ ข้าราชการปฏิบัติงานในพื้นที่ คือ คนที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับพลเมืองที่เกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติและมีอำนาจ ดุลยพินิจอิสระในการบริหารงาน ข้าราชการปฏิบัติงาน ในพื้นที่มีอำนาจอย่างมากในการบริหารงานโดย นอกจากใช้อำนาจในการควบคุมการให้บริการลูกค้าแล้ว และยังใช้อำนาจในการควบคุมตัวแทนการปฏิบัติงาน เช่น กรณีการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจตัดสินใจว่า จับใครหรือไม่จับใคร นักรัฐประศาสนศาสตร์จึงให้ ความสำคัญในการสร้างอาชีพบริการสาธารณะเพื่อเป็น นวัตกรรมค่านิยมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ โดย Michael Lipsky (Hill, 1993: 392) เห็นว่า “การใช้ ดุลยพินิจ” เป็นอำนาจสำคัญที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ นำนโยบายไปปฏิบัติได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการ ปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงเสนอ “หลักความรับผิดชอบ” ของผู้ ปฏิบัติงาน 4 ด้านได้แก่ (1) ความรับผิดชอบต่อองค์การ ใช้การบังคับและให้แรงจูงใจเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ มีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงาน (2) ความรับผิดชอบต่อผู้บริโภครวมทั้งลดขั้นตอนหรือลดจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการ (3) ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจศาล เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของผู้ปฏิบัติงาน และ (4) ความรับผิดชอบต่อมาตรฐานทางวิชาชีพ เป็นการใช้จรรยาบรรณและมาตรฐานวิชาชีพควบคุม



การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้การสร้าง ความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ได้นั้น ต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 4 ประการ ได้แก่ (1) หน่วยงาน ต้องทราบว่าจะต้องการให้เจ้าหน้าที่ทำอะไร (2) หน่วยงาน ต้องทราบว่าจะวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อย่างไร (3) หน่วยงานต้องสามารถเปรียบเทียบการ ทำงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคนได้ และ 4) การสร้างแรงจูงใจ และสามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่ทำตามระเบียบได้

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่าวิชาชีพคือ ผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละอาชีพนั้นต้องมีความรอบรู้ เชี่ยวชาญในงานนั้น ๆ โดยต้องผ่านการศึกษารเรียนรู้ ในสาขาวิชาที่นั้นมาแล้ว และเมื่อไปประกอบวิชาชีพ นั้น ๆ ก็จะต้องนำหลักวิชาการหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับ เรื่องนั้น ๆ มาใช้เป็นหลักในการทำงานโดยตรง ซึ่งต้อง ผ่านการทดสอบ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ในสาขาวิชาการแขนงนั้น และได้รับใบอนุญาตให้เป็น ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นโดยตรง ดังนั้นการประกอบวิชาชีพ ต้องมีสถาบันและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพนั้นเพื่อใช้เป็น กลไกในการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบวิชาชีพประพฤติ ปฏิบัติอยู่ในกรอบวิชาชีพนั้นอย่างเคร่งครัด

### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่ออาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงอาชีพนัก รัฐประศาสนศาสตร์ คือ (1) ปัญหาการขาดเอกลักษณ์ ของบทบาทอาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ (2) การลด น้อยลงและการขาดความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ของหน่วยงานภาครัฐ (3) การเพิ่มขึ้นของความเป็น มืออาชีพในสากล และ (4) การเปลี่ยนแปลงทางด้าน ประชากรที่ส่งผลต่ออาชีพการบริหารสาธารณะโดย จำนวนของแรงงานผู้หญิง, และชาวต่างชาติมีมากขึ้น ในการบริการสาธารณะ

นอกจากนี้ Wolf and Bacher (อ้างถึงใน Wamsley, 1990, pp. 164-178) เสนอปัจจัยในการศึกษา ความเป็นอาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์โดยต้องทำความเข้าใจความหมายเกี่ยวกับ วิชาชีพ Bellah ให้ความหมาย ของวิชาชีพว่าเป็นการมุ่งเน้นให้คนช่วยทำความดี สอดคล้องตามหลักคำสอนในศาสนาคริสต์ วิชาชีพ

เป็นบทบาทที่สำคัญสำหรับสถาบันโดยรัฐธรรมนูญ ของอเมริกาได้กำหนดคุณค่าและและความเชื่อเกี่ยวกับการดำเนินงานสาธารณะซึ่งเป็นการวางรากฐาน และ วิชาชีพอธิบายความรู้สึกความเป็นอยู่ของสังคมและ ชุมชนของคุณค่าและความคงอยู่ “living world” ของ รัฐธรรมนูญและสังคม ดังนั้นหลักสำคัญของวิชาชีพ จึงประกอบด้วยความซื่อสัตย์ ความเกี่ยวข้อง ความรู้สึก ในพลังแห่งตน มุ่งเน้นบทบาทการทำงาน และการมีชีวิต เพื่อบริการสาธารณะ จุดสำคัญของงานคือการทำงาน เพื่อแลกเปลี่ยนกับเงิน “exchanges of work for money” และช่วยให้มีความสำเร็จทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง ปลอดภัย และทุกอย่างที่หาซื้อได้ด้วยเงิน ดังนั้น การสร้าง ความเป็นอาชีพได้ต้องมีจุดดุลยภาพในการจ่ายค่า ตอบแทนที่เหมาะสมกับการภาระหน้าที่การปฏิบัติงาน และการคุ้มครองการทำงาน เพื่อให้เกิดความชอบธรรม และเพื่อเป็นการสร้างขวัญและการจูงใจในการปฏิบัติ หน้าที่อย่างทุ่มเท

การดำเนินอาชีพ มุ่งเน้นการเจริญเติบโต ความ ก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ความสำเร็จสมปรารถนา และการพัฒนาตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการทั้ง บุคคลแต่ละคนและสังคมโดยทั่วไป ดังนั้นเพื่อให้เกิด ความเป็นอาชีพองค์กรต้องสนับสนุนให้เกิดความ ก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การทำงาน โดยองค์กร ต้องสร้างวัฒนธรรมแห่งการดำเนินอาชีพเพื่อให้เกิด พลังที่จะดำเนินอาชีพของแต่ละคน

จากแนวคิดในการสร้างความเป็นวิชาชีพหรือ ความเป็นมืออาชีพสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ นั้นพบว่า ผู้กำหนดนโยบายต้องเข้าใจเกี่ยวกับความ สำคัญของวิชาชีพ ที่มุ่งเน้นการสร้างความซื่อสัตย์และ รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เรื่องงาน ที่มุ่งเน้นสาระ เพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ใน รูปแบบตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน รวมถึง การดำเนินอาชีพ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาตำแหน่งหน้าที่การทำงานให้มีความก้าวหน้าเป็นเป็นอิสระ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจ ในการทำงานและเป็นการส่งเสริมความเป็นอาชีพนัก รัฐประศาสนศาสตร์ ถึงแม้จะมีความพยายาม ให้มีความสำคัญในการสร้างความเป็นวิชาชีพนัก

รัฐประศาสนศาสตร์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ในการ  
รับบริการของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานภาครัฐ  
แต่ปัญหาที่พบได้แก่ (1) ลักษณะความเป็นสหวิทยาการ  
ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์  
และศิลป์ แต่ขาดความเป็นวิชาชีพที่แท้จริง เนื่องจาก  
สาระสำคัญของวิชาชีพต้องมีใบประกอบวิชาชีพและ  
มีความชัดเจนในสายวิชาชีพนั้น จึงเป็นปัญหาในการ  
สร้างความเป็นวิชาชีพของนักรัฐประศาสนศาสตร์  
ในปัจจุบัน เพราะนโยบายสาธารณะมีลักษณะการบริหาร  
ที่เปลี่ยนแปลงตามสภาพการณ์ เวลา สถานที่ เพื่อกำหนด  
นโยบายที่ตอบสนองความต้องการของผลประโยชน์  
สาธารณะที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเช่นกัน  
ดังนั้นนักรัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องมีความยืดหยุ่น  
ในการบริหารจัดการ ด้วยเหตุนี้การกำหนดวิชาชีพ  
นักรัฐประศาสนศาสตร์จึงกำหนดได้ยาก (2) ลักษณะ  
การปฏิบัติงานประจำ (routine) และทำให้ข้าราชการยึดถือ  
และปฏิบัติตามกฎระเบียบและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง  
ส่วนใช้ดุลพินิจมีความอิสระ ในการตัดสินใจซึ่งอาจใช้  
กฎระเบียบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ตามแต่ใจของ  
ตนเอง ดังนั้นถึงแม้มีการสร้างความเป็นวิชาชีพ และ  
การสร้างควมรับผิดชอบให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน พร้อมทั้ง  
ระบุนโยบายการนำไปสู่การสร้างควมรับผิดชอบ  
ให้เกิดขึ้น แต่การปฏิบัติงานของข้าราชการมีลักษณะ  
เป็นงานประจำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่  
การปฏิบัติดังนั้นจึงต้องใช้ทักษะและดุลพินิจที่ไม่เป็น  
แบบแผนในการตัดสินใจในสถานการณ์ที่คลุมเครือ  
โดยเฉพาะข้าราชการระดับล่างที่มีความใกล้ชิดกับ  
ผู้รับบริการและมีในสถานที่ที่ห่างไกลอย่างต่อเนื่อง  
ควบคุม (3) การสร้างความเป็นวิชาชีพไม่มีหลักประกัน  
ได้ว่าจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่นำไปสู่ความสำเร็จ  
ของการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือรับผิดชอบต่อการ  
ดำเนินนโยบาย เพราะกระบวนการกำหนดนโยบาย  
การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย  
ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมือง  
และผลประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นเรื่องใหญ่โตและ  
สำคัญอย่างยิ่งที่จะสร้างความเป็นวิชาชีพในการจำกัด  
ขอบเขตของการดำเนินนโยบายสาธารณะที่ต้องมีการ  
เปลี่ยนแปลงและสนองตอบต่อความต้องการของ  
ประชาชนอยู่ตลอดเวลา (4) ความเป็นกึ่งวิชาชีพของ

รัฐประศาสนศาสตร์ เพราะนักรัฐประศาสนศาสตร์ คือ  
นักบริหาร และการบริหารไม่จำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับ  
การบริหารและไม่มีการจัดตั้งสถาบันและจรรยาบรรณ  
ขึ้นมากำหนดบังคับใช้โดยตรง แต่ผู้บริหารสามารถ  
ดำเนินการได้โดยอาศัยทักษะความรู้ ความสามารถ  
ความเชี่ยวชาญ คุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน  
เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

## บทสรุป

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นขั้นตอนที่มี  
ความสำคัญแต่ถูกละเลยและไม่เห็นถึงความสำคัญ  
เพื่อสะท้อนให้คุณค่าและประสิทธิภาพของการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติ จึงเสนอแนวทงธรรมรัฐและความเป็น  
วิชาชีพของนักรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเน้นการเปลี่ยน  
ทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของข้าราชการที่ต้อง  
อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ  
และติดตามการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดให้  
สอดคล้องกับการส่งเสริมการเป็นธรรมรัฐในการบริหาร  
บ้านเมือง

## ข้อเสนอแนะการสร้างธรรมรัฐและความเป็น วิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสังคม ไทยเพื่อประสิทธิภาพในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ

1. การปรับเปลี่ยนภาพพจน์ของข้าราชการ  
ให้มีลักษณะเป็นตัวแทน (agent) ที่กระทำหน้าที่แทน  
ประชาชนเพื่อใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของ  
ประชาชนแทนประชาชน โดยตัวแทนจะมีลักษณะเป็น  
พลเมืองพิเศษ (special citizen) คือ ไม่มีสถานภาพพิเศษ  
หรืออำนาจที่อภิสิทธิ์แต่อย่างไร โดยข้าราชการเป็นเพียง  
ผู้อำนวยการความสะดวกรในการให้บริการประชาชน และ  
ระบบข้าราชการให้มีลักษณะหน่วยงาน (agency) ในการ  
สร้างอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่าง  
ชอบธรรม รวมถึงการสร้างความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว  
ของประชาชน (active citizenship) ในการเข้ามามีส่วนร่วม  
(participant) ในการบริหารบ้านเมืองและการเป็น  
ข้าราชการที่ตื่นตัวเช่นกัน

2. การปรับปรุงระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของภาครัฐ เริ่มตั้งแต่ (1) กระบวนการสรรหาคัดเลือก บรรจุแต่งตั้งที่เน้นสมรรถนะ ทักษะ ความรู้ความสามารถ และผู้ที่มีจิตใจที่รักการบริการสาธารณะอย่างแท้จริง เพื่อให้ได้คนดีและเก่ง และปราศจากระบบอุปถัมภ์ไปร่องใส เปิดเผยและตรวจสอบได้ (2) กระบวนการรักษาและพัฒนาคน สร้างเสริมคุณภาพชีวิตและความมั่นคงของอาชีพข้าราชการ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมสถานที่ทำงาน อุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศ ให้เอื้ออำนวยต่อการให้บริการที่สนองและรวดเร็ว รวมถึงส่งเสริมการพัฒนา การศึกษา อบรมทักษะความรู้ความสามารถในการทำงาน และสร้างกระบวนการคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ให้เกิดขึ้นต่อการให้บริการสาธารณะ และ (3) กระบวนการดูแลหลังจากข้าราชการเกษียณอายุโดยสามารถใช้ชีวิตในบั้นปลายได้อย่างมีความสุข

3. การสร้างระบบการบริหารจัดการแบบเครือข่ายโดยเน้นระบบการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของพลเมืองในการแสดงออกทางความคิดเห็น กระบวนการพึ่งพาอาศัยและแลกเปลี่ยนทรัพยากรทางการบริหารกับหน่วยงานภาคอื่น ๆ รวมถึงกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นข้อมูลย้อนกลับจากผู้ให้บริการ ทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ

4. การกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานในการประเมินข้าราชการโดยควรให้ความสำคัญกับมิติด้านการดำเนินอาชีพและศักยภาพทางวิชาชีพด้วย เพื่อสร้างอัตลักษณ์ให้กับอาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ โดยใช้กระบวนการประเมินแบบ 360 องศา คือ ประเมินตน ผู้บริหารประเมิน เพื่อนร่วมงานประเมิน รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการประเมิน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการประเมิน

5. การสร้างค่านิยมและความตระหนักของความเป็นวิชาชีพและอาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ โดย ผู้นำต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้ผู้ปฏิบัติงานได้ยึด

เป็นแนวทางในการปฏิบัติ รวมถึงการสร้างกระบวนการในการส่งเสริมและจูงใจในการตอบแทนหรือให้รางวัลสำหรับการเป็นวิชาชีพของข้าราชการ และคณะกรรมการในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ประกาศให้ทราบอย่างเป็นทางการ ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดค่านิยมสร้างสรรค์สำหรับการสร้างทัศนคติและค่านิยมในการทำงานที่สอดคล้องกับระบบราชการแนวใหม่ประกอบด้วย 5 ประการ (สำนักงานส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม, 2549, pp. 19-29) คือ (1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง หมายถึง ยึดมั่นในความถูกต้องและดีงาม (2) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ หมายถึง ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา (3) โปร่งใสและตรวจสอบได้ หมายถึง การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้สามารถตรวจสอบได้ (4) ไม่เลือกปฏิบัติ หมายถึง เน้นบริการประชาชนด้วยความเสมอภาค สะดวก รวดเร็วประหยัดและมีประสิทธิภาพ และ (5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน หมายถึง การทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเกิดผลดีต่อองค์กรและส่วนรวม

บทความนี้ผู้เขียนนำเสนอการบูรณาการแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสร้างธรรมรัฐ และความเป็นวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองกว้าง ๆ เพื่อนำเสนอเป็นแนวคิดและแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อการเสริมสร้างธรรมรัฐและความเป็นวิชาชีพนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสังคมไทย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในการจัดสรรสิ่งต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ เนื่องจากความเป็นพลวัตของสังคมโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ตัวแบบแนวคิดหรือกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะ ธรรมรัฐ และความเป็นวิชาชีพ อาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเช่นกันดังนั้นการศึกษาที่สำคัญที่สุดคือการบูรณาการองค์ความรู้ที่หลากหลายในการสร้างความรู้ ความเข้าใจสำหรับการบริหารและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน



## เอกสารอ้างอิง

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2551). *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักงานส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม. (2549). *คู่มือการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานก.พ.
- Frederickson, H. G. & K. B. Smith, (2003). *The public administration theory primer*. Colorado: Westview Press.
- Hill, M. (1993). *The policy process: A reader*. Hertfordshire: Harvester Wheastheaf.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cambridge: University Press.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press.
- Wamsley, G. L. (1990). *Refounding public administration*. California: Sage Publications.

