

Tradition and Public Administration*

ดร. อิศเรศ คັນสนีย์วิทยกุล**

บรรณาธิการ : Martin Painter และ B. Guy Peters

สำนักพิมพ์: Palgrave Macmillan (2010)

ISBN 978-0-230-57566-0

ราคา : 63.00 (ประมาณ 3,200 บาท)

ในปัจจุบันการบริหารจัดการภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็วทั้งทางภาคปฏิบัติและภาคทฤษฎีองค์ความรู้ในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งรู้จักกันในนาม รัฐประศาสนศาสตร์ ที่กำลังเป็นศาสตร์ที่ได้รับความนิยมอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากจำนวนนักศึกษาและหลักสูตรในสถานศึกษาหลายแห่งที่มีการเรียนการสอนนิวิชากรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งในระดับ บัณฑิต มหาบัณฑิต และดุษฎีบัณฑิต เนื้อหาส่วนใหญ่ในการเรียนการสอนจะเน้นไปที่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่เรียกกันว่า New Public Management (NPM) ซึ่งเป็นกระแสหลัก (Main Stream) ในแวดวงวิชาการปัจจุบัน ไม่เพียงแต่ในภาคทฤษฎี หรือการเรียนการสอนในระดับมหาวิทยาลัยเท่านั้น ในภาคปฏิบัติการปรับเปลี่ยนระบบงานการบริหารราชการไทยก็ได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ในทุกระดับชั้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางระดับกระทรวง กรม กอง ในระดับภูมิภาค จังหวัด อำเภอ และในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ล้วนได้รับการปรับปรุงให้การจัดการบริหารอย่างทันสมัย ตามกระบวนทัศน์ของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

* Painter, M. and Peters, B.G. (2010) *Tradition and Public Administration* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

** ร.บ. (เกียรติคุณอันดับ 1), M.A. (Public Administration and Public Policy), Ph.D. (Politics), The University of York, UK

อาจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการปฏิรูประบบราชการในส่วนของโครงสร้าง อย่างไรก็ตามก็ยังมีผลงานกลุ่มหนึ่ง ที่ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยแนวทางการศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐแนวตั้งเดิม ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ ผลงานในหนังสือที่จะมานำเสนอในที่นี้ Tradition and Public Administration โดย Martin Painter และ B. Guy Peters

หนังสือเล่มนี้นำเสนอให้ผู้อ่านเห็นว่า ในขณะที่กระแสหลักและโลกาภิวัตน์กำลังทำให้เชื่อว่า ระบบการบริหารงานภาครัฐในแต่ละประเทศนั้นเหมือนกัน โดยการมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นตัวแบบและแกนหลักสำคัญที่นำมาชี้วัดความสำเร็จของระบบการบริหารงานภาครัฐในประเทศนั้น ๆ แต่ในความเป็นจริงนั้น ระบบและการบริหารงานภาครัฐในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ และปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดนัยสำคัญในความแตกต่างนั้นก็คือ ธรรมเนียมดั้งเดิมในการบริหารงานภาครัฐของแต่ละประเทศนั่นเอง บรรณาธิการทั้งสองท่านได้สะท้อนให้ผู้อ่านได้รับทราบแนวคิดดังกล่าวผ่านหนังสือเล่มนี้ โดยการตั้งข้อสังเกตว่าในความเป็นจริงนั้นแรงผลักดันของกระแสโลกาภิวัตน์สามารถทำให้การบริหารงานภาครัฐในแต่ละส่วนของมุมโลก มีความเหมือนกันมากขึ้นได้จริงหรือไม่ หรือว่าอันที่จริงแล้วระบบบริหารงานภาครัฐในประเทศเหล่านั้นสามารถที่จะยืนหยัดต่อแรงกดดันของกระแสหลัก (การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่) ดังกล่าวได้ด้วยระบบบริหารงานภาครัฐที่ยึดหลักการและธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิมของตน คำถามดังกล่าวได้รับการวิเคราะห์ และให้ผู้อ่านได้วินิจฉัยในรูปแบบของหนังสือที่รวบรวมผลงานของนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้ทำการศึกษการบริหารงานภาครัฐในประเทศต่าง ๆ ดังเช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ ประเทศญี่ปุ่น กลุ่มประเทศแอฟริกา กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป (EU) และกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก เป็นต้น นอกเหนือจากบทความในส่วนของกรณีศึกษาในประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สิ่งที่บรรณาธิการทั้งสองท่านได้สื่อถึงผู้อ่าน คือ ในการศึกษาวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศต่าง ๆ นั้น สมควรที่จะมีการศึกษาในเชิงลึก กล่าวคือ ไม่เพียงแต่ศึกษาในสิ่งที่ปรากฏให้เห็นอยู่เท่านั้น ดังเช่น สถาบันในการบริหารงานภาครัฐ โครงสร้างและกระบวนการทางการบริหารงานภาครัฐ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ควรที่จะต้องศึกษาลงลึกถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม โดยบรรณาธิการได้กำหนดเกณฑ์ในการวิเคราะห์ใน 4 ประเด็น กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับสถาบันทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการบริหาร และหลักพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม อีกทั้งควรจะมีการศึกษาในเชิงการเปรียบเทียบทั้งในการเปรียบเทียบภายใน (ความเป็นดั้งเดิม กับการเปลี่ยนแปลงสู่ความทันสมัย) และการเปรียบเทียบภายนอก (การบริหารงานภาครัฐเปรียบเทียบกับระหว่างภูมิภาค และระหว่างประเทศ เป็นต้น) การแบ่งแยกกระหว่างความเป็นธรรมเนียมดั้งเดิมกับความเป็นทันสมัยนั้น

ในการถ่ายทอดแนวคิดดังกล่าว บรรณาธิการได้จัดแบ่งโครงสร้างของหนังสือออกเป็น 3 ส่วน เริ่มต้นด้วยหน้า “การวิเคราะห์การบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิม” (The Analysis of Administrative Traditions) ซึ่งเป็นบทความของบรรณาธิการทั้งสองท่าน โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ผู้อ่านทำความเข้าใจว่าการบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมนั้น คืออะไร และแตกต่างจากการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างไร และสาระสำคัญที่สุดของบทความนี้คือ ทำไมการศึกษาการบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมจึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรมองข้าม ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปเป็นใจความสำคัญหลัก 4 ประการ กล่าวคือ การศึกษาการบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมในหลายประเทศที่มีระบบการบริหารการจัดการภาครัฐที่แตกต่างกัน 1) ช่วยให้ผู้ทำการศึกษาที่มีความเข้าใจถึงความสำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเป็นการเปรียบเทียบการบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมระหว่างประเทศหรือระหว่างระบบที่แตกต่างกัน หรือการเปรียบเทียบระหว่างการบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมและแนวใหม่ภายในประเทศหรือระบบเดียวกัน 2) ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจถึงการปฏิรูประบบการบริหารการจัดการภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น เพราะได้ศึกษาประวัติศาสตร์ และที่มาที่ไปของระบบนั้น ๆ ก่อนการเปลี่ยนแปลงมาเป็นการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3) ทำให้ทราบถึงขีดความสามารถและข้อจำกัดที่มีระดับและความแตกต่างกันในแต่ละระบบการบริหารการจัดการภาครัฐ รวมถึงในแต่ละประเทศ แต่ละภูมิภาคของโลก ดังเช่น ความสามารถที่ต่างกันในการบริหารการจัดการภาครัฐในทวีปยุโรป กับทวีปแอฟริกา ซึ่งเกิดจากข้อจำกัดของทรัพยากรและองค์ความรู้ในการบริหารการจัดการภาครัฐ เป็นต้น 4) ทำให้ผู้ทำการศึกษาทำการวิเคราะห์ระบบการบริหารการจัดการภาครัฐจากมุมมองต่าง ๆ ที่ไม่ได้ถูกปิดกั้นแค่เพียงมุมมองเดียว ไม่ว่าจะเป็นการปิดกั้นจากแนวคิดกระแสหลัก หรือการปิดกั้นจากการศึกษาระบบภายในบริบทของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น

ในส่วนที่สองของหนังสือ นั้น เป็นส่วนเนื้อหาที่สำคัญซึ่งเป็นส่วนของบทความกรณีศึกษาที่ได้ทำการศึกษาวิจัยในเชิงประจักษ์ ใน 8 ประเทศ โดยสรุปเป็นประเด็นหัวข้อได้ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาการบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมในบริบทของการเปรียบเทียบ โดย Martin Painter และ B. Guy Peters (Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids)
2. การศึกษาระบบตรวจสอบของการบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดย Anthony B. L. Cheung (Checks and Balance in China's Administrative Traditions: A Preliminary Assessment)
3. การบริหารการจัดการภาครัฐแนวดั้งเดิมในสาธารณรัฐอินเดีย โดย O.P. Dwivedi and D.S. Mishra (Administrative Tradition in India: Issue of Convergence, Persistence, Divergence and Challenges)

4. การบริหารการจัดการภาครัฐแนวตั้งเดิม และระบบราชการในสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ โดย Ahmed Shafiqul Huque (Traditions and Bureaucracy in Bangladesh)

5. การบริหารการจัดการภาครัฐแนวตั้งเดิมในแอฟริกา โดย Goran Hyden (Where Administrative Traditions are Alien: Implications for Reform in Africa)

6. การบริหารการจัดการภาครัฐแนวตั้งเดิมในประเทศญี่ปุ่น โดย Martin Painter (Legacies Remembered, Lessons Forgotten: The Case of Japan)

7. การต่อรองในการจัดบริการสาธารณะในรัฐบาลกลางของสหราชอาณาจักร โดย Martin Lodge (Public Service Bargains in British Central Government: Multiplication, Diversification and Reassertion?)

8. การบริหารการจัดการภาครัฐในสหรัฐอเมริกา โดย B. Guy Peters (Public Administration in the United States: Anglo-American, Just American, or Which American?)

ในส่วนสุดท้ายของหนังสือ เป็นส่วนของการสรุปถึงผลสืบทอดของการบริหารการจัดการภาครัฐแนวตั้งเดิมที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความเป็นปัจจุบันในการบริหารการจัดการภาครัฐนั้นมีรากฐานมาจากการบริหารการจัดการภาครัฐแนวตั้งเดิมของระบบการบริหารจัดการภาครัฐในประเทศนั้น ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดแนวทางในการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นปัจจุบัน และในการศึกษาการบริหารการจัดการภาครัฐแนวตั้งเดิมนั้นจะช่วยให้ผู้ที่สนใจศึกษาการปฏิรูปไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้มีความเข้าใจในการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศ หรือระบบที่ทำการศึกษาคิดได้ดียิ่งขึ้นกว่าการศึกษาแค่ในช่วงความเป็นปัจจุบันในขณะนั้น

กล่าวถึงตัวผู้เป็นบรรณาธิการของหนังสือเล่มนี้ทั้งสองท่าน คือ Martin Painter ศาสตราจารย์ประจำ City University of Hong Kong ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีผลงานออกมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ การบริหารจัดการภาครัฐ และการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในเอเชียตะวันออกเฉียง รวมถึงประเทศเวียดนาม และบทความที่เกี่ยวกับประเทศไทย¹ ในส่วนของ B. Guy Peters ศาสตราจารย์ประจำ the University of Pittsburgh ก็เป็นอีกหนึ่งผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารจัดการภาครัฐ และรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ รวมถึงผลงานวิชาการมากมายในเรื่องนโยบายสาธารณะ และธรรมาภิบาลภาครัฐ ผลงานชิ้นหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางคือ Handbook of Public Administration² และ Handbook of Public Policy³ โดยเป็นบรรณาธิการ

¹ Painter, M. (2007) Tradition and Transformation in the Thai Bureaucracy,' *Critique Internationale*, 35, April/June, 31-49

² Peter, B.G. and Pierre, J. (2003) *Handbook of Public Administration* (London: Sage).

³ Peter, B.G. and Pierre, J. (2006) *Handbook of Public Policy* (London: Sage).

ร่วมกับ Jon Pierre ศาสตราจารย์ประจำ University of Gothenburg ซึ่งเป็นอีกหนึ่งในผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีผลงานทางวิชาการเป็นที่ยอมรับเช่นเดียวกัน⁴ ในสมัยที่ผู้เขียนได้ศึกษาในระดับปริญญาโท และปริญญาเอกทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ ในสหราชอาณาจักร ก็ได้มีโอกาสศึกษาผลงานของท่านทั้งในรูปแบบของบทความวารสาร และหนังสือหลายเล่ม⁵ ซึ่งถือว่าเป็นผลงานที่ทรงคุณค่า และยังคงเป็นผลงานที่นักศึกษาที่เล่าเรียนทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และนโยบายสาธารณะได้รับมอบหมายให้ศึกษาอย่างต่อเนื่อง

โดยสรุป Tradition and Public Administration โดย Martin Painter และ B. Guy Peters เป็นหนังสือที่มีคุณค่าต่อแวดวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์โดยทั่วไป และโดยเฉพาะผู้ที่สนใจศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐในบริบทที่แตกต่างออกไปจากกระแสหลัก และการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันที่เป็นเนื้อหา และกระบวนการที่หนึ่งเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ รวมถึงผู้ที่สนใจการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ กล่าวโดยสรุปได้ว่าหนังสือเล่มนี้จะทำให้ผู้ที่สนใจศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐได้เปิดโลกทัศน์ว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และตัวแบบในการบริหารจัดการภาครัฐไม่ได้มีแต่เพียงตัวแบบจากโลกตะวันตกเท่านั้น

⁴ Pierre, J (2000) 'Introduction: Understanding Governance', in Pierre, J. (ed.) *Debating Governance* (Oxford, Oxford University Press).

Pierre, J. and Peters, G.B. (2000) *Governance, Politics, and the State* (London, Macmillan Press).

⁵ Peters, B.G. (1986) *American Public Policy* (Basingstoke: Macmillan).

Peters, B.G. (1997), 'Policy Transfer Between Governments: the Case of Administrative Reform', *West European Politics*, 20, 4, p. 51-59.

Peters, B.G. (1998) *Comparative Politics: Theory and Methods* (Basingstoke: Macmillan)

Peters, B.G. (2000) 'Governance and Comparative Politics', in Pierre, J. (ed.) *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press).