

# บททดลองเสนอ เรื่อง สถานการณ์โลกาภิวัตน์ เสรีนิยมใหม่: คำถามใหม่ที่ท้าทายต่อแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักของไทย

## Situation in Globalization: New Questions Challenge to Thai Main-Stream Public Administration

ทวิศักดิ์ สุรชาติธำรงรัตน์

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม  
veesak08@hotmail.com

### บทคัดย่อ

กระแสเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ มีอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ได้ก่อให้เกิดคำถามใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐของไทย ซึ่งยังคงยึดกรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลัก ผู้เขียนสะท้อนคำถามใหม่นี้ผ่านความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ 3 มิติ นั่นคือ ประการแรก มิติทางคุณภาพชีวิต ประชาชนได้เพิ่มแรงกดดันในข้อเรียกร้องที่เพิ่มขึ้นทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพที่หลากหลายต่อภาครัฐ ตัวอย่างสำคัญ ด้านการคมนาคมอันเป็นเส้นเลือดสำคัญที่นำไปสู่การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและการเพิ่มคุณภาพชีวิตในยุคนี้นี้ ประการที่สอง มิติด้านการศึกษา กระแสโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดการขยายพื้นที่ทั้งในเชิงการแข่งขันและการยกระดับคุณภาพการศึกษาของประชาชนเพื่อตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรี ทิศนคติของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามอุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการมีศักยภาพ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ความสามารถสื่อสารด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า การให้ความสำคัญกับภาษาอังกฤษและภาษาในกลุ่มภูมิภาค ประการที่สาม มิติในด้านความมั่นคงของชีวิต ประชาชนในกระแสโลกาภิวัตน์เรียกร้องการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ คาดหวังให้รัฐตอบสนองในฐานะเป็นรัฐสวัสดิการมากขึ้น ในขณะที่รัฐเองก็ต้องเผชิญหน้ากับต้นทุนทางสาธารณสุขที่เพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ยิ่งทำให้ภาครัฐมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มทวีขึ้น ซึ่งล้วนเป็นคำถามที่ท้าทายใหม่ในสถานการณ์กระแสโลกาภิวัตน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐที่ยังคงยึดแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักของไทย

**คำสำคัญ:** โลกาภิวัตน์, การบริหารงานภาครัฐ, รัฐประศาสนศาสตร์

### Abstract

This article presents overview of globalization economy influence in Thailand that make change in economy social and political structural. That create new questions in main stream Thai- public administration. Author have presented this new questions in 3 main dimensions, first in quality of life dimension, there are more variety and more quantity which increase pressure to public administration, because the quality of life is the main point to drive on economic development. Second in education dimension, the globalization make a large change on Thai-education system, they open more space, more competition, one the other side, they became education-business, of course, conform to both free trade economy and also Neo Liberalism that aim for potential citizen in globalize economy. Third in security of life dimension, Thai people demand, main point, is more social welfare, but the government has more cost to manage public health care program on senior society in nowadays. That all the new questions challenge on Thai main-stream public administration in globalization economy.

**Keywords:** globalization, public management, public administration

## บทนำ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่านับวันกระแสโลกาภิวัตน์ จะยิ่งทวีความชัดเจนและมีอิทธิพลต่อประเทศต่างๆ มากยิ่งขึ้น กล่าวอย่างสรุปในเชิงรูปธรรมคือ การที่โลกาภิวัตน์ได้เชื่อมโยงกระแสโลก ไม่ว่าจะประเทศนั้นจะอำนาจรับด้วยความเต็มใจหรือไม่ก็ตาม โลกาภิวัตน์ได้สร้างแรงกดดันอย่างยิ่งยวดต่อกระแสต่างๆ อันได้แก่ การแสวงการค้าเสรี (free trade) กระแสการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กระแสสิทธิมนุษยชน (human Right) และกระแสประชาธิปไตย (democracy) สถานการณ์โลกาภิวัตน์จึงเป็นกระแสที่กำลังท้าทายการบริหารงานภาครัฐไปทั่วโลก และแน่นอนรวมทั้งประเทศไทย เนื่องจากทั้งสองกระแสได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมไทยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ทั้งในอัตราเร่งและขยายพื้นที่ทางการเมืองการบริหารหรือกล่าวอีกอย่างคือการท้าทายครั้งใหม่ต่อบริบทแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักนั่นเอง โลกาภิวัตน์ได้ให้ก่อเกิดความเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นบ้าง ผู้เขียนขอเสนอประเด็นคำถามใหม่ในสถานการณ์นี้ที่สำคัญใน 2 ประเด็นใหญ่ๆ กล่าวคือ

1. โลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดกระแสการบริโภคใหม่ รวมทั้งความต้องการของพลเมือง ในนามของผู้บริโภคผลผลิตและบริการภาครัฐใหม่ๆ ในมิติต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งในเชิงพื้นที่การให้บริการและอัตราความเร็วความถี่ในการใช้ผลผลิตและบริการ (อัลวิน และ ไฮดี้ ทอฟฟเลอร์, 2552: 263-279)

การที่ประเทศไทยได้ถูกจัดให้เป็นในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาประเทศกำลังพัฒนามาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะที่เดียวกันประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ หลายประเทศในเอเชียก็ถูกจัดกลุ่มอยู่เช่นเดียวกับไทยมา ไม่ว่าจะเป็น มาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ แม้อาจมีข้อถกเถียงของนักวิชาการบางคนในเรื่องความหมายของคำว่า “พัฒนา” ว่าเป็นวาทกรรมหนึ่งที่มีความหมายกำกวม ไม่ชัดเจนที่ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2554: 17-19) อย่างไรก็ตามหากยึดตามความหมายในกระแสหลักที่มองในเชิงรายได้เฉลี่ยและคุณภาพชีวิตประชากรเป็นหลัก เมื่อระยะเวลาผ่านไปกว่าครึ่งศตวรรษ ประเทศเพื่อนบ้านเอเชียต่างๆ เหล่านี้กลับสามารถพัฒนาความเจริญก้าวหน้า ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ยกระดับไปสู่ประเทศพัฒนาแล้วไม่ว่าจะเป็นเกาหลีใต้ ฮองกง ไต้หวัน สิงคโปร์ หรือถึงประเทศพัฒนาแล้วในกรณีประเทศมาเลเซีย แต่ประเทศไทยกลับยังคงถูกจัดจัดอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเช่นเดิม ทั้งๆ ที่ในช่วงทศวรรษที่ 80 ประเทศไทยเคยได้รับการยกย่องและคาดการณ์ว่าจะเป็นหนึ่งในห้าเสือเอเชีย หรือหนึ่งในกลุ่มประเทศนิคส์ (NIC: Newly Industrial Countries) แต่ปัจจุบันประเทศไทยกลับถูกมองว่าเป็นคนป่วยของเอเชีย จากการได้ติดตามการพัฒนาของรัฐไทยทั้งในเชิงการสังเกต และการเปรียบเทียบในตัวอย่างการคุณภาพชีวิต หรือการบริหารงานภาครัฐกับประเทศต่างๆ คำถามต่างๆ ก็เกิดขึ้นตั้งแต่เรื่องที่ใกล้ชิดกับการดำเนินชีวิตของประชาชน การใช้บริการสาธารณะ กฎระเบียบของสังคม รวมถึงความก้าวหน้าของระบบการเมือง การมีเสรีภาพทางความคิด และการพัฒนาประชาธิปไตยอันสัมพันธ์กับการบริหารงานภาครัฐนั้น ประเทศไทยเรากลับมีปัญหาอยู่หลายด้านที่เกื้อหนุนมาตั้งแต่ยุคแรกๆ ของการเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สะท้อนให้เห็นเป็นเพราะความล่าช้าในเชิงกรอบความคิดตรรกะของฝ่ายระดับบริหารในทุกๆ ระดับ ของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบภาคหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งอาจเป็นเพราะเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างของกระบวนการบริหารงานภาครัฐทั้งโครงสร้างที่ทำให้เกิดล้าหลังในการพัฒนาในเกือบทุกมิติ นั่นคือแรงปะทะโดยตรงกรอบแนวคิดกระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ไทย

2. ได้ก่อให้เกิดข้อเรียกร้องถึงความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันของคนในสังคมอย่างกว้างขวาง

อันเป็นผลโดยตรงของกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีบริบทของโอกาสเข้าถึงข่าวสารและเทคโนโลยีต่างๆ อย่างเท่าเทียมและเสมอภาคเป็นแก่นกลางแห่งความเปลี่ยนแปลง เทคโนโลยีต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงการสื่อสาร ได้สร้างกระแสความเปลี่ยนแปลงต่อสังคมอย่างมหาศาล ราคาค่าใช้จ่ายอุปกรณ์สื่อสาร อาทิ โทรศัพท์มือถือ หรือ คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล ที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นของคนกลุ่มน้อยผู้มั่งคั่งได้สูง แต่ในปัจจุบันเป็นสินค้าที่ใครก็สามารถเป็นเจ้าของได้ การขยายตัวของ การเชื่อมโยงข้อมูลข่าวสาร หรือ ความรู้ต่างๆ กว้างขวาง ไร้ขีดจำกัด ต่างๆ เหล่านี้ได้ค่อยๆ ทำให้ประชาชนในสังคมทุกกลุ่มเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน อันก่อให้เกิดความคาดหวังถึงสังคมที่เท่าเทียม (สรวิช ชัยนาม, 2555: 275-296) โดยเฉพาะในบริบทของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม ที่ประชาชนผู้บริโภคคาดหวังต่อ สินค้าและบริการ ไม่ว่าจะเป็ผลผลิตของภาคเอกชนหรือภาครัฐ ที่มีมาตรฐาน ยุติธรรม อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเสียงหลักไม่พ้นผู้บริหารงานของรัฐที่ต้องใช้กรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ในการทำงานทั้งในเชิงการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ ให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ดังนั้นกรรัฐประศาสนศาสตร์แนวรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (New Public Administration) แกรี่ แอล. วอมสลีย์ ได้เคยตั้งข้อสังเกตว่าการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่นั้น จะต้องประสานสิ่งที่ขัดแย้งกันไว้ด้วยกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือในด้านหนึ่งต้องสร้างเสรีภาพและความยุติธรรมให้เกิดขึ้นส่วนในอีกด้านหนึ่งต้องประสานการแทรกแซงของรัฐกับการพัฒนาของระบบทุนนิยม (แกรี่ แอล. วอมสลีย์, 2546 : 19)

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนขอทดลองเสนอมุมมองหรือการตั้งคำถามใหม่ในบางประเด็นต่อมติการบริหารงานของภาครัฐ ซึ่งผู้บริหารงานภาครัฐต้องเผชิญภายใต้กรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์เดิม และปรากฏการณ์ของปัญหาที่ยังคงซ้ำรอยเดิมของการพัฒนาทำให้การพัฒนาโดยภาพรวมของประเทศไทยไม่ได้รับการยอมรับ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือความหยุดนิ่งและยังคงเป็นปัญหาสังคมซ้ำๆเช่นเดิม

## ในมิติด้านคุณภาพชีวิต

ด้านคมนาคม ในหลายประเทศในเอเชียที่เคยมีระดับการพัฒนาที่ใกล้เคียงกับไทย ต่างมีการยกระดับการพัฒนาการไปเกือบทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็น จีน ฮองกง สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2558: 70-105)

ตัวอย่างรูปธรรมที่สะท้อนความล้ำหลังซึ่งใกล้ขีดชีวิตประชาชนทั่วไป คือ ระบบรถโดยสารประจำทางสาธารณะนั้น ประเทศที่กล่าวถึงทั้งหมดได้ยกระดับไปสู่การใช้บัตรเติมเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือระบบการหยอดเหรียญ ในเครื่องจ่ายเงินอัตโนมัติบริเวณทางประตูออก ด้านข้างเจ้าหน้าที่ขับรถโดยสาร อีกทั้งยังมีทางเลือกการซื้อบัตรเหมาจ่ายรายวันหรือมากกว่า ซึ่งสะดวกแก่ประชาชนหรือนักท่องเที่ยวผู้โดยสาร ที่สามารถใช้บัตรเหมาจ่ายอิเล็กทรอนิกส์เพียงการแตะสัมผัสเครื่องรับข้อมูลในชั่ววินาที และสามารถใช้บริการโดยไม่จำกัดในระหว่างวันที่ระบุตามบัตร สร้างสะดวกให้แก่ทั้งนักท่องเที่ยวต่างชาติและประชาชนทุกวัย ที่ไม่ต้องกังวลต่อการใช้เงินสดจ่ายค่าโดยสาร การคิดคำนวณค่าโดยสารตามระยะ(ในกรณีรถปรับอากาศของไทย) โดยไม่จำเป็นต้องใช้พนักงานเก็บค่าโดยสารคอยเดินแทรกในรถในการเก็บค่าโดยสารรายบุคคล ที่ทำให้สิ้นเปลืองการจ้างพนักงานเพิ่ม ทั้งยังอาจเกิดการรั่วไหลของการเก็บค่าโดยสาร ไม่รวมปัญหาจุกจิกในเรื่องมารยาทของพนักงานเก็บค่าโดยสาร การทอนเงินและอื่นๆในการบริจังกุศล

ปัญหาการตรงต่อเวลาของรถโดยสารประจำทาง การไม่ยอมจอดรับส่งผู้โดยสารตามสถานี ปัญหาการขับเร็ว การขับอย่างประมาท ปราศจากความรับผิดชอบต่อผู้โดยสาร ซึ่งปรากฏอยู่เป็นประจำของรถโดยสารสาธารณะของไทย จนมีการร้องเรียนอยู่เสมอๆ อันอาจเนื่องมาจากส่วนหนึ่งคือการสัมปทานเส้นทางกับรถร่วมที่ขาดความใส่ใจต่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร และไม่มีการควบคุมที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในทางปฏิบัติต่อรถร่วมสาธารณะเหล่านั้น จนเป็นผลให้เกิดอุบัติเหตุของรถโดยสารสาธารณะอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งปรากฏอยู่เป็นประจำของรถโดยสารสาธารณะของไทย จนมีการร้องเรียนอยู่เสมอๆ ก็สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่บริหารงานแบบกระแสหลักที่ยังคงปัญหาเดิมๆซ้ำๆอยู่เช่นเดิม

ปัญหาในเรื่องการบริหารรถไฟที่ถูกผูกขาดการบริหารโดยรัฐวิสาหกิจ ที่อยู่ในสภาพเก่า ระบบเทคโนโลยีล้ำหลัง มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นบ่อยครั้ง คงปฏิเสธได้ยากว่าเราไม่สามารถจัดการบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพเทียบเท่าในหลายประเทศเพื่อนบ้านที่กล่าวมา ในขณะที่หลายประเทศได้มีระบบรถไฟความเร็วสูงมาเป็นระยะเวลาหลายปีแล้ว อาทิ เกาหลีใต้ ไต้หวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศญี่ปุ่นที่มีบริการระบบรถไฟความเร็วสูง (ชิงกันเซ็ง)มาแล้วกว่า 50 ปี เมื่อเทียบกับในขณะที่ต้องการการคมนาคมขนส่ง ที่มีคุณภาพตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ และสังคม ก็ทำประชาชนผู้บริโภคเรียกร้องทางเลือกในการเดินทางทั้งในแง่ของการเดินทางเพื่อประกอบอาชีพ หรือเพื่อคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ ที่จำเป็นต้องยกระดับให้รองรับทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบยังคงใช้กรอบความคิดการบริหารภาครัฐกระแสหลักแบบเดิมซึ่งตามไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลง นับวันข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้บริโภคใหม่ก็เสียงดังมากขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ที่ทำให้ต้นทุนต่างๆถูกลง เกิดสายการบินต้นทุนต่ำขึ้นมารองรับมากมาย คนไทยจำนวนมากสามารถเดินทางไปต่างประเทศ และได้มีโอกาสได้พบเห็นสัมผัส และใช้บริการระบบรถไฟที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย ตรงเวลา ในราคาที่สมเหตุผล คำถามใหม่จึงเกิดตามมาอย่างไม่มีทางเลือกเลยจนกลายเป็นแรงกดดันต่อผู้บริหารภาครัฐ แต่ดูเหมือนจะยังเชื่องช้า ในอดีตรัฐบาลสมัยบางสมัยจะพยายามริเริ่มโครงการด้านคมนาคมใหม่ภายใต้เจตจำนงใหม่ของประชาชนผู้บริโภค แต่ก็ต้องล้มไปด้วยเหตุผลทางการเมืองบางประการ แม้ในรัฐบาลปัจจุบันได้พยายามหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ แต่ยังคงอยู่ในขั้นตอนเพียงเริ่มเจรจา กรณีหากการเจรจาสำเร็จและสามารถเริ่มดำเนินการก่อสร้างระบบเดินรถไฟขึ้นใหม่ก็ยังคงต้องใช้เวลาอีกนานตามสมควร แนวคิดการบริหารภาครัฐในกรอบรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักนั้น จึงดูจะไม่สามารถไล่ตามกระแสที่เปลี่ยนแปลง ความเรียกร้องต้องการที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นักรัฐประศาสนศาสตร์บางคนตั้งข้อสังเกตว่าการศึกษาด้านนโยบายสาธารณะของไทยส่วนใหญ่มุ่งเน้นการวิเคราะห์นโยบายมากกว่าการเสนอแนะนโยบาย (มยุรี อนุมนาชอน, 2553: 12) กล่าวอีกอย่างคือยังขาดแนวคิดเชิงรุกและการริเริ่มสร้างสรรค์นั่นเอง นักรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักไทยจำเป็นต้องปรับกรอบแนวคิดใหม่เพื่อออกแบบระบบบริหารภาครัฐที่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพและองค์กรที่เข้มแข็ง องค์กรแบบรัฐวิสาหกิจแบบกระแสหลักที่เป็นโครงสร้างอย่างระบบราชการถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าไม่มีประสิทธิภาพตามไม่ทันต่อกลไกตลาด ประชาชนเริ่ม

รู้สึกสิ้นหวังต่อกรอบการทำงานแบบโครงสร้างระบบราชการ (อัมพร อารังลักษณ์, 2553: 295-308) นอกจากนี้ยังต้องเป็นองค์กรที่โปร่งใสมีความชอบธรรม (legitimacy) ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงาน ต่อการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (mega project) ไปพร้อมกัน โดยไม่ยึดติดกับกรอบองค์กรแบบรัฐวิสาหกิจเดิมๆที่ยังติดกรอบการทำงานแบบราชการ ในหลายกรณีก็ต้องมีแรงกดดันจากประชาชนผู้บริโภคก่อน ซึ่งทำให้กว่าจะผลักดันโครงการต่างๆได้นั้นต้องมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามเงื่อนไขสถานะเศรษฐกิจ ตามระยะเวลาเงินเฟ้อที่สูงขึ้น สุดท้ายเป็นต้นทุนทางสังคมที่เราจะได้มีระบบการคมนาคมที่ทันสมัยทันต่อเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ที่ล่าช้าออกไป ทั้งยังไม่นับในส่วนเป็นผลกระทบต่อมิติเชิงคุณภาพชีวิตของประชาชน นักวิชาการรัฐศาสตร์แนวทางการเมืองภาคประชาชนบางคนเสนอความเห็นว่าการเมืองในระบบรัฐสภาปกติ ไม่อาจตอบสนองข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนในยุคปัจจุบันได้อย่างเพียงพออีกต่อไป จำเป็นต้องมีการเมืองภาคประชาชนเป็นคู่ขนานที่เป็นพื้นที่ให้ประชาชนสามารถสร้างแรงผลักดันเชิงนโยบายต่อภาครัฐ จึงจะสามารถผลักดันข้อเรียกร้องต้องการประชาชนได้ทั่วถึงมากขึ้น (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548)

โดยสรุปหลายประเทศทั่วโลกที่ประสบความสำเร็จในการบริหารการพัฒนา ล้วนตระหนักดีว่า การพัฒนาเส้นทางคมนาคมของประชาชนนั้นเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด คือประเทศญี่ปุ่นที่สามารถขับเคลื่อนประเทศไปสู่การยอมรับเป็นประเทศพัฒนาแล้วในทุกมิติ ปัจจัยสำคัญหนึ่งคือการพัฒนาเส้นทางคมนาคมทั้งทางหลวง รถไฟท้องถิ่น รถไฟความเร็วสูง ระบบรถโดยสารสาธารณะทั่วทั้งประเทศอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง ซึ่งนั่นก็หมายถึงความถึงการที่ผู้บริหารหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบมีการคิดเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ที่สามารถรองรับโจทย์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ นอกจากนี้ประเทศที่ประสบความสำเร็จตามมาติดๆ ได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฮ่องกง มาเลเซีย

## มิติในเชิงระบบการศึกษา

แม้นโยบายในการให้ความสำคัญกับการศึกษาของประเทศในหลายรัฐบาล ถูกให้ความสำคัญในระดับสูงทั้งในแง่ขนาดของกระทรวง จำนวนบุคลากร และงบประมาณ โดยเฉพาะด้านงบประมาณประจำปีที่ได้รับในแต่ละปี กระทรวงศึกษาธิการก็อยู่ในลำดับต้นๆมาโดยตลอด แต่ประเทศไทยกลับประสบปัญหาคุณภาพในการศึกษามาโดยตลอดเช่นกัน จากการสำรวจคุณภาพในการศึกษาของไทยในสิบประเทศอาเซียน โดย World Economics Forum ในปี ค.ศ.2013 ประเทศไทยมีคุณภาพระบบการศึกษาในอันดับ 7 ของประเทศในอาเซียน (มติชนออนไลน์, 2556) ก็สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของระบบการศึกษาไทย ซึ่งอาจไม่ใช่ปัญหาในเชิงงบประมาณ หากแต่น่าจะเป็นปัญหาในเชิงกรอบความคิดของนโยบาย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาปรัชญาการศึกษาของไทย ที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดกระแสหลักของการพัฒนาโดยโครงสร้าง ปัญหาคือที่ผ่านมามีเหมือนทุกรัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับการบริหารหรือนโยบายการศึกษาของประเทศมาโดยตลอดเมื่อพิจารณาในมิติของงบประมาณ ผู้เขียนขอเสนอมุมมองในระดับกว้างว่า ที่ผ่านมามีการตั้งคำถามต่อปัญหาการศึกษาของประเทศไทยผิด แต่ควรตั้งคำถามใหม่ กล่าวคือ

1. นโยบายการศึกษาของประเทศไทยขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยง จากระดับประถม มัธยม ระดับมหาวิทยาลัย และระดับบัณฑิตศึกษา กล่าวคือ การศึกษาของไทยในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษายังคงเน้นการศึกษาแบบท่องจำ และเน้นไปที่ระเบียบการประพฤติตน การแต่งกายให้อยู่ในระเบียบ ควบคุมเข้มงวดแม้กระทั่งเสรีภาพในตัวของผู้เรียนไทยเอง อาทิ การบังคับการตัดผมเกียนของนักเรียนชาย หรือไว้ผมยาวไม่เกินหูของนักเรียนหญิง แม้จะมีกระแสความคิดที่พยายามแก้ไขกฎระเบียบดังกล่าว แต่ยังคงเป็นแนวปฏิบัติทั่วไปของครูและโรงเรียนต่างๆทั่วประเทศ โดยเฉพาะโรงเรียนในสังกัดของรัฐ กิจกรรมเชิงบังคับที่เป็นประเพณีประจำปี ที่มีโรงเรียนและครู อาจารย์คอยกำกับ ควบคุม แต่กลับไม่ค่อยมีกิจกรรมที่เน้นทักษะ การคิดริเริ่ม ความคิดสร้างสรรค์โดยตัวนักเรียนเอง ต่างๆเหล่านี้อาจเป็นปัจจัยสาเหตุให้นักเรียนไทยไม่กล้าคิด ไม่กล้าแสดงออก หรือถูกครอบงำมากจนไม่กล้าคิดนอกกรอบ เพราะในเมื่อเขายังไม่สามารถกำหนดตัดสินใจขั้นพื้นฐานต่อร่างกายของเขาเองได้ ก็อาจจะตั้งข้อสังเกตได้ว่านักเรียนไทยก็ไม่อยู่ในบรรยากาศที่จะคิดอะไรสร้างสรรค์นอกเหนือสิ่งรอบตัวได้เช่นกัน

2. ในระดับอุดมศึกษา สถานการณ์อาจไม่แตกต่างกันมากนัก นโยบายรัฐไทยเราประสบความสำเร็จในด้านเชิงปริมาณ นับตั้งแต่กรอบความคิดในการพัฒนาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่มุ่งเน้นสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม การริเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ในปี พ.ศ.2504 (ติน ปรัชญพฤทธิ์, 2555: 411-413) ก็มุ่งเน้นการสร้างประชากรที่มีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยและ

สถาบันการศึกษาต่างๆถูกจัดตั้งขึ้นอย่างมากมาย ทั้งในสังกัดของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน จนทำให้จำนวนคนจบปริญญาตรีของประเทศไทยนับว่าอยู่ในระดับสูง แต่กลับประสบปัญหาบัณฑิตว่างงาน หรือทำงานต่ำกว่าวุฒิอยู่จนถึงปัจจุบัน ในบางสาขากลับขาดแคลนอย่างหนัก ในขณะที่บางสาขากลับมีจำนวนเกินความต้องการของตลาดแรงงาน บัณฑิตของไทยถูกจัดอันดับในเชิงคุณภาพที่ไม่น่าพึงพอใจนัก นักศึกษาไทยจำนวนมากที่แม่หลักสูตรวิชาเรียนบังคับภาษาต่างประเทศ อาทิ ภาษาอังกฤษ แต่มักไม่สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ดีพอ ยิ่งเมื่อกระแสการค้าเสรีผลักดันให้ประเทศไทยต้องรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาค อาทิ กลุ่ม AEC ซึ่งจะเริ่มแนวปฏิบัติร่วมกันตั้งแต่ปี พ.ศ.2559 เป็นต้นไป ภาษาอังกฤษจะกลายเป็นความจำเป็นในการติดต่อกับประเทศในกลุ่ม ยังไม่นับรวมถึงภาษาประเทศในกลุ่มภูมิภาคเดียวกันก็ยิ่งหาบัณฑิตที่เรียนด้านนี้ได้น้อย ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการภาครัฐในมหาวิทยาลัยต่างๆยังคงต้องปรับตัวอย่างหนักเพื่อรับมือกับคำถามใหม่ของสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป กรอบความคิดเดิมๆของสถาบันการศึกษาหรือผู้บริหารสถาบันศึกษาอาจไม่เพียงพอต่อการตอบคำถามใหม่อีกต่อไป ปัญหาหลายประการที่ประสบของบรรดาอาจารย์ในมหาวิทยาลัยหลายแห่ง คือนักศึกษายังยึดติดอยู่กับการศึกษาในระดับประถม มัธยม ที่ขาดกรอบความคิดการศึกษาด้วยตนเอง ในหลายมหาวิทยาลัย นักศึกษามีกิจกรรมจากการริเริ่มสร้างสรรค์ของตนเองน้อย มักมีเพียงกิจกรรมเชิงบังคับที่มหาวิทยาลัยหรือหลักสูตรกำหนดว่าจะต้องเข้าร่วม เป็นต้น ในส่วนกรอบแนวคิดเชิงบริหารจัดการในสถาบันการศึกษา ก็มีส่วนเพิ่มแรงกดดันต่อปัญหามากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการประเมินคุณภาพที่มีหลายเสียงสะท้อนถึงความไม่ตรงกับโจทย์ปัญหาคุณภาพนักศึกษาไทย หลายคนสะท้อนถึงการต้องใช้เวลากับการตรวจสอบเอกสารมากกว่าการได้ไปค้นคว้าหาความรู้เพื่อสอนนักศึกษา

3. ระดับบัณฑิตวิทยาลัย กำลังเผชิญหน้ากับคำถามใหม่ของแนวคิดแบบการค้าเสรีและอุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ที่พยายามขยายขอบเขตตลาดเสรีเข้าสู่พื้นที่ใหม่คือ ด้านการศึกษา ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้นำไปสู่การแข่งขันในธุรกิจการศึกษา ยิ่งทำให้คำถามใหม่ของคุณภาพการศึกษาระดับบัณฑิตหรือแม้กระทั่งในทุกระดับทวีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีกกลับมาที่ประเด็นคุณภาพนักศึกษา เรายังคงขาดนักศึกษาที่กล้าตั้งคำถามที่ท้าทาย อันเป็นตรรกะที่สำคัญยิ่งในการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา ในทางสังคมศาสตร์ นักศึกษาจำนวนมากยังขาดตรรกะในการมองปัญหาทางสังคม ซึ่งเป็นที่มาของความไม่สามารถตั้งหัวข้อในทางวิจัยของสาขาที่เขาศึกษาได้ สืบเนื่องมาจากความคุ้นเคยของของนักศึกษาไทยตั้งแต่ชั้นประถมเป็นต้น ซึ่งไม่ได้ถูกกระตุ้นให้ซักถาม สงสัย ถูกอย่างมักล้วนมีคำตอบในระบอบระเบียบมาตั้งแต่เขายังอยู่ในวัยเรียนรู้ สงสัย ความที่ถูกควบคุม อยู่ในกรอบมากจนเกินไป จึงทำให้เขาขาดความคิดริเริ่ม หรือกล้าตั้งคำถามในบางเรื่อง อันเป็นสิ่งจำเป็นหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหัวใจของการศึกษาในระดับปริญญาโท หรือ ปริญญาเอก ทั้งนี้ผู้เขียนตั้งคำถามในประเด็นนี้ว่า เป็นปัญหาระดับเชิงโครงสร้างของระบบบริหารงานภาครัฐของไทย ที่ยังไม่มีพื้นที่ให้กับเสรีภาพทางวิชาการอย่างเพียงพอ และปัญหาเชิงโครงสร้างการบริหารภาครัฐหรือจะเรียกในขั้นนี้ก็คือ แนวคิดการบริหารตามกรอบรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักของไทย ยังไม่สามารถสร้างหลักประกัน การมีเสรีภาพในการคิด การพูด การแสดงออกแบบวิชาการได้แม้แต่กับตัวอาจารย์ผู้สอนเองก็ตาม เราจึงจะหวังให้การศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษารับรู้เป้าหมายเชิงคุณภาพภายใต้การบริหารงานด้วยกรอบคิดแบบรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักอย่างเดิมจึงเป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง

### มิติน้ำมันคงทางสังคม

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ ที่มีกระแสแนวคิดเสรีนิยมใหม่ เป็นแรงเสริมการขับเคลื่อนไปสู่ภาพใหม่ของบริบททางธุรกิจ กล่าวอย่างสรุป เสรีนิยมใหม่คือ ความพยายามแก้ไขปัญหาของทุนนิยมโลกาภิวัตน์ที่ซบเซามาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 โดยมีอังกฤษ ในยุคสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี นางมาร์กาเรท แทชเชอร์ และสหรัฐอเมริกา ในยุคของอดีตประธานาธิบดี โรนัล แคน ได้พยายามแก้ไขปัญหาคอขวดทางเศรษฐกิจ และปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายแรงงานที่ยืดเยื้อของรัฐวิสาหกิจต่างๆโดยเฉพาะในอังกฤษ โดยมีแก่นกลางแนวคิดว่าคุณภาพชีวิตของมนุษย์จะได้รับการส่งเสริมให้ดีที่สุด ด้วยการปลดปล่อยเสรีภาพและทักษะในการประกอบการของปัจเจกบุคคล กล่าวอย่างง่ายคือ แนวคิดเสรีนิยมใหม่คือการสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้ประกอบการ ในด้านกรรมสิทธิ์เอกชน อำนาจการตัดสินใจ ผ่านการค้าเสรี โดยรัฐเข้าสร้างหลักประกันนี้ (เดวิด ฮาร์วี, 2555: คำนำ3)

กล่าวอีกนัย โลกาภิวัตน์ซึ่งเปิดทางให้กลไกตลาดเข้ามาทำหน้าที่ในมิติด้านด้านสวัสดิการสังคมมากขึ้นหรือทั้งหมดซึ่งในบริบทรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลักของไทยยังคงมองว่าเป็นภาระกิจของรัฐเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็สมัยอดีตรัฐบาลของ ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค ซึ่งแม้ได้รับการยอมรับว่าเป็นนโยบายที่ให้ประโยชน์ต่อประชาชนในภาพใหญ่มาตลอดเกือบสองทศวรรษอย่างไม่เคยมีมาก่อน ทำให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขได้ ทั้ง

ยังได้รับค้ำยกย่องจากองค์กรต่างๆทั้งประเทศและต่างประเทศ แต่ในปัจจุบันโครงการดังกล่าวกลับถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจของกระแสโลกาภิวัตน์ และเสรีนิยมใหม่ในยุคปัจจุบัน ด้วยกรอบการคิดแบบกลไกตลาด ที่มองต้นทุนและผลการดำเนินการ โดยให้น้ำหนักในฐานะเป็นความมั่นคงทางสังคมของประชาชนน้อยลง แม้พิจารณาในเชิงตรรกะ การสร้างเสริมความมั่นคงให้ประชาชนนั้นคือการความพยายามในสร้างสมดุลในเชิงความยุติธรรมทางสังคมให้กับผู้เสียภาษีให้ทั้งในทางตรงและทางอ้อม กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนผู้เสียภาษีทุกคนล้วนได้อุทิศกำลังแรงกายแรงใจในการทำงานเพื่อการพัฒนาของประเทศไม่ว่าในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง อย่างไรก็ตามแม้เป็นเพียงคำถามใหม่จากผู้บริหารภาครัฐที่ยังไม่มีข้อยุติ ในความเป็นจริงคำถามในลักษณะตรรกะเช่นนี้ได้เกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว เช่นสหรัฐอเมริกา แม้ บิล เกตส์ เคยให้ความเห็นว่า ระบบทุนนิยมควรที่จะสามารถใช้เป็นประโยชน์ที่ยั่งยืนในการตอบสนองและสนับสนุนปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของคนที่ไม่มั่งคั่งซึ่งก็คือคนที่ไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ในพลังของตลาด (ไมเคิล คินสลิย์, 2553: 34) เป็นตัวอย่างอันดีที่แสดงให้เห็นการปะทะกันระหว่างแนวคิดการบริหารงานภาครัฐที่อยู่บนฐานคิดรัฐประศาสนศาสตร์กระแสหลัก กับคำถามหรือโจทย์ใหม่จากกระแสโลกาภิวัตน์ โดยมีประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

โดยสรุป เราคงต้องยอมรับว่าความเปลี่ยนแปลงในมิติเชิงสังคม เศรษฐกิจ ในสถานการณ์โลกาภิวัตน์ และเสรีนิยมใหม่ได้สั่นคลอนมิติความมั่นคงทางสังคม ที่เคยให้ความเชื่อมั่นกับประชาชนในระดับหนึ่ง จึงเป็นหน้าที่ของนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะนำเสนอกรอบความคิดใหม่ หรือกล่าวอีกอย่างคือนักรัฐประศาสนศาสตร์ไทยจะต้องใช้ชุดเหตุผลหรือชุดตรรกะชุดใหม่ในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ แต่ยังคงยืนอยู่บนจุดยืนการให้บริการที่เป็นประโยชน์ในกิจกรรมสาธารณะ ความมั่นคงทางสังคม และเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันก็ต้องปะทะประสานกับสถานการณ์โลกาภิวัตน์ที่เปิดทางให้กับกลไกตลาด ความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ที่สัมพันธ์กับความสามารถในการบริหารต้นทุนของรัฐ ในขณะเดียวกันก็ต้องตอบสนองคุณภาพชีวิตของประชาชนที่นับวันจะยิ่งขยายขอบเขต จำนวน และการเร่งกระชั้นของระยะเวลาที่กำหนด ตามกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปอย่างที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้

## เอกสารอ้างอิง

- แกรี่ แอล วอมสลีย์ (2546). รัฐประศาสนศาสตร์และกระบวนการปกครอง: การเปลี่ยนบทบาททางการเมือง. ใน อัมพร อารังลักษณ์. (บรรณาธิการแปล), **แปลงรูปเปลี่ยนราก: บริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21** (17-46). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ. (2554). **วาทกรรมการพัฒนา อำนาจ ความรู้ ความจริง และความเป็นอื่น**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- เดวิด ฮาร์วี. (2555). **ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่** ภาควิธี วีระภาสพงษ์ บรรณาธิการแปล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2555). **การบริหารการพัฒนา ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา**. (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มติชนออนไลน์. (2556). **“World Economic Forum จัดอันดับการศึกษาไทยในเวทีโลก”**. ค้นเมื่อ 8 มกราคม 2559 จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1379230852](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1379230852).
- มยุรี อนุমানราชชน. (2553). **นโยบายสาธารณะ**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ไมเคิล คินสลิย์. (2553). **ทุนนิยมสร้างสรรค์**. สฤณี อาชวานันทกุล แปล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเพ่นเวิลด์ส์.
- สรวิช ชัยนาม. (2555). **จากการปฏิบัติถึงโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. (2548). **การเมืองภาคประชาชนในระยะบอบประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2558). **บูรณาภิวัตน์: ภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐกิจโลกใหม่**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันสร้างสรรค์ปัญญาสาธารณะ.
- อำพร อารังลักษณ์. (2553). **องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้าง และการออกแบบ**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัลวิน และ ไฮดี้ ทอฟฟเลอร์. (2552). **ความมั่นคงปฏิวัติ**. สฤณี อาชวานันทกุล แปล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.