

สรุปทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
ยุคดั้งเดิม - ปัจจุบัน

โดย

ดร. อธิชัย สีดำ

อาจารย์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะ
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

1. ทฤษฎียุคดั้งเดิม (1887-1950)

(1) การบริหารแยกออกจากการเมือง

Woodrow Wilson (1887: 197-222) เขียน The Study of Administration สรุปได้ดังนี้

- ประเทศที่เจริญก้าวหน้าเป็นประเทศที่มีการปกครองที่ดี มีฝ่ายบริหารเข้มแข็ง มีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีเหตุผล

- รปศ. ศึกษาการนำกฎหมายมหาชนไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ การศึกษา รปศ. เพื่อผลิตเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความสามารถและคุณภาพสูง, สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และทางฝ่ายประชาชนต้องศึกษา รปศ. เพื่อที่จะถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหาร

- สามารถสร้างหลักการต่าง ๆ ทางการบริหารขึ้นได้ หลักการบริหารช่วยให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพขึ้น และเป็นหลักที่ใช้ได้กับทุกสังคม ประเทศต่าง ๆ อาจจะมีระบบการปกครองที่แตกต่างกัน แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วมีหลักการบริหารเดียวกัน

- การบริหารแยกออกจากการเมืองชัดเจน ฝ่ายการเมืองออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ฝ่ายบริหารนำนโยบายไปปฏิบัติ

- หลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ของ Wilson สรุปได้ดังนี้

- ทุกสังคมประกอบไปด้วยศูนย์กลางอำนาจ
- รวมอำนาจดีกว่าแยกอำนาจ
- การเมืองกำหนดหน้าที่ของการบริหาร แต่การทำงานของบริหารอยู่นอกขอบเขตการเมือง
- มีหลักบริหารเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้ว
- จัดลำดับชั้น
- ผู้นำเป็นตัวแทนประชาชน
- มีการบริหารที่ดี นำสู่การเจริญงอกงาม

Frank J. Goodnow (1960) (อิทธิพลมาจาก Wilson)

- Politics and Administration สรุปได้ดังนี้

- การปกครอง แบ่งเป็นหน้าที่ทางการเมือง และหน้าที่ทางการบริหาร โดยทั้งสองส่วนแยกจากกันเด็ดขาด
- การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องผลประโยชน์ และวิชาการบริหารสามารถเป็นวิทยาศาสตร์ได้ คือ มีหลักบริหารเป็นสากล “there is no Republican way to build road”

Leonard D. White (1926) (ขยายแนวความคิดของ Wilson & Goodnow)

- Introduction to the Study of Public Administration : การบริหารงานรัฐเป็นเรื่องของการจัดการคน และวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ โดยได้แยกการบริหารออกจากการเมือง ดังนี้

- การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร
- เราสามารถศึกษาวิธีการบริหารและการจัดการโดยวิธีวิทยาศาสตร์
- รปศ. สามารถต่อกติต่าง ๆ ออกได้ เพราะการบริหารเป็นข้อเท็จจริง แต่การเมืองเป็นเรื่องค่านิยม
- เป้าหมายของการบริหารคือ ประสิทธิภาพ และประหยัด

(2) ระบบราชการ

Max Weber : การจัดรูปแบบการปกครองแบบระบบราชการเป็นการจัดที่มีประสิทธิภาพเหนือวิธีอื่น ๆ ประเด็นของระบบราชการมีดังนี้ (1974)

1. อำนาจและกลไกของการบริหาร

- รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว (charismatic Domination) ใช้บุคลิกภาพความสามารถส่วนตัวในการโน้มน้าวผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามคำสั่ง กลไกที่ใช้คือ communal

- รูปแบบการใช้อำนาจตามประเพณีนิยม (traditional domination) ความชอบธรรมของอำนาจขึ้นอยู่กับประเพณีดั้งเดิมของสังคม ผู้นำเป็นหัวหน้าที่ถูกต้องตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือกันมา กลไกการบริหารคือ feudal และ patrimonial

- รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (legal domination) การใช้อำนาจอยู่บนรากฐานของกฎหมาย กลไกที่ใช้คือ ระบบราชการ

2. องค์ประกอบของระบบราชการ

- หลักลำดับขั้น
- อำนาจของสมาชิกองค์กรมาจากตำแหน่ง
- การทำงานกำหนดโดยกฎระเบียบ
- ข้าราชการวางตัวเป็นกลาง
- การรับราชการเป็นอาชีพมั่นคง
- ระบบราชการมีลักษณะมั่นคง
- ระบบราชการปกปิดความซับซ้อนของกลไก

3. ความพิเศษของระบบราชการ

- ระบบราชการเป็นวิธีการจัดการเรื่องอำนาจสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมได้ดีที่สุด
- มีความแม่นยำ ถูกต้อง ต่อเนื่องและรวดเร็ว
- เป็นระบบที่ผู้บังคับบัญชาคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างดีและสมาชิกมีความสามัคคี
- มีการลดค่าใช้จ่ายด้านวัสดุและบุคลากร

- เป็นระบบที่มีความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงและเทคนิคต่าง ๆ
- ระบบราชการเป็นระบบที่อยู่ยงคงกระพัน

(3) วิทยาศาสตร์การจัดการ

Frederick Taylor (1911)
- Scientific Management

ตั้งใจหาวิธีการปรับปรุง
เครื่องมือภายในโรงงานให้
มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ทดลองหาหลักการทำงาน
ที่ดีที่สุดสำหรับแต่ละงาน

- The Principle of Scientific Management : สมัยก่อนหลักการบริหารตามวิทยาศาสตร์ การจัดการที่ใช้กับหลักความเคยชิน (Rule of thumb) ภายใต้ระบบงานนี้คนงานมีแนวโน้มที่จะอู้งาน คือคนงานพยายามทำงานน้อย และไม่เต็มความสามารถ เพราะกลัวว่าทำงานเต็มที่แล้วทำให้ได้ผลผลิตมากขึ้น จะทำให้ใช้คนงานลดลง และตามหลักความเคยชินฝ่ายจัดการมักปล่อยให้คนงานมีอิสระในการเลือกวิธีการทำงาน เลยทำให้คนงานไม่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และไม่ยอมแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงการทำงาน

- Taylor จึงได้เสนอว่าการจัดการที่คุณภาพต้องอาศัยหลักการของ “วิทยาศาสตร์การจัดการ” หลักการนี้จะเป็นการร่วมมือของทั้งสองส่วนฝ่ายระหว่างฝ่ายจัดการและคนงาน และเพิ่มหน้าที่ของฝ่ายจัดการขึ้น ดังนี้

- สร้างหลักการงานที่เป็นวิทยาศาสตร์ สำหรับการทำงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามหลักความเคยชิน
- put the right man on the right job อาศัยความถนัดเฉพาะ
- พัฒนาค้นโดยการสอนให้คนทำงานถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์การจัดการแทนที่ปล่อยให้ทำงานตามใจชอบ
- สร้างบรรยากาศร่วมมือระหว่างฝ่ายจัดการและคนงาน

- การพัฒนากฎเกณฑ์ทำงานตามหลักวิทยาศาสตร์ คือศึกษาแบบ time and motion = การทำงานแต่ละขั้นจะมีวิธีและการเคลื่อนไหวร่างกายที่ถูกต้องเพียงวิธีเดียว

- one best way

- นอกจากกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดแล้ว ผู้จัดการยังต้องประดิษฐ์เครื่องมือให้ได้มาตรฐานสากล

(4) หลักบริหาร

โดยเชื่อกันว่า หลักการบริหารที่ตนเสนอมีลักษณะเป็นสากล คือ สามารถนำไปใช้ได้กับทุกสถานการณ์โดยไม่มีข้อยกเว้นไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐหรือเอกชน เมื่อนำไปปฏิบัติจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

Marry Parker Follet ได้สรุปหลักการบริหารไว้ดังนี้ (1924)

- มองความขัดแย้งไปในทางที่ดี
 - มนุษย์ไม่ชอบคำสั่ง แต่ต้องพยายามทำให้ผู้รับคำสั่งรู้สึกว่าคุณนั้นมาจากองค์การส่วนรวม
 - เรื่องขององค์การเป็นเรื่องของทุกคนฝ่ายบริหารและคนงาน
 - หลักการบริหารที่ดี คือหลักที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องการประสานงาน
Henry Fayol เสนอหลักการบริหาร 14 หลัก , OSCAR, POCC (1949)
Jame D. Mooney และ Alan C. Reiley
- Principle of Organization (1947) และ Onward Industry (1931) ซึ่งได้ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับการจัดการดังนี้
 - การรวมตัวของมนุษย์ทุกรูปแบบต้องประกอบไปด้วยหลักบริหารพื้นฐานบางประการ, ประสิทธิภาพองค์การเกิดจากองค์การมีความสามารถในการประสานหลักการบริหารดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม
 - ได้ใช้ข้อมูล องค์การสมัยโบราณ ยุคกลาง องค์การทางศาสนาและทางการทหาร เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดหลักบริหาร
 - หลักการบริหารที่เป็นสากล ดังนี้
 - การประสานงานเป็นหลักบริหารที่สำคัญที่สุด / หลักเอกภาพของสายบังคับบัญชา โดยการมอบอำนาจโดยชอบธรรมให้แก่บุคคลในระดับต่าง ๆ
 - หลักลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา
 - หลักการแบ่งงานตามหน้าที่
 - หลักการหน่วยงานหลัก และหน่วยงานย่อย
- Luther H. Gulick & Lyndall Urwick
- Paper on the Science of Administration (1937) แบ่งเป็น
 - (1) หลักการประสานงานโดยสร้างกลไกควบคุมภายในองค์กร
 - หลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร
 - Span of control
 - unity of command
 - principle of homogeneity
 - หลักเกี่ยวกับหน้าที่บริหาร
 - POSDCORRB
 - หลักประสานงานหน่วยงานย่อย
 - จัดองค์กรตามวัตถุประสงค์
 - จัดองค์กรตามสถานที่ตั้ง
 - จัดองค์กรตามกระบวนการ

- จัดองค์กรตามลูกค้า
- จัดองค์กรตามสถานที่ตั้ง

(2) หลักการประสานงานโดยการผูกมัดทางใจ

2. ทฤษฎียุคท้าทาย หรือวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งที่ 1 (1950-1960)

(1) การบริหารคือการเมือง (ท้าทายการบริหารแยกออกจากการเมือง)

Element of Public Administration อธิบายว่า ในโลกความเป็นจริงนักบริหารของรัฐมีบทบาทเป็นนักการเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางด้านงบประมาณและการบริหารบุคคลในองค์กรของรัฐเป็นเรื่องที่พัวพันใกล้ชิดกับงานด้านการเมือง

Frtiz Mostein-Marx (1946)

- นโยบายที่ออกไปโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการแถลงการณ์กว้าง ๆ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำหนดรายละเอียดนโยบายอีกที
- การกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารนอกจากขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองด้วย
- ฝ่ายบริหารต้องคำนึงถึงท่าทีของสื่อมวลชนและประชาชน
- ดังนั้นสรุปได้ว่าการทำงานของฝ่ายบริหารภาครัฐต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ คือ การเมือง เทคโนโลยี และปัจจัยส่วนบุคคล

Avery Leiserson

- การบริหารงานภาครัฐดำเนินไปท่ามกลางสภาพแวดล้อมของกลุ่มผลประโยชน์
- บ่อยครั้งหน่วยงานภาครัฐเกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ และถ้าหากหน่วยงานภาครัฐนั้นทำงานไม่เป็นที่พอใจของกลุ่มผลประโยชน์ ก็อาจจะถูกทำลายโดยกลุ่มผลประโยชน์เช่นกัน

Pual Henson Appleby

- การบริหารงานภาครัฐเป็นกระบวนการสำคัญของกระบวนการหนึ่งทางการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องใกล้ชิดกัน
- อำนาจการตัดสินใจไม่ได้ขึ้นอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายบริหารสามารถผลักดันให้เกิดนโยบายได้ เพราะว่าเป็นตัวแทนของประชาชน
- บริหาร ตุลาการ นิติบัญญัติ ไม่สามารถแยกออกจากกันได้
- นักบริหารของรัฐเป็นนักการเมือง
- Administrative Pluralism : ระบบราชการและกลุ่มผลประโยชน์สามารถทำงานร่วมกันได้
- Administrative Platonism : นักบริหารในอุดมคติเป็นไปได้ยาก จึงต้องถ่วงดุลย์อำนาจระบบราชการด้วยอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์

Norton E. Long

- นักบริหารจะคงอยู่ได้ต้องอาศัยอำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้นนักบริหารต้องตัดสินใจโดยคำนึงถึงกระแสทางการเมือง

(2) ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ

รูปแบบระบบราชการเป็นกฎเกณฑ์ อาจจะทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย แต่กลับหันเหทิศทางเป้าหมายขององค์กร เกิดสถานะที่เรียกว่า “ทำงานผิดเป้าหมายเดิม”

Robert Michaels (1962) ได้เขียนบทความ Political Parties สรุปได้ว่า

- Iron Law of the Oligarchy : อำนาจทางการเมืองถูกผูกขาดโดยคนไม่กี่คน การมีกฎเกณฑ์ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่สามารถนำองค์กรไปสู่เป้าหมาย

Robert Merton

- ระบบราชการปลูกฝังให้สมาชิกในองค์กรยึดถือกฎระเบียบจนลืมนำเป้าหมายหลักขององค์กร เพราะกลัวถูกลงโทษถ้าทำผิดกฎ

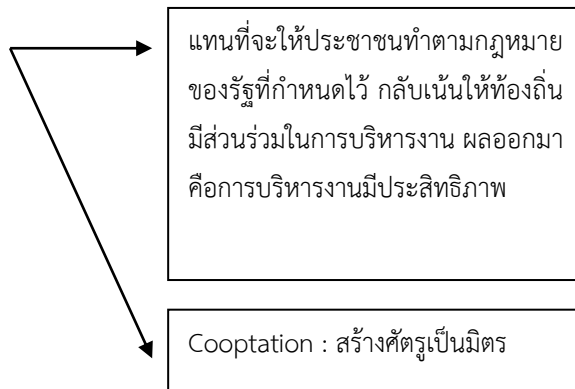
- การยึดกฎระเบียบทำให้ขาดความยืดหยุ่น

Alvin N. Glouder

- ได้เขียนบทความ Patterns of Industrial Bureaucracy (1954): ความสัมพันธ์ส่วนตัวและรูปแบบองค์กรแบบไม่เป็นทางการที่ซ่อนอยู่ในรูปแบบทางการมีความสำคัญมากในการทำความเข้าใจการทำงานของกลไกต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ

Phillip Selznick

- T.V.A.



Michel Crozier

- ได้เขียนบทความ The Bureaucratic Phenomenon (1964) : เมื่อเกิดปัญหาในองค์กร ไม่มีการปรึกษากัน ทำให้การแก้ปัญหาคือการออกกฎระเบียบใหม่ และเป็นอย่างนี้ทุกครั้งไปทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เพราะ

- กฎระเบียบมากเกินไปคุมไปทุกเรื่อง
- การรวมอำนาจ

- ลำดับชั้น
- ขาดการประสานงาน
- มีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มถ้ากฎระเบียบไม่ชัดเจน

(3) มนุษย์สัมพันธ์ (ทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการ)

เกิดจากโจมตีว่า วิทยาศาสตร์การจัดการมองคนเป็นเครื่องจักร ซึ่งกลุ่มมนุษย์สัมพันธ์ไม่ได้มองเช่นนั้น แต่มองว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม มีชีวิต จิตใจ ให้ความสนใจความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการของกลุ่มลูกจ้าง และหัวหน้างาน

Elton Mayo ทำการทดลองในปี 1927-1932

- Hawthorne Studies →

- ปทัสถานทางสังคมเป็นตัวกำหนดปริมาณผลผลิต
- พฤติกรรมของคนงานถูกกำหนดโดยระบบการให้รางวัลและการลงโทษ มิได้เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
- พฤติกรรมของคนงานถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม
- ผู้นำกลุ่มที่ไม่เป็นทางการลูกน้องจะกล้าพูดคุ้ยและเสนอแนะมากกว่า
- สนับสนุนทำการวิจัยรูปแบบผู้นำต่าง ๆ

Abraham H. Maslow ได้เสนอทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการ (1954)

- Hierarchy of Needs →

- ทางกาย
- ความปลอดภัย
- ความรัก / ความสัมพันธ์
- เกียรติยศ ชื่อเสียง ยกย่อง
- ประจักษ์ตน

Frederick Herzberg

- Motivator – Hygiene Theory เป็นทฤษฎีความต้องการของมนุษย์คล้ายของ Maslow

Douglas McGregor

- ทฤษฎี X,Y โดยแบ่งคนเป็นสองประเภท และแต่ละประเภทมีการจูงใจที่ต่างกัน

Chris Argyris

- มนุษย์ทุกคนมีการพัฒนาตนเองเสมอ และมนุษย์ทุกคนควรมีโอกาสพัฒนาตนเอง แทนที่จะทำงานแบบเดิมซ้ำซาก

- การจัดองค์การแบบระบบราชการ เป็นการขัดขวางการพัฒนาตนเอง
- Vroom

- คนงานจะมีกำลังใจในการทำงาน ต่อเมื่อคนงานมีความปรารถนาอยากได้ปัจจัยที่เป็นเครื่องจูงใจ
-

(4) ศาสตร์การบริหาร (ทฤษฎีหลักการบริหาร)

หลักการบริหารไม่สามารถใช้ได้กับทุกองค์กร เพราะแต่ละองค์กรมีสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบที่แตกต่างกัน

Chester I. Barnard

- มององค์กรเป็นระบบเปิด คือต้องติดต่อกับสภาพแวดล้อมภายนอก
- เสนอแยกคำว่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลออกจากกัน
- เขียนหนังสือ The Functions of the Executive (1938)
 - องค์กรเกิดจากความจำเป็นของคนที่มีร่วมกันทำงานบางอย่างให้บรรลุเป้าหมาย
 - ระบบความร่วมมือ
 - องค์กรจะอยู่รอดได้เมื่อคนที่มีมาอยู่ร่วมกันทำงานสำเร็จ
 - องค์กรจะอยู่รอดขึ้นอยู่กับความสามารถในการประสานงานของฝ่ายบริหาร
 - ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ตัดสินใจภายใต้กรอบศีลธรรม

Herbert A. Simon (ได้รับอิทธิพลจาก Barnard)

เขียนหนังสือ Administrative Behavior พิมพ์ครั้งที่ 3 ในปี 1976

- การตัดสินใจเป็นหัวใจของรัฐประศาสนศาสตร์
- องค์การต้องอาศัยการศึกษาเรื่องกระบวนการตัดสินใจ (Decision making process)
- การตัดสินใจแบบมีเหตุผลเป็นเรื่องในอุดมคติ
- การตัดสินใจของมนุษย์ไม่สามารถมีเหตุผลสมบูรณ์ได้เพราะมีข้อจำกัดมาก

Simon ได้เสนอทฤษฎีการตัดสินใจใหม่โดยมีข้อสมมติฐานว่า

- ทุกคนต่างก็มีข้อจำกัดทั้งในแง่ของความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทางเลือกและกฎเกณฑ์ต่างๆ
- ทุกคนจะตัดสินใจปฏิบัติตามด้วยวิธีต่างๆ ไม่ค่อยมีระเบียบนักโดยใช้ความนึกคิดประกอบการเดา
- ทุกคนไม่พยายามค้นหาหนทางที่จะให้ได้ผลสูงสุด แต่จะเลือกเอาทางเลือกที่เป็นที่ถุกใจ ตามความชอบของตนเอง
- ระดับความชอบของคนที่ใช้ในการตัดสินใจ มักจะเปลี่ยนแปลงขึ้นลงตามคุณค่าของทางเลือกต่างๆ ที่ได้พบเห็นใกล้ตัวที่สุด

ข้อบกพร่องของหลักการบริหาร

- ความขัดแย้งระหว่างหลักข้อบ่งชี้การควบคุมและหลักลำดับชั้น
- ความขัดแย้งหลักผู้เชี่ยวชาญเฉพาะกับหลักเอกภาพการควบคุม (Gulick, Taylor ขัดแย้งกันเอง)
- ไม่ได้บอกว่าสถานการณ์ใดควรจัดรูปแบบองค์กรแบบใด

3. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ วิฤตการณ์เอกลักษณ์ครั้งที่ 2 (1960-1970)

ทฤษฎีในยุคท้าทายทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ถูกลดความสำคัญลงเพราะไม่ยอมบอกแนวทางการแก้ไขความบกพร่องต่าง ๆ จากยุคดั้งเดิม แต่เมื่อปี 1960-1970 ได้เกิดวิวัฒนาการสองประการแก่วงการ รปศ. คือ

- วิชา รปศ. ได้รับอิทธิพลมากจากการปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ หันมาศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ มีการใช้การศึกษาเป็นระบบแบบวิทยาศาสตร์ ความคิดระบบ
- การประชุมที่ Minnowbrook ทำให้เกิด รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (NPA)

(1) แนวคิดทางพฤติกรรมศาสตร์

การปฏิวัติพฤติกรรมศาสตร์

ทำให้ นัก รปศ. ตกอยู่ที่นั่งลำบากเพราะ รปศ. เป็นการเน้นประยุกต์ความรู้แต่พฤติกรรมศาสตร์ไม่ให้ความสำคัญต่อการประยุกต์ความรู้ ผลการประยุกต์พฤติกรรมศาสตร์ส่งผลต่อ รปศ. ดังนี้

- ทำให้นักวิชาการให้ความสำคัญการศึกษาเรื่องสถาบันทางการเมืองและรัฐบาลน้อยลง และหันมาศึกษาพฤติกรรมมนุษย์มากขึ้น
- ทำให้ รปศ. เป็นสาขาที่ให้ความสนใจศึกษา จิตวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ เพราะพฤติกรรมศาสตร์เชื่อว่า องค์กรเป็นระบบสังคมที่รวมความขัดแย้งและความสามัคคีของมนุษย์ การศึกษาจึงต้องศึกษามนุษย์ทุกเรื่อง จำเป็นต้องใช้หลายสาขาวิชา
- นักวิชาการบางท่านได้รับเอาหลักการศึกษาระบบวิทยาศาสตร์มาใช้ มีการให้ความสำคัญกับกระบวนการศึกษาอย่างเป็นระบบ
- ทำให้นักวิชาการสนใจความเป็นวิทยาศาสตร์ของ รปศ. และให้ความสำคัญการประยุกต์แก้ปัญหาสังคมน้อยลง

- เน้นปัจจัยนำเข้า (การเมือง) มากกว่า ปัจจัยนำออก (บริหาร)

จากทั้ง 5 ข้อข้างต้นทำให้ส่งผลต่อวิวัฒนาการของ รปศ. ที่สำคัญ ดังนี้

ทฤษฎีระบบ

Simon & March

- มองว่ากระบวนการตัดสินใจขององค์กรเป็นกระบวนการระบบ ดังนั้นนักวิชาการจึงมีหน้าที่ศึกษากระบวนการตัดสินใจในองค์กร โดยพิจารณาจากระบบการติดต่อสื่อสารในระบบองค์กร พยายามเข้าใจว่ามนุษย์มีระบบการรับรู้ ส่งต่อข้อมูลที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จากการมองกระบวนการตัดสินใจเป็นระบบทำให้ได้

- ตำแหน่งสูงขึ้นมีเหตุผลในการตัดสินใจน้อยลง เพราะหน่วยงานย่อยมากขึ้น
- จำนวนข้อมูลมากไม่สามารถพิจารณาได้ถี่ถ้วน
- มองเห็นความสำคัญของระบบตัวเองมากกว่าระบบอื่น
- ผูกขาดข้อมูลที่ตนเอง

Katz & Kahn

- The Social Psychology of Organizations อธิบายว่าองค์กรเป็นระบบเปิดที่นำเอาพลังงานเข้ามาในระบบ สู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงพลังงานภายในระบบ และผลของการแปลงพลังงานนำเข้าออกมาในรูปแบบผลผลิต นอกจากนี้ยังได้อธิบายองค์กรในลักษณะเปิดดังนี้

- ไม่มีองค์กรใดอยู่ได้โดยไม่ติดต่อกับสภาพแวดล้อม
- ระบบเปิดทำหน้าที่แปลงพลังงานออกมาเป็นรูปแบบต่าง ๆ
- ระบบเปิดทำหน้าที่ส่งผลผลิตสู่สภาพแวดล้อม
- ระบบเปิดเป็นการโคจรของเหตุการณ์และกิจกรรมต่าง ๆ
- องค์กรแสวงหาข้อมูลข่าวสารเพื่อการอยู่รอด
- องค์กรรับเอาผลย้อนกลับโดยผ่านปัจจัยนำเข้า
- ระบบเปิดพยายามรักษาตนเองให้อยู่ในสภาวะสมดุล
- ระบบเปิดมีการพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ
- ระบบเปิดที่ตกอยู่ในสภาวะต่าง ๆ กันอาจจะบรรลุเป้าหมายเดียวกัน

James D. Thompson

- Organizations in Action มุ่งศึกษาพฤติกรรมขององค์กรมากกว่าพฤติกรรมสมาชิกขององค์กร โดยพยายามหาคำตอบว่าองค์กรปรับตัวต่อความไม่แน่นอน อันเกิดจากเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมอย่างไร

- โดยศึกษา 2 วิธี คือ ระบบเปิด และระบบปิด จากวิธีการศึกษาทั้งสอง Thompson ได้เลือกเอาทางสายกลางโดยพิจารณาว่าองค์กรเป็นระบบเปิดที่ทำหน้าที่ไม่แน่นอน แต่ขณะเดียวกันองค์กรพยายามดำเนินงานโดยใช้หลักความมีเหตุผลซึ่งพยายามหาความแน่นอนในการทำงาน (ศาสตร์บริหารของ Simon องค์กรตัดสินใจแก้ปัญหาอย่างมีเหตุผลที่สุดภายใต้ข้อจำกัด) ทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญขององค์กรสลับซับซ้อน ต่อเผชิญการแก้ไขคือ การปรับตัวให้ทำงานดีที่สุดภายใต้สภาวะไม่แน่นอน

(2) รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

Regime Analysis โดย Ferrel Heady

- เปรียบเทียบระบบราชการ ในระบบการเมืองของประเทศต่าง ๆ ว่ามีลักษณะโครงสร้างเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร การศึกษาให้ความสำคัญต่อข้าราชการระดับกลางและสูง โดยในการศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการนั้นพยายามตอบคำถาม คือ

- ลักษณะภายในระบบราชการมีอย่างไร ในส่วนของลำดับชั้น การแบ่งหน้าที่ ความสามารถ เฉพาะ การบริหาร
 - ระบบราชการมีลักษณะการทำหน้าที่พร้อมกันแค่ไหน
 - ประเทศมีกระบวนการอย่างไรในการควบคุมระบบราชการโดยอาศัยกลไกภายนอกรัฐบาล
- การทำความเข้าใจระบบราชการต้องทำความเข้าใจถึง
- ลักษณะบริหารของประเทศ
 - ลักษณะสภาพแวดล้อมของระบบราชการ

Prismatic – Sala Model โดย Fred Riggs

ต้องศึกษาระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาโดยอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดพัฒนาเป็นหลัก คือ มองในลักษณะภาพรวม มองทั้งระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการวิเคราะห์โครงสร้างหน้าที่ (ประเทศที่พัฒนาแล้วโครงสร้างมากมายทำหน้าที่เฉพาะ “สังคมแบบ diffracted” ประเทศที่กำลังพัฒนาโครงสร้างน้อยทำหน้าที่หลายๆหน้าที่ “สังคมแบบ fuse”) แต่ยังมีบางสังคมเป็นแบบที่สาม เรียกว่าสังคมแบบ prismatic คือ องค์การมีรูปแบบการจัดองค์กรสมัยใหม่แต่ปฏิบัติการดำเนินภายในองค์กรเป็นแบบเก่า เรียกว่า ความเป็นทางการแบบจอมปลอม และเรียกระบบราชการแบบ prismatic ว่า Sala ซึ่งมีลักษณะเด่นคือ

- เป็นระบบราชการที่มีอำนาจมาก เป็นระบบราชการที่โตกว่าการเมือง ระบบการเมืองคุมระบบราชการไม่ได้
- เมื่อระบบราชการมีอำนาจทางการเมืองมากทำให้บริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ เต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน
- ข้าราชการในระบบบริหารศาลา มีลักษณะเป็นลูกผสมระหว่างสมัยใหม่และเก่า

Weberian Model

ดูว่าระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาใดที่มีลักษณะใกล้เคียงกับระบบราชการในอุดมคติของ Weber แค่นั้น โดยถือหลักว่าประเทศใดมีลักษณะการบริหารใกล้เคียงหรือเหมือนระบบราชการของ Weber แล้ว ประเทศนั้นจะมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

Almond – Powell Model

ศึกษาระบบราชการโดยผ่าน รูปแบบโครงสร้างหน้าที่ของ Almond – Powell ระบบราชการมีหน้าที่สามประการคือ

- หน้าที่รักษาปรับระบบ ----> การคัดเลือกข้าราชการระดับสูงและกลาง รวมทั้งเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อระบบราชการในหมู่ราชการและคนทั่วไป
- หน้าที่ของระบบต่อสภาพแวดล้อม ระบบมีหน้าที่ควบคุมความประพฤติและการเรียกร้องต่างๆ ของพลเมือง มีการแบ่งสรรทรัพยากรต่าง ๆ
- หน้าที่ทางการนำปัจจัยนำเข้าเป็นปัจจัยนำออก

(3) การบริหารการพัฒนา

จะเน้นเรื่องอุปสรรคและสาเหตุของปัญหาในการทำตามแผนพัฒนา และหาวิธีการบริหารพัฒนาที่ดี Howard McCurdy กล่าวว่า ปัญหาการบริหารของประเทศกำลังพัฒนาคือ นักบริหารไม่ยอมกระจายอำนาจหน้าที่ นักบริหารไม่สนใจกฎระเบียบและแผนต่าง ๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเลย ระบบราชการเต็มไปด้วยการคอร์รัปชัน มีการใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตัว นักบริหารใช้เวลาไปกับงานด้านพิธีการมากเกินไป

สาเหตุที่การบริหารงานในประเทศกำลังพัฒนามีปัญหามาก เพราะระบบการจัดการของประเทศกำลังพัฒนาลอกเลียนแบบของตะวันตก

ความรู้จากการบริหารการพัฒนาจึงน่าจะช่วยให้ประเทศกำลังพัฒนา บริหารแผนพัฒนาได้ดีขึ้น โดยอาศัย ปรับปรุงระบบราชการ

(4) รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ – NPA

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจใหม่ (New Public Administration : NPA) เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1968 เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ที่น่าโดโดย Dwight Waldo ได้จัดการประชุมสัมมนาในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ขึ้น ณ ศูนย์ประชุมมินนาร์ดบรู๊ค มหาวิทยาลัยชิคาโก สหรัฐอเมริกา เพื่อแสวงหาและนำเสนอแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์และแก้ปัญหาสังคมสหรัฐอเมริกาซึ่งกำลังตกอยู่ในห้วงเวลาทาสงครามในเวียดนาม เกิดปัญหาการจลาจลทางเชื้อชาติ ปัญหาชุมชนเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม การประท้วงของคนหนุ่มสาว ปัญหาสิ่งแวดล้อม เกิดความผันผวนปรวนแปรไปทั่วทั้งสังคมอเมริกัน และจากการที่สภาพปัญหาสังคมอเมริกันมีความสลับซับซ้อนและผันผวนปรวนแปรมากขึ้นนี้เอง ทำให้แนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบเดิมที่เน้นความเป็นวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ เห็นว่าการศึกษาค้นคว้าจะต้องมีลักษณะที่เป็นวิทยาศาสตร์ (scientific method) ไม่มีการสอดแทรกค่านิยมใดๆเข้าไปในการศึกษา มีความเห็นว่าการเมืองต้องแยกออกจากการบริหาร (politics-administration dichotomy) เน้นค่านิยมความเป็นกลาง (neutrality) การมีประสิทธิภาพ (efficiency) และการไม่ยึดติดตัวบุคคล (impersonality) เป็นต้น ไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาสังคมในช่วงเวลานั้นได้ จนนำไปสู่ความเสื่อมถอยของการศึกษาวิชาการด้านบริหารรัฐกิจเป็นอย่างมาก

การประชุมดังกล่าวข้างต้น จึงได้นำเสนอแนวคิดที่ต่างจากการบริหารรัฐกิจแบบเดิม โดยได้วิพากษ์แนวคิดการบริหารรัฐกิจในยุคก่อนหน้าที่เชื่อในลัทธิปฏิฐานนิยม (positivism) และลัทธิเหตุผลนิยม (rationalism) มุ่งศึกษาความจริงทางสังคมด้วยวิธีการเชิงประจักษ์เพียงอย่างเดียว ว่าเป็นแนวคิดที่คับแคบ ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคม อีกทั้งความคิดที่จะแยกคุณค่าหรือค่านิยม (value) ต่าง ๆ ออกจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ จากนั้นได้เสนอให้ใช้ค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน ความคิดแนวมนุษยนิยมมาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมต่างๆตามที่เกิดขึ้น อันเป็นหลักการของลัทธิปรากฏการณ์นิยม (phenomenology) การบริหารรัฐกิจใหม่จึงมีแนวคิดที่มีลักษณะเชิงมนุษยนิยม สนใจทฤษฎีปทัสถาน (normative theory) ปรัชญา (philosophy) และปฏิบัตินิยม (activism) กล่าวคือให้ความสำคัญศึกษาเกี่ยวกับเกี่ยวค่านิยม ศีลธรรม ความเป็นมนุษย์มากขึ้น ผลการประชุมที่ Minnowbrook ทำให้เกิด NPA

ผลงานของ แฟรงค์ มารินี (Farnk Marini) เรื่อง *Toward A New Public Administration (1971)* เสนอแนวทางใหม่ในการพัฒนาขอบข่ายและระเบียบวิธีรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกยุคใหม่ ดังนี้

1) บริหารรัฐกิจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาของสังคม (a “relevant” public administration) กล่าวคือ ความรู้และทฤษฎีต่าง ๆ นั้นล้วนแต่เกิดจากการรับรู้และตระหนักด้วยความสำนึกของคนบนพื้นฐานทางบรรทัดฐาน หรือแนวความคิดที่คนมีอยู่ในใจต่อสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมรอบตัว ไม่ใช่เกิดจากความเป็นจริงเชิงประจักษ์ในโลกภายนอกดังที่นิยมกันในทางสังคมศาสตร์เชิงพฤติกรรม (behavioral social science) รวมทั้งรัฐศาสตร์และบริหารรัฐกิจระหว่างทศวรรษ 1950 -1960

2) การพัฒนาไปสู่แนวคิดหลังปฏิฐานนิยม (post-positivism) กล่าวคือ ความมุ่งเน้นสนใจต่อบรรทัดฐานอันละเอียดอ่อน (softened normativism) เกี่ยวกับหลักการทางปฏิบัติด้านศีลธรรม จริยธรรม และค่านิยมอันพึงปรารถนาต่างๆ เช่น ความเป็นธรรมทางสังคม การบริหารรัฐกิจยุคใหม่จะไม่วางตัวเป็นกลางทางค่านิยม แต่อาจจะต่อสู้เพื่อผดุงรักษา ส่งเสริมค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่งอันเหมาะสมหรือหนึ่งหนึ่งเป็นการต่อต้านทฤษฎีการเมืองแยกจากการบริหาร (Politics-Administration Dichotomy)

3) การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (adapting to turbulence in the environment) เพื่อที่องค์กรจะมีขีดความสามารถมากขึ้นในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารรัฐกิจใหม่จะต้องสนใจต่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมกว้างไกลออกไปจากการบริหารภายในองค์กร

4) การพัฒนาองค์กรในรูปแบบใหม่ (new organization form) ให้เป็นองค์กรเชิงริเริ่มสร้างสรรค์ และบุกเบิกทดลองในการพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ เป็นการรับรู้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับโลกภายนอกมากขึ้น

5) การจัดองค์กรสาธารณะที่มุ่งรับใช้ให้บริการแก่ประชาชน ให้ความสำคัญต่อประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น (client-focused organization) หมายถึง การมีแนวทางต่อต้านความเป็นระบบราชการแต่จะต้องมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการหาทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินโครงการ บริหารรัฐกิจใหม่จะต้องสนใจต่อผลการดำเนินงานของตนว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อทัศนคติ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

John Rehfuss

- การบริหารงานภาครัฐจำเป็นต้องยึดหลักความยุติธรรมในสังคม ความเป็นกลางในการบริหารไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องเพราะบ่อยครั้งกลุ่มคนที่มีอิทธิพลมากมักได้รับประโยชน์จากระบบมากกว่ากลุ่มอื่น นักบริหารต้องแก้ไขปัญหาค่าความเลื่อมล้ำ

- องค์กรต้องให้ความสำคัญต่อลูกค้าผู้รับบริการ เพราะมีอำนาจประเมินผลการทำงานขององค์กร

- นักบริหารยุคใหม่ต้องเป็นคนมีความกระตือรือร้น ต่อด้านการทำงานที่ผิด และบริหารโครงการต่างๆ ที่ตนรับผิดชอบ โดยสนับสนุนความเป็นธรรมในสังคม และอาจเข้าขั้นลำเอียงเข้าข้างลูกค้าผู้รับบริการที่มีความดีน้อยกว่าคนอื่น

Allen Schick

- ต้องศึกษาเรื่องราว ปัญหาในโลกตามความเป็นจริง โดยมีวิธีแนวโน้มนำไปศึกษานโยบายสาธารณะ

- รปศ. เป็นลักษณะ normative เน้นเรื่องค่านิยมและสิ่งที่ควรจะเป็น

- ต้องสนับสนุนความยุติธรรมทางสังคม ให้ความสนใจของเจ้าหน้าที่ต่อประชาชน

- รปศ. สนับสนุนองค์กรให้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อลดการผูกขาดอำนาจ

ในส่วนนักวิชาการไทย อุทัย เลาหวิเชียร (2537 : 34-35) ได้อธิบายถึงรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : New P.A.) ไว้ว่ามีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

1. การสนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการทางสังคม (Relevance) หมายความว่า รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจปัญหาของสังคมโดยเฉพาะเป้าหมายสาธารณะที่สำคัญ ๆ นักวิชาการในกลุ่มนี้เห็นว่านักบริหารควรนึกถึงปัจจัยของค่านิยม และการเมือง ในการพิจารณาปัญหาการบริหาร วิชาความรู้ควรจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ได้ นักบริหารและนักวิชาการจะต้องถามตัวเองเสมอว่า “ความรู้เพื่อประโยชน์อันใด” ความรู้มีใช้มิใช่เพื่อความหรูหราหรือเพื่อความสมบูรณ์ของการเป็นทฤษฎีบริสุทธิ์ ตรงกันข้ามความรู้จะต้องนำไปใช้ในการบริหารงานได้

2. ให้ความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม (Value) นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมนิยม หรือปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (Logical Positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่ไม่ให้ความสนใจกับค่านิยม นักวิชาการกลุ่มนี้อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะหลีกเลี่ยงเรื่องของส่วนรวมและการเมืองไม่ได้ ซึ่งเท่ากับหลีกเลี่ยงค่านิยมไม่ได้ นักบริหารควรยื่นมือเข้าช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งก็คือการใช้ค่านิยมอย่างหนึ่ง กล่าวโดยสรุปก็คือ นักบริหารจะวางตัวเป็นกลาง (Neutral) ได้ยากเพราะถ้าวางตัวเป็นกลางคนที่ได้เปรียบทางสังคมก็จะได้เปรียบยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็จะเสียเปรียบตลอดไป สังคมก็จะเกิดช่องว่างไม่น้อย

3. เน้นเรื่องความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในประการที่สอง เมื่อนักบริหารวางตัวเป็นกลางไม่ได้ นักบริหารจะต้องใช้ค่านิยมเข้าไปช่วยคนจนหรือผู้ที่มีโอกาสน้อย หรือผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมอื่น ๆ เช่น สตรี คนพิการ ชนส่วนน้อยในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายบริการให้กับคนในสังคมให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน

4. สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง (Change) การเปลี่ยนแปลงในที่นี้หมายความว่านักบริหารจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงตลอดเวลา เพราะสังคมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารหรือหัวหน้างานจึงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

จะเห็นได้ว่านัก ropic. ในความหมายใหม่เน้นความยุติธรรมในสังคม เพราะว่าพวกเขาเข้าใจเรื่องต่อไปนี้

- ต้องให้พลเมืองทุกคนได้รับบริการสาธารณะเท่าเทียมกันทุกคน หรือความเป็นธรรม
- ต้องการให้นักบริหารวางตัวเป็นกลางและหันมาทำงานเพื่อหลักของความเสมอภาคในสังคม ดังนั้นบริหารไม่แยกออกจากการเมือง นักบริหารเป็นทั้งผู้ออกและบริหารนโยบาย
- ต้องการให้เกิดความเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงสร้างการบริหารที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมความยุติธรรม การจัดการที่ดี ประสิทธิภาพ และประหยัด นอกจากนี้ยังต้องหารูปแบบองค์การที่มีความยืดหยุ่นอำนวยต่อการเปลี่ยนแปลง
- เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมทั้งภายในและภายนอกองค์การ
- เน้นความรับผิดชอบหรือการตอบสนองต่อประชาชน

4. ทฤษฎียุคที่ 4 (1970-1980)

(1) นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการศึกษาที่ดึงดูดความสนใจของนัก ropic. เพราะครอบคลุมแนวทางการศึกษา 3 แนวคือ

- พิจารณาเรื่องกรอบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายเพื่อนำมาอธิบายกระบวนการ
- พิจารณาแนวทางของรัฐเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
- นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือบริหารเครื่องมือหนึ่ง

ตัวแบบของนโยบายสาธารณะ

- รูปแบบผู้นำ : นโยบายจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่าผู้นำต้องการอะไร รูปแบบนี้มีสมมติฐานดังนี้
 - คนในสังคมมีสองพวก พวกแรกมีอำนาจเป็นส่วนน้อย พวกสองไม่มีอำนาจคนส่วนมาก
 - ชนชั้นนำเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมที่ดี
 - คนที่ได้รับการสนับสนุนต้องมีแนวความคิดเดียวกับผู้นำ
 - สมาชิกในกลุ่มอาจจะขัดแย้งกันแต่ก็เป็นเรื่องเล็กน้อย
 - นโยบายสะท้อนถึงค่านิยม และผลประโยชน์ของผู้นำ
 - การติดต่อของผู้นำถึงมวลชนเป็นแบบบนลงล่าง
- รูปแบบกลุ่ม : เป็นการหาจุดร่วมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้นระบบการเมืองทำหน้าที่

- สร้างกติกาต่อผู้ระหว่างกลุ่ม
 - จัดสรรนโยบายออกมาโดยให้ทั้งสองฝ่ายพอใจ
 - บังคับใช้นโยบาย
- รูปแบบสถาบัน : นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองของสถาบันทั้ง 3 คือ บริหาร ตุลาการ นิติบัญญัติ โดยการกำหนดนโยบายที่ออกมาจากสถาบันนั้น
 - มีความชอบธรรมและมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย
 - พลเมืองทุกคนต้องปฏิบัติตาม
 - ใครไม่ปฏิบัติตามถูกลงโทษ
 - รูปแบบระบบ : นโยบายสาธารณะเป็นปัจจัยนำออก โดยที่รัฐบาลจะรับเอาปัจจัยนำเข้าจากข้อเรียกร้อง และการสนับสนุน ผ่านกระบวนการทางการเมือง และออกมาเป็นนโยบาย
 - รูปแบบกระบวนการ : นโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนกระบวนการ ดังนี้
 - การกำหนดปัญหา
 - การเสนอแนะนโยบาย
 - การเลือกนโยบาย
 - การนำไปปฏิบัติ
 - การประเมินผล
 - ระบบแบบมีเหตุผล : นโยบายสาธารณะเป็นการพยายามกำหนดแนวทางเลือกนโยบายที่ให้ประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมสูงสุด โดยตามรูปแบบนี้ผู้ตัดสินใจต้อง
 - รู้ความต้องการของสังคมส่วนรวม และรู้ว่าอันไหนเป็นปัญหาสำคัญที่สมควรได้รับเลือกเป็นนโยบาย
 - รู้ทางเลือกนโยบายที่มีอยู่ทุกทาง
 - รู้ผลลัพธ์ของทางเลือกทุกทาง
 - คำนวณค่าใช้จ่ายแต่ละทางเลือกได้
 - เลือกนโยบายที่ประสิทธิภาพสูงสุด
 - รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป : นโยบายสาธารณะที่เพิ่มเติมเพียงบางส่วนจากนโยบายเดิม เพราะว่ามีการข้อจำกัดหลายอย่าง เช่น เวลา งบประมาณ

รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสลับซับซ้อนมาก การบริหารไม่ได้แยกเด็ดขาดออกจากการเมือง

Van Meter & Van Horn กรอบที่นำเสนอคือ

- นโยบาย
 - ทรัพยากร คือต้องมีเพียงพอ ทั้งด้านเงิน บุคคล
 - มาตรฐาน คือกำหนดกรอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- การติดต่อ ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำไปปฏิบัติต้องชัดเจน
- การบังคับ จะต้องดูบรรทัดฐานทางสังคมในการออกนโยบายว่าสามารถจะบังคับได้ในสังคมนั้นหรือไม่
- ลักษณะของหน่วยงาน โครงสร้าง ความพร้อมของหน่วยงาน ภาวะผู้นำ
- สภาพแวดล้อมทางการเมืองของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ
- สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนต้องการนโยบายนั้นมากแค่ไหน และชุมชนมีทรัพยากรเพียงพอที่จะสนับสนุนนโยบายนั้นหรือไม่
- ทศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย เห็นด้วยกับนโยบายมากน้อยเพียงใด
- การปฏิบัติตามนโยบายของนักปฏิบัติ

McLaughlin มองผู้ปฏิบัติตามนโยบายเป็นมนุษย์ไม่ใช่เครื่องหุ่นยนต์ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายผู้ปฏิบัติสามารถเป็นแบบคือ

- การปรับตัวร่วมกัน การปรับโครงการและตัวผู้ปฏิบัติไปพร้อม ๆ กัน
- การปรับตัวเฉพาะโครงการ เพื่อให้เข้ากับหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติและความต้องการของนักปฏิบัติ
- ไม่มีการปรับตัว

Robert T. Nakamura & Frank Smallwood มองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นระบบคือ การกำหนด การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล

(2) ทางเลือกสาธารณะ

การเริ่มต้นของสาขานี้เริ่มมาจาก การประชุมนักวิชาการกลุ่มหนึ่งของอเมริกา เมื่อ ค.ศ. 1963 ผลการประชุมดังกล่าวได้ตีพิมพ์ในวารสาร “Public Administration Review” เมื่อ 1964 ภายใต้หัวข้อ “พัฒนาการในสาขา “นิรนาม” ของรัฐประศาสนศาสตร์” “Developments in the “No-Name” Field of Public Administration” รายงานดังกล่าวเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเนื้อหาสาระของ รปศ. เสียใหม่ ให้มีการนำเอาศาสตร์ทางเศรษฐศาสตร์มาผสมผสานกับศาสตร์อื่น ๆ ทางการเมือง การบริหาร เพื่อแก้ปัญหาสังคม

ส่วนที่เกี่ยวกับ รปศ. พิจารณาได้จากงานของ วินเซนต์ ออสตรอม และอิเนอร์ ออสตรอม “Public Choice : A Different Approach in Study of Public Administration” ปี 1971 และผลงานฉบับสมบูรณ์ของ วินเซนต์ ออสตรอม ในหนังสือ “The Intellectual Crisis in American Public Administration” ผลงานทั้งสองได้วิเคราะห์ให้เห็นการก่อตัวของวิชานี้ โดยเชื่อมโยงถึงทฤษฎี รปศ. ตั้งแต่เริ่มต้นตั้งแต่ผลงานของ Woodrow Wilson โดยได้โจมตีผลงานของวิลสัน เน้นการจัดระบบบริหารแบบการรวมอำนาจตามสายบังคับบัญชาว่าเป็นวิธีการที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารงานแบบประชาธิปไตย และเป็นวิธีการไม่ก่อให้เกิด

ประสิทธิภาพสูงสุด ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับลักษณะการบริการสาธารณะแต่ละประเภท ทิศของออสตรอน กล่าวว่า วิลสัน และนักทฤษฎีในยุคเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น เวเบอร์ กูลิค ลีโอนาร์ดไวท์ เออร์วิค ก็ดีเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทฤษฎียุคดั้งเดิมโดนโจมตี ออสตรอนเห็นว่า แนวทางทางเลือกสาธารณะ ซึ่งนำเอาเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์กับศาสตร์อื่นทางการเมืองและบริหาร จะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ของ ropic. ได้

การแบ่งขอบเขตของทางเลือกสาธารณะแบ่งได้ดังนี้

- การศึกษาในเรื่องแรก มีพื้นฐานพัฒนามาจากผลงานของ แมนเตอร์ โอลเซน ซึ่งเริ่มจากคำถามที่ว่า ทำไมการประชุมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงมีสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมน้อยทั้ง ๆ ที่สหภาพเหล่านั้นมีจำนวนมาก โดยโอลเซนได้ให้ข้อสรุปว่า การไม่มาร่วมเกิดจากสมาชิกขาดความซื่อสัตย์หรือการต่อต้านสหภาพของตน เพราะสมาชิกคิดว่าถ้าเข้าร่วมจะมีผลไม่คุ้มค่างบเวลาหรือพลังงานที่เสียไป ดังนั้นอยู่ที่ผู้นำจะต้องหาวิธีการทำให้คนเข้าร่วม

- การศึกษาในเรื่องที่สอง มุ่งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประชาชนผู้บริโภค ที่มีต่อประสิทธิภาพในการให้บริการที่ลดลง การศึกษาเริ่มต้นมาจากผลงาน อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน ซึ่งสรุปได้ว่า เมื่อประสิทธิภาพในการให้บริการลดลง ประชาชนจะมีการเรียกร้องทั้งเป็นตัวบุคคลและรวมกลุ่ม โดยจะแบ่งเป็นสองแนวทางคือ ใช้แนวทางการเมืองคือ ใช้บริการต่อไปและเรียกร้องอย่างต่อเนื่อง กับแนวทางเศรษฐศาสตร์คือหยุดการใช้บริการนั้น นัก ropic. สนใจแนวทางนี้เพราะว่า นักบริหารหรือนัก ropic. จะเน้นความสนใจไปที่ประสิทธิภาพของการให้บริการโดยพยายามมองว่า มีปัจจัยใดบ้างที่แสดงให้เห็นว่า ประชากรผู้บริโภคแสดงความไม่พอใจในการให้บริการ การศึกษาปัจจัยเหล่านี้จะทำให้ฝ่ายบริหารปรับปรุงวิธีการให้บริการได้

การศึกษาในเรื่องที่สาม เป็นการพยายามตอบคำถามที่ว่า โครงสร้างทางการบริหารลักษณะใดที่ทำให้การบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผู้บุกเบิกด้านนี้คือ วินเซนต์ ออสตรอม ที่พยายามบอกว่า การรวมอำนาจเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพ และยากที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และบอกว่า การมีโครงสร้างที่หลากหลายจะเป็นวิธีเดียวที่จะทำให้จัดสรรบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพ สามารถลดค่าใช้จ่ายหรือสูญเสียจากองค์การระบบราชการ นอกจากนี้โครงสร้างที่หลายหลายทำให้เกิดระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ การศึกษาแนวทางนี้นัก ropic. เข้าไปมีบทบาทอย่างมากในแง่ของการเรียกร้องให้มีการกำหนดขนาดขององค์การการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสม และเอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจมากขึ้น การแบ่งโครงสร้างบริหารออกเป็นหน่วยย่อย สามารถประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ ตลอดจนสามารถตรวจสอบการให้บริการได้

(3) เศรษฐศาสตร์การเมือง

Gray Wamsley & Mayer N. Zald

- The Political Economy of Public Organization : มองว่า ropic. มีขอบเขตครอบคลุมบริหารเรื่องอะไรบ้าง แตกต่างจากภาคเอกชนหรือไม่อย่างไร หรือว่าทฤษฎีการบริหารสามารถใช้ได้ทั้งเอกชนและรัฐบาล ในเรื่องนี้ Wamsley & Zald กล่าวว่า “การบริหารงานรัฐไม่เหมือนกับเอกชน ropic. ศึกษาเรื่องการ

บริหารงานของรัฐคือศึกษาองค์การของรัฐ “องค์กรสาธารณะ” องค์กรสาธารณะแตกต่างจากองค์กรเอกชน ดังนี้

- การพิจารณาว่าใครเป็นเจ้าขององค์การ (รัฐเป็นเจ้าของโดยเป็นตัวแทนโดยชอบธรรม)
 - เงินทุนขององค์การมาจากไหน (รัฐมาจากประชาชน เอกชนมาจากส่วนตัว)
- เศรษฐศาสตร์การเมือง หมายถึง ความเกี่ยวข้องระหว่างระบบการเมืองกับระบบเศรษฐกิจ โดยมีกรอบการมองเศรษฐศาสตร์การเมือง ดังนี้
- การเมืองภายนอกองค์การ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงระหว่างตัวแสดงภายนอกทั้งหลายกับองค์การสาธารณะองค์การหนึ่ง เพื่อตกลงกันว่าใครมีความชอบธรรมในการควบคุมเรื่องต่าง ๆ เช่นเรื่องทรัพยากร บุคคล และจะต้องรู้ว่าตัวแสดงภายนอกรู้สึกอย่างไรกับองค์การสาธารณะ
 - เศรษฐกิจภายนอกองค์การ หมายถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่อยู่นอกองค์การสาธารณะและมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ขององค์การสาธารณะ ในทัศนะของ Wamsley & Zald บอกว่าองค์ประกอบเศรษฐกิจภายนอกจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองได้จาก เมื่อกระบวนการงบประมาณเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับนโยบายขององค์การ, เมื่อมีผู้สงสัยว่าองค์การสาธารณะใช้จ่ายเงินได้ถูกต้องหรือไม่ และ เมื่อเกิดการแย่งชิงงบประมาณ หรือทรัพยากรในองค์การสาธารณะ
 - การเมืองภายในองค์การ หมายถึง โครงสร้างอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการและอิทธิพลภายในองค์การ ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องความอยู่รอด เป้าหมายขององค์การ และเป้าหมายของภาวะผู้นำ และความชอบธรรมของหน้าที่
 - เศรษฐกิจภายในองค์การ หมายถึง องค์ประกอบขององค์การสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการทำงานให้สำเร็จ องค์การจะมีกระบวนการทำงานซึ่งประสานปัจจัยผลิตต่าง ๆ ให้เข้ากันเพื่อผลิตผลงาน ดังนั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองภายในองค์การที่จะป้องกันเศรษฐกิจภายในองค์การปลอดภัยจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและเศรษฐกิจภายนอก
- ประโยชน์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองคือ ช่วยพัฒนาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ, ช่วยพัฒนาวิชาวิเคราะห์นโยบาย และช่วยเสริมทฤษฎีประชาธิปไตย

(4) การออกแบบองค์การสมัยใหม่

- เนื่องจากระบบราชการของ Weber ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ของสังคมอีกต่อไปแล้ว เพราะในปัจจุบันโลกเราเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา
- สมัยก่อนองค์การมองแค่เพียงมีผลผลิตสูง ระบบราชการจึงสามารถตอบสนองได้
- ปัจจุบันองค์การจะต้อง ทำให้เกิดความกลมเกลียวภายในหน่วยงาน มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้ เป็นประโยชน์ต่อสังคม และยืดหยุ่นได้ ซึ่งระบบราชการไม่สามารถทำได้
- ระบบราชการซึ่งเคยเป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้เพราะ
 - การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อม ในขณะที่ระบบราชการดีในสถานการณ์ที่มีความเสถียรสูง

- การที่องค์กรแบบระบบราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้ระบบราชการแบบเก่าไม่สามารถรับสถานการณ์เหล่านี้ได้
 - การเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ล้นซับซ้อนจำเป็นจะต้องอาศัยการประสานงานระหว่างคนจำนวนมากที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ
 - ความคิดของคนเกี่ยวกับการจัดการบริการจัดการเปลี่ยนไป สมัยก่อนมองคนเป็นหุ่นยนต์ แต่ปัจจุบันมองว่าคนเป็นบุคคลที่มีความสามารถ
- การออกแบบองค์กรสมัยใหม่ แบ่งได้ดังนี้
- องค์กรแบบชั่วคราว แบ่งเป็นองค์กรแบบโครงการ และองค์กรแบบ Matrix
 - องค์กรตามความเหมาะสม
 - องค์กรรูปแบบประชาธิปไตย (System 4)

5. ทฤษฎี ตั้งแต่ปี 1980 – ปัจจุบัน

(1) การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

NPM มีขึ้นมาเพื่อลดบทบาทของภาครัฐ และขนาดของภาครัฐที่โตขึ้นอย่างมากเนื่องจากการเข้าไปแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจ The Great Depression ในปี 1929 โดยการนำกลไกของเอกชนมาใช้ซึ่ง เน้น

1. กลไกตลาด
2. การแข่งขัน
3. ประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงาน
4. การใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า

R.A.W/ Rhodes เป็นนักวิชาการพูดถึง ธรรมชาติของ NPM ได้กล่าวว่า NPM เป็นส่วนหนึ่งของ GG โดยมี 2 ความหมาย ได้แก่

1. การบริหารจัดการนิยม (Managerialism)
2. เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economic- NIE)

โดยในปี 1988 แนวคิดการบริหารจัดการนิยมเป็นแนวคิดหลักในสหราชอาณาจักร และหลังจาก 1988 NIE เริ่มจะชัดเจนมากขึ้น

ซึ่งถ้าพูดถึง NPM จะต้องพูดถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1) แนวคิดการบริหารจัดการนิยม

Rhodes ในปี 1996 กล่าวว่าการบริหารจัดการนิยมหมายถึง การนำเอารูปแบบ วิธีการ และเทคนิคการบริหารจัดการในเอกชนมาใช้กับภาครัฐ โดยจะหนีไม่พ้น การจัดการแบบมืออาชีพโดยการทำด้วยตนเอง (Hand-on Professional Management) โดยมีตัวชี้วัดที่แน่นอน เน้นผลลัพธ์ คุ้มค่า การใช้ทรัพยากร และ ถูกค่า

โดยในปี 2011 Boston เดสคริปแนวคิดหลักของการจัดการนิยมต้องประกอบไปด้วย

- ไม่ว่าจะการบริหารงานภาครัฐหรือเอกชนไม่มีความแตกต่างกัน
- ผู้บริหารในระบบราชการจะต้องได้รับอิสระในการบริหารงานอย่างเต็มที่ในเรื่องของ อำนาจ การตัดสินใจ ความรับผิดชอบ โดยทั้งนี้ต้องเชื่อมโยงผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินกับผลการปฏิบัติงาน
- ให้การจูงใจกับสิ่งที่เป็นตัวเงิน แนวคิดนี้เชื่อว่า เงินมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของมนุษย์ ดังนั้นระบบราชการจะต้องเชื่อมโยงสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินกับการปฏิบัติงาน “ใครทำดีให้รางวัล ไม่มีบทลงโทษ”
- การบริหารจัดการนิยมให้ความสำคัญกับ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการตรวจสอบได้ โดยเน้นที่การวัดผลลัพธ์ในทุกกระบวนการของภาครัฐ

2) แนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่

เป็นแนวคิดที่ประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายในระหว่างปี 1980 ถึงต้น 1990 โดยบุคคลที่มีความสำคัญกับแนวคิดนี้คือ Milton Friedman และ Friedrich von Hayek ซึ่งสถาบันที่มีบทบาทที่สุดคือ IMF, OECD รวมถึง World Bank ได้นำเอาหลักการนี้ไปใช้โดยเป็นผลมาจากนโยบาย Keynesian โดยเฉพาะโครงการช่วยเหลือทางด้านสังคมไม่ประสบผลสำเร็จหลัง WWII ดังนั้นแนวทางนี้จึงได้เสนอแนวทางการแก้ไขดังนี้

- ภาครัฐต้องทำงานน้อยลง ตลาดต้องทำงานมากขึ้น โดยทั้งผู้กำหนดนโยบายจะต้องระบุนโยบายการคลังให้มากขึ้น, ลดขนาดกิจกรรมภาครัฐ, มีตัวชี้วัดการทำงาน, สนับสนุนการแข่งขัน และยกเลิกการควบคุม
 - ในการบริหารงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐจะถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นภาคเอกชน เน้นการแข่งขันของหน่วยงานราชการในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ, ควบคุมรายจ่าย, เพิ่มอิสระในการบริหาร, โปร่งใส และตรวจสอบได้
- ดังนั้นแนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐแปลงสภาพเป็นบริษัท (Corporatization) การเน้นให้เป็นการค้า (Commercialization) การให้เอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ (Privatization) และการลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ

3) แนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่

เน้นการแข่งขันทางการตลาด, การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น, ให้องค์กรภายนอกทำแทน, การให้ระบบกึ่งตลาด (Quasi-Market) และการให้ท่าเลือกกับลูกค้า ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิด reinventing government ของ Osborne และ Gaebler ในปี 1992 เป็นอย่างดี

3.1 ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

Ostrom ได้ให้ความคิดเห็นในปี 1974 เกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะได้ว่าเป็นปัจเจกบุคคลโดยทั่วไปไว้ว่ามีคุณสมบัติ 5 ประการ ดังนี้

- การถูกจูงใจโดยพิจารณาจากประโยชน์ส่วนตน
- มีเหตุผลในการจัดวางลำดับทางเลือก

- มีข้อมูลผลที่เกิดจากทางเลือกต่าง ๆ
- เลือกบริบทภายใต้กรอบที่นำไปสู่ผลนั้น ๆ
- เลือกกลยุทธ์ที่จะทำให้ผลประโยชน์ของตนเองสูงสุด

นอกจากนี้ Schneider และ Ingram ในปี 1977 ได้กล่าวว่า พวกเขาไม่ได้มองว่ารัฐบาลเป็นองค์กรที่ดี ดังนั้นควรให้รัฐบาลมีอำนาจจำกัด และจัดการสินค้าหรือบริการที่เอกชนไม่สามารถจัดหาได้

3.2 ทฤษฎีตัวการตัวแทน

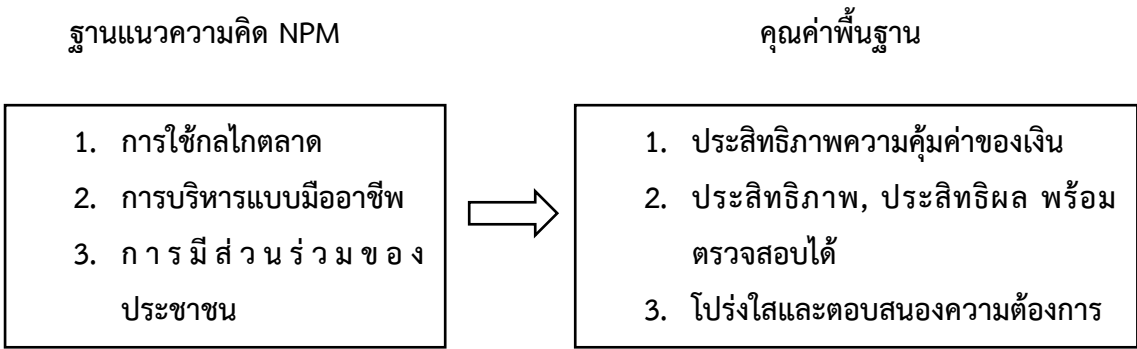
ทฤษฎีตัวการตัวแทนเป็นทฤษฎีที่พูดถึงสัญญาเป็นหน่วยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการกับตัวแทน โดยทฤษฎีนี้ได้เสนอแนวคิดสำคัญได้แก่

- Adverse Selection (Lane, 2005, Mahoney, 2005, Perrow, 1986) กล่าวคือ ตัวการไม่สามารถระบุธรรมชาติของตัวแทนได้ ซึ่งตัวแทนจะมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ดังนั้นจะเสนอแต่ด้านดีของตัวเองเพื่อให้ตัวการเห็นถึงประโยชน์ของตนเอง โดยข้อมูลที่ให้อาจจะจริงได้ เมื่อนำแนวความคิด Adverse Selection มาประยุกต์ใช้กับ รปศ. หรือการบริหารงานภาครัฐ รัฐบาลจะต้องทำการตรวจสอบความสามารถและทักษะในการทำงานของบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในระบบราชการโดยการสอบข้อเขียนหรือการทดสอบภาคปฏิบัติเพื่อเป็นการพิสูจน์ว่าคนที่เข้ามาทำงานมีประสิทธิภาพที่ดีเพียงพอ
- Moral Hazard กล่าวถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากที่ตัวแทนทำการเซ็นสัญญาเข้ามาเป็นลูกจ้างในองค์กรแล้ว โดยมีสมมติฐานที่ว่ามนุษย์มีความเห็นแก่ตัวเช่นเดียวกัน ดังนั้น NPM ได้เสนอให้มีการควบคุมพฤติกรรมลูกจ้าง เช่นกรทดลองงาน แต่เพื่อป้องกันปัญหา Moral Hazard แนวคิด NPM ได้เสนอรูปแบบการจ้างงานแบบสัญญามาแทนที่ระบบเดิมที่มีอายุงานตลอดจนเกษียณ แต่แบบสัญญาจ้างถ้าผลปฏิบัติงานดีก็จ้างต่อถ้าไม่ดีก็มีบทลงโทษ

4) Christopher Hood (1991, 3-19) ได้เขียนไว้ในบทความ “A Public Management for All Seasons?” ในการดำเนินภารกิจของรัฐในด้านต่างๆ สารสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่สามารถสรุปได้ดังนี้

- ให้ความสำคัญกับการบริหารอย่างมืออาชีพ (Professional management) กล่าวคือเน้นความเป็นอิสระของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จที่พึงประสงค์
- เน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติราชการที่ชัดเจน (Clear objectives) พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของรัฐสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จที่ต้องการ (Accountable for results) มากกว่าการให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติราชการหรือแบบแผนและขั้นตอนต่างๆ เป็นหลัก
- เชื่อมโยงผลสำเร็จของการปฏิบัติงานเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐ และส่งเสริมให้มีระบบการให้รางวัลตอบแทนที่ผลสำเร็จในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติเกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่ผลสำเร็จขององค์กรอย่างสูงสุด

- ปรับปรุงโครงสร้างองค์การและระบบการทำงานให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด มีความคล่องตัว และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้อาจใช้การดำเนินการจ้างเหมาโดยภาคเอกชน (Contract-out) หรืออาจให้ดำเนินการโดยประชาชนได้
 - ส่งเสริมให้มีระบบแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (Contestability) โดยองค์กรรัฐหรือองค์กรอื่น อันจะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ
 - ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารให้มีความทันสมัย และส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและเทคนิควิธีการบริหารจัดการในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ (Business-like management)
 - ส่งเสริมวินัยทางการเงินการคลัง เน้นการใช้จ่ายที่ประหยัดและก่อให้เกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรภาครัฐที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างสูงสุด (Value for money)
- แต่ถึงอย่างไร D.G. Mathiasen (1999) โจมตีว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่นั้นขาดกรอบแนวคิดที่ชัดเจน และขาดเอกลักษณ์ขององค์ความรู้ นอกจากนี้ การนำปรัชญาพื้นฐานของการจัดการแบบภาคเอกชนและกลไกตลาดมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐอาจทำให้คุณค่าเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ถูกกลบหายไป
- ดังนั้นจากทั้งหมดที่กล่าวมานี้ NPM จึงสามารถเป็นกรอบทฤษฎีได้ง่าย ๆ ดังต่อไปนี้



การวิพากษ์ NPM ว่าเป็นการบริหารงานภาครัฐที่ดีหรือไม่ มีดังนี้

- NPM จะเหมาะสมกับระบบราชการที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่หรือไม่
- ผลิตภาพ (Productivity) ของงานภาครัฐ ยังไม่มีต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งอาจเป็นปัญหาต่อการวัดประเมินผล
- การเพิ่มผลิตภาพในเชิงปริมาณอาจทำให้คุณภาพลดลง ซึ่งอาจนำมาซึ่งความขาด ประสิทธิภาพ
- การลดต้นทุนการผลิตอาจมีผลต่อคุณภาพ ซึ่งอาจเป็นเหตุผลที่ใช้เพื่อต้องการแปรรูปกิจการ ภาครัฐให้เอกชนดำเนินการแทน (Privatization)
- การ Out Sourcing งานภาครัฐอย่างกว้างขวาง ทำให้ภาครัฐต้องลดบทบาท หรือต้อง ยุบเลิกส่วนราชการนั้น

- การมุ่งเป้าหมายเป็นหลัก (End) โดยไม่คำนึงถึงวิธีการ (Mean) อาจสร้างปัญหาอื่น ๆ ตามมาภายหลัง
- การจ้างภาคเอกชน (Government Contracting) ภาครัฐอาจต้องเสียค่าการจัดหาใหม่ เมื่อต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้รับจ้าง
- ความเป็นประชาธิปไตยอาจถูกจำกัดเพราะการบริหารสูงสุดขึ้นอยู่กับ CEO

นอกจากนี้ NPM ยังเน้น

- HRM (การจัดการทรัพยากรมนุษย์)
- 4E (economic (เศรษฐศาสตร์) , effectiveness (ประสิทธิภาพ) , efficiency (ประสิทธิผล), equity (ความเท่าเทียม))
- 3R (responsiveness (การสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน), responsibility (ความรับผิดชอบ) , representation (การเป็นตัวแทน))

(2) 3 RE

Restructuring : เป็นการรื้อโครงสร้างองค์การใหม่ หวังที่เพิ่มประสิทธิภาพเพราะว่ารูปแบบองค์กรเก่าไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้ โดยการ

- ลดขนาดองค์การโดยรวม
- ลดจำนวนหน่วยงานย่อย
- ลดขนาดหน่วยงานย่อย
- ลดจำนวนสายการบังคับบัญชา (ชั้น)

Reengineering : เป็นการรื้อปรับระบบให้องค์กรเกิดประสิทธิภาพ เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีทำงานใหม่ ที่ไม่สนใจการทำงานแบบเดิมที่ผ่านมา เพื่อมุ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและก่อให้เกิดผลงานเพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่า เพื่อเพิ่มผลผลิตลดเวลา ลดขั้นตอน ลดเอกสาร และลดค่าใช้จ่ายในการทำงาน ซึ่งระบบธุรกิจเอกชนนำมาใช้ปรับปรุงองค์กรในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาและเริ่มต้นนำมาใช้ในระบอบราชการ โดยมีขั้นตอนดังนี้

- การคิดค้นทบทวนใหม่ (Rethink)
 - การออกแบบกระบวนการทำงานใหม่(Redesign)
 - การเสริมเทคโนโลยี(Retool)
 - การฝึกอบรมบุคลากร(Retrain)
- การนำแนวคิดการรื้อปรับระบบมาใช้ในระบอบราชการเพื่อมุ่งปรับเปลี่ยนทัศนคติผู้ปฏิบัติงานใหม่ ปรับลดขั้นตอนการทำงานลง เช่น one stop service

Reinventing : โดย David Osborne และ Ted Gaebler โดยมีหลัก ดังนี้

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นที่เลื่องลือมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government)
2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government)
3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government)
4. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission – driven government)
5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government)
6. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (a customer-driven government)
7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government)
8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้ (an anticipatory government)
9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government)
10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government)

(3) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (value of democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) โดยการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจของแนวคิดนี้ การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องการปรับวิธีการคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการขององค์การด้วยการเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริการของภาครัฐให้เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่จะไม่ใช่นโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของการวัดผลได้ (immeasurable) แต่ก็ยังเป็นแนวคิดที่ช่วยเติมเต็มให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

Denhardt and Denhardt (2007) การบริหารงานภาครัฐไม่ได้ดำเนินงานเหมือนกับการบริหารธุรกิจแต่เป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องทำหน้าที่ “ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้”

หรือให้บริการ” มากกว่า “กำกับหรือควบคุม” นักบริหารไม่ได้จุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องขับเคลื่อนโดยพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การรวบรวมผลประโยชน์ของแต่ละคนเข้าด้วยกันเท่านั้น โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเจรจาและหาข้อตกลงร่วมในผลประโยชน์สาธารณะ

การบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่าน ๆ มา โดยเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์ที่มุ่งวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดอื่น ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำการบริหารรัฐกิจอยู่ในปัจจุบันนั้นได้ส่งผลให้การบริหารภาครัฐเป็นเหมือนกับการบริหารธุรกิจ ซึ่งการใช้วิธีการและเทคนิคการบริหารแบบธุรกิจนั้นทำให้รัฐบาลกลายเป็นเหมือนธุรกิจร้านค้าที่ทำหน้าที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า โดยตอบสนองต่อความต้องการหรือผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า (customer) การเน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของงานมากจนลดความเป็นมนุษย์และลดความสำคัญของกฎระเบียบที่ใช้ในการประกันสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนผู้รับบริการ การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไปเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลได้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐ การขับเคลื่อนภาครัฐโดยเน้นกลไกตลาด (market-oriented) ได้บั่นทอนคุณค่าของพลเมืองและคุณค่าของภาครัฐภายใต้ค่านิยมความเป็นประชาธิปไตย

การบริการสาธารณะแนวใหม่ จึงเป็นชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารรัฐกิจภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะ การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย และการสร้างความผูกพันของพลเมือง ซึ่งปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการนิยมหรือกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สำหรับแนวคิดพื้นฐานหรือรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น ประกอบด้วยรากฐาน 4 ประการหลัก คือ

- **ประชาธิปไตยพลเมือง** ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง โดยมีความตื่นตัวที่จะรวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้โดยผ่านวิธีการต่างๆ และสามารถเข้าร่วมในการบริหารปกครอง (governance) ประเทศได้ พลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (individual interest) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (public affairs) ตลอดจนมีสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความผูกพันในเชิงจริยธรรมกับชุมชนและสังคมของตน การที่พลเมืองเห็นถึงผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirit) ซึ่งพลเมืองที่มีจิตวิญญาณสาธารณะจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ และภาครัฐก็ต้องให้ความสำคัญหรือมองพลเมืองเป็นพลเมืองไม่ใช่มองเพียงแค่การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเป็นแค่ลูกค้าที่หวังแต่ผลประโยชน์

เฉพาะหน้าหรือผลประโยชน์ระยะสั้น เมื่อภาครัฐมองพลเมืองเป็นพลเมืองอย่างแท้จริงรัฐก็ต้องแบ่งอำนาจและลดการควบคุมพลเมือง พร้อม ๆ กับสร้างความไว้วางใจและความรับผิดชอบร่วมกันในกระบวนการบริหารปกครอง (governance)

- **ตัวแบบชุมชนและประชาธิปไตย** ชุมชนเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์วิถีชีวิตของพลเมือง โดยชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจ ทำงานร่วมกันเป็นทีม ชุมชนย่อมมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและมีระบบการติดต่อสื่อสารและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ ความเป็นชุมชนจึงเป็นหนทางหนึ่งในการทำให้เกิดความสามัคคี การบริหารรัฐกิจต้องเข้ามาช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยส่งเสริมการเกิดและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับพลเมือง สถาบันในชุมชนดังกล่าว เช่น ครอบครัว กลุ่มอาสาสมัคร สมาคม กลุ่มอาชีพ ฯลฯ สถาบันในชุมชนที่เกิดขึ้นนี้ล้วนให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมือง และเมื่อพลเมืองได้มีส่วนร่วมในชุมชนผ่านสถาบันต่าง ๆ แล้วย่อมช่วยสร้างประสบการณ์ให้แก่พลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองที่ใหญ่กว่า และเมื่อพลเมืองและสถาบันต่าง ๆ ในชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งย่อมนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) โดยประชาสังคมเป็นที่ซึ่งพลเมืองมีความผูกพันกันเข้ามาร่วมสนทนาและถกเถียงเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาชุมชน ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่การสร้างความเป็นชุมชนเท่านั้นแต่มันคือการสร้างความ เป็นประชาธิปไตย

การที่พลเมืองได้รวมตัวในจนเกิดเป็นประชาสังคมและได้ทำประโยชน์เพื่อชุมชนและสาธารณะย่อมนำมาซึ่งความภาคภูมิใจของตนเองในอันที่ได้ช่วยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกต่อชุมชนและประเทศชาติ การดำเนินการต่าง ๆ ของภาคประชาสังคมจึงเปรียบเสมือนการเป็นขบวนการหรือการเคลื่อนไหวของพลเมืองรากหญ้า (grass-roots citizen-based movement) ประชาสังคมทำให้เกิดและสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายชุมชนและช่วยก่อให้เกิดทุนทางสังคม (social capital) บทบาทพื้นฐานของนักบริหารรัฐกิจที่จะต้องกระทำก็คือการช่วยเหลือ สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคประชาสังคม โดยต้องเข้าใจว่าประชาสังคมและพลเมืองไม่ใช่จะกระทำแต่สิ่งที่พวกเขาต้องการเท่านั้น แต่ยังกระทำในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยสามารถทำงานช่วยเหลือเชื่อมโยงกับการบริหารรัฐกิจได้อีกด้วย

- **มนุษยนิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่** มนุษยนิยมองค์การไม่เห็นด้วยกับตัวแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เพราะมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล เนื่องจากแต่ละคนมีทักษะในการตระหนักรู้ (skill in self-awareness) ที่แตกต่างกัน มนุษย์ต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำ และไม่เสมอไปที่มนุษย์จะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์สูงสุด ในการปฏิบัติงานตามแนวคิดมนุษยนิยมจึงต้องไม่เน้นอำนาจหน้าที่และการควบคุม แต่จะเน้นการขยายพื้นที่ความเป็นอิสระให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงองค์การต้องเป็นไปอย่างมีแผน (planned change) สอดคล้องกับแนวคิด “การพัฒนาองค์การ” (organization development) ที่สนับสนุนการเจริญเติบโตขององค์การที่ต้องควบคู่ไปกับ

ความเจริญเติบโตของบุคคล มนุษย์นิยมองค์การจึงเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เน้นการดำเนินให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจขององค์การควบคู่กับการพัฒนาความก้าวหน้าให้กับสมาชิกในองค์การ ส่วนรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) ซึ่งจัดเป็นแนวคิดกระแสหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเน้นการบริหารรัฐที่มุ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) โดยข้าราชการต้องทำหน้าที่ในพัฒนาและปกป้องความเป็นธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่พลเมือง (well-being of citizen) การบริหารรัฐกิจต้องไม่เป็นกลางและไม่ตัดสินหรือให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบ

- **รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่** การบริหารองค์การตามแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมเน้นการควบคุมบังคับบัญชา เหตุผลนิยม และความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค ในการแสวงหาองค์ความรู้ที่ใช้แนวทางเชิงประจักษ์ที่เน้นข้อเท็จจริงมากกว่าค่านิยม (focus on fact rather than value) ซึ่งแนวทางนี้ได้ครอบงำการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ต้นแบบเหตุผล (rational model) ของ Simon จนถึงการศึกษาแนวนโยบายศาสตร์ (policy science) แต่อย่างไรก็ตามในทางสังคมศาสตร์ค่านิยมกับข้อเท็จจริงไม่อาจแยกจากกันได้และในการหลายกรณีได้พิสูจน์แล้วว่าค่านิยมสำคัญกว่าข้อเท็จจริงในการทำความเข้าใจพฤติกรรมและการกระทำของมนุษย์ เช่น ผลการศึกษาทดลองที่ Hawthorne เมื่อแนวทางเชิงประจักษ์ถูกวิพากษ์วิจารณ์จึงต้องหาแนวทางใหม่ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือการตีความ (interpretive approach) เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจในความหมายด้วยการวิพากษ์คุณค่า (value critical) และวิเคราะห์วาทกรรม (discourse) แนวทางเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดและอุดมการณ์หลังยุคสมัยใหม่ (postmodern) ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์วาทกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องวัตถุประสงค์ มาตรฐานหรือการวิเคราะห์เหตุผล รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เห็นว่าในการบริหารปกครอง (governance) ต้องมีการตีความและวิเคราะห์วาทกรรมที่เปิดเผยและจริงใจระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่างพลเมืองกับนักบริหารภาครัฐในลักษณะของการสนทนาและถกแถลงสาธารณะ (public dialogue and deliberation) เพื่อทำให้การบริหารรัฐกิจเกิดความเข้มแข็งและชอบธรรม

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นวาทกรรม (discourse) ที่ตีความและ วิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามที่เสนอของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง Reinventing Government ที่ประกอบด้วยหลักการหรือสาระสำคัญ 10 ประการ คือ (1) รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับทิศทางมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (catalytic government, steering rather than rowing) (2) ชุมชนเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกคอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government, empowering rather than serving) (3) ระบบราชการต้องแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะ (competitive government, injecting competition into service delivery) (4) ระบบราชการต้องขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (mission – driven government, transforming rule-driven organization) (5) ภาครัฐต้องเน้นผลลัพธ์

มากกว่าสนใจปัจจัยนำเข้า (results-oriented government, funding outcomes, not inputs) (6) การบริหารภาครัฐต้องมุ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการ (customer-driven government, meeting the needs of the customer, not the bureaucracy) (7) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการมุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (enterprising government, earning rather than spending) (8) ภาครัฐต้องมีระบบเผื่อระวังป้องกันปัญหาล่วงหน้ามากกว่าที่จะตามแก้ปัญหา (anticipatory government, prevention rather than cure) (9) รัฐบาลต้องกระจายอำนาจจากสายการบังคับบัญชาไปสู่การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม (decentralized government, from hierarchy to participation and team-work) และ (10) รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (market-oriented government, leveraging change through the market)

จากหลักการหรือสาระสำคัญของ Reinventing Government ข้างต้น ประเด็นสำคัญ ๆ ได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ ตีความ และสรุปออกมาเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) 7 ประการ คือ

- **บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า** ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลมาจากเจรจาการต่อรองและตกลงกันในเรื่องของค่านิยมที่มีอยู่ร่วมกันมากกว่าการที่จะเป็นการเอาผลประโยชน์ของแต่ละคนรวมกัน ดังนั้น ข้าราชการไม่ใช่ผู้รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” แต่ต้องเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมืองไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับลูกค้า เพราะรัฐบาลไม่เพียงแต่บริการรับใช้ผู้ที่เข้ามาติดต่อหรือขอรับบริการเท่านั้น แต่ยังต้องบริการรับใช้พลเมืองอื่นๆ ในสังคมที่รอคอยการบริการหรืออาจไม่ได้เข้ามาขอรับบริการโดยตรง เช่น พลเมืองที่ด้อยโอกาสในสังคม พลเมืองที่จะเกิดขึ้นมาในอนาคต นอกจากนี้พลเมืองบางคนของรัฐบาลอาจมีทรัพยากรหรือมีความสามารถมากกว่าคนอื่น ๆ ในการซื้อสินค้าหรือเรียกร้องการบริการ ซึ่งถ้ามองเป็นลูกค้าอย่างภาคเอกชนคนเหล่านั้นก็ย่อมจะได้รับสินค้าที่รวดเร็วและได้รับการบริการที่ดีกว่า แต่หากมองในฐานะพลเมืองที่เหมือนๆ กันแล้วการให้บริการต่างๆ ของรัฐก็ต้องกระทำอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลประโยชน์ระยะยาว ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่ผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า ดังนั้น พลเมืองจึงต้องเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวในระยะสั้น ความเป็นพลเมืองเมื่อเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้วก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อชุมชนของตน รัฐบาลจึงต้องสนองตอบต่อความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนและพลเมือง โดยกระตุ้นให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเท่ากับการสร้างความรับผิดชอบต่อพลเมืองไปในตัวด้วย และเมื่อเปิดให้พลเมืองมีส่วนร่วมแล้ว รัฐบาลก็ต้องรับฟังเสียงของพลเมือง

- **การค้นหาลงผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest)** นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยทำให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่พลเมืองต้องการร่วมกัน (shared notion of public interest)

เป้าหมายของการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อตอบสนอง ช่วยแก้ปัญหาหรือเป็นทางเลือกของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่การค้นหาผลประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมืองกับนักบริหารรัฐกิจ ดังนั้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่การหาทางออกง่าย ๆ โดยการตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องเกิดจากการจากสนทนาพูดคุย ถกแถลงหรือปรึกษาหารือและกำหนดร่วมกัน โดยไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการ การได้มาซึ่งผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเมื่อได้มาแล้วรัฐบาลก็ต้องรับประกันว่าผลประโยชน์ดังกล่าวซึ่งเป็นตามต้องการของพลเมืองนั้นมีความชอบธรรมและก่อให้เกิดความเป็นธรรม ตลอดจนมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวของชุมชนและสังคม

- **เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship)** ผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดที่ข้าราชการและพลเมืองต้องร่วมกันกำหนดขึ้น และต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการนำงบประมาณของรัฐ (พลเมืองเป็นเจ้าของ) ไปให้ผู้ประกอบการดำเนินการเหมือนเป็นเจ้าของงบประมาณ ผลประโยชน์สาธารณะจึงต้องได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่าโดยผู้ประกอบการที่จะกระทำเหมือนวางงบประมาณแผ่นดินหรือเงินหลวงคือเงินของตนเอง แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้ประกอบการเหมือนกับเจ้าของบริษัทในธุรกิจเอกชน เท่ากับว่าผู้บริหารดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคบๆ เหมือนกับธุรกิจเอกชนซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ให้มากที่สุดและทำให้ลูกค้าพอใจ (customer satisfaction) และผู้ประกอบการก็ต้องบริหารงานโดยมีความกล้าและยอมรับในความเสี่ยง ซึ่งเมื่อมีโอกาสก็ต้องรีบฉกฉวยโอกาสเพื่อสร้างผลิตภาพ

ในส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นั้น “พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล” (government is owned by the citizens) นักบริหารรัฐกิจหรือผู้บริหารภาครัฐจึงไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ นักบริหารรัฐกิจจึงมีหน้าที่บริการรับใช้พลเมือง (serve citizens) ฝักรักษาทรัพยากรหรือสมบัติสาธารณะ (stewards of public resources) ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ (conservators of public organization) อำนวยความสะดวกให้พลเมืองเกิดการสนทนาพูดคุยกันอย่างเป็นประชาธิปไตย (facilitators of citizenship and democratic dialogue) เป็นผู้จุดประกายให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (catalysts for community engagement) และเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดประชาชน (street-level leaders) นักบริหารรัฐกิจจึงเข้าใจบทบาทของตนในกระบวนการบริหารปกครอง (governance process) ว่าเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การทำงานและการบริการรับใช้พลเมืองเท่านั้นไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเป็นเจ้าของกิจการ

- **คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically)** นโยบายและแผนงานจะตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้จะต้องเกิดจากกระบวนการ

รวมกลุ่มและความร่วมมือร่วมกัน นโยบายและแผนต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงกลยุทธ์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อม และมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่จะให้ บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและ ขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน ซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือภาระรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักบริหารรัฐกิจ แต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลต้องเปิดกว้างให้ พลเมืองมีส่วนร่วมเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและ บริการรับใช้พลเมือง การให้พลเมืองมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริการสาธารณะและการนำนโยบาย ไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย เป็นการสร้างโอกาสและความรับผิดชอบต่อ ให้แก่พลเมือง ซึ่งย่อมทำให้พลเมืองเกิดความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

- **การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability Is Not Simple)** ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อตลาด (market) ซึ่งก็คือรับผิดชอบต่อลูกค้า ผลิตภัณฑ์และผลลัพธ์ของงาน แต่สำหรับแนวคิดการบริการ สาธารณะแนวใหม่ (NPS) ความรับผิดชอบแค่นั้นไม่เพียงพอ เพราะแท้จริงแล้วข้าราชการต้อง รับผิดชอบต่อสังคม และยังต้องมีการขยายผลแห่งความรับผิดชอบไปอย่างกว้างขวาง ทั้งความ รับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง
- **การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer)** การบริการรับใช้เป็น บทบาทสำคัญของข้าราชการ โดยต้องมีภาวะผู้นำและมีค่านิยมพื้นฐานที่ช่วยสร้างผลประโยชน์ ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาล ต้องการ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นผลจากความผูกพัน ในประโยชน์สาธารณะของพลเมือง ซึ่งต้องมีการเจรจาต่อรอง พุดคุยสนทนาในผลประโยชน์ สาธารณะที่เป็นที่มาของนโยบายร่วมกัน ข้าราชการต้องช่วยอำนวยความสะดวก คอยไกล่เกลี่ยและ ประนีประนอม และช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งบทบาทเหล่านี้เป็นบทบาทที่นอกเหนือจากการบริการที่ ข้าราชการควรกระทำด้วยเช่นกัน ดังนั้น นอกจากทักษะในการบริการที่ดีแล้ว ข้าราชการต้องมีการ พัฒนาทักษะที่จำเป็นอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น ภาวะผู้นำ การจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง การ ประนีประนอมและการระงับข้อพิพาท
- **ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity)** องค์กรภาครัฐ และเครือข่ายต้องเน้นการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลสำเร็จในระยะยาว การปฏิบัติงานภาครัฐจะสำเร็จ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการจัดการผ่านคน (managing through people) โดยนักบริหารรัฐกิจต้อง เห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์กร นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้อง ปฏิบัติงานโดยสร้างความยอมรับนับถือให้เกิดขึ้นกับพลเมือง และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐก็ต้อง ยอมรับนับถือในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐจึงต้อง

เน้นคนด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่าการสร้างเพียงแค่ผลิตภาพในการทำงาน

(4) การบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่ หรือการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG)

Stephen P. Osborne, อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556 กล่าวว่า แนวคิด New Public Governance นั้น เป็นแนวคิดที่มีที่มาจากแนวคิด Governance ซึ่งตั้งอยู่บนฐานของการบริหารกิจการสาธารณะโดยเฉพาะ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้แนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแนวใหม่มีความโดดเด่นและแตกต่างจากแนวคิดอื่น ๆ คือ การเสนอมุมมองการวิเคราะห์และทำความเข้าใจสภาพความเป็นจริงของการจัดบริการสาธารณะภายใต้สถานการณ์ที่รัฐต้องเผชิญกับความแตกต่างหลากหลายของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของภาครัฐ ความสลับซับซ้อนของสังคมพหุลักษณะ และความหลากหลายของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ กรอบแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ มีรากฐานมาจากทฤษฎีการศึกษาสถาบันและเครือข่าย ซึ่งมีการพิจารณารัฐในลักษณะที่มีความแตกต่างหลากหลายภายในตัวเอง ดังนั้น กรอบแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ หรือ New Public Governance จึงอธิบายว่า กระบวนการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐจะดำเนินไปในทิศทางใด หรืออยู่ภายใต้ข้อจำกัดอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับอิทธิพลหรือแรงกดดันจากปัจจัยเชิงสถาบัน และเงื่อนไขแวดล้อมภายนอกขององค์กรเป็นสำคัญ ดังนั้นเมื่อการจัดทำบริการสาธารณะมีตัวแสดงที่หลากหลายระดับและหลากหลายภาคส่วนเข้ามามีบทบาทร่วมกัน ประเด็นการศึกษาที่แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสนใจ คือ การจัดการความสัมพันธ์ภายในส่วนต่างๆ (Intergovernmental Relations) มิติความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคม (socio-political governance) และมิติเครือข่าย (network governance)

1) แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Intergovernmental Relations) Wright ได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการกำหนดโครงสร้างกิจกรรมหรือปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐทุกรูปแบบและทุกระดับในระบบสหพันธรัฐ โดยประเด็นสำคัญของแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ คือ ประการที่หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เป็นการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ประการที่สอง แนวคิดนี้เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์และพฤติกรรมของมนุษย์ โดยปฏิสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลในหน่วยงานภาครัฐเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดนี้ ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐคือความต่อเนื่องสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับความไม่เป็นทางการพอ ๆ กับการเป็นทางการ ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติเช่นเดียวกับการให้ความสำคัญทางทฤษฎี และสนใจทั้งเรื่องการแข่งขันและความร่วมมือ แนวคิดนี้ยังตระหนักถึงความสัมพันธ์ของหลายหน่วยงาน โดยให้ความสำคัญกับการปฏิบัติของหน่วยงานรัฐอันดับแรก รวมถึง

ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการด้วย ประการที่สี่ การแสดงบทบาทของทุกหน่วยงาน ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา
รัฐบาล สภานิติบัญญัติของรัฐ สมาชิกสภาปกครอง เป็นต้น และประการที่ห้า การที่ปัญหาทางเศรษฐกิจ
และการเมืองที่ซับซ้อนมากขึ้น กระบวนการทางนโยบายจึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นอื่นด้วย เช่น การมี
ส่วนร่วมของพลเมือง และควรให้ความสำคัญกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารมากกว่าทาง
กฎหมาย (อ้างอิงใน Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C, 2007: 333-346)

แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่ Wright นำเสนอนั้นมีความน่าสนใจและทำ
ให้เห็นมุมมองใหม่ในการบริหารงานภาครัฐที่ไม่ได้เอาภาครัฐเป็นศูนย์กลาง แต่ได้ให้ความสำคัญกับหน่วยงาน
ในระดับอื่นๆ ทั้งในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่
หลากหลายในการให้บริการสาธารณะ

2) มิติความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางสังคม (socio-political governance) การวิเคราะห์ใน
มิตินี้มุ่งเน้นการพิจารณาปรากฏการณ์การปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคสังคมและภาครัฐเป็นสำคัญ โดยให้ความ
สนใจวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบการทำงานในส่วนย่อยต่างๆ และตัวแสดงต่างๆ ในสังคม เพื่อแสดงให้เห็น
ถึงความเกี่ยวกันซึ่งกันและกันระหว่างมิติความแตกต่างหลากหลายของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ความ
สลับซับซ้อนของการปฏิสัมพันธ์ภายในสังคม ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาและความต้องการ
ในสังคมนั้น (Jan Kooiman (ed), อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556) การวิเคราะห์
ความสัมพันธ์ระหว่างภาคสังคมและภาครัฐจะช่วยให้เห็นการแสดงบทบาทของภาครัฐในลักษณะแตกต่างกัน
ระหว่างการปกครอง (government) กับการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ (governance) และนำไปสู่การ
เห็นทิศทางการปรับตัวของรัฐภายใต้ความสัมพันธ์กับสังคม กล่าวคือ การแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐโดย
ผ่านการปกครองแบบดั้งเดิมได้เปลี่ยนแปลงไป จากที่เคยมีรูปแบบความสัมพันธ์ทางเดียว ในลักษณะที่ตัว
แสดงภาครัฐซึ่งทำหน้าที่ทางการปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายเดียว ควบคุมสั่งการตัวแสดงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น
หน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับต่ำกว่าและตัวแสดงในภาคส่วนอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ มาสู่การ
แสดงบทบาทในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่ตั้งอยู่บนปฏิสัมพันธ์สองทางแทน

ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดจากการตระหนักถึงข้อจำกัดของกลไกการปกครองและการบริหารแบบ
ดั้งเดิม ที่ตั้งอยู่บนการควบคุมและสั่งการโดยอำนาจรัฐฝ่ายเดียว ซึ่งส่งผลให้ภาครัฐเริ่มเห็นถึงความจำเป็นที่
ต้องประสานการทำงานร่วมกันกับตัวแสดงในภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมให้มากขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลเริ่มมีการ
ปรับเปลี่ยนบทบาทการดำเนินกิจการต่างๆ ที่เคยผูกขาดภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อเปิด
พื้นที่หรือช่องทางให้ตัวแสดงภาคส่วนอื่นเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงภาครัฐในการบริหารกิจการสาธารณะ
ในอำนาจหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้รัฐสามารถปรับตัวให้ตอบสนองต่อปัญหาต่างๆ ในสังคม
ซึ่งต้องอาศัยกลไกและเครื่องมือการจัดการที่มีรูปแบบวิธีการหลากหลายและซับซ้อนยิ่งกว่าเดิม

เมื่อภาครัฐมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพการบริหารกิจการสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไป บทบาทของตัวแสดงในภาคส่วนอื่นของสังคมก็มีการปรับตัวเข้าสู่กระบวนการปฏิสัมพันธ์กับภาครัฐเช่นกัน กล่าวคือ กรณีตัวแสดงภาคประชาสังคม การเปลี่ยนแปลงปรากฏให้เห็นได้จากการขยายบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งในแง่การขยายขอบเขตการดำเนินภารกิจให้กว้างขึ้นกว่าเดิม และการขยายบทบาทไปสู่การดำเนินกิจกรรมใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการกิจการสาธารณะ ส่วนชุมชนท้องถิ่นก็เริ่มเข้ามามีบทบาทในการริเริ่มและผลักดันประเด็นการพัฒนาและการจัดการปัญหาสาธารณะในพื้นที่ตนเองอย่างเข้มแข็งมากขึ้น ในส่วนขององค์กรภาคธุรกิจก็เริ่มตระหนักถึงบทบาทของตนในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น (social responsibilities) สภาพที่ตัวแสดงกลุ่มต่างๆ เข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน

3) มิติเครือข่าย (network governance) การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ในมิตินี้ สนใจการทำงานของเครือข่าย การประสานการทำงานร่วมกันขององค์กรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงบทบาทในกระบวนการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่มีความแตกต่างหลากหลายที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ทั้งหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ตัวแสดงภาคธุรกิจ และตัวแสดงภาคประชาสังคม ชุมชน ซึ่งปฏิสัมพันธ์ต่อกันนี้เป็นพื้นฐานของการสร้างกลไกการเจรจาต่อรองอันจะนำไปสู่การสร้างกรอบการประสานการแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง (Eva Sorensen and Jacob Tofing อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556) การพิจารณาบทบาทของรัฐในการบริหารเครือข่ายตั้งอยู่บนหลักการที่มองว่าการบริหารกิจการสาธารณะคือการจัดการเพื่อเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงจากแต่ละภาคส่วนที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการแสดงบทบาทที่แตกต่างกันหลากหลาย นับแต่ตัวแสดงภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ เกิดการประสานงานกันอย่างสอดคล้องและร่วมมือกันในการผลักดันเป้าหมายสาธารณะให้บรรลุผล รูปแบบการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในสังคมเพื่อร่วมกันดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ นั้นปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น การสร้างเครือข่าย (network) ภาควิชาสัมพันธ์ (partnership) และการเปิดเวทีอภิปรายสาธารณะ (deliberative forums) รูปแบบเหล่านี้เริ่มเกิดขึ้นภายหลังกระแสความเสื่อมถอยของรูปแบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์ของภาครัฐโดยผ่านกลไกการสั่งการควบคุมตามลำดับชั้นในระบบราชการ และหันมาความสนใจในรูปแบบการบริหารงานภาครัฐบนฐานการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่หลากหลาย ภายใต้ความสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม เครือข่ายก็เป็นการจัดโครงสร้างสถาบันอย่างไม่เป็นทางการ เพราะเป็นการเข้ามาร่วมมือกันอย่างสมัครใจของภาคีสมาชิก ไม่ได้เป็นการจัดตั้งองค์กรตามที่กฎหมายหรือระเบียบราชการกำหนด สำหรับเครือข่ายการบริหารกิจการสาธารณะ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ (R.A.W Rhodes อ้างถึงใน วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ, 2556)

1) เครือข่ายต้องเกิดขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยและเชื่อมโยงการทำงานซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในเครือข่าย ซึ่งเป็นการประสานความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัยและทำงานร่วมกันโดยไม่มี การแบ่งแยก ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมอย่างชัดเจน

2) การทำงานของเครือข่ายต้องดำเนินไปโดยกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างองค์กรภาคี สมาชิกทุกฝ่าย การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเครือข่ายต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เป็นกระบวนการที่ผลักดัน โดยความจำเป็นในการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรและขีดความสามารถระหว่างกัน รวมถึงมีความต้องการ เข้ามาเจรจาต่อรองกันเพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกัน อันจะนำไปสู่การบรรลุประโยชน์ที่เป็น เป้าหมายร่วมกันของทุกฝ่าย

3) กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคีสมาชิกในเครือข่าย ต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกา ข้อกำหนด และกฎเกณฑ์ ซึ่งภาคีสมาชิกทุกฝ่ายได้ร่วมกันกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของความเชื่อถือและไว้วางใจ กัน และเป็นผลจากการเจรจาหรือเพื่อหาข้อตกลงร่วมที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องตรงกัน

4) เครือข่ายต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานของตนเองในระดับหนึ่ง นั่นคือกระบวนการ บริหารจัดการเครือข่ายที่ประกอบด้วยตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ต้องไม่อยู่ภายใต้การกำกับควบคุมสั่งการของภาครัฐ แต่มีระบบบริหารจัดการของตนเอง มีการจัดระบบการควบคุมดูแลสมาชิกในเครือข่ายตนเอง มีการวาง นโยบายการทำงาน ตลอดจนสร้างปัจจัยแวดล้อมในการบริหารจัดการที่เหมาะสมด้วยตนเอง

การบริหารกิจการสาธารณะในรูปของเครือข่าย มีจุดแข็งอยู่ที่การดึงบทบาทของตัวแสดงที่ เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนให้เข้ามาสัมพันธ์กันในแนวราบ ไม่เฉพาะแต่ตัวแสดงภาครัฐและภาคธุรกิจเท่านั้น แต่ ยังรวมถึงตัวแสดงในภาคสังคมด้วย โดยมีเป้าหมายเพื่อการแลกเปลี่ยนทรัพยากร แบ่งปันความเชี่ยวชาญ และ ร่วมกันแสวงหาจุดร่วมในการตัดสินใจที่จะทำให้ทุกฝ่ายสามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ในการจัดการประเด็น สาธารณะหนึ่งๆ

ดังนั้นต่อคำถามที่ว่าการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่สามารถปรับเปลี่ยนบทบาทของ ภาครัฐและภาคสังคม ได้อย่างไร จากการทบทวนพัฒนาการการบริหารงานภาครัฐข้างต้น สามารถอธิบายได้ ว่าเป็นการปรับบทบาทของภาครัฐจากการทำหน้าที่ปกครอง (government) ไปทำหน้าที่ในการบริหารงาน สาธารณะ (governance) ที่มีการเชื่อมโยงกับตัวแสดงอื่นๆ ในสังคม ทั้งองค์กรภาคเอกชน องค์กรพัฒนา เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชนและภาคประชาชนต่างๆ เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทจาก การเป็นศูนย์กลางการปกครองและการจัดการด้านต่างๆ เหนือสังคม ไปสู่การมีบทบาทใหม่ในการประสาน ความสัมพันธ์กับตัวแสดงต่างๆ ในสังคม รวมถึงเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์กับสังคมแนวตั้ง (vertical) ไปสู่ความสัมพันธ์แนวราบ (horizontal) มากขึ้นด้วย เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐและ ภาคสังคมในความหมายที่ว่า “รัฐเล็กลง สังคมใหญ่ขึ้น” ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1) การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวคิดที่มีการให้ความสำคัญต่อหลายภาคส่วน เป็นเป้าหมายของสังคมและเป็นการรวมเอาผลประโยชน์ของทุกตัวแสดงเข้าไว้ด้วยกัน อีกทั้งยังสนับสนุนให้มีการร่วมกันตัดสินใจของตัวแสดงที่หลากหลาย

2) การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่เป็นการพยายามรวบรวมหลากหลายสาขาวิชาเข้าเป็นหนึ่งภายใต้กรอบคิดที่ครอบคลุมพื้นที่กิจกรรมของรัฐบาลและสังคม

3) การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่มีลักษณะสำคัญคือการแตกสลายเชิงโครงสร้าง ขอบเขต และกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำมาแต่เดิม พื้นที่อำนาจรัฐที่เคยจำกัดอยู่ในรูปของรัฐบาลกลายเป็นพื้นที่ที่มีกิจกรรมใหม่และตัวแสดงหน้าใหม่ๆเข้ามาเกี่ยวข้องพันในกระบวนการจัดหาและแบ่งสรรทรัพยากรสังคมด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นและรูปแบบความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนมากขึ้น ภายใต้บริบทดังกล่าว ความเป็นรัฐรวมศูนย์จะค่อยๆ หายไป

4) เป็นการลดอำนาจศูนย์กลาง โครงสร้างอำนาจรัฐมีลักษณะกระจายทั้งภายในและภายนอก รัฐบาลในรูปแบบใหม่จึงมีอยู่ในรูปของพหุศูนย์กลาง มีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงนอกภาครัฐ (non-state actors) จำนวนมากขึ้น รัฐมีความเป็นราชการน้อยลง มีสายการบังคับบัญชาน้อยลง

5) การแสดงบทบาทหน้าที่ของภาครัฐที่เคยมีรูปแบบความสัมพันธ์ทางเดียว ในลักษณะที่ตัวแสดงภาครัฐซึ่งทำหน้าที่ทางการปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายเดียว ควบคุมสั่งการตัวแสดงต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐ มาสู่การแสดงบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะที่ตั้งอยู่บนปฏิสัมพันธ์สองทาง

6) มีการสร้างเครือข่าย (network) ภาควิชาส่วน (partnership) และการเปิดเวทีอภิปรายสาธารณะ (deliberative forums) ที่เป็นการพยายามสร้างพื้นที่ให้กับภาคสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ

การเชื่อมโยงและความแตกต่างของทฤษฎียุคต่าง ๆ

1. ทฤษฎียุคดั้งเดิม สิ่งที่เชื่อมโยงกันคือ

- แนวคิดของ Leonard D. White ในเรื่องของการบริหารแยกออกจากการเมือง ได้ขยายแนวความคิดของ Wilson และ Goodnow ซึ่งเป็นนักวิชาการการบริหารแยกออกจากการเมืองเช่นเดียวกัน

2. ทฤษฎียุคท้าทาย

- แนวคิดการบริหารคือการเมือง ได้โจมตี การบริหารแยกออกจากการเมืองในยุคดั้งเดิม โดยให้เหตุผลว่า การบริหารและการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะจะต้องพึ่งพาอาศัยกันและมีหน้าที่คาบเกี่ยวกัน

- แนวคิดศาสตร์การบริหาร ได้โจมตี แนวคิดหลักการบริหาร โดยเชื่อว่าองค์กรเป็นระบบเปิด หลักบริหารไม่สามารถที่จะนำมาใช้กับทุกองค์กรได้ เพราะว่าทุกองค์กรมีสภาพแวดล้อมที่ต่างกันทำให้แนวทางการบริหารงานต่างกันด้วย โดย Simon ได้กล่าวว่าทฤษฎียุคดั้งเดิมนั้น Gulick และ Taylor ขัดแย้งกันเอง ในส่วนที่ Gulick เน้นเอกภาพการควบคุม แต่ Taylor บอกว่าลูกน้องควรมีหัวหน้าหลายคน

- แนวคิดศาสตร์การบริหาร Simon ได้รับอิทธิพลจาก Barnard เพราะว่า Barnard เป็นอาจารย์ของ Simon

- แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ ได้โจมตี แนวคิดการจัดการวิทยาศาสตร์ โดยให้การต่อต้านในส่วนที่การจัดการวิทยาศาสตร์มองคนเป็นเครื่องจักรมองในเรื่องของการทำงานอย่างเดียวน แต่ในส่วนของมนุษยสัมพันธ์มองคนเป็นสัตว์สังคมที่จะต้องมองเรื่องปัจจัยทางกายภาพ เช่นการปฏิสัมพันธ์ แรงจูงใจ มากกว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ

- แนวคิดระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ โจมตีระบบราชการ โดยทางด้านระบบราชการแบบไม่เป็นทางการได้กล่าวว่า ระบบราชการในยุคดั้งเดิมไม่สามารถนำพาองค์กรไปสู่ประสิทธิภาพได้ เพราะว่าการมีกฎระเบียบมากเกินไปทำให้ขาดความยืดหยุ่นซึ่งไม่เหมาะสมต่อองค์กรที่มีการเปลี่ยนแปลง และการที่ยึดกฎมากเกินไปทำให้คนงานยึดกฎจนลืมเป้าหมายขององค์กร

3. วิฤตการณ์เอกภคครั้งที่ 2

- แนวคิดระบบของ Simon & March โดย Simon ได้นำแนวความคิดของตัวเองในเรื่องของการตัดสินใจ ในส่วนของศาสตร์การบริหารมาประยุกต์กับทฤษฎีระบบของตนเอง โดยกล่าวว่ามนุษย์ต้องตัดสินใจภายใต้แรงกดดันต่าง ๆ นั่นก็หมายความว่าในยุคนี้แรงกดดันต่าง ๆ ของ Simon ก็คือ สภาพแวดล้อมต่างๆ เพราะมององค์กรเป็นระบบเปิดที่ติดต่อกับสภาพแวดล้อมเสมอ

- แนวคิดระบบของ James D. Thompson ในเรื่องของการมององค์กร 2 วิธีคือ ระบบเปิดและระบบปิด ได้รับแนวความคิดมาจาก Alvin N. Glouder นักวิชาการระบบราชการแบบไม่เป็นทางการในยุคท้าวาย ที่กล่าวว่า คนงานจะให้ความสำคัญต่อรูปแบบไม่เป็นทางการ(ระบบเปิด)มากกว่ารูปแบบที่เป็นทางการ(ระบบปิด) และ James D. Thompson ยังได้รับอิทธิพลแนวคิดการตัดสินใจจาก Simon ด้วย

- การบริหารการพัฒนา เกิดขึ้นได้เพราะมี รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ เพราะเมื่อมีการเปรียบเทียบก็จะทำให้เรารู้ว่าประเทศเหล่านั้นมีข้อดีข้อด้อยอย่างไร และมีแนวทางในการพัฒนาอย่างไร ทำให้เกิดศาสตร์การบริหารพัฒนา

- NPA มีรากฐานมาจากทฤษฎียุคดั้งเดิม ในส่วนที่ NPA มุ่งเน้น ความประหยัด และประสิทธิภาพขององค์กร เน้นผลผลิต เน้นประชาชน (ลูกค้า)

- NPA ได้กล่าวว่า การบริหารไม่แยกออกจากการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ได้รับอิทธิพลมาจากยุคท้าวาย ในส่วนการบริหารคือการเมือง

4. ยุคที่ 4

- นโยบายสาธารณะ ได้รับอิทธิพลมาจาก NPA ที่เน้นให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในส่วนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติก็ได้รับอิทธิพลมาจาก ทฤษฎียุคท้าวาย เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ฝ่ายบริหารไม่สามารถแยกจากฝ่ายการเมืองได้อย่างเด็ดขาด ทั้งสองส่วนต้องทำงานร่วมกัน

- ทางเลือกสาธารณะ ออสตรอมได้โจมตีผลงานของวิลสัน ว่าการเน้นการจัดระบบบริหารแบบการรวมอำนาจตามสายบังคับบัญชาว่าเป็นวิธีการที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารงานแบบประชาธิปไตย และ

เป็นวิธีการไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้ ตลอดจนไม่สอดคล้องกับลักษณะการบริการสาธารณะแต่ละประเภท

- เศรษฐศาสตร์การเมือง Wamsley & Zald ได้โจมตีแนวความคิดของ Wilson ในหัวข้อที่ว่า การบริหารของเอกชนกับรัฐบาลเหมือนกัน เครื่องมือใดใช้กับเอกชนได้ก็นำมาใช้กับรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน ซึ่ง Wamsley & Zald บอกว่าการบริหารงานรัฐไม่เหมือนกับเอกชน

- การออกแบบองค์กรสมัยใหม่ ได้พัฒนามาจากระบบราชการของ Weber แนวคิดนี้ได้มองว่า เมื่อระบบราชการของ Weber ไม่สามารถทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ ก็สมควรที่จะต้องจัดรูปแบบองค์กรใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) มีความแตกต่างจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) อยู่หลากหลายประการ โดยในที่นี้ขอวิเคราะห์และสังเคราะห์ถึงความแตกต่างโดยแยกประเด็นให้สอดคล้องกับสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) 7 ประเด็นมุมมอง คือ

- **มุมมองต่อประชาชน** แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) มองประชาชนเป็นผู้รับบริการจึงเป็นผู้คอยรับการช่วยเหลือจากรัฐบาล การให้บริการต่าง ๆ จึงอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลว่าจะจัดบริการใดให้กับผู้รับบริการบ้าง ขณะที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มองประชาชนเป็นพลเมือง (citizen) ที่มีสิทธิอำนาจและมีฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาล และเป็นเจ้าของการบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งตามทฤษฎีประชาธิปไตยแบบพลเมือง พลเมืองในฐานะเจ้าของรัฐบาลจะมีบทบาทร่วมกับนักบริหารรัฐกิจในการค้นหาและกำหนดผลประโยชน์สาธารณะผ่านการสนทนาพูดคุย ถกเถียงถึงค่านิยมที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะ

- **มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ** แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) ตั้งอยู่บนฐานการคิดแบบปฏิฐานนิยม (positivism) โดยมองว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่จะพบได้ในกระบวนการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล เพื่อที่จะส่งผลให้การนาเจตจำนงสาธารณะ (public will) ไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมายได้โดยอัตโนมัติ ซึ่งเป็นธรรมชาติอยู่เองที่ในสังคมจะประกอบไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มากมายที่คอยผลักดันให้รัฐเลือกที่จะดำเนินนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่ม ภายใต้แรงกดดันเหล่านี้ นักบริหารรัฐกิจจึงต้องมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ วิธีการบริหารรัฐกิจที่ดีที่สุด (the best way) ตามแนวคิดปฏิฐานนิยมจึงต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการเมืองกับการบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน โดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะหรือผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการจะเป็นผู้ดำเนินนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติโดยจะต้องยึดหลักความเป็นกลาง (neutrality) และประสิทธิภาพ (efficiency) ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการนำเสนอการบริการสาธารณะหรือผลประโยชน์แก่สังคมให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในส่วนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นั้นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมือง (citizen) ในทุก

มิติของการบริหารรัฐกิจ โดยเสนอว่า นักบริหารรัฐกิจมีบทบาทอย่างสำคัญในการช่วยให้พลเมืองได้เชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะ และในทางกลับกัน ความเห็นและผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองก็จะช่วยชี้แนะพฤติกรรมและการตัดสินใจของนักบริหารรัฐกิจด้วยเช่นกัน ตามแนวคิดนี้ ประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองนั่นเองจะเป็นผู้ที่ร่วมกันกำหนดนิยามความหมาย ประเภทและขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะผ่านกระบวนการสนทนา (dialogue) การถกแถลงหรือปรึกษาหารือ (deliberation) ร่วมกัน ผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนี้จึงก้าวเลยไปจากสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว

- **มุมมองต่อคุณค่าความเป็นพลเมืองและบทบาทของนักบริหารรัฐกิจ** รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐบาลและนักบริหารรัฐกิจในการดำเนินกิจการของรัฐด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองกระทำได้โดยผ่านการบวนการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในรัฐบาล หลังจากการเลือกตั้งแล้วจึงเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้ ดังนั้น ประชาชนจึงมีฐานะเป็นเสมือนผู้รับบริการ (client) จากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ขณะที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มองว่ากิจการของรัฐหรือผลประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีคุณค่ามากกว่าที่จะมองว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัวหรือการมุ่งแต่เพียงประสิทธิภาพและความประหยัด แต่เป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ร่วมปฏิบัติและร่วมรับผลด้วยกันบนพื้นฐานของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (democratic citizenship) ความสำคัญกับประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองที่จะต้องมีความผูกพันเกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ บทบาทของนักบริหารรัฐกิจจึงไม่ใช่ทั้งผู้ทำเองหรือเป็นผู้ประกอบการนโยบายอย่างเดียว แต่ต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการของรัฐ

- **มุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ** รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) ถือว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) เป็นเรื่องของการบริหารรัฐกิจที่รัฐต้องดำเนินเพื่อนำส่งสินค้าและบริการสู่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการจากรัฐ ในกระบวนการนำนโยบายปฏิบัติเน้น “ประสิทธิภาพ” (efficiency) ซึ่งต้องการวิธีการที่ดีที่สุด (the best way) อันได้แก่การดำเนินการแบบรวมศูนย์อำนาจสั่งการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอนจากระดับนโยบายเบื้องบนไปสู่ระดับปฏิบัติการผ่านไปถึงผู้รับบริการในระดับล่าง (top-down) และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ได้เสนอว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement) และการสร้างชุมชน (community building) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่ถูกต้องเหมาะสมและจำเป็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ประชาชนจึงไม่ใช่มีฐานะเป็นแต่เพียงผู้รับบริการหรือลูกค้าอีกต่อไป หากแต่เป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างแท้จริง

- **มุมมองต่อความรับผิดชอบได้** รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) มีการทำงานที่ยึดกฎระเบียบ กฎหมาย การทำงานตามสายบังคับบัญชาและการใช้ดุลยพินิจที่จำกัด โดยที่เน้นการทำงานตามขั้นตอนและโครงสร้างองค์การ ตามสายการบังคับบัญชาที่สูงกว่า ตามเจ้าหน้าที่และศาล หลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจ ทำงานตามขั้นตอนขององค์การและหัวหน้างานโดยตรง มองว่าความรับผิดชอบและการตอบสนองต่อสาธารณะเป็นสิ่งไม่จำเป็นและไม่เหมาะสม นักบริหารรัฐกิจทำการแปลงความต้องการของพลเมืองมาสู่

นโยบายโดยลำพังทั้งนี้โดยไม่ผ่านภาคพลเมือง พลเมืองจึงมีบทบาทน้อยมากในการบริหารนโยบายสาธารณะ ขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) อธิบายว่าแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบได้ (accountability) ไม่ใช่เรื่องง่าย นักบริหารรัฐกิจควรให้ความสนใจมากกว่าแนวคิดเรื่องของการตลาด และไม่ใช่เรื่องที่เรียบง่าย แต่มีความสลับซับซ้อน โดยภาครัฐควรให้ความสนใจต่อเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐาน ค่านิยมทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมืองเป็นสำคัญ นอกจากนี้การจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ยังให้ความสำคัญตระหนักต่อ ทั้งการให้ความรับผิดชอบภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย และความรับผิดชอบต่อการบริหาร (administrative responsibilities)

- **มุมมองต่อการจัดการบริการสาธารณะ** การจัดการบริการสาธารณะในยุครัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) มีลักษณะเป็นการจัดการเชิงบริหาร (executive management) โดยมีลักษณะการรวมอำนาจและความรับผิดชอบไว้ที่ส่วนกลางเป็นสำคัญ และเน้นการสร้างวัฒนธรรมให้กับหัวหน้างานหรือผู้บริหารระดับสูงและมีระบบโครงสร้างการบริหารเชิงเดี่ยว ในยุคนี้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการบริหารแยกจากการเมือง และเน้นเรื่องหลักการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะอยู่ในโครงสร้างองค์กรที่เน้นสายการบังคับบัญชา การประสานงาน เน้นการสั่งการและพนักงานจะต้องเชื่อฟังผู้บริหารหรือหัวหน้างานแบบที่ไม่อาจโต้แย้งหรือตั้งคำถามได้ ในส่วนของกระบวนการนโยบาย นักบริหารรัฐกิจมีบทบาทและอิทธิพลสูงในกระบวนการการพัฒนา นโยบาย บทบาทของพลเมืองอยู่ในระดับที่จำกัดมาก ขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ใช้แนวความคิดความมีภาวะผู้นำ (leadership) เข้ามาใช้กับการจัดการบริการสาธารณะโดยเน้นการจัดการบริการสาธารณะมากกว่าการควบคุมกำกับ โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อในการทำงานและการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง โดยอาศัยภาวะผู้นำในการช่วยเหลือพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและบอกในสิ่งที่ตนต้องการ แทนที่การกำกับหรือควบคุมสั่งคมและให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

- **มุมมองต่อคุณค่าของคน** แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) เน้นการใช้การควบคุมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ระบบคุณค่าผูกติดกับระบบราชการ พลเมืองไม่สามารถมาเกี่ยวข้องในกระบวนการทางาน เว้นแต่ว่าจะเป็นผู้จัดทำเองโดยตรง ในบริบทของงานบริหารบุคคล คนงานหรือพนักงาน จะทำงานให้ก็ต่อเมื่อได้รับเงินค่าจ้าง และเมื่อคนงานทำงานได้ผลงานที่ไม่ดีก็จะถูกลงโทษและการทำงานมักเป็นไปตามคำสั่งมากกว่ามีความคิดสร้างสรรค์ การบริการสาธารณะแนวใหม่ได้ให้คุณค่ากับความเป็นธรรมชาติ ความเสมอภาค การตอบสนอง การให้ความเคารพ พันธะสัญญา ซึ่งไม่เน้นเรื่องประสิทธิภาพเป็นหลัก นักบริหารรัฐกิจต้องตระหนักในการให้บริการโดยตั้งอยู่บนวิถีของประชาธิปไตย การมีตัวตนอยู่ของนักบริหารรัฐกิจไม่ใช่เป็นไปเพื่อทำงานตามโครงสร้างตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคดั้งเดิม (OPA) ในฐานะลูกจ้าง และไม่ใช้การมีส่วนร่วมในระบบตลาด การบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นอะไรที่นักบริหารรัฐกิจจะต้องสร้างแรงจูงใจและทำอะไรที่มากกว่าการจ่ายเงินหรือเรื่องของความมั่นคง แต่ต้องมุ่งไปที่การสร้างให้เกิดความแตกต่างในชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง

การบริการสาธารณะแนวใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

- การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) เป็นอย่างมาก โดยสามารถจำแนกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ 7 ประการ คือ

- **มุมมองต่อประชาชน** แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) มองประชาชนเป็นพลเมือง (citizen) ที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมในสังคม (social equity) ซึ่งการมองประชาชนเป็นพลเมืองของ NPA เป็นการมองในมุมมองที่เหมือนกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่ได้ให้คุณค่าแก่พลเมืองเป็นอย่างมากเช่นกัน โดยมองว่าพลเมืองที่มีฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาล และรัฐนักรบเมือง ตลอดจนนักบริการรัฐกิจจะกำหนดนโยบายหรือผลประโยชน์สาธารณะไม่ได้หากไม่ได้มีการปรึกษาหารือหรือถกแถลงร่วมกับพลเมือง นโยบายที่กำหนดขึ้นจึงมุ่งตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่พลเมืองโดยส่วนรวมไม่ใช่ลูกค้า

- **มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ** รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องอาศัยในการตีความและค้นหา โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชน แนวคิดนี้จึงต้องการพลเมืองที่ตื่นตัว (active citizen) ส่วนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองในทุกมิติของการบริหารรัฐกิจ โดยเสนอว่า นักบริหารรัฐกิจมีบทบาทอย่างสำคัญในการช่วยให้พลเมืองได้เชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะ และในทางกลับกัน ความเห็นและผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองก็จะช่วยชี้แนะพฤติกรรมและการตัดสินใจของนักบริหารรัฐกิจด้วยเช่นกัน พลเมืองเป็นผู้ที่ร่วมกันกำหนดนิยามความหมาย ประเภทและขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะผ่านกระบวนการสนทนา (dialogue) การถกแถลงหรือปรึกษาหารือ (deliberation) ผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวจึงแตกต่างจากสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล

- **มุมมองต่อคุณค่าความเป็นพลเมืองและบทบาทของนักบริหารรัฐกิจ** แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) มองบทบาทของข้าราชการหรือนักบริหารรัฐกิจในฐานะเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงคอยกระตุ้นให้เกิดความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ก็มีมุมมองที่คล้ายคลึงกันกับ NPA โดยมองว่าทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ร่วมปฏิบัติและร่วมรับผลด้วยกันบนพื้นฐานของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (democratic citizenship) บทบาทของนักบริหารรัฐกิจจึงไม่ใช่ทั้งผู้ทำเองหรือเป็นผู้ประกอบการนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการของรัฐ

- **มุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ** แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) ผู้มีบทบาทหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการแปลงนโยบายเป็นแผน และโครงการก็คือข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวด้วย ซึ่งแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐก็ยังมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่จะมีลักษณะการปฏิบัติแบบเครือข่ายมากขึ้น โดยร่วมกับภาคประชาสังคม ดังนั้นมุมมองของการนำนโยบายไป

ปฏิบัติของสองแนวคิดนี้จึงมีความคล้ายคลึงกันโดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมและการมองเห็นคุณค่าของพลเมืองในการนานโยบายไปปฏิบัติ

- **มุมมองต่อความรับผิดชอบได้** รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) มุ่งเน้นให้นักบริหารรัฐกิจบริหารงานและให้บริการที่คำนึงถึงพลเมืองอย่างเสมอภาค โดยไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำ มีทัศนคติการมองประชาชนในฐานะพลเมืองและต้องการแก้ไขปัญหาค่าความเสมอภาคทางสังคม (social equity) ในการจัดบริการสาธารณะแนวคิดการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ มีมุมมองที่ดีต่อระบบราชการและบทบาทของนักบริหารรัฐกิจในฐานะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) เน้นค่านิยมในการบริหารแบบประชาธิปไตย และความรับผิดชอบได้โดยเน้นย้ำจริยธรรมทางการบริหารและจุดเน้นการรับผิดชอบได้อยู่ที่ประชาชนที่สามารถตรวจสอบนักการเมืองและระบบราชการได้ในวิถีทางแบบประชาธิปไตย มุมมองดังกล่าวของ NPA จึงคล้ายคลึงกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่ นักบริหารรัฐกิจควรให้ความสนใจในเรื่องความรับผิดชอบได้มากกว่าแนวคิดเรื่องของการตลาด โดยภาครัฐควรให้ความสนใจและรับผิดชอบต่อกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐาน ค่านิยมทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง และให้นักบริหารรัฐกิจจัดบริการสาธารณะตามที่พลเมืองเรียกร้องมากกว่าการคำนึงเรื่องต้นทุน

- **มุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะ** แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) เน้นการจัดบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม ใช้แนวคิดความมีภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงทำให้องค์การภาครัฐมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อในการทำงานและการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งมุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะของ NPA ดังกล่าวก็เหมือน ๆ กับมุมมองของแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่เน้นการจัดบริการสาธารณะมากกว่าการควบคุมกำกับ โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อในการทำงานและการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง โดยอาศัยภาวะผู้นำในการช่วยเหลือพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดและบอกในสิ่งที่ตนต้องการ แทนที่การกำกับหรือควบคุมสังคมและให้เอกชนเป็นผู้จัดหาบริการสาธารณะ ค่านิยมในประเด็นภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจมีความสำคัญยิ่งกว่าในอดีตที่ผ่านมาเพราะจะทำให้ประโยชน์สาธารณะและการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองเกิดผลในทางปฏิบัติ บทบาทของภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจในการจัดบริการสาธารณะคือ ช่วยให้ชุมชนและพลเมืองเข้าใจในศักยภาพและสิ่งทีพวกเขาและชุมชนต้องการจริง ๆ นอกจากนี้บทบาทของภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจในการจัดบริการสาธารณะก็คือผู้บูรณาการและเชื่อมต่อวิสัยทัศน์ของชุมชนและองค์กรต่าง ๆ ในพื้นที่เข้าด้วยกันและกระตุ้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

- **มุมมองต่อคุณค่าของคน** แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) มีมุมมองการให้คุณค่าของพลเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กล่าวคือเน้นการให้คุณค่ากับการบริการสาธารณะเป็นสำคัญ มีการย้ำค่านิยมเรื่องความหลากหลายในสังคม และปัญหาความเสมอภาคในสังคมเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการได้รับบริการของพลเมือง ในแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) นี้ นักบริหารรัฐกิจมีการทำงานโดยผ่านการบริหารนโยบาย แผนและโครงการ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม

ร่วมได้ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และตามขั้นตอนกระบวนการนโยบายทั้งในรูปแบบ ประชาธิปไตยทางตรงและทางอ้อม

- **การบริการสาธารณะแนวใหม่กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่**

- การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) มีแตกต่างจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) อยู่หลายประการ โดยจำแนกได้ 7 ประเด็น มุมมอง คือ

- **มุมมองต่อผู้รับบริการสาธารณะ** แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มองผู้รับบริการสาธารณะเป็นลูกค้า (customer) หรือผู้บริโภค (consumer) เชื่อว่าคนจะตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับ การจัดการบริการสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงความพึงพอใจสูงสุดของประชาชน มุมมองนี้จึงมองประชาชนซึ่งรับบริการจากภาครัฐเหมือนกับเป็นลูกค้าของธุรกิจเอกชนที่จะต้องมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างกัน โดยลูกค้าต้องการเพียงผลประโยชน์หรือผลตอบแทนเฉพาะหน้าหรือในระยะสั้นเท่านั้น ในขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มองผู้รับบริการสาธารณะเป็นพลเมือง (citizen) ที่เป็นเจ้าของรัฐบาล โดยพลเมืองจะมีบทบาทและมีส่วนร่วมกับนักบริหารรัฐกิจในการกำหนดนโยบายและผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาว โดยรัฐจะทำหน้าที่ปฏิบัติการรับใช้พลเมืองทุกคน แม้ว่าคนเหล่านั้นจะไม่ได้เรียกร้องขอรับการบริการจากรัฐก็ยังคงได้รับการอย่างเสมอภาคเป็นธรรม ซึ่งแตกต่างจากมุมมองที่มองประชาชนเป็นลูกค้าที่จะเน้นการสร้างความพึงพอใจเฉพาะลูกค้าที่เข้ามาขอรับบริการเท่านั้น

- **มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ** การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยประยุกต์แนวคิดทางด้านการตลาด ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และการจัดการภาคธุรกิจมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยรัฐบาลจะต้องเป็นสร้างพื้นที่ที่เปรียบเสมือนตลาด (market like) ของทางเลือกต่างๆ ที่ประชาชนซึ่งเปรียบเสมือนลูกค้า (customer) สามารถตัดสินใจเลือกได้บนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนตัว และด้วยเหตุที่แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดการภาคธุรกิจ แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญกับทางเลือกของแต่ละบุคคลมากกว่าแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม ขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมือง (citizen) โดยเสนอว่า นักบริหารรัฐกิจต้องมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้พลเมืองได้เชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะ และในทางกลับกัน ความเห็นและผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองก็จะช่วยชี้นำพฤติกรรมและการตัดสินใจของนักบริหาร รัฐกิจด้วยเช่นกัน ประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองจึงเป็นผู้ร่วมกำหนดนิยามความหมาย ประเภทและขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะผ่านกระบวนการสนทนา (dialogue) การถกแถลงหรือปรึกษาหารือ (deliberation) ร่วมกัน ผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการที่กระทำร่วมกันนี้จึงเป็นเรื่องที่แตกต่างจากสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างสิ้นเชิง

- **มุมมองต่อความเป็นพลเมืองและบทบาทของนักบริหารรัฐกิจ** การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาคธุรกิจเข้ามาใช้ในการบริหารกิจการของรัฐ ส่งผลให้บทบาทของ

นักบริหารรัฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจากแนวคิดแบบดั้งเดิมที่การบริหารจัดการมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการปกครอง นักบริหารรัฐกิจมีหน้าที่ปฏิบัติการเองในทุกเรื่องมาเป็นเหมือนผู้ประกอบการนโยบาย (policy entrepreneur) มีบทบาทเหมือนเป็นผู้จัดการที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะที่เป็นลูกค้า (customer) ของรัฐโดยการพยายามเลือกผลักดันทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เข้าสู่สังคม (politic arena) ซึ่งกระทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางเลือกนโยบายเป็นทางเลือกทางการตลาด ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ (decentralization) การโอนอำนาจในการส่งมอบบริการสินค้าและบริการของรัฐสู่ประชาชนไปให้หน่วยงานภาคเอกชนหรือสังคมอื่นรับดำเนินการแทน (privatization) และเน้นการแข่งขัน (competition) สำหรับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มองว่ากิจการของรัฐหรือผลประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีคุณค่ามากกว่าที่จะมองว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัวหรือการมุ่งแต่เพียงประสิทธิภาพและความประหยัดเหมือนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ร่วมปฏิบัติและร่วมรับผลด้วยกันบนพื้นฐานของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (democratic citizenship) บทบาทของนักบริหารรัฐกิจจึงไม่ใช่ทั้งผู้ทำเองหรือเป็นผู้ประกอบการนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการของรัฐ

- **มุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ** แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มองว่าการกระบวนการนำนโยบายปฏิบัตินั้นไม่ใช่เรื่องของรัฐต้องไปดำเนินการเองโดยตรง หากแต่เป็นเรื่องของระบบกลไกตลาดโดยอาศัยพลังและแรงจูงใจของตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะไปสู่ความสำเร็จ รัฐทำหน้าที่เป็นแต่เพียงผู้กำหนดและควบคุมทิศทางดำเนินการเท่านั้น ซึ่งตัวอย่างรูปแบบหรือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นได้ในการโอนกิจการของรัฐให้เอกชนรับดำเนินการ (privatization) และการร่วมกันผลิตระหว่างรัฐกับเอกชน (coproduction) การโอนกิจการของรัฐให้เอกชนรับดำเนินการ (privatization) ในส่วนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ได้เสนอว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement) และการสร้างชุมชน (community building) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ประชาชนจึงไม่ใช่มีฐานะเป็นแต่เพียงผู้รับบริการหรือลูกค้าอีกต่อไป หากแต่เป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างแท้จริง

- **มุมมองต่อความรับผิดชอบได้** การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีการวัดและตรวจสอบที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ และควบคุมปัจจัยภายนอกเช่นเดียวกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) แต่มีความแตกต่างที่สำคัญคือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมนั้นไร้ประสิทธิภาพ เพราะเน้นที่การควบคุมปัจจัยนำเข้ามากกว่าผลลัพธ์ ในประเด็นความรับผิดชอบได้ Osborne and Gaebler กล่าวว่า เพราะระบบราชการไม่ได้ทำการวัดที่ผลลัพธ์ การจัดบริการสาธารณะจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จุดเน้นของความรับผิดชอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงอยู่ที่มาตรฐานผลการปฏิบัติงานและผลลัพธ์เป็นสำคัญ เน้นความรับผิดชอบต่อลูกค้า (customers) ในแต่ละบุคคลในผลประโยชน์ส่วนตน (self-interest) นอกจากนี้แล้วยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบได้ที่สำคัญ คือ NPM

เน้นความพึงพอใจของลูกค้า การประหยัดต้นทุน การเน้นการตอบสนองต่อผู้ถือหุ้น แต่แนวคิด NPM ก็ถูกโจมตีในเรื่องจริยธรรม การไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายมหาชนทำให้ขัดต่อแนวทางของประชาธิปไตยและหลักความรับผิดชอบได้ ในส่วนของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นักบริหารรัฐกิจให้ความสนใจในเรื่องความรับผิดชอบได้มากกว่าเรื่องของการตลาด และควรให้ความสนใจต่อเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐาน ค่านิยมทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมืองประกอบด้วย นอกจากนี้ NPS ยังให้ความสำคัญต่อทั้งการให้ความรับผิดชอบภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย และความรับผิดชอบต่อการบริหาร (administrative responsibilities) โดยปฏิเสธความคิดของการวัดแบบง่าย ๆ ที่วัดเพียงประสิทธิภาพและมาตรฐานแบบการตลาดที่วัดและตอบสนองต่อพฤติกรรมของลูกค้า (customer)

- **มุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะ** การจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีลักษณะเป็นการประกอบการและจัดทำแบบเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องประสิทธิภาพในยุคดั้งเดิม โดยใช้รูปแบบการจัดการแบบระบบตลาดมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะภาครัฐ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้นำทางเลือกของปัจเจกชนมาใช้แทนโครงสร้างแบบการใช้ภาวะผู้นำและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองและใช้การตัดสินใจที่เป็นไปตามกฎและเน้นเรื่องแรงจูงใจที่เป็นตัวเงิน และมุ่งเรื่องประสิทธิภาพและต้นทุนหลักในการจัดบริการสาธารณะ ขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เน้นการจัดบริการสาธารณะมากกว่าการควบคุมกำกับ โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อในการทำงานและการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง โดยอาศัยภาวะผู้นำในการช่วยเหลือพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและบอกในสิ่งที่ตนต้องการ

- **มุมมองต่อคุณค่าของคน** แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เน้นการใช้แรงจูงใจในการเพิ่มผลิตภาพมากกว่าที่จะเน้นคุณค่าของบุคคล และใช้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในการอธิบายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับแต่ละปัจเจกชนเกี่ยวกับพฤติกรรมในการเลือกและค้นหาแนวทางในการจัดการที่ดีที่สุดเพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นมาจากทางเลือกของแต่ละบุคคล ในยุคนี้ใช้ทฤษฎีผู้ว่าจ้างและตัวแทน (principal agent theory) ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารภาครัฐและตัวแทนมักอยู่ในรูปแบบของสัญญา ซึ่งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของทั้งนักบริหารภาครัฐและตัวแทนก็มีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยที่นักบริหารภาครัฐจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอในการติดตามการทำงาน และตัดสินใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ และสามารถจัดหาแรงจูงใจอย่างเพียงพอเพื่อรักษาความคงเส้นคงวาในการได้รับผลงานที่พึงประสงค์ ขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เน้นการให้คุณค่ากับการบริการสาธารณะและคุณค่าของคนตามทฤษฎี และยังให้คุณค่ากับความเป็นธรรม ความเสมอภาค การตอบสนอง การให้ความเคารพ พันธะสัญญาจึงไม่เน้นเรื่องประสิทธิภาพ โดยเห็นว่านักบริหารรัฐกิจต้องตระหนักในการให้บริการที่ตั้งอยู่บนวิถีของประชาธิปไตย การมีตัวตนอยู่ของนักบริหารรัฐกิจไม่ใช่เป็นไปเพื่อทำงานตามโครงสร้างในฐานะลูกจ้างและไม่ใช้การมีส่วนร่วมในระบบตลาด นักบริหารรัฐกิจจะต้องสร้างแรงจูงใจและหาอะไรมากกว่าการจ่ายเงินหรือเรื่องของความมั่นคง แต่ต้องมุ่งไปที่การสร้างให้เกิดความแตกต่างในชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองที่ต้องมุ่งเน้นการบริการเพื่อเสริมสร้างคุณภาพที่ดีให้แก่พลเมือง