

## การบริหารภาครัฐในโลกไร้พรมแดน : พลวัตของการปกครอง ในยุคโลกาภิวัตน์\*

### PUBLIC ADMINISTRATION IN A BORDERLESS WORLD: THE DYNAMICS OF GOVERNANCE IN THE AGE OF GLOBALIZATION

หัตถุกรณ์ แก้วท้าว, ธิติวุฒิ หมั่นมี

Hatthakorn Kaentao, Thitiwut Manmee

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Corresponding Author E-mail: armmo\_2006@hotmail.com

#### บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการบริหารภาครัฐท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลให้ขอบเขตอำนาจของรัฐลดความแน่นแฟ้นลง และจำเป็นต้องพัฒนา กลไกการบริหารให้มีความโปร่งใส คล่องตัว และมีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมมากขึ้น โดยบทความวิเคราะห์พลวัตหลัก ได้แก่ การลดทอนอำนาจ รัฐ การเพิ่มขึ้นขององค์กรระหว่างประเทศและเครือข่ายข้ามชาติ การปฏิรูปรัฐสมัยใหม่ และความท้าทายด้านธรรมาภิบาลในโลกไร้พรมแดน พร้อมทั้งเสนอแนวทางการปรับตัว ของการบริหารภาครัฐเพื่อรักษาความสามารถในการกำกับดูแลและการตอบสนองต่อ พลเมืองในศตวรรษที่ 21

**คำสำคัญ:** การบริหารภาครัฐ; โลกาภิวัตน์; การปกครองไร้พรมแดน; ธรรมาภิบาล; การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

#### Abstract

This article examined the transformation of public administration amidst the forces of globalization, which have diminished the rigidity of state authority and necessitated the development of administrative mechanisms that are more transparent, flexible, and collaborative among the public sector, private sector, and civil society by analyzing key dynamics, including

---

\*Received April 29, 2025; Revised May 20, 2025; Accepted June 2, 2025

the erosion of state power, the rise of international organizations and transnational networks, the modernization of state reforms, and the challenges of governance in a borderless world and proposed strategies for adapting public administration to maintain regulatory capacity and responsiveness to citizens in the twenty-first century.

**Keywords:** Public Administration; Globalization; Borderless Governance; Good Governance; Political Transformation

## บทนำ

โลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้เปลี่ยนโฉมหน้าทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างลึกซึ้ง ขณะที่ภาครัฐในอดีตมีบทบาทสูงในฐานะผู้ควบคุมกิจกรรมภายในอาณาเขต แต่ในยุคปัจจุบัน พรหมแดนของรัฐถูกกลดทอนลงโดยแรงกดดันจากการค้าเสรี เทคโนโลยีสารสนเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคมข้ามชาติ (Held & McGrew, 2003) ส่งผลให้การบริหารภาครัฐต้องปรับตัวอย่างเร่งด่วน เพื่อรักษาความสามารถในการบริหารจัดการและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพในโลกที่ไร้พรหมแดนทางภูมิศาสตร์และข้อมูลข่าวสาร

โลกาภิวัตน์กับการลดทอนอำนาจของรัฐ ในบริบทของโลกาภิวัตน์ อำนาจการตัดสินใจหลายด้านถูกเคลื่อนย้ายออกจากรัฐไปยังองค์กรระดับเหนือรัฐ เช่น องค์กรการค้าโลก (Wto) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Imf) รวมทั้งบริษัทข้ามชาติที่มีอำนาจเหนือเศรษฐกิจภายในประเทศ (Ohmae, 1995) ผลที่ตามมาคือ รัฐไม่สามารถควบคุมเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างเบ็ดเสร็จอีกต่อไป ต้องเปิดรับการมีส่วนร่วมจากผู้เล่นใหม่ ๆ ที่มีอิทธิพลเหนือกิจการภายในและนโยบายสาธารณะ แนวโน้มนี้นำไปสู่การเปลี่ยนโฉมบทบาทของรัฐจาก “รัฐผู้ควบคุม” (Command State) ไปสู่ “รัฐผู้กำกับดูแล” (Regulatory State) (Majone, 1997) ที่เน้นการกำหนดกรอบและกติกามากกว่าการลงมือดำเนินการเอง

ผู้เขียนจะวิเคราะห์พลวัตของการปกครองในยุคไร้พรหมแดน ซึ่งในบทความนี้จะแยกประเด็นการวิเคราะห์ออกเป็น ๕ ประเด็น ประกอบด้วย การเพิ่มขึ้นของเครือข่ายการบริหารข้ามชาติ การเปลี่ยนรูปแบบการบริหารภาครัฐความท้าทายของการบริหารภาครัฐในโลกไร้พรหมแดน แนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐในโลกไร้พรหมแดน การเสริมสร้างธรรมาภิบาลระดับโลก

ประเด็นแรก เพิ่มขึ้นของเครือข่ายการบริหารข้ามชาติ ในโลกาภิวัตน์ที่พรมแดนระหว่างรัฐมีความพร่าเลือน เครือข่ายการบริหารข้ามชาติ (Transnational Governance Networks) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะอย่างกว้างขวาง เครือข่ายเหล่านี้ประกอบด้วยองค์กรและหน่วยงานจากหลากหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐของแต่ละประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ องค์กรไม่แสวงหากำไร และกลุ่มประชาสังคม (Slaughter, 2004) การขยายตัวของเครือข่ายดังกล่าวสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบการปกครองโลก ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการปกครองผ่านความร่วมมือและการเชื่อมโยงของผู้มีบทบาทหลากหลายระดับ

ในอดีตการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของรัฐบาลภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน ภาครัฐต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายที่มีลักษณะข้ามพรมแดน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การก่อการร้ายระหว่างประเทศ การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ และการเคลื่อนย้ายเงินทุนและแรงงานระหว่างประเทศ (Rosenau, 1997) ภายใต้บริบทนี้ รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้โดยลำพัง จำเป็นต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก

แนวคิดเรื่อง “เครือข่ายการบริหาร” (Governance Networks) หมายถึง กระบวนการที่ภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ ร่วมกันกำหนดนโยบาย สร้างมาตรฐาน และดำเนินการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ผ่านความสัมพันธ์ที่อิงกับการพึ่งพาอาศัยกันมากกว่าการใช้อำนาจบังคับ (Rhodes, 1996) ตัวอย่างของเครือข่ายดังกล่าว ได้แก่ ความร่วมมือในกรอบของสหภาพยุโรป (European Union: Eu) ความตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) และเครือข่ายความร่วมมือด้านสาธารณสุขอย่างองค์การอนามัยโลก (Who) Anne-Marie Slaughter (2004) ได้ชี้ให้เห็นว่าเครือข่ายการบริหารข้ามชาติประกอบด้วยเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐในแต่ละประเทศ (Government Networks) โดยเน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูล กำหนดมาตรฐานร่วมกัน และประสานการดำเนินนโยบาย ตัวอย่างเช่น หน่วยงานกำกับดูแลตลาดการเงินจากหลายประเทศที่ร่วมมือกันกำหนดแนวทางการควบคุมเพื่อป้องกันวิกฤตการเงินโลก นอกจากนี้ ยังมีเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ เช่น เครือข่ายของผู้พิพากษา (Judicial Networks) ที่ร่วมกันกำหนดแนวทางปฏิบัติด้านกฎหมายข้ามชาติ



การเพิ่มขึ้นของเครือข่ายการบริหารข้ามชาติได้นำมาซึ่งข้อดีหลายประการ เช่น การสร้างมาตรฐานระหว่างประเทศที่ช่วยลดความขัดแย้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพการกำกับดูแล และการแบ่งปันองค์ความรู้และนวัตกรรมระหว่างรัฐและองค์กรต่าง ๆ (Keohane & Nye, 2000) อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อกังวลเช่นกัน เช่น ความโปร่งใสในการตัดสินใจของเครือข่ายเหล่านี้ และการขาดกลไกตรวจสอบจากประชาชน (Slaughter, 2004) ในด้านการบริหารภาครัฐ การมีอยู่ของเครือข่ายการบริหารข้ามชาติส่งผลให้รัฐบาลต้องปรับบทบาทจาก “ผู้สั่งการ” (Commanders) มาเป็น “ผู้ประสานงาน” (Coordinators) และ “ผู้สร้างฉันทามติ” (Consensus Builders) (Kooiman, 2003) รัฐต้องสามารถทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายทั้งในเชิงผลประโยชน์และเชิงวัฒนธรรม เพื่อสร้างนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ในที่สุดการเพิ่มขึ้นของเครือข่ายการบริหารข้ามชาตินี้ ไม่ได้ทำให้บทบาทของรัฐหายไป แต่ทำให้รัฐต้องมีความยืดหยุ่นสูงขึ้น รู้จักประสานประโยชน์ที่หลากหลาย และสามารถสร้างพันธมิตรเชิงกลยุทธ์กับองค์กรต่าง ๆ เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแล และตอบสนองต่อพลเมืองอย่างมีประสิทธิภาพในโลกที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น (Rosenau, 1997; Slaughter, 2004)

ประเด็นที่สอง การเปลี่ยนรูปแบบการบริหารภาครัฐ จากแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: Npm) ที่เน้นประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และการนำเทคนิคภาคเอกชนมาใช้ (Hood, 1991) พัฒนาสู่แนวคิด “Governance” ซึ่งเน้นการบริหารผ่านเครือข่าย การมีส่วนร่วม และความร่วมมือข้ามภาคส่วน (Rhodes, 1996) ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่ซับซ้อนและหลากหลายของสังคมโลกาภิวัตน์ได้

ประเด็นที่สาม ความท้าทายของการบริหารภาครัฐในโลกไร้พรมแดน ความโปร่งใส และการตรวจสอบถ่วงดุล ในโลกที่ข้อมูลข่าวสารไหลเวียนอย่างรวดเร็ว รัฐถูกกดดันให้มีความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น (Fukuyama, 2004) การไม่สามารถตอบสนองความต้องการนี้ได้อาจนำไปสู่การเสื่อมศรัทธาในภาครัฐ และการขยายตัวของ “พื้นที่ไร้การปกครอง” (Ungoverned Spaces) ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนมองว่ามีเรื่องที่ควรพิจารณา กล่าวคือ การรักษาความชอบธรรม (Legitimacy) เมื่อการกำหนดนโยบายมีหลายภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง รัฐต้องเผชิญกับปัญหาความชอบธรรมในการบริหารจัดการ การตอบคำถามว่า “ใครมีสิทธิ์ตัดสินใจ” และ “เพื่อใคร” กลายเป็นประเด็นสำคัญในการสร้างความเชื่อถือของประชาชน (Beetham, 1991) การบริหารความเสี่ยงในโลกาภิวัตน์ ในบริบท

ของโลกาภิวัตน์ ความเสี่ยง (Risk) ได้เปลี่ยนแปลงจากลักษณะเฉพาะท้องถิ่นไปสู่ความเป็นสากลและข้ามพรมแดน ความเสี่ยงใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้ายระหว่างประเทศ (International Terrorism), โรคระบาด (Pandemic), วิกฤตเศรษฐกิจโลก (Global Financial Crisis), หรือผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ล้วนแต่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบในลักษณะที่ข้ามพรมแดน ไม่จำกัดอยู่ภายในรัฐใดรัฐหนึ่งอีกต่อไป (Beck, 1992) ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ การบริหารภาครัฐจึงจำเป็นต้องพัฒนากลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงที่สอดคล้องกับโลกาภิวัตน์ที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนสูง

Ulrich Beck (1992) ได้เสนอว่าปัจจุบันมนุษย์ดำรงอยู่ใน “สังคมเสี่ยง” (Risk Society) ซึ่งความเสี่ยงเกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และโลกาภิวัตน์เอง กล่าวคือ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น กลับก่อให้เกิดความเสี่ยงใหม่ที่มนุษย์ไม่สามารถควบคุมได้อย่างเต็มที่ เช่น สารพิษในสิ่งแวดล้อม หรือการล่มสลายของระบบการเงินโลก ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารจากการจัดการทรัพยากรแบบเดิมไปสู่การจัดการความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ (Strategic Risk Management) หนึ่งในพลวัตที่สำคัญของการบริหารความเสี่ยงในยุคโลกาภิวัตน์คือ ความจำเป็นในการประสานงานระดับโลก (Global Coordination) ไม่มีประเทศใดสามารถจัดการกับปัญหาข้ามพรมแดนได้เพียงลำพัง เช่น ในกรณีการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 รัฐบาลทั่วโลกต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์การอนามัยโลก (Who) และองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล วิจัยวัคซีน และกำหนดมาตรการควบคุมการเดินทางข้ามประเทศ (United Nations, 2020)

นอกจากนี้ การบริหารความเสี่ยงในโลกาภิวัตน์ยังต้องให้ความสำคัญกับ “ความสามารถในการคาดการณ์” (Anticipatory Capacity) และ “ความสามารถในการตอบสนองฉับพลัน” (Resilience) มากกว่าการวางแผนแบบคงที่ (Static Planning) ตัวอย่างเช่น หลายประเทศได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลเพื่อการติดตามและตอบสนองภัยพิบัติอย่างรวดเร็ว อาทิ ระบบ Early Warning System สำหรับภัยธรรมชาติ หรือระบบข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) สำหรับการตรวจจับการระบาดของโรค (Muggah & Katz, 2020) ภาครัฐยังต้องยอมรับแนวคิด “การบริหารความเสี่ยงแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Risk Governance) กล่าวคือ การบริหารความเสี่ยงต้องไม่เพียงเป็นกิจกรรมของรัฐฝ่ายเดียว แต่ต้องเปิดพื้นที่ให้ประชาชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการประเมินและจัดการความเสี่ยงร่วมกัน (Renn, 2008) เพราะในหลายกรณี

ความเสี่ยงถูกรับรู้แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประชาชนแต่ละกลุ่ม และการบริหารที่ไม่รับฟังเสียงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจในรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การบริหารความเสี่ยงในโลกาภิวัตน์เผชิญกับข้อจำกัดที่สำคัญ เช่น ความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศที่ทำให้บางรัฐมีขีดความสามารถในการบริหารความเสี่ยงต่ำกว่ารัฐอื่น และการขาดกลไกการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่เข้มแข็งเพียงพอ (Zürn, 2018) เช่น ความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามข้อตกลงปารีส สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของการบริหารความเสี่ยงในเวทีโลก โดยสรุป การบริหารความเสี่ยงในยุคโลกาภิวัตน์จำเป็นต้องเปลี่ยนจากการจัดการเชิงปฏิกิริยา (Reactive Management) ไปสู่การบริหารเชิงรุก (Proactive Governance) ที่มีลักษณะข้ามพรมแดน ครอบคลุมหลายภาคส่วน และเน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการฟื้นตัวจากภัยพิบัติอย่างรวดเร็ว รัฐจะต้องดำรงบทบาทเป็นทั้งผู้ประสานงาน (Coordinator), ผู้เสริมสร้างขีดความสามารถ (Capacity Builder), และผู้กำหนดมาตรฐานร่วมกัน (Standard-Setter) บนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศและการมีส่วนร่วมของพลเมืองโลก และ แนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐในโลกไร้พรมแดน การสร้างความยืดหยุ่นและนวัตกรรม การบริหารภาครัฐในยุคโลกไร้พรมแดนจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น (Flexibility) และนวัตกรรม (Innovation) มาใช้ในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและความท้าทายที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ ในโลกาภิวัตน์ (Kettl, 2002) ทั้งนี้เพราะลักษณะของปัญหาสาธารณะในยุคใหม่ไม่ได้เป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกแบบเดิมหรือโครงสร้างที่แข็งตัวเหมือนในอดีตอีกต่อไป ความยืดหยุ่น หมายถึง ความสามารถขององค์กรภาครัฐในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกอย่างรวดเร็ว มีความสามารถในการปรับปรุงกระบวนการและโครงสร้าง เพื่อรองรับสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนหรือไม่คาดคิด (Goldsmith & Eggers, 2004) ตัวอย่างที่สำคัญคือ การตอบสนองต่อสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 ซึ่งหน่วยงานภาครัฐในหลายประเทศต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการให้บริการอย่างรวดเร็ว เช่น การให้บริการสาธารณสุขผ่านระบบดิจิทัล หรือการปรับรูปแบบการทำงานเป็นรูปแบบ “ทำงานจากที่บ้าน” (Work From Home) เพื่อให้การทำงานของภาครัฐดำเนินต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงัก (Oecd, 2020)

ในขณะเดียวกัน นวัตกรรม ก็มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความสามารถในการบริหารภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ นวัตกรรมภาครัฐ (Public Sector Innovation) ไม่ได้หมายถึงเพียงการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้เท่านั้น แต่รวมถึงการออกแบบกระบวนการใหม่

การสร้างนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการพัฒนารูปแบบการให้บริการสาธารณะที่เน้นผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง (User-Centered Services) (Osborne & Brown, 2011) แนวคิด “รัฐบาลดิจิทัล” (Digital Government) เป็นตัวอย่างของการบูรณาการนวัตกรรมเข้ากับการบริหารภาครัฐ รัฐบาลหลายประเทศได้พัฒนาบริการสาธารณะผ่านระบบออนไลน์ เช่น การยื่นภาษีผ่านระบบดิจิทัล บริการทะเบียนราษฎร์ออนไลน์ หรือแอปพลิเคชันติดตามโรคระบาด (United Nations, 2022) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ (Ai), บล็อกเชน (Blockchain) และการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) ช่วยให้ภาครัฐสามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างแม่นยำขึ้น ตัดสินใจได้รวดเร็ว และให้บริการที่ตรงกับความ ต้องการของประชาชนมากขึ้น การสร้างความยืดหยุ่นและนวัตกรรมยังสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับแนวคิด “การเรียนรู้ขององค์กร” (Organizational Learning) ภาครัฐต้องส่งเสริมวัฒนธรรมที่เปิดกว้างต่อการทดลอง (Experimentation) การเรียนรู้จากความล้มเหลว และการแลกเปลี่ยนความรู้ภายในและระหว่างองค์กร (Senge, 1990) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริบทที่การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นรวดเร็ว การบริหารที่ยึดติดกับกฎระเบียบและรูปแบบเดิม ๆ จะทำให้รัฐไม่สามารถแข่งขันได้ในระดับโลก

อย่างไรก็ตาม การสร้างความยืดหยุ่นและนวัตกรรมในภาครัฐยังเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่น โครงสร้างราชการที่แข็งตัว วัฒนธรรมองค์กรที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร (Borins, 2001) ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการเพื่อเปิดทางให้นวัตกรรมสามารถเกิดขึ้นได้จริง เช่น การลดขั้นตอนทางราชการ การสร้างแรงจูงใจในการคิดค้นนวัตกรรม และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยสรุป การบริหารภาครัฐในโลกไร้พรมแดนต้องไม่เพียงแต่คงความมีเสถียรภาพ แต่ต้องมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวต่อวิกฤตการณ์ และมีความกล้าในการนำนวัตกรรมมาใช้ เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาได้อย่างแท้จริง

ประเด็นสุดท้าย คือ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลระดับโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่พรมแดนของรัฐลดความสำคัญลงและปัญหาต่าง ๆ มีลักษณะข้ามชาติ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การแพร่ระบาดของโรค และวิกฤตเศรษฐกิจโลก การบริหารจัดการที่ดีไม่อาจจำกัดอยู่เพียงในระดับประเทศได้อีกต่อไป แต่จำเป็นต้องขยายสู่ระดับโลก แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Governance) จึงกลายเป็นแนวทางสำคัญ

ในการรักษาเสถียรภาพ ความเป็นธรรม และความยั่งยืนของระบบระหว่างประเทศ (Held & McGrew, 2002)

ธรรมาภิบาล (Governance) หมายถึง กระบวนการและสถาบันที่กำกับดูแลความสัมพันธ์ทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ผ่านกลไกที่ไม่จำเป็นต้องใช้เพียงอำนาจของรัฐ (Rhodes, 1996) ในระดับโลก ธรรมาภิบาลจึงรวมถึงกลไกขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN), ธนาคารโลก (World Bank), กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รวมถึงองค์การพหุภาคี ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่มีบทบาทร่วมกันในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานสากล

โดยแนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลระดับโลกมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

1. ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสหมายถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กระบวนการตัดสินใจ และการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศให้ประชาคมโลกสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ (Florini, 2007) ตัวอย่างเช่น หลักการ Open Government Partnership (OGP) ที่ส่งเสริมให้รัฐบาลทั่วโลกเปิดเผยข้อมูล และสร้างพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

2. การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Participation) ธรรมาภิบาลระดับโลกจะสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย เช่น รัฐบาล ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และกลุ่มเปราะบาง (Undp, 2014) ตัวอย่างเช่น กระบวนการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: Sdgs) ขององค์การสหประชาชาติ ที่มีการระดมความคิดเห็นจากประชาชนทั่วโลกก่อนสรุปเป็นเป้าหมายร่วมกัน

3. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) องค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโลกต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด ไม่เพียงแต่ต่อรัฐบาลสมาชิก แต่รวมถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้วย (Held & Koenig-Archibugi, 2005) การสร้างกลไกการตรวจสอบ เช่น การประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ และการเปิดเผยรายงานความก้าวหน้า เป็นวิธีหนึ่งในการเสริมสร้างความรับผิดชอบ

4. ความเสมอภาคและการคำนึงถึงผลกระทบ (Equity and Inclusiveness) ธรรมาภิบาลระดับโลกต้องป้องกันไม่ให้เกิดการเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มหรือประเทศมหาอำนาจ แต่ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของประเทศกำลังพัฒนา และกลุ่มที่มีความเปราะบาง (Stiglitz, 2006) ตัวอย่างคือ การสร้างกลไกสนับสนุนประเทศยากจน

ให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศ หรือการลดอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในการเจรจาระหว่างประเทศ

จากประเด็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลระดับโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่ไร้พรมแดนของรัฐก็มีความท้าทายในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลระดับโลกที่น่าสนใจแม้แนวคิดธรรมาภิบาลระดับโลกจะได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติก็เผชิญกับอุปสรรคหลายประการ เช่น ความไม่สมดุลของอำนาจ ประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา จีน หรือสหภาพยุโรป มีอิทธิพลสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาในการกำหนดกติกาโลก (Ikenberry, 2011) ความแตกต่างทางวัฒนธรรมและค่านิยม ความหลากหลายของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ทำให้เกิดความยากลำบากในการสร้างฉันทามติในระดับโลก (Falk, 1995) การขาดกลไกบังคับใช้ที่เข้มแข็ง องค์กรระหว่างประเทศมักมีอำนาจจำกัดในการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น ข้อจำกัดขององค์การสหประชาชาติในการบังคับให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมติ

#### แนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาลระดับโลกในอนาคต

เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายดังกล่าว แนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาลระดับโลกควรประกอบด้วย การเสริมสร้างความร่วมมือแบบพหุภาคี (Multilateralism) ที่แท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ทุกประเทศมีเสียงเท่าเทียมในการตัดสินใจ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการกำกับดูแลกระบวนการตัดสินใจระหว่างประเทศ การพัฒนากลไกติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่โปร่งใส และอิสระจากอิทธิพลทางการเมือง การสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชนถึงความสำคัญของธรรมาภิบาลระดับโลก ผ่านการศึกษาและการมีส่วนร่วมในกระบวนการระดับนานาชาติ โดยรวมแล้ว การเสริมสร้างธรรมาภิบาลระดับโลกไม่ใช่เพียงทางเลือก แต่เป็นความจำเป็น หากโลกต้องการระบบระหว่างประเทศที่มีเสถียรภาพ ยั่งยืน และเป็นธรรมมากขึ้นในยุคของความเชื่อมโยงไร้พรมแดน

#### สรุป

การบริหารภาครัฐในโลกไร้พรมแดนต้องเผชิญกับพลวัตใหม่ที่ท้าทายบทบาทและวิธีการบริหารแบบเดิม การปรับตัวสู่การบริหารแนวใหม่ที่ยืดหยุ่น โปร่งใส และเปิดรับความร่วมมือจากหลายภาคส่วน เป็นหนทางสำคัญที่จะทำให้ภาครัฐสามารถคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพ ความชอบธรรม และความสามารถในการตอบสนองต่อพลเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างยั่งยืน

## เอกสารอ้างอิง

- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards A New Modernity*. London: Sage Publications.
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. London: Palgrave Macmillan.
- Borins, S. (2001). Encouraging Innovation in The Public Sector. *Journal Of Intellectual Capital*, 2(3), 310–319.
- Falk, R. (1995). *On Humane Governance: Toward A New Global Politics*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Florini, A. (2007). *The Right to Know: Transparency for An Open World*. New York: Columbia University Press.
- Fukuyama, F. (2004). *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. London: Cornell University Press.
- Goldsmith, S., & Eggers, W.D. (2004). *Governing By Network: The New Shape of The Public Sector*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Held, D. & Koenig-Archibugi, M. (2005). *Global Governance and Public Accountability*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Held, D. & McGrew, A. (2002). *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D., & McGrew, A. (Eds.). (2003). *The Global Transformations Reader: An Introduction to The Globalization Debate* (2nd Ed.). Cambridge: Polity Press.
- Hood, C. (1991). Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Ikenberry, G.J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, And Transformation of The American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Kettl, D.F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore And London: Johns Hopkins University Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing As Governance*. London: Sage Publications.

- Majone, G. (1997). From The Positive to The Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in The Mode of Governance. *Journal Of Public Policy*, 17(2), 139–167.
- Muggah, R. & Katz, R. (2020). *How Cities Around the World Are Handling COVID-19 – And Why We Need to Measure Their Preparedness*. Cologny: World Economic Forum.
- OECD. (2020). *Government At a Glance Latin America and The Caribbean 2020*. Paris: OECD Publishing.
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.
- Osborne, S.P. & Brown, K. (2011). Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word That Would Be King? *Public Administration*, 89(4), 1335–1350.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance: Coping With Uncertainty in A Complex World*. London: Earthscan.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Government: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Rosenau, J.N. (1997). *Along The Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in A Turbulent World*. New York: Cambridge University Press.
- Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of The Learning Organization*. Doubleday.
- Slaughter, A. M. (2004). *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Stiglitz, J.E. (2006). *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2014). *Governance For Sustainable Development: Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework*. New York: United Nations.
- United Nations. (2020). *A UN Framework for the Immediate Socio-Economic Response To COVID-19*. New York: United Nations.



United Nations. (2022). *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*. New York: United Nations.

World Bank. (1992). *Governance And Development*. New York: World Bank.

Zürn, M. (2018). *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, And Contestation*. Oxford: Oxford University Press.