

บทความวิจัย

ถกคิด ‘การอภิบาล’ (governance) ในประเทศไทยผ่านงานวิจัยและ หลักสูตรการสอนในมหาวิทยาลัย[†]

เอกวีร์ มีสุข^a อีรพัฒน์ อังศุवाल^{b,*} วีระ หวังสัจจะโชค^{c,**} ชุตติเดช เมธิชุตติกุล^d

^a สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^b คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

^c คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

^d คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

* ผู้แต่งหลัก: อีเมล theerapat.ung@mahidol.ac.th

** ผู้มีส่วนสำคัญทางปัญญา



วันที่รับ: 4 เมษายน 2566

วันที่แก้ไข: 26 ตุลาคม 2566

วันที่ตอบรับ: 14 ธันวาคม 2566

บรรณาธิการ: บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

สิทธิ์: สัญญาอนุญาตแบบครีเอทีฟ
คอมมอนส์ - แจกจ่ายได้ ต้องอ้างอิง
ไม่แก้ไขดัดแปลง ไม่ใช่เพื่อการค้า

ลิขสิทธิ์: บทความนี้เป็นลิขสิทธิ์ของ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

การอ้างอิง: เอกวีร์ มีสุข, อีรพัฒน์
อังศุवाल, วีระ หวังสัจจะโชค, และ
ชุตติเดช เมธิชุตติกุล. 2566. “ถกคิด
‘การอภิบาล’ (governance) ใน
ประเทศไทยผ่านงานวิจัยและ
หลักสูตรการสอนในมหาวิทยาลัย”.
วารสารสังคมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย 53 (2): 211-35.
<https://doi.org/10.61462/cujss.v53i2.1780>

ข้อความที่ปรากฏทั้งหมดในบทความ
เป็นความคิดเห็นของผู้เขียน มิใช่
ความเห็นของหน่วยงานวารสารผู้
จัดพิมพ์

บทคัดย่อ

‘การอภิบาล’ (governance) เป็นคำศัพท์ทางวิชาการที่สร้างความสับสนให้กับสังคมไทย มาตั้งแต่ช่วงหลังทศวรรษที่ 1990 อันเนื่องมาจากการแปลและนิยามความหมายที่แตกต่าง หลากหลายกัน รวมไปถึงบริบทในการนำไปปฏิบัติที่มีเป้าหมายทางการเมืองเฉพาะของการใช้ แต่ละความหมายของการอภิบาล บทความวิจัยนี้มีเป้าหมายเพื่อทบทวนและวิเคราะห์สถานะ ความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทยที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลงานวิจัยสำคัญและหลักสูตรการ เรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา โดยงานวิจัยได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ผ่านการเก็บข้อมูล ด้วยการสำรวจเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการจัดเวทีระดมความคิดเห็น ผลการศึกษาค้น พบว่าทั้งการวิจัยและการเรียนการสอนด้านการอภิบาลให้น้ำหนักอย่างมากกับมุมมองหรือ แนวคิด ‘ธรรมาภิบาล’ และถูกนำไปปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่เป็นสำคัญ ส่งผลให้สถานะองค์ความรู้การอภิบาลในประเทศไทยเกิดวงจรปัญหา ที่ทำให้องค์ความรู้การอภิบาลจำกัดหรือลดรูปเหลือเพียง ‘หลักธรรมาภิบาล’ และถูกนำไปสร้าง ถ่ายทอด และผลิตซ้ำผ่านสถาบันทางวิชาการและหน่วยงานภาครัฐ การออกแบบนโยบาย แผน และวิธีการปฏิบัติงานที่มุ่งใช้กรอบธรรมาภิบาลนี้สะท้อนสถานะการขาดการนำแนวคิดการ อภิบาลในลักษณะอื่นที่เป็นไปได้เข้ามาใช้อย่างเพียงพอหรือการไม่ให้ความสำคัญต่อความรู้การ อภิบาลแบบอื่นในทางปฏิบัติ ปัญหานี้ส่งผลต่อทิศทางการแสวงหาความรู้และการพัฒนาการ วิจัยที่เกี่ยวกับการอภิบาล ความรู้ในแบบอื่นนอกจาก ‘ธรรมาภิบาล’ ถูกทำให้ไม่สำคัญและ หายไป

คำสำคัญ : การอภิบาล ธรรมาภิบาล การวิจัย หลักสูตรการสอนในมหาวิทยาลัย
รัฐประศาสนศาสตร์/การบริหารรัฐกิจ

[†] บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยในโครงการ ‘การพัฒนาองค์ความรู้พื้นฐานใหม่ด้านการอภิบาลในทางสังคมศาสตร์ และเจตยวิวิจัย เพื่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะในอนาคต’ ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยบริหารและจัดการทุนด้านการพัฒนากำลังคน และทุนด้านการ พัฒนาสถาบันอุดมศึกษา การวิจัยและการสร้างนวัตกรรม (บพค.) สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แห่งชาติ (สอวช.) สัญญาเลขที่ B05F640235

RESEARCH ARTICLE

Debating 'Governance' in Thailand through Research and Higher Education Programs

Aekkawee Meesuk^a, Theerapat Ungsuchaval^{b,*}, Weera Wongsatjachock^c
Chutidech Metheechutikul^d

^a School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University

^b Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

^c Department of Political Science and Public Administration, Naresuan University

^d Faculty of Political Science, Rangsit University

* Corresponding author email: theerapat.ung@mahidol.ac.th

** Essentially intellectual contributor



Received: April 4, 2023

Revised: October 26, 2023

Accepted: December 14, 2023

Editor: Pandit Chanrochanakit
Faculty of Political Science,
Chulalongkorn University

License: [Creative Commons](#)
License: Attribution–
NonCommercial-NoDerivatives;
(CC-BY-NC-ND 4.0)

Copyright: ©2023 Faculty of
Political Science, Chulalongkorn
University

Citation: Meesuk, Aekkawee,
Theerapat Ungsuchaval, Weera
Wongsatjachock, and Chutidech
Metheechutikul. 2023.
“Debating ‘Governance’ in
Thailand through Research and
Higher Education
Programs”. *Chulalongkorn
University Journal of Social
Sciences* 53 (2): 211-35.
<https://doi.org/10.61462/cujss.v53i2.1780>

*All statements in this article
are the opinions of the
authors. It is not the opinion of
the publisher of the journal.*

Abstract

Since the 1990s, ‘governance’ has been a contested academic term in Thai society due to its diverse translations and definitions, as well as its politically selective use based on certain definitions of governance. The purpose of this research article is to review and analyze the state of governance knowledge in Thailand's major research databases and higher education programs. The study employed qualitative methods, such as document analysis, in-depth interviews, and a brainstorming session. The findings indicate that governance research and instruction in Thailand have heavily emphasized the ‘good governance’ aspect or concept, which has been primarily implemented in public administration in accordance with the New Public Management (NPM) theory. This has resulted in the vicious circle of governance knowledge, in which the knowledge is constrained or reduced to ‘good governance principles’ and incorporated into the creation, teaching, and reproduction of the knowledge by academic institutions and public sector organizations. The lack of alternative versions of governance knowledge or the neglect of alternative knowledge in public sector practices is reflected by designing policies, plans, and procedures using only this version of the knowledge. Consequently, knowledge generation and research development on governance are affected. Knowledge of governance beyond ‘good governance’ is rendered unnecessary and lost.

Keywords: *Governance, Good Governance, Research, Higher Education Program, Public Administration*

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า ‘Governance’ ในทางสังคมศาสตร์ คงจะปฏิเสธไม่ได้เลยว่าคำสำคัญดังกล่าวเป็นหนึ่งในคำที่สร้างความสับสนให้กับวงการวิชาการไทยมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน สะท้อนได้จากการแปลคำว่า ‘Governance’ เป็นภาษาไทยและการให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันอย่างมาก (โปรดดู Theerapat Ungsuchaval 2022) เช่น ธรรมนูญ (Teerayut Bunmee 1998) การจัดการปกครอง (Ake Tangsupvattana 2005) และการบริหารการปกครอง (Amporn Tamronglak 2010) เป็นต้น โดยการแปลและให้ความหมายที่ต่างกันเนื่องจากมีบริบทในทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน จนไปถึงปัญหาของการนำไปใช้ที่เกิดการลดทอนความหมายของคำว่า ‘Governance’ ให้เหลือเพียงคำว่า ‘Good Governance’ ที่แปลเป็นภาษายอดนิยมในทางราชการว่า ‘ธรรมาภิบาล’

อย่างไรก็ดี โลกทางวิชาการของคำว่า ‘Governance’ ซึ่งในบทความวิจัยนี้จะขอเรียกเป็นภาษาไทยว่า ‘การอภิบาล’¹ ยังเป็นพื้นที่ที่มีช่องว่างทางความรู้ (gap of knowledge) เป็นอย่างมากจนทำให้เกิดงานศึกษาวิจัยและข้อถกเถียงจำนวนมากเพื่อเติมเต็มองค์ความรู้ดังกล่าวด้วยเหตุนี้ บทความชิ้นนี้จึงวางเป้าหมายเป็นส่วนหนึ่งของการบุกเบิกองค์ความรู้และขยายพรมแดนทางวิชาการให้กับคำว่า ‘การอภิบาล’ นี้

ในประเทศไทย แนวคิดเรื่องการอภิบาลนับว่าเริ่มได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นทั้งในทางวิชาการและการปฏิบัตินับแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา แนวคิดนี้ค่อยๆ กลายมาเป็นหัวข้อที่สาขาวิชาต่างๆ โดยเฉพาะวิชานโยบายสาธารณะทั้งในระดับปริญญาตรี โท และเอกเริ่มให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น (Piyakorn Whangmahaporn 2020; Patcharee Siroros and Theerapat Ungsuchaval 2015) อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าแนวคิดนี้ได้รับการตีความโดยนักวิชาการและนักปฏิบัติไปในทิศทางที่หลากหลาย แต่องค์ความรู้ของแนวคิดนี้กลับไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรในประเทศไทย (Bowornwathana, 2008; Nithi Nuangjamnong 2016) Patcharee Siroros and Theerapat Ungsuchaval (2015) ตั้งข้อสังเกตว่าความพยายามในการบรรจุวิชานโยบายสาธารณะซึ่งเรื่อง ‘Governance’ ถือเป็นหัวข้อสำคัญเรื่องหนึ่งไปอยู่ภายใต้สาขาวิชาใดวิชาหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจงเช่นการเรียนการสอนวิชานโยบายสาธารณะอาจเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบให้แนวคิดเรื่องการอภิบาลและนโยบายสาธารณะขาดการพัฒนาในเชิงแนวคิดและทฤษฎีที่หลากหลายด้วย ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการด้าน

¹ บทความชิ้นนี้เลือกใช้คำว่า “การอภิบาล” แทนคำว่า “governance” ในภาษาอังกฤษ เนื่องจากคำนี้สะท้อนนัยของความหมายที่ไปไกลกว่าเพียงการปกครองหรือการบริหาร แต่เป็นเรื่องของการดูแล การปกป้องรักษาและการช่วยเหลืออีกด้วย ตลอดจนการเลือกใช้คำนี้ยังสอดคล้องกับงานเขียนด้าน governance ของนักวิชาการไทยในยุคหลัง (โปรดดู Theerapat Ungsuchaval 2022; Wasan Luangprapat and Chai Chaiyachit 2018) ผู้วิจัยตระหนักดีว่าการเลือกใช้คำแปลเช่นนี้ถือเป็นอคติของผู้วิจัยในการนิยามการตีความคำแบบหนึ่งอนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่าการแปลคำว่า “governance” ในภาษาไทยแม้จะช่วยให้การนำเอาแนวคิดจากต่างประเทศที่มีทางมากขึ้นต่อการสื่อสารและใช้งานในโลกภาษาไทย แต่การแปลก็อาจลดทอนหรือเปลี่ยนแปลงความหมายจากภาษาต้นทางสู่ภาษาหนึ่ง และการเลือกใช้/เปลี่ยนคำแปลก็ส่งผลกระทบต่อความหมาย การอธิบาย และความเข้าใจต่อคำเปลี่ยนไปด้วย การแปลจึงมิใช่การหาคำในอีกภาษาหนึ่งมาแทนความหมายอย่างตรงไปตรงมา แต่ได้รับอิทธิพลจากบริบททางการเมืองและสังคม รวมถึงวิธีคิดเบื้องหลังในการหาคำแปล (โปรดดูตัวอย่างการบัญญัติศัพท์ของราชบัณฑิตยสภาใน Manita Srisitanont 2022) การมีคำแปล “governance” ที่หลากหลายย่อมสะท้อนภาพของความหลากหลายให้เลือกใช้ของแนวคิด/ทฤษฎีได้ดีกว่ามีคำให้ใช้เพียงหนึ่งคำ แต่การที่คำว่า “governance” ถูกทำให้เป็นสิ่งเดียวกับ “good governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” กลับส่งผลกระทบต่อสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการในภาพรวมดังที่จะอธิบายในบทความนี้

การอภิบาลและนโยบายสาธารณะในระดับสากลด้วย (โปรดดู Peters & Pierre 2006)

การศึกษาทบทวนสถานะความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทยยังไม่ได้ได้รับความสนใจเท่าที่ควร การทบทวนบทความวิชาการในประเทศไทยจำนวน 265 บทความเกี่ยวกับการอภิบาลโดย Nithi Nuangjamnong (2016) ถือเป็นงานบุกเบิกที่สำคัญ ซึ่งพบว่าสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่องค์ความรู้ของแนวคิดการอภิบาลในประเทศไทยไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรมาจากความนิยมในการใช้และตีความแนวคิด 'Governance' ว่าเป็นสิ่งเดียวกับ 'Good Governance' หรือธรรมาภิบาล ซึ่งทำให้แง่มุมของความซับซ้อนและความหลากหลายของแนวคิดถูกลดทอนลง

บทความชิ้นนี้เห็นด้วยกับข้อค้นพบข้างต้น ผลจากการวิจัยในงานชิ้นนี้ช่วยเน้นย้ำว่าองค์ความรู้ด้าน 'การอภิบาล' ในสังคมไทยจำนวนมากยังให้ความสำคัญกับมุมมอง 'ธรรมาภิบาล' โดยละเลยความหลากหลายของทฤษฎีด้านการอภิบาล ทั้งที่ ธรรมาภิบาลเป็นเพียงแนวคิดหรือมุมมองหนึ่งในบรรดาแนวคิดจำนวนมากของการอภิบาล (โปรดดู Bevir 2010; Bevir 2013; Theerapat Ungsuchaval 2022) การให้น้ำหนักต่อมุมมองและแนวคิดธรรมาภิบาลที่มากเกินไปราวกับว่า 'ธรรมาภิบาล = การอภิบาล' ส่งผลให้ฐานคิดทางทฤษฎีด้านการอภิบาลถูกจำกัดอยู่เพียงมุมมองใดมุมมองหนึ่งจนส่งผลให้การจัดการเรียนการสอนและการผลิตผลงานทางวิชาการจะให้น้ำหนักกับแนวคิดธรรมาภิบาลมากกว่าแนวคิดการอภิบาลแบบอื่น ขณะเดียวกันงานวิชาการด้านการอภิบาลในภาษาไทยยังขาดการถกเถียงในเชิงแนวคิดหรือทฤษฎีการอภิบาลที่รอบด้าน งานที่ปรากฏจึงมุ่งประยุกต์ใช้แนวคิดการอภิบาล (ในแบบธรรมาภิบาล) ต่อกรณีศึกษาต่าง ๆ ที่พบได้ในวิทยานิพนธ์/การค้นคว้าอิสระที่ทำเพื่อสำเร็จการศึกษา หรือปรากฏในคู่มือหรือแนวปฏิบัติที่ประยุกต์ใช้สำหรับการทำงานของภาครัฐเสียมากกว่า

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและวิเคราะห์สถานะความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทยที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลงานวิจัยสำคัญและหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา ซึ่งยังไม่ปรากฏงานทบทวนที่ครอบคลุมในลักษณะนี้มาก่อน โดยมีคำถามวิจัยสำคัญ ได้แก่ 1) แนวคิดการอภิบาลประเภทใดที่ได้รับความนิยมในการวิจัยและการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย และ 2) ความนิยมแนวคิดการอภิบาลประเภทดังกล่าวนำมาสู่สถานะความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทยอย่างไร บทความชิ้นนี้ไม่เพียงแต่ถกเถียงและเปิดเผยให้เห็นถึงสถานะความรู้ผ่านงานวิจัยและหลักสูตรการเรียนการสอน แต่ยังมุ่งสร้างข้อเสนอการขยายพรมแดนองค์ความรู้เรื่องการอภิบาลที่ไปไกลกว่ามุมมองธรรมาภิบาลด้วย

กรอบการศึกษาการอภิบาลในฐานะทฤษฎี

งานวิจัยวางกรอบความคิดรวบยอด (conceptual framework) ในการศึกษาพรมแดนความรู้เรื่องการอภิบาล โดยมองการอภิบาลในฐานะเป็นทฤษฎี (governance as theory) กล่าวคือ เป็นสิ่งประกอบสร้างทางการวิเคราะห์ (analytical constructs) ที่พัฒนาบนฐานของการสังเกตการณ์เชิงประจักษ์ (empirical observation) การให้เหตุผล (reasoning) จินตนาการและความคิดสร้างสรรค์ ในการนี้ ทฤษฎีเกี่ยวกับการอภิบาลจึงมีลักษณะเป็นวิธีการให้เหตุผล (ที่เป็นทั้งนามธรรมและก้ำกึ่งอยู่กับบริบท) ซึ่งมุ่งนิยาม ทำความเข้าใจ และอธิบายว่า

สังคมร่วมสมัยนั้นมีวิธีการปกครองและจัดการอย่างไร ทฤษฎีเกี่ยวกับการอภิบาลไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีใดก็ตาม มักจะประกอบไปด้วย 1) ฐานคติเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมชาติของโลก 2) สมมติฐานที่สามารถตรวจสอบได้เชิงประจักษ์ที่ช่วยกำหนดกรอบและควมมีเหตุผลของทฤษฎี 3) แนวคิดหรือการจัดหมวดหมู่ที่ช่วยทำความเข้าใจแง่มุมต่าง ๆ ของสิ่งที่ต้องการวิเคราะห์ 4) หลักการเชิงทฤษฎีและข้อถกเถียงที่ช่วยให้สามารถเข้าใจและอธิบายเหตุการณ์ร่วมสมัยได้ 5) การคาดคะเนหรือวิจารณ์ญาณในเชิงปทัสฐาน (normative judgement) เช่น การนำเสนอถึงสภาพการณ์ที่ปรารถนา และ 6) ศักยภาพในการนำไปประยุกต์ใช้เชิงประจักษ์ (empirical generalization) หรือคาดการณ์สถานการณ์บนหลักการให้เหตุผล (Torfinn and Ansell 2016)

ในการนี้ กรอบความคิดรวบยอดในงานชิ้นนี้จึงวางอยู่บนฐานทฤษฎีที่สำคัญ 4 กลุ่มที่แตกต่างกัน (โปรดดู Bevir 2010; Ungsuchaval 2016; 2017) โดยแต่ละกลุ่มความคิดมีความสำคัญและโดดเด่นอย่างมากในการศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้เรื่องการอภิบาล ได้แก่ ทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (rational choice theory) ทฤษฎีสถาบันและเครือข่าย (institutional and network theory) ทฤษฎีว่าด้วยรัฐ (state theory) และทฤษฎีว่าด้วยการตีความ (interpretive theory)

กลุ่มทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล และกลุ่มทฤษฎีสถาบันและเครือข่าย เป็นกลุ่มของทฤษฎีพื้นฐานที่แตกต่างกันแต่เมื่อรวมกันแล้วกลายเป็นฐานคิดสำคัญของการอภิบาลแนวใหม่ (new governance) ที่เสนอใจความสำคัญว่ารัฐต้องมีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบที่มากขึ้นในกิจการสาธารณะ และไม่ได้เป็นผู้ผูกขาดการพัฒนา นโยบายและการให้บริการสาธารณะแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐควรถูกกระจายออกและแยกส่วนไปเป็นของเครือข่ายตัวแสดงที่หลากหลาย กล่าวอย่างรวบรัด แนวคิดเหล่านี้มุ่งเน้นการลดอำนาจรัฐผ่านการสนับสนุนบทบาทของตลาดและเครือข่ายที่มากขึ้น แนวคิดการอภิบาลที่พัฒนามาจากฐานทฤษฎีเหล่านี้ เช่น ‘Good Governance’ (มาจากทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล) และ ‘New Public Governance’ (Osborne 2010) และ ‘Network Governance’ (มาจากทฤษฎีสถาบันและเครือข่าย) เป็นต้น

ในทางกลับกัน กลุ่มทฤษฎีว่าด้วยรัฐเสนอว่ารัฐไม่ได้มีอำนาจน้อยลง แต่รัฐถูกปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ไป จากการใช้อำนาจโดยตรงไปสู่การใช้อำนาจโดยอ้อมที่มีกลยุทธ์มากขึ้นผ่านการปรับใช้กลไกการอภิบาลที่หลากหลายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ แนวคิดนี้สนใจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมที่เปลี่ยนไปและบทบาทของรัฐในการอภิบาลสภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะและการให้บริการสาธารณะ แนวคิดการอภิบาลที่พัฒนามาจากฐานทฤษฎีเหล่านี้ เช่น ‘Metagovernance’ (Jessop 2011; Ungsuchaval, 2023) และ ‘Interactive Governance’ (Torfinn et al. 2012) เป็นต้น

ในส่วนของ ทฤษฎีว่าด้วยการตีความเสนอว่าการอภิบาลไม่ควรเป็นเรื่องของสถาบัน ความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ หรือเรื่องของการจัดการ แต่ควรเป็นเรื่องเกี่ยวกับเรื่องเล่า (narrative) ความหมาย (meaning) และความสามารถในการกระทำของตัวแสดงต่าง ๆ ในการอภิบาล ทฤษฎีนี้พัฒนารูปแบบการอภิบาลที่ใส่ใจกับการปรึกษาหารือและการถกเถียง รวมไปถึงการ

อภิบาลที่ใส่ใจมิติของความหมายและความเชื่อของประกอบสร้างการอภิบาลขึ้นมา แนวคิดการอภิบาลที่พัฒนามาจากฐานทฤษฎีเหล่านี้ เช่น Decentered Governance (Bevir & Rhodes 2003; Bevir 2013) และ Deliberative Governance (Dryzek 2010) เป็นต้น

ฐานทฤษฎีด้านการอภิบาลต่าง ๆ ที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ฐานทฤษฎีเรื่องการอภิบาล

ทฤษฎี	แนวคิดด้านการอภิบาล	ลักษณะของรัฐ	จุดสนใจ
ทฤษฎีทางเลือกอย่าง เป็นเหตุเป็นผล	Good governance	Accountable state (ลดอำนาจรัฐ โดยทำให้รัฐ คล่องตัวและมีความพร้อมรับ ผิดรับชอบมากยิ่งขึ้น)	ผลการปฏิบัติงาน, ความมี ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า, ความรับผิดชอบ, ความ โปร่งใส
ทฤษฎีสถาบันและ เครือข่าย	New public governance และ Network governance	Networked state (ลดอำนาจรัฐ โดยเพิ่ม บทบาทของเครือข่าย)	เครือข่าย, ความสัมพันธ์, การ บริหารแบบร่วมมือและมีส่วน ร่วม
ทฤษฎีว่าด้วยรัฐ	Metagovernance และ Interactive governance	Relational state (ปรับเปลี่ยนอำนาจรัฐใน ความสัมพันธ์ที่มีกับสังคม)	บทบาทและอำนาจรัฐใน ความสัมพันธ์ทางสังคม, ปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลายของ กลไกรัฐแบบต่างๆ, การ ปกครอง/กำกับสิ่งแวดล้อมของ เครือข่าย
ทฤษฎีว่าด้วยการ ตีความ	Decentered governance และ Deliberative governance	Stateless state (เพิ่มอำนาจประชาชน)	คุณค่า ความเชื่อ และเรื่องเล่า ของตัวแสดง, การประกอบสร้าง ความหมาย, การสานเสวนาถก แถลง

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียน

กรอบความคิดรวบยอดนี้ จะถูกนำมาเป็นกรอบในการศึกษาว่าแนวคิดการอภิบาลที่ได้รับ
ความนิยมเป็นแนวคิดการอภิบาลในกลุ่มทฤษฎีแบบใด เพื่อค้นหาและวิเคราะห์ต่อไปว่าความ
นิยมดังกล่าวสร้างสถานะความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทยอย่างไร

วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยมีการออกแบบเครื่องมือใน
การวิจัย (research methods) สำหรับการเก็บข้อมูล 3 วิธีสำคัญ ดังนี้

1) การสำรวจเอกสาร (documentary research) ทั้งเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้น
รอง เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจองค์ความรู้ในเรื่องการอภิบาล และข้อจำกัดของ
การศึกษาเรื่องการอภิบาลในวงวิชาการไทย โดยจะเก็บข้อมูลผ่านการศึกษาดocuเม้นต์ทางวิชาการ
งานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ และหลักสูตรในระดับอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องในประเทศ

ไทย จากฐานข้อมูล ได้แก่ ThaiLIS Digital Collection ห้องสมุด E-Library เว็บไซต์ <https://elibrary.trf.or.th/> ศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital วช. เว็บไซต์ <https://dric.nrct.go.th/> และเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

2) การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ด้วยคำถามแบบ กึ่งโครงสร้าง (semi-structured questions) โดยอาศัยแนวการสัมภาษณ์ (Interview guide) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ ในช่วงเดือนมิถุนายน - กรกฎาคม พ.ศ.2565 โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) กำหนดผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เป็นตัว แสดงสำคัญ (Key Informants) เกี่ยวกับการศึกษาเรื่องการอภิบาลและข้อจำกัดในการวิจัย เรื่องการอภิบาลในวงวิชาการไทย จำนวน 7 ตัวแสดงสำคัญ² (ลงรหัสเป็น G01-G07)

3) การจัดเวทีระดมความคิดเห็น (brainstorming session) จากนักวิชาการที่มีความสนใจหรือมีผลงานเกี่ยวกับการอภิบาลซึ่งทำงานในสถาบันการศึกษาที่แตกต่างกันจำนวน 13 คน เข้าร่วมร่วมแลกเปลี่ยนประเด็นคำถามและทิศทางของการศึกษาการอภิบาลในประเทศไทย ในวันเสาร์ที่ 10 กันยายน พ.ศ.2565

อย่างไรก็ดี ผลวิเคราะห์ที่ปรากฏในบทความชิ้นนี้มาจากการสำรวจเอกสารเป็นสำคัญ

ในแง่ของข้อจำกัดของงานวิจัย กล่าวคือ งานวิจัยชิ้นนี้วิเคราะห์ฐานข้อมูลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ และบทความในแหล่งข้อมูลออนไลน์จากฐานข้อมูลในประเทศเท่านั้น มิได้ลง รายละเอียดไปถึงงานวิจัยที่ไม่ได้เผยแพร่ในรูปแบบออนไลน์หรือเผยแพร่เพียงฉบับพิมพ์ (hard copy) ตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลกลาง ในส่วนของการเรียนการสอน งานวิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลหลักสูตรการเรียนการสอนผ่านเอกสารหลักสูตรของสาขาวิชา รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เท่าที่สามารถสืบค้นได้ทางออนไลน์และเอกสารต้นฉบับของ 1) มหาวิทยาลัยส่วนกลาง (ที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล) 2) มหาวิทยาลัยส่วน ภูมิภาค และ 3) มหาวิทยาลัยเปิด³ ผ่านกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับสาขา/สาขาวิชา (มคอ.1) และรายละเอียดของหลักสูตร (มคอ.2) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกรอบมาตรฐานคุณวุฒิ ระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (มคอ.) เท่านั้น มหาวิทยาลัยทั้งสามส่วนนี้ถือเป็นหน่วยงานที่บ่มเพาะ การพัฒนาองค์ความรู้ของนักวิชาการไทยด้านการอภิบาล การวิจัยชิ้นนี้ไม่ได้ศึกษาการจัดการ เรียนการสอนในมหาวิทยาลัยราชภัฏและมหาวิทยาลัยเอกชน รวมถึงไม่ได้ศึกษารายละเอียด

² โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือกคือ เป็นนักวิชาการมีความเชี่ยวชาญ (expertise) ในมหาวิทยาลัยและหน่วยงานวิจัยต่างๆ ที่ได้ทำงานวิจัย เกี่ยวกับการอภิบาลอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการผลักดันความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทย โดยมีผลงานชิ้นต่ำเกี่ยวกับการอภิบาลอย่างน้อย 10 ชิ้น

³ การจัดแบ่งกลุ่มมหาวิทยาลัยออกเป็น 3 กลุ่ม ผู้วิจัยพิจารณาจากพัฒนาการของการศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์/บริหารรัฐกิจใน ประเทศไทย ที่เริ่มการจัดการเรียนการสอนมหาวิทยาลัยที่ตั้งในส่วนกลางบริเวณพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่จัดการเรียนการสอน อย่างยาวนานและผลิตบัณฑิตในภาควิชาการ/ภาคปฏิบัติจำนวนมากที่ทำงานในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ส่วนมหาวิทยาลัยในภูมิภาคที่แม้จะจัดการ เรียนการสอนยาวนานน้อยกว่ามหาวิทยาลัยในส่วนกลางแต่ก็เริ่มมีลักษณะเฉพาะและจุดแข็งของตนเอง ส่วนมหาวิทยาลัยเปิดผู้วิจัยเห็นว่าเป็น กลุ่มที่ควรนำมาพิจารณาเนื่องจากเป็นมหาวิทยาลัยที่จัดการศึกษาเพื่อมวลชนและมีผู้เรียนจำนวนมาก โดยพัฒนาการของการศึกษารัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์/บริหารรัฐกิจมีระยะเวลาใกล้เคียงกัน รวมถึงมีการเรียนการสอนในคณะหรือสาขาวิชาเดียวกัน และอาจใช้คณาจารย์และ หลักสูตรร่วมกันอีกด้วย (โปรดดูใน Thammasat University Research and Consultancy Institute, 2011) ทั้งนี้ การแบ่งกลุ่มมหาวิทยาลัย ดังกล่าวช่วยให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน แม้ว่ามหาวิทยาลัยรัฐทั้งสามกลุ่มจะเป็นส่วนราชการ/มหาวิทยาลัยในกำกับของกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมเหมือนกัน

การเรียนการสอนที่เกิดขึ้นในชั้นเรียนจริงเนื่องจากข้อจำกัดด้านการเข้าถึง ข้อจำกัดเหล่านี้อาจกลายเป็นข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคตซึ่งควรลงรายละเอียดในส่วนนี้ด้วย

โครงการวิจัยนี้ได้รับอนุมัติตามจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ เลขที่ใบรับรอง หมายเลขที่ 008/65 และรหัสโครงการวิจัย หมายเลขที่ STOUIRB2564/008.2012

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

ข้อค้นพบจากวิทยานิพนธ์และงานวิจัย

การศึกษาเรื่องการอภิบาลในวิทยานิพนธ์ในระดับบัณฑิตศึกษา ถือเป็นกระบวนการพื้นฐานสำหรับการผลิตองค์ความรู้และสร้างนักวิชาการรุ่นใหม่จากมหาวิทยาลัยไทย รวมไปถึงทดลองใช้คำศัพท์ทางวิชาการภายใต้สำนักคิดของแต่ละมหาวิทยาลัย และแต่ละสำนักคิดของที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งจากข้อมูลในตารางที่ 2 สามารถจำแนกข้อค้นพบเกี่ยวกับองค์ความรู้การอภิบาลจากวิทยานิพนธ์ในประเทศไทยได้ดังนี้

ตารางที่ 2 จำนวนวิทยานิพนธ์และมหาวิทยาลัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการอภิบาล

วิทยานิพนธ์ที่ใช้คำว่า 'Governance'	จำนวนข้อมูล 1,795 (ฉบับ)	มหาวิทยาลัยหลัก 3 อันดับแรก
วิทยานิพนธ์ที่ใช้คำ แปลว่า 'ธรรมาภิบาล'	1,678	มหาวิทยาลัยบูรพา 199 ฉบับ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 180 ฉบับ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม 110 ฉบับ
วิทยานิพนธ์ที่ใช้คำ แปลว่า 'การจัดการ ปกครอง'	48	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 39 ฉบับ มหาวิทยาลัยบูรพา 3 ฉบับ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 3 ฉบับ
วิทยานิพนธ์ที่ใช้คำแปล อื่น ๆ	69	(จัดอันดับไม่ได้)

ที่มา: ฐานข้อมูล ThaiLIS Digital Collection (สืบค้น ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2565)

จากการศึกษาภาพรวมของวิทยานิพนธ์ภาษาไทยที่มีการใส่ 'คำสำคัญ' (keywords) ไว้ในวิทยานิพนธ์ว่า 'Governance' พบว่ามีจำนวน 1,795 ฉบับ จากจำนวนดังกล่าว พบว่ามีวิทยานิพนธ์จำนวน 1,678 ฉบับ ได้แปล 'governance' ว่า 'ธรรมาภิบาล' ไม่ว่าจะในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการประเมินผลสำเร็จในการบริหาร (performance evaluation) แ่งมูที่มีนัยยะ 'เชิงศาสนาพุทธ' ที่การใส่ความหมายเชิงคุณค่าบางประการของสังคมไทยเข้าไป อันสื่อถึงเรื่องศีลธรรม ความจริง ความยุติธรรม หลักนิติธรรม และลักษณะรัฐไทย (Tejapira 2015) หรือแ่งมูเป็นกลไกการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและดำเนินโครงการของภาครัฐ ในลำดับรองลงมาคือแปลว่า 'การจัดการปกครอง' มีจำนวน 48 ฉบับ ที่เหลือใช้คำอื่น ๆ อาทิ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

โดยในภาพรวม สถานศึกษาที่ผลิตวิทยานิพนธ์ในจำนวน 1,795 ฉบับนี้เป็นอันดับแรก คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (222 ฉบับ) รองลงมาคือ มหาวิทยาลัยบูรพา (210 ฉบับ) และ

มหาวิทยาลัยขอนแก่น (210 ฉบับ) มหาวิทยาลัยบูรพาถือเป็นมหาวิทยาลัยที่ผลิตวิทยานิพนธ์ที่ใช้คำว่า ‘ธรรมาภิบาล’ มากที่สุด ในขณะที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถือเป็นมหาวิทยาลัยที่ผลิตวิทยานิพนธ์ที่ใช้คำว่า ‘การจัดการปกครอง’ มากที่สุด (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 3 งานวิจัยการอภิบาลจากฐานข้อมูลสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และงานวิจัยจากฐานข้อมูลสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

ประเด็น	จำนวนข้อมูล (โครงการ) ฐานข้อมูล สกสว.	จำนวนข้อมูล (โครงการ) ฐานข้อมูล วช. ⁴	สาขาวิชาหลักที่เกี่ยวข้อง
งานวิจัยที่ใช้คำว่า ‘Governance’	19	14 (ช่วงปี พ.ศ. 2541-55)	1. รัฐศาสตร์ (การปกครองและรัฐ ประศาสนศาสตร์) 2. ศึกษาศาสตร์ (บริหารการศึกษา)
งานวิจัยที่ใช้คำว่า ‘ธรรมาภิบาล’	80 + 5 (ธรรมรัฐ)	3 (ช่วงปี พ.ศ. 2546-52)	1. รัฐศาสตร์ (การปกครองและรัฐ ประศาสนศาสตร์) 2. ศึกษาศาสตร์ (บริหารการศึกษา) 3. การประเมินทุจริตคอร์รัปชัน 4. สังคมศาสตร์ (นโยบาย สิ่งแวดล้อม)
งานวิจัยที่ใช้คำว่า ‘การจัดการ ปกครอง’	3	110 (ช่วงปี พ.ศ. 2546-62)	1. รัฐศาสตร์ (การปกครอง) 2. รัฐศาสตร์ (การบริหารท้องถิ่น)
งานวิจัยที่ใช้คำว่า ‘การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี’	-	9 (ช่วงปี พ.ศ. 2544-58)	1. รัฐศาสตร์ (รัฐประศาสนศาสตร์) 2. การประเมินทุจริตคอร์รัปชัน
งานวิจัยที่ใช้คำว่า ‘การอภิบาล’	2	2 ช่วงปี พ.ศ. 2556-61)	1. รัฐศาสตร์ (ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ) 2. สังคมศาสตร์ (นโยบายสุขภาพ)

ที่มา: ห้องสมุด E-Library เว็บไซต์ <https://elibrary.trf.or.th/> และศูนย์ข้อมูลการวิจัย Digital วช. เว็บไซต์ <https://dric.nrct.go.th/> (สืบค้น ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2565)

ในส่วนของงานวิจัย ดังแสดงในตารางที่ 3 จะพบว่า ‘governance’ ปรากฏการแปลมาเป็น ‘ธรรมาภิบาล’ เป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยในฐานข้อมูล สกสว. จะพบงานวิจัยกว่า 80 โครงการในลักษณะนี้ โดยส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามานอกเหนือจากงานวิจัยในสาขารัฐศาสตร์และศึกษาศาสตร์ จะเป็นโครงการวิจัยในกลุ่มของ ‘การตรวจสอบทุจริตคอร์รัปชัน’ ซึ่งนับว่ามีเป็น

⁴ ฐานข้อมูลของ วช. ในฉบับออนไลน์มีข้อจำกัดในเรื่องการเข้าถึงตัวเลขที่แน่นอนของงานวิจัย เพราะหน่วยงานจะใช้วิธีจัดเก็บเอกสารแบบ Hard Copy ไว้กับมหาวิทยาลัยที่หัวหน้าโครงการได้รับทุนวิจัย ทำให้ตัวเลขโครงการวิจัยในฐานข้อมูลเป็นเพียงตัวเลขของเอกสารที่มีการจัดเก็บแบบดิจิทัลเท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าตัวเลขจริงอยู่มาก

จำนวนมาก (เช่น Somchai Thamsutiwat 2018; Amornrat Kulsudjarit 2020; Arunee Viengsaeng 2020) นอกจากนี้ ยังพบว่างานธรรมาภิบาล แต่อยู่ภายใต้คำสำคัญว่า ‘ธรรมรัฐ’ ซึ่งได้รับการสนับสนุนผ่านงบประมาณวิจัยของ สกสว. ทั้ง 5 ชั้น (โดยอยู่ในฐานข้อมูล วช. 3 ชั้น ในส่วนของคำว่าธรรมาภิบาล) (Suthawan Sathirathai. 2001; 2002; 2004; 2005; 2006)

ถึงกระนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาฐานข้อมูลของ วช. จะพบว่า ‘การจัดการปกครอง’ มีรายงานวิจัยกว่า 110 โครงการและส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในแง่มุมต่าง ๆ เช่น การบริหารองค์การ การนโยบายนโยบายไปปฏิบัติ การพัฒนาศักยภาพท้องถิ่น การจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ การจัดการสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นต้น

เมื่อหันมาพิจารณาฐานข้อมูลของ สกสว. ไม่พบงานวิจัยที่ใช้คำว่า ‘การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี’ โดยตรง แต่ได้มีงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารที่ดีในด้านการใช้หลักธรรมาภิบาลมาลดคอร์รัปชัน อย่างงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดย Deunden Nikomborirak et al. (2017) *โครงการประมวลองค์ความรู้ด้านธรรมาภิบาลและการลดคอร์รัปชัน* ที่ได้นำโครงการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ชื่อเดิมของ สกสว.) จำนวน 40 ฉบับ มาทบทวนใหม่เพื่อหาช่องว่างในการวิเคราะห์ (gap analysis) สำหรับการศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันของส่วนราชการต่าง ๆ ในอนาคต

จากข้อมูลดังกล่าวจึงสามารถพิจารณาต่อได้ว่าการศึกษาวิจัยของแหล่งทุนสำคัญในประเทศไทยต่างเน้นหนักในเรื่องของ “ธรรมาภิบาล” เป็นหลัก สอดคล้องกับการข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่ว่าศึกษาวิจัยของนักวิชาการไทยได้ถูกวางกรอบด้วย “ธงนำ” (flagship) ในงานวิจัยที่ต้องตอบสนองเป้าหมายในทางนโยบายระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของแผน สามระดับของภาครัฐตั้งแต่ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทประเทศ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนปฏิบัติการของภาครัฐต่าง ๆ ที่อ้างอิงคำว่า “ธรรมาภิบาล” แทนสถานะความรู้ของการอภิบาล (G05, สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2565) ประกอบกับหน่วยวิจัยที่ให้ทุนในการวิจัยได้วางแบบแผนในการขอทุนวิจัยที่กำหนดให้นักวิจัยต้องเสนอโครงร่างที่ตอบโจทย์ยุทธศาสตร์ชาติและแผนของภาครัฐ ทำให้พื้นที่ในการศึกษาเรื่องการอภิบาลถูกจำกัดอยู่ภายใต้นิยามเรื่อง “ธรรมาภิบาล” จากภาครัฐ ทำให้งานวิจัยของไทยขาดความหลากหลายและไปจบอยู่ที่การศึกษาภายใต้แผนของรัฐและกฎหมายอย่าง พรฎ.วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (G01, สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2565)

จนอาจกล่าวได้ว่าในการทำงานของนักวิชาการที่พยายามใช้กรอบการศึกษาการอภิบาลในแง่มุมที่แตกต่างไปจากกรอบเรื่องธรรมาภิบาล หลายครั้งอาจถูกมองว่าเป็นการศึกษาที่ไม่ได้อยู่ในแนวทางของภาครัฐ หรือไม่ได้อยู่ในยุทธศาสตร์ของแหล่งทุน หรืออาจถูกมองไปไกลถึงขนาดที่เป็นงานวิจัยที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพราะไม่ได้ทำไปสู่ข้อเสนอทางนโยบายหรือการสร้างตัวแบบในการพัฒนานโยบายให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ปัญหาในการวิจัยด้านอภิบาลหรือ Governance จึงไม่ใช่ปัญหาเรื่อง “การแปล” แต่เป็นปัญหาของการจำกัดองค์ความรู้ด้านการอภิบาลไว้ให้เหลือเพียงแง่มุมของ “ธรรมาภิบาล” ที่สอดคล้องกับตัวชี้วัดของภาครัฐเท่านั้น จนทำให้องค์ความรู้ที่ถูกผลิตขึ้นในงานวิจัยไทย

ขาดความหลากหลายในมิติอื่นของการอภิบาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกรอบการศึกษาเชิงสถาบัน
ทฤษฎีรัฐ และทฤษฎีว่าด้วยการตีความ

ตารางที่ 4 ฐานข้อมูลบทความวิชาการและบทความวิจัยในเรื่องการอภิบาล

ประเด็น	จำนวนบทความ (ชิ้น)	ความหมายร่วม
บทความที่ใช้คำว่า ‘Governance’	2,460	- การบริหารและการปกครอง ทั้งภายในและระหว่างประเทศ - การประเมินผลสำเร็จในการบริหารจัดการ และประเมินผลงานของผู้บริหาร - บรรษัทภิบาล (corporate governance) และหลักการกำกับกลไกตลาดสินค้าและทุน - กรอบการจัดสรรทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของประชาชน
บทความที่ใช้คำว่า ‘ธรรมาภิบาล’	659 + 35 (ธรรมรัฐ) + 2 (ธรรมราชูร์)	- เครื่องมือในการประเมินและเป็นตัวชี้วัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ และโปร่งใส - การบริหารงานภาครัฐที่เป็นธรรม - การปกครองที่มีความสัมพันธ์กับประชาชน สังคม และเอกชน (เน้นความสัมพันธ์ 3 ฝ่าย) ที่ทำให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส ความยุติธรรม และมีส่วนร่วม - ศาสตร์พระราชา
บทความที่ใช้คำว่า ‘การจัดการ ปกครอง’	398	การปกครองภาครัฐแนวใหม่ที่ให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง การจ่ายอำนาจมากขึ้น และสร้างการมีส่วนร่วมในการปกครองจากภาคประชาชน
บทความที่ใช้คำว่า ‘การบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี’	32 + 35 (ปกครองที่ดี)	- การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี - เป้าหมาย 7 ประการในการบริหารกิจการบ้านเมือง (ประโยชน์สุข, ผลสัมฤทธิ์, ประสิทธิภาพ/คุ้มค่า, ลดขั้นตอน, ทันท่วงทีสถานการณ์, สะดวก/ตอบสนอง, ประเมินผลสม่ำเสมอ) - การศึกษาในลักษณะของการประเมินการบริหารราชการที่ดี และการพรรณานโยบายการบริหารราชการที่ดี
บทความที่ใช้คำว่า ‘การกำกับดูแลที่ดี’	34	การจัดความสัมพันธ์กับภาคเอกชน และความรับผิดชอบต่อสังคม (แง่มุมจากตลาดหลักทรัพย์)
บทความที่ใช้คำว่า ‘การอภิบาล’	36	การบริหารปกครอง กระบวนการตัดสินใจร่วมกัน และการทำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีส่วนร่วม

ที่มา: ฐานข้อมูลวารสารไทย ThaiJO เว็บไซต์ <https://tci-thaijo.org/> (สืบค้น ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2565)

ในส่วนของบทความวิชาการและบทความวิจัย (ตารางที่ 4) พบว่ามีบทความวิชาการและบทความวิจัยใช้คำว่า 'Governance' มากถึง 2,460 ชิ้น และเมื่อมาพิจารณาถึงการแปลด้วยคำว่า 'ธรรมาภิบาล' ที่ได้รับความนิยมมากที่สุด โดยมีบทความกว่า 659 ชิ้นได้ใช้คำว่าธรรมาภิบาล ประกอบกับบทความอีก 35 ชิ้น ใช้คำว่า 'ธรรมรัฐ' และ 2 ชิ้น ใช้คำว่า 'ธรรมราชูร์' (ดูที่มาของการใช้คำดังกล่าวเพิ่มใน Tejapira, 2015) พบว่าการใช้คำว่าธรรมาภิบาลกลายมาเป็น 'เครื่องมือประเมิน' สำหรับเป็นตัวชี้วัดองค์การที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส เพื่อสร้างการบริหารงานภาครัฐที่เป็นธรรม ยุติธรรม และมีส่วนร่วม

เมื่อหันมาพิจารณาการใช้คำว่า 'การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี' ที่มีบทความจำนวน 32 ชิ้น และบทความที่ใช้คำว่าปกครองที่ดีอีก 35 ชิ้น จะพบว่าเป็นการศึกษาที่มีการอ้างอิงถึงกฎหมายปกครองและพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน บทความจำนวนดังกล่าวจะเน้นวิเคราะห์การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี รวมไปถึงการนำหลักการบริหารราชการที่ดี 7 ประการตาม 'พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546' มาศึกษาใหม่ในลักษณะของการประเมินการบริหารราชการที่ดี และการพรรณนาเนื้อหาการบริหารราชการที่ดี เช่น งานของ Jeeranant Yayawong et al. (2021) ที่ระบุอย่างชัดเจนว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

นอกจากนี้ บนฐานข้อมูลวารสารไทยได้มีการแปลคำว่า 'Governance' รวมกับคำว่า 'Good Governance' ในรูปแบบของการมีกฎกติกากำกับ (regulation) ในด้านการลงทุนและกลไกตลาด เห็นได้จากต้นทางคืองานของ Warapatr Todhanakasem (1999) ที่หมายความว่า การจัดความสัมพันธ์กับภาคเอกชน และความรับผิดชอบต่อสังคม (แง่มุมจากตลาดหลักทรัพย์) ที่จะต้องมีกติกามารอบรับการทำงานของตลาดทุนให้เกิดความโปร่งใสและเสถียรภาพ

อย่างไรก็ดี สำหรับคำว่า 'การธรรมาภิบาล' เป็นคำนิยามหลักที่โครงการวิจัยนี้เลือกใช้ กลับพบว่ามีบทความเพียง 36 ชิ้นเท่านั้นที่ใช้คำศัพท์ดังกล่าว (ในความหมายที่แตกต่างกัน) โดยตัวอย่างของบทความที่นิยาม 'Governance' ด้วยคำว่าธรรมาภิบาลคืองานของ Wasan Luangprapat (2005) กับ Wasan Luangprapat and Chai Chaiyachit (2018) ที่กล่าวถึงแนวคิดและหลักการปฏิรูปการบริหารภาครัฐให้มีการบริหารองค์การที่ทำงานเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย (network) ที่มีอิสระต่อกัน เป็นต้น ในอีกด้านหนึ่งเป็นเรื่องของความร่วมมือ (collaboration) ในการบริหารราชการ เช่น ในงานของ Patcharee Siroros (2009) กับ Patcharee Siroros and Pornthip Kaewmoonkham (2017) ในเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (participatory governance)⁵ ประกอบกับบทความของ Alongkot Sarakarn (2020) ที่ได้ใช้คำว่าธรรมาภิบาลท้องถิ่น (local governance) ในการจัดระบบขยะมูลฝอยและ

⁵ นอกจากการแปล Governance ว่า 'การจัดการปกครอง' ในงานศึกษาของ พัชรีย์ สิริโรส หลายชิ้นได้ใช้คำทับศัพท์ภาษาอังกฤษ เช่น participatory governance และ collaborative governance แทนการแปลเป็นภาษาไทย จนอาจมองได้ว่าการใช้ภาษาอังกฤษอาจช่วยให้เข้าใจความหมายของหลักการ Governance ได้ดีกว่าการแปลภาษาไทยที่มีบริบทในเชิงสังคมและวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง สอดคล้องกับข้อเสนอของ ชีรพัฒน์ อังศุวาล (2565) ที่สนับสนุนให้เข้าใจและใช้แนวคิด governance แบบมีคำคุณศัพท์โดยแปลความหมายของ governance ตามบริบทเฉพาะที่ใช้

พื้นที่สีเขียวในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาเป็นส่วนหนึ่งใน
การศึกษาความสำเร็จในการกระจายอำนาจและการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การจัดการศึกษาเรื่องการอภิบาลในมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาในส่วนของการเรียนการสอนในระดับมหาวิทยาลัย การจัดการศึกษาเกี่ยวกับ
การอภิบาลในประเทศไทยในหลักสูตรระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาทางรัฐศาสตร์
และรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่ามียุทธศาสตร์ในการกำหนดทิศทางการรู้ด้านการอภิบาลทั้งต่อแวด
วงวิชาการและต่อผู้เรียน รวมถึงทั้งในเชิงจำนวนที่มีผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาจำนวนมากที่นำ
ความรู้ที่เรียนไปใช้ในการทำงาน การจัดการเรียนการสอนและการสร้าง/ผลิตซ้ำองค์ความรู้การ
อภิบาลจากการจัดเตรียมเนื้อหาในการสอนไปจนถึงการทำวิจัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการจบ
การศึกษา จากข้อมูลที่ได้ในการสำรวจหลักสูตร/วิชา (ในมหาวิทยาลัยส่วนกลาง มหาวิทยาลัย
ส่วนภูมิภาค และมหาวิทยาลัยเปิด) การสัมภาษณ์และการระดมความคิดเห็น งานวิจัยชิ้นนี้
ค้นพบว่าการจัดการศึกษาด้านการอภิบาลของไทยได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสำคัญ 2 ด้าน ได้แก่

- กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ หรือ มคอ. (Ministry of Education
2009) ที่กำหนดให้มีมาตรฐานคุณวุฒิเฉพาะทางในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรือ
มคอ.1⁶ กล่าวคือ ให้สาขาวิชาของกลุ่มองค์ความรู้ด้านทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์
(public administration theory) มีการเรียนเรื่อง ‘ธรรมาภิบาล’ ที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์
กับมาตรฐานผลการเรียนรู้ในด้านคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งถือเป็นการจำกัดและจัด
ประเภทความรู้ในลักษณะอำนาจนิยมและวางข้อจำกัดในการพัฒนาหลักสูตรและวิชา
เกี่ยวกับการอภิบาลแบบอื่น (Ungsuchaval, Boossabong & Hartley 2023) การวาง
กรอบนี้หนุนเสริมไปกับการผลิตผู้สอนหรือนักวิชาการในระดับอุดมศึกษาผ่านกรอบการ
กำหนดชื่อสาขาวิชาสำหรับการเสนอขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ ‘6102 - รัฐประศาสน
ศาสตร์ (Public Administration)’ ที่มีการระบุอย่างชัดเจนถึงสาขาย่อยอย่าง ‘การบริหาร
จัดการที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล (Governance)’ ในฐานะสาขาย่อยของรัฐประศาสน
ศาสตร์⁷ อย่างไรก็ตามหลักสูตรและการเรียนการสอนในสาขาวิชารัฐศาสตร์ที่ไม่ได้มีการ
วาง มคอ. 1 จึงทำให้มีข้อจำกัดน้อยกว่า แต่มีข้อสังเกตว่าการทำให้องค์ความรู้ด้านการ
อภิบาลกลายเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ อาจส่งผลต่อการจำกัดขอบเขตองค์
ความรู้การอภิบาลในสาขาวิชาอื่นและจำกัดความเป็นสหวิทยาการขององค์ความรู้ด้านนี้
- มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียนการสอน ‘ธรรมาภิบาล’ ในด้านกระบวนการยุติธรรม โดย
มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2560 ได้เห็นชอบข้อเสนอของคณะกรรมการ
พัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) ที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการ
เรียนการสอนด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มี ‘วิชาหลักสิทธิมนุษยชน
คุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล’ ในหลักสูตร ทำให้การเรียนการสอนด้าน “ธรร

⁶ เช่น ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2558

⁷ ดูใน ประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง การกำหนดชื่อสาขาวิชาสำหรับการเสนอขอกำหนดตำแหน่งทางวิชาการและการเทียบเคียงสาขาวิชาที่เคย
กำหนดไปแล้ว พ.ศ.2562 ทั้งนี้ในประกาศดังกล่าวมีข้อสังเกตว่าได้เลือกแปล “ธรรมาภิบาล” ว่า “governance”

มาภิบาล” แพร่หลายและถูกทำให้กลายเป็นแบบแผนในหลักสูตรของหลายสถาบันที่มีชื่อวิชาดังกล่าวเหมือนกัน⁸

นอกจากนี้ จากการสำรวจหลักสูตร/วิชาทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับ ‘Governance’ ในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยส่วนกลาง มหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค และมหาวิทยาลัยเปิดจำนวน 50 หลักสูตรที่ปรากฏคำที่เกี่ยวข้องกับ ‘Governance’ ในชื่อหลักสูตร ชื่อวิชา และคำอธิบายรายวิชาอย่างน้อยอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ พบรายวิชาที่ใช้คำเกี่ยวกับ ‘Governance’ จำนวน 72 รายวิชาในชื่อวิชาหรือคำอธิบายรายวิชา แต่มีการใช้คำแปล ‘Governance’ ที่แตกต่างกันทั้งในชื่อวิชาและคำอธิบายรายวิชา และมีการใช้คำว่า ‘Governance’ ทั้งในรูปแบบคำเดี่ยวและเป็นคำที่ใช้ควบคู่กับคำอื่น ตามข้อมูลที่สรุปในตารางที่ 5 และ 6 โดยจากชุดข้อมูลดังกล่าวผู้วิจัยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดการศึกษาเกี่ยวกับการอภิบาลในหลักสูตร ดังนี้

หนึ่ง ชื่อวิชาและคำอธิบายรายวิชาเกี่ยวกับการอภิบาลยังมีจำนวนน้อยและใช้คำแปลที่หลากหลาย ในการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัย มีชื่อวิชาและคำอธิบายรายวิชาเกี่ยวกับการอภิบาลโดยตรงจำนวนไม่มากนักทั้งในชื่อหลักสูตร ชื่อวิชา และคำอธิบายรายวิชา อย่างไรก็ตาม เริ่มพบการจัดหลักสูตรและพัฒนาวิชา/คำอธิบายรายวิชาที่สะท้อนแนวคิดการอภิบาลมากขึ้นในมหาวิทยาลัยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคบางแห่ง

การใช้ ‘Governance’ ในภาษาไทยมีข้อสังเกตว่าจะใช้และแปลทั้งในรูปของคำนามเพียงคำเดียวหรือในรูปของคำนามที่มีคำคุณศัพท์/คำนามมาขยายความดังที่ปรากฏในตารางที่ 6 คำแปลที่ใช้มีความแตกต่างหลากหลายและไม่เป็นเอกภาพ ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางแนวคิด ‘Governance’ ที่มีความหลากหลายและยังไม่สามารถหาข้อตกลงเรื่องการบัญญัติศัพท์ร่วมกัน ทำให้บางหลักสูตรมีคำแปล ‘Governance’ ที่หลากหลายปะปนกันเพื่อสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวิชา โดยคำแปล ‘Governance’ ที่พบได้แก่ การบริหารปกครอง การจัดการปกครอง การอภิบาล ธรรมาภิบาล การบริหาร การบริหารจัดการ ฯลฯ

นอกจากนี้ คำแปล ‘Governance’ ที่พบบางคำได้ยืมคำแปลจากศัพท์เฉพาะทางรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจที่มีอยู่เดิมมาใช้ อาทิ แปล ‘Governance’ ว่าเป็น ‘การบริหารจัดการ’ หรือ ‘การจัดการ’ ที่ตรงกับคำภาษาอังกฤษอย่าง ‘management’ ขณะเดียวกัน มีการแปลคำว่า ‘Governance’ ว่า ‘ธรรมาภิบาล’ ที่มาจากคำว่า ‘Good Governance’ ทำให้ยากที่จะแยกว่า ‘ธรรมาภิบาล’ ที่ใช้ในที่นี้หมายถึง ‘Governance’ หรือ ‘Good Governance’ เว้นแต่มีภาษาอังกฤษกำกับ

สอง ชื่อวิชาและคำอธิบายรายวิชาแม้จะเริ่มมีแนวโน้มในมิติการอภิบาลที่หลากหลายมากขึ้น แต่ความคิดการอภิบาลในมุมมองธรรมาภิบาลยังคงเป็นมิติหลักที่มีอิทธิพลในการกำหนดหลักสูตรและวิชาต่าง ๆ เมื่อพิจารณาจากจำนวนรายวิชาในตารางที่ 6 ที่พบคำที่เกี่ยวข้องกับ ‘Governance’ จำนวน 72 วิชา พบว่ามีรายวิชาที่ใช้คำว่า ‘ธรรมาภิบาล’ มากที่สุด

⁸ ตัวอย่างเช่น หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต พ.ศ. 2561 มหาวิทยาลัยศิลปากร และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป พ.ศ. 2564 มหาวิทยาลัยบูรพาใช้ชื่อว่า ‘วิชาหลักสิทธิมนุษยชน คุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล’ เหมือนกันทั้งสองหลักสูตรแม้

และมีการใช้คำว่า ‘การจัดการปกครอง’ ในจำนวนใกล้เคียงกัน (22 และ 18 รายวิชาตามลำดับ) และมีการใช้คำอื่นอีกรวมกันใน 30 รายวิชา ทำให้เห็นทิศทางของการพัฒนาการเรียนการสอนด้านการอภิบาลที่มีทั้งในมิติธรรมาภิบาลและมิติอื่น ในมหาวิทยาลัยบางแห่งที่เริ่มพัฒนาหลักสูตร/วิชาโดยให้ความสำคัญกับการอภิบาลในมุมมองอื่น อาทิ การจัดการเครือข่ายภายใต้แนวคิด ‘network governance’ เพื่อทำความเข้าใจการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและนอกภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายเพื่อนำมาใช้เป็นวิธีการดำเนินกิจกรรมที่มีได้ให้ภาครัฐดำเนินการเพียงฝ่ายเดียว การตั้งวิชาที่ว่าด้วยการอภิบาลโดยตรง และการมีวิชาที่เอาแนวคิดการอภิบาลไปใช้ศึกษาประเด็นปัญหาเฉพาะ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การจัดการเรียนการสอนในมิติธรรมาภิบาลยังมีอิทธิพลมาอย่างยาวนานในการศึกษาทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงในภาคปฏิบัติในระบบราชการไทย ทั้งจากการปรากฏคำว่าธรรมาภิบาลในหลักสูตร ชื่อวิชา และคำอธิบายรายวิชาของในหลายมหาวิทยาลัย ประกอบกับการมีกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา ได้วางกรอบให้แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มีเฉพาะเรื่อง ‘ธรรมาภิบาล’ เพื่อเน้นการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมให้กับผู้เรียนที่จะกลายเป็นนักวิชาการหรือนักปฏิบัติในภาครัฐ การออกแบบวิชาและคำอธิบายรายวิชาในสาขาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จึงสะท้อนแนวคิดการอภิบาลที่มุ่งเน้นมุมมองธรรมาภิบาล เช่นเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้สถาบันการศึกษาที่มีการเรียนการสอนด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ต้องมีวิชาว่าด้วยธรรมาภิบาลก็ยิ่งทำให้ทิศทางการเรียนการสอนการอภิบาลของมหาวิทยาลัยไทยส่วนใหญ่ไปในมุมมองธรรมาภิบาลมากขึ้น สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ที่พบว่าการเรียนการสอนที่ยังให้น้ำหนักกับมิติธรรมาภิบาลเป็นหลัก โดยมุ่งอธิบายถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลว่ามีกี่ด้านและนำแนวคิดนี้ไปใช้เป็นกรอบการศึกษาองค์การของรัฐว่าปฏิบัติงานสอดคล้อง/ขัดแย้งกับองค์ประกอบดังกล่าวทำให้ “การศึกษาเรื่อง Governance นั้น แคลง ไปโฟกัสแค่เรื่อง Good Governance เพราะจริง ๆ แล้วเรื่อง Governance มันกว้างกว่านั้น” (G02, สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2565) และความจำเป็นที่ต้องบรรยายเนื้อหาธรรมาภิบาลที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพของนักศึกษาเพราะสามารถนำไปใช้ในการสอบเข้ารับราชการและนำไปใช้ปฏิบัติงานในส่วนราชการที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดธรรมาภิบาลที่ปรากฏในการจะทำนโยบายและตัวชี้วัดขององค์กร (G05, สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2565)

ตารางที่ 5 จำนวนหลักสูตรทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่ปรากฏคำที่เกี่ยวข้องกับ ‘Governance’

ประเภทมหาวิทยาลัย	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	ปริญญาเอก
มหาวิทยาลัยส่วนกลาง	4	13	6
มหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค	11	8	3
มหาวิทยาลัยเปิด	3	1	1

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน (ไม่รวมหลักสูตรการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ) (สืบค้น ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565)

ตารางที่ 6 จำนวนรายวิชาเกี่ยวกับ 'Governance'

รายการ	จำนวน (รวมที่ปรากฏในชื่อวิชา และคำอธิบายรายวิชา)
จำนวนรายวิชาที่พบคำที่เกี่ยวกับ 'Governance'	72
จำนวนคำแปล 'Governance' ที่ปรากฏในชื่อวิชาหรือคำอธิบายรายวิชา	
-รายวิชาที่ใช้คำว่า 'ธรรมาภิบาล'	22
-รายวิชาที่ใช้คำว่า 'การจัดการปกครอง'	18
-รายวิชาที่ใช้คำแปลอื่น ๆ (เช่น 'การบริหารจัดการปกครอง' 'การจัดการ' 'การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี' ฯลฯ รวมถึงใช้คำว่า 'governance' โดยไม่แปลในหลักสูตรภาษาอังกฤษ/นานาชาติ)	30
การจัดวางคำว่า 'Governance' ที่ปรากฏในชื่อวิชาหรือคำอธิบายรายวิชา	
-รายวิชาที่จัดวาง 'Governance' เป็นคำเดียว	9
-รายวิชาที่จัดวาง 'Governance' เป็นคำคู่กับคำศัพท์อื่น ๆ (เช่น 'ธรรมาภิบาลท้องถิ่น' 'Network Governance' 'Participatory Governance' ฯลฯ)	55

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน (ไม่รวมหลักสูตรการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยราชภัฏ) (สืบค้น ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2565)

การอภิปรายผลการศึกษาสถานะความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทย

จากผลการศึกษาข้อมูลวิทยานิพนธ์/งานวิจัยและหลักสูตรการเรียนการสอนสามารถอภิปรายรวบยอดปัญหาการศึกษาและการพัฒนาองค์ความรู้เรื่องการอภิบาลได้ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก การศึกษาวิจัยและการเรียนการสอนเรื่องการอภิบาล หรือ 'Governance' จำกัดอยู่ในขอบเขตเพียงเรื่องของ 'ธรรมาภิบาล' หรือ 'Good Governance' เห็นได้จากงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการและบทความวิจัยในฐานข้อมูลที่ดำเนินการสำรวจพบการใช้คำว่า 'ธรรมาภิบาล' ในสัดส่วนที่สูงมาก รวมถึงหลักสูตรการเรียนการสอนส่วนใหญ่ที่จำกัดขอบเขตการศึกษาการอภิบาลให้อยู่เพียงเรื่องทำธรรมาภิบาลจากการกำหนดในกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ทำให้แง่มุมเรื่องเครือข่ายความสัมพันธ์ สถาบัน และเรื่องเล่าความหมาย ซึ่งเป็นกรอบการอภิบาลถูกหลงลืมไปเพราะไปเน้นย้ำแค่คำศัพท์ เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การประเมินศักยภาพ สมรรถนะของผู้บริหาร และการวัดประเมินคอร์ปชั่น เป็นต้น

ประการที่สอง ที่เป็นผลจากประการแรกทำให้การศึกษาเรื่องการอภิบาลถูกลดทอนเหลือเพียง 'ตัวชี้วัด' ธรรมาภิบาล ที่มีเกณฑ์ในการวัดประเมิน 6-10 ตัวชี้วัดหลัก และแบ่งออกมาเป็นตัวชี้วัดตรงตามแต่ละเป้าหมายของส่วนราชการ ซึ่งการกำหนดตัวชี้วัดในลักษณะเช่นนี้ทำให้ประเด็นทางนโยบายสาธารณะ การบริหารภาครัฐ และการปกครอง ถูกลดเป้าหมายเพื่อตอบโจทย์ตัวชี้วัด มากกว่าความสนใจปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียและปัจจัยสภาพแวดล้อมในภาพรวม

ประการที่สาม การพัฒนาองค์ความรู้การอภิบาลในไทยจึงอยู่ที่ความรู้เพื่อ ‘แก้ปัญหา’ สนใจเพียงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายรัฐ มากกว่าอธิบาย ‘ปรากฏการณ์’ แบบองค์รวมที่นับรวมผู้มีส่วนได้เสีย ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงรัฐและไม่ใชรัฐ และการให้ความหมายของคุณค่าเกี่ยวกับการอภิบาล ที่มองรัฐอยู่ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและเต็มไปด้วยความสลับซับซ้อนและความขัดแย้ง

ด้วยเหตุนี้ สถานะความรู้การอภิบาลในงานวิจัยและหลักสูตรการเรียนการสอนของไทยที่นำเข้าแนวคิดการอภิบาลมาจากสากล แต่ได้มีการเลือกใช้เพียงบางประเด็นและเติมแง่มุมบางประการจากการแปลเป็นภาษาไทยทำให้การอภิบาลเหลือเพียงธรรมาภิบาล และตีกรอบองค์ความรู้ให้มีการศึกษาวิจัยวงเวียนอยู่ในข้อจำกัดดังกล่าว จนเกิดข้อจำกัดในการเปิดพรมแดนความรู้หรือข้อถกเถียงใหม่ในเรื่องการอภิบาลใน 5 ประเด็น ดังนี้

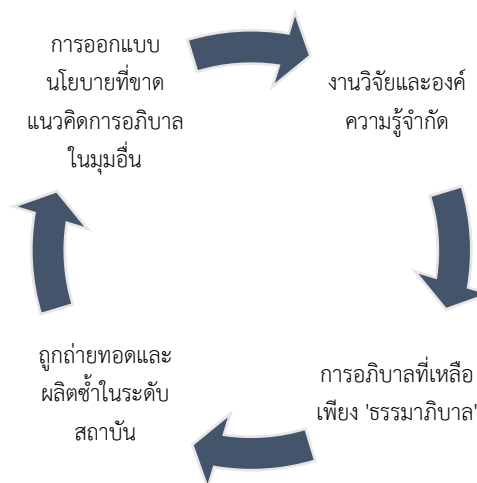
ประเด็นที่ 1 การเรียนการสอน ที่เน้นถ่ายทอดและผลิตซ้ำหลักการธรรมาภิบาลในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษามากกว่าการนำเสนอให้เห็นถึงความหลายขององค์ความรู้การอภิบาล จนส่งผลต่อความรู้ความเข้าใจของบัณฑิตทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่นำความรู้ไปประยุกต์ในการทำงาน โดยมักไปเป็นบุคลากรภาครัฐหรือบางส่วนเป็นนักวิชาการตามสถาบันการอุดมศึกษา

ประเด็นที่ 2 นักวิชาการ ที่เผชิญข้อจำกัดของการศึกษาวิจัยด้านการอภิบาล จากการทำงานเพื่อตอบสนองโจทย์ของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดธรรมาภิบาลมากกว่าความรู้การอภิบาลในด้านอื่น กำหนดโจทย์การวิจัยและแหล่งทุนด้านธรรมาภิบาลของภาครัฐส่งผลให้นักวิชาการต้องปรับการทำงานให้สอดคล้องกับโจทย์ที่มีเพื่อเข้าถึงแหล่งทุน ขณะเดียวกันตัวนักวิชาการก็มีข้อจำกัดในการแสวงหาความรู้และติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการด้านการอภิบาลในระดับสากล

ประเด็นที่ 3 ตัวชี้วัดและการประเมิน เนื่องจากการออกแบบตัวชี้วัดและระบบการประเมินการบริหารงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลถือเป็นเรื่องสำคัญในการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของแผนในระดับต่าง ๆ และสอดคล้องกับกฎระเบียบ ภาควิชาการจึงเน้นศึกษาหรือถ่ายโอนความรู้เฉพาะหลักธรรมาภิบาล การจัดทำนโยบายและแผน และออกแบบวิธีการวิจัย เพื่อเป็นเครื่องมือทางบริหารที่เน้นการกำหนดตัวชี้วัดตามหลักดังกล่าว เพื่อตอบโจทย์นักศึกษาที่ประสงค์จะสอบเข้ารับราชการและเพิ่มพูนความรู้ในการทำงานจริง ทำให้ในการเรียนการสอนและการออกแบบตัวชี้วัดจึงยังขาดมิติอื่นของการอภิบาลและขาดการทบทวนตัวแนวคิดธรรมาภิบาลเอง

ประเด็นที่ 4 ชุดคุณค่าความเป็นไทย คือ การนำแนวคิดธรรมาภิบาลมาปรับใช้เพื่อสอดคล้องกับชุดความคิดความเชื่อเรื่องความเป็นไทยที่มีอยู่เดิม การแปลคำว่า ‘good governance’ เป็นธรรมาภิบาลเป็นการสนธิคำว่า ‘ธรรมะ + อภิบาล’ มีการนำแนวคิดและความเชื่อทางศาสนาและการปกครองแบบดั้งเดิมของไทยมาใช้ผสมปนเปกันหลักการปกครอง อาทิ ธรรมราชา ทศพิธราชธรรม หรือการ ‘วัด’ ระดับศีลธรรมตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาลกลายเป็นคำที่สะท้อนค่านิยมทางศีลธรรมชุดหนึ่งที่เปลี่ยนความหมาย ‘good governance’ เดิมอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมก็อาจถูกบดบังด้วยความคิดผู้นำที่ทรงศีลธรรมที่มีฐานะและความชอบธรรมเหนือกว่าคนทั่วไป

ประเด็นที่ 5 ตัวแสดงหลักอย่างหน่วยงานวิจัยและสถาบันการศึกษามีสถานะเป็น ‘ผู้เฝ้าประตู’ (gatekeeper) กำหนดทิศทางความรู้การอภิบาลให้กลายเป็นเรื่องธรรมาภิบาลหรือหน่วยงานรัฐที่ปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายและระเบียบของราชการที่ยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นหลัก ทำให้ยังไม่เปิดกว้างต่อทางเลือกของการอภิบาลในรูปแบบอื่นอย่างเพียงพอ แต่ก็พบสัญญาณที่ดีที่หน่วยงานรัฐบางแห่งได้พยายามนำแนวคิดการอภิบาลที่เป็นทางเลือกอื่นเข้าไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะเรื่องการสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วมในฐานะเครือข่ายการอภิบาล



ภาพที่ 1 วงจรปัญหาองค์ความรู้การอภิบาลในประเทศไทย
ที่มา: จัดทำโดยคณะผู้วิจัย

จากประเด็นทั้งห้าดังกล่าวก็สะท้อนการเชื่อมโยงระหว่างกันที่ทำให้สถานะองค์ความรู้การอภิบาลในประเทศไทยเกิดวงจรปัญหา (vicious circle) ของการพัฒนาองค์ความรู้การอภิบาล (ภาพที่ 1) ที่จำกัดหรือลดรูปองค์ความรู้การอภิบาลให้เป็นเพียง ‘หลักธรรมาภิบาล’ และถูกนำไปสร้าง ถ่ายทอด และผลิตซ้ำผ่านสถาบันทางวิชาการและหน่วยงานภาครัฐ ส่งผลให้การออกแบบนโยบาย แผน และวิธีการปฏิบัติงานนั้น มุ่งใช้กรอบ ‘ธรรมาภิบาล’ แต่ขาดการนำแนวคิดการอภิบาลแบบอื่นที่เป็นไปได้เข้ามาใช้ การนำความรู้การอภิบาลแบบ ‘อื่น’ มาใช้น้อย ส่งผลต่อทิศทางการแสวงหาความรู้และการพัฒนาการวิจัยด้านการอภิบาล ความรู้ในแบบอื่นนอกจาก ‘ธรรมาภิบาล’ ถูกทำให้ไม่สำคัญและหายไป

กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์ความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทยจึงวางอยู่บนฐานของทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลเป็นอย่างมาก สะท้อนจากจุดสนใจของงานวิจัยและการเรียนการสอนที่เน้นประเด็น อาทิ ผลการปฏิบัติงาน ความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส เป็นต้น องค์ความรู้เรื่องการอภิบาลบนฐานของทฤษฎีสถาบันและเครือข่ายมีปรากฏให้เห็นอยู่ในระดับรองลงมา สังเกตได้จากจุดสนใจของงานวิจัยและการเรียนการสอนที่เน้นเรื่องเครือข่าย ความสัมพันธ์ และการบริหารแบบร่วมมือและการมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดาย องค์ความรู้เรื่องการอภิบาลบนฐานของทฤษฎีว่าด้วยรัฐและทฤษฎี

ว่าด้วยการตีความแทบจะไม่ปรากฏอยู่เลย

ในการนี้ จึงกล่าวได้ว่า งานวิจัยและการเรียนการสอนเรื่องการอภิบาลในประเทศไทยยังขาดแคลนความหลากหลายในทางทฤษฎีโดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีว่าด้วยรัฐ ที่มีจุดสนใจอยู่ที่บทบาทและอำนาจรัฐในความสัมพันธ์ทางสังคม ปฏิสัมพันธ์ที่หลากหลายของกลไกรัฐแบบต่างๆ และการปกครอง/กำกับสิ่งแวดล้อมของเครือข่าย และทฤษฎีว่าด้วยการตีความที่มีจุดสนใจอยู่ที่คุณค่า ความเชื่อ และเรื่องเล่าของตัวแสดงในการอภิบาล การประกอบสร้างความหมาย และการสานเสวนาถกเถียง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นว่าองค์ความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทยผ่านการวิจัยวางอยู่บนฐานของทฤษฎีทางเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลเป็นสำคัญ ความรู้เช่นนี้ที่แสดงออกมาในรูปของแนวคิดการอภิบาลที่เน้นด้าน ‘ธรรมาภิบาล’ ถูกนำไปใช้ในการศึกษาและออกแบบการบริหารงานภาครัฐที่สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถึงแม้จะมีการปรากฏแนวคิดการอภิบาลบนฐานของทฤษฎีแบบอื่น ๆ แต่ยัถือเป็นงานส่วนน้อย ขณะเดียวกันการเรียนการสอนเรื่องการอภิบาลก็ให้น้ำหนักต่อเรื่อง ‘ธรรมาภิบาล’ เป็นอย่างมาก การที่แนวคิดเรื่องการอภิบาลถูกชี้นำโดยกรอบแบบ ‘ธรรมาภิบาล’ ในการเรียนการสอนและการทำผลงานทางวิชาการ จึงเป็นจุดสำคัญที่กระทบต่อสถานะความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทยเป็นวงกว้าง ตั้งแต่การเรียนการสอน บทบาทของนักวิชาการ การออกแบบตัวชี้วัดและการประเมิน ชุดคุณค่าของความเป็นไทย และทิศทางของหน่วยงานวิจัยและสถาบันการศึกษา นำมาสู่การเกิดขึ้นของวงจรปัญหาคือความรู้การอภิบาลในประเทศไทยที่วนเวียนอยู่กับคำว่า ‘ธรรมาภิบาล’ ที่อาจส่งผลให้การศึกษาเรื่องการอภิบาลไม่ครอบคลุม ขาดความหลากหลาย และไม่ได้ถูกศึกษาในฐานะข้อถกเถียงหรือทฤษฎีทางวิชาการมากเท่าที่ควร การขยายขอบเขตองค์ความรู้เรื่องการอภิบาลจึงเป็นเรื่องสำคัญ โจทย์วิจัยและหัวข้อการเรียนการสอนในอนาคตควรคำนึงถึงกรอบความคิดเชิงทฤษฎีที่สำคัญทั้ง 4 กลุ่มดังที่กล่าวไปในกรอบการศึกษา ไม่ใช่เพียงแค่สนใจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยละเลยความหลากหลายเชิงทฤษฎีของแนวคิดการอภิบาล บทความชิ้นนี้เสนอโจทย์การขับเคลื่อนความรู้เรื่องการอภิบาลในประเทศไทย 6 ประการ ได้แก่

(1) ‘Good Governance’ ในมุมมองใหม่: การศึกษาการอภิบาลผ่านหลักธรรมาภิบาลได้เป็นแนวทางกระแสหลักในทางวิชาการและในภาคปฏิบัติก็จริงจนมีงานวิจัยในทางวิชาการกฎระเบียบ และข้อเสนอแนะทางนโยบายจำนวนมาก แต่การพัฒนาและทบทวนแนวคิด ‘good governance’ ก็เป็นเรื่องจำเป็นในการเข้าใจพัฒนาการ จุดแข็งและช่องว่างทางความรู้ในมิตินี้ที่ไข่ม้อยาวนาน เพื่อให้ ‘good governance’ ที่ใช้อยู่ในทางวิชาการและในภาคนโยบายสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

(2) การอภิบาลกับความเปลี่ยนแปลงของบริบททางเศรษฐกิจและการเมือง: แนวคิดการอภิบาลเป็นแนวทางหนึ่งที่ใช้อธิบายความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองของไทยและในระดับนานาชาติได้ ทั้งในแง่ของการเผยให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงและจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่ส่งผลต่อการอภิบาลของประเทศทั้งในภาพรวมและในรายประเด็นด้านการ

พัฒนาที่ทำให้เกิดรูปแบบการอภิบาลที่แตกต่างกันในแต่ละประเด็นเฉพาะ เช่น ทำไมจึงเกิดระบบการอภิบาลสุขภาพ และการอภิบาลนี้แตกต่างจากประเด็นด้านการเกษตรอย่างไร เป็นต้น รวมไปถึงสามารถนำความรู้ที่ได้ไปจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาศาสตร์ความร่วมมือ และการปรับบทบาทของภาครัฐและฝ่ายนอกภาครัฐเพื่อตอบสนองต่อประเด็นความท้าทายใหม่ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างการอภิบาลในทางวิชาการและทางภาคปฏิบัติของรัฐ-สังคม: แนวคิดการอภิบาลเป็นแนวคิดที่สามารถนำไปใช้ทั้งในเชิงวิชาการและการกำหนดนโยบาย แต่การพัฒนาต่อยอดทางความคิดและการพัฒนาเชิงนโยบายต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกันอย่างใกล้ชิดของภาควิชาการและภาคปฏิบัติ ดังที่แนวคิด ‘ธรรมาภิบาล’ เคยประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดลงสู่ภาคนโยบาย ด้วยเหตุนี้ การทำให้มุมมองการอภิบาลที่หลากหลายถูกนำไปใช้ต่อยอดในภาคปฏิบัติจึงมีความสำคัญ ขณะที่ภาควิชาการเองก็ควรเรียนรู้บทเรียนและประสบการณ์จากภาคปฏิบัติเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้การอภิบาลในทางวิชาการ ด้วยเหตุนี้ โจทย์การวิจัยร่วมระหว่างภาควิชาการและภาคปฏิบัติเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่และขับเคลื่อนในทางปฏิบัติต่อนโยบายและประเด็นต่าง ๆ จึงสำคัญ

(4) ‘มิติ’ ที่หลากหลายของการอภิบาลและไปไกลกว่าการ ‘แปลที่แตกต่างกัน’: ข้อถกเถียงเรื่อง ‘governance’ และ ‘good governance’ ที่มีมาตลอดในวงวิชาการไทยคือการเลือกใช้คำแปลว่าคำใดที่สามารถสะท้อนแนวคิดและสามารถสร้างความเข้าใจร่วมกันได้ และปัญหาการแปล ‘governance’ ว่า ‘ธรรมาภิบาล’ ที่ก่อให้เกิดความสับสนว่า ‘governance’ และ ‘good governance’ คือสิ่งเดียวกัน จากปัญหาการแปลและความเข้าใจข้างต้น จึงควรขยายมิติของการศึกษา ‘governance’ มีความหลากหลายเชิงองค์ความรู้ทางทฤษฎีมากขึ้น รวมถึงพัฒนาองค์ความรู้ทางทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างตัวแสดงหลายระดับ และเชื่อมโยงกับระดับการวิเคราะห์นโยบาย

(5) การอภิบาลในฐานะมุมมองใหม่ทางสังคมศาสตร์ที่เป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary): สร้างความเชื่อมโยงองค์ความรู้ที่จำเป็นทางสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ มาใช้ในการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการด้านการอภิบาลให้หลากหลายและเป็นพลวัตที่ตอบสนองประเด็นที่หลายหลายระดับและต้องใช้องค์ความรู้ข้ามศาสตร์ รวมไปถึงทำให้ภาคปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายสาธารณะหลายประเด็นที่มีใช้แค่ประเด็นด้านสังคมศาสตร์ แต่เป็นประเด็นปัญหาในระดับโลกที่ต้องอาศัยความรู้ข้ามศาสตร์มาใช้ อาทิ ประเด็นในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นต้น การร่วมมือข้ามศาสตร์สาขาวิชาจึงจะช่วยยกระดับให้การอภิบาลมีความเป็นสหวิทยาการที่ข้ามนอกศาสตร์ทางสังคมศาสตร์มากขึ้น

(6) การศึกษาการอภิบาลในฐานะ ‘เรื่องเล่า’ (narrative) และ ‘ความหมาย’ (meaning): เน้นทำความเข้าใจเรื่องเล่าและความหมายของเรื่องเล่าว่าเป็นสิ่งที่ถูกประกอบสร้างจากความเชื่อทางสังคม ที่ส่งผลต่อความคิดและแบบแผนการปฏิบัติที่มีต่อการออกแบบการอภิบาลในสังคมแต่ละสังคม การนำเอาทฤษฎีการตีความ (Hermeneutics) มาใช้ประกอบการพัฒนาการศึกษาการอภิบาลในมุมมองที่แตกต่างจากเดิม ผ่านการทำความเข้าใจ

ประวัติศาสตร์ เรื่องเล่าในการอธิบาย การให้ความหมาย และความเชื่อ จะช่วยในการทบทวนสถานะความรู้และภาคปฏิบัติด้านการอภิบาลที่เกิดขึ้น

การขยายขอบเขตองค์ความรู้เรื่องการอภิบาลเช่นนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดพรมแดนใหม่ให้องค์ความรู้เรื่องการอภิบาลที่ก่อให้เกิดการคิดใหม่ต่อการอภิบาล (Rethinking governance) หัวข้อการวิจัยใหม่ว่าด้วยการอภิบาล (New research issues) ตลอดจนการออกแบบหลักสูตรและทักษะการสอนใหม่ (New module and teaching skills) อีกด้วย

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณที่ปรึกษาโครงการวิจัย รศ.ดร.พัชรี สีโรรส นักวิชาการหนึ่งในผู้บุกเบิกการสอนเรื่อง governance ในประเทศไทย ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่ประโยชน์แก่การวิจัยชิ้นนี้ตลอดมา

References

- Ake Tangsupvattana. 2005. *Lokaphiwat Bansat Kham Chat Bansat Phi Ban Lae Khwamrapphitchop To Sangkhom Khong Bansat* [Gobalization, International Corporation, Corporate Governance and Corporate Social Responsibility]. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (in Thai)
- Alongkot Sarakarn. 2020. “Khwamsamret Khong Ongkon Pokkhong Thongthin Nai Nakan Chatkan Singwaetlom Mueang Thi Yangyuen: Botrian Chak Thetsaban Mueang Kalasin.” [Local Administrative Organization’s Success in Urban Environmentally Sustainable Management: Lessons from Kalasin Municipality]. *Journal of Social Sciences* 50 (2): 71-100. (in Thai)
- Amornrat Kulsudjarit. 2020. “Krabuankan Tittang Rabop Lae Konkai Nai Kan Pongkan Lae Kaekhai Panha Khorapchan Doi Kan Mi Suanruam Khong Chumchon: Korani Sueksa Chumchon Bang Bua Khet Bang Khen Lae Chumchon Lang Flaet Ruam Phatthana Khet Lak Si Krungthepmahanakhon.” [A System and Mechanism Application Process to Prevent Corruption by Community Participation: A Case Study of the Bangbua Community in the Bangkhen District and the Lang Flat Ruampattana in the Laksi District, Bangkok]. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)
- Amporn Tamronglak. 2010. “Kan Borihan Pokkhong Satharana: Kan Borihan Rat Kit Nai Satawat Thi 21.” [Public Governance: Public Administration in 21th Century]. In *Public Governance: Public Administration in 21th Century*, edited by Amporn Tamronglak, 1-34. Bangkok: Thammasat University Press. (in Thai)
- Arunee Viengsaeng. 2020. “Krabuankan Soemsang Thamma Phi Ban Bon Than Watthanatham Chumchon Su Sangkhom Plot Khorapchan Amphoe Khun Yuam Changwat Mae Hong Son.” [The Reinforced Process of Good Governance based on Cultural Community toward the Non-Corruption Society in Khun Yuam District, Mae Hong Son Province]. Bangkok: Thailand Research Fund (TRF). (in Thai)

- Bevir, Mark. 2013. *A Theory of Governance*. Berkeley, Calif.: Univ. of California Press.
- Bevir, Mark. 2010. *Democratic Governance*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Bevir, Mark, and Rod Rhodes. 2003. *Interpreting British Governance*. London: Routledge.
- Bowornwathana, Bidhya. 2008. "Importing Governance into the Thai Polity: Competing Hybrids and Reform Consequences." In *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust*, edited by Bidhya Bowornwathana and Clay Wescott, 17:5–20. Research in Public Policy Analysis and Management. Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1016/S0732-1317\(08\)17002-6](https://doi.org/10.1016/S0732-1317(08)17002-6)
- Deunden Nikomborirak et al. 2017. *Khrong Kan Pramuan OngKhwanru Dan Kan Soemsang Thamma Phi Ban Lae Kan Lot Corruption* [Stock of Knowledge on Good Governance and Anti-Corruption Project]. Bangkok: Thailand Development Research Institute. (in Thai)
- Dryzek, John S. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562947.001.0001>.
- Jeeranan Yayawong, Boonchok Bunmee, Tarita Tangseng, Wipawadee seetonchai and Chot Bodeerat. 2021. Kan Borihan Chatkan Phak Rat Naeo Mai Phaitai Kan Borihan Kitchakan Banmueang Thi Di [New Public Management under Good Governance]. *Journal of Modern Learning Development* 6 (5): 303-14. (in Thai)
- Jessop, Bob. 2011. "Metagovernance." In *The SAGE Handbook of Governance*, edited by Mark Bevir, 106–23. Los Angeles, Calif: SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781446200964.n8>
- Manita Srisitanont. (2022). *Photchananukrom SangChat Udomkan Rat Thai Nai Photchananukrom Chabap Ratchabandittayasathan* [Nation Building by Dictionaries: Ideologies of Thai State in the Royal Institute Dictionary]. Bangkok: MatichonBook. (in Thai)
- Ministry of Education. 2009. *Prakat Krasuang Sueksathikan Rieang Krop Mattrathan Khunnawut Radap Udomsueksa Haeng Chat B.E. 2552* [Notification of the Ministry of Education Re Thailand Qualifications Framework of Higher Education, B.E.2552]. (in Thai)
- Nithi Nuangjamnong. 2016. "Kansueksa Kan Chat Kan Pokkhong Nai Prathet Thai: Kan Thamhai Pen Krasae Lak Rue Kan Lot Thon KhwamPen Kanmueang?" [Governance Teaching in Thailand: Turning to Mainstream or Reducing to Politics?] In *Wa Duai Thruesadi Ratthasat Lae Ratthaprasasanasat Ruam Samai*, [On the Contemporary Political Science and Public Administration Theories] edited by Watcharapol Supajakwattana and Watcharabon Buddharaksa 147-72. Phitsanulok: Naresuan University Press. (in Thai)
- Osborne, Stephen P., ed. 2010. *The New Public Governance? Emerging*

- Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London ; New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Patcharee Siroros. 2009. “Ruam Duai Chuai Kan Nai Kan Borihan Ratchakan Baep Mi Suanruam” [Cooperation in Collaborative Administration], *Journal of Political Science* 30 (3): 300-39. (in Thai)
- Patcharee Siroros and Theerapat Ungsuchaval. 2015. “Poet Klong Nayobai Sueksa: Wa Duai Thima Thi Pen Lae Thi Pai Khong Kansueksa Nayobai Satharana” [Unpacking policy studies: Understanding past, present, and future of the study of public policy]. In *Poet Klong Nayobai Satharana: Lak Mum Mong Nai Kansueksa Nayobai Satharana Ruam Samai*, [Unpacking public policy: contemporary perspectives in the study of public policy] edited by Wasan Luangprapat, Patcharapa Tantrajin and Theerapat Ungsuchaval, 26-79. Bangkok: Faculty of Political Science, Thammasat University. (in Thai)
- Patcharee Siroros and Pornthip Kaewmoonkham. 2017. “Kan Borihan Ratchakan Baep Mi Suanruam: Tua Baep Lae Korani Sueksa Su Khwamsamret” [Participatory Governance: Model and Case Studies for Success]. *Journal of Public and Private Management* 24 (2): 136-57. (in Thai)
- Peters, B. Guy, and Pierre, Jon. 2006. “Governance, Government and the State.” In *The State: Theories and Issues*, edited by Colin Hay, Michael Lister, and David Marsh, 209–22. Political Analysis (Palgrave Macmillan (Firm)). Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Piyapong Boossabong. 2017. *Kan Wikhro Nayobai Lae Kan Wangphaen Baep Prueksa Harue* [Policy Analysis and Deliberative Planning]. Bangkok: Common Books. (in Thai)
- Piyakorn Whangmahaporn. 2020. *Kan Chat Kan Pokkhrong Satharana Naeo Mai: Mong Phan Nayobai PrachaRat* [New Public Administration: Governance Approach]. Bangkok: O.S. Printing House. (in Thai)
- Suthawan Sathirathai. 2001. “Khrongkan Sanapsanun Kan Khian Botkhwam Phuea Kan Sammana Rueang Thamma Phi Ban Kan Mi Suanruam Khong Prachachon Lae Krabuankan Thang Dan Singwaetlom” [Project Supporting Article Writing for the Seminar on Good Governance of People Participation and Environmental Process]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Suthawan Sathirathai. 2002. “Thamma Phi Ban Lae Kan Mi Suanruam Khong Prachachon Nai Kan Chatkan Dan Singwaetlom” [Good Governance and Public Participation in Environmental Management]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Suthawan Sathirathai. 2004. “Thamma Phi Ban Lae Kan Mi Suanruam Khong Prachachon Nai Kan Chatkan Dan Singwaetlom Raya Thi 2” [Good Governance and Public Participation in Environmental Management Phase 2]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Suthawan Sathirathai. 2005. “Kan Phoem Sakkayaphap Lae Kan Wang Krop Katika Phuea Damnoen Kan Tam Konkai Kan Phatthana Thi Sa at Khong Prathet Thai” [Capacity Building and Regulation Framing for Implementing the Clean

- Development Mechanism of Thailand]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Suthawan Sathirathai. 2006. "Kan Triam Khomun Samrap Kansueksa Thopthuan Sathanaphap Lae Naeonom Kan Chatkan Dan Singwaetlom Khong Thai Phuea Triam Khwamphrom Nai Kan Cheracha Khet Kan Kha Serithai Saharat America" [Information Preparation for the Review of the State and Direction of Environmental Management of Thailand to Prepare for US-Thai Free Trade Negotiation]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Somchai Thamsutiwat. 2018. "Kan Phatthana Khwamruammue Lae Yok Radap Kan Pongkan Kan Thutcharit Nai Prathet Thai: Sueksa Prasopkan Prathet Yipun Lae Kaolilai" [Developing Cooperation and Leveraging Anti-Corruption Mechanisms in Thailand: Experience from Japan and South Korea]. Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)
- Teerayut Bunmee. 1998. *ThammaRat Haeng Chat Yutthasat Ku Haina Prathet Thai* [National Governance Strategy for Saving Thai Catastrophe]. Bangkok: October Printing. (in Thai)
- Tejapira, Kasian. 2015. "Governance" in Thailand." In *A Sarong for Clio: Essays on the Intellectual and Cultural History of Thailand: Inspired by Craig J. Reynolds*, edited by Maurizio Peleggi and Craig J. Reynolds, 181–96. Studies on Southeast Asia Series, no. 66. Ithaca, New York: Southeast Asia Program Publications, Southeast Asia Program, Cornell University.
- Thammasat University Research and Consultancy Institute. 2011. *Kan Pramoen Sathanaphap Khong Wicha Ratthasat Lae Ratthaprasanasat Nai Prathet Thai (Rawang Phoso 2540 – Patchuban)* [The Evaluation of the State of Education in Political Sciences and Public Administration in Thailand (from 1997 to present)]. Bangkok: National Research Council of Thailand.
- Theerapat Ungsuchaval. 2022. *Governance 101: Khwammai Lae Rupbaep Thi Laklai* [Governance 101: Multiple Definitions and Forms]. Bangkok: Sanya Dharmasakti Institute for Democracy, Thammasat University. (in Thai)
- Torfin, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>.
- Torfin, Jacob, and Christopher K. Ansell, eds. 2016. *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Ungsuchaval, Theerapat. 2016. "Transcending the Institutional- Interpretivist Binary: Realizing Critical Realist Theory of Governance as Metagovernance." *Journal of Government and Politics* 7 (4): 662–96.
<https://doi.org/10.18196/jgp.2016.0047.662-696>.
- Ungsuchaval, Theerapat. 2017. "Mainstreaming Moments in Governance Theories: Some Observations." *Journal of Asian Review of Public Affairs and Policy* 2 (3): 23-54.
- Ungsuchaval, Theerapat. 2023. *NGOs and Civil Society in Thailand: Metagovernance and the Politics of NGO Funding*. London: Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9781003166009>

Ungsuchaval, Theerapat, Piyapong Boossabong, and Kris Hartley. 2023. “Public Policy Education in Thailand: From Caged Pedagogy to Disciplinary Independence?” *Journal of Asian Public Policy* 16 (1): 75–95.

<https://doi.org/10.1080/17516234.2022.2065739>

Warapatr Todhanakasem. 1999. “Kan Sang Good Governance Nai Ongkon” [Creating good governance in an organization]. *Warasan Kor Sor Tor* (October) 11-7. (in Thai)

Wasan Luangprapat. 2005. “Kan Chatkan Phak Rat Naeo Mai Kap Kan Borihan Kan Pokkhrong Nai Rabop Prachathippatai: Song Krasae Khwamkhith Nai Kan Borihanngan Phak-Rat Lukkha Rue Phonlamueang” [New public management and democratic governance: Two Ideas of public management – Customer or Citizen]. *Ratthasat San* 26 (2): 35-86. (in Thai)

Wasan Luangprapat and Chai Chaiyachit. 2018. “Kan Aphiban Nai Thana Mano-That Thang Kan Borihan Ratha-kit” [Governance as a concept of public administration]. *Ratthasat San* 39 (3): 140-99. (in Thai)