



ธรรมาภิบาลกับการปฏิรูประบบราชการของสิงคโปร์

Governance with Reforming the Bureaucracy of Singapore

สุทธิชัย รักจันทร์^{1*}, ธนา มณีพฤกษ์², ปฐมพงศ์ รัตนโกศัย³ และวันเฉลิม ว่องสนั่นศิลป์⁴

Suttichai Rakjan^{1*}, Tana Maneepruk², Pattamapong Rattanakosai³

and Wanchlearn Wongsanansin⁴

¹ อาจารย์ประจำสาขาการเมืองการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

¹ Lecturer of Department the Politics and Government, Faculty of Political Science, Hatyai University.

² อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

² Lecturer of Department the Public Admiration, Faculty of Political Science, Hatyai University.

³ อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิตสาขาบริหารจัดการเมือง, วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

³ Lecturer of Bachelor of Arts Program in Urban Administration and Management, Institute of Metropolitan Development Navamindrathiraj University.

⁴ อาจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยหาดใหญ่

⁴ Lecturer of Department the Law, Faculty of Law, Hatyai University.

*Corresponding author, E-mail: rakjan_b@hu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งแสดงให้เห็นว่า ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมือง มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้ระบบราชการสิงคโปร์เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาระบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น อีกทั้งผู้นำประเทศมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ทำให้มองเห็นความสำคัญของการพัฒนาระบบราชการให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง รวมถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีพรรคกิจประชามีอำนาจนำทำให้การปฏิรูปดำเนินไปตามแนวทางการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ธรรมาภิบาล (Governance) ที่รองรับด้วยระบบคุณธรรมจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ (Meritocracy) และมุ่งสู่การพัฒนา Smart Nation ในอนาคต

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การปฏิรูประบบราชการ, การปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่



Abstract

This article is intended to show that the historical, economic and political background is an important factor in pushing the Singaporean bureaucracy to transform in order to develop bureaucracy to better respond to the needs of the people. In addition, the Prime Minister has a broad vision, which has seen the importance of developing the bureaucracy to keep up with the changes, including the political factors led by the People's Action Party, making the reforms in line with the management reform guidelines of “New Public Management and Governance” which is supported by a system of morality and ethics of the civil servant (Meritocracy) and aiming to develop Smart Nation in the future

Keywords: Governance, Reforming the Bureaucracy, New Public Management

บทนำ

ในปี ค.ศ. 1963 สิงคโปร์ได้รับเอกราชจากอังกฤษทำให้ผู้นำมาเลเซีย คือ ตงกู อับดุล รอมัน ได้รวมเอาสิงคโปร์เข้ามาไว้ในสหพันธ์มาเลเซียมีผลทำให้ได้รับเอกราชด้วยกัวกัวคอมมิวนิสต์ ในขณะที่พรรคอัมโน (UMNO) ก็ขบคิดประเด็นการรวมประเทศอาจส่งผลทำให้สัดส่วนของชาวจีนมากกว่าชาวมลายู แล้วให้ทางออกนั้นคือรวมบอร์เนียวซาราวักเข้าเป็นสหพันธรัฐมาเลเซีย แต่เมื่อรวมประเทศได้สักระยะหนึ่ง ตงกู อับดุลรอมันพิจารณาแล้วเห็นว่า สถานการณ์มีแนวโน้มจะทำให้เกิดการนองเลือดได้ จนสิงคโปร์ประกาศเอกราชจากมาเลเซีย ในวันที่ 9 สิงหาคม 1965 ลีควงยูกำหนดเป้าหมายเอาไว้ว่าจะทำให้สิงคโปร์กลายเป็นประเทศที่ยิ่งใหญ่ แต่สิ่งที่พึงตระหนักคือ สิงคโปร์มีประชากรที่มีเชื้อสายจีนมากถึง 3 ใน 4 และเป็นประเทศขนาดเล็กมาก ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงมีปัญหาสังคมมีมากเช่นกัน (วารสาร จุลปานนท์, 2555)

ส่วนระบบการบริหารราชการแผ่นดินของสิงคโปร์นั้นแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทหน่วยงานกลาง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักผู้ตรวจราชการ เป็นต้น ประเภทกระทรวง แบ่งได้เป็น 15 กระทรวง และประเภทองค์การบริหารอิสระเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการ หากแต่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายมีเพียง 2-3 หน่วยงาน องค์การบริหารอิสระจึงทำงานใกล้ชิดกับกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดเป็นหลักภายใต้รัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงเป็นกรรมการ (วิภาวี อัครบวร และวรรณพรพรชศรณ์ ตริยะเกษม, 2558)

บทความนี้เป็นบทความวิชาการ ต้องการมุ่งแสดงเห็นว่า ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมือง วิเคราะห์ว่ามีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้ระบบราชการสิงคโปร์เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาระบบราชการอย่างไร ส่งผลต่อระบบธรรมาภิบาลของประเทศอันเป็นตัวอย่างที่สำคัญอย่างไร ปัจจัยที่มีนั้นมีส่วนที่พัฒนาการจากประวัติศาสตร์อย่างไร และผลในอนาคตที่เสมือนการส่งต่อจะเป็นอย่างไร โดยใช้กรอบแนวคิดนำไปสู่การวิเคราะห์



วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมือง ในฐานะที่มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดการพัฒนากระบวนการของประเทศสิงคโปร์
2. เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบราชการ ระบบธรรมาภิบาล และพัฒนาประเทศสิงคโปร์สู่การเป็น Smart Nation

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด

1. แนวคิดเรื่องระบบราชการในอุดมคติ (Weberian Model) แม็ก เวเบอร์ (Max Weber) นำเสนอรูปแบบองค์การที่ดีที่สุดจากการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบองค์การในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า “องค์การแบบราชการ (Bureaucracy)” ซึ่งมีลักษณะการบริหารงานอย่างมีเหตุผลและการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมของผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา เวเบอร์ กล่าวถึงลักษณะขององค์การแบบราชการหลายประการ เช่น การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน การกำหนดสายการบังคับบัญชา การสรรหาคัดเลือกตามระบบคุณธรรม การกำหนดกฎระเบียบที่เป็นทางการให้ทุกคนยึดถือปฏิบัติเหมือนกัน การแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงการรักษาความเป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น (Weber, 1985)

2. แนวคิดการวิพากษ์ระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber มีนักคิดอธิบายแนวคิดและการโต้แย้งทฤษฎีดังกล่าวไว้หลายคน (ปกรณัม ศิริประกอบ, 2558) ได้แก่

2.1) โรเบิร์ต เมอตัน (Robert Merton) กล่าวถึง ความไร้ประสิทธิภาพขององค์การ เช่นนี้ว่า เกิดจากการที่ผู้ปฏิบัติงานมุ่งทำตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดมากเกินไป ทำให้แทนที่จะทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนกลับทำให้สิ่งเหล่านี้มิได้ถูกตอบสนองมากเท่าที่ควร

2.2) ชาร์ล เพอโรว์ (Charles Perrow) กล่าวถึง ความมีประสิทธิภาพสูงสุดของการทำงานในระบบราชการจะเกิดขึ้นเมื่อองค์การนั้นอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบปิด และการปฏิบัติงานจะประสบผลสำเร็จเมื่อเป็นการทำงานประจำที่ใช้ความรู้ทักษะแบบเดิม ๆ

2.3) ไมเคิล โครเซอร์ (Michael Crozier) กล่าวถึง ความไร้ประสิทธิภาพที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการ คือ องค์การไม่ยอมปรับตัวและเรียนรู้ข้อผิดพลาดจากบทเรียนในอดีต ทำให้ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างทันท่วงทีได้

3. แนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ของคริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood, 1991) ซึ่งกล่าวถึงแนวคิดดังกล่าวว่ามีองค์ประกอบ 7 ประการ ได้แก่ การบริหารองค์การภาครัฐแบบมืออาชีพ การกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนและมีตัวชี้วัดประกอบการวัดผล การปฏิบัติงาน การจูงใจให้เกิดการเพิ่มผลการปฏิบัติงานด้วยการเพิ่มรางวัลจูงใจ การแตกหน่วยงานให้มีขนาดเล็กลง การสร้างการแข่งขันในระบบราชการ การนำรูปแบบการจัดการภาคเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ และการปรับลดค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณในการบริหารงาน



4. กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยใหม่ของพิทยา บวรวัฒนา (BOWORNWATHANA, 1997) กล่าวถึง แนวทางการเปลี่ยนแปลงระบบราชการที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 21 และถือเป็นแนวทางสำคัญในการปฏิรูประบบราชการของหลายๆประเทศ โดยนำเสนอผ่านการตั้งคำถามและตอบคำถาม 4 ข้อ ได้แก่

4.1) รัฐบาลควรทำตัวให้เล็กกลงและทำงานให้น้อยลง กล่าวคือ ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต มีจำนวนข้าราชการสูงส่งผลต่อการใช้งบประมาณสูงแต่ผลลัพธ์กลับไม่ได้มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร นอกจากนี้รัฐบาลควรที่จะส่งเสริมให้เอกชนให้บริการสาธารณะบางอย่างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

4.2) รัฐบาลต้องทำตัวมีวิสัยทัศน์ระดับโลกและมีความยืดหยุ่น กล่าวคือ รัฐบาลและหน่วยงานราชการต้องรู้จักปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงมีการลดหรือยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

4.3) การควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล ด้วยการเปิดรับฟังความคิดเห็นและสร้างความโปร่งใสตรวจสอบการปฏิบัติงานได้ และการเสริมสร้างวัฒนธรรมการปฏิบัติงานแบบมีความรับผิดชอบ

4.4) รัฐบาลควรสร้างความเป็นธรรมและสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคมทุกมิติ

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ เป็นรูปแบบการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาและวิเคราะห์ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องระบบราชการในอุดมคติ Max Weber แนวคิดการวิพากษ์ระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber แนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยใหม่ โดยใช้ข้อมูลจากหนังสือ ตำราวิชาการ งานวิจัย เอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

1. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมือง ในฐานะที่มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดการพัฒนาาระบบราชการของประเทศสิงคโปร์

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยทางด้านการเมือง ความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยเร่งสำคัญที่ทำให้เกิดการแยกตัวของสิงคโปร์ออกมาจากมาเลเซีย ทำให้สิงคโปร์ต้องยืนหยัดด้วยเศรษฐกิจตนเองมากขึ้น ประกอบกับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ทำให้การพัฒนาาระบบราชการจำเป็นต้องพัฒนาควบคู่เพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกันด้วย



2. การปฏิรูประบบราชการของประเทศสิงคโปร์วางอยู่บนหลักการของระบบธรรมาภิบาลและแนวทางการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลสิงคโปร์ตั้งคณะกรรมการพิจารณายกเลิกกิจกรรมภาครัฐ (Public Sector Divestment Committee) เพื่อพิจารณาและจัดการแปรรูปกิจกรรมภาครัฐ รวมถึงเน้นการปฏิรูปข้าราชการให้มีการพัฒนาสมรรถนะตลอดเวลา และการปรับปรุงด้านการจัดการงบประมาณ ซึ่งเป็น การอาศัยแนวคิดการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล และการวางแผนการพัฒนา ประเทศสิงคโปร์ในอนาคตจะมีสู่การเป็น Smart Nation ที่มุ่งเน้นการพัฒนาทุกส่วนเชื่อมโยงกันด้วย ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

สรุปและอภิปรายผล

1. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมือง ในฐานะที่มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดการพัฒนาระบบราชการของประเทศสิงคโปร์

จากผลการศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และการเมือง ในฐานะที่มีส่วนสำคัญ ต่อการผลักดันให้เกิดการพัฒนาระบบราชการของประเทศสิงคโปร์ พบว่า การพัฒนาระบบราชการของ สิงคโปร์วางอยู่บนพื้นฐานการจ้องการตามระบบราชการในอุดมคติ (Weberian Model) สอดคล้องกับ การศึกษาของ แม็ก เวเบอร์ (Max Weber) (Weber, 1985) เหมือนดังระบบราชการในประเทศอื่น ๆ ที่มี การนำระบบนี้ไปประยุกต์ใช้ ซึ่งภูมิหลังที่ผ่านการแยกตัวออกจากประเทศมาเลเซียด้วยเหตุผล ทางด้านเชื้อชาติและการถูกกีดกันทางเศรษฐกิจกลับกลายเป็นแรงผลักดันให้สิงคโปร์จำเป็นต้องเร่ง วางแผนการพัฒนาประเทศตนเองให้พัฒนาก้าวหน้าทัดเทียมกับมาเลเซียทั้ง ๆ ที่พื้นฐานของประเทศกลับ มิได้มีทรัพยากรที่เพียงพอแก่การพัฒนาแต่อย่างใด สิงคโปร์จึงจำเป็นต้องหาแนวทางการปฏิรูประบบ ราชการที่เอื้ออำนวยต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ซึ่งอนาคตที่คาดหวังไว้ นั่นคือ Smart nation

2. การปฏิรูประบบราชการของประเทศสิงคโปร์วางอยู่บนหลักการของระบบธรรมาภิบาลและแนวทางการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จากผลการศึกษาการปฏิรูประบบราชการของประเทศสิงคโปร์วางอยู่บนหลักการของระบบ ธรรมาภิบาลและแนวทางการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่า การกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์การ พัฒนาประเทศจึงเป็นทางออกสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบราชการสิงคโปร์ด้วย โดยวางอยู่บนฐานคติ ของแนวทางการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของคริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับข้อเสนอกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยใหม่ของพิทยา บวรวัฒนาด้วย นั่นคือ มุ่งเน้นกระจายบทบาทการทำงานสู่ภาคเอกชนมากขึ้น โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ ให้เหมาะสมกับการจัดบริการสาธารณะของสิงคโปร์ แม้สิงคโปร์จะได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มี



ความโปร่งใสในการบริหารและปราศจากการคอร์รัปชัน หากแต่การเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ บทบาทของรัฐบาลในทางการเมืองกลับถูกตั้งข้อท้วงติงในเรื่องนี้ จึงทำให้ธรรมาภิบาลในข้อนี้อาจเป็นข้อ ค้นพบที่แลดูขัดแย้งกันในตัวเอง

เอกสารอ้างอิง

ปกรณ ศิริประกอบ. (2558). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติ
จริง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรารณ จุลปานนท์. (2555). การเมืองในสิงคโปร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิภาวี อัครบวร และวรรณพรพรรณ ตริยะเกษม. (2558). ระบบบริหารราชการของสาธารณรัฐสิงคโปร์.
นนทบุรี: สำนักพิมพ์กรนกการพิมพ์.

Bowornwathana, B. (1997). Transforming bureaucracies for the 21st century: the new
democratic governance paradigm. *Public Administration Quarterly*, 21(3), 294-308.
Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/40861714>

Hood, C. (1991). A public management for all season?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Weber, M. (1985). *From Max Weber : Eassay in Sociology*. New York : Oxford.