

การจัดการภาครัฐยุคหลังสมัยใหม่* Postmodern Public Management

อ.ดร.ประโยชน์ สังกสิน**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ กล่าวคือ เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในยุคหลังสมัยใหม่ และเพื่อศึกษาแนวคิดของการจัดการภาครัฐยุคหลังสมัยใหม่ที่เป็นผลมาจากแนวคิดทฤษฎียุคหลังสมัยใหม่ จากการวิจัยครั้งนี้พบว่าแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในยุคหลังสมัยใหม่ ประกอบด้วย 1) เรื่องเล่าและอัตถิภาวนิยม 2) วาทกรรม 3) การรื้อสร้าง 4) การวิเคราะห์ภาษา และ 5) การบริหารจัดการชีวิต ส่วนแนวคิดของการจัดการภาครัฐยุคหลังสมัยใหม่ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดทฤษฎียุคหลังสมัยใหม่ ประกอบด้วย 1) แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ 2) แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ 3) แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ 4) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ 5) แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมการบริหารรัฐกิจ และ 6) แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ

คำสำคัญ: การจัดการ การจัดการภาครัฐ ยุคหลังสมัยใหม่

Abstract

There are two purposes in this research: first, it aimed to study the important theories and concepts of postmodernism and secondly, to study the concepts of postmodern public management resulting from the theories and concepts of postmodernism. The research found that, for the first purpose of the study, there are five important theories and concepts of postmodernism: first, narrative and metanarrative; second, discourse; third, deconstruction; fourth, language analysis; and fifth, governmentality. And, for the second purpose of the study, there are six concepts of postmodern public management that have been influenced by the postmodern theories and concepts: first, efficiency; second, public interest; third, public policy; fourth, governance; fifth, public administration ethics; and sixth, the state.

Keywords: management, public management, postmodern

* งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม งบประมาณเงินรายได้ ประจำปี 2552

** อาจารย์ประจำสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บทนำ

แนวคิดของการจัดการภาครัฐยุคหลังสมัยใหม่⁴ (postmodern public management) เกิดขึ้นมาในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการวิพากษ์ความรู้แบบสมัยใหม่ (modern) ในสังคมตะวันตก โดยการวิพากษ์ดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า สาขาวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ที่มีการศึกษากันในประเทศตะวันตกไม่สามารถยึดถือเป็นหลักการได้อีกต่อไป ด้วยเหตุผลด้านความชอบธรรมของความรู้ 2 ประการ (Denzin and Lincoln, 1994: 575-86) คือ ประการแรก ความรู้แบบวิทยาศาสตร์ที่เคยยึดถือกันว่าเป็นความรู้สูงสุดในยุคสมัยใหม่ไม่ใช่ความรู้แบบเดียว แต่ยังมีรูปแบบอื่นๆอยู่อีก เช่น ความรู้แบบเรื่องเล่า (narrative) เป็นต้น และประการที่สอง เกณฑ์ในการตัดสินว่าอะไรเป็นความรู้หรือไม่ใช่ความรู้ เป็นเกณฑ์ชุดเดียวกับที่ผู้ปกครองใช้ตัดสินว่าอะไรคือความยุติธรรมหรือไม่ยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะฉะนั้น ความรู้แบบวิทยาศาสตร์จึงไม่ใช่ความจริงแท้บริสุทธิ์ แต่มีเรื่องของการเมืองและจริยธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

จากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวได้มีการพัฒนาต่อมาจนกลายเป็นแนวคิดแบบหลังสมัยใหม่ (postmodern) ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่การวิพากษ์ความรู้แบบสมัยใหม่เกี่ยวกับวิกฤตสองประการ คือ วิกฤต

³ ในอดีตคำว่า “การบริหาร” (administration) มักจะหมายถึงการบริหารภาครัฐหรือภาคสาธารณะเป็นการเฉพาะ ส่วนการบริหารในภาคเอกชนมักนิยมเรียกว่า “การจัดการ” (management) ในปัจจุบันในแวดวงวิชาการการบริหารรัฐกิจมีการใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐ” (public management) กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งสื่อความหมายถึงการบริหารจัดการภาคสาธารณะ โดยการผสมผสานการจัดการแบบภาครัฐกับเอกชนเข้ากับการบริหารงานภาครัฐ และถือเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐยุคหลังสมัยใหม่

⁴ คำว่า “หลังสมัยใหม่” (postmodern) ยังเป็นประเด็นที่มีถกเถียงกันอยู่ในวงวิชาการว่าคำนี้มีคามหมายว่าอะไรแน่ คำนิยามที่อธิบายโดยนักวิชาการแต่ละคนนั้นมีความแตกต่างหลากหลายเป็นอย่างมาก จนอาจจะกล่าวได้ว่านิยามของคำคำนี้มีจำนวนมากพอๆกับจำนวนนักวิชาการที่เขียนตำราเกี่ยวกับเรื่องนี้ นอกจากนี้ ในแง่ของยุคสมัยทางประวัติศาสตร์ก็ยังมีที่ถกเถียงกันอยู่ว่าภาวะแบบหลังสมัยใหม่มีอยู่จริงหรือไม่ขณะนี้เรากำลังก้าวเข้าสู่ยุคหลังสมัยใหม่เต็มตัวแล้วหรือเพียงแต่ก้าวเข้าสู่ช่วงปลายของยุคสมัยใหม่ หรือกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน

ลักษณะสำคัญของยุคสมัยใหม่ (modernity) คือ ความมีเหตุผล (rationalization) การมุ่งเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) ความเฉพาะเจาะจง (specialization) ความเป็นระบบราชการ (bureaucratization) และการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (industrialization) แกนกลางของแนวคิดคือการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ก้าวหน้าเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ควบคุมและติดตามโดยความรู้และอำนาจจากส่วนกลาง การให้ความสำคัญกับแนวคิดของความสอดคล้องต้องกัน (coherence) ความเป็นหนึ่งเดียว (integration) รูปแบบขององค์การแบบบริษัทอุตสาหกรรม (industrial corporation) และรัฐสวัสดิการภายใต้ระบบราชการ (bureaucratic welfare state) คือเครื่องหมายของยุคสมัยใหม่

ส่วนลักษณะสำคัญของยุคหลังสมัยใหม่ (postmodern) คือ การแตกกระจายและการแยกเป็นส่วนเลี้ยว (fragmentation) ซึ่งหมายถึงการที่เหตุผลหรือมุมมองที่เคยได้รับความเชื่อถือมาก่อนหน้านี้ถูกแทนที่ด้วยกระบวนการของการใช้เหตุผลที่มีแนวโน้มมุ่งไปสู่การกระจายออกจากศูนย์กลาง (decentralization) การมุ่งที่ปัจเจกบุคคล (individualization) และความเป็นนานาชาติ (internationalization) วัฒนธรรมของความเป็นชาติเริ่มเสื่อมความนิยม ประชาชนมีการรวมกลุ่มก้าวข้ามเขตแดนขององค์การหรือแม้แต่ก้าวข้ามเขตแดนประเทศ คนจำนวนมากรู้สึกวุ่นวายอยู่ในโลกที่สับสนอลหม่าน (chaos) องค์การที่มีลักษณะของการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายโยงมุ่มหลายทิศทาง (world-wide matrix organization) การจ้างเหมาให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานในภาครัฐ (outsourcing) และองค์การภาครัฐที่ดำเนินการโดยมุ่งลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (user-run public organization) คือลักษณะสำคัญของการจัดองค์การในโลกยุคหลังสมัยใหม่

ของความเป็นตัวแทน (crisis of representation) และวิกฤตของความชอบธรรม (crisis of legitimation) โดยวิกฤตของความเป็นตัวแทน (crisis of representation) เป็นการตั้งคำถามต่อความเป็นตัวแทนทุกชนิด เช่น ความเป็นตัวแทนทางการเมือง การสะท้อนอย่างเท่าเทียมระหว่างความรู้กับความจริง ระหว่างภาษากับความเป็นจริง ระหว่างงานวิจัยกับปรากฏการณ์ ตลอดทั้งภาพตัวแทนต่างๆทางวัฒนธรรม เช่น ภาพยนตร์ ดนตรี ข้อเขียน และเรื่องแต่งทุกประเภท โดยนักคิดในกลุ่มหลังสมัยใหม่เชื่อว่าสิ่งที่เรานำเสนอ (represent) นั้น ไม่สามารถสะท้อนได้อย่างเท่าเทียมกับสิ่งที่เป็นอย่างจริง เราสามารถทำได้เพียงการนำเสนอใหม่ (re-representation) ซึ่งแตกต่างไปจากของเดิมเท่านั้น ส่วนวิกฤตของความชอบธรรม (crisis of legitimation) เป็นการตั้งคำถามต่อสิทธิในการพูดแทนผู้อื่น ติความและตัดสินวัฒนธรรมอื่นๆ โดยเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการใช้อำนาจและความเหนือกว่าไปครอบงำ ปิดกั้นสิทธิของผู้อื่น โดยผู้นั้นมีได้พูดด้วยเสียงของตัวเอง

แนวคิดแบบหลังสมัยใหม่เริ่มปรากฏครั้งแรกในสาขาศิลปะและวรรณคดีวิจารณ์ และแพร่ขยายเข้าสู่สาขาปรัชญา สาขาสังคมศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์และสาขาการบริหารรัฐกิจในที่สุด โดยในส่วนของการบริหารรัฐกิจนั้นมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงแนวคิดไปจากเดิมมาก เช่น การศึกษาการบริหารรัฐกิจในปัจจุบันมีการหันมาตั้งคำถามกับคำว่า “การบริหาร” (administration) และ “การจัดการ” (management) มากขึ้น (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2547: 128) โดยเห็นว่าคำทั้งสองสื่อนัยถึงการควบคุม การเข้าไปจัดระเบียบให้เป็นไปตามที่ต้องการ ดังนั้น คำว่าบริหารและการจัดการจึงมีใช้คำที่เป็นกลาง แต่ถูกสร้างขึ้นมาจากด้วยระบบคุณค่าและวิธีคิดชุดหนึ่ง นั่นก็คือ “การควบคุม” (control)

แนวโน้มของการจัดการภาครัฐที่มุ่งไปสู่แนวคิดแบบยุคหลังสมัยใหม่จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและเป็นเรื่องที่ท้าทายเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวเป็นการปฏิเสธหรือถอยห่างออกจากตัวแบบระบบราชการของเวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำการบริหารจัดการในยุคสมัยใหม่ โดยแนวคิดแบบยุคสมัยใหม่เกี่ยวกับวิธีการจัดหน่วยงานสาธารณะกำลังถูกตั้งคำถามถึงความถูกต้องชอบธรรม และถ้าหากอิทธิพลของแนวคิดแบบหลังสมัยใหม่มีมากขึ้นแล้ว ตำราทั้งหลายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐในยุคสมัยใหม่ก็อาจจะต้องมีการเขียนขึ้นใหม่ทั้งหมด

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีคิดจากยุคสมัยใหม่ (modern) ไปสู่ยุคหลังสมัยใหม่ (postmodern) ย่อมมีผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการบริหารจัดการภาครัฐ เนื่องจากการจัดการภาครัฐมิได้ดำเนินไปในสภาวะที่เป็นสุญญากาศแต่เป็นการดำเนินงานภายใต้บริบทแวดล้อมซึ่งมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องและก้าวให้ทันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ถ้าหากไม่ทำเช่นนั้น ภาครัฐก็จะไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ และที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือ ถ้าหากไม่สามารถปรับรูปแบบและวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงได้ ภาครัฐก็อาจจะไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและสูญเสียความชอบธรรมในการให้บริการไปในที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในยุคหลังสมัยใหม่ และ 2) เพื่อศึกษาแนวคิดของการจัดการภาครัฐยุคหลังสมัยใหม่ที่เป็นผลมาจากแนวคิดทฤษฎียุคหลังสมัยใหม่

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจากหนังสือ วารสาร และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลที่รวบรวมได้จะนำมาจัดหมวดหมู่ วิเคราะห์ สังเคราะห์ ตีความและเรียบเรียงเพื่อตอบคำถามการวิจัยที่ได้ตั้งเอาไว้

ผลการวิจัย

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในยุคหลังสมัยใหม่มีอยู่ 5 ประการคือ 1) เรื่องเล่า (narrative)⁵ และอภิตำนาน (metanarrative)⁶ 2) วาทกรรม (discourse)⁷ 3) การรื้อสร้าง

⁵ เรื่องเล่า (narrative) คือชุดของเหตุการณ์ซึ่งผูกโยงสิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นเพื่อเสนอในรูปแบบของเรื่องราว แม้ว่าโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับนิยายแต่เรื่องเล่ายังสามารถรวมถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงๆในเชิงประวัติศาสตร์โดยในแต่ละเรื่องเล่าจะมีชุดของกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นตัวกำหนดรูปแบบที่เหตุการณ์ซึ่งถูกเล่าควรจะถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบที่ทำให้เรื่องราวนั้นสามารถเล่าให้ผู้อื่นฟังได้ซึ่งเรื่องเล่าและงานเขียนแต่ละชนิดจะมีชุดของกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบฉบับในการที่จะนิยามว่าเรื่องเล่าและงานเขียนนั้นควรจะถูกสร้างอย่างไรจึงจะมีความถูกต้องชอบธรรมของงานแต่ละประเภท

⁶ อภิตำนาน (metanarrative หรือ grand narrative) คือชุดของกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวกำหนดว่าคำกล่าวหรือเรื่องเล่าอันใดอันหนึ่งมีความถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ สิ่งที่เราพูด เขียนหรือได้ยินล้วนถูกสร้างตามกฎเกณฑ์ของอภิตำนาน ซึ่งเป็นตัวกำหนดว่าเรื่องนั้นๆมีความสมเหตุสมผลหรือไม่หรือถูกสร้างขึ้นมาดีหรือไม่ดังนั้นอภิตำนานจึงเป็นกฎหรือหลักเกณฑ์ที่ทำให้การสื่อสารระหว่างกันเป็นไปได้ เป็นตัวกำหนดความชอบธรรมของเรื่องเล่าแต่ละชนิด และเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดว่าสิ่งใดเป็นความจริงหรือความเท็จ

⁷ วาทกรรม (discourse) หมายถึง โครงสร้างเชิงทฤษฎีในการเข้าใจโลก ซึ่งสมาชิกในชุมชนเชื่อว่ามีชีวิตอยู่ และโครงสร้างดังกล่าวจะเป็นกรอบในการนิยามว่าควรจะศึกษาอะไร มีปัญหาอะไรบ้างที่ควรถาม ควรถามอย่างไร และมีกฎเกณฑ์อะไรบ้างที่ควรปฏิบัติในการตีความคำตอบที่ได้รับ นักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่ชี้ให้เห็นว่าเรามีวาทกรรมที่หลากหลายซึ่งสร้างความจริงที่หลากหลาย แม้จะเป็นความจริงที่แตกต่างกันแต่มีความเท่าเทียมกัน นักวิชาการในกลุ่มนี้ยกย่องความเป็นพหุนิยมของวัฒนธรรม วาทกรรมและความรู้ โดยเฉพาะในเรื่องของความหลากหลายของความรู้นั้นได้นำไปสู่องค์ความรู้แบบสัมพัทธนิยมและนำไปสู่การลดสิทธิพิเศษของความเป็นวิทยาศาสตร์ในที่สุด

(deconstruction)⁸ 4) การวิเคราะห์ภาษา (language analysis)⁹ และ 5) การบริหารจัดการชีวิต (governmentality)¹⁰ ซึ่งจากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดการภาครัฐยุคหลังสมัยใหม่ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1) แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Efficiency)

นักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่ได้ชี้ให้เห็นว่าความคิดเรื่องประสิทธิภาพเป็นเพียงประดิษฐ์กรรมทางสังคมแบบหนึ่งเท่านั้น หากวิธีคิดและคุณค่าเกี่ยวกับการบริหารจัดการเปลี่ยนไป การบริหารจัดการภาคสาธารณะก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญตามมา เช่น ถ้าแนวคิดการบริหารจัดการเปลี่ยนคุณค่าจากการควบคุมในรูปแบบของประสิทธิภาพสู่คุณค่ารูปแบบอื่น เช่น ความเสมอภาค ความยุติธรรม จริยธรรม ความเป็นพลเมืองและประชาธิปไตย ภาพของการศึกษาการบริหารงานภาครัฐก็จะเปลี่ยนแปลงไป

⁸ การรื้อสร้าง (deconstruction) มาจากแนวคิดของนักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่ที่เสนอว่าโลกทั้งโลกคือตัวบท (text) ไม่ว่าจะเป็นตัวบทที่อยู่ในรูปของงานเขียน การปฏิบัติในเชิงสถาบันหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบของวัฒนธรรม การรื้อสร้างเป็นกลยุทธ์ซึ่งเปิดเผยให้เห็นถึงการที่ความหมายถูกสร้างขึ้นมาในงานเขียน โดยมีวาทกรรมเป็นกรอบในการให้ความหมายแก่คำซึ่งเราพูด

การอ่านแบบรื้อสร้าง (deconstructive reading) เป็นการอ่านตัวบท (text) ในแบบสัมพัทธ์ (relativization) ของทุกความหมาย เป็นการลดตัวบทไปสู่ความเป็นวาทกรรม (discourse) เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้ผลิตตัวบทและผู้อ่าน การที่ไม่ยอมรับคำที่มีสถานะพิเศษทำให้ความหมายถูกปลดปล่อยให้เป็นอิสระจากการผูกมัด ตัวบทสามารถถูกอ่านหรือให้ความหมายได้หลากหลาย แม้กระทั่งการอ่านหรือการให้ความหมายที่ตรงข้ามกับเจตนารมณ์ของผู้แต่ง โดยนัยนี้ ผู้ประพันธ์ได้สูญเสียสิทธิพิเศษในการกำหนดความหมายแต่เพียงผู้เดียว และผู้อ่านได้รับสิทธิพิเศษเท่าเทียมกับผู้เขียนในการที่จะตีความว่าตัวบท (text) นั้นมีความหมายอย่างไร

⁹ ทฤษฎีพื้นฐานที่สำคัญมากประการหนึ่งของแนวคิดแบบหลังสมัยใหม่ก็คือการวิเคราะห์ภาษา (language analysis) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นว่าภาษามักจะแสดงออกมาในรูปของคำแต่คำนั้นไม่ได้มีความหมายเดียวโดยไม่จำกัดกาลเวลาภาษาสะท้อนบริบทเฉพาะของเวลา เพศ ชนชั้นและปัจจัยอื่นๆซึ่งเป็นตัวกรอง (filter) แนวคิดเหล่านี้ทั้งในส่วนของผู้เขียนและผู้อ่าน เมื่อเป็นเช่นนั้นการใช้ภาษาเพื่อให้ข้อมูลจึงเป็นเรื่องของความหมายที่หลากหลาย ไม่อาจที่ตัดสินได้อย่างแน่ชัดว่าความหมายใดถูกต้องมากที่สุด

นักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่ได้ชี้ให้เห็นว่าภาษาถูกสร้างโดยระบบของคู่ตรงข้ามซึ่งนิยามคำนั้นขึ้นมานั้นคือเราสามารถรู้ความหมายของคำจากความหมายของคำอื่นที่มีความหมายแตกต่างออกไปหรืออีกนัยหนึ่งก็คือคำอื่นๆบอกเราว่าความหมายของคำที่กำหนดไว้คืออะไร โดยการบอกว่าอะไรคือสิ่งที่ไม่ใช่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ท้าทายมุมมองเกี่ยวกับภาษาที่เป็นสามัญสำนึกที่มองคำในฐานะที่ได้รับความหมายมาจากวัตถุหรือแนวคิดที่อ้างอิง แต่จากการวิเคราะห์ภาษาได้เปิดเผยให้เห็นว่าคำ (word) เป็นเพียงสัญลักษณ์ของคำอื่นในประเภทของกระบวนการปฏิสัมพันธ์ของชั้นความหมายที่ไม่สิ้นสุดหรือกล่าวอย่างง่ายก็คือคำหมายถึงคำอื่น และหมายถึงคำอื่นและหมายถึงคำอื่นต่อไปอย่างไม่สิ้นสุด

นอกจากนี้นักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่ยังได้ชี้ให้เห็นว่าเราจกโลกโดยผ่าน “แว่น” (eyeglassed) ของภาษา เราไม่สามารถหลุดพ้นออกไปจากเลนส์ (lens) ของภาษาได้ เราจะสามารถมองเห็นโลกได้ก็โดยผ่านระบบของแนวคิดบางอย่างและภายใต้มุมมองบางประการซึ่งรูปแบบของความคิดที่มีอยู่ในตัวของผู้สังเกตจะเป็นตัวกำหนดกรอบการมองของบุคคลนั้นรูปแบบของความคิดเหล่านี้เป็นการสร้างทางสังคมและเป็นอัตวิสัยนั้นคือผู้สังเกตต้องเข้าไปสู่ชุดของเกมส์ภาษา (language games) ชุดใดชุดหนึ่งเสมอ

¹⁰ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการชีวิต (governmentality) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิเสธความเชื่อเรื่องรัฐสมัยใหม่ (modern state) โดยนักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่เห็นว่ารัฐไม่ใช่ผู้ใช้อำนาจในการบริหารจัดการที่เป็นหนึ่งเดียวแต่รัฐมีลักษณะเป็นเครือข่ายของสถาบันและกิจกรรมที่มีความแตกต่างหลากหลายมาเชื่อมโยงอยู่ด้วยกัน การใช้อำนาจในรัฐไม่ได้มาจากแหล่งเดียว และการไหลของอำนาจไม่ได้เกิดขึ้นในทิศทางเดียวจากบนลงล่างแต่อำนาจมีที่มาจากหลายแหล่งและมาจากทุกทิศทุกทางหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออำนาจมีลักษณะฟุ้งกระจายทุกทิศทุกทางไม่ได้มีลักษณะของการไหลจากผู้ปกครองสู่ประชาชนเพียงทิศทางเดียวอย่างที่มีการเชื่อกันมาแต่เดิมโดยนัยนี้การใช้อำนาจจึงไม่ใช่เป็นการสร้างและผูกขาดโดยชนชั้นปกครองเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไปแต่การใช้อำนาจในรัฐเป็นการปะทะประสานระหว่างกลุ่มต่างๆที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายเข้ามาใช้อำนาจเพื่อเป้าหมายและผลประโยชน์ของกลุ่มตน

อย่างสิ้นเชิง (ดูใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2547: 172)

ฟาร์เมอร์ (David Farmer, 1995: 192-201) ใช้แนวคิดของการรื้อสร้าง (deconstruction) เพื่อรื้อสร้างแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ โดยฟาร์เมอร์ได้ชี้ให้เห็นว่า 1) คำว่าประสิทธิภาพเป็นการสร้างทางสังคม ขึ้นอยู่กับว่าประชาชนสร้างให้คำนี้มีความหมายอย่างไร 2) คำว่าประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมเฉพาะ เนื่องจากไม่ใช่คำที่พบได้ในทุกวัฒนธรรม ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่เป็นวัตถุวิสัย แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์เฉพาะในแต่ละสังคม 3) ลักษณะวิภาคระหว่างคำว่าประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิภาพเป็นคำที่มีความกำกวม นั่นคือคำว่าประสิทธิภาพไม่ได้เป็นการรับประกันว่าผลที่ได้รับจะมีความเป็นธรรมตามมาด้วย และ 4) แนวคิดของประสิทธิภาพเป็นคำที่มีสิทธิพิเศษในสังคมที่เน้นการควบคุม ซึ่งนักวิชาการยุคสมัยใหม่มุ่งเน้น แต่นักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่ไม่ให้ความสำคัญ ดังนั้น การรื้อสร้างซึ่งเป็นแนวคิดทฤษฎียุคหลังสมัยใหม่จึงมีบทบาทสำคัญในการตั้งคำถามต่อระบบราชการที่เน้นเรื่องประสิทธิภาพซึ่งได้รับความเชื่อถือมาเป็นเวลายาวนาน

กิลล์รอย (Gillroy, 1997: 166) ได้ใช้แนวคิดของกระบวนทัศน์ (paradigm) ในการอธิบายว่าทำไมผู้บริหารจึงใช้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาทางการบริหาร โดยกิลล์รอยได้อธิบายว่าพลังอำนาจของประสิทธิภาพ คือพลังอำนาจของกระบวนทัศน์การตลาด (market paradigm) และสิ่งนี้ถูกทำให้เชื่อว่าเป็นความจริง สมเหตุสมผล และควรค่าแก่การปฏิบัติ ซึ่งแนวคิดนี้ได้ให้สถานะที่มีพลังอำนาจและเป็นแกนกลางต่อหลักการทางเศรษฐกิจและแนวคิดดังกล่าวอาจจะอธิบายได้ว่าทำไมความไม่มีประสิทธิภาพจึงมักจะถูกกล่าวถึงในฐานะของความพว้าวมัว ไม่แน่นอน ไม่ชัดเจน และไม่เป็นวิทยาศาสตร์ ในขณะที่ประสิทธิภาพถูกพิจารณาว่ามีคุณธรรม เป็นวิทยาศาสตร์ และเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงในฐานะเครื่องมือนโยบายแต่ที่จริงแล้วกลยุทธการตลาดเป็นเรื่องของประเพณีปฏิบัติเป็นชุดของความคาดหวังที่บุคคลยึดถือกันจนเป็นธรรมเนียมของสังคมโดยไม่มีการตั้งคำถาม มีเพียงการปฏิบัติต่อกันมาเท่านั้นที่เป็นสิ่งยืนยันถึงความถูกต้อง

2) แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

ในอดีตเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) เคยเป็นหัวใจของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แต่ต่อมาแนวคิดนี้ได้รับความเชื่อถือน้อยลงปัญหาสำคัญของแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะตามทฤษฎีของนักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่ก็คือเรื่องของ “ความเป็นตัวแทน” (representation) แม็กซ์ไวท์ (McSWITE, 1996: 217) ได้ชี้ให้เห็นว่าตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาแนวคิดของผลประโยชน์สาธารณะถูกใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือของการควบคุมการกระทำของผู้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ด้วยข้ออ้างว่าการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ นักบริหารรัฐกิจก็สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการทำผิดได้ ด้วยวิธีการดังกล่าวผลประโยชน์สาธารณะจึงแสดงถึงความจริง (Truth - T ตัวใหญ่) และความดี (Good - G ตัวใหญ่) แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือใครจะเป็นผู้กำหนดว่าผลประโยชน์สาธารณะอันไหนเป็นนโยบายสาธารณะที่จริง (Truth) หรือเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี (Good) สำหรับทุกคนที่จะต้องยึดถือร่วมกัน ซึ่งในที่สุดก็ต้องมีบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจ หรือ “คนที่มีเหตุผล” (man of reason) ที่จะสามารถตัดสินใจได้อย่างยุติธรรม ผลที่ตามมาก็คือความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์จะได้รับ

การแก้ไขโดยการตั้งผู้ตัดสินให้มีตำแหน่งเชิงสถาบันที่จะคอยควบคุมดูแลการต่อสู้ในเชิงอุดมการณ์และแก้ปัญหาโดยถือว่าเป็นการตัดสินที่เป็นวัตถุวิสัย (objective) และนี่คือบทบาทของทั้งผู้บริหารและนักการเมืองที่ถูกคาดหวังว่าจะต้องปฏิบัติและเป็นพื้นฐานของการอ้างความชอบธรรมของการบริหารในยุคดั้งเดิม

แต่ข้ออ้างที่ว่า “คนที่มีเหตุผล” (man of reason) ที่อยู่ในตำแหน่งจะไม่ถูกโน้มน้าวด้วยผลประโยชน์นั้นยากที่จะเชื่อถือได้ เพราะไม่ว่า “คนที่มีเหตุผล” จะพยายามวางบทบาทของตนให้เป็นกลางในที่สุดแล้วก็ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจ นั่นคืออำนาจที่จะต้องตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่านโยบายสาธารณะใด “จริง” (Truth) และ “ดี” (Good) ที่สุด ซึ่งแนวคิดทฤษฎีเรื่องวาทกรรม (discourse) ของยุคหลังสมัยใหม่สามารถเข้ามาแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ นั่นคือแนวคิดยุคหลังสมัยใหม่เชื่อว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีวาทกรรมอื่นนอกเหนือไปจากวาทกรรมเรื่อง “ความจริง” (Truth) และ “ความดี” (Good) และเห็นว่าวาทกรรม “ความจริง” (Truth) และ “ความดี” (Good) เป็นเพียงวาทกรรมหนึ่งในบรรดาวาทกรรมที่หลากหลาย และเมื่อไม่มี “ความจริง” (Truth – T ตัวใหญ่) และ “ความดี” (Good – G ตัวใหญ่) ที่เป็นสากล ทำให้การมี “ความจริง” (truths – t ตัวเล็ก) และ “ความดี” (good – g ตัวเล็ก) จำนวนมากเป็นไปได้

3) แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

ในการศึกษา นโยบายสาธารณะแบบดั้งเดิมนั้นจะเน้นที่การพัฒนาการออกแบบวิธีการและการปฏิบัติที่แน่นอนตายตัวแทนที่จะเป็นการกระตุ้นให้มีการถกเถียง ภายใต้ระเบียบวิธีการหาความรู้แบบปฏิฐานนิยม (positivism) ซึ่งระเบียบวิธีวิจัยดังกล่าวจะเน้นออกแบบการวิจัยแบบประจักษ์นิยม (empiricism) นั่นคือการใช้กลุ่มตัวอย่างและกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้การวัดผลในเชิงปริมาณ และพัฒนาตัวแบบเชิงเหตุผลที่มีอำนาจในการทำนาย โดยนักประจักษ์นิยมเชื่อว่าวิธีการหาความรู้ที่เชื่อถือได้มีเพียงการหาความรู้เชิงประจักษ์ โดยผ่านการตั้งสมมติฐานเชิงวัตถุวิสัย เพื่อสร้างข้อสรุปที่เป็นหลักการทั่วไปในเชิงเหตุผล โดยมีเป้าหมายคือการสร้างองค์ความรู้เชิงประจักษ์ที่เป็นหลักการทั่วไปที่เป็นกลางเป็นวัตถุวิสัย ซึ่งสามารถใช้อธิบายพฤติกรรมข้ามบริบทสังคมและประวัติศาสตร์ (Hajer and Wagenaar, 2003: 211-2) ตามทัศนะของนักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่เห็นว่าชุมชนวิทยาศาสตร์ (scientific communities) ไม่ใช่บุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่สามารถตัดสินความจริง แต่กลุ่มอื่นๆที่มีการใช้เหตุผลแบบอื่นเช่นวิธีการหาความรู้แบบปรากฏการณ์วิทยา (phenomenology)¹¹ และแบบเรื่องเล่า (narrative) เป็นต้นก็สามารถตัดสินได้อย่างถูกต้องได้ในสถานการณ์เดียวกัน

นักบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่มองว่าตัวนโยบายที่กำหนดโดยผู้มีอำนาจในโครงสร้างอย่างเป็นทางการของการบริหารรัฐกิจนั้นเป็นเพียงอีกตำนานเรื่องหนึ่งจากบรรดาเรื่องเล่า (narrative) ของกลุ่ม

¹¹ ปรากฏการณ์วิทยา (phenomenology) เป็นทัศนะที่ถือว่า ปรากฏการณ์เท่านั้นที่เราสามารถรับรู้ได้ ส่วนสิ่งที่ “เป็นความจริง” ซึ่งอยู่เบื้องหลังปรากฏการณ์นั้นไม่มีอยู่จริง หรือแม้จะมีก็ไม่สามารถรับรู้ได้ สำนักปรากฏการณ์วิทยาจะให้ความสำคัญกับข้อมูลที่เป็นความรู้สึนึกคิดและคุณค่าของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความหมายที่มนุษย์ให้ต่อสิ่งต่างๆรอบตัว โดยนักวิชาการสำนักปรากฏการณ์วิทยาจะใช้วิธีการสลัดความเชื่อดั้งเดิม และใช้ความหมาย ระบบความคิดและความรู้สึกของผู้ให้ข้อมูลอธิบายพฤติกรรมของตนเอง การวิจัยที่มีพื้นฐานอยู่บนแนวคิดของสำนักปรากฏการณ์วิทยาจะเน้นที่วิธีการเชิงคุณภาพเป็นสำคัญ

ผลประโยชน์ที่หลากหลาย และการที่นโยบายดังกล่าวได้รับการกำหนดเป็นแนวปฏิบัติขององค์กรหรือหน่วยงานเป็นผลมาจากการครอบงำและการใช้อำนาจกดขี่กลุ่มอื่นๆของบุคคลที่อยู่ในอำนาจภายใต้โครงสร้างอย่างเป็นทางการของการบริหารรัฐกิจ (249) นอกจากนี้ นักบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่ยังมองว่านโยบายสาธารณะนั้นไม่ได้มีนโยบายที่ “จริง” (Truth – T ตัวใหญ่) และนโยบายที่ “ดี” (Good – G ตัวใหญ่) เพียงนโยบายเดียวที่ทุกคนในสังคมจะต้องถือปฏิบัติ แต่มีนโยบายที่ “จริง” (truth – t ตัวเล็ก) และนโยบายที่ “ดี” (good – g ตัวเล็ก) สามารถจะเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของสังคมและช่วงเวลาในประวัติศาสตร์ และประชาชนแต่ละกลุ่มควรมีโอกาสกำหนดนโยบายที่ “จริง” (truth) และ “ดี” (good) ของตนโดยไม่ถูกครอบงำจากนักบริหารรัฐกิจที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจที่เป็นทางการ (255)

4) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (Governance)

แนวคิดยุคหลังสมัยใหม่ในเรื่อง “การบริหารจัดการชีวิต” (governmentality) ซึ่งมีแนวคิดหลักว่า อำนาจในการปกครองหรือการบริหารประเทศนั้นไม่ได้มาจากรัฐบาลหรือผู้บริหารแต่เพียงกลุ่มเดียว แต่มาจากกลุ่มต่างๆที่หลากหลายที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายของสถาบันและการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องอำนาจของฟูโก (Michel Foucault) ที่ว่าอำนาจไม่ได้มีที่มาจากแหล่งเดียวจากบนลงล่าง แต่อำนาจมีลักษณะกระจายตัวกระจายทุกทิศทุกทาง (Joseph, 2004: 154)

ในอดีตคำว่า “การบริหาร” (administration) มักจะหมายถึงการบริหารภาครัฐหรือภาคสาธารณะเป็นการเฉพาะ ส่วนการบริหารในภาคเอกชนมักนิยมเรียกว่า “การจัดการ” (management) และคำว่า “ภาคสาธารณะ” (public) มีความหมายเพียงแค่ว่า คือหมายถึงการบริหารงานของรัฐบาล แต่ในปัจจุบันความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “ภาคสาธารณะ” ได้มีการขยายออกไป โดยมีการรวมเอาภาคประชาชน ภาคธุรกิจและภาคสังคมเข้าไว้ด้วย ในแวดวงวิชาการบริหารรัฐกิจเราจึงพบเห็นคำว่า “การบริหารจัดการ” หรือ “governance” ในภาษาอังกฤษแพร่หลายมากขึ้น โดยเฉพาะในตำราการบริหารรัฐกิจในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ต่อเนื่องมาถึงช่วงทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 ซึ่งสื่อความหมายถึงการบริหารจัดการภาคสาธารณะ โดยการผสมผสานการจัดการแบบภาคธุรกิจเอกชนเข้ากับการบริหารงานภาครัฐ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2547: 168-9)

ในปัจจุบันเส้นแบ่งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนไม่คมชัดเหมือนในอดีต มีการนำเอาแนวคิดการบริหารจัดการแบบภาคธุรกิจเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐเป็นอย่างมาก เช่น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management - NPM) และการสร้างระบบราชการใหม่ (reinventing government) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการลดบทบาทและอำนาจของระบบราชการลง (downsizing) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) การจ้างเหมาภาคเอกชน (contracting out) และการกระจายงานให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามาดำเนินการ (outsourcing) ดังนั้น ในการบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่ภาคเอกชนหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น กิจกรรมที่เคยผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดโดยรัฐในอดีตจะถูกถ่ายโอนไปสู่ภาคเอกชนหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐมากขึ้น ซึ่งแสดงถึงการที่ภาครัฐลดอำนาจและบทบาทลง ในขณะที่กลุ่ม องค์กร หรือหน่วยงานอื่นๆในสังคมมีอำนาจและบทบาทในการบริหารรัฐกิจเพิ่มมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในการบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่นั้นการบริหาร

งานของรัฐบาลถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาคสาธารณะโดยรวมเท่านั้น

5) แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมการบริหารรัฐกิจ (Public Administration Ethics)

จริยธรรมการบริหารรัฐกิจ (public administration ethics) ในยุคสมัยใหม่ถูกครอบงำโดยกรอบแนวคิดเชิงจริยธรรมที่แตกต่างกัน 2 ประการ คือ จริยธรรมระบบราชการ (bureaucratic ethos) และจริยธรรมประชาธิปไตย (democratic ethos) (Woller and Patterson, 1997: 103)

ความพยายามประการหนึ่งของนักทฤษฎีการบริหารนับตั้งแต่จริยธรรมแบบระบบราชการถือกำเนิดขึ้นมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 ก็คือทำอย่างไรจึงจะสามารถประนีประนอมระหว่างจริยธรรมแบบประชาธิปไตยและจริยธรรมระบบราชการเข้าด้วยกันได้ เนื่องจากแนวคิดหลายประการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าประชาธิปไตย เช่น ความเท่าเทียม (equality) การมีส่วนร่วม (participation) และปัจเจกบุคคลนิยม (individuality) มีความขัดแย้งอย่างตรงกันข้ามกับแนวคิดพื้นฐานหลายประการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจริยธรรมระบบราชการ เช่น การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy) ความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) และการไม่เป็นส่วนตัว (impersonality) เมื่อมองจากทัศนะของยุคหลังสมัยใหม่ ความพยายามในการประนีประนอมดังกล่าวไม่สามารถนำไปสู่ผลที่พึงปรารถนาได้เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ผิดพลาด นั่นคือแนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการแบบพื้นฐานนิยม (foundationalism) หรือหลักการที่เชื่อว่ามีกฎเกณฑ์ที่เป็นสากลหรือกึ่งสากล (universal or quasi-universal) ที่เป็นมาตรฐานในการตัดสินพฤติกรรมเชิงจริยธรรม (104-5)

การวิพากษ์แนวคิดแบบพื้นฐานนิยม (foundationalism) สามารถพบได้ในการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse) จากแนวคิดของเดริดา (Derrida) ซึ่งเป็นแนวคิดเชิงอภิปรายที่ต่อต้านวาทกรรมโครงสร้าง (structured discourse) หรือวาทกรรมแกนกลาง (centered discourse) (114) โดยวาทกรรมดังกล่าวใช้จุดเริ่มต้นที่กำหนดไว้ เช่น ประสิทธิภาพแบบระบบราชการ หรือจริยธรรมประชาธิปไตย ในฐานะหลักการเชิงองค์การเพื่อสร้างหรือจำกัดบทบาทของกิจกรรมเชิงวาทกรรม โดยวาทกรรมของการบริหารรัฐกิจดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนด ก่อรูปและสร้างระบบซึ่งถูกเข้าใจว่าเป็นการบริหารที่มีเหตุผล (rationality) และเป็นลักษณะเฉพาะวิชา (technically) (112-3) ทั้งจริยธรรมระบบราชการและจริยธรรมประชาธิปไตยที่เป็นพื้นฐานของการบริหารรัฐกิจในยุคสมัยใหม่เป็นเพียงกฎเกณฑ์ทางสังคมซึ่งมีวาทกรรมเป็นตัวสร้างและก่อรูปขึ้นมา ภายใต้บริบททางสังคมและในช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ที่เป็นการเฉพาะไม่ได้มีความจริงแท้ในตัวเองแต่อย่างใดดังนั้นนักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่จึงเสนอว่าการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ของนักบริหารรัฐกิจควรขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ในช่วงนั้นๆ เป็นหลัก แทนที่จะยึดถือจริยธรรมทางการบริหารแนวใดแนวหนึ่งอย่างแนบแน่นตายตัว

6) แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ (State)

รัฐชาติสมัยใหม่ (modern nation-state) มีความสำคัญในฐานะที่เป็นแกนกลางของการบริหารรัฐกิจ เนื่องจากการบริหารรัฐกิจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีรัฐ-ชาติ และผู้บริหารงานในภาครัฐคือตัวแทนของรัฐและผลประโยชน์สาธารณะ แต่นักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่กลับวิพากษ์รัฐโดยใช้ให้เห็นถึงความเสื่อมสลายและความพรัมัวของแนวคิดรัฐ-ชาติ (Frederickson and Smith, 2003: 152)

นักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่เห็นว่าแนวคิดเรื่องรัฐ-ชาติสมัยใหม่มีลักษณะลื่นไหล ไม่ชัดเจน และกำลังลดความสำคัญลงเรื่อยๆ การเคลื่อนย้ายของคน เงิน โรคติดต่อและมลภาวะข้ามเขตแดนมีมากขึ้น การยึดติดอยู่กับเขตพื้นที่ เขตการปกครองและประเทศใดประเทศหนึ่งของประชาชนลดน้อยลงมีการทำธุรกิจในระดับโลกมากขึ้น และการทำธุรกรรมยุคใหม่ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์มีลักษณะก้าวข้ามเขตแดนประเทศ ซึ่งผลที่ตามมาคือความยากลำบากในการเก็บภาษีและ การควบคุมจากเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะที่ศัตรูของรัฐอาจจะเป็นประเทศอื่นและในขณะเดียวกันก็อาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มที่ไร้รัฐ การที่จะจัดการและควบคุมการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารและความคิดโดยรัฐใดรัฐหนึ่งเป็นไปได้โดยยาก เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ไม่ขึ้นอยู่กับพรมแดนและอำนาจอธิปไตย (153)

การเมืองแบบรัฐ-ชาติของยุคสมัยใหม่กำลังถูกท้าทายจากสถานการณ์ของโลกยุคหลังสมัยใหม่ ในสังคมที่มีความเชื่อมโยงแบบเครือข่ายไม่ได้มีเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรทางการเมืองเท่านั้น แต่ประชาชนยังมีความเชื่อมโยงกับองค์กรอื่นๆ ที่สร้างขึ้นมาจากนอกรัฐอีกด้วย สถาบันการเมืองจึงไม่ใช่องค์กรหลักในการแก้ปัญหาชีวิตในสังคมเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป และเมื่อไม่มีสถาบันหลักที่มีบทบาทในการสร้างความเป็นหนึ่งเดียว การจัดโครงสร้างอำนาจตามลำดับชั้นในรูปพีระมิดจึงหายไป เหลืออยู่เพียงความสัมพันธ์ในรูปของเครือข่ายอันซับซ้อน (154) ดังนั้น นักวิชาการยุคหลังสมัยใหม่จึงเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดการบริหารจัดการเป็นแบบหลังชาติ (postnational) โดยเน้นที่การบริหารจัดการแบบเครือข่ายของสถาบันที่หลากหลายและความเชื่อมโยงระหว่างชุมชนทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การบริหารจัดการภาครัฐมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นหลายประการ อันเป็นผลมาจากแนวคิดทฤษฎียุคหลังสมัยใหม่ ซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในยุคหลังสมัยใหม่ประกอบด้วย 1) เรื่องเล่า (narrative) และอภิธานาน (metanarrative) 2) วาทกรรม (discourse) 3) การรื้อสร้าง (deconstruction) 4) การวิเคราะห์ภาษา (language analysis) และ 5) การบริหารจัดการชีวิต (governmentality) โดยแนวคิดทฤษฎีเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐในหลายด้าน คือ 1) แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (efficiency) 2) แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) 3) แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (public policy) 4) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (governance) 5) แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมการบริหารรัฐกิจ (public administration ethics) และ 6) แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ (state) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการบริหารจัดการภาครัฐที่กำลังดำเนินไปสู่รูปแบบใหม่ในเชิงคุณภาพ โดยการบริหารจัดการภาครัฐยุคสมัยใหม่กำลังค่อยๆ เลือมความนิยมลง และแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐยุคหลังสมัยค่อยๆ เพิ่มความสำคัญขึ้นตามลำดับ และเป็นที่คาดหมายได้ว่าเมื่อแนวคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแบบหลังสมัยใหม่พัฒนาอย่างเต็มที่แล้ว ภาพของการบริหารจัดการภาครัฐในอนาคตจะแตกต่างไปจากภาพของการบริหารจัดการภาครัฐในอดีตอย่างสิ้นเชิง ซึ่งผลการศึกษาวิจัยที่พบสามารถสรุปลงในรูปของตารางเพื่อให้สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดได้อย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่งดังต่อไปนี้

**ตารางสรุปการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ
จากการบริหารจัดการยุคสมัยใหม่ไปสู่การบริหารจัดการยุคหลังสมัยใหม่**

ประเด็นของการ บริหารจัดการ ภาครัฐ	แนวคิดของการ บริหารจัดการ ภาครัฐยุคสมัยใหม่	แนวคิดของการ บริหารจัดการภาครัฐ ยุคหลังสมัยใหม่	การวิเคราะห์แนวคิดที่ เป็นสาเหตุของการ เปลี่ยนแปลง
ประสิทธิภาพ (efficiency)	เป้าหมายหลักของการ บริหารจัดการคือความ มีประสิทธิภาพ	การให้ความสำคัญกับ เป้าหมายและคุณค่า ของการบริหารจัดการ แบบอื่น เช่น ความ เสมอภาค ความ ยุติธรรม จริยธรรม และประชาธิปไตย เป็นต้น	คำว่าประสิทธิภาพมี ความหมายไม่ชัดเจน ไม่ แน่นอนและไม่ตายตัว แต่ การให้ความหมายขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมและ ช่วงเวลา และการเน้นที่ ประสิทธิภาพเพียงอย่าง เดียวทำให้ผู้บริหารจัดการ ภาครัฐละเลยเป้าหมาย และคุณค่าของการบริหาร จัดการแบบอื่นๆ ที่อาจจะ มีความสำคัญเท่าเทียมกัน หรือมากกว่า
ผลประโยชน์ สาธารณะ (public interest)	การให้บุคคลเพียงคน เดียวหรือกลุ่มเดียว เป็นผู้กำหนดว่าอะไร คือผลประโยชน์ สาธารณะที่จริง (Truth) และดี (Good)	การเปิดโอกาสให้บุคคล กลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย เข้ามามีส่วนร่วมในการ กำหนดว่าเรื่องใดเป็น ผลประโยชน์สาธารณะ ที่จริง (truth) และดี (good)	การอ้างความเป็นตัวแทน ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในการพูดแทนผู้อื่นเป็นการ ใช้อำนาจและความเหนือ กว่าไปครอบงำ ปิดกั้นสิทธิ ของผู้อื่น โดยผู้นั้นมีได้พูด ด้วยเสียงของตัวเอง
นโยบายสาธารณะ (public policy)	การให้ผู้บริหารมี บทบาทนำในการ กำหนดนโยบาย สาธารณะ	ผู้บริหารมีบทบาทเป็น เพียงผู้อำนวยความ สะดวกให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ เข้า มามีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบายให้มาก ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้	นโยบายที่จริง (truth) และ ดี (good) ไม่ใช่สิ่งที่แน่นอน ตายตัว แต่เป็นสิ่งที่สามารถ เปลี่ยนแปลงไปตามบริบท ของสังคมและช่วงเวลา และ การกำหนดนโยบายโดยผู้ มีอำนาจในโครงสร้างอย่าง เป็นทางการในภาครัฐเพียง ฝ่ายเดียว เป็นเรื่องของการ ครอบงำและการใช้อำนาจ กดขี่กลุ่มอื่นๆ

การบริหารจัดการ (governance)	รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ผูกขาดในการบริหารจัดการภาคสาธารณะเพียงหน่วยงานเดียว	ภาคเอกชนหรือหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการ รัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาคสาธารณะโดยรวมเท่านั้น	อำนาจในการปกครองหรือการบริหารประเทศไม่ได้มาจากรัฐบาลหรือผู้บริหารเพียงกลุ่มเดียว แต่มาจากกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลาย และคำว่า “ภาคสาธารณะ” ไม่ได้มีความหมายแคบๆ เพียงการบริหารงานของรัฐบาลเท่านั้น แต่ความหมายของภาคสาธารณะได้ มีการขยายออกไป โดยรวมเอาภาคประชาชน ภาคธุรกิจและภาคสังคมเข้าไว้ด้วย
จริยธรรมการบริหารรัฐกิจ (Public Administration Ethics)	การยึดถือหลักจริยธรรมการบริหารจัดการแบบใดแบบหนึ่งอย่างแนบแน่นตายตัว โดยเฉพาะจริยธรรมระบบราชการและจริยธรรมประชาธิปไตย	การตัดสินใจในการบริหารจัดการควรขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและช่วงเวลาเป็นหลัก แทนที่จะยึดถือจริยธรรมทางการบริหารแนวใดแนวหนึ่งอย่างแนบแน่นตายตัว	จริยธรรมระบบราชการและจริยธรรมประชาธิปไตยที่เป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการในยุคสมัยใหม่ เป็นเพียงกฎเกณฑ์ทางสังคมที่ก่อรูปขึ้นมาภายใต้บริบททางสังคมและในช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์เฉพาะ ไม่ได้มีความจริงแท้ในตัวเองแต่อย่างใด
รัฐ (state)	การบริหารจัดการภาครัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานของรัฐ-ชาติ ผู้บริหารในภาครัฐคือตัวแทนของรัฐ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง คือประชาชนกับองค์กรทางการเมืองเท่านั้น	สถาบันทางการเมืองไม่ใช่องค์กรหลักในการบริหารจัดการภาครัฐเพียงสถาบันเดียวอีกต่อไป แต่มีองค์กรอื่นๆ ภายนอกภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของเครือข่ายสถาบันที่หลากหลายทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ	แนวคิดเรื่องรัฐ-ชาติมีลักษณะพร่ามัว ลื่นไหล และกำลังลดความสำคัญลงเรื่อยๆ เนื่องจากการเคลื่อนย้ายของคน เงิน โรคติดต่อ มลภาวะ และข้อมูลข่าวสาร มีลักษณะก้าวข้ามพรมแดนและอำนาจอธิปไตยของรัฐมากขึ้นทุกที

บรรณานุกรม

- จันทน์ เจริญศรี. 2545. **โพสต์โมเดิร์น&สังคมวิทยา**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา,
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2547. **การบริหารจัดการภาคสาธารณะในโลกยุคหลังสงครามเย็น**, รายงานวิจัย.
- _____. 2546. **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ: การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. 2552. “การบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่.” **รัฐศาสตร์สาร : รัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 60 ปี /รัฐศาสตร์สาร 30 ปี**, เล่ม 3, 242-299.
- Bogason, Peter. 2004. “Postmodern Public Administration” **Handbook of Public Management**. Ferlie B. Ewan; Lynn Larry and Pollitt Christophey. London: Oxford University Press.
- Cawley, R. McGreggor and Chaloupka, William. 1997. “American Governmentality: Michel Foucault and Public Administration.” **The American Behavioral Scientist**, 41, 1: 28-42.
- Denzin, K. Norman and Lincoln, S. Yvonna. 1994 “The Fifth Moment” **Handbook of Qualitative Research**. Denzin, K. Norman and Lincoln, S. Yvonna, eds. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Drolet, Michael, ed. 2004. **The Postmodernism Reader: Foundation Texts**. London: Routledge.
- Dunn, Robert G. 1998. **Identity Crises: A Social Critique of Postmodernity**. Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- Farmer, David John. 1995. **The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity**. Alabama: The University of Alabama Press.
- Ferguson, Kathy E. 1984. **The Feminist Case Against Bureaucracy**. Philadelphia: Temple University Press.
- Fox, Charles J. and Miller, Hugh T. 1996. **Postmodern Public Administration: Toward Discourse**. London: SAGE Publications.
- Frederickson, H. George and Smith, B. Kevin. 2003. **The Public Administration Theory Primer**. Colorado: Westview Press.
- Gabardi, Wayne. 2001. **Negotiating Postmodernism**. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gillroy, J. Martin. 1997. “Postmodernism, Efficiency, and Comprehensive Policy Argument in Public Administration: A Tool for the Practices of Administrative Decision Making.” **The American Behavioral Scientist**, 41, 1: 163-190.

- Hajer, Maarten and Wagenaar Hendrik. 2003. **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joseph, Jonathan. 2004. "Foucault and Reality." **Capital & Class**, 82 (Spring): 143-165.
- Malpas, Simon, ed. 2001. **Postmodern Debates**. New York: PALGRAVE.
- Marshall, S. Gary and Choudhury, Enamul. 1997. "Public Administration and Public Interest: Re-Presenting a Lost Concept." **The American Behavioral Scientist**, 41, 1: 119-131.
- McSWITE, O. C. 1996. "Postmodernism, Public Administration, and the Public Interest." **Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges**. Wamsley L. Gary and Wolf F. James, eds. California: SAGE Publications.
- Spicer, Michael W. 2001. **Public Administration and the State: A Postmodern Perspective**. Alabama: The University of Alabama Press.
- Stivers, Camilla. 2002. **Gender Images in Public Administration**, 2nd ed. London: SAGE Publications.
- Woller, M. Gary. 1997. "Public Administration and Postmodernism: Editor's Introduction" **The American Behavioral Scientist**, 41, 1: 9-11.
- Woller, M. Gary and Patterson, D. Kelly. 1997. "Public Administration Ethics: A Postmodern Perspective." **The American Behavioral Scientist**, 41, 1: 103-118.
- Zwart, de Frank. 2002. "Administrative Practice and Rational Inquiry in Postmodern Public Administration Theory." **Administration & Society**, 34, 5: 482-498.