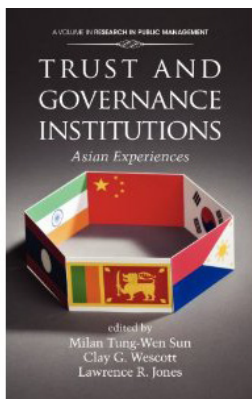


บทวิจารณ์หนังสือ

โดย สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์¹

ชื่อหนังสือ:	Trust and Governance Institutions: Asian Experiences
ผู้แต่ง:	Milan Tung-Wen Sun Clay G. Westcott and Lawrence R. Jones.
จำนวน:	262 หน้า
พิมพ์ครั้งแรก:	July 25, 2012
สำนักพิมพ์:	Information Age Publishing

ปัจจุบันศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ กำลังย้ายมาสู่ภูมิภาคเอเชียเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สวนทางกับสหรัฐฯและยุโรปซึ่งกำลังอยู่ในยุคเศรษฐกิจขาลงในช่วงเวลาเดียวกัน อีกไม่ช้าภูมิภาคเอเชียอาจกลายเป็นมหาอำนาจของโลกในอนาคต ท่ามกลางการก้าวเข้าสู่ยุคสมัยแห่งโลกและการสื่อสารไร้พรมแดนเต็มรูปแบบ ทำให้ประชาสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ ณ ส่วนไหนของประเทศใด สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว กว้างขวาง เนื่องจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นสื่อกลาง นำมาซึ่งกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์แห่งการพัฒนาเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งนับวันยิ่งเกิดความเลือนลางของพรมแดนความเป็นรัฐชาติสู่การอุบัติขึ้นของภูมิภาครัฐต่างๆ รวมทั้งการเกิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asian Economic Community: AEC)

ในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ผลจากการก้าวสู่โลกไร้พรมแดนและกระแสความเป็นประชาธิปไตยของประเทศต่างๆในแถบภูมิภาคเอเชีย ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารงานภาครัฐ จากเดิมซึ่งเน้นรัฐเป็นศูนย์กลางมีสิทธิ์ขาดในการขึ้นนำการบริหาร สู่แนวทางที่สังคมกลายเป็นศูนย์กลางและปรับเป็นการบริหารในรูปแบบเครือข่ายและความเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ จึงส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง

¹ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ค่านิยมเก่าและใหม่ จากเดิมซึ่งโครงสร้างอำนาจระบบการบริหารจัดการ ตลอดจนระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐ ถูกออกแบบโดยฐานคติเป็นลำดับชั้น (hierarchy) มิใช่รูปแบบเครือข่าย (networks) เช่นดังปัจจุบัน ซึ่งรูปแบบเครือข่ายดังกล่าวก็ยังมี ความขัดแย้งภายในแนวคิด อาทิ องค์กร/บุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายต่างๆ อาจมีความต้องการแตกต่างกัน หรืออาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น แล้วรัฐจะบริหารจัดการเครือข่ายเหล่านั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างไร และรัฐจะสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ จากภาคเอกชน ประชาสังคม ได้อย่างไรว่าจะสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่อง “ความเชื่อมั่น” หรือ “ความไว้วางใจ” ที่ภาคเอกชน ประชาสังคมในแต่ละประเทศมีต่อรัฐบาล ตลอดจนกระบวนการบริหารงานภาครัฐของตนนั้น เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากเหตุปัจจัยหลายประการ ทั้งจากการบริหารและการปฏิบัติงานของรัฐบาลรวมทั้งภาครัฐเอง และจากบริบทแวดล้อมอื่นที่สำคัญ ดังนั้นการพัฒนาโครงสร้างระบบ และการบริหารความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับภาคเอกชน และประชาสังคม จึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการศึกษาและพัฒนาให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน ส่วนผลลัพธ์แห่งการพัฒนาจะมีประสิทธิผลสร้างความเชื่อมั่นได้หรือไม่ อาจสะท้อนได้จากหลากหลายมิติ อาทิ ระดับความไว้วางใจต่อรัฐจากภาคประชาสังคม ระดับความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เครือข่ายการบูรณาการทางสังคมของภาคประชาสังคม มีความเข้มแข็งเพียงใด รัฐมีผลการปฏิบัติงานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องหรือไม่ และรัฐสามารถแก้ปัญหาการคอร์รัปชันลงได้มากน้อยเพียงใด

รวมบทความวิชาการในชื่อชุด “Trust and Governance Institutions: Asian Experiences” เป็นชุดบทความที่มีความน่าสนใจในยุคสมัยที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พร้อมกับการก้าวสู่ความเป็นมหาอำนาจของภูมิภาคเอเชียในโลก ด้วยเนื้อหาที่อาจช่วยสะท้อนคำตอบของคำถามที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งประกอบด้วยผลการศึกษาและผลงานวิชาการของประเทศต่างๆ ในแถบเอเชีย รวมทั้งผลการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศ เพื่อศึกษาสัมพันธ์ระหว่างความไว้วางใจกับการบริหารภาครัฐ รวมทั้งการบริหารในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งสะท้อนความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่น่าสนใจอย่างยิ่งใน 7 ประเทศ ประกอบด้วย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ฮองกง ไต้หวัน อินเดีย บังกลาเทศ และไทย โดยผล

การศึกษาต่างๆ เป็นผลลัพธ์จากการประชุมแลกเปลี่ยนความเห็นทางด้านวิชาการในระดับภูมิภาคเอเชียภายใต้หัวข้อการบริหารจัดการภาครัฐ ครั้งที่ 8 ซึ่งจัดขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 ณ มหาวิทยาลัยแห่งชาติจันทาน ประเทศไต้หวัน ซึ่งมีการปรับปรุงเนื้อหาให้สมบูรณ์สอดคล้องกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น จึงมีการตีพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2555

จากแนวคิดของ Putnam (1993) ซึ่งได้กล่าวถึงทุนทางสังคมว่า เป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของสังคม และระดับ “ความไว้วางใจ” คือสิ่งที่สะท้อนทุนทางสังคมดังกล่าว ตอกย้ำด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์จากความแตกต่างของผลการปฏิบัติงานระหว่างเทศบาลต่างๆ ในอิตาลี เนื่องจากระดับความไว้วางใจต่อรัฐที่แตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นว่า ความไว้วางใจเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย แต่ระดับความไว้วางใจนั้นอาจแตกต่างกันในแต่ละสังคม โดย Fuguyama (1995) กล่าวว่า ระดับความไว้วางใจจะแตกต่างกันระหว่างสังคมที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรม คำถามสำคัญจึงมีอยู่ว่า ในบริบททางสังคมและวัฒนธรรมที่ต่างกันนั้น รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะส่งเสริมความไว้วางใจให้เพิ่มขึ้นได้อย่างไร คำตอบดังกล่าวอาจซ่อนอยู่ภายใน 10 บทความ จำแนกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ จากผลงานของนักวิชาการชั้นนำทั้ง 7 ประเทศที่มีสาระสังเขป คือ

ส่วนที่ 1 ความเชื่อมั่น ความชอบธรรมตามกฎหมาย ระบบเครือข่าย และ ระบบรัฐบาลแบบอิเล็กทรอนิกส์

บทความที่ 1 เป็นการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของระดับความไว้วางใจต่อระบบการบริหารภาครัฐของประเทศฟิลิปปินส์และสิงคโปร์โดย Jon S. T. Quah เสนอบทความเรื่อง “Trust and Governance in the Philippines and Singapore: A Comparative Analysis” ได้สะท้อนให้เห็นว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารประเทศ และต้นนโยบายซึ่งเป็นเงื่อนไขให้รัฐบาลต้องบริหารให้บรรลุผล เป็น 2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไว้วางใจ และเหตุผลที่รัฐบาลสิงคโปร์ได้รับความไว้วางใจสูงกว่าฟิลิปปินส์ ก็เพราะผู้บริหารประเทศสิงคโปร์มีภาวะผู้นำในการบริหารจัดการเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน พร้อมกับความสามารถต่อต้านคอร์รัปชันที่มีมากกว่าผู้นำฟิลิปปินส์

บทความที่ 2 กล่าวถึงผลกระทบจากการปฏิรูประบบการบริหารฮ่องกงในปี พ.ศ.2540 ที่แม้จะสร้างความเป็นธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น แต่กลับสร้างผลกระทบกลายเป็นวิกฤตความไว้วางใจต่อรัฐ เพราะขาดการบูรณาการการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างทัศนคติและความไว้วางใจเสียก่อน ซึ่งเป็นผลการศึกษาของ Anthony Cheung จากบทความเรื่อง “*In Search of Trust and Legitimacy : The Political Trajectory of Hong Kong as Part of China*”

บทความที่ 3 เป็นผลการศึกษาในประเด็นความรับผิดชอบและความโปร่งใสของเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชันในไต้หวัน ซึ่งในภาพรวมประชาชนไต้หวันยังไม่มี ความไว้วางใจมากนัก โดย Mei-Chiang Shih ได้ดำเนินการสำรวจกลุ่มเป้าหมาย 3600 ตัวอย่าง ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (focus groups) และเสนอผลการศึกษาดังกล่าวผ่านบทความเรื่อง “*Trust and Transparency in Network Governance: The Implications of Taiwan's Anti-Corruption Activities*” โดยเสนอว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่หลักในการต่อต้านคอร์รัปชัน ควรดำเนินมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการทำงานของเครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชันต่างๆ เพื่อช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล

บทความที่ 4 เป็นกรณีศึกษาจากไต้หวันเช่นกัน เกี่ยวกับระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ โดย Don-yun Chen, Tong-yi Huang, Naiyi Hsiao, and Yu-chin Chien ร่วมเสนอเรื่อง “*The Effects of E-Government on Political Trust and Efficacy: A Case Study of Taiwan*” ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จะส่งผลบวกต่อระดับความไว้วางใจต่อรัฐบาล และประสิทธิภาพของนักการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชนต่อระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และความไว้วางใจต่อรัฐบาล

ส่วนที่ 2 การฟื้นฟูความไว้วางใจและสมรรถนะในการปฏิบัติงาน

บทความที่ 5 เมื่อประชาชนไทยมีความไว้วางใจต่อรัฐบาลต่ำมาก ในช่วงกลางเดือนเมษายน พ.ศ. 2553 ระหว่างที่เกิดเหตุการณ์ชุมนุมต่อต้านรัฐบาลขึ้น ซึ่งแทนที่จะรวบรัดสรุปว่าเป็นผลจากการบริหารของรัฐทั้งหมด ดร.พิทยา บวรวัฒนา ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการแทรกแซงทางการเมือง ความไว้วางใจ และผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ และนำเสนอผลการศึกษาเรื่อง

“Government Interference, Trust, and the Capacity to Perform: Comparing Governance Institutions in Thailand” ผลการศึกษาพบว่า ความไว้วางใจต่อสถาบันการเมืองต่างๆจะแปรผันตามความสามารถในการปฏิบัติงานตามภารกิจของแต่ละสถาบันดังกล่าว แต่จะแปรผกผันกับระดับการแทรกแซงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละสถาบัน

บทความที่ 6 เป็นการศึกษาที่สะท้อนจากบทความแรก และลงลึกถึงรายละเอียดของสาเหตุที่ระดับความไว้วางใจของรัฐบาลฟิลิปปินส์ลดลงอย่างต่อเนื่องโดย Alex B. Brillantes, Jr. and Maricel T. Fernandez เสนอเรื่อง “Restoring Trust and Building Integrity in Government: Issues, Concerns and Reform in the Philippines” โดยกล่าวว่าการลดลงของระดับความไว้วางใจเกิดจากหลายปัจจัย แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดได้แก่ ความไร้ความรับผิดชอบของนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับแนะนำแนวทางการสร้างความไว้วางใจถึง 4 วิธีการ

ส่วนที่ 3 มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน การบูรณาการทางสังคม และความล้มเหลวของระบบการบริหารภาครัฐ

บทความที่ 7 กล่าวถึงอินเดียซึ่งในอดีตเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ยิ่งใหญ่ มีวัฒนธรรมทางการเมืองและสื่อที่มีคุณภาพ ภาคประชาสังคมที่ตื่นตัว และกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม แต่กว่า 60 ปีที่ผ่านมากลับพบการคอร์รัปชันสูงขึ้นมากในระบบการบริหารงานภาครัฐ Shiladitya Chakraborty ได้เสนอบทความเรื่อง “Designing an Anti-Corruption Strategy for Contemporary Indian Administration” โดยทดสอบปัจจัยสำคัญต่างๆ ที่อาจส่งผลต่อการคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้น และนำมากำหนดยุทธศาสตร์ต่อต้านการคอร์รัปชันทั้งในระดับบุคคล องค์กร และสังคม

บทความที่ 8 เป็นการศึกษาเรื่องอินเดียเช่นกัน โดย Krishna K. Tummala นำเสนอผลการศึกษาเรื่อง “Political Corruption in India: Coalition Dharma?” ซึ่งพบว่า การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนพรรคการเมือง และการฉกฉวยโอกาสในบรรดาระบบพรรคการเมือง ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันทางการเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งความไว้วางใจต่อพรรคการเมืองและรัฐบาลจะแปรผกผันกับการคอร์รัปชันทางการเมืองที่เกิดขึ้น

มาก ประเด็นสำคัญจึงมีอยู่ว่าจะสามารถลดการคอร์รัปชันลงได้อย่างไร โดยไม่กระทบความร่วมมือกันระหว่างพันธมิตรทางการเมืองเหล่านี้

บทความที่ 9 เป็นการศึกษาในบังกลาเทศซึ่งเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีธรรมาภิบาล โดย Clay G. Wescott เสนอเรื่อง “*Social Integration Through Rural Transport Expansion in Bangladesh: Improving Performance at a Local Government Engineering Department*” ทดสอบว่า สำนักงานประเมินความเสี่ยงทางวิศวกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นจะยกระดับการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นเพื่อสร้างความไว้วางใจ ความเชื่อมั่นจากสังคมได้อย่างไร ท่ามกลางการปฏิรูปการกระจายอำนาจ ซึ่งความสำเร็จจะขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้ได้รับประโยชน์ดังกล่าว การใช้กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ ควบคู่กับการสร้างฉันทามติและความยินยอมพร้อมใจจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งรัฐและเอกชน

บทความที่ 10 เป็นการศึกษากระบวนการบริหารความเสี่ยงโดย Milan Tung-Wen Sun เสนอผลงานเรื่อง “*Governance Failures as Uncertainties: Risk Management in the Administrative Reform Era*” กล่าวถึง ความล้มเหลวในการบริหารรัฐที่กลายเป็นอุปสรรคสร้างความไม่แน่นอนต่อการประสานความร่วมมือเพื่อบริหารความเสี่ยงของเครือข่ายกลุ่มต่างๆ และรัฐกลับกลายเป็นความเสี่ยงในกระบวนการบริหารความเสี่ยง รัฐล้มเหลวต่อการอธิบายสาเหตุที่เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายใต้อุปสรรคเดียวกัน และได้เสนอ 4 แนวทางในการพัฒนาการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวในกระบวนการบริหารรัฐ

ข้อสรุปจากบทความ *ชุดแรก* จึงอนุมานเบื้องต้นได้ว่า ประสิทธิภาพและภาวะผู้นำของนักการเมืองและรัฐบาล ตลอดจนการแก้ปัญหาการคอร์รัปชัน การสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ รวมทั้งการส่งเสริมและการอำนวยความสะดวก แก่เครือข่ายต่อต้านคอร์รัปชันต่างๆ ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพ คือปัจจัยเบื้องต้นในการเสริมสร้างความไว้วางใจ ส่วนจากบทความ *ชุดที่สอง* นี้ อาจสรุปเบื้องต้นได้ว่า ในการฟื้นฟูความไว้วางใจต่อรัฐนั้นกระทำได้โดยการลดการแทรกแซงทางการเมืองของนักการเมือง การปฏิรูปสถาบันและโครงสร้างรวมทั้งการปฏิรูปองค์การและขั้นตอนกระบวนการทำงาน การปฏิรูปค่านิยมกรอบความคิดและพฤติกรรม การปฏิรูปภาวะผู้นำในระดับต่างๆ รวมทั้งการเสริมสร้างความผูกพันและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะที่บทความ *ชุดสุดท้าย*

ได้เสนอมาตรการต่อต้านการคอร์รัปชันจะช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจได้ อาทิ การกำหนดยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันทั้งในระดับบุคคล องค์กร และสังคม การใช้กลยุทธ์การสื่อสารควบคู่กับการสร้างฉันทามติจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากภาครัฐและเอกชน การสร้างข้อตกลงร่วมกัน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมผลการปฏิบัติงานของรัฐ

ประสบการณ์ของ 2 ประเทศจากเอเชียตะวันออกได้แก่ ฮองกงและไต้หวัน (ในฐานะส่วนหนึ่งของประเทศจีน) 2 ประเทศจากเอเชียใต้ได้แก่ อินเดียและบังกลาเทศ และ 3 ประเทศจากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทยเหล่านี้ เป็นเรื่องไม่ไกลแต่ไม่ไกลตัวที่ผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการ รวมทั้งนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในสาขาการบริหารจัดการภาครัฐของไทย จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้บริหารการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนในสังคมไทยต่อรัฐและการบริหารงานของรัฐ ให้เพิ่มมากขึ้น “ความไว้วางใจ” จึงเป็นประเด็นท้าทายที่แฟนพันธุ์แท้ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์น่าจะลองมาร่วมวิพากษ์ ร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความคิดเห็น หรืออาจศึกษาต่อยอดโดยใช้ประเด็นความไว้วางใจเป็นตัวแปรอิสระ อาทิ ประเด็นความไว้วางใจในการบริหารรัฐที่ส่งผลต่อพฤติกรรมคอร์รัปชันและการต่อต้านการคอร์รัปชัน เป็นต้น เพื่อขับเคลื่อนสังคมสู่ระบบการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่ายและเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ที่เข้มแข็งต่อไป

บรรณานุกรม

- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

