

## บทความ

### ความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ (Publicness of Public Administration)<sup>1</sup>

Udo Pesch เขียน

อาทิตย์ ผดุงเดช<sup>2</sup> แปลและเรียบเรียง

ในทฤษฎีบริหารรัฐกิจมัก จะพบความพยายามที่จะค้นหาความเข้าใจที่ชัดเจนของคำว่า “ความเป็นสาธารณะ” (publicness) ของ public administration หรือบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีอย่างน้อย 5 แนวทางที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐ (public organization) และองค์การภาคเอกชน (private organization) เมื่อพิจารณาอย่างใกล้ชิดมากขึ้นจะพบว่าทั้ง 5 แนวทางเหล่านี้วางอยู่บนฐานของรูปแบบเชิงแนวคิดของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ 2 รูปแบบ รูปแบบแรกมาจากความเข้าใจถึงความเป็นสาธารณะที่มาจาก “สินค้าสาธารณะ” (public goods) ขณะที่รูปแบบที่สองเกี่ยวข้องกับความเป็นสาธารณะในรูปแบบของ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest) รูปแบบสองรูปแบบนี้มาจากคำอธิบายทางภววิทยาที่ขัดแย้งกันของความเป็นสาธารณะที่ได้รับการพัฒนาในทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่

ในสาขาของการวิจัยทางสังคมต่าง ๆ ต่างพยายามที่จะค้นหาคำนิยามที่ชัดเจนสำหรับแนวคิดที่สำคัญของตนเอง แต่ในสาขาบริหารรัฐกิจนั้นปรากฏว่าขาดคำนิยามที่ชัดเจนในทฤษฎีของบริหารรัฐกิจ เหมือนดังที่ Dwight Waldo (1968, p. 3) เรียกว่า “วิกฤติด้านอัตลักษณ์” (crisis of identity) เพราะการขาดกรอบทางทฤษฎีที่สอดคล้องกัน ตามที่ Shamsul Haque (2001) ได้กล่าวไว้ว่า ในปัจจุบันสถานการณ์ได้เลวร้ายลงและที่ขัดแย้งกันไม่เฉพาะในทางทฤษฎีของบริหารรัฐกิจ แต่รวมถึงในทางปฏิบัติของบริหารรัฐกิจด้วย วิกฤตทางด้านอัตลักษณ์ (identity crisis) ได้ปรากฏขึ้นมาโดยเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กับแนวคิดของความเป็นสาธารณะ (publicness) แม้ว่า ความเป็นสาธารณะสามารถถูกมองได้ในฐานะที่เป็นหนึ่งของแนวคิดเชิงองค์ประกอบ (the constitutive concepts) ของบริหารรัฐกิจ (cf. Rutgers, 2003), แต่วรรณกรรมของบริหารรัฐกิจปรากฏถึงมีความแตกต่างอย่างมากมายเกี่ยวกับแนวคิดของความเป็นสาธารณะ (publicness)<sup>3</sup>

Pesch ได้นำเสนอแนวทาง 5 แนวทางที่จะสร้างความต่างระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน ดังนี้

<sup>1</sup> Udo Pesch. **The Publicness of Public Administration.** *Administration & Society* Volume 40 Number 2 April 2008 170-193

<sup>2</sup> นักวิชาการอิสระ email: arthit\_pdd@yahoo.com

<sup>3</sup> [p.170]

## แนวทางด้านองค์การต่อความแตกต่างระหว่างสาธารณะและเอกชน ( **Organizational Approaches to the Public–Private Distinction**)<sup>4</sup>

ในทฤษฎีบริหารรัฐกิจมีแนวทางทางเลือกจำนวนมากที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความสนใจกับแนวทางที่แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน จากฐานความคิดของ Rainey (1997), Bozeman และ Bretschneider (1994), และ Scott และ Falcone (1998), Pesch กล่าวว่า สามารถสร้างแนวทางที่แตกต่างกันได้ 5 แนวทาง กล่าวคือ:

1. **แนวทางทั่วไป** (The *generic approach*) ซึ่งแนวทางนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนนั้นไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ
2. **แนวทางที่อยู่บนฐานของนักเศรษฐศาสตร์** (The *economist core approach*) ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่มีอิทธิพลต่อองค์การภาครัฐ มุมมองของแนวทางนี้วางอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างระหว่างรัฐ (state) และตลาด (market) ที่ถูกแสดงลักษณะในฐานะที่เป็นขอบเขตของการผลิตสินค้าทางเศรษฐกิจ
3. **แนวทางที่อยู่บนฐานการเมือง** (The *political core approach*) เป็นแนวทางที่กล่าวว่า องค์การภาครัฐมีอิทธิพลทางการเมือง และดังนั้นควรจะอยู่ในฐานะที่เป็นเอกลักษณ์ทางการเมือง (political entities)
4. **แนวทางเชิงปทัสฐาน** (The *normative approach*) เป็นแนวทางที่เป็นการขยายแนวทางบนฐานการเมือง (the political core approach) สิ่งที่แตกต่างกันจากแนวทางการจัดการเมืองก็คือ แนวทางเชิงปทัสฐานไม่ได้มองบทบาททางการเมืองขององค์การภาครัฐอย่างเป็นกลาง แต่แนวทางนี้เน้นไปที่บทบาทและพยายามจะใช้บทบาทนี้ในการที่จะดำเนินการเพื่อเติมเต็ม “ผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest)
5. **แนวทางทางด้านมิติ** (The *dimensional approach*) เป็นแนวทางที่ใช้ทั้งแนวทางทางการเมือง (the political approach) และแนวทางของนักเศรษฐศาสตร์ (the economist approach) มาประกอบกัน

### **แนวทางทั่วไป (The Generic Approach)**<sup>5</sup>

การพิจารณาแนวทางเหล่านี้ให้ใกล้ชิดมากขึ้น โดยการพิจารณาไปที่นักวิชาการที่นำเสนอแนวทางเหล่านั้นจะพบว่าคนที่เสนอแนวทางนี้ที่มีชื่อเสียงที่สุดคือ Herbert Simon (1948/1997) โดย Simon กล่าวว่า องค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนจะต้องศึกษาร่วมกันไป ไม่ใช่เพราะองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนมีความเหมือนกัน แต่เป็นเพราะองค์การควรจะถูกศึกษาในฐานะปรากฏการณ์ทางสังคมที่แตกต่างกัน การให้เหตุผลทางด้านระเบียบวิธีนี้ยังได้รับการสนับสนุนโดยการพิจารณาในเชิงประจักษ์ว่า “ขณะที่มีความเหมือนกันระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การที่ไม่ใช่ภาครัฐมากกว่าที่ได้รับการตั้งสมมุติฐานโดยทั่วไป แต่

<sup>4</sup> [p.171]

<sup>5</sup> [p.172]

อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างบางอย่างที่ยังคงดำรงอยู่ ซึ่งความแตกต่างส่วนใหญ่เหล่านี้มักจะแตกต่างในด้านของระดับ (degree) ขององค์การมากกว่าความแตกต่างในด้านของประเภท (kind) ขององค์การ ” (Simon, Smithburg, & Thompson, 1970, p. 10; also see Pugh, Hickson, Hinings, & Turner, 1969)

Chandler (1991) กล่าวว่า บรรดาผู้จัดการขององค์การเอกชน โดยเฉพาะองค์การขนาดใหญ่จะต้องจัดการกับลักษณะซึ่งแตกต่างหลากหลาย เช่น ความเห็นสาธารณะ (public opinion) เป้าหมายที่คลุมเครือ (vague goals) และแนวโน้มของการผูกขาด (monopolistic tendencies) ซึ่งไม่แตกต่างกับผู้จัดการขององค์การภาครัฐ Chandler สรุปว่า ไม่มีหลักฐานที่เพียงพอที่จะสรุปว่าการจัดการในภาครัฐ (public management) มีความแตกต่างจากการจัดการภาคเอกชน (also see Murray, 1975) โดยสรุปแล้ว การพิจารณาทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติถูกใช้ในการอธิบายเพื่อสนับสนุนทัศนะของแนวทางทั่วไปว่า องค์การเป็นประเภทของปรากฏการณ์ที่แตกต่างกัน และไม่ฉลาดนักที่จะใช้ประโยชน์จากความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนซึ่งไม่ได้ถูกสะท้อนอยู่ในความจริงเชิงประจักษ์

### **แนวทางพื้นฐานของนักเศรษฐศาสตร์ (The Economist Core Approach)<sup>6</sup>**

แนวทางพื้นฐานของนักเศรษฐศาสตร์ (The economist core approach) นำมาซึ่งมุมมองที่มีต่อความแตกต่างที่สำคัญระหว่างองค์การสาธารณะและองค์การภาคเอกชน (หรือองค์การของรัฐ และองค์การของตลาด) ที่อยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างในสินทรัพย์หรือสิ่งที่เป็นคุณค่าทางเศรษฐกิจ (economic assets) ตัวอย่างเช่น ผลการปฏิบัติงาน (performance) การจัดการ (management) และโครงสร้าง (structure) สินทรัพย์หรือสิ่งที่เป็นคุณค่าเหล่านี้ถูกวางอยู่บนฐานของวิธีการผลิต (the mode of production) โดยทั้งองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนต่างเกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้า และสถานะความเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชนขององค์การจะถูกพิจารณาในแง่ของความแตกต่างในวิธีการผลิต ขณะที่ Allison (1980/1992) ได้กล่าวว่า การจัดการภาครัฐ และการจัดการภาคเอกชนมีความเหมือนกันเฉพาะในประเด็นที่ไม่สำคัญ (unimportant matters) อย่างไรก็ตาม ในประเด็นที่สำคัญนั้น้องค์การทั้งสองประเภทจะมีความแตกต่างกันโดยพื้นฐาน

แนวทางพื้นฐานของนักเศรษฐศาสตร์ประกอบไปด้วย “แบบแผน” (stereotypes) ซึ่งมีอยู่ทุกหนทุกแห่งเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ Rainey, Backoff และ Levine (1976) ได้นำเสนอชุดของลักษณะที่เกี่ยวข้องซึ่งวรรณกรรมต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสนใจที่สอดคล้องกันถึงความแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐและการจัดการภาคเอกชน โดยได้แสดงให้เห็นว่าบรรดาองค์การภาครัฐจะเป็นจัดการกับลักษณะต่าง ๆ ดังนี้<sup>7</sup>:

<sup>6</sup> [p.172]

<sup>7</sup> [p.172]

- โอกาสของการมีส่วนร่วมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้หรือการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับผู้ได้รับมอบอำนาจ (unavoidable or mandatory participation) ในการบริโภคและการสนับสนุนทางการเงินของบริการต่าง ๆ มีมากกว่า;
- มีผลกระทบที่กว้างกว่า มีความสำคัญเชิงสัญลักษณ์ของการกระทำของนักบริหารภาครัฐที่มีมากกว่า;
- มีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐและการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ (Greater public scrutiny) จากสาธารณะที่มากกว่า
- มีความคาดหวังถึงความยุติธรรม (fairness) ความสามารถในการตอบสนอง (responsiveness) ความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) และความซื่อสัตย์ (honesty) ในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่สูงกว่า;
- เป้าหมาย (objectives) และหลักเกณฑ์ (criteria) มีความคลุมเครือ และความเป็นนามธรรมไม่สามารถจับต้องได้มากกว่า;
- นักบริหารรัฐกิจมีความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นในการกำหนดการตัดสินใจที่น้อยกว่า;
- มีความไม่เต็มใจที่จะเป็นตัวแทนมากกว่า , มีระดับของการตรวจสอบมากกว่า , และใช้กฎระเบียบที่เป็นทางการมากกว่า
- นักบริหารระดับสูงขององค์กรภาครัฐมีความเกี่ยวข้องกับทางการเมืองและมีบทบาทที่จะต้องอธิบายชี้แจงมากกว่า กล่าวโดยสรุป คือ ขณะที่องค์กรเอกชนถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นองค์กรปกติทั่วไป (normal organizations) ในทางตรงกันข้ามองค์กรภาครัฐจะถูกพิจารณาในฐานะที่เป็นองค์กรที่แตกต่างออกไปจากปกติ ส่งผลให้เกิดประเด็นที่ว่าองค์กรภาครัฐถูกพรรณนา ในฐานะของความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดหาสินค้าและบริการ เพราะมีลักษณะของข้อจำกัดทางการเมืองและการขาดการแข่งขัน

### มุมมองบนฐานการเมือง (The Political Core Approach)<sup>8</sup>

มีนักวิชาการหลายท่าน กล่าวว่า ผลกระทบทางการเมืองขององค์กรภาครัฐควรจะถูกนำมาพิจารณาในฐานะที่เป็นความแตกต่างที่สำคัญระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน มุมมองนี้สามารถถูกเรียกว่า แนวทางบนฐานการเมือง ดังตัวอย่างเช่นที่ Appleby (1945/1967) ได้ยืนยันว่าการบริหารรัฐกิจถูกครอบงำด้วยการรับใช้ผลประโยชน์สาธารณะ และยืนยันว่าองค์กรภาครัฐไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นกลางทางทฤษฎีการเมืองและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ บางครั้งได้ชี้ให้เห็นว่าองค์กรภาครัฐ คือ:

การบริหาร (Administration) ถูกปฏิบัติในฐานะที่เป็นกรอบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เช่นเดียวกับที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ที่ถูกปฏิบัติเช่นนี้เพราะองค์กรภาครัฐได้รับการรู้สึกรู้ว่ากำหนดนโยบายจำนวนมากว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการอย่างไม่ต้องสงสัยและเป็นความสำคัญที่จะตระหนักถึงการทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนี้ด้วย (p. 24)

กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ องค์กรภาครัฐมีอิทธิพลต่อนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นและออกบังคับใช้เป็นกฎหมาย นั่นหมายความว่าองค์กรภาครัฐควรจะถูกประเมินในฐานะที่เป็นตัวแทนทางการเมือง (political agencies) โดยหัวใจสำคัญของแนวทางนี้ คือ การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างการเมืองและการ

<sup>8</sup> [p.173]

บริหาร (the politics-administration distinction) โดยในทฤษฎีทางบริหารรัฐกิจแล้ว การยืนยันถึงความแตกต่างระหว่างการเมืองและการบริหารจะเป็นอุปสรรคต่อการประเมินลักษณะที่เกี่ยวกับการเมืองขององค์การภาครัฐ

### แนวทางเชิงปทัสสถาน (The Normative Approach)<sup>9</sup>

สิ่งที่เปลี่ยนแปลงจากแนวทางบนฐานการเมือง คือ การเป็นแนวทางเชิงปทัสสถาน (the normative approach) โดยในแนวทางบนฐานการเมืองนั้น การที่ไม่สามารถโต้แย้งได้ถึงความแตกต่างของการเมืองและการบริหาร (the politics-administration distinction) เป็นหัวข้อของความสนใจในเชิงประจักษ์เท่านั้น แนวทางเชิงปทัสสถานมีความต้องการที่จะใช้ลักษณะที่เกี่ยวกับการเมืองขององค์การภาครัฐอย่างตั้งใจ องค์การภาครัฐไม่เพียงที่จะต้องผลิตสินค้าและบริการเท่านั้น แต่ต้องทำงานในนามของ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (the public interest)<sup>9</sup> ซึ่งถูกรับรู้และเข้าใจในฐานะที่เป็นความคิดที่ครอบคลุมและเป็นความคิดเชิงปทัสสถาน (normative notion)

การเคลื่อนไหวที่สำคัญสองการเคลื่อนไหวที่เป็นตัวแทนของแนวทางเชิงปทัสสถาน คือ การเคลื่อนไหวของกลุ่มมินนาบรูค (the Minnowbrook movement) ตั้งแต่ทศวรรษ 1960s และการเคลื่อนไหวของกลุ่มแบล็กเบอร์ก (the Blacksburg movement) ตั้งแต่ทศวรรษ 1980s การประชุมที่มินนาบรูค (the Minnowbrook conference) ซึ่งถูกจัดขึ้นในปี 1968 เป็นความพยายามที่จะแสวงหาแนวทางใหม่สำหรับการศึกษารัฐกิจ ความแตกต่างระหว่างการเมืองและการบริหารในฐานะที่เป็นพื้นฐานทางแนวคิดสำหรับการศึกษาบริหารรัฐกิจที่มีแต่เดิมนั้นได้ถูกเลิกให้ความสนใจ ขณะที่การบริหารได้ถูกกล่าวว่ามีเกี่ยวข้องกับทางการเมือง โดยเส้นทางของทฤษฎีการบริหารรัฐกิจใหม่ (new public administration theory) ได้ดำเนินการผ่านการเมือง ดังที่ Lambright (1971) ได้เขียนไว้ว่า,

บริหารรัฐกิจ (Public administration) คือ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับทั้งการเมืองและการจัดการ . . . โดยแท้จริงแล้ว ปัจจุบันทุกคนยอมรับว่าบริหารรัฐกิจดำเนินไปในท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทางการเมือง และนั่นทำให้นักบริหารรัฐกิจจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับพลังในสิ่งแวดล้อมทางการเมือง นักบริหารรัฐกิจคือผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง นักการเมืองจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขความขัดแย้ง ดำเนินการตัดสินใจอย่างอิสระ และกำหนดการตัดสินใจที่ส่งผลต่อข้อโต้แย้ง (pp. 332-333)

ดังนั้น ความเป็นสาธารณะ (publicness) ขององค์การภาครัฐไม่ใช่บางสิ่งที่ถูกทำให้เป็นสิ่งตรงกันข้ามอย่างง่าย ๆ กับความเป็นเอกชน (the privateness) ขององค์การภาคเอกชน แต่ความเป็นสาธารณะนี้จำเป็นที่จะต้องถูกเข้าใจในฐานะที่เป็นการเพิ่มในเชิงปทัสสถานเข้าไปที่ทำให้้องค์การภาครัฐแยกออกจากองค์การในอื่น ๆ ทั้งหมด

<sup>9</sup> [p.174]

ในช่วงทศวรรษ 1980s, มุมมองของกลุ่มมินนาบรู๊คยังคงถูกดำเนินการต่อไปโดยกลุ่มของนักวิชาการที่รวมตัวกันในปี 1982 โดยการเขียนคำประกาศแห่งเมืองแบล็กเบอร์ก ( the Blacksburg Manifesto) ซึ่งได้รับการอธิบายเพิ่มเติมในหนังสือที่ชื่อ *Refounding Public Administration* (Wamsley et al., 1990) นักวิชาการเหล่านี้ปฏิเสธ การทำลายการยอมรับ ที่มีต่อองค์การภาครัฐจากการแปรรูปองค์การภาครัฐและการโจมตีข้าราชการ (the “bureaucrat bashing”) ที่บรรดาข้าราชการต้องอดทนอยู่ในยุคของประธานาธิบดีเรแกนในอเมริกา ความคิดหลักของกลุ่มแบล็กเบอร์ก คือ ความเป็นสาธารณะของการบริหารรัฐกิจคือบางสิ่งที่มีความแตกต่าง และลักษณะเฉพาะนี้วางอยู่ในประเด็นของผลประโยชน์สาธารณะ:

ธรรมชาติที่มีความแตกต่างกันของบริการรัฐกิจวางอยู่ในข้อเท็จจริงที่ว่าบริการรัฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการของการบริหารการปกครอง ( the governance process) นั่นคือ การบริหารอยู่ในบริบททางการเมืองและศักยภาพของการบริหารถูกกำหนดไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะ (the public interest) สิ่งนี้ทำให้การบริหารของภาครัฐแยกออกจากการจัดการในภาคธุรกิจและให้พื้นฐานของข้อกล่าวอ้างเกี่ยวกับความแตกต่างต่อสถานะที่ถูกละเลยมาอย่างยาวนาน อย่างไรก็ตาม ข้อกล่าวอ้างนี้ควรที่จะมากกว่าแค่ศักยภาพที่จะจัดการในบริบททางการเมือง (Wamsley et al.,1990, p. 39)

### **แนวทางในเชิงมิติ (The Dimensional Approach)<sup>10</sup>**

แนวทางบนฐานของนักเศรษฐศาสตร์ ( The economist core approach) และแนวทางบนฐานการเมือง (the political core approach) ได้ถูกนักวิชาการหลาย ๆ คน เช่น Bozeman, (1987) และ Wamsley & Zald (1973) นำมารวมกันและเกิดเป็นแนวทางที่ถูกเรียกว่า แนวทางในเชิงมิติ (dimensional approach)

มุมมองของ Wamsley และ Zald (1973) วางอยู่บนฐานของงานของ Dahl และ Lindblom (1963) แต่ Dahl and Lindblom เองไม่ได้ใช้แนวทางนี้เพื่อที่จะแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างองค์การรัฐและองค์การภาคเอกชน เพราะพวกเขาคิดว่าการตีตราแบบนี้มีความคลุมเครือเกินไป Dahl และ Lindblom กล่าวว่า องค์การต่าง ๆ ไม่ได้ถูกเชื่อมโยงอย่างเรียบง่ายไม่ว่ากับทั้งตลาดหรือรัฐ และดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะจำแนกประเภทองค์การผสม ( mixed organizations) แต่ละองค์การเหล่านี้ (p. 456) นอกจากนี้ ทั้งเศรษฐศาสตร์และการเมืองเป็นสองกระบวนการที่มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาถึงทรัพยากรที่มีจำกัด ( scarcity of resources) หรือพิจารณาด้วยการกำหนดการตัดสินใจของชนชั้นนำ และความแตกต่างนี้มีกระจายไปในองค์การ (kinds of organizations) ทุกรูปแบบ ดังนั้น องค์การต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องถูกนำเสนอในฐานะที่เป็นทั้งอัตลักษณ์ในทางเศรษฐกิจ ( economic entities) หรือความเป็นผู้ประกอบการ ( “enterprises”) และอัตลักษณ์ทางการเมือง (political entities) หรือความเป็นตัวแทน (“agencies”)

<sup>10</sup> [p.175]

Wamsley และ Zald (1973) ได้นำเอาความแตกต่างระหว่างความเป็นตัวแทน (agency) และความเป็นผู้ประกอบการ (enterprise) ของ Dahl และ Lindblom (1963) มาเป็นจุดเริ่มต้น และพยายามที่จะแสวงหาการแตกสาขาออกไปของความแตกต่างนี้ในรูปของ “ความเป็นสาธารณะ” (publicness) และ “ความเป็นเอกชน” (privateness) ข้อค้นพบแรก คือ ความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนคือความแตกต่างในเรื่องระดับ (degree) ทุก ๆ องค์การอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั้งทางเศรษฐกิจและข้อจำกัดทางการเมือง จุดเริ่มต้นของแนวคิดนี้แสดงนัยยะว่า เมื่อจะต้องพิจารณาองค์การต่าง ๆ จากทั้งมุมมองทางการเมืองและมุมมองนักเศรษฐศาสตร์นั้น ทฤษฎีทางการเมืองและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มีมุมมองที่แตกต่างกันในการแสดงให้เห็นลักษณะองค์การที่มีความแตกต่างกัน

มุมมองสองมุมมองที่แตกต่างกันสามารถถูกทำให้เคลงสู่การจำแนกประเภทที่สำคัญ คือ การพิจารณา มุมมองบนฐานการเมืองนั้น Wamsley และ Zald (1973) ได้นำเสนอถึง “ความเป็นเจ้าของ” (ownership) ในฐานะที่เป็นการจัดกลุ่ม/จัดประเภทที่สำคัญ โดยองค์การสามารถถูกเป็นเจ้าของโดยรัฐ (the state) ที่เป็นตัวแทนสังคมทั้งหมด แต่ทั้งนี้้องค์การก็ยังสามารถถูกเป็นเจ้าของโดยปัจเจกหรือกลุ่มบุคคล ขณะที่มุมมองบนฐานนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งไม่ได้เน้นไปที่ความเป็นเจ้าของแต่เน้นไปที่การให้เงินทุนสนับสนุน (the funding) ขององค์การต่าง ๆ อาจจะขึ้นอยู่กับขนาดของภาษี (taxes) หรือบางองค์การอาจจะขึ้นอยู่กับรายได้ของตลาด ในหลาย ๆ กรณีการจัดองค์การเป็นสองกลุ่มนี้ไม่เชื่อมโยงกัน ซึ่งนำไปสู่การจำแนกประเภทขององค์การออกเป็น 4 ประเภท คือ (1) สาธารณะ-สาธารณะ (public-public) (2) สาธารณะ-เอกชน (public-private) (3) เอกชน-สาธารณะ (private-public), และ (4) เอกชน-เอกชน (private-private) ซึ่งตามความคิดของ Wamsley และ Zald นั้น ทฤษฎีทางด้านการบริหารรัฐกิจควรจะให้ความสนใจไปที่องค์การที่มีองค์ประกอบของความเป็นสาธารณะ นั่นคือ องค์การในสามประเภทแรก คือ (1)-(3)

<sup>11</sup>นอกจาก Wamsley และ Zald แล้ว Bozeman (1987) ยังได้แสดงความแตกต่างของความเป็นสาธารณะในสองมิติ ทั้งมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางการเมือง ขณะที่ Wamsley และ Zald พยายามที่จะมอง “สาธารณะ” (public) และ “เอกชน” (private) ตามการสร้างกรอบแนวคิดในทฤษฎีทางการเมืองและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แต่ Bozeman ได้วางพื้นฐานความหมายของ “สาธารณะ” (public) และ “เอกชน” (private) บนรูปแบบของอำนาจหน้าที่การใช้อำนาจขององค์การ โดยความเป็นสาธารณะจะถูกเชื่อมโยงกับ “อำนาจหน้าที่ทางการเมือง” (political authority) “คำว่า “สาธารณะ” (public) ได้ถูกใช้ในแนวทางที่แตกต่างกันหลายแนวทางในบริบทที่แตกต่างกันจำนวนมาก . . . ตามที่ถูกใช้ในที่นี่ ความเป็นสาธารณะ (publicness) กล่าวถึง ระดับ (degree) ที่องค์การได้รับผลกระทบโดยอำนาจหน้าที่ทางการเมือง (political authority)” (p. xi) แต่อำนาจหน้าที่ทางการเมืองไม่ได้เป็นเพียงรูปแบบเดียวของอำนาจหน้าที่เท่านั้น (authority) เพราะยังคงมีรูปแบบอำนาจหน้าที่ทาง

<sup>11</sup> [p.176]

เศรษฐกิจ (Economic authority) เป็นสิ่งที่เป็นแรงจูงใจที่มีพลังในองค์กรต่าง ๆ ทุก ๆ ประเภท ซึ่งปัจเจกบุคคล จะยอมทำตามการควบคุมขององค์กรด้วยความหวังของการได้รับรางวัลที่เป็นตัวเงิน” (p. 47)

Bozeman (1987) เชื่อมโยงอำนาจหน้าที่ทางเศรษฐกิจเข้ากับ “ความเป็นเอกชน” (privateness) โดย องค์กรที่เป็นเอกชนมีขอบเขตในการใช้อำนาจหรือถูกจำกัดอำนาจโดยอำนาจหน้าที่ทางเศรษฐกิจ” (p. 85) การ เปลี่ยนการสร้ารูปแบบของคำว่า สาธารณะ (public) และ เอกชน (private) นี้ได้นำไปสู่ตัวแบบผสมผสาน (mixed model) ที่มีติของความเป็นสาธารณะหรือเอกชนปรากฏขึ้น “ทฤษฎีพหุมิติ” ( The multi-dimensional theory) ตั้งสมมติฐานว่า หากไม่ตระหนักถึงภาคส่วนหรือประเภทขององค์กรแล้ว องค์กรสมัยใหม่ ( modern organizations) ได้รับอิทธิพลจากทั้งอำนาจหน้าที่การเมืองและอำนาจหน้าที่ทางเศรษฐกิจและใช้รูปแบบอำนาจ หน้าที่ทั้งสองรูปแบบ” (p. 83)

### รูปแบบสองรูปแบบของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ (Two Versions of the Publicness of Public Administration)<sup>12</sup>

แนวทางทางทฤษฎีทั้ง 5 แนวทางที่เกี่ยวข้องกับความแตกต่างระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กร ภาคเอกชนตามที่กล่าวมาได้แสดงให้เห็นว่ามีความหลากหลายของแนวทางที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของ ความหมายของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ แต่เมื่อพิจารณาแนวทางเหล่านี้ให้ลึกซึ้งขึ้นจะพบว่า มีเพียง สองหลักการเท่านั้นที่ใช้เพื่อที่จะแยกองค์กรภาครัฐออกจากองค์กรภาคเอกชน

หลักการแรก สามารถพิจารณาในฐานะที่เป็นมุมมองบนฐานนักเศรษฐศาสตร์และเกี่ยวข้องกับการผลิต สินค้า (the production of goods) หลักการที่สองถูกพบในทั้งมุมมองทางการเมืองและมุมมองเชิงปทัสสถานที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการผลิตสินค้า แต่ให้ความสำคัญกับแนวทางที่องค์กรมีอิทธิพลต่อแนวปฏิบัติของ รัฐบาลและสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลักการที่องค์กรรัฐและองค์กรภาคเอกชนถูกแยกความแตกต่างที่วาง อยู่บนแนวทางที่องค์กรเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (the public interest)

มุมมองในเชิงมิติ ( The dimensional approach) ไม่ได้นำเสนอหลักการใหม่ที่จะกำหนดขอบเขตของ องค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนแต่เป็นการรวมเอาหลักการสองหลักการที่ได้นำเสนอไปแล้วเข้าไว้ ด้วยกัน มุมมองทั่วไป (The generic approach) ไม่ได้บรรยายแนวคิดของความเป็นสาธารณะ ไม่ใช่เพราะปฏิเสธ ความแตกต่างระหว่างองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน แต่เพราะการพิจารณาทางด้านระเบียบวิธีและการ พิจารณาในเชิงประจักษ์ จึงไม่ได้ช่วยในการสร้างความเข้าใจทางแนวคิดที่เหมาะสมของความเป็นสาธารณะ ของบริหารรัฐกิจ

<sup>12</sup> [p.177]



จากหลักการสองหลักการเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นความแตกต่างขององค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน โดยสามารถสรุปได้ว่ามี 2 แนวทางที่จะสร้างกรอบแนวคิดของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ แนวทางแรก คือ ความเป็นสาธารณะขององค์การต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับความเป็นสาธารณะของสินค้าต่าง ๆ และแนวทางที่สอง มีความเป็นสาธารณะที่เชื่อมโยงกับความเป็นสาธารณะของผลประโยชน์สาธารณะ

ความหมายสองความหมายของการสร้างแนวคิดความเป็นสาธารณะขององค์การภาครัฐเหล่านี้ ถูกเรียกว่า *รูปแบบเชิงแนวคิด (conceptual versions)* ของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ โดยสามารถถูกแสดงลักษณะได้ดังนี้:

1. *รูปแบบของนักเศรษฐศาสตร์ (The economist version)* เชื่อมโยงความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจกับความเป็นสาธารณะของสินค้าสาธารณะ (public goods)
2. *รูปแบบทางการเมือง (The political version)* เชื่อมโยงความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจกับความเป็นสาธารณะของผลประโยชน์สาธารณะ (the public interest)

เป้าหมายของ Pesch คือ การค้นหาคำอธิบายที่สอดคล้องกันของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีความเป็นไปได้สามประการจะต้องได้รับการทดสอบ ประการแรก คือ ความเป็นไปได้ที่ทั้งสองรูปแบบยังคงมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันในทางแนวคิดกับอีกรูปแบบหนึ่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ในกรณีนี้ กลายเป็นประเด็นตรงไปตรงมาที่จะสร้างกรอบการทำงานทางแนวคิดที่สอดคล้องกันสำหรับความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ ประการที่สอง คือ ความเป็นไปได้ที่ว่าทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกันอย่างแท้จริง และจะมีเพียงรูปแบบหนึ่งเท่านั้นที่ให้ความหมายที่แท้จริงของคำว่าความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ มีรูปแบบทางแนวคิดเดียวเท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับบริหารรัฐกิจ รูปแบบอื่นเป็นเพียงสิ่งที่ทำให้ไขว้เขวทางภาษาเท่านั้น (linguistic distraction) ประการที่สาม อาจจะเป็นไปได้ว่าแนวทางเชิงมิติเป็นแนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการอธิบายความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ เพราะแนวทางนี้นิยามความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจในฐานะของการมีการสร้างแนวคิดที่แยกจากกันและสร้างความแตกต่างระหว่างกันที่ไม่สามารถถูกรวมเข้าด้วยกันได้ และจะนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่าความพยายามที่จะพัฒนารอบการทำงานเชิงแนวคิดให้เป็นสิ่งเดียวกันจำเป็นที่จะต้องถูกล้มเลิกไป

<sup>13</sup> ข้อกล่าวอ้างที่ว่า ไม่มีความแตกต่างที่แท้จริงระหว่างรูปแบบทางแนวคิดทั้งสองรูปแบบของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจได้รับการสนับสนุนด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า โดยทั่วไป ความเป็นสาธารณะของการบริหารรัฐกิจนั้นได้รวมอยู่ทั้งสองรูปแบบเข้าด้วยกัน โดยสินค้าสาธารณะที่ถูกผลิตขึ้นเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ สินค้าบางอย่างถูกพบว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และดังนั้น รัฐบาลจะเข้ามารับผิดชอบต่อการผลิตสินค้าและบริการเหล่านี้

<sup>13</sup> [p.178]

อย่างไรก็ตาม ความเชื่อมโยงระหว่างของความเป็นสาธารณะทั้งสองแบบของบริหารรัฐกิจได้ถูกทำให้สลายไปในปัจจุบัน การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management; NPM) ได้เน้นให้ความสำคัญไปที่ว่ารัฐบาลควรจะเป็น “ผู้ควบคุมทิศทางมากกว่าการทำหน้าที่ทั้งหมดเอง” (steering instead of rowing) (Osborne & Gaebler, 1992, p. 25) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความมุ่งหมายหลักของการบริหาร (the raison d'être of administration) ไม่ใช่อยู่ที่การผลิตสินค้าและบริการแต่เป็นการกำหนดว่าสินค้าอะไรที่จะเป็นผลประโยชน์สาธารณะ และควรจะทำป้องกันการผลิตเหล่านั้น โดยการสร้างสถาบันที่ตลาดมีความสามารถมากขึ้น แนวทางนี้ ซึ่งอาจจะถูกเรียกว่า “แนวทางของนักแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (privatist) (Luton, 1996, p. 145) ได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางโดยรัฐบาลต่าง ๆ สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าการอนุมานว่ามีความเชื่อมโยงทางด้านแนวคิดระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและการผลิตสินค้าสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่ไม่น่าเป็นไปได้ (implausible)

การพัฒนาเชิงประจักษ์เหล่านี้ได้แสดงให้เห็นว่า แนวทางในเชิงมิติ (the dimensional approach) ที่ถูกเสนอโดย Wamsley and Zald (1973) และโดย Bozeman (1987) เป็นแนวที่ชัดเจนที่สุดที่มีต่อความเป็นสาธารณะขององค์การภาครัฐ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ขาดหายไปคือการอธิบายว่ารูปแบบของความเป็นสาธารณะสองรูปแบบของบริหารรัฐกิจมีความแตกต่างกันอย่างไร ขณะที่ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและการผลิตสินค้าสาธารณะเป็นเพียงสมมุติฐาน (assumed) ในความคิดและแนวปฏิบัติของกลุ่มนักแปรรูปนิยม (privatist ideas and practices) เท่านั้น

การทำความเข้าใจในรายละเอียดในธรรมชาติทางแนวคิดของประเด็นเหล่านี้ให้มากขึ้นสามารถได้มาจากข้อเสนอของ Rainey (1997) ที่ได้เสนอการให้เหตุผลสองประการที่ถูกใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เหตุผลประการแรก มีที่มาจากปรัชญาการเมือง และเหตุผลอย่างตรงไปตรงมาที่ว่าความชอบธรรมนั้นอยู่ในผลประโยชน์ของสาธารณะที่รัฐบาลจัดหาสินค้าและบริการให้ เหตุผลประการที่สองเกิดมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และถูกรวมอยู่ทฤษฎีที่เรียกว่า “ทฤษฎีความล้มเหลวของตลาด” (theory of market failures) ทฤษฎีนี้อยู่บนพื้นฐานการพิจารณาว่า ตลาดเป็นพื้นที่ธรรมชาติที่ทำการผลิตสินค้าและบริการ แต่บางกรณีระบบตลาดก็มีจุดอ่อน (shortcomings) ของตัวเอง ตัวอย่างเช่น จุดอ่อนที่เกิดขึ้นในกรณีของการผูกขาดโดยธรรมชาติ กรณีของการไม่มีการแข่งขันของผู้ผลิตสินค้า หรือในกรณีสินค้าที่ไม่สามารถแบ่งแยกได้ที่เฉพาะสังคมทั้งหมดเท่านั้นที่จะสามารถ “ซื้อ” สินค้าเหล่านั้นได้ ความล้มเหลวของตลาดในลักษณะอื่น ๆ เกิดขึ้นเมื่อระบบตลาดนำไปสู่ความไม่เท่าเทียม (inequalities) หรือการเกิดผลกระทบภายนอก (externalities) ในกรณีแรก ตลาดนำไปสู่การกระจายสวัสดิการที่ไม่ชอบธรรมทางจริยธรรม (morally illegitimate distribution of welfare) ส่วนในกรณีที่สองเกิดขึ้นการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมนำไปสู่ผลกระทบเชิงลบ (negative externalities) สำหรับบุคคลที่สามถัดจากผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น ในกรณีของปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม หากความล้มเหลวของตลาดในลักษณะนี้เกิดขึ้นรัฐจะต้องยอมรับการผลิตสินค้านั้น ในอีก

นัยหนึ่ง การผลิตของรัฐ (state production) เป็นทางเลือกที่ถูกกำหนดสำหรับการผลิตสินค้าตลาด ตามที่ Anthony Downs (1967) ได้เขียนว่า, “เป็นไปได้ที่จะกำจัดกรมกอง (bureaus) ต่าง ๆ ทั้งหมดออกจากสังคมสมัยใหม่ได้ การทำหน้าที่ทางสังคมจะต้องถูกดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตลาด” (p. 32)

ข้อกล่าวอ้างทั้งสองประการสามารถถูกสร้างขึ้นบนฐานของคำอธิบายของ Rainey โดยประการแรก การให้เหตุผลสำหรับการสร้างความชอบธรรมของการผลิตสินค้าสาธารณะคล้ายกับสองรูปแบบของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจที่ได้นำเสนอในตอนต้น การให้เหตุผลในทางการเมืองเกิดขึ้นมาในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสาธารณะของผลประโยชน์สาธารณะ ขณะที่การอ้างเหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์ปรากฏขึ้นในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับความเป็นสาธารณะของการผลิตสินค้าและบริการที่ไม่ใช่ตลาด ข้อสรุปประการที่สองเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบทางแนวคิดที่ว่า แม้การให้เหตุผลในทางการเมืองจะตั้งสมมติฐานถึงความสัมพันธ์ทางตรงระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ (the public interest) และการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ แต่ความสัมพันธ์นี้ถูกแยกออกจากการให้เหตุผลจากนักเศรษฐศาสตร์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ธรรมชาติที่ชัดเจนของความสัมพันธ์นั้นยังคงไม่มีความชัดเจน ด้วยเหตุนี้ จึงยังคงเป็นไปได้ที่จะให้คำตอบที่น่าชวนให้เชื่อต่อคำถามที่มีมาก่อนหน้านี้ว่า รูปแบบทางด้านแนวคิดของความเป็นสาธารณะสองรูปแบบนั้นมีความแตกต่างกันหรือไม่? และหากเป็นเช่นนั้น จะทำอย่างไร? การตอบคำถามนี้, เราจำเป็นต้องก้าวออกไปจากกรอบการทำงานของทฤษฎีบริหารรัฐกิจ และย้อนกลับไปสู่จุดเริ่มต้นของรูปแบบทางแนวคิดทั้งสองรูปแบบ โดยใช้การทำความเข้าใจจากปรัชญาการเมืองนำเสนอถึงจุดเริ่มต้นทางแนวคิดของความเป็นสาธารณะ

### ความหมายของความเป็นสาธารณะในทฤษฎีการเมือง (The Meaning of Publicness in Political Theory)<sup>14</sup>

แนวคิดของสาธารณะ (public) และเอกชน (private) เป็นแนวคิดเก่าแก่ในจุดเริ่มต้นและรวมเอาความหมายของภาษากรีก และ โรมัน (Geuss, 2001) ในแนวคิดตามภาษาโรมัน *res publica* และ *res privata* แสดงถึงขอบเขตของรัฐ (the state) และขอบเขตที่ไม่ใช่รัฐ (the nonstate), ตามที่ถูกทำให้ชัดเจนขึ้นจากประมวลกฎหมายของพระเจ้าจัสติเนียน (the *Corpus Juris Civilis*) ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎหมายโรมัน (Roman law) ที่ถูกเผยแพร่โดย พระเจ้าจัสติเนียน ใน ค.ศ. 524 ถึง 533 ในหนังสือเล่มนี้นิยามกฎหมายมหาชน (public law) และกฎหมายเอกชน (private law) ไว้ว่า “กฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่ตระหนักถึงเงื่อนไข/สภาวะการณ์ของประชาชนชาวโรมัน (the Roman commonwealth) ขณะที่กฎหมายเอกชนจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลคน (single individuals)” (translation in Weintraub, 1997, p. 12).

<sup>14</sup> [p.179]

ในการทำความเข้าใจในภาษากรีกของคำว่า “สาธารณะ” (public) และ “เอกชน” (private) นั้นอยู่บนฐานของคำว่า *to koinon* ซึ่งกล่าวถึงความหมายของการร่วมแลกเปลี่ยนกัน (sharing) หรือความเป็นส่วนรวม (commonality) และ *to idion* ที่หมายถึงสิ่งซึ่งมีลักษณะเฉพาะ (distinctive) หรือสิ่งที่แยกสิ่งหนึ่งออกจากสิ่งอื่น ๆ ตามลำดับ (Saxonhouse, 1983).

ในช่วงต้นสมัยใหม่ แนวคิดของสาธารณะ และเอกชนถูกยกขึ้นมาอีกครั้ง และถูกสร้างรูปแบบขึ้นมาใหม่ ตามความคิดของ Weintraub (1997) และ Benn and Gaus (1983), ทั้งสองจุดเริ่มต้นของทั้งสองแนวคิด (Greek and Roman) ถูกทำให้คงอยู่ในช่วงของการฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความหมายที่แตกต่างกันของ *public* และ *private* ยังคงปรากฏในการสร้างแนวคิดสมัยใหม่ การตีความคำว่าสาธารณะและเอกชนในความหมายสมัยใหม่สองความหมายเป็นสิ่งจะอธิบายต่อไป

### คำอธิบายความเป็นสาธารณะของกลุ่มปัจเจกนิยม ( The Individualist Description of Publicness)<sup>15</sup>

Benn and Gaus (1983) กล่าวว่า เราสามารถตระหนักถึงจุดเริ่มต้นทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับแนวคิดของความเป็นสาธารณะ (publicness) ที่ตรงกันข้ามกันสองจุด ในทฤษฎีการเมืองนั้นจุดเริ่มต้นจุดแรกมาจากทฤษฎีการเมืองของกลุ่มเสรีนิยม (*liberalism*) จุดเริ่มต้นที่สอง ประกอบไปด้วย มุมมองเชิงองค์ประกอบ (the *organic perspective*) เกี่ยวกับความเป็นสาธารณะ เสรีนิยมทางการเมืองเริ่มต้นด้วยเหตุผลจากความเป็นอิสระโดยพื้นฐานของปัจเจกบุคคล และยืนยันว่าปัจเจกบุคคลไม่ควรจะถูกแทรกแซงจากคนอื่น ๆ แต่แม้ว่าความเป็นอิสระที่ถูกตั้งสมมุติฐานของปัจเจกบุคคล ก็เป็นข้อเท็จจริงโดยทั่วไปว่าปัจเจกบุคคลไม่ได้อยู่คนเดียวลำพัง และดังนั้นปัจเจกบุคคลหนึ่ง ๆ จะมีปฏิสัมพันธ์กับปัจเจกบุคคลอื่น ๆ ภายใต้กรอบแนวคิดนี้ปัจเจกบุคคลเหล่านี้ไม่ควรถูกแทรกแซงหรือทำให้เสียหายจากคนอื่น ๆ อีกด้วย เพื่อที่จะแก้ปัญหาการหยุดนิ่งอยู่กับที่ของศักยภาพของคนที่ไม่ทำอะไร

หลักความเชื่อเรื่องเสรีนิยมนี้สามารถถูกแปลความเข้าสู่กรอบของความแตกต่างระหว่างสาธารณะกับเอกชน (the public-private distinction) และได้ถูกดำเนินการ โดยการเปลี่ยนแปลงการรับรู้ความแตกต่างนี้ของชาวโรมัน ดังที่ได้เห็นในช่วงต้นแล้วว่าในภาษาโรมันนั้น *the res publica* ได้รับความเข้าใจในฐานะที่เป็นขอบเขตของประชาชนชาวโรมันซึ่งตรงกันข้ามกับ *the res privata*, ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล (individuals) ในปรัชญาเสรีนิยมนั้นขอบเขตของเอกชน (the *private realm*) ยังเป็นขอบเขตของปัจเจกที่ซึ่งไม่ควรถูกแทรกแซงจากคนอื่น ๆ อย่างไรก็ตามปัจเจกบุคคลหนึ่งจำเป็นที่จะต้องออกจากขอบเขตนี้เพื่อที่จะเติมเต็มความจำเป็นในชีวิตประจำวันของตน โดยการออกจากขอบเขตของความเป็นเอกชนเพื่อที่จะเข้าสู่ขอบเขตของ

<sup>15</sup> [p.180]

สาธารณะ (the *public realm*) ในขอบเขตนี้ ประชาชนจะได้พบกับคนอื่น ๆ ดังนั้น ขอบเขต/พื้นที่สาธารณะ (the *public realm*) ไม่ได้กล่าวถึงรัฐ (the *state*) แต่กล่าวถึงทุก ๆ สิ่งที่ไม่ใช่เอกชน (not private)

<sup>16</sup> การอธิบายความแตกต่างของสาธารณะและเอกชนนี้ (the *public-private distinction*) ดูเหมือนจะเรียบง่ายและตรงไปตรงมา อย่างไรก็ตาม ตามที่ Benn and Gaus (1983) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่ายังคงมีความไม่ชัดเจนนั้น นักวิชาการเหล่านี้ได้กล่าวว่า ความหลากหลายของความแตกต่างนักปัจเจกนิยมเป็นประเด็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ความแตกต่างของสาธารณะและเอกชนถูกใช้เพื่อที่จะทำความเข้าใจระดับของสังคมที่มีความแตกต่างกัน, “ซึ่งเปลี่ยนไปสู่สภาพที่แตกต่าง อย่างเพียงพอจากสิ่งหนึ่งไปสู่สิ่งอื่น ๆ” (p. 32) สิ่งที่สำคัญที่สุดของการแปลงรูปทางแนวคิดเหล่านั้นคือการนำพื้นที่ทางการเมือง (the *political domain*) มาใช้ ตามที่ได้กล่าวมาในตอนต้น พื้นที่สาธารณะ (the *public sphere*) ประกอบไปด้วยทุก ๆ สิ่งที่ไม่ใช่เอกชน และ ตามที่ถูกรักษาไว้มีความชัดเจนจากคำกล่าวของ J. S. Mill ว่าขอบเขตของปัจเจกบุคคลอยู่ตรงกันข้ามกับขอบเขตสาธารณะของสังคมโดยไม่มีการกล่าวถึงพื้นที่ทางการเมืองที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ไม่มีใครที่สามารถปฏิเสธได้ว่าหลักการของเสรีนิยมในเรื่องกฎการใช้กำลัง ( *rules of engagement*) มักจะถูกทำลาย ความสงบของสังคมบางครั้งถูกรบกวนและความขัดแย้ง ( *conflict*) ได้ปรากฏขึ้นและเพื่อที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งนี้ พื้นที่ทางการเมืองจึงได้ถูกสร้างขึ้น (cf. Barber, 1984; Minogue, 1963) เมื่อเป็นเช่นนั้น พื้นที่ทางการเมืองจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสังคม ( *an attribute of society*) อีกครั้งที่ Mill (1859/1985) ได้ให้การกำหนดเชิงเด็ดขาด (decisive formulation) ของบทบาทของพื้นที่ทางการเมือง (the *political domain*) ว่า “เฉพาะวัตถุประสงค์ที่อำนาจสามารถถูกใช้อย่างถูกต้องเหนือสมาชิกของชุมชนที่เจริญแล้วเท่านั้นที่จะเป็นการปกป้องภัยอันตรายต่อคนอื่น ๆ” (“The only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilized community is to prevent harm to others”) (p. 68)

แม้ว่าความเหมาะสมที่จะนำพื้นที่ทางการเมืองมาใช้นั้นได้แสดงนัยยะถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวคิดในความแตกต่างระหว่างรัฐและเอกชน ในรูปแบบเริ่มต้น คำว่า ปัจเจกบุคคล (the *individual*) ผู้ที่อยู่ตรงข้ามกับคำว่าสังคม (society) ปัจจุบันถูกเรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) ได้กลายเป็นพื้นที่เอกชน/ส่วนตัวทันที ขณะที่พื้นที่ทางการเมืองได้กลายเป็นพื้นที่สาธารณะ

การสร้างแนวคิดของความแตกต่างของสาธารณะและเอกชนเสรีนิยมนี้อาจจะสามารถสรุปได้ว่า อัตลักษณ์ทางภววิทยาพื้นฐานอยู่ที่ปัจเจกบุคคล หากจะกล่าวในเชิงแนวคิดแล้ว พื้นที่ทางการเมือง หรือรัฐ ( *state*) มาจากความเป็นอิสระ (autonomy) ของปัจเจกบุคคล เมื่อมีการรวม ( *aggregating*) ขอบเขตของปัจเจกบุคคล เอกชน พื้นที่สาธารณะ (public realm) จึงถูกสร้างขึ้น และเพราะสถานะของปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางสำคัญ

<sup>16</sup> [p.181]

ทำให้รูปแบบของ “ความเป็นสาธารณะ” (publicness) ที่เชื่อมกับแนวคิดนี้ถูกเรียกว่า *คำอธิบายความเป็นสาธารณะของกลุ่มปัจเจกนิยม* (the individualist description of publicness)

### **คำอธิบายความเป็นสาธารณะของกลุ่มเชิงองค์ประกอบ ( The Organic Description of Publicness)<sup>17</sup>**

*คำอธิบายความเป็นสาธารณะของกลุ่มเชิงองค์ประกอบ* (The organic description of publicness) อยู่ตรงกันข้ามกับคำอธิบายความเป็นสาธารณะของกลุ่มนักปัจเจกนิยม ในการอธิบายนี้ องค์ประกอบทั้งหมดของชุมชนในทางทวิวิทยาจะมีความสำคัญเหนือความเป็นปัจเจกบุคคลที่เป็นผู้สร้างชุมชนขึ้นมา ปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ถูกพิจารณาว่าไม่ได้เป็นอิสระอย่างเต็มที่ (fully autonomous beings) แต่ลักษณะของปัจเจกบุคคลถูกถ่ายทอดโดยชุมชนที่ปัจเจกบุคคลเหล่านั้นเป็นเจ้าของ มุมมองเชิงองค์ประกอบ (The organic perspective) เน้นไปที่สิ่งเหล่านี้ที่เป็นของกลุ่มทั้งหมดและแสดงถึงสิ่งเหล่านี้ในฐานะที่เป็นสาธารณะ (Benn & Gaus, 1983) คำว่า เอกชน (Private) คือ สิ่งที่ไม่ได้เป็นของกลุ่มและถูกเข้าใจในฐานะที่เป็นเอกภาพหนึ่งเดียว (unity) ดังนั้น สิ่งที่ถูกเข้าใจว่าเป็นเอกชนอาจจะเป็นบางสิ่งที่เป็นของกลุ่มที่ถูกเข้าใจในฐานะที่เป็นการรวมของสมาชิกทั้งหมด และบางสิ่งที่เป็นของสมาชิกของกลุ่ม ในคำอธิบายความเป็นสาธารณะของกลุ่มเชิงองค์ประกอบนั้นสามารถตระหนักถึงการยังคงอยู่ของความเข้าใจในภาษกรีกของแนวคิดของ “สาธารณะ” (public) ตามที่กลุ่มถูกมองในฐานะที่เป็นรูปแบบของครอบครัวที่ประกอบไปด้วยสมาชิกของครอบครัว ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างคำอธิบายของกลุ่มปัจเจกนิยมและกลุ่มเชิงองค์ประกอบ คือการที่แนวทางขององค์ประกอบนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างความเป็นสาธารณะ (publicness) และความเป็นเอกชน (privateness) ปรากฏขึ้นมา คำอธิบายเชิงองค์ประกอบได้นำเสนอพื้นที่สาธารณะในฐานะที่เป็นการประกอบขึ้นมาของทั้งหมดของชีวิตทางสังคม ซึ่งรวมถึงพื้นที่เอกชน และหมายความว่าพื้นที่สาธารณะไม่ใช่สิ่งที่ตรงข้ามกับพื้นที่เอกชน

ในคำอธิบายของแนวทางเสรีนิยมเกี่ยวกับความเป็นสาธารณะนั้น รัฐ (state) ถูกนำเสนอในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม (attribute to society). อีกทั้งในมุมมองเชิงองค์ประกอบนั้นขอบเขตของรัฐไม่มีตำแหน่งที่เป็นอิสระ ซึ่งตามความคิดของ Benn and Gaus (1983) นั้น มุมมองเชิงองค์ประกอบมองรัฐในฐานะที่เป็นแหล่งที่มา ของพื้นที่ที่พึ่งพากันและประกอบกันเป็นพื้นที่สาธารณะขึ้นมา กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐถูกสร้างขึ้นมาเพื่อที่จะจัดหาโครงสร้าง (structure) และการประสานงาน (coordination) กับพื้นที่สาธารณะ

ในเชิงโวหารของความเป็นสาธารณะของแนวทางเชิงองค์ประกอบ (organic mode) นี้ถูกตระหนักอย่างง่ายที่สุดในระบบการปกครองแบบเผด็จการ (totalitarian political systems) ซึ่งผลประโยชน์ของรัฐต้องมาก่อนผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล อย่างไรก็ตาม ในประชาธิปไตยเสรีนิยม (liberal democracies) องค์ประกอบต่าง

<sup>17</sup> [p.182]

ๆ ของความคิดจากแนวทางเชิงองค์ประกอบ ( the organic way) ก็ยังคงนำมาเสนอเช่นกัน นั่นคือ ขณะที่ประชาธิปไตยต้องการระดับของความเกี่ยวข้องเชิงเจตคติ (affective involvement) ของปัจเจกบุคคลกับรัฐ ตามความคิดของ Benn และ Gaus (1983) การปรากฏขึ้นของความคิดเชิงองค์ประกอบ ( organic ideas) ในประชาธิปไตยเสรีนิยมสามารถถูกทำให้หวนนึกถึงการสนับสนุนวิธีการของการกำหนดการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมอย่างแพร่หลายในหลาย ๆ วิธี นักวิชาการเหล่านี้ยังได้กล่าวว่า แนวทางที่ประชาชนผูกเกี่ยวกับ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (the public interest) นั้นเป็นสัญญาณขององค์ประกอบของแนวทางเชิงองค์ประกอบ แม้ว่าความคิดของผลประโยชน์สาธารณะจะสามารถถูกเข้าใจอย่างแท้จริงในกรอบของกลุ่มปัจเจกชนนิยม (แม้ภายหลังอาจมีความหมายอย่างง่ายถึงการรวมผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเข้าไว้ด้วยกัน ) นักการเมืองส่วนใหญ่ใช้ความคิดของ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest) ในฐานะที่เป็นผลประโยชน์ของชุมชนทั้งหมด ซึ่งแสดงนัยว่ามีความเข้าใจเชิงองค์ประกอบของความเป็นสาธารณะ ก่อนหน้านี้ นักวิชาการบางคนในทฤษฎีบริหารรัฐกิจเชื่อมโยงความเป็นสาธารณะเข้ากับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งนำไปสู่การคาดเดาว่าเป็นตัวชี้ให้เห็นประการแรกถึงแหล่งที่มาของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจที่ถูกรับในที่นี่ หากความเป็นสาธารณะของการบริหารรัฐกิจถูกมองโดยทั่วไปในกรอบของผลประโยชน์สาธารณะก็จะเกี่ยวข้องกับแนวคิดเชิงองค์ประกอบของความเป็นสาธารณะ

ในตารางที่ 1 แสดงถึงรูปแบบ (manner) ที่การตีตราสาธารณะ ( public) และเอกชน ( private) ถูกนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดกลุ่มทางสังคมในคำอธิบายของกลุ่มปัจเจกนิยม และคำอธิบายของกลุ่มเชิงองค์ประกอบ

ตารางที่ 1 การกำหนดความเป็นสาธารณะและความเป็นเอกชนกับระดับของสังคม		
ระดับสังคม (social level)	คำอธิบายของกลุ่มปัจเจกนิยม (individualist description)	คำอธิบายของกลุ่มเชิงองค์ประกอบ (organic description)
ปัจเจกบุคคล (individuals)	พื้นที่เอกชน (private sphere)	
กลุ่มในฐานะที่เป็นการรวม (group as aggregate)	พื้นที่สาธารณะ (public sphere)	พื้นที่เอกชน (private sphere)
กลุ่มในฐานะทั้งหมดที่ถูกรวมเป็นหนึ่งเดียว (Group as unified whole)		พื้นที่สาธารณะ (public sphere)

## ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม (Liberal Economic Theory)<sup>18</sup>

ความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจที่ถูกเชื่อมโยงกับความเป็นสาธารณะของสินค้าต่าง ๆ ตามคำอธิบายความเป็นสาธารณะของกลุ่มปัจเจกนิยม (the individualist description) แต่ไม่ใช่แนวทางที่ตรงไปตรงมา การ ย้อนไป ถึงรากฐานเกี่ยวกับแนวคิดของรูปแบบของความเป็นสาธารณะ ของบริหารรัฐกิจรูปแบบนี้จะได้รับการทดสอบ จุดเริ่มต้นของทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะแสดงการเชื่อมต่อบนระบบของคำอธิบายความเป็นสาธารณะของนักปัจเจกนิยม

เหมือนกับเสรีนิยมทางการเมือง โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมตามที่ได้ถูกพัฒนานับตั้งแต่นั้นใน *Wealth of Nations* (1776/1998) ของ Adam Smith ได้นำเอาปัจเจกบุคคลมาเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างการอนุมาน (deduction) เกี่ยวกับสังคมทั้งหมด เสรีนิยมทางเศรษฐกิจดำเนินการโดยนำเสนอปัจเจกบุคคลในฐานะที่เป็น *สัตว์เศรษฐกิจ* (the *homo economicus*) ที่ต่อสู้เพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเอง นี่หมายความว่าแม้รูปแบบทางการเมืองของเสรีนิยมตามที่อธิบายข้างต้นจะเกี่ยวกับทุกรูปแบบของการที่ มนุษย์เป็นตัวแสดง (human agency) สำคัญ แต่ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ของเสรีนิยมจะจำกัดความสนใจของตัวเองสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ยิ่งกว่านั้นเสรีนิยมทางเศรษฐกิจสร้างกรอบแนวคิดของตลาดในฐานะที่เป็นระบบเชิงแนวคิด (conceptual system) ที่ถูกสร้างขึ้นโดยการรวมการดำเนินการทางเศรษฐกิจ โดยปัจเจกบุคคลทั้งหมด (cf. Polanyi, 2001).

โดยสรุป เสรีนิยมทางเศรษฐกิจ คือ การเชื่อมโยงทางทฤษฎี (theoretical articulation) ของเสรีนิยมทางการเมือง (political liberalism) ซึ่งเสรีนิยมทางเศรษฐกิจจะจำกัดขอบเขตของกิจกรรมของมนุษย์เข้าสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจบนสมมติฐานของความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล (individual autonomy) ลักษณะเชิงระบบของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจทำให้มาพร้อมกับเงื่อนไขที่เคร่งครัดที่รวมกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดนำไปสู่รูปแบบที่เหมาะสมที่สุด เงื่อนไขเหล่านี้นำมาซึ่งประเด็นที่ว่าตลาดคือขอบเขตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ขณะที่รัฐควรจะจำกัดตัวเองออกจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจเหล่านั้น หน้าที่ของรัฐ คือ การจัดหาเงื่อนไขเบื้องต้นทางด้านสถาบันที่จะทำให้ตลาดสามารถทำหน้าที่ได้อย่างดีที่สุดในฐานะที่เป็นระบบ โดยพื้นฐานที่สุดเงื่อนไขเบื้องต้นเหล่านี้ประกอบไปด้วยการออกกฎหมายที่อำนวยความสะดวกให้แก่การมีปฏิสัมพันธ์ของตลาด

<sup>19</sup>ความแตกต่างของสาธารณะและเอกชนที่ประกอบกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ของเสรีนิยม (liberalism) ตรงกันข้ามกับพื้นที่สาธารณะของรัฐกับพื้นที่เอกชนของตลาด การแสดงให้เห็น ความแตกต่างอย่างเด่นชัดนี้วางอยู่บนพื้นฐานของสมมติฐานที่ว่าตลาดคือขอบเขตของปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ที่เป็นผู้ที่มีเสรีภาพที่จะบรรลุถึงผลประโยชน์ของตนเอง พื้นที่สาธารณะของรัฐไม่ได้รับอนุญาตให้แทรกแซง

<sup>18</sup> [p.183]

<sup>19</sup> [p.184]



เสรีภาพของการพยายามให้ถึงความต้องการของปัจเจกบุคคลนี้ พื้นที่สาธารณะของรัฐควรจะครอบคลุมเฉพาะการอำนวยความสะดวกให้แก่กระบวนการของตลาด ลักษณะสำคัญอื่น ๆ ของแนวทางที่พื้นที่สาธารณะของรัฐ สาธารณะและพื้นที่สาธารณะของรัฐเอกชนถูกแบ่งแยกในเสรีนิยมทางเศรษฐกิจคือธรรมชาติที่แยกความแตกต่างออกเป็นสองพื้นที่อย่างชัดเจน ไม่เฉพาะขอบเขตทางสังคมที่แบ่งแยกเข้าสู่พื้นที่ที่สองพื้นที่ แต่ยังเป็นขอบเขตทางสังคมทั้งหมดที่ถูกแบ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง มันได้กลายเป็นสิ่งที่ไร้ความหมายที่จะพูดถึงเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะภายนอกตลาดหรือภายในของรัฐ

สิ่งที่ตรงข้ามกันอย่างชัดเจนระหว่างขอบเขตของตลาดและรัฐถูกนำมาค้นมากในวรรณกรรมเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน องค์การเอกชนถูกมองในฐานะที่เป็นองค์การตลาด ขณะที่องค์การสาธารณะ (public organizations) ถูกมองในฐานะที่เป็นองค์การของรัฐ อย่างไรก็ตาม ก็ไม่สามารถเป็นการถ่ายทอดอย่างตรงไปตรงมาของความเป็นสาธารณะของสินค้าและบริการสาธารณะจากเงื่อนไขของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ตามเงื่อนไขของเสรีนิมนั้น รัฐไม่ได้รับอนุญาตให้ขยายขอบเขตกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้สินค้าสาธารณะ (*public goods*) เป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความแตกต่างนี้

ประวัติศาสตร์ด้านแนวคิดของความเป็นสาธารณะได้นำมาซึ่งความบิดเบือนอื่น ๆ จุดอ่อนของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจกระตุ้นการเกิดขึ้นของสินค้าสาธารณะ ตามที่กล่าวก็คือ เสรีนิยมทางเศรษฐกิจเป็นการสร้างทางทฤษฎีขึ้นมาและบางครั้งลักษณะ ที่การสร้าง ทฤษฎีขึ้นมาไม่ได้สอดคล้องกันกับความเป็นจริง สิ่งที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัตินี้สุดท้ายแล้วจะนำไปสู่การใช้เงื่อนไขของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอย่างเคร่งครัดที่ผิดหน้าที่ การสร้างความชอบธรรมของการแทรกแซงของรัฐในพื้นที่ทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นทั้งในทฤษฎีการเมือง ตัวอย่างเช่น ในงานของกลุ่ม “เสรีนิยมใหม่” ( *new liberals*) เช่น John Dewey (cf. Dewey, 1927/1954; Gaus, 1983) และในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เอง ในส่วนต่อไปจะเป็นการพิจารณาโดยละเอียดบนการพัฒนาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และบนความหมายโดยนัยสำหรับการทำความเข้าใจความเป็นสาธารณะ

### จากทฤษฎีทางการเมืองสู่ความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจ

#### (From Political Theory to the Publicness of Public Administration)<sup>20</sup>

เงื่อนไขที่เคร่งครัดของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจคือลักษณะที่รัฐไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วเงื่อนไขเหล่านี้เกิดขึ้นจริงอย่างเต็มที่ที่ได้ยาก Adam Smith ได้เสนอเหตุผลที่ว่าทำไมการทำให้เงื่อนไขนี้เกิดขึ้นจริงนั้นไม่ประสบความสำเร็จ Smith กล่าวว่าบางสถาบันและงานบางอย่างที่จะเป็นประโยชน์สำหรับตลาดทั้งหมดไม่สามารถถูกสร้างขึ้นโดยตลาดเอง เพราะสถาบันหรืองานสิ่งเหล่านี้อาจจะมันแพงเกินไปสำหรับตัวแทนในระดับปัจเจกที่จะสร้างขึ้นมา (Smith, 1776/1998) Smith ยัง

<sup>20</sup> [p.185]

ตระหนักถึงบางลักษณะที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรมของระบบที่สามารถถูกนำมาพิจารณาในฐานะที่เป็นความไม่เป็นธรรม (unjust) ตัวอย่างเช่น การพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่าในระบบตลาดนั้นคนจนมีโอกาสน้อยกว่าคนรวย ทฤษฎีความล้มเหลวของตลาด สามารถถูกมองในฐานะที่เป็นการอธิบายเพิ่มเติมของลักษณะสองลักษณะเหล่านี้ ทฤษฎีความล้มเหลวของตลาดกล่าวถึงความผิดปกติ (anomalies) และความไม่เป็นธรรม (injustices) ของเงื่อนไขของเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 1930 ความชอบธรรมของรัฐในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจนั้นเพิ่มขึ้น และรัฐตะวันตกทั้งสองฝั่งของแอตแลนติกได้เข้ามาควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม การตีตราของ “สาธารณะ” (public) และ “เอกชน” (private) ยังคงถูกใช้เพื่อที่จะแยกขอบเขตของรัฐและตลาด ในแนวทางนี้ การสร้างกรอบแนวคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมถูกถ่ายทอดเข้าสู่ผู้บริหารรัฐกิจ (public administration) โดยรัฐได้เข้ามาผลิตสินค้าที่ไม่ใช่สินค้าตลาด (nonmarket goods) และเมื่อมองจากมุมนี้ ความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจที่เป็นพื้นฐานที่สุด คือ การผลิตสินค้าที่ไม่ใช่สินค้าเอกชน (non-privateness of goods) โดยรัฐ การพิจารณาในลักษณะนี้สามารถดำเนินต่อไปเพราะการผลิตสินค้าสาธารณะได้รับการดูแลโดยองค์การของรัฐ รูปแบบความเป็นสาธารณะของนักเศรษฐศาสตร์นี้ไม่ได้ถูกทำให้เป็นปัญหาจนกระทั่งนักวิชาการหลาย ๆ คนได้นำเอามุมมองเชิงปทัสฐานที่กล่าวว่ามุมมองทางเศรษฐกิจได้ละเลยความเป็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่ง นักวิชาการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวว่าองค์การภาครัฐไม่ได้เป็นเพียงองค์การเดียวที่สามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ

### รูปแบบที่ถูกต้องของความเป็นสาธารณะ (The Right Form of Publicness)?<sup>21</sup>

การอภิปรายนี้แสดงให้เห็นว่าความคลุมเครือที่อยู่รอบ ๆ แนวคิดของความเป็นสาธารณะไม่ได้ถูกจำกัดอยู่กับสาขาบริหารรัฐกิจ เพียงเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม ความคลุมเครือที่ปรากฏอยู่นั้นมีมาอย่างยาวนาน สุดท้าย รูปแบบของความเป็นสาธารณะสองรูปแบบเป็นสิ่งที่มีความแตกต่างและไม่สอดคล้องกัน (incompatible) โดยในช่วงต้น ความเชื่อมโยงที่เป็นไปได้สามประการระหว่างความเป็นสาธารณะสองรูปแบบ ได้ถูกนำเสนอขึ้นมา ความเป็นไปได้ประการแรก คือ ที่รูปแบบทางแนวคิดของความเป็นสาธารณะควรถูกจัดให้เป็นแนวเดียวกัน หรือมีลักษณะเดียนั้นจำเป็นจะต้องทิ้งไป เป็นการแสดงนัยยะว่ายังจำเป็นที่จะต้องค้นหาทางเลือกที่เหลืออยู่ต่อไป ทางเลือกแรกในบรรดาทางเลือกเหล่านั้นพิจารณาความเป็นไปได้ที่มีเพียงรูปแบบทางแนวคิดรูปแบบเดียวที่เชื่อมโยงกับบริหารรัฐกิจ เป็นไปได้หรือไม่ที่รูปแบบทางแนวคิดที่ดีกว่ารูปแบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริหารรัฐกิจจะถูกเลือกขึ้นมา? เป็นอีกครั้งที่การออกนอกประเด็นทางปรัชญาเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณา การกลับไปสู่คำอธิบายที่ให้ไว้โดย Rainey (1997) ที่ถูกใช้เพื่อที่จะชี้แจงความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างรัฐและตลาด

<sup>21</sup> [185-6]

ความแตกต่างระหว่างการให้เหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์กับนักรัฐศาสตร์ไม่ได้มีความชัดเจนตามที่ปรากฏในข้อเท็จจริง การสร้างความชอบธรรมให้แก่การเข้ามาแทรกแซงของรัฐจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงความคิดเชิงองค์ประกอบ (organic notions) ของความเป็นสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ความคิดเชิงองค์ประกอบเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้กับกรอบการทำงานเชิงแนวคิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และจะต้องทำให้แนวคิดของกลุ่มปัจเจกนิยมปรากฏขึ้นมา ทฤษฎีความล้มเหลวของตลาดถูกมองในฐานะที่เป็น การปิดบังเชิงสำนวนโวหาร เพื่อที่จะนำส่วนประกอบเชิงองค์ประกอบเข้าสู่ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ดังที่เป็นเช่นนั้น ความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจอยู่ในข้อเท็จจริงของการผสมผสานการสร้างแนวคิดความเป็นสาธารณะของกลุ่มแนวคิดเชิงองค์ประกอบ (organic conception) แนวคิดของกลุ่มปัจเจกนิยม (individualist conceptions)

### **การผสมผสานคำอธิบายความเป็นสาธารณะของกลุ่มปัจเจกบุคคลนิยมและกลุ่มเชิงองค์ประกอบ (The Mixture of the Individualist and Organic Descriptions of Publicness)<sup>22</sup>**

เหตุผลสองประการที่ถูกยกขึ้นมาในการให้ความชอบธรรมกับการผลิตสินค้าสาธารณะซึ่งในที่นี้สามารถถูกมองได้ในฐานะที่เป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่สุดสำหรับการขยายตัวของรัฐ ในอีกด้านหนึ่ง การแทรกแซงของรัฐได้รับการทำให้มีความชอบธรรม โดยการอ้างถึงผลประโยชน์สาธารณะ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของเสรีนิยมใหม่ (new liberalism) ที่ค่อนข้างชัดเจน โดยอยู่บนฐานการสร้างแนวคิดของกลุ่มเชิงองค์ประกอบ (organic conceptualization) ของความเป็นสาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแทรกแซงของรัฐถูกทำให้มีความชอบธรรมโดยการชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบตลาด วาทกรรมของการสร้างความชอบธรรมในประการที่สองเป็นของแนวทางของกลุ่มปัจเจกชนนิยมเกี่ยวกับความเป็นสาธารณะ โดยเริ่มต้นจากสมมติฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม เป็นการย้อนไปพิจารณาถึงจุดบกพร่องที่เกิดขึ้น แนวทางการแก้ปัญหาเหล่านี้วางอยู่บนความแตกต่างที่แยกเป็นสองส่วนระหว่างตลาด (market) และรัฐ (state) ซึ่งแสดงนัยยะว่าที่ไหนก็ตามที่ตลาดล้มเหลวแล้ว รัฐจะเป็นตัวแทนเดียวเท่านั้นที่สามารถเข้ามาชดเชยความล้มเหลวนี้ได้

รายการของความล้มเหลวของตลาดได้ให้การจัดกลุ่มที่สามารถถูกใช้ในการอภิปรายเกี่ยวกับงานที่มีลักษณะเฉพาะที่เป็นการดำเนินการโดยรัฐหรือดำเนินการโดยตลาด ซึ่งทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ยังไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างเส้นแบ่งที่เหมาะสมที่สุดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน การแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดในเชิงประจักษ์ของสินค้าสาธารณะมีความแตกต่างอย่างสำคัญในแต่ละรัฐชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คืองานที่ถูกพิจารณาว่าเป็นงานสาธารณะ (public) เป็นประเด็นที่มีความไม่แน่นอนสูง

นอกจากนี้ยังสามารถพบการให้เหตุผลในทางทฤษฎีที่ปฏิเสธการดำรงอยู่ของเส้นแบ่งที่เป็นสากลระหว่างสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน ตัวอย่างสามารถถูกพบได้ในการสะท้อนบนความคิดของการป้องกัน

<sup>22</sup>[p.186-7]

ประเทศในฐานะที่เป็นสินค้าสาธารณะ (cf. Ostrom, 1989) โดย Nozick (1974) ได้สร้างความพยายามทางทฤษฎีที่แสดงให้เห็นว่าแม้กระทั่งการป้องกันประเทศเองก็อาจจะถูกสร้างขึ้นในฐานะที่เป็นสินค้าที่ผลิตโดยเอกชนได้ ขณะที่ Malkin and Wildavsky (1991) ยังคงกล่าวว่าการป้องกันประเทศถือเป็นตัวอย่างหลัก (the *pièce de résistance*) ของทฤษฎีของสินค้าสาธารณะแบบแท้ (the theory of pure public goods) และยืนยันว่าความคิดนี้ว่าไม่มีอะไรไปมากกว่า “มายาคติ” (myth) นักวิชาการเหล่านี้พยายามที่จะแสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ทั้งหมดที่ถูกยกขึ้นมาสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยได้สรุปว่า “ไม่มีเหตุผลในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ว่าทำไมสินค้าที่แน่นอนบางอย่างจะต้องถูกผลิตหรือถูกจัดหาโดยรัฐบาล แต่บางคนมีความสนใจในการสร้างมันขึ้นมาที่ดูเหมือนราวกับว่ามันมีหรือควรจะมีแต่ละเหตุผล” (p. 368).

ตามความคิดของ Malkin และ Wildavsky (1991) สินค้าที่ถูกเรียกว่า *สาธารณะ (public)* ไม่ใช่สาธารณะในสาระสำคัญของพวกเขา แต่สินค้านั้นถูกกำหนดบนฐานอุดมคติ การแปลความหมายบทบาททางอุดมคติของทฤษฎีของความล้มเหลวของตลาดได้ถูกวางไว้เท่ากับเป็นการสนับสนุนทางการเมืองเพื่อบทบาทที่เพิ่มขึ้นของรัฐบนฐานของความคิดเชิงองค์ประกอบ (organic ideas) โดยสรุป การให้เหตุผลทั้งสองประการถูกใช้ในประเด็นด้านอุดมคติ เป็นการผสมผสานความคิดเกี่ยวกับความเป็นสาธารณะของความคิดของกลุ่มปัจเจกนิยม (individualist notions) และความคิดเชิงองค์ประกอบ (organic notions) เข้าด้วยกัน

กิจกรรมของรัฐที่เพิ่มขึ้นแสดงถึงการเริ่มต้นของความเข้าใจบริหารรัฐกิจในปัจจุบันที่ก่อให้เกิดความเป็นสาธารณะทั้งรูปแบบของปัจเจกชนนิยม (individualist form) และรูปแบบเชิงองค์ประกอบ (the organic form) ไม่มีอะไรเลยที่จะสามารถสรุปได้ว่าความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจไม่ได้กล่าวถึงแบบใดแบบหนึ่ง แต่เป็นการกล่าวถึงทั้งสองแบบ ข้อสรุปนี้หมายความว่ามีความคลุมเครือที่ลึกซึ้งและสำคัญในความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจที่ปกป้องการพัฒนาของกรอบการทำงานทางแนวคิดที่สอดคล้อง เป็นเสี่ยงเดียวกัน

ดังนั้น การบริหารรัฐกิจ และทฤษฎีบริหารรัฐกิจได้รับมรดกจากการสร้างแนวความคิดที่แตกต่างกัน (จนถึงได้แย้งกัน) สองแนวคิดของความเป็นสาธารณะ ความปรารถนาของการค้นหากรอบการทำงานเชิงแนวคิดที่สอดคล้องกับจำเป็นจะต้องถูกทิ้งไป ข้อเท็จจริงของประเด็นนี้คือที่กรอบการทำงานที่สอดคล้องกันจะละเลยลักษณะสำคัญของบริหารรัฐกิจ

## บทสรุป (Conclusions)<sup>23</sup>

การให้เหตุผลสองประการได้ถูกนำมาใช้เพื่อที่จะสนับสนุนบทบาทของรัฐ โดยประการแรก มาจากทฤษฎีทางการเมือง และเกี่ยวข้องกับการอ้างอิงถึงความเป็นสาธารณะของแนวทางในเชิงองค์ประกอบ (the organic mode) ซึ่งกล่าวว่าบทบาทของรัฐควรจะมีมากขึ้น ในฐานะที่บทบาทของรัฐจะอยู่ในผลประโยชน์ของ

<sup>23</sup> [p.187]

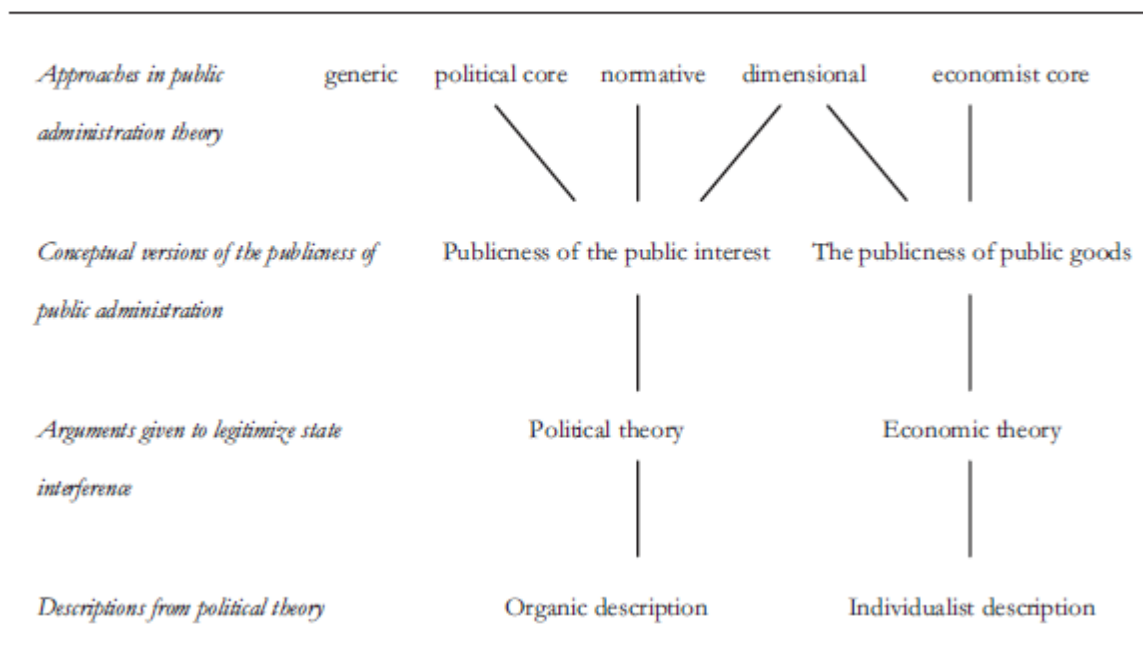
สาธารณะ เหตุผลประการที่สองมาจากทฤษฎีความล้มเหลวของตลาด ซึ่งมีความสัมพันธ์กับความเป็นสาธารณะ ตามแนวทางของกลุ่มปัจเจกนิยม ( the individualist mode) โดยตลาดในฐานะที่เป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดมาเพื่อ กิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ในบางครั้งได้รับการพิจารณาถึงความล้มเหลวในการทำงาน และเป็นงานหรือเป็น หน้าที่ของรัฐในการแก้ไขความล้มเหลวเหล่านี้ สิ่งที่กำหนดโอกาสเหล่านี้เกี่ยวข้องกับส่วนประกอบเชิง องค์กรประกอบ ด้วยเหตุนี้ การให้เหตุผลสำหรับบทบาทของรัฐของรัฐเพิ่มขึ้นจะวางอยู่บนฐานทวิภาคสอง ลักษณะของความเป็นสาธารณะ

**“บทบาทที่เพิ่มขึ้นของรัฐนำไปสู่การขยายตัวของบริหารรัฐกิจ”** (*The increased role of the state led to the expansion of public administration*) อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ถูกเข้าใจในฐานะที่เป็นความเป็นสาธารณะโดย แท้จริงนั้นยังอยู่ห่างไกลจากความชัดเจน มีมุมมองจำนวนมากได้รับการพัฒนาขึ้นมา แต่ไม่มีมุมมองไหนที่ได้ เสนอการสร้างแนวคิดของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจที่แน่นอน

ความเป็นสาธารณะตามแนวทางปัจเจกนิยม (individualist mode) สามารถถูกนำกลับมาใช้ได้ง่ายที่สุดใน มุมมองบนฐานนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งถูกใช้โดยนักวิจัยในทฤษฎีบริหารรัฐกิจจำนวนมาก ในแนวทางนี้ องค์กรต่าง ๆ ถูกมองในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางสังคมที่ทำหน้าที่ผลิตสินค้า ไม่ว่าจะในพื้นที่ของตลาดหรือ พื้นที่ของรัฐ ทิศทางโดยทั่วไปของแนวทางนี้จะปรากฏอยู่ในแนวทางของทฤษฎีความล้มเหลวของตลาด ตลาด ถูกมองในฐานะที่เป็น “สิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ” ที่ทำหน้าที่ผลิตสินค้า แต่สินค้าบางอย่างถูกผลิตโดยรัฐ เพราะตลาดมีจุดอ่อนบางอย่างที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ในทางตรงกันข้าม ความเป็นสาธารณะในแนวทางของแนวทางเชิงองค์กรประกอบ (the organic mode) สามารถถูกสังเกตในมุมมองเชิงปทัสสถาน บรรดานักวิชาการที่เลือกมุมมองนี้ได้กล่าวว่า มุมมองบน ฐานเศรษฐกิจนั้นตื้นเกินไป เพราะไม่ได้เหลือพื้นที่สำหรับการประเมินค่าสาระสำคัญ (substantial appreciation) ของความเป็นสาธารณะของ “องค์กรภาครัฐ” (public organizations) องค์กรภาครัฐยังควรจะให้โครงสร้างที่ ทำให้ชุมชนสามารถระบุดตัวเองในฐานะที่เป็นชุมชนได้ องค์กรเหล่านี้ถูกกล่าวว่าจะเป็นเครื่องมือที่หลีกเลี่ยง ไม่ได้สำหรับการรักษาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ผลประโยชน์สาธารณะ แต่หากองค์กรเป็นเพียงเครื่องมือ ในการผลิตสินค้าและบริการแล้ว ประโยชน์ขององค์กรเหล่านั้นที่มีต่อการรักษาผลประโยชน์สาธารณะถูก ละเลย กล่าวอีกนัยหนึ่ง มุมมองเชิงปทัสสถาน ( the normative perspective) ยืนยันว่าความเป็นสาธารณะของ “องค์กรภาครัฐ” ยังคงกล่าวถึงความเป็นสาธารณะของ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest) อีกด้วย ใน รูปที่ 2 เป็นการแสดงถึงข้อค้นพบของบทความนี้

**Figure 2**  
**Approaches to the Public-Private Distinction**



### การแตกสาขาสำหรับบริหารรัฐกิจ (Ramifications for Public Administration)<sup>24</sup>

รูปแบบของความเป็นสาธารณะสองรูปแบบของบริหารรัฐกิจสามารถถูกสรุปให้เห็นชัดเจนขึ้น โดยการสร้างความแตกต่างระหว่างการบริหาร *เพื่อ*สาธารณะ (the administration *for* the public) และการบริหารของสาธารณะ(the administration *of* the public) ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ องค์การภาครัฐเป็นองค์การที่สนับสนุนความต้องการของประชาชน หน้าที่ขององค์การภาครัฐคือการจัดหาสินค้าและบริการที่ประชาชนต้องการ ในมุมมองทางการเมือง องค์การภาครัฐยังได้ให้โครงสร้างเชิงสถาบันสำหรับประชาชนที่จะระบุตัวตนของพวกเขาในฐานะที่ส่วนหนึ่งของชุมชน เมื่อเช่นนั้น องค์การภาครัฐจึงไม่ได้เป็นเพียงองค์การเท่านั้น แต่ยังมีผลต่อองค์การของสาธารณะทั้งหมด ซึ่งทำให้ปัจเจกชนจัดการกับชุมชนและมีส่วนร่วมในการทำงานขององค์การภาครัฐ

เราไม่สามารถถูกกล่าวหาว่ามีความเหนือกว่าของภววิทยาของรูปแบบหนึ่งของความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจเหนือกว่าภววิทยาของรูปแบบอื่น ๆ แต่จำเป็นที่จะต้องนำเอาทั้งสองแบบเข้าสู่การอธิบายในแนวทางแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน ( reciprocal fashion) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หมายความว่าจำเป็นที่จะต้องยอมรับว่าบริหารรัฐกิจคือการรับใช้สาธารณะ และดังนั้น บริหารรัฐกิจควรจะทำตามความจำเป็นและความ

<sup>24</sup> [188-190]

ต้องการของสาธารณะ ในอีกด้านหนึ่ง ควรจะยอมรับว่าการบริหารรัฐกิจมีบางอย่างที่มีลักษณะเฉพาะที่จะเสนอ มันปรับปรุงความเป็นไปได้ของการจัดการองค์การรัฐของตัวมันเองในฐานะชุมชนให้ดีขึ้น สำหรับในตอนสุดท้าย, ลักษณะร่วมของแต่ละชุมชนเท่านั้นที่อาศัยอยู่ในรัฐชาติเดียวกัน (cf. Minogue, 1963)

โดยสรุป จะมีสองความหมายที่แสดงถึงความเป็นสาธารณะของ “บริหารรัฐกิจ” (public administration) ซึ่งในความจริงแล้ว บริหารรัฐกิจบูรณาการความหมายของความเป็นสาธารณะที่แตกต่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปรากฏการณ์ของบริหารรัฐกิจ คือ การแสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์อย่างเด่นชัดของความขัดแย้งระหว่างคำอธิบายเกี่ยวกับความจริง(reality) สองคำอธิบายที่ขัดแย้งกัน

ในกรอบทางปฏิบัติ ข้อยืนยันทันทีหมายความว่า การบริหารเป็นการกระทำที่สมดุล ในอีกด้านหนึ่ง การบริหาร (administration) มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในรัฐชาติเดียวกันในแนวทางที่ลึกซึ้ง การบริหารสร้างและรักษาความสัมพันธ์ทางสังคม และให้โครงสร้างที่ประกอบขึ้นมาสำหรับสังคม ในอีกด้านหนึ่ง การบริหารยังต้องการการดำเนินการที่เป็นไปอย่างเรียบร้อย ขณะที่สังคมเสรีนิยมถูกตั้งสมมติฐานว่าเป็นการปกครองตนเอง อย่างน้อยที่สุดต่อขอบเขตที่มีนัยสำคัญ การเข้าแทรกแซงที่มากเกินไปของอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ถูกมองในฐานะที่เป็นการคุกคามสังคมเสรี การบริหารจะต้องเคลื่อนที่ตลอดเวลาระหว่างรัฐอนาธิปไตยสุดขั้ว (extremes of anarchy) และรัฐที่ปกครองด้วยอำนาจตำรวจ (police state)

เหมือนกับนักปฏิบัติในทางบริหารรัฐกิจ นักทฤษฎีบริหารรัฐกิจถูกทำให้เกิดการกระทำที่สมดุล (balancing act) บทความนี้ยืนยันว่าความเป็นสาธารณะของบริหารรัฐกิจกล่าวถึง ตำแหน่ง/สถานะทางภววิทยา (ontological positions) ที่ขัดแย้งกันสองตำแหน่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คำอธิบายสองคำอธิบายของระเบียบสังคม (social order) วางบนฐานของจุดเริ่มต้นที่ตรงกันข้ามกัน

บริหารรัฐกิจได้รับมรดกด้วยความหมายที่ประกอบไปด้วยสองส่วนสำหรับแนวคิดที่สร้างขึ้นมา ขณะที่ความเป็นสาธารณะกล่าวอ้างถึงสองอัตลักษณ์ที่มีความแตกต่างกัน นั่นคือ สินค้าสาธารณะและผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในแนวทางนี้ กล่าวถึงการอธิบายความจริงของสังคมที่แตกต่างกันสองคำอธิบาย ข้อสรุปเหล่านี้ได้ให้คำตอบที่น่าพอใจต่อคำถามที่แสดงตอนเริ่มต้นของบทความนี้หรือไม่? มีวิกฤตด้านเอกลักษณ์ของบริหารรัฐกิจที่ตกต่ำ ขณะที่มันเป็นหลักฐานในปัจจุบันว่าไม่มีค่านิยมที่เป็นเสียงเดียวกันของความเป็นสาธารณะที่สามารถถูกกำหนดหรือไม่? คำตอบคือ “มี” อัตลักษณ์ของบริหารรัฐกิจถูกสร้างขึ้นมาด้วยความหมายสองความหมายของความเป็นสาธารณะ สิ่งนี้แสดงนัยยะได้ว่าแทนที่จะเป็นวิกฤต มันสมเหตุสมผลมากกว่าที่จะยอมรับความหมายสองความหมายในฐานะที่เป็นข้อเท็จจริงที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การกล่าวถึงอัตลักษณ์ที่คลุมเครือนี้ในทฤษฎีบริหารรัฐกิจมีความหมายอย่างชัดเจนว่ามุมมองเชิงมิติ (the dimensional approach) ที่มีต่อความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐและภาคเอกชนจะถูกนำมาปรับประยุกต์ใช้ ทฤษฎีต่าง ๆ ที่ถูกนำเสนอโดย Wamsley และ Zald (1973) และ โดย Bozeman (1987) ก่อนข้างที่จะผ่านไป แล้ว แต่ก็สมควรที่จะได้รับการพัฒนา

ต่อไป การพิจารณาการพัฒนาในบริหารรัฐกิจในปัจจุบัน เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ความเป็นผู้ประกอบการของรัฐบาล และ โลกาภิวัตน์ แทนที่จะค้นหาคำนิยามที่เป็นสากลและมีความชัดเจนว่าจริง ๆ แล้วอะไรคือ public ที่เกี่ยวกับ public administration มันมีเหตุผลมากกว่าและท้าทายมากกว่าที่จะมองความเป็นสาธารณะในฐานะแนวคิดที่มีความคลุมเครือ การอธิบายลักษณะสองลักษณะที่มีความขัดแย้งกันของสิ่งที่เราคิดคืองานที่เหมาะสมของการบริหารในฐานะที่เป็นสังคม