

การสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2550
ครั้งที่ 30



เรื่อง



เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ :
การปฏิรูปเชิงสถาบัน

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



วันพุธที่ 12 กันยายน 2550

ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คำนำ

ในวโรกาสอันเป็นมหามงคลยิ่งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงเจริญพระชนมพรรษา 80 พรรษา ในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้นำประเด็นเศรษฐกิจไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ มาจัดสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2550

วิกฤตเศรษฐกิจไทยในปี 2540 - 2541 มิได้เกิดจากการที่รัฐดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือเกิดจากความผิดพลาดของภาคเอกชนเท่านั้น แต่เบื้องหลังความผิดพลาดส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดระบบและกลไกธรรมาภิบาลที่ดีทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เกิดจากกติกาสถาบันที่อ่อนแอ ระบบทุนนิยมมีอาจทำงานตอบสนองความต้องการของมนุษย์ และมีอาจสร้างความสุขความเจริญให้สังคมได้หากระบบเศรษฐกิจไทยขาดกติกาสถาบันที่เข้มแข็งมากำกับการทำงานของกลไกราคา ยิ่งภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ไทยถูกกดดันทั้งจากพลังหลายๆ ด้านให้ต้องดำเนินนโยบายเจริญรอยตามประเทศทุนนิยมในซีกโลกตะวันตก การมีสถาบันและกติกาสถาบันที่เข้มแข็ง มันคง แต่มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวรองรับแรงกระแทกจากภายนอกได้ จะช่วยให้เศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนได้

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เชื่อว่าสังคมไทยจำเป็นต้องมีความรู้อย่างถ่องแท้เกี่ยวกับกติกาสถาบันที่ใช้กับระบบตลาด ไม่ว่าจะเป็นกติกาด้านการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ กติกากำกับการจัดสรรทุน กฎหมายด้านการคลัง เป็นต้น ดังนั้น คณะจึงจัดทำโครงการวิจัยให้อาจารย์ของคณะได้เริ่มศึกษาประเด็นสำคัญด้านการสร้างกติกาสถาบัน

สถาบันที่จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถเผชิญกับกระแสคลื่นยักษ์ใน
กระแสโลกาภิวัตน์ ความรู้พื้นฐานนี้น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้าง พัฒนา
และแก้ไข ข้อบกพร่องของสถาบันในระบบทุนนิยมไทย

การจัดสัมมนาวิชาการประจำปีนี้ คณะเศรษฐศาสตร์ใคร่ขอขอบคุณ
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และขอขอบคุณคณาจารย์และ
นักวิชาการผู้เขียนบทความวิจัย และผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้เกียรติมาวิจารณ์
บทความ และร่วมอภิปรายระดมความคิด รวมทั้งคณาจารย์เจ้าหน้าที่ธุรการ
และนักศึกษาที่มีส่วนร่วมในการจัดเตรียมงานเป็นอย่างดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร)
คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กันยายน 2550

กำหนดการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2550 ครั้งที่ 30
 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 วันพุธที่ 12 กันยายน 2550
 เรื่อง “เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: การปฏิรูปเชิงสถาบัน”
 ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



08.30 – 09.00 น.	ลงทะเบียน
09.00 – 09.15 น.	พิธีเปิด รศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
09.15 – 09.45 น.	ปาฐกถาพิเศษ “เศรษฐกิจไทยภายใต้ กระแสโลกาภิวัตน์ : การปฏิรูปเชิง สถาบัน” โดย ม.ร.ว.ปรีดิยาธร เทวกุล
09.45 – 10.00 น.	พักอาหารว่าง – เครื่องดื่ม

ดำเนินรายการภาคเช้า
โดย อ.ดร.กิริยา กุลกลการ
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

10.00 - 11.00 น.

“ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกา-
วิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย”
โดย รศ.ดร.สมบูรณ์ ศิริประชัย
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความ โดย
อ.พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

11.00 - 12.00 น.

“นโยบายการคลัง และการกระจาย
อำนาจทางการคลัง ภายใต้กระแส
โลกาวิวัตน์: มุมมองเชิงสถาบัน”
โดย อ.ดร.พงษ์ธร วราตัย
คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความ โดย
ดร.เอกนิติ นิตินันท์ประภาศ
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง

12.00 - 13.00 น.

พักรับประทานอาหารกลางวัน

ดำเนินรายการภาคบ่าย

โดย ผศ.ดร.เอื้อมพร พิชัยสนธิ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

13.00 - 14.00 น.

“การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการ
จัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

โดย 1. รศ.ดร.ปัทมาวดี ชูชุกิ

2. อ.ชล บุนนาค

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความโดย

รศ.ดร.อนุชาติ พวงสำลี

คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหิดล

14.00 น. - 15.00 น.

“การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ
ในการจัดสรรทุนในระบบเศรษฐกิจ
ไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์”

โดย 1. คุณสฤณี อาชวานันทกุล

นักวิชาการอิสระ

2. อ.กิตติชัย แซ่ลี้

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิจารณ์บทความ โดย

ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล

ธนาคารแห่งประเทศไทย

15.00 – 17.00 น.

ระดมความคิดเรื่อง

“เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์:
การปฏิรูปเชิงสถาบัน”

1. อ.จอห์น อิงภากรณ์

ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กร
พัฒนาเอกชน (กป.อพช.)

2. คุณบรรยง พงษ์พานิช

ประธานกรรมการบริษัทหลักทรัพย์ ภัทร จำกัด
(มหาชน)

3. รศ.ดร.ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

4. รศ.ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดำเนินการระดมความคิดโดย

ศ.ดร.พรายพล คุ้มทรัพย์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ



คำนำ

4

ธรรมชาติภายใต้อะตอมโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย

รศ.ดร. สมบูรณ์ ศิริประชัย

11

นโยบายการคลังและการกระจายอำนาจทางการคลัง

ภายใต้อะตอมโลกาภิวัตน์ : มุมมองเชิงสถาบัน

อ.ดร.พงษ์ธร วราศัย

124

โครงสร้างอำนาจ
ในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
รศ.ดร. ปัทมาวดี ชูชุกี
อ. ชล บุญนาค

168

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ
ในการจัดสรรทุนในระบบเศรษฐกิจไทย
ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์
สฤณี อาชวานันทกุล
นักวิชาการอิสระ

และ
อ.กิตติชัย แซ่ลี้

260

ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์:
นัยต่อประเทศไทย



โดย



รศ.ดร. สมบูรณ์ ศิริประชัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

บทความนี้พยายามอธิบายว่า ธรรมนูญเป็นแนวความคิดใหม่ที่เข้าใจได้ไม่ยากนัก และแท้ที่จริงเป็นเรื่องของสถาบันทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นนโยบายชุดหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ได้ทันทีเหมือนนโยบายทั่วไป ความซับซ้อนนี้ทำให้การตีความธรรมนูญอย่างง่าย ๆ เพียงพิจารณาองค์ประกอบทั่วไปของธรรมนูญ ซึ่งมักทำให้เราหลงผิดและหลงประเด็น ความจริงก็คือ โครงสร้างธรรมนูญไม่เคยสมบูรณ์และหยุดนิ่ง แต่มีพลังของพลวัตและพัฒนาปรับตัวไปตามกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะธรรมนูญแบบตะวันตกนั้นมีเสาหลักที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ในบทความนี้ ผู้เขียนพยายามแสดงให้เห็นว่า การนำแนวความคิดธรรมนูญแบบตะวันตกเข้ามาในสังคมไทยหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจนับว่า ยังห่างไกลจากความสำเร็จ แม้ว่ารัฐไทยได้ออกกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับธรรมนูญ ส่วนสำคัญมาจากความเข้าใจอย่างคลาดเคลื่อนต่อแนวความคิดนี้ แต่เหนือสิ่งอื่นใดก็คือธรรมนูญเป็นเรื่องของการปฏิรูปสถาบันในสังคมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งขึ้นกับความสามารถของรัฐนั้นในการยกระดับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะสถาบันแบบไม่เป็นทางการนั้นมักเป็นอุปสรรคสำคัญของการสร้างธรรมนูญ การสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่มีลักษณะการรับผิดชอบ โปร่งใส คาดคะเนได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาและจำเป็นต้องมาจากการมีรัฐที่มีเสถียรภาพและเข้มแข็งเท่านั้น แต่นั่นยังเป็นเรื่องของความฝันมากกว่าความจริง

ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ : นัยต่อประเทศไทย

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลกับโลกาภิวัตน์ นับว่าเป็นเรื่องที่เพิ่งมีการกล่าวขวัญกันอย่างจริงจังเมื่อเร็วๆ นี้ โดยเฉพาะหลังจากเกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย เมื่อปี 1997 โดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระของธรรมาภิบาลให้เป็นวาระของโลก เนื่องจากเห็นว่าวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียเกิดขึ้นเพราะประเทศในแถบนี้ไร้ซึ่งธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงได้เสนอแนวทาง “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (global governance) โดยพยายามผลักดันให้ประเทศในแถบเอเชียและประเทศอื่นๆ เดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่า ด้วยหนทางนี้เท่านั้นที่ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากจะสามารถพัฒนาประเทศให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน ธนาคารโลกดูเหมือนจะเป็นองค์กรโลกบาลที่เชื่อมั่นในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง เพราะก่อนหน้าวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 1997 นั้น ธนาคารโลกเองได้ตีพิมพ์เผยแพร่เอกสารจำนวนไม่น้อยที่ชี้ให้เห็นถึง “ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา” (World Bank, 1992)

ในบทความนี้ ตอนที่หนึ่ง จะเป็นการศึกษาธรรมาภิบาลในระดับสากลว่า มีความหมายและนัยอย่างไร โดยจะพยายามสืบค้นถึงที่มาของคำศัพท์นี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่า จนถึงขณะนี้ความไม่ชัดเจนและสับสนยังดำรงอยู่ในวงการวิชาการเกี่ยวกับความหมายที่แท้จริงของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ยิ่งกว่านั้นบทความพยายามจะเสนอทางออกกว่าคำศัพท์ที่ถูกต้องน่าจะเป็นคำใดในภาษาไทย ตอนที่สอง จะเป็นการศึกษาธรรมาภิบาลในประเทศต่างๆ ซึ่งในที่นี้เลือกกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกและจีน ตอนที่สาม จะเป็นการวิเคราะห์ธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย โดยพิจารณาจากการออกกฎหมายของไทยในเรื่องธรรมาภิบาล ซึ่งมีกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ และตอนสุดท้ายเป็นการตั้งข้อสังเกตส่งท้าย

1.



ความหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ประวัติความเป็นมาของคำว่า “ธรรมาภิบาล” โดยทั่วไป²

แท่ที่จริงการเลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ในที่นี้เป็นการเลือกแบบอำเอใจ เพราะเห็นว่าใกล้เคียงกับคำว่า “good governance” มากที่สุด ในความเป็นจริงสิ่งที่ควรพิจารณาเป็นอันดับแรกคือ การแยกคำว่า “governance” กับคำคุณศัพท์ว่า “good” ออกจากกัน ในวงการวิชาการนั้น รู้จักคำว่า governance มานานมากแล้ว ส่วนการใส่คุณศัพท์เพื่อกำกับคุณค่าบางอย่างนี้เพิ่งเริ่มเมื่อไม่นานมานี้ โดยหลักฐานเท่าที่ปรากฏในหลายๆ แห่งระบุตรงกันว่า คำว่า “governance” เพิ่งมีใช้อย่างเป็นทางการในปี 1989 เมื่อธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศของประเทศต่างๆ ในแถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา (World Bank, 1989)³ หลังจากนั้นคำนี้ก็เริ่มมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้นเรื่อยๆ ในความเป็นจริง ขณะที่ธนาคารโลกเริ่มเผยแพร่แนวความคิดนี้ คำว่า “governance” เป็นศัพท์ที่สำคัญ ซึ่งถ้าแปลเป็นภาษาไทยที่ถูกต้อง น่าจะใกล้เคียงกับคำว่า “อภิบาล” มากที่สุด ธนาคารโลกให้ความหมายคำว่า “อภิบาล” โดยทั่วไปนั้นหมายถึง

“the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development” (World bank, 1992 : 1)

การนิยามเช่นนี้เป็นการนิยามตามศัพท์ที่กว้างขวางกว่าหมายถึง การใช้อำนาจในการจัดการกับทรัพยากรของประเทศเพื่อการพัฒนา

ในวรรณกรรมภาษาไทยมักมีได้สนใจแยกแยะคำว่า “governance” ให้แยกออกจากคำว่า “good” และนี่เป็นปัญหาในทางทฤษฎีที่จะกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม มีงานวิชาการของ อรพินท์ สฟโซคชัย (2541) เท่านั้นที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างนี้ อรพินท์ชี้ให้เห็นว่ามีการกล่าวถึงคำว่า good governance กันค่อนข้างกว้างขวาง ทั้งวงการวิชาการและสื่อมวลชน โดยเฉพาะหลังเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินในประเทศไทย อรพินท์แปลคำว่า “governance” ว่าหมายถึง “กลไกประชาธิปไตย” ส่วนเมื่อเติมคุณศัพท์ว่า good แล้วก็จะกลายเป็น “กลไกประชาธิปไตยที่ดี” คำแปลนี้ไม่เป็นที่แพร่หลาย แต่คำที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางคือคำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งมีการระบุว่า ผู้ให้คำบัญญัติศัพท์นี้คือ ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และต่อมาธีรยุทธ บุญมี เป็นผู้ปลุกกระแสคำและแนวคิดนี้ออกไปสู่สังคมวงกว้าง

ไม่ว่าคำศัพท์ในภาษาไทยจะเป็นอย่างไร สิ่งซึ่งมีความหมายมากกว่าก็คือ คำว่า governance มีความหมายที่แท้จริงอย่างไร อย่างที่กล่าวไว้ในตอนต้น คำว่า governance มีการใช้มานานมากแล้ว โดยพจนานุกรม American Heritage Dictionary (1982) อธิบายคำว่า governance หรือ อภิบาลว่า หมายถึง

- (1) the act, process, or power of governing; government
- (2) the state of being governed

เมื่อแปลตรงตามตัวอักษรคือ การกระทำ กระบวนการ หรือ อำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อมีรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องนั้น จะมีความหมายครอบคลุมถึง รัฐ (state) และระบบราชการ (civil service)

เมื่อมีการใช้กับองค์กรภาคเอกชนก็อาจเติมคำว่า corporate governance ซึ่งมักหมายถึงกลไก ขอบเขต และการดำเนินกิจกรรม กติกา และกฎระเบียบในภาคเอกชนแต่เราไม่ได้สนใจประเด็นดังกล่าวในบทความนี้ อย่างไรก็ตาม ในพจนานุกรมของ Shorter Oxford English Dictionary (2002)⁴ ให้ความหมายคล้ายคลึงกับของ American Heritage แต่ระบุว่า หมายถึง

- (1) The action, manner or fact of governing; government
- (2) Controlling or regulating influence, control, mastery
- (3) The state of being governed : good order
- (4) The function or power of governing : authority to governance
- (5) A governing person or body
- (6) Conduct of life or business : behaviour

แม้ว่าพจนานุกรมของ Oxford จะให้ความหมายที่ลึกซึ้งกว่า แต่ก็ยังมีลักษณะเป็นนามธรรมอยู่ดี

ตามหลักฐานที่ปรากฏในตำราหลายเล่มชี้ว่า คำว่า good governance เพิ่งมีการใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ คำว่า good governance เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ก็เพราะทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างเชื่อว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจักทำไม่ได้เลย ถ้าประเทศนั้นๆ ปราศจาก good governance หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” ให้ควบคู่กับคำว่า good governance นั่นคือการกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา อย่างที่กล่าวมาแล้ว ในตอนแรกเริ่มนั้น ธนาคารโลกได้เน้นถึงความหมายกว้างๆ 3 ลักษณะคือ

- (1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political regime)
- (2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในทางการเมืองใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
- (3) ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบายและการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารประเทศ (อรพินท์ สฟโซคชัย, 2541)

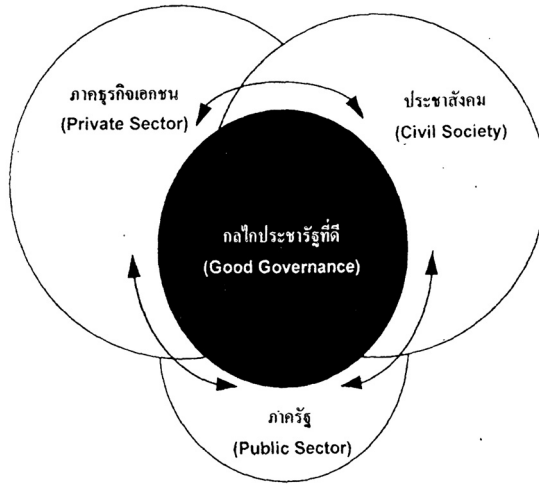
สังเกตได้ว่าธนาคารโลกสร้างลักษณะของธรรมาภิบาลระดับโลกขึ้น เพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์กรผลักดันให้ประเทศต่างๆ ดำเนินตามแนวทาง “ธรรมาภิบาล” ซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้ มิได้ชี้ชัดว่า ประเทศนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง แม้ว่าอาจมีการแปลความหมายแบบแอบแฝงว่า คำว่า ระบบการเมือง น่าจะหมายถึงระบอบประชาธิปไตยก็ตาม (Democratic good governance) (ดูงานของ Leftwich, 1993; 1994)

ในตอนแรกๆ ของการใช้คำนี้ ยังมีความไม่ลงรอยระหว่างองค์กรระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีอยู่อย่างมาก ในไม่ช้า คำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงเป็นคำที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในปี 1997 ที่เริ่มก่อตัวในประเทศไทยและลามไปสู่ประเทศต่างๆ อย่างรวดเร็ว

ในแง่บริบทของไทย อรพินท์ สฟโซคชัย (2541) ได้สรุปไว้เป็นอย่างดีว่าการสร้างกลไกประชารัฐที่ดีสามารถส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาคนในสังคมให้มีความยั่งยืน ซึ่งองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programme-UNDP) เป็นแกนนำในการผลักดันความคิดในระดับสากล โดยสามารถศึกษาจากเอกสารของ UNDP ในเรื่อง Governance for Sustainable Human Development ซึ่งมีการนิยามกลไกประชารัฐไว้อย่างชัดเจนว่ามี 3 ด้าน คือ ด้านประชาสังคม (Civil Society) ด้านภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) และด้านภาครัฐ (State) ดังแสดงในรูปที่ 1 ประชารัฐที่ดีหรือธรรมาภิบาลจึงเป็นกลไกฝังลึกอยู่ภายในที่เชื่อมองค์ประกอบทั้ง 3 ด้านเข้าด้วยกัน กลไกประชารัฐที่ดีหรือธรรมาภิบาลจึงเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ให้ดำรงอยู่อย่างสันติสุขและมีเสถียรภาพ

รูปที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกประชาธิปไตยที่ดีและส่วนต่างๆ ของสังคม



ที่มา: ปรับปรุงจาก Presentation Slides of Training Module: Developing capacities for Effective Governance: A workshop for UNDP Country Offices, Management Development and Governance Division, UNDP, 1997.

อ้างอิงจาก อรพินท์ (2541)

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราสืบค้นความหมายของ “ธรรมาภิบาล” จะพบว่า จริงๆ แล้ว คำว่า “ธรรมาภิบาล” ที่ใช้กันแพร่หลายตั้งแต่ปี 1989 นั้น มีนัยแอบแฝงว่าเป็น “ธรรมาภิบาล” ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย (democratic good governance) ในความหมายของชาติตะวันตก เช่น ธนาการโลก และองค์กรโลกบาลแห่งอื่นๆ ซึ่ง Leftwich (1993;1994) ชี้อย่างถูกต้องว่าหมายถึงระบบการเมืองที่อิงกับแบบจำลองของรัฐที่เน้นประชาธิปไตยเสรีนิยม (liberal democratic polity) ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชน บวกกับการบริหารราชการที่มีความเข้มแข็ง ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและมีระบบการบริการที่มีความรับผิดชอบ (accountable) ในระบบการเมืองเช่นนี้มักเสนอแนะว่า ระบบเศรษฐกิจต้องมีการแข่งขันอย่างเต็มที่และเป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งความเชื่อเช่นนี้มิใช่เรื่อง

ใหม่แต่ประการใด เพียงแต่ใช้ศัพท์ที่ต่างกัน เพราะในทศวรรษ 1960 ก็มี การอ้างอิงถึงสังคมที่ดีในตัวเอง (good society itself) ภายใต้แนวความคิด การพัฒนาแบบตะวันตกที่เป็นกระบวนการพัฒนาให้ทันสมัย

กำเนิดของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ในวงการศึกษาการมีความหมายใน สองนัย กล่าวคือ นัยแรก เป็นความหมายที่จำกัดที่ธนาคารโลกพยายาม สื่อสารโดยตีความว่า หมายถึง ด้านการบริหารหรือการจัดการของรัฐ ส่วน นัยที่สอง เป็นนัยที่รัฐบาลตะวันตกนำมาอ้างอิงคือ เป็นเรื่องทางการเมือง มากกว่า ด้วยเหตุนี้จึงมักเกิดความสับสนในวงการศึกษาการว่า จะหมายถึง นัยแรกหรือนัยที่สอง แท้ที่จริงแล้ว องค์การระหว่างประเทศนั้นมิได้ยึดถือ “ธรรมาภิบาล” อย่างเคร่งครัดตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เพราะทั้งธนาคาร โลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็มักปล่อยกู้แก่ประเทศต่างๆ ที่มี ลักษณะเป็น “bad governance” อย่างต่อเนื่อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ ว่าประเทศนั้นจะเป็นประชาธิปไตยหรืออยู่ภายใต้ระบบเผด็จการทางทหาร ธนาคารโลกก็พร้อมในการปล่อยกู้เสมอมา ไม่ว่าจะเป็นอาร์เจนตินา ชิลี สมัย ปิโนเช่ อิหร่าน หรือเกาหลีใต้ หรือกรณีของประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บัง หลวงอย่างกว้างขวาง เช่น อิรัก แซร์ไฮติ เป็นต้น (Stiglitz, 2003; 2006)

คำถามสำคัญที่เกี่ยวกับ “ธรรมาภิบาล” คือ เพราะเหตุใด รัฐบาล ตะวันตกจึงเริ่มคิดถึงเรื่องนี้อย่างจริงจังในปลายทศวรรษ 1980 ในแง่ของ การส่งเสริมสนับสนุนธรรมาภิบาล? คำตอบต่อคำถามนี้อย่างน้อยมี 4 คำตอบ คือ ประการแรก ประสบการณ์ของการปล่อยเงินกู้ภายใต้โครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ประการที่สอง การกลับมาอีกครั้งของทุน ภายใต้ระบบทุนนิยม เสรีแบบใหม่ (Neo-liberalism) ในตะวันตก ประการที่สาม การล่มสลาย ของระบบคอมมิวนิสต์ และประการที่สี่ กระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยใน ประเทศกำลังพัฒนา (โปรดดู Leftwich, 1993)

การปล่อยเงินกู้ภายใต้โครงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ทั้ง ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างมีประสบการณ์อย่างดี ในการปล่อยเงินกู้ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980 การ ปรับโครงสร้างดังกล่าวนี้มักเป็นการลดบทบาทของรัฐ เพื่อลดการอุดหนุน หรือใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาลต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนา โดยต้องการให้

มีการลดการบิดเบือนกลไกราคา เพื่อกระตุ้นให้มีการปรับปรุง ประสิทธิภาพ โดยเน้นการส่งออกเป็นยุทธศาสตร์หลัก ในช่วงทศวรรษ 1980s นี้ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างก็พยายามทำให้รัฐในประเทศกำลังพัฒนามีขนาดเล็กลง แต่สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นมักมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ยิ่งกว่านั้นการปรับโครงสร้างนั้นไม่อาจทำได้ถ้าปราศจากความมุ่งมั่นทางการเมืองจากฝ่ายข้าราชการและประชาชน ดังนั้นทั้งสององค์กรโลกบาลจึงเริ่มตระหนักว่าการปฏิรูปโดยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าปราศจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันธรรมาภิบาลไม่ว่าจะเป็นการปลดปล่อยการเงินเสรีหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ สิ่งที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูปก็คือโครงสร้างของอภิบาลว่าจะมีประสิทธิภาพเพียงใด ดังนั้นธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงมีความสนใจว่า การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ทำมาโดยตลอดในช่วงทศวรรษ 1980s ไม่อาจไปสู่ความสำเร็จได้ ทั้งนี้ก็เพราะรัฐในประเทศต่างๆ ยังไม่มีลักษณะของโครงสร้างอภิบาลแบบตะวันตก

อิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมแบบใหม่นั้นกลับมาเป็นที่นิยมในตะวันตกเมื่อปลายทศวรรษ 1970s ซึ่งเน้นให้รัฐดำเนินตามกลไกราคาอย่างเต็มที่โดยให้มีการลดบทบาทของรัฐลง เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเน้นด้านอุปทานทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมบทบาทของปัจเจกชนและวิสาหกิจเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแนวความคิดเสรีนิยมใหม่นี้ซ่อนอยู่ในนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายได้โครงการปล่อยเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ แต่สิ่งที่ควรพิจารณาควบคู่ไปด้วยก็คือ แนวความคิดเสรีนิยมแบบใหม่ไม่ใช่เป็นเรื่องทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่มีนัยที่เข้มงวดของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งเกี่ยวข้องกับบทบาทของการเมืองและของรัฐว่าควรเป็นเช่นใด

ในแง่แนวคิดแบบเสรีนิยมแบบใหม่ที่เน้นให้รัฐมีบทบาทที่น้อยลง (minimal state) ยังมีหน้าที่ทางการเมืองที่เชื่อมต่อนะหว่างตลาดกับรัฐผ่านกลไกประชาธิปไตย แนวความคิดนี้ ในทางสุดขั้ว เน้นว่าความล้มเหลวในการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากมีมูลเหตุมาจากการแทรกแซง

ของรัฐบาลมากเกินไป และขาดกลไกของประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้มีกิจการ การค้าแบบเสรีนิยมอย่างแท้จริง การมีระบอบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีประชาสังคมที่มีความเป็นอิสระและมีความหลากหลาย แนว ความคิดเสรีนิยมสรุปว่า ความล้มเหลวของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ นั้นมีผลที่เชื่อมโยงโดยตรงกับปัจจัยทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะระบบเผด็จการทางทหาร สิ่งที่แนวความคิดเสรีนิยมเน้นมาโดยตลอด ก็คือประชาธิปไตยนั้นต้องดำเนินควบคู่กับเศรษฐกิจเสรีซึ่งมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง มีความรับผิดชอบต่อประชาสังคม มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงน้อย และเน้นการ จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐในระบบ เศรษฐกิจเสรีนิยมนั้นสามารถจัดสรรสินค้าสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การล่มสลายของระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ในปลายทศวรรษ 1980s เป็นปรากฏการณ์ที่ช่วยหนุนเสริมให้แนวความคิดธรรมาภิบาลมี อิทธิพลมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการตอกย้ำว่า รัฐคอมมิวนิสต์ที่ไม่ใช่ ประชาธิปไตยไม่สามารถสร้างเศรษฐกิจแบบยั่งยืนได้ โดยเฉพาะหากระบบ เศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์นั้นเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง การจัดการ ที่ผิดพลาด ความไร้ประสิทธิภาพ และความล่าช้าทางเศรษฐกิจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ ล้วนเป็นผลโดยตรงจากการขาดประชาธิปไตย และการไม่มีส่วนร่วมของ ประชาสังคม

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเสนอว่า การมีเสรีภาพทางการเมืองเป็นเงื่อนไข ที่จำเป็นของเสรีภาพทางเศรษฐกิจและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังนั้น การก่อตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาและบูรณาการแห่งยุโรปในปี 1991 จึง มีหน้าที่ในการช่วยบูรณะและฟื้นฟูประเทศในยุโรปตะวันออก และประเทศใน เครือสหภาพโซเวียตให้มีเสรีภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมให้มี ประชาธิปไตยที่มีหลายภาคการเมือง มีลักษณะพหุนิยม และมีระบบเศรษฐกิจ แบบตลาด

ประเด็นสุดท้ายในเรื่องการกลับมาใหม่ของธรรมาภิบาลคือ ผล กระทบของกระบวนการเคลื่อนไหวและประชาธิปไตย ซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลกใน ช่วงทศวรรษ 1980s ทั้งในลาตินอเมริกาและในทวีปอื่นๆ ทั่วโลก ทั้งในกรณี จีน ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน บังคลาเทศและเนปาล ล้วนเป็นกระแสให้

ประเทศต่างๆ หันมาสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลกันอย่างจริงจัง

ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ของธนาคารโลก

ในเอกสารของธนาคารโลกเมื่อปี 1989 ที่วิเคราะห์ประชาคมใน
แอฟริกาที่อยู่ใต้ทะเลทรายซาฮาราให้ความหมายคำว่า “Governance” ไว้ดังนี้

“...the exercise of political power to manage a nation's affairs”

(World Bank, 1989)

แต่เมื่อมีการใส่คุณสมบัติที่เรากล่าวข้างต้น ความหมายที่จะจริง
ของคำนี้ในทัศนะของธนาคารโลกประกอบด้วย (World Bank, 1989: 60-
61 และ 192)

(1) การบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพ (an efficient public service)

(2) ระบบศาลที่เป็นอิสระ (an independent judicial system)

(3) ระบบกฎหมายที่บังคับสัญญาต่างๆ (legal framework to enforce contracts)

(4) การบริหารกองทุนสาธารณะที่มีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาสังคม
(the accountable administration of public funds)

(5) การมีระบบตรวจสอบทางบัญชีที่เป็นอิสระ (an independent public auditor) ซึ่งรับผิดชอบต่อตัวแทนในรัฐสภา

(6) การเคารพในกฎหมายและสิทธิมนุษยชนทุกระดับของรัฐบาล
(respect for the law and human right at all levels of government)

(7) โครงสร้างสถาบันที่มีลักษณะพหุนิยม (a pluralistic institutional structure)

(8) การมีสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ (a free press)

ความหมายทั้งแปดประการนี้ จริงๆ แล้วเป็นประเด็นของประชาธิปไตยแบบเสรี (Liberal democracy) ซึ่งธนาคารโลกไม่เคยระบุไว้อย่างชัดเจน
อย่างไรก็ตาม ธนาการโลกเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น ในปี 1992 เมื่อ
ธนาคารโลกได้ตีพิมพ์งานวิชาการในหัวเรื่อง Government and Development
ในรายงานดังกล่าวนี้ ระบุอย่างชัดเจนว่า good governance นั้นหมายถึง

“...Synonymous with sound development management” (World Bank, 1992:1)

ความหมายที่แอบแฝงของธรรมาภิบาล

อย่างที่กล่าวไว้ในตอนต้นว่า “ธรรมาภิบาล” มิใช่ศัพท์ที่เกิดขึ้นในสุญญากาศ แท้ที่จริงนั้นมีการแอบแฝงแนวความคิดธรรมาภิบาลประชาธิปไตยไว้ ซึ่งมีความชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ในความหมายของธนาคารโลก ซึ่งสิ่งที่ซ่อนอยู่ในคำศัพท์นี้ก็คือ ปัจจัยสามด้านที่แวดล้อม คำว่า “ธรรมาภิบาล” นั่นคือ ความเป็นระบบ (systematic) เชิงการเมือง (political) และการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative)

ประการแรก ในแง่ความเป็นระบบ เป็นที่ยอมรับว่า คำว่า “ธรรมาภิบาล” มีความหมายกว้างกว่าคำว่ารัฐบาล (government) ซึ่งโดยทั่วไปมักหมายถึง โครงสร้างทางสถาบันแบบที่เป็นทางการและเป็นเรื่องการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในรัฐสมัยใหม่ทั่วไป แต่คำว่า “ธรรมาภิบาล” นั้น มีนัยที่หลวมกว่าและกว้างกว่าการใช้อำนาจทางการเมืองภายในและภายนอกของระบบการเมือง ในแง่ธรรมาภิบาลจึงมีลักษณะเป็นระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคมเศรษฐกิจ ดังที่แสดงไว้ในรูปที่ 1 อย่างไรก็ตาม ในความหมายที่แคบที่มีการใช้กันอยู่นั้น “ธรรมาภิบาล” มีความหมายถึงระบบทุนนิยมแบบประชาธิปไตย (democratic capitalist regime) ที่มีรัฐบาลมีอำนาจน้อยที่สุด คือ รัฐมีหน้าที่รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อยเท่านั้น (law and order) ซึ่งเป็นความคิดที่กว้างของธรรมาภิบาลแบบตะวันตก

ประการที่สอง ในด้านการเมืองซึ่งมีลักษณะจำกัดและระบุทางการเมืองอย่างชัดเจน ธรรมาภิบาลมีนัยว่า รัฐมีความชอบธรรม (legitimacy) และมีอำนาจหน้าที่ (authority) อย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่ระบบประชาธิปไตยสร้างขึ้นมา เพื่อแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางการเมืองอย่างชัดเจน ในแง่อำนาจของนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบบประธานาธิบดีหรือระบบรัฐสภา ระบบสหพันธรัฐหรือรัฐเดี่ยว ก็ใช้ระบบเดียวกัน ในแง่ของการมีสังคมแบบพหุนิยมที่มีการเลือกตั้งอย่างเสรี ซึ่งมีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำงานในฝ่ายบริหาร โดยที่ต้องมีการตรวจสอบให้มีการใช้

อำนาจอย่างถูกต้อง (checks and balances) เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นความหมายของธรรมาภิบาลในทางการเมืองที่ประเทศตะวันตกยึดถือตลอดมา

ประการที่สาม ในแง่การบริหารราชการแผ่นดินแบบแค่นั้น “ธรรมาภิบาล” หมายถึง ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ เปิดเผย มีความรับผิดชอบ และมีการตรวจสอบทางบัญชีอย่างถี่ถ้วน โดยมีระบบข้าราชการที่เข้มแข็งเพื่อออกแบบนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีระบบตุลาการที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง เพื่อแก้ไขกรณีพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในระบบเศรษฐกิจตลาดแบบเสรี

ดังนั้น ในค่านิยมของธนาคารโลกและในสังคมตะวันตก คำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงเป็นความคิดธรรมาภิบาลประชาธิปไตยภายใต้ระเบียบของโลกอันใหม่ (new world order) ด้วยเหตุนี้ หากเราเดินตามเส้นทางของธนาคารโลกและองค์กรโลกบาลทั้งหมด “ธรรมาภิบาล” ในความหมายนี้เราจึงได้เลือกรูปแบบและกลไกแบบประชาธิปไตยตะวันตกพร้อมกันไปด้วย ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาอาจไม่สามารถสร้างขึ้นได้ชั่วข้ามคืนหรืออาจต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 100 ปี

ความหมายของ “อภิบาล” ในหมู่นักวิชาการตะวันตก

ธนาคารโลกให้ความหมายคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การใช้ อำนาจเพื่อจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่ Bdeninger นิยามว่าหมายถึง รัฐบาลที่ดีของสังคม (the good government of society) (ดูงานของ Lateef, 1992) ในขณะที่ Ladell-Mills and Serageldin (1992) นิยามว่า ประชาชนถูกบังคับอย่างไร และกิจการของ รัฐมีการบริหารและกำกับอย่างไร (denoting how people are ruled, or how the affairs of a state are administrated and regulated) อย่างไรก็ตาม ในการประชุมของนายธนาคารที่กรุงมนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ในวันที่ 18 ตุลาคม 1994 นาย Michael Camdessus กล่าวว่า “good governance” เป็นเงื่อนไขที่จะทำให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตในระดับสูง ในแง่ที่ว่ารัฐต้องรับใช้สังคมโดยส่วนรวมมากกว่ารับใช้ผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น (IMF,

1994) อย่างไรก็ดี สำหรับนักรัฐศาสตร์อย่าง Nelson (1992) ซึ่งเห็นถึงปัจจัย 3 ด้านที่แตกต่างกันของ governance นั้นคือประชาธิปไตย รัฐบาลที่ดีและการพัฒนาสิ่งที่น่าสนใจก็คือคำนิยามที่กว้างที่สุดของคำว่า governance นั้นมาจากรายงานต่อคณะกรรมการธรรมาภิบาลโลก (Report of the Commission on Global Governance) ที่มีชื่อเป็นทางการว่า Our Global Neighbourhood (1995) ซึ่งระบุว่า governance คือผลรวมของวิธีการต่างๆ ที่ปัจเจกชน สถาบัน ภาครัฐบาล และภาคเอกชน จัดการกิจการร่วมกันของตนเอง ซึ่งรวมถึงกระบวนการต่างๆ ในการขจัดความขัดแย้งหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน การทำเช่นนี้มีการใช้สถาบันแบบเป็นทางการและระบบของอำนาจในการจัดการ ในขณะที่เดียวกันก็มีการใช้สถาบันแบบไม่เป็นทางการในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคำว่า “governance” มีลักษณะนามธรรมมากจึงมีการให้คำนิยามที่แตกต่างกัน คำนิยามที่มีการให้โดยนักวิชาการที่สำคัญมีความแตกต่างกันถึง 7 คำนิยาม กล่าวคือ

(1) Governance capacity มีการนิยามว่าเป็น the ability to coordinate the aggregation of diverging interests and thus promote policy that can be credibly taken to represent the public interest (Frischtak, 1994:VII)

(2) Governance is “an interactive process by which state and social actors reciprocally probe for a consensus on the rules of the political game” (Bratton and van de Walle, 1992:30)

(3) Governance means “identifying economic and social objectives, and (...), charting a course designed to move society in that direction (Boeringer quoted in Doornbos, 1995:383)

(4) Governance is “the conscious management of regime structures with a view to enhancing the legitimacy of the public realm” (Hyden, 1992:7)

(5) Governance is “the capacity to establish and sustain workable relations between individuals and institutional actors in order to

promote collective goods” (Chazan, 1992)

(6) Governance signifies the capacity to define and implement policies (Kjaer 1996;6)

(7) Governance is “the science of government behaviour and performance” (Dethier 1995:5)

คำนิยามอย่างน้อย 7 คำนิยามดังกล่าวข้างต้น มิได้ช่วยให้เรา มีความกระจ่างในเรื่องความหมายอย่างแท้จริง แต่กลับสร้างความสับสนว่า จริงๆ แล้ว “governance” คืออะไร? คำนิยามจำนวนมากนี้ชี้ให้เห็นว่าไม่ ก่อประโยชน์ใดๆ ทางวิชาการ นักวิชาการตะวันตกจำนวนหนึ่งเชื่อว่า Governance เป็นเพียงหนทาง (means) เพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมาย (ends) ที่ต้องการมากกว่า ดังนั้นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าคือ การเข้าใจองค์ประกอบของ ธรรมชาติมากกว่าที่จะตีความว่าธรรมชาติคืออะไร แตกต่างจากอภิบาล อย่างไร

อภิบาลคืออะไร? ในสายตาองค์กรระหว่างประเทศ

ในทางวิชาการหรือในแง่ของนโยบายทางเศรษฐกิจ อภิบาลหรือ governance เป็นคำที่มีความยืดหยุ่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในพจนานุกรม ทางสังคมศาสตร์และการพัฒนา การให้คำนิยามแม้จะมีประโยชน์ แต่ต้อง ระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะนิยามที่ให้นั้นอาจไม่สามารถครอบคลุมลักษณะ ที่ซับซ้อนและเป็นพลวัตของอภิบาลได้ โดยทั่วไป คำนิยามที่กะทัดรัดที่สุด ที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ว่า governance คือ

“The extent to which governments are responsive to citizens and provide them with certain core services, such as secure property rights and, more generally, the rule of law.” (Kealer, 2004: 3)

ความหมายในแง่นี้มีความชัดเจนมากขึ้น และชี้ให้เห็นถึงสถาบัน และกระบวนการของรัฐบาลในการตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ที่มีผลตอบ สอนต่อพลเมืองของตน สังเกตได้ว่าในความหมายนี้ คำว่า “อภิบาล” สื่อสาร ถึงสองสิ่งที่สัมพันธ์กันกล่าวคือ ด้านแรกเป็น “ผลที่เกิดขึ้น” (outcomes) ใน ขณะที่ด้านที่สองเป็นในแง่ “สาเหตุ” (causal) ด้วยเหตุนี้ในตำรารัฐศาสตร์

ส่วนมาก จึงมักเพ่งเล็งคำว่าอภิบาลให้หมายถึง การลดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการเพิ่มคุณภาพของระบบข้าราชการให้เข้มแข็ง ยิ่งกว่านั้นมักชี้ถึงระบบการปกครองภายใต้โครงสร้างของอภิบาล ซึ่งโดยทั่วไปมีความเชื่อว่าระบบแรงจูงใจของรัฐภายใต้ระบอบประชาธิปไตยสามารถทำหน้าที่ของอภิบาลได้ดีที่สุด ในแง่การแสดงออกของพลเมือง (Voice) และความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อพลเมืองหรือประชาสังคม

ในระดับองค์กรระหว่างประเทศ สถาบันอภิบาลแห่งแคนาดา (The Institute on Governance) นิยามอภิบาลในความหมายที่สอง โดยระบุว่า อภิบาลประกอบด้วยประเพณี สถาบันและกระบวนการที่กำหนดว่ามีการใช้อำนาจอย่างไร พลเมืองมีการแสดงออกอย่างไร และการตัดสินใจในเรื่องสาธารณะทำได้อย่างไร⁵

ในทางวิชาการ วารสารที่สำคัญในเรื่องนี้คือ Economics of Governance ตีพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ Springer แห่งเยอรมนี แสดงทัศนะในวารสารฉบับปฐมฤกษ์ว่าเป็น Synonymous with governing โดยสนับสนุนให้ผู้เขียนบทความส่งต้นฉบับในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในทางที่ปัจเจกชนปกครองตนเองในภาคเอกชนหรือในภาครัฐ โดยมีได้พยายามจะนิยามความหมายของคำว่า governance ได้อย่างใด

ในขณะที่ OECD ให้คำนิยามไว้แบบสั้นๆ ว่า หมายถึง institutions, policy making and participation of civil society⁶ แต่มูลนิธิฟอร์ดกลับแสดงทัศนะที่แตกต่างออกไป โดยระบุว่า อภิบาลในฐานะที่เป็นขอบเขตที่สถาบันของรัฐมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และชี้้นำโดยหลักนิติธรรมและมีเป้าหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม⁷ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสหรัฐอเมริกา คือ US Agency for international Development กลับเน้นที่ผลที่ออกมาของอภิบาลในแง่ที่ว่า อภิบาลคือการที่รัฐบาลสามารถสร้างความสงบสุขของสังคม สร้างหลักประกันของกฎหมายและรักษากฎหมาย ส่งเสริมหรือเสริมสร้างเงื่อนไขที่จำเป็นต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และให้หลักประกันขั้นต่ำในแง่ประกันสังคม ซึ่งการทำเช่นนั้นได้จำเป็นต้องมีสถาบันของรัฐที่มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน แท้ที่จริง USAID ซึ่งทำงานเกี่ยวกับอภิบาลเน้นอย่างชัดเจนว่า ต้องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันประชาธิปไตย

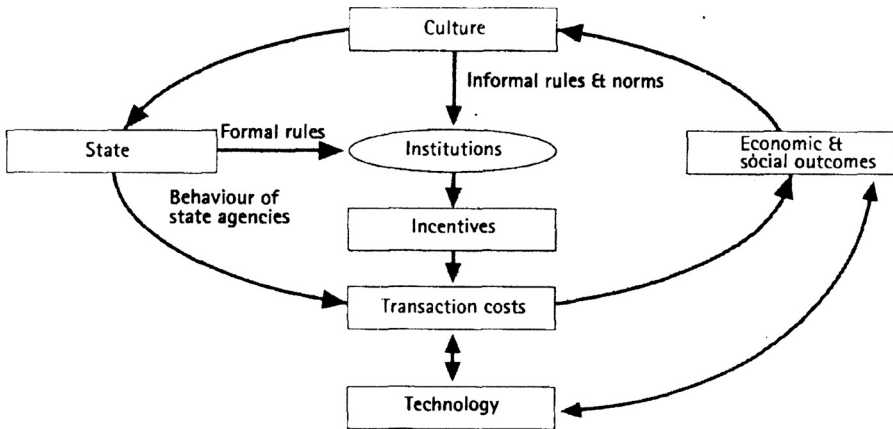
เท่านั้น⁸ เช่นเดียวกับโครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) ซึ่งกล่าวถึงอภิบาลว่าเป็นอภิบาลในระบอบประชาธิปไตย (democratic governance) แต่ในคำอธิบายเรื่องเป้าหมายนั้นมีนัยว่าอภิบาลเป็นการตอบสนองของสถาบันของรัฐที่มีต่อความต้องการของประชาชนธรรมดา⁹

ธนาคารโลกเป็นหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับอภิบาลมากที่สุด โดยเน้นที่การปฏิรูปภาครัฐ¹⁰ (public sector reform) เพื่อให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ทั้งสองจึงเห็นพ้องกัน ในแง่ที่ว่าอภิบาลนั้นมีนัยว่าสถาบันของรัฐต้องมีความรับผิดชอบและมีความสามารถในการพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่มีทัศนะต่ออภิบาลว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรม (the rule of law) ความมีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบของภาครัฐและการจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวง¹¹

ไม่ว่าจะมีความหมายว่าอย่างไร ความสำคัญก็คือการเข้าใจว่าความหมายที่แท้จริงนั้นคืออะไร ซึ่งทำให้ไม่เกิดความสับสนอีกต่อไป ในที่นี้เราอาจตั้งข้อสังเกตเป็น 2 ประการ กล่าวคือประการแรก ลักษณะที่สำคัญของอภิบาลคือการปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ความสามารถของระบบราชการ การคาดการณ์ได้และความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการตัดสินใจต่างๆ ประการที่สอง ซึ่งเกี่ยวข้องถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของอภิบาลกับผลประกอบการของรัฐบาล ในด้านแรกอาจอยู่ในรูปสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงของตนอย่างเสรี และรัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และในด้านที่สองคือ การเคารพต่อกฎหมายหรือหลักนิติธรรม ดังนั้น ในภาคนี้นิยาม governance จึงเป็นแนวความคิดที่ชี้ถึงความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรัฐกับเอกชน โดยมีสถาบันต่างๆ ของรัฐเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างสรรค์ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สถาบันดังกล่าวมีทั้งสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งปัจจัยสำคัญคือวัฒนธรรมในสังคมนั้นๆ (ดูรูปที่ 2) โดยสถาบันที่เป็นทางการนั้นถูกกำหนดมาจากระบบกฎหมาย ส่วนสถาบันที่ไม่เป็นทางการนั้นถูกกำหนดจากวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และประสบการณ์ในแต่ละสังคม ซึ่งสะท้อนถึงวิถีชีวิตและความเชื่อของผู้คนในสังคมนั้นๆ

รูปที่ 2

Institutions play a central role in economic development and social outcomes



ที่มา : AusAID Economic Governance and the Asian Crisis

ดังนั้น governance จึงมีลักษณะซับซ้อน และเป็นพลวัตขึ้นกับแต่ละสังคมซึ่งมีลักษณะจำเพาะเจาะจง ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันในสังคมนั้นมีพัฒนาการมาอย่างไร ด้วยเหตุนี้ในแนวความคิดที่มักระบุว่า อภิบาลเป็นเรื่องที่ใช้ได้ทั่วไป หรือเป็นสิ่งที่เหมาะสมสำหรับทุกสังคมจึงไม่เป็นจริง เพราะเหตุว่า one size fits all นั้นไม่มีจริงในโลกนี้ อย่างที่กล่าวอย่างถูกต้องโดย Leftwich (1994) ว่า

“it is illusionary to conceive of good governance as independent of the forms of politics and type of state...” (Leftwich, 1994: 363)

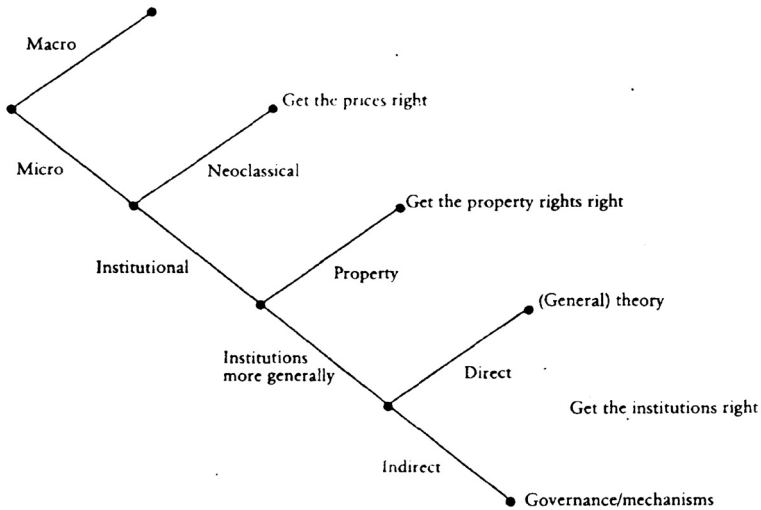
สิ่งที่พบมากที่สุดก็คือ ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากไม่มีความสามารถในการสถาปนาสถาบันต่างๆ ที่จำเป็นในการสร้างอภีบาล ดังนั้นอภีบาลจึงไม่เกิดขึ้น เพราะอภีบาลมีลักษณะเป็นพลวัตเดิมตามทางของสถาบันในประเทศนั้นๆซึ่งแปรเปลี่ยนไปตามสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังนั้นเราจึงไม่แปลกใจว่า ประเทศกำลังพัฒนาจึงมักล้มเหลวในการสร้างโครงสร้างของอภีบาลที่มีประสิทธิภาพขึ้น (North, 1990, De Soto, 2000)

ทฤษฎีว่าด้วย “ธรรมาภีบาล”

แนวทางที่จะศึกษา “อภีบาล” หรือ “ธรรมาภีบาล” ได้วิธีหนึ่งก็คือ การเลือกใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งพิจารณาว่า แนวคิดเรื่อง “อภีบาล” นั้นแท้ที่จริงเป็นรูปแบบของสถาบันแบบหนึ่งที่พัฒนาต่อ ยอดมาเรื่อยๆ ตามการวิเคราะห์ของ North (1990) และ Williamson (1994) นั้น ในขั้นตอนแรก คือ วิธีการวิเคราะห์แบบมหภาคหรือแบบมวลรวม (Harvard tradition) ในขั้นที่สอง เป็นจารีตของสำนักชิคาโกที่เน้นให้ปรับราคาให้ถูกต้อง และในขั้นตอนที่สาม ซึ่งจัดอยู่ในสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่คือ การสร้างสถาบันให้ถูกต้อง (ดูรูปที่ 3 ประกอบ) การนำสถาบันเศรษฐศาสตร์เข้ามาเป็นแกนกลางในการวิเคราะห์นี้นับเป็นคุณูปการที่ยิ่งใหญ่ในวงการเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน

รูปที่ 3

Form Harvard to Chicago to the New Institutional Economics

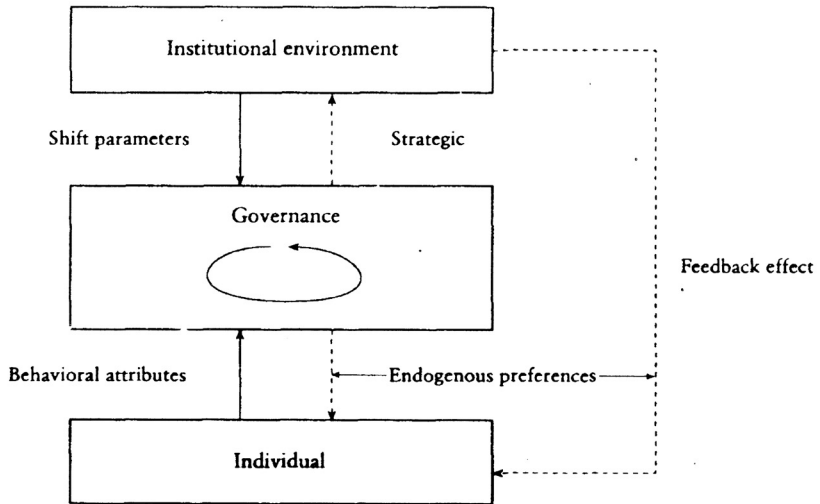


ที่มา: Williamson (1994)

ด้วยเหตุนี้คำว่า “อภิบาล” ในความเห็นของ Williamson (1994) จึงมีส่วนที่สำคัญคือ ต้นทุนค่าธุรกรรม (transaction costs) เป็นหัวใจ ซึ่งการจะทำให้ governance แสดงประสิทธิผล (effective governance) ได้มากหรือนั้นยังต้องขึ้นกับว่าโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและวัฒนธรรมในสังคมนั้นสามารถจะมี “อภิบาลที่มีประสิทธิผล” หรือไม่ อย่างไร (ดูรูปที่ 4 ประกอบ)

รูปที่ 4

A Layer Schema



ที่มา: Williamson (1994)

ต้นทุนธุรกรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นอภิบาลที่มีประสิทธิผลหรือไม่ ลูกศรในรูปที่ 4 ชี้ให้เห็นถึงลักษณะขององค์กรที่มีชีวิตเป็นของตนเอง การปรับตัวนั้นมีความสำคัญ ในรูปที่ 4 ชี้ว่าในหน่วยต่างๆ ในภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มีการปรับตัวอย่างไรให้มีลักษณะของอภิบาลที่มีประสิทธิผล ดังนั้นปัจจัยแวดล้อมทางสถาบันและมโนทัศน์ของปัจเจกชนล้วนมีผลต่ออภิบาลของสังคมนั้นๆ

แนวความคิดของ Williamson ในที่นี้ชี้ให้เห็นว่า “โครงสร้างของอภิบาล” (governance structures) มีความสำคัญยิ่งในแง่ที่ชี้ให้เห็นถึง mode ของการทำสัญญาหรือการสร้างองค์กรต่างๆ ของธุรกิจหรือของรัฐก็ตาม เพราะไม่ว่าจะเป็นอภิบาลแบบใดก็ตาม สิ่งสำคัญที่ซ่อนอยู่ในนั้นคือ ต้นทุนธุรกรรมที่จะมีมากหรือน้อย ขึ้นกับความสามารถของรัฐหรือเอกชนในการลดต้นทุนธุรกรรมให้มากที่สุดที่จะทำได้ ข้อสังเกตเพิ่มเติมก็คือ แนวความคิดของ Williamson นี้ชี้ว่า หน่วยเศรษฐกิจในทุกระดับมีความสมเหตุสมผล¹² (bounded rationality) ในการตัดสินใจของตนเอง เมื่อเผชิญกับการทำธุรกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสัญญาหรือธุรกรรมแบบอื่นๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสัญญาที่ไม่มีความสมบูรณ์ (incomplete information) ในทัศนะของ Williamson ที่มีต่ออภิบาลนั้น Williamson เห็นว่าสิ่งที่ทำให้ governance มีบทบาทอย่างยิ่งนั้นขึ้นกับปัจจัย 3 ตัว นั่นคือ credible commitment, bureaucratization และ remediableness

ในแง่รัฐประศาสนศาสตร์มักแบ่ง “อภิบาล” ออกเป็น 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารประเทศ นั่นคือ องค์ประกอบรวมของอำนาจหน้าที่ 3 ด้าน คือ อภิบาลด้านเศรษฐกิจ (economic governance) หมายถึงกระบวนการตัดสินใจและกำกับนโยบายที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายในของประเทศ และกระทบถึงความสัมพันธ์กับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อภิบาลด้านการเมือง (political governance) หมายถึง กระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อปวงชนในประเทศ และอภิบาลด้านการบริหาร (administrative governance) หมายถึงกลไกและกระบวนการในการแปลงนโยบายและทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และอย่างเที่ยงธรรม (อรพินท์ สพโชคชัย, 2541)

อภิบาล : ไม่ใช่ทั้งตลาดหรือรัฐ

คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือกลไกประชาธิปไตย หรือ “ธรรมรัฐ” ล้วนเป็นการใส่คุณศัพท์ให้คำนี้มีความหมายที่ผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริงเพราะในรากฐานความคิดที่กล่าวมาตั้งแต่ต้นนั้น คำที่มีความหมายเหมาะสมมากกว่าคือ คำว่า “อภิบาลที่มีประสิทธิผล” (effective governance) ซึ่งมีความ

หมายความว่า มี credible commitment ในทางการเมืองว่าจะสามารถทำตามที่สัญญา กับพลเมืองของตนเองได้ โดยนัยนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารทางสถาบันของรัฐที่จะทำให้สัญญาต่าง ๆ เกิดผลขึ้นได้ตามพันธะสัญญาทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ นักเศรษฐศาสตร์จึงให้ความสำคัญกับ “โครงสร้างของอภิบาล” (governance structure) มากกว่าที่จะระบุถึงธรรมาภิบาลหรือกลไกประชารัฐที่ดี อย่างที่มักมีการกล่าวอ้างถึง อย่างไรก็ตาม มักมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า “ธรรมาภิบาล” นั้นหมายถึง ในแง่ดี หรือมีธรรมชาติส่วน “อธรรมาภิบาล” (bad governance) หมายถึงอะไร นักวิชาการ โดยเฉพาะองค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNDP ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่าหมายถึง ลักษณะและอาการที่สามารถสังเกตจากตัวชี้วัดบางตัว เช่น

“ประชากรในสังคมได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ประเทศขาดศักยภาพในการกำหนดหรือดำเนินนโยบาย หรือแม้แต่การตัดสินใจด้านนโยบายในแต่ละวันก็มักผิดพลาดและสับสน ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานทางวิชาการและเหตุผล การบริหารการคลังของประเทศล้มเหลว ซึ่งรวมถึงปัญหาการเงินการคลังของประเทศ และการกำหนดงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ไม่สร้างสรรค์ในการพัฒนาประเทศ การควบคุมการใช้จ่ายที่ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การกำหนดกฎหมายและระเบียบที่ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างจริงจัง การกำหนดกติกาและระเบียบต่างๆ ที่นำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ของบางกลุ่ม ความไม่โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ มีการทุจริตและการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะ และพบการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการ เป็นต้น” (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541:6)

โครงสร้างของอภิบาลจึงชี้ถึงผลโดยตรงที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์พยายามเน้นให้เห็นว่า การมีโครงสร้างของอภิบาลจะทำให้เกิดการพัฒนาและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่า ซึ่งไม่จำเป็นว่าต้องอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่หมายถึง การมีโครงสร้างของอภิบาลที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ดังนั้น ข้อถกเถียงที่สำคัญจึงไม่ใช่การเลือกระหว่างรัฐหรือตลาด (market-state dichotomy) หากแต่เป็นการผสมผสานของทั้งรัฐและตลาดที่กำหนดโครงสร้างของอภิบาล ดังนั้น

สถาบันในสังคมจึงเป็นผู้สร้างและบังคับให้เกิดอภีบาลในสังคมนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นภายใต้ระบบประชาธิปไตยหรือระบบเผด็จการทางทหารก็ตาม

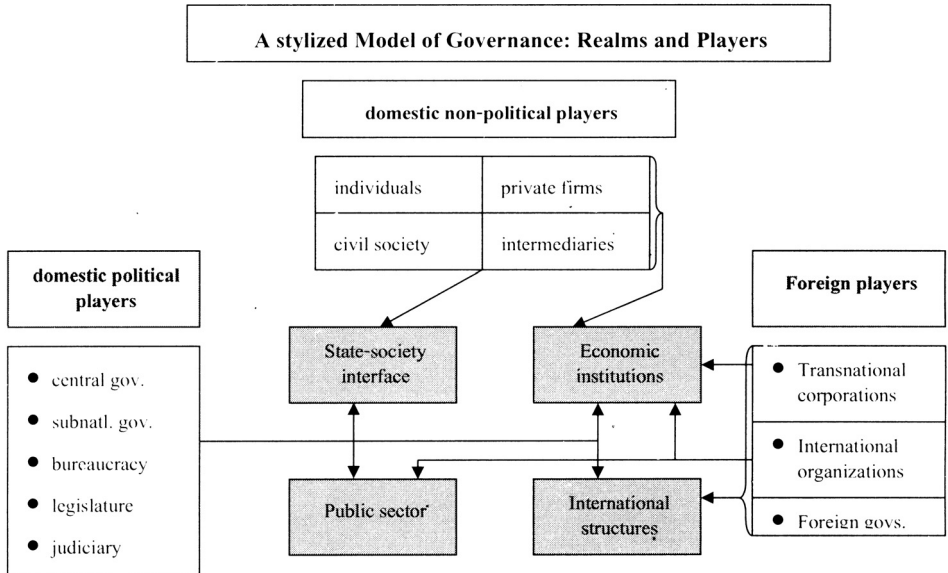
มิติของอภีบาลที่มีประสิทธิผล (Effective Governance Dimensions)

ลักษณะมิติของ “อภีบาล” นั้น ตัวละครที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือ ความสามารถของรัฐในการใช้อำนาจที่เหมาะสมและอย่างมีประสิทธิภาพ แต่โครงสร้างทางสถาบันทั้งแบบที่เป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการล้วนมีผลอย่างมากต่อโครงสร้างของอภีบาลในสังคมนั้นๆ จนกระทั่งนำมาสู่ประเด็นที่ว่า ถ้าหากต้องการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ (economic reform) จะปฏิรูปอย่างไรเพื่อให้โครงสร้างของอภีบาลนั้นเกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ (โปรดดูรูปที่ 5) ในที่นี้ “อภีบาล” ในตัวมันเองไม่จำเป็นต้องระบุว่า “ดี” หรือ “เลว” ในแต่ละประเทศที่มีโครงสร้างของอภีบาลนั้นจักกำหนดว่าผลของการพัฒนาจะเป็นอย่างไร ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ ถ้าหากเป็นสังคมที่มีโครงสร้างของอภีบาลก็จะส่งเสริมการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจอย่างได้ผล ในบางกรณีโครงสร้างของอภีบาลมีลักษณะเกื้อกูลผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มเท่านั้น ดังนั้นหัวใจของโครงสร้างของอภีบาลคือ สิ่งที่ Dethier (1999) เรียกว่า “อภีบาลสาธารณะ” (public governance) ซึ่งหมายถึงคุณภาพของรัฐบาลองค์กรภายในและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ รูปที่ 5 ชี้ให้เห็นอย่างกระฉ่างชัดว่า โครงสร้างของอภีบาลที่มีประสิทธิผลนั้น จะเป็นหลักประกันว่า นโยบายหรือโครงการต่างๆ ของรัฐจะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันภาคเอกชนก็สามารถดำเนินธุรกิจของตนได้อย่างดีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

โดยทั่วไปมิติของอภีบาลที่มีประสิทธิผลนั้น มักจะประกอบด้วยปัจจัยหลัก 4 ตัว ซึ่งทำให้เกิด credible commitment ทำให้เกิดการปฏิรูปทางเศรษฐกิจอย่างได้ผลและทำให้ผลของระบบเศรษฐกิจดีขึ้นหรือมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน องค์ประกอบทั้ง 4 ปัจจัยหลักนี้ เป็นที่กล่าวขวัญกันทั่วไปว่าหมายถึง หลักการคาดคะเนได้ (predictability) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักการมีส่วนร่วม (participation) และหลักการรับผิดชอบ (accountability) เสาหลักทั้ง 4 ข้อนี้อาจเป็นหลักการใหญ่ โดยทั่วไปที่จะทำให้เกิดโครงสร้างของอภีบาล (ดูรูปที่ 6 ประกอบ)

รูปที่ 5

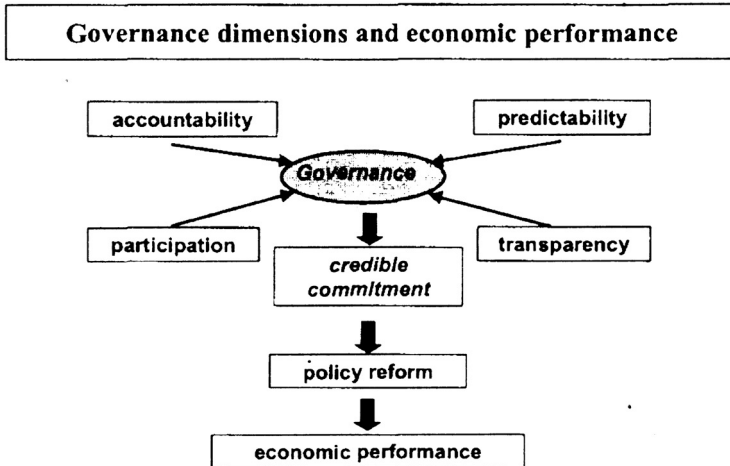
A stylized model of governance: realms and players



ที่มา: Ahrens (2002)

รูปที่ 6

Governance dimensions and economic performance



ที่มา: Ahrens (2006)

ธรรมาภิบาล : องค์ประกอบและหลักการที่สำคัญ

โดยทั่วไป ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบและหลักการที่สำคัญกำกับเสมอ ซึ่งเริ่มตั้งแต่มีนโยบายที่ดี มีโครงการและการกำกับที่มีประสิทธิภาพ โดยสามารถนำไปสู่การแปรรูปเป็นกฎเกณฑ์ นำไปปฏิบัติและบังคับใช้ได้ กฎและการกำกับต่างๆ จักต้องสามารถคาดการณ์ได้ (predictable) มีความชัดเจน และประชาชนหรือหน่วยทางเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงได้ในขณะเดียวกัน ความสามารถขององค์กรในการบังคับใช้นโยบายและโครงการนั้นๆ ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อน เหนือสิ่งอื่นใด รัฐบาลที่นำโครงการหรือนโยบายต่างๆ มาบังคับใช้จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในแง่ที่ว่าจะต้องมีความโปร่งใสและมีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

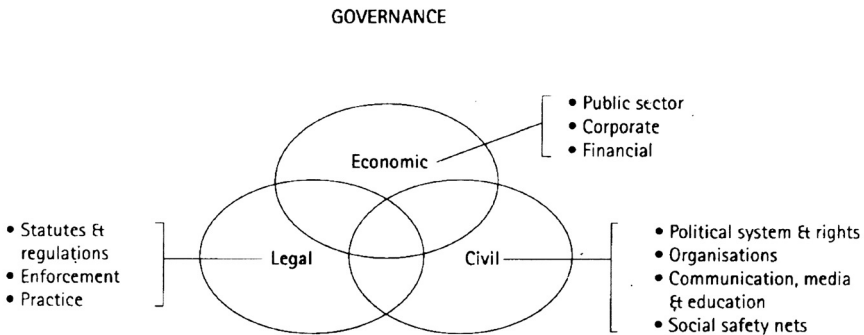
ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า นโยบายหรือโครงการนั้นเป็นโครงการหรือนโยบายที่มีประโยชน์อย่างแท้จริง ดังที่มีการสรุปไว้อย่างสังเขปดังนี้

นโยบาย	เป้าหมายของนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล
กระบวนการทางนิติบัญญัติ	กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่มีผลต่อประชาชนโดยตรง
สถาบัน	สถาบันเป็นทางการ (กฎหมาย) และไม่เป็นทางการ (วัฒนธรรม ความเชื่อ เป็นต้น) ที่กำหนดโครงสร้างแรงจูงใจในระบบเศรษฐกิจ และเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของปัจเจกชนและกำหนดผลลัพธ์ที่จะออกมา
องค์กร	กลุ่มคนไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือ NGO ที่บังคับใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ
ความสามารถในการสร้าง	ความสามารถในการสร้างสรรค์ขององค์กรในการดูแลรับผิดชอบโครงการต่างๆ หรือนโยบายต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพ
การคาดคะเน	ผลของกฎหมายหรือกติกาของสังคมมีความชัดเจน เปิดเผยและรู้ล่วงหน้า และยังสามารถมีการบังคับใช้อย่างได้ผล
ความรับผิดชอบ	การรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามหรือให้คำอธิบายต่อการกระทำของตนแก่ประชาชน
ความโปร่งใส	การไหลเวียนของสารสนเทศที่มีต้นทุนที่ต่ำ ทำให้สารสนเทศมีการกระจายอย่างทั่วถึงและเข้าถึงได้ง่าย
การมีส่วนร่วม	พลเมืองทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเสมอ ในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นคนจนหรือคนที่ด้อยโอกาสทางสังคม

อย่างไรก็ตาม ในแง่ทฤษฎีนั้น นักวิชาการมักให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 4 หลักใหญ่ นั่นคือ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การคาดคะเนได้ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการสร้างธรรมาภิบาลนี้จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบ 3 ด้าน นั่นคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งมีการปะทะสังสรรค์ซึ่งกันและกัน สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าคือ การถ่วงดุลของพลังต่างๆ ของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้มีความสมดุลอย่างแท้จริง (ดูรูปที่ 7) ในแง่นี้ ธรรมาภิบาลจึงสามารถพิจารณาจากแง่มุมทางเศรษฐกิจ กฎหมาย และประชาสังคม ตัวอย่างที่ดีคือ กฎหมายล้มละลาย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของธรรมาภิบาล ระบบเครดิตหรือเศรษฐกิจอาจทำงานไม่ได้ ถ้าปราศจากกฎหมายล้มละลายที่ดี เป็นต้น

รูปที่ 7

Element of governance overlap



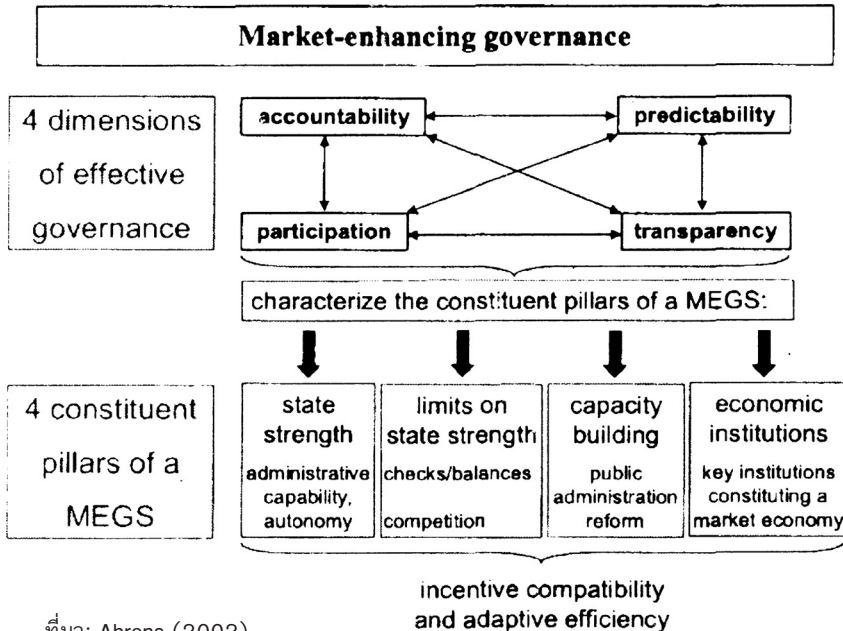
ที่มา: AusAid

เสาหลักที่ค้ำจุนภายใต้ระบบธรรมาภิบาล

เสาหลักของธรรมาภิบาลที่กล่าวถึงมาแล่นั้น ยังไม่ได้ให้หลักประกันอย่างเพียงพอที่จะสร้างสังคมใดสังคมหนึ่งให้มีระบบธรรมาภิบาลได้ สิ่งสำคัญเหนือกว่านั้นคือ โครงสร้างของอภิบาลที่ส่งเสริมกระบวนการตลาด (market-enhancing governance structure - MEGS) ซึ่งทำให้นโยบายที่รัฐบาลใช้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง (Ahrens, 2002; 2006, Tabb, 2003) โครงสร้าง MEGS นี้มีเสาหลักที่ค้ำจุนให้เกิดธรรมาภิบาลได้อีก 4 ปัจจัย ซึ่งแต่ละปัจจัยล้วนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน นั่นก็คือ ความเข้มแข็งของรัฐ (state strength) ขอบเขตจำกัดของรัฐ (limits on state strength) ความสามารถของรัฐ (capacity building) และโครงสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจ (economic institutions) ความสำคัญของเสาหลักที่ค้ำจุนธรรมาภิบาลนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีประโยชน์อย่างยิ่งในการประเมินว่า โครงสร้างของธรรมาภิบาลที่จะประสบผลสำเร็จได้นั้นอย่างไร ประการแรก รัฐต้องมีความเข้มแข็งอย่างเพียงพอในการดำเนินนโยบายและปกป้องกรรมสิทธิ์ของประชาชน โดยมีให้รัฐนั้นตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ประการที่สอง รัฐต้องมีอำนาจในขอบเขตจำกัดที่เพียงพอเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจอย่างเกินพอดีซึ่งอาจก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประการที่สาม ในกรณีของเศรษฐกิจที่มีลักษณะเปลี่ยนผ่าน รัฐต้องสามารถสร้างสรรค์ความสามารถในเรื่องการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และประการสุดท้าย จะต้องมีการจัดตั้งสถาบันหลักๆ ทางเศรษฐกิจขึ้น เพื่อดูแลให้ระบบตลาดทำงานได้ และส่งเสริมให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ดูรูปที่ 8 ประกอบ)

รูปที่ 8

The pillars of a market-enhancing governance structure



ที่มา: Ahrens (2002)

(ก) การสร้างรัฐที่เข้มแข็ง (Creating a strong state)

ในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงผ่านลักษณะเด่นชัดก็คือรัฐในประเทศนั้นขาดความเข้มแข็งในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ การบังคับใช้กฎหมายและกำกับให้เศรษฐกิจดำเนินไปในทิศทางที่ต้องการ สิ่งที่มีเกิดขึ้นคือ รัฐไม่อาจป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฉวยประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือยกประโยชน์ให้แก่กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงเกิดขึ้นเสมอเมื่อรัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ลักษณะเช่นนี้คือรัฐที่อ่อนแอ (weak state) ในความหมายของ Myrdal (1968) ยิ่ง

กว่านั้น เมื่อเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น รัฐต้องมอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่ในการบริหารราชการ ซึ่งอาจเป็นระดับท้องถิ่นหรือให้ภาคเอกชนทำ ปัญหาก็มักเกิดขึ้น เพราะปัญหา Principal-agent ในแง่ที่ว่าเกิดความไม่สมมาตรของสารสนเทศ (information asymmetries) ผลคือความเสี่ยงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจาก agents นั้น รัฐ (principal) กลับต้องรับผิดชอบเสียเอง และ agents ก็ยังคงแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัวเองตลอดไป ระบบที่อ่อนแอของรัฐนี้นำไปสู่ระบบพรรคพวก (nepotism) และการฉ้อราษฎร์บังหลวงในหมู่ข้าราชการซึ่งจากสถานะที่รัฐอ่อนแอก็อาจกลายเป็นรัฐที่ฉ้อฉล (predatory state) ที่ทำทุกอย่างเพื่อประโยชน์ของพรรคพวกมากกว่าจะเป็นประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ ทรมาภิบาลไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากไม่มีรัฐที่เข้มแข็งที่สามารถสร้างความมีเสถียรภาพ ความโปร่งใส และนโยบายที่ชัดเจน ปัญหาหลักของรัฐที่อ่อนแอก็คือ เป็นรัฐที่ไม่อาจมีคุณภาพมากพอแบบ Weberian type ที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน (Evans, 1995)

(ข) การจำกัดบทบาทของรัฐ (Limiting the State)

การมีรัฐที่เข้มแข็งในด้านหนึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายต่างๆ ตกแก่ประชาชน แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐที่เข้มแข็งก็อาจก่อผลเสียอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจและประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวสองประการนี้รัฐจึงจำเป็นต้องมีบทบาทที่มีความเข้มแข็งในการปกป้องพิทักษ์สิทธิของนักลงทุน คนงาน และผู้บริโภค ขณะเดียวกันรัฐก็ต้องไม่ละเมิดสิทธิต่อคนอื่นๆ หรือสังคมโดยรวม ดังนั้น การออกแบบสถาบันทางการเมืองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำกับให้รัฐมีอำนาจอย่างเหมาะสมทั้งนี้ก็เพื่อสร้างระบบแรงจูงใจให้นักการเมืองและข้าราชการประจำมีหลักประกันว่าตนเองจะเล่นตามกติกาที่วางไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การกระทำของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องที่มีความน่าเชื่อถือ (credible commitment) ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

เพื่อให้รัฐมีอำนาจที่เหมาะสม และไม่กลายเป็นรัฐที่เปิดโอกาสให้บุคคลของรัฐที่ฉ้อฉลแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง การแบ่งสรรอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจจึงเป็นเรื่องจำเป็น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (decentralizations) จะเป็นเครื่องมือที่ดีอันหนึ่งในการ

สร้างระบบตรวจสอบและถ่วงดุลของอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นยิ่งกว่านั้นยังจำเป็นต้องมีการสร้างระบบของตุลาการที่เป็นอิสระจากการเมือง เพื่อทำให้นักการเมืองและข้าราชการยึดถือกติกาเป็นสำคัญ เมื่อทำได้ตามนี้สถาบันที่มั่นคงและมีความน่าเชื่อถือก็จะช่วยลดต้นทุนธุรกรรม ซึ่งจะทำให้ก็ต้องมีกลไกของความโปร่งใส การรับผิดชอบ และการคาดคะเนได้เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและกำกับการณ์ราษฎร์บังหลวงและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การเปิดประเทศและให้เศรษฐกิจภายในเชื่อมกับเศรษฐกิจโลกก็เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญเพื่อให้ตลาดโลกที่มีการแข่งขันอย่างมากเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐบาล โดยเฉพาะองค์กรโลกบาล เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก (Qian, 1999, 2003; Ahrens, 2002, 2006) ดังนั้น การเป็นสมาชิกขององค์กรโลกบาลนี้มีส่วนไม่มากก็น้อยในการจำกัดอำนาจของรัฐลงได้ระดับหนึ่ง

(ค) การสร้างความสามารถของระบบราชการ (Creating capacity for policy implementation and rule enforcement)

เสาหลักอันหนึ่งของ MEGS คือการสร้างความเข้มแข็งของระบบข้าราชการ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ กล่าวให้เฉพาะเจาะจง คือการสร้างขีดความสามารถของข้าราชการในประเทศให้มีทักษะและความสามารถเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น อภิบาลใดๆ จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าขาดข้าราชการที่มีความสามารถ การสร้างสมรรถนะของข้าราชการนี้ก็เพื่อให้ระบบราชการมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เสียภาษี มีประชาชนเข้าร่วมมีการคาดคะเนได้และความโปร่งใส ดังนั้นการเสริมสร้างความสามารถขององค์กรของระบบราชการจึงหมายถึงการปฏิรูประบบข้าราชการ การเสริมสร้างความเข้มแข็ง และการพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ยิ่งกว่านั้น การสร้างบรรทัดฐานที่เข้มแข็งยังหมายถึงการแทนที่สถาบันที่ก้าวหน้ากว่าสถาบันเก่าที่ไม่มีประสิทธิภาพ (North, 1990) เป้าหมายหลักของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ข้าราชการก็คือ การเพิ่มศักยภาพของระบบราชการโดยส่วนรวมผ่านการสร้างนักบริหารที่เป็นมืออาชีพอย่างแท้จริงในแง่เศรษฐศาสตร์ การจะสร้างระบบข้าราชการที่เข้มแข็งได้นั้นจะต้องเดิน

ตามเส้นทางของวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวด (hard-budget constraint) และใช้ระบบคุณธรรม (meritocratic elements) อย่างแท้จริง มิใช่ระบบเล่นพรรคเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์ซึ่งจะนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้นระบบคัดเลือกข้าราชการจึงมีความสำคัญยิ่งในการคัดกรองบุคคลที่มีความสามารถและความซื่อสัตย์เข้าสู่ระบบราชการ ซึ่งจะเป็นจริงได้นั้นก็ต้องมีระบบการจ่ายเงินเดือนที่สูงไม่น้อยกว่าภาคเอกชน มิเช่นนั้น ก็ไม่อาจมีระบบข้าราชการที่เข้มแข็งและซื่อสัตย์ได้

(ง) การสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจ (Building economic institutions)

นักเศรษฐศาสตร์เริ่มยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ว่าสถาบันของแต่ละประเทศเป็นตัวกำหนดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ (Acemoglu et al, 2004) ระบบอภีบาลจะมีความสามารถในการทำงานหรือไม่ ปัจจัยสำคัญนั้นขึ้นอยู่กับสถาบันทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือการปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของประชาชน การให้หลักประกันว่าระบบเศรษฐกิจนั้นเป็นระบบที่ดำเนินได้ภายใต้ระบบตลาดเสรีที่มีการเข้าและออกได้เสมอ มีเสรีภาพเต็มที่ในการทำพันธะสัญญา มีเสถียรภาพของระบบการคลัง มีการยอมรับในระบบที่แยกหนี้สินของปัจเจกชน (liability) ที่ชัดเจน และสามารถคาดคะเนการกระทำใดๆ ของรัฐได้ล่วงหน้า หลักการสำคัญข้อนี้ก็คือรัฐไม่ควรเข้าแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา ความล้มเหลวของตลาด ในกรณีที่มีการผูกขาดตัดตอนนั้นรัฐสามารถใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดแก้ไขได้ ทั้งนี้เพื่อให้กลไกราคาทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สังคมมีความสงบสุขจำเป็นต้องมีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงทางสังคมเพื่อให้ลูกจ้างหรือประชาชนได้รับการคุ้มครองเป็นอย่างดี กล่าวให้เจาะจงก็คือ สถาบันที่สำคัญที่สุดในระบบทุนนิยมก็คือ “สถาบันตลาด” ซึ่งรัฐจะต้องสร้างและรักษาให้สถาบันตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างของอภีบาลที่ส่งเสริมกระบวนการตลาด (MEGS) นั้น มิได้มีลักษณะสมบูรณ์ในทุกประเทศ ประเทศในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือดูเหมือนจะได้ผ่านช่วงเวลานี้ไปแล้ว แต่โครงสร้าง

เหล่านี้มิใช่จะสามารถสร้างได้ง่ายๆ หากแต่ขึ้นกับประวัติศาสตร์และการพัฒนาของสังคมนั้นๆ ว่าได้มีความพยายามจะสถาปนาโครงสร้างของอภีบาลที่ส่งเสริมกระบวนการตลาดอย่างไร

ดัชนีของธรรมาภิบาล (Governance Indicators)¹³

สำหรับนักเศรษฐศาสตร์ การวัดเป็นเรื่องสำคัญ เพราะจะทำให้การเปรียบเทียบมีความหมายในทางวิชาการมากขึ้น แต่เนื่องจาก “ธรรมาภิบาล” เป็นแนวความคิดที่มีลักษณะนามธรรมมากและยังมีลักษณะพลวัตอีกด้วย

ดังนั้น นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้จึงมีการระบุดัชนีของธรรมาภิบาลเป็น 2 กลุ่ม แต่ทั้งสองกลุ่มมีการใช้ตัวแปรที่ใกล้เคียงกันมาก ในการศึกษาของ Williams and Siddique (2007) ได้จำแนกดัชนีของธรรมาภิบาลไว้หลายชนิดทั้งที่เป็นภาวะวิสัย (objective) และอัตวิสัย (subjective) โดยทั่วไปนั้น ดัชนีของธรรมาภิบาลที่สำคัญที่มีลักษณะเป็นแบบอัตวิสัย มักชี้ถึงคุณภาพของสถาบัน ซึ่งประกอบด้วย

- ก) หลักนิติธรรม (The rule of law)
- ข) การฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัฐบาล (Corruption in government)
- ค) คุณภาพของระบบข้าราชการ (The quality of the bureaucracy)
- ง) ความเสี่ยงในการถูกยึดกิจการโดยรัฐบาล (Risk of expropriation of assets by government)
- จ) ความล้มเหลวของรัฐในการรักษาสัญญา (Repudiation of contracts by government)

งานวิจัยที่พยายามใช้ดัชนีของธรรมาภิบาลวัดตามความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีอยู่หลายชิ้นที่สำคัญคือการศึกษาของ Kaufmann et.al.(2005)

นักวิชาการมักใช้ดัชนีของ ICRG (International Country Risk Guide) ซึ่งสามารถสื่อความหมายของธรรมาภิบาลได้ไม่เลวนัก ดัชนีที่สำคัญได้แก่

- การรับผิดชอบประชาธิปไตย (democratic accountability)

ซึ่งมีสเกลที่ 6 แต้ม ใช้วัดการตอบสนองของรัฐที่มีต่อพลเมืองของตน ยิ่งรัฐบาลมีการตอบสนองต่ำ ก็แสดงว่ารัฐไม่อาจมีความรับผิดชอบต่อพลเมืองของตน

- เสถียรภาพของรัฐบาล (government stability) เป็นการประเมินความสามารถของรัฐบาลในการดำเนินโครงการที่ได้ประกาศไว้ และอยู่ในตำแหน่งได้นานเพียงใด มีสเกลที่ 12 แต้ม

- คุณภาพของระบบข้าราชการ (bureaucratic quality) จะให้คะแนนที่สูงกับประเทศที่มีระบบข้าราชการที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะระบบข้าราชการที่มีการคัดเลือกและกลั่นกรองการบรรจุข้าราชการที่ดี มีสเกลที่ 4 แต้ม

- การฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) เป็นตัวแทนเพื่อวัดระดับที่แท้จริงและระดับที่เป็นไปได้ของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรูปของระบบอุปถัมภ์ระบบพรรคพวก (Nepotism) การเลือกที่รักมักที่ชัง ตลอดจนวัดความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับการเมือง มีสเกลที่ 6 แต้ม

- กฎหมายและคำสั่ง (law and order) เพื่อวัดความเข้มงวดของกฎหมาย มีสเกลที่ 6 แต้ม

ดัชนีที่มีชื่อเสียงที่สุดและดำเนินการวัดมาอย่างต่อเนื่องคือดัชนีที่มาจากการศึกษาของธนาคารโลกโดย Kaufmann et. al. (2005) ดัชนีดังกล่าวนี้สามารถวัดลักษณะอภิปาลของประเทศต่างๆ ทั่วโลกตั้งแต่ปี 1996 จนถึงปี 2006 Kaufmann et. al. (2007) ดัชนีของอภิปาล ประกอบด้วย 6 ดัชนี คือ

- เสียงเรียกร้องและความรับผิดชอบ (voice and accountability) เป็นการวัดสิทธิทางการเมือง สิทธิของพลเมือง และสิทธิมนุษยชน

- ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (political instability and violence) เป็นการวัดความเป็นไปได้ของความรุนแรงที่จะเกิดขึ้นหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือการก่อการร้าย

- ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (government effectiveness) เป็นการวัดความสามารถของระบบข้าราชการและคุณภาพของการบริการสาธารณะของรัฐ

- ภาระของการกำกับ (regulatory burden) เป็นการวัดภาระของนโยบายรัฐบาลที่ไม่เป็นมิตรต่อระบบตลาด

- หลักนิติธรรม (rule of law) เป็นการวัดคุณภาพของการทำพันธะสัญญาต่างๆ การทำงานของตำรวจ ระบบผู้พิพากษา และการจัดการเกี่ยวกับอาชญากรรมและความรุนแรง

- การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (control of corruption) เป็นการวัดการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจซึ่งเป็นการวัดระดับของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ดัชนีของอภิบาลดังกล่าวนี้ช่วยให้นักเศรษฐศาสตร์สามารถเปรียบเทียบโครงสร้างของอภิบาลในประเทศต่างๆ ได้ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 1996-2006 ซึ่งนับว่าเป็นคุณูปการอันใหญ่หลวงในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอภิบาลของประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนาจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ดัชนีดังกล่าว แม้จะมีประโยชน์ในการเปรียบเทียบ แต่ก็ไม่สมบูรณ์เพราะจำเป็นต้องศึกษาถึงประวัติศาสตร์และโครงสร้างทางสถาบันของแต่ละประเทศอย่างละเอียดว่า เพราะเหตุใดจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสังคมเศรษฐกิจให้ใกล้เคียงกับอภิบาลที่มีประสิทธิภาพได้และในความจริงประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากก็ไม่สามารถปฏิรูประบอบอภิบาล (governance reform) ได้อย่างที่ปรารถนา

ในตอนต่อไปจะศึกษาว่าอภิบาลของบางประเทศเป็นอย่างไร โดยเฉพาะกรณีที่มีลักษณะใกล้เคียงกับอภิบาลที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและที่ไม่ใกล้เคียงเลย นานกว่าที่สังคมนั้นๆ จะสามารถปฏิรูประบอบราชการหรือปฏิรูปวิธีการทำธุรกิจของภาคเอกชน เพราะสถาบันที่เลวร้ายดำรงอยู่ได้เป็นเวลานานยาวนานและยังยากที่จะถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลง

ปัญหาใหญ่สุดของธรรมาภิบาลคือ ประเทศต่างๆ จำนวนมากยังมิได้ปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศไทย การฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งเป็นศัตรูตัวฉกาจของธรรมาภิบาลยังปรากฏอยู่อย่างดาษดื่นในรัฐบาลในอดีตและรัฐบาลที่แล้ว ทำอย่างไรจึงจะสร้างสังคมที่มีธรรมาภิบาลที่มีคุณภาพใกล้เคียงกับตะวันตก ยังเป็นเรื่องที่ทำนายอย่างหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนาเช่น ประเทศไทย ดังนั้น เวลาจะเป็นเครื่องพิสูจน์ว่า ภายใต้บริบทของสังคมไทยที่โครงสร้างของสถาบันที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะระบบอำนาจนิยมยังมีอิทธิพลครอบงำอยู่มาก เราจะสร้างสรรค์ธรรมาภิบาล

ที่มีประสิทธิผลได้อย่างไรในเมื่อสังคมไทยมีรัฐมีลักษณะอ่อนแอ (weak state) และในระบบข้าราชการไทยยังคงเต็มไปด้วยความไร้ประสิทธิภาพและการฉ้อราษฎร์บังหลวง เห็นที่ เราคงต้องฝากความหวังไว้ที่ชนรุ่นหลังกระมัง

2.



อภินิหารของประเทศต่างๆ

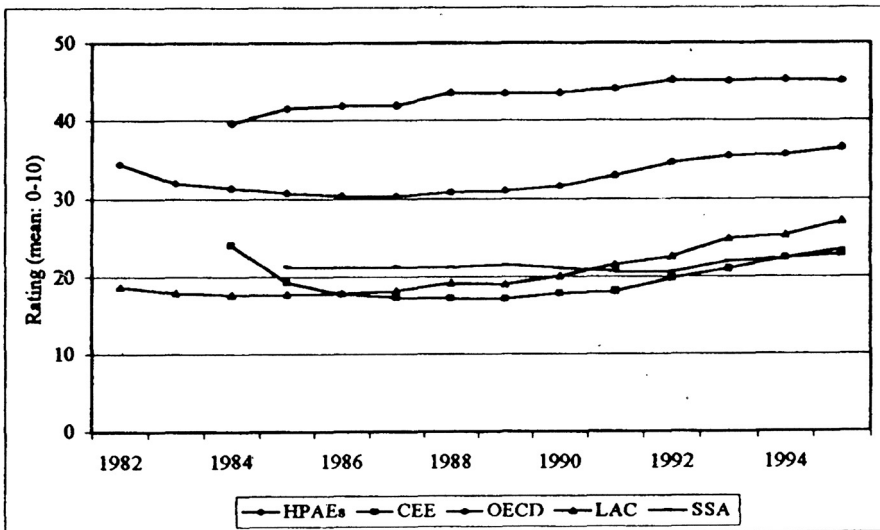
กลุ่มประเทศที่มีเศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว (High Performing Asian Economics - HPAEs)¹⁴

การศึกษาจากกลุ่มประเทศนี้มีเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก กลุ่ม HPAEs ถือเป็นกลุ่มเอเชียตะวันออกที่มีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็วที่สุดในโลก ในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าในปี 1997 ได้เกิดวิกฤติการณ์การเงินก็ตาม แต่กลุ่ม HPAEs ก็สามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น การวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของอภิมาลในกลุ่มประเทศนี้จะให้บทเรียนที่มีค่าต่อประเทศต่างๆ รวมถึงประเทศไทย มีการกล่าวหากันว่า มูลเหตุที่ทำให้เกิดวิกฤติการณ์ในเอเชียนั้น เป็นเพราะเศรษฐกิจในกลุ่ม HPAEs ขาดการตรวจสอบที่ได้มาตรฐาน ไม่มีการกำกับสภาพการเงินอย่างเพียงพอ มีระบบพรรคพวก และเป็นทุนนิยมแบบเครือญาติ (cronyism) แต่การฟื้นตัวอย่างรวดเร็วของกลุ่ม HPAEs ทำให้เกิดคำถามมากมายว่า วิกฤติการณ์ของเอเชียนั้นเป็นวิกฤติการณ์ของการขาดระบอบอภิมาลหรือเป็นเพราะปัจจัยอื่นๆ ประการที่สอง กลุ่ม HPAEs มีใช้กลุ่มประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ดังนั้นการศึกษากลุ่มนี้น่าจะให้ประโยชน์อย่างยิ่งในทางวิชาการว่าแท้จริงโครงสร้างของอภิมาลนั้นไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นภายใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบตะวันตกเสมอไป (แบบสหรัฐอเมริกา เป็นต้น)

เมื่อวัดจากคุณภาพของสถาบันจำแนกเป็นภูมิภาคในช่วงปี 1982-95 พบว่ากลุ่ม HPAEs มีดัชนีของคุณภาพของสถาบันที่เป็นดัชนีรวมดีที่สุด ดัชนีนี้คือดัชนีที่ ICRG ใช้ในการคำนวณจัดอันดับประเทศต่างๆ ที่มีความเสี่ยงแตกต่างกัน โดยค่าดัชนีมีตั้งแต่ค่า 0 ถึง 1 กลุ่มประเทศ CEE คือกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออกมีค่าต่ำกว่ากลุ่มประเทศอื่นๆ ยกเว้นกลุ่มประเทศที่อยู่ใต้ทะเลทรายซาฮารา (SSA) ถือเป็นกลุ่มประเทศที่มีคุณภาพของสถาบันที่ต่ำที่สุด (ดูรูปที่ 9) ประเทศในกลุ่ม HPAEs นี้สามารถจะพัฒนาคุณภาพของสถาบันใกล้เคียงกับกลุ่ม OECD แม้ว่าจะยังมิได้อยู่ในระดับเดียวกันก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในรูปที่ 10-14 เราเห็นได้ชัดเจนว่า กลุ่ม HPAEs สามารถแสดงศักยภาพอันโดดเด่น โดยที่กลุ่ม CEE ยังเดินตามหลังกลุ่ม HPAEs อยู่เช่นเดิม โดยเฉพาะนับตั้งแต่ทศวรรษ 1980s เป็นต้นมา กลุ่มเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกมีความก้าวหน้ากว่าทุกภูมิภาค ยกเว้นกลุ่ม OECD ส่วนกลุ่มลาตินอเมริกาและแคริบเบียน (LAC) ไม่เคยมีคุณภาพของสถาบันเหนือกว่ากลุ่มเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเลย

รูปที่ 9

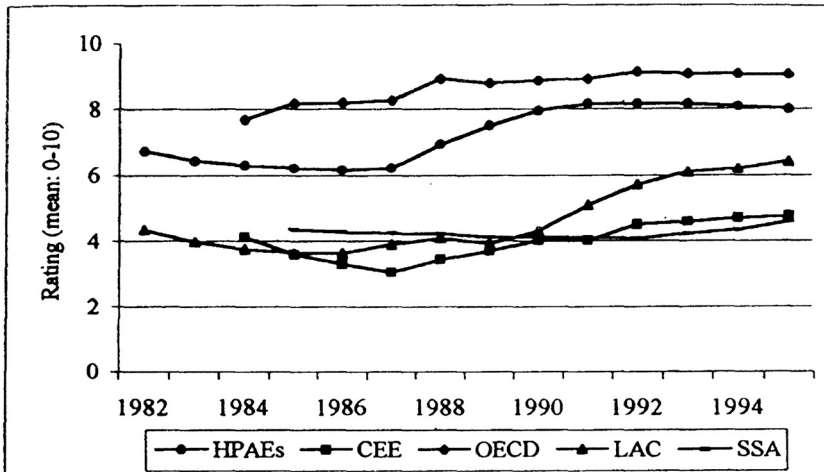
Institutional quality by regions: composite institutional index, 1982-95



กล่าวโดยสรุป ดัชนีความล้มเหลวของรัฐในการรักษาสัญญา (ดูรูปที่ 10) ดัชนีความเสี่ยงในการถูกยึดกิจการโดยรัฐบาล (ดูรูปที่ 11) ดัชนีหลักนิติธรรม (ดูรูปที่ 12) ดัชนีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัฐบาล (ดูรูปที่ 13) และดัชนีคุณภาพของระบบราชการ (ดูรูปที่ 14) ดัชนี 5 ตัว ดังกล่าวนี้นี้ กลุ่ม HPAEs มีคุณภาพที่ดีกว่าทุกกลุ่มภูมิภาค ยกเว้นกลุ่ม OECD เท่านั้น ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จึงไม่น่าสงสัยว่าระบบอภิบาลของกลุ่ม HPAEs มีคุณภาพที่เหนือกว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันทั้งหมด

รูปที่ 10

Risk of repudiation of contracts index by regions, 1982-95

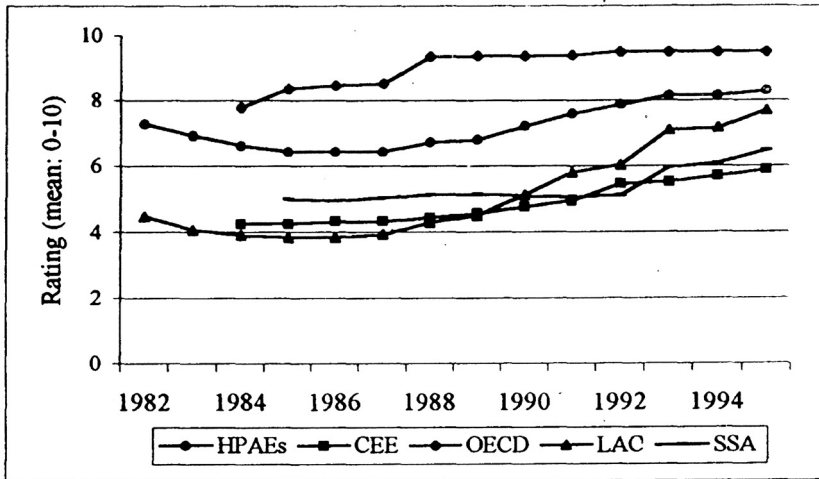


Note: A rise in the index represents a reduction in the risk of contract repudiation.

ที่มา : Ahrens (2002)

รูปที่ 11

Risk of expropriation index by regions, 1982-95

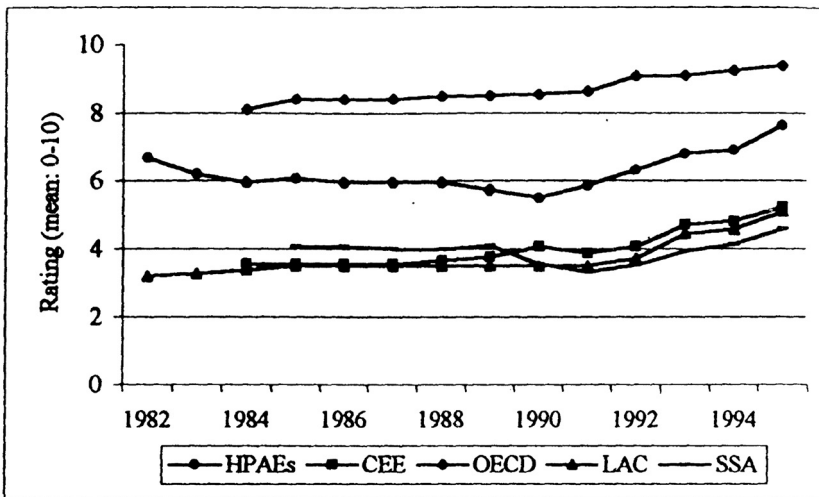


Note: A rise in the index represents a reduction in the risk of expropriation.

ที่มา : Ahrens (2002)

รูปที่ 12

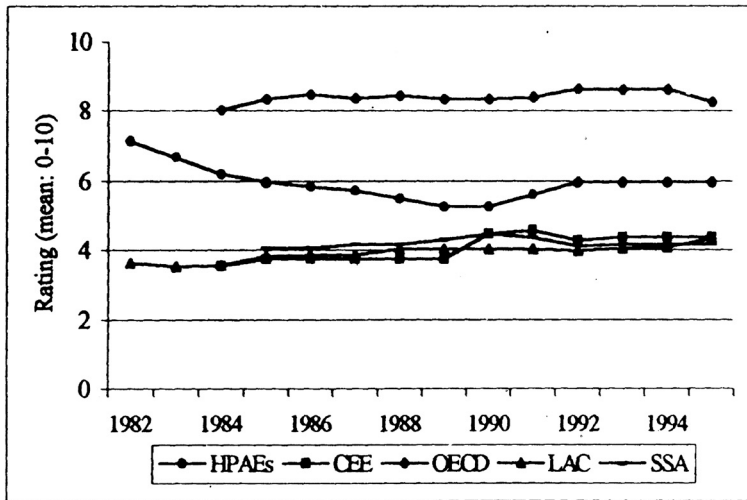
Rule-of-law index by regions, 1982-95



ที่มา : Ahrens (2002)

รูปที่ 13

Corruption in governance index by regions, 1982-95

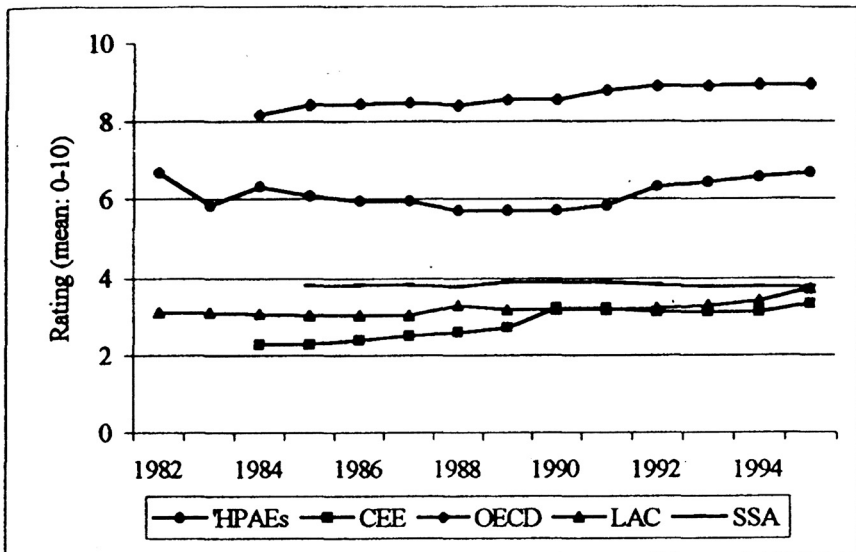


Note: A rise in the index represents a reduction of corruption.

ที่มา : Ahrens (2002)

รูปที่ 14

Quality of the bureaucracy index by regions, 1982-95

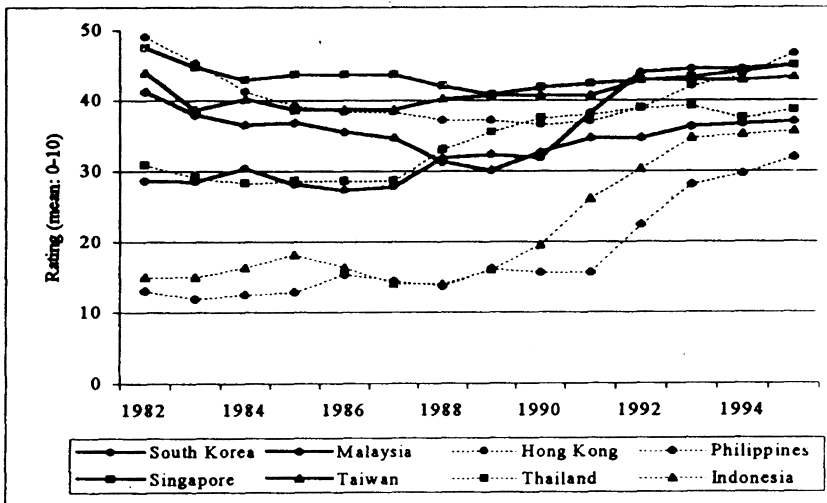


ที่มา : Ahrens (2002)

เมื่อเราพิจารณาให้ลึกซึ้งขึ้นในหมู่ประเทศเอเชีย สิ่งที่ทำให้ไม่ประหลาดใจก็คือกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก อันประกอบด้วย เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ หรือประเทศอุตสาหกรรมใหม่ทั้ง 4 ประเทศมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ก้าวรุดหน้ากว่าประเทศเอเชียอื่นๆ ทั้งในแง่ของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และในแง่ของการพัฒนาของสถาบัน ซึ่งประเทศที่เจริญรอยตามแบบแผนอันนี้คือ มาเลเซีย ไทย และอินโดนีเซีย ในขณะที่ฟิลิปปินส์ไม่ได้รวมอยู่ในกลุ่ม HPAEs (ดูรูปที่ 15) ทั้งนี้ก็เพราะฟิลิปปินส์ตามหลังกลุ่ม HPAEs อยู่ค่อนข้างห่างมาก แม้ว่าหลังทศวรรษที่ 1990s เป็นต้นมา ฟิลิปปินส์ได้เริ่มมีการพัฒนาอย่างมากก็ตาม

รูปที่ 15

Institutional change in East Asia by countries: composite institutional index

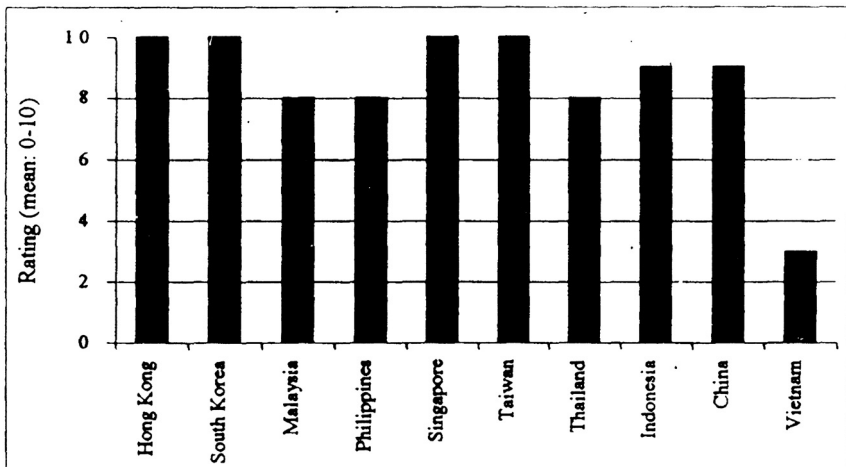


ที่มา : Ahrens (2002)

สิ่งที่น่าที่งก็คือ กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออก ซึ่งรวมถึงจีนและเวียดนาม ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองแบบสังคมนิยมมีระดับคะแนนของคุณภาพของสถาบันที่สูงมาก ยกเว้นประเทศเวียดนามแล้ว ประเทศในกลุ่ม HPAEs นี้มีความเสี่ยงในการยึดกิจการโดยรัฐค่อนข้างต่ำและมีการบังคับสัญญาของเอกชนเป็นอย่างดี (ดูรูปที่ 16 และ 17)

รูปที่ 16

Risk of repudiation of contracts index by East Asian countries in 1995

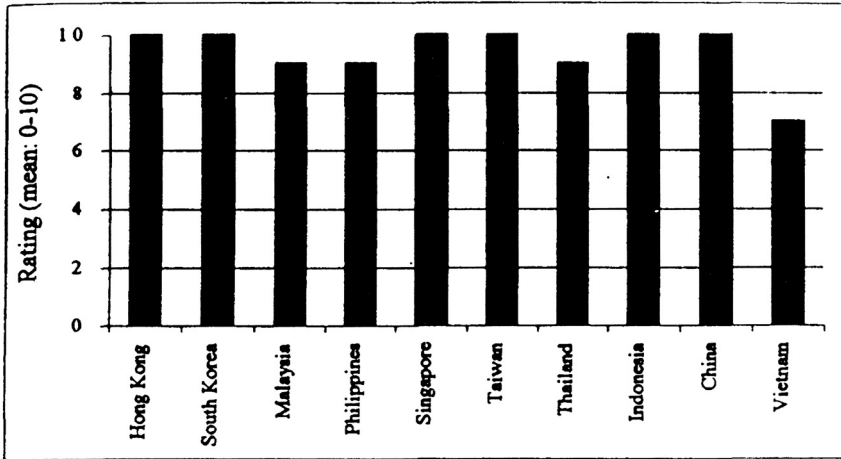


Note: A high score in the index means a low level of risk.

ที่มา : Ahrens (2002)

รูปที่ 17

Risk of expropriation index by East Asian countries in 1995



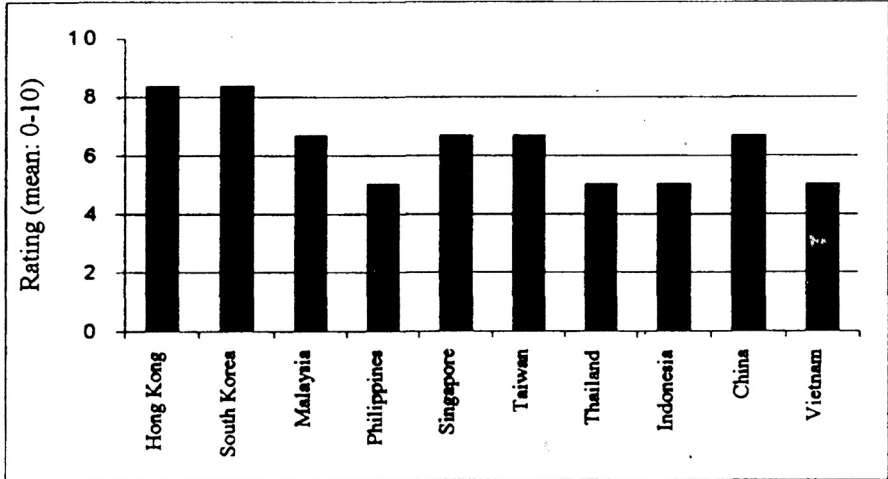
Note: A high score in the index means a low level of risk.

ที่มา : Ahrens (2002)

ในกรณีของการจู่โจมทรัพย์สินทางปัญญา ดัชนีหลักนิติธรรมและคุณภาพของระบบข้าราชการนั้น ประเทศในเอเชียตะวันออกแสดงให้เห็นถึงภาพที่ผสมผสาน การจู่โจมทรัพย์สินทางปัญญาในฮ่องกงมีอยู่ในระดับต่ำมาก สะท้อนถึงควมมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการจู่โจมทรัพย์สินทางปัญญาอย่างได้ผล เช่นเดียวกับเกาหลีใต้ และจีน (ดูรูปที่ 18)

รูปที่ 18

Corruption in government in East Asian countries in 1995



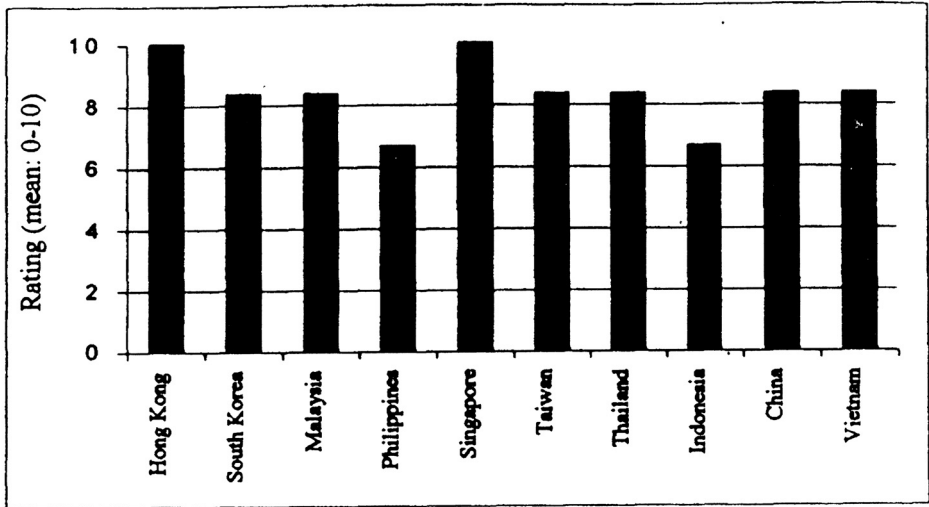
Note: A high score in the index means a low level of corruption.

ที่มา : Ahrens (2002)

ในทางตรงข้าม ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังเป็นปัญหาเรื้อรังในกรณีของไทย ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ซึ่งสะท้อนว่าในทั้งสองประเทศหลังนี้ ลักษณะของระบบเศรษฐกิจยังเต็มไปด้วยระบบพรรคพวกและทุนนิยมแบบพี่น้อง ซึ่งก็สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ชี้ให้เห็นว่า ปัญหานี้มีลักษณะฝังรากลึกในกรณีประเทศฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียมากกว่าประเทศอื่นๆ ในเอเชีย สิงคโปร์และฮ่องกง เป็นสองประเทศที่มีคะแนนของหลักนิติธรรมสูงที่สุด (ดูรูปที่ 19)

รูปที่ 19

Rule-of-law index by East Asian countries in 1995

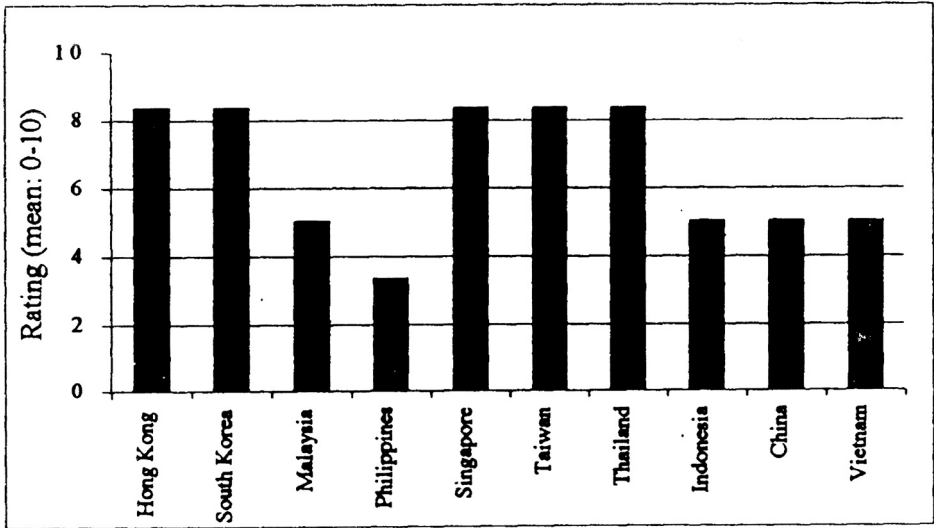


ที่มา : Ahrens (2002)

ประเด็นสุดท้าย ในด้านคุณภาพของระบบราชการ ในกรณีนี้มีข้อน่าสังเกตว่า กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) กับประเทศไทยมีคะแนนค่อนข้างสูงในดัชนีนี้¹⁵ และพร้อมที่จะดำเนินการตามนโยบายของรัฐ แต่ระบบบริหารราชการแผ่นดินในประเทศเอเชียอื่นๆ ยังคงมีลักษณะอ่อนแอ โดยเปรียบเทียบ (ดูรูปที่ 20)

รูปที่ 20

Bureaucratic quality index by East Asian countries in 1995

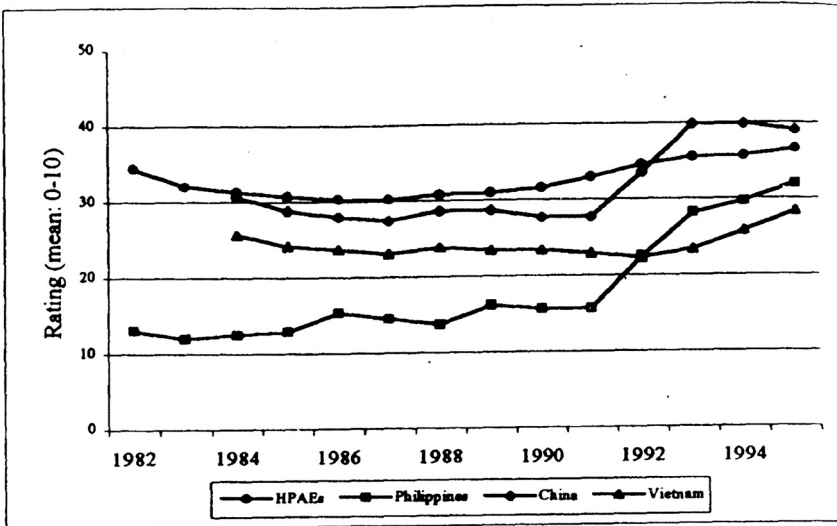


ที่มา : Ahrens (2002)

เมื่อเราเปรียบเทียบประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมกับประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านจากระบบสังคมนิยมอย่างจีนและเวียดนาม การเปรียบเทียบนี้ให้ภาพที่น่าสนใจ เพราะเหตุว่า จีนและเวียดนามสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนได้อย่างรวดเร็วมาก การเปลี่ยนแปลงคุณภาพของสถาบันที่คิดจากดัชนีมวลรวมจัดอยู่ในขั้นน่าพอใจ (ดูรูปที่ 21)

รูปที่ 21

Institutional change in East Asian, the HPAEs and economies in transition, composite
institutional index



ที่มา : Ahrens (2002)

เพราะเหตุใด กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่จึงประสบความสำเร็จ?

ในวงการวิชาการไม่มีใครไม่กล่าวถึงความสำเร็จของประเทศเอเชียตะวันออกที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วง 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศที่จัดในกลุ่มนี้คือ จีน ฮองกง ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน ในช่วงปี 1965-1995 อัตราความเจริญเติบโตต่อหัวเพิ่มขึ้นปีละ 5 % ซึ่งวัดจากวิธี purchasing power parity ส่วนเศรษฐกิจในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทยก็ตามมาติดๆ คือ มีอัตราการความเจริญเติบโตต่อหัวเพิ่มขึ้น 3.5% ในขณะที่ประเทศเอเชียอื่นๆ มิได้มีการเติบโตที่สูงและต่อเนื่องเช่นนี้มาก่อนเลย ยิ่งพิจารณาในรายละเอียดก็น่าสนใจ

ในช่วงปี 1965-1990 สินค้าที่ส่งออกของกลุ่มเอเชียตะวันออก

นั้นเป็นการเพิ่มขึ้นของสินค้าอุตสาหกรรม จาก 9% เป็น 21% ยิ่งกว่านั้น สัดส่วนของการส่งออกเมื่อเทียบกับการส่งออกของโลกเพิ่มจาก 8% เป็น 18% จริงๆ แล้วเราสามารถจัดแบ่งประเทศในเอเชียตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้เป็น 4 กลุ่มคือ กลุ่มแรกมีเพียงประเทศเดียวคือ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมไปนานแล้ว และเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม G7 กลุ่มที่สอง ประกอบด้วย 4 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ หรือเรียกย่อๆ ว่ากลุ่ม NICs กลุ่ม NICs มีอะไรร่วมกันหลายปัจจัย โดยเฉพาะในแง่ศาสนาและเชื้อชาติที่นับถือศาสนาพุทธมหายาน และมีเชื้อชาติเดียวคือคนจีนกับคนเกาหลี ยกเว้นสิงคโปร์ที่มีการผสมผสานระหว่างคนจีน คนอินเดีย และคนมาเลย์ ในกลุ่มที่สาม คือมาเลเซีย อินโดนีเซียและไทย มีลักษณะแตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในด้านศาสนาและเชื้อชาติ กลุ่มที่สามนี้มีข้อได้เปรียบอันหนึ่งคือมีทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างเหลือเฟือ ซึ่งแตกต่างกับกลุ่มที่หนึ่งและสอง ที่มีลักษณะขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ยกเว้นทรัพยากรมนุษย์กลุ่มสุดท้ายมีประเทศเดียวคือจีนซึ่งเป็นประเทศใหญ่ และมีลักษณะเศรษฐกิจแบบเปลี่ยนผ่านจากสังคมนิยมสู่ทุนนิยม การวิเคราะห์นี้จะเน้นเฉพาะกลุ่มที่สองเป็นหลัก

ลักษณะเด่นของกลุ่ม NICs ก็คือ เป็นกลุ่มประเทศที่มีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ดี โดยเฉพาะในแง่เศรษฐกิจศาสตร์มหภาคที่เกี่ยวกับนโยบายการเงิน การศึกษาและเทคโนโลยี ทั้ง 4 ประเทศ ส่งเสริมให้ใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบาย โดยอิงกับระบบกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชน มีการเปิดประเทศให้แก่นักลงทุนต่างชาติ ทั้งการค้าและการลงทุน ที่สำคัญยิ่งคือ การหลีกเลี่ยงไม่ให้อัตราดอกเบี้ยติดลบ แต่ต้องเป็นบวกเสมอ เพื่อกระตุ้นการออมภายในประเทศ นอกจากนี้ยังพยายามรักษาอัตราแลกเปลี่ยนของตนไม่ให้มีค่าที่แข็งเกินไป จำกัดการใช้การควบคุมราคาพยายามเก็บภาษีในระดับที่ไม่สูงจนเกินไป ไม่พยายามกำกับอุตสาหกรรมมากจนเกินไป และไม่พยายามเอาใจภาคอุตสาหกรรมโดยผลักรถไฟไปให้แก่มหาเศรษฐีกรรม คำอธิบายที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์แนวนีโอคลาสสิกในธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

แต่ในความเป็นจริงนั้น กลุ่ม NICs มิได้เดินเส้นทางการพัฒนาที่มีนโยบายเป็นมิตรต่อตลาด (market-friendly policies) อย่างที่กล่าวอ้างโดยธนาคารโลก (1993) จริงๆ แล้วกลุ่ม NICs ใช้นโยบายแทรกแซงเศรษฐกิจอย่างมาก (ยกเว้นฮ่องกง) ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายการพัฒนา มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมาก มีการจัดตั้งธนาคารของรัฐ มีการส่งเสริมการนำเข้าเทคโนโลยีและการลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานอย่างมาก ยิ่งกว่านั้น รัฐในกลุ่ม NICs ยังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของภาคเอกชนโดยตรง ฝ่ายนโยบายอุตสาหกรรม นโยบายสินเชื่อ และนโยบายเทคโนโลยีที่นำเข้าจากต่างประเทศ รัฐเข้าแทรกแซงโดยให้การอุดหนุนแก่อุตสาหกรรมที่รัฐถือเป็นอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ มีการควบคุมการนำเข้า การควบคุมตลาดการเงิน และมีการควบคุมการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน (Stiglitz, 1996, Rodrik, 1995)

ในกลุ่ม NICs นั้นเชื่อว่า การปล่อยให้กลไกราคาทำงานอย่างเดียบบนตลาดไม่อาจช่วยให้ประเทศพัฒนาในทิศทางที่ต้องการได้ ดังนั้นรัฐจึงมีบทบาทอย่างยิ่งในการพัฒนาหรือเป็นรัฐพัฒนา (developmental state) ในการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาดและความล้มเหลวของการประสานงาน (coordinational failure) ซึ่งจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยความเข้มแข็งของรัฐเป็นสำคัญ ในแง่นี้มีการยอมรับอย่างกว้างขวางในวงการวิชาการว่า ความสำเร็จของกลุ่ม NICs นั้นเกิดขึ้นเพราะความสามารถของรัฐในการจัดการตลาดและเลือกส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เป็นเป้าหมาย คำถามก็คือ การแสดงบทบาทของรัฐที่เข้มแข็งมิได้ไปทำลายระบบของตลาด หากแต่เป็นการสร้างให้ตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สิ่งที่แตกต่างจากกรณีของประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ก็คือ ต่างใช้การแทรกแซงของรัฐเป็นเครื่องมือ แต่เพราะเหตุใดกลุ่ม NICs จึงสำเร็จ ในขณะที่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ เติบโตด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงและ rent-seeking

ความสำเร็จของกลุ่ม NICs สามารถวิเคราะห์ได้ใน 2 ประเด็นคือ ประเด็นแรก บทบาทของสถาบัน และประเด็นที่สอง การวิเคราะห์ความแตกต่างของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ

การทำให้การแทรกแซงถูกต้อง (Getting intervention right)

ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป การที่ระบบเศรษฐกิจจะอยู่ในภาวะที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จะต้องมีความเชื่อมโยงที่จำเป็นหลายข้อ ซึ่งก็คือ การไม่มีผลกระทบภายนอก (externalities) และไม่ใช่กรณีสินค้าสาธารณะ (public goods) ยิ่งกว่านั้น ทั้งตลาดสินค้า ตลาดปัจจัยการผลิต ตลาดแรงงาน และตลาดการเงินจะต้องมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ แต่ตลาดในประเทศกำลังพัฒนามักไม่มีทางที่จะทำให้ได้สมบูรณ์อย่างที่ระบุในทฤษฎี เพราะมักมีความล้มเหลวของตลาดปรากฏอยู่เสมอ ปัญหาความล้มเหลวของบางประเทศที่ใช้การแทรกแซงของรัฐก็คือ รัฐเข้าไปทำหน้าที่ตลาดอย่างสมบูรณ์ ซึ่งทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และ Rent-Seeking อย่างกว้างขวาง แต่นโยบายที่ดำเนินในกลุ่ม NICs นั้นเป็นการเสริมสร้างการทำงานของตลาดกับรัฐให้ทำหน้าที่ดีขึ้น (complementarities) โดยเฉพาะกรณีของไต้หวัน กับเกาหลีใต้ ซึ่งมีเงื่อนไขในระยะแรกคล้ายคลึงกันในช่วงทศวรรษ 1960s ที่มีแรงงานฝีมือดี และมีความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (ดูตารางที่ 1 และ 2) เศรษฐกิจของทั้งสองประเทศไม่สามารถจะทะยานขึ้น (take off) ได้ แม้ว่าจกมีการสะสมทุนในระดับสูงพอสมควร

ปัญหาหลักคือ ประการแรก ความล้มเหลวของการร่วมมือกัน (co-ordination failure) ในตลาดการเงิน ตลาดการเงินทำงานไม่ได้เต็มที่ เพราะไม่ใช่ตลาดทุนที่สมบูรณ์ มีนัยว่าธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐจึงสามารถลดต้นทุนของทุนลงและสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

ประการที่สอง เกี่ยวกับขนาดของการประหยัดจากการประกอบการ (scale economies) ซึ่งอาจเกิดจากความล้มเหลวของการร่วมมือกัน ถ้าปัจจัยการผลิตเทคโนโลยี และสินค้าขั้นกลางที่จำเป็นในภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ไม่สามารถมีการค้าขายในตลาดระหว่างประเทศได้ (Rodrik, 1995) ดังนั้น รัฐในกลุ่ม NICs จึงสร้างกลไกของการแทรกแซงโดยมุ่งหวังเพื่อสร้างตลาดและปรับปรุงคุณภาพของภาคเอกชน ในการแก้ปัญหาความล้มเหลวของการร่วมมือกัน ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงทำหน้าที่ส่งเสริมการทำงานของตลาดมากยิ่งขึ้น (Aoki, et al. 1977) มิใช่แทนที่ตลาดด้วยเครื่องมือของรัฐ แม้ว่า

**ตารางที่ 1 : Human capital indicators in East Asia and comparator countries, actual
Versus predicted values, c. 1960**

	Per-capita	Primary enrollment		Secondary enrollment		Literacy rate	
	growth	ratio		Ratio			
	1965-89	Actual	predicted	actual	predicted	actual	predicted
HPAEs							
Hong Kong	6.3	0.87	0.83	0.24	0.23	0.70	0.59
Indonesia	4.4	0.67	0.51	0.06	0.07	0.39	0.25
Japan	4.3	1.03	0.92	0.74	0.29	0.98	0.70
Korea	7.0	0.94	0.57	0.27	0.10	0.71	0.31
Malaysia	4.0	0.96	0.68	0.19	0.15	0.53	0.43
Singapore	7.0	1.11	0.78	0.32	0.21	0.50	0.54
Taiwan	6.17*	0.96	0.62	0.28	0.12	0.54	0.36
Thailand	4.2	0.83	0.57	0.12	0.10	0.68	0.31
others							
Dominican Republic	2.5	0.98	0.64	0.07	0.13	0.65	0.39
Philippines	1.6	0.95	0.62	0.26	0.12	0.72	0.36
Paraguay	3.0	0.98	0.65	0.11	0.14	0.75	0.40
Sri Lanka	3.0	0.95	0.65	0.27	0.14	0.75	0.39

Note: *1960-89

Sources: World Bank (1991). Rodrik (1995 and 1996)

ตารางที่ 2 : Gini indices for HPAES and comparator countries

	land ownership c. 1960	Income 1965-70	Income 1971-80	income 1981-90
<u>HPAEs</u>				
Hong Kong	n.a	0.49	0.42	0.39
Indonesia	n.a	0.40	0.41	0.30
Korea	0.39	0.34	0.38	0.33
Malaysia	0.47	0.50	0.48	0.42
Taiwan	0.46	0.32	0.36	0.30
Singapore	n.a	0.50	0.45	0.41
Thailand	0.46	0.44	0.38	0.37
Unweighted average	0.45	0.43	0.41	0.36
<u>Others</u>				
Argentina	0.87	0.43	0.41	0.43
Brazil	0.85	0.57	0.60	0.60
India	0.52	0.40	0.41	n.a
Kenya	0.69	n.a	0.59	n.a
Mexico	0.69	0.58	0.52	0.53
Philippines	0.53	0.48	0.45	0.39
Unweighted average	0.69	0.49	0.50	0.49

Source: Rodrik (1996), Root (1996)

รัฐในกลุ่ม NICs จะมีการสร้างค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent) แต่ก็มีการสร้าง rent opportunities หรือเรียกว่า “contingent rents” ที่มีเงื่อนไขให้ภาคเอกชนในประเทศของตนซึ่งเป็นผู้ประกอบการแนว Schumpeterian entrepreneurs ที่ต้องพยายามแข่งขันเพื่อช่วงชิง rents อันนี้ ดังนั้น ภาคเอกชนที่ต้องการ contingent rents จึงต้องทุ่มความสามารถทั้งปวงเพื่อให้ได้ rents นี้ โดยมีเป้าหมายและกติกาที่โปร่งใสเป็นที่ทราบกันทั่วไปในหมู่ภาคเอกชนลักษณะการแข่งขัน contingent rents นี้เกิดขึ้นมากที่สุดในภาคการส่งออก ที่ผู้ส่งออกและนักอุตสาหกรรมสามารถเข้าถึงเครดิตหรือเงินอุดหนุนของรัฐได้ง่าย ถ้ามีความสามารถอย่างแท้จริง เครื่องมือดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือที่ดีในการจัดการ rent-seeking ที่ทำลายทรัพยากร กล่าวอีกแง่หนึ่ง contingent rents ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและสามารถแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของการร่วมมือกันของภาคเอกชนกับรัฐได้

จริงๆ แล้วความสำเร็จของกลุ่ม NICs น่าจะมาจากความสำเร็จทางการเมืองมากกว่าเศรษฐกิจ ในแง่ที่ว่าภาครัฐสามารถดำเนินนโยบายเพื่อเป็นประโยชน์แก่ประเทศ ซึ่งเป็นไปได้ เพราะมีนักการเมืองและข้าราชการที่มีความสามารถและซื่อสัตย์เพียงพอ

เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิรูปนโยบาย : ลักษณะอภิบาลในกลุ่ม NICs

Ahrens (2002) กล่าวว่า รัฐพัฒนาของกลุ่ม NICs นั้นอิงกับโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งแม้ว่าในตอนแรกจักไม่ใช่แบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก แต่ก็มีมีการปฏิรูปนโยบายมาตลอด นับตั้งแต่ทศวรรษ 1960s ทั้งนี้โดยรัฐพยายามสร้างระบบอภิบาลขึ้นในระบบเศรษฐกิจการเมืองที่ให้มีการแข่งขันจากภายนอกประเทศเป็นหัวใจ เจ้าหน้าที่ของกลุ่ม NICs จึงเป็นกลุ่มของปัจจัยที่ซับซ้อนเกี่ยวข้องกับคนหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ข้าราชการ ผู้นำธุรกิจและกลุ่มทางสังคมอื่นๆ ในการหล่อหลอมนโยบาย การนำไปปฏิบัติและการบังคับใช้จริงๆ แล้ว การทำเช่นนี้ก็อาจให้ผลที่ไม่ตรงกับความต้องการได้ แต่เพราะรัฐพัฒนาต้องการแทรกแซงให้เกิดประสิทธิภาพและส่งเสริมให้เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งนักการเมือง

และข้าราชการจึงต้องอาศัยภาคเอกชนเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญ ในแง่นี้เจ้าหน้าที่ของรัฐในกลุ่ม NICs จึงเป็นผู้ออกแบบและสร้างสถาบันที่ทำให้รัฐมีความน่าเชื่อถือในสิ่งที่ตนเองสัญญาไว้ (credible commitment) ทั้งนี้ เพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม (shared growth) การทำเช่นนี้ได้จำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือ 2 ประการ คือ ประการแรก การสร้างระบบข้าราชการที่มีความสามารถและซื่อสัตย์แบบ meritocratic Weberian type bureaucracy และประการที่สอง จะต้องสร้างให้เกิดความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างรัฐกับภาคธุรกิจให้มีลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

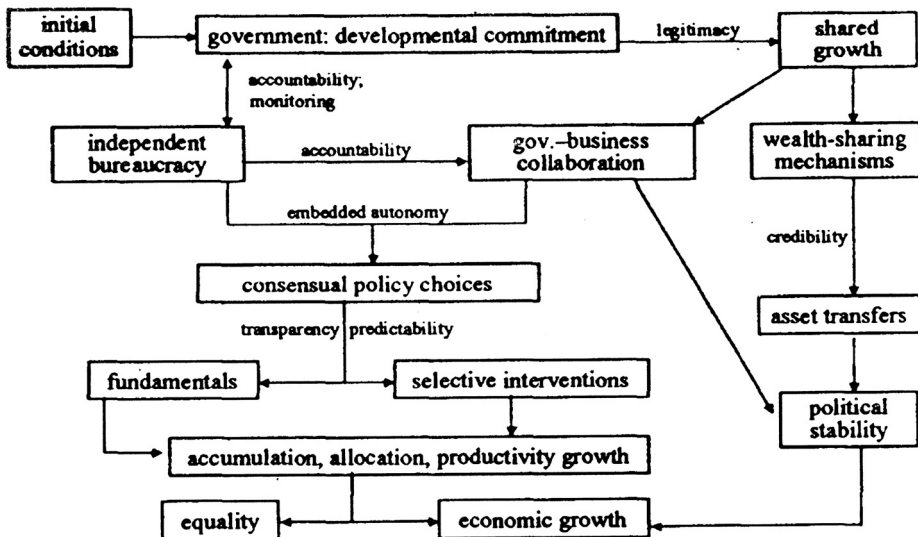
การสร้างสถาบันแบบนี้ใช้หลักการที่สำคัญว่า จะแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มผลประโยชน์ได้ และยังสามารถเพิ่มความมีเสถียรภาพทางการเมืองและสังคมผ่านกลไกหรือกฎที่มีความโปร่งใสทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความไม่ไว้วางใจกันได้เป็นอย่างดี ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ นี่เป็นการลดต้นทุนธุรกรรมทางการเมืองของปัญหา principal-agent ได้เป็นอย่างดี เพราะทำให้ต้นทุนธุรกรรมของนโยบายต่ำลง ผลที่ได้จากระบบนี้คือกระบวนการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับธุรกิจ ทำให้กลไกตรวจสอบและถ่วงดุล (checks and balances) ทำงานได้อย่างเต็มที่ ข้อที่น่าสังเกตและเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในกลุ่ม NICs ก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และเติบโตอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องกระจายไปสู่กลุ่มชนต่างๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียมกันความจริงข้อนี้เห็นได้ชัดเจนจากกรณีเกาหลีใต้และไต้หวัน (ดูตารางที่ 2 ประกอบ)

เงื่อนไขของการแบ่งปันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนับว่าสำคัญทีเดียว อย่างที่ Simon Kuznets ศึกษาไว้นานแล้ว ในตอนแรกๆ ของการพัฒนาจะเกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และต่อมาค่อยๆ ลดน้อยถอยลง ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น มีอายุที่ยืนยาวขึ้น และยังคงลดความยากจนโดยสมบูรณ์ได้อีกมาก ในกรณีของกลุ่ม NICs นั้นเป็นประเทศขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น ทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุดคือทรัพยากรมนุษย์ สังเกตว่ากลุ่ม NICs ประชากรมีระดับการศึกษาที่โดดเด่น ตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ซึ่งช่วยทำให้ระบบการศึกษามีคุณภาพที่สูง อันจำเป็น

ในการสร้างแรงงานที่มีทักษะสูง ยิ่งกว่านั้นเหตุที่เป็นสังคมที่ไม่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติมากเหมือนบางประเทศ การแก้ไขความขัดแย้งภายในประเทศจึงมีน้อยลงไปด้วยแต่คำอธิบายดังกล่าวนี้ยังไม่น่าเชื่อถือเสียทีเดียว ส่วนที่สำคัญน่าจะมาจากลักษณะการสร้างระบบอภิบาลขึ้นภายในประเทศซึ่ง Ahrens (2002) เสนอไว้อย่างน่าสนใจ ดังปรากฏในรูปที่ 22

รูปที่ 22

A politico-institutional approach to economic development in East Asia



ที่มา : Ahrens (2002)

ในรูปที่ 22 แสดงให้เห็นอย่างง่าย ๆ ว่า ระบบบอริบาลในกลุ่มประเทศ NICs นั้นมีการสร้างกลไกที่เกื้อกูลให้เกิดลักษณะบอริบาลขึ้น โดยเฉพาะการมีความรับผิดชอบในระหว่างนักการเมืองกับกลุ่มธุรกิจ ขณะเดียวกัน ความเป็นอิสระของข้าราชการทำให้ข้าราชการสามารถดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ ลักษณะนี้คือ embedded autonomy (Evans, 1995) เมื่อมีการผลิตนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาดและความร่วมมือกัน นโยบายนั้นได้ผ่านการเห็นชอบอย่างกว้างขวางจนทำให้เกิดความโปร่งใสและสามารถคาดคะเนของนโยบายได้อย่างถูกต้อง ด้วยเหตุนี้ การแทรกแซงของรัฐแบบเลือกสรรจึงสามารถเพิ่มผลผลิตภาพของระบบเศรษฐกิจให้มีลักษณะพลวัตและในท้ายที่สุดสามารถยกระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและกระจายความมั่งคั่งอย่างเท่าเทียมกัน ทำไมจึงเกิดความเท่าเทียมในการกระจายรายได้มูลเหตุสำคัญมาจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะเกาหลีใต้และไต้หวัน ซึ่งถูกทำให้เกรงกลัวจากภัยของลัทธิคอมมิวนิสต์ และการรุกรานจากนอกประเทศ ดังนั้นการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือการกระจายความเท่าเทียมของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

อย่างที่กล่าวไว้ในตอนก่อนว่า เสาหลักของบอริบาลคือระบบข้าราชการ ซึ่งเป็น agent ของนักการเมืองที่เป็น principal การปฏิรูปที่สำคัญคือการปฏิรูประบบข้าราชการที่เพิ่มความสามารถของระบบข้าราชการให้มีคุณภาพและซื่อสัตย์ต่อประชาชน ดังนั้น จึงมีความพยายามในการสร้างระบบข้าราชการให้เป็นแบบ Weberian type bureaucracy ที่ทำทุกอย่างเพื่อประโยชน์ของประชาชนมากกว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนอันดับแรก การทำเช่นนี้ได้ ข้าราชการต้องมีโครงสร้างแรงจูงที่มากเพียงพอที่จะไม่ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น เราจึงไม่ประหลาดใจว่า คนเก่งๆ ในกลุ่มประเทศ NICs ยินดีทำงานรับใช้บ้านเมืองของตนด้วยความเสียสละและซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพอย่างยิ่ง กระทรวงเพื่อการค้าและอุตสาหกรรม (MITI) ของญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างรูปธรรมของข้าราชการแบบนี้ (Evans, 1995) ซึ่งมีลักษณะที่เป็นขุนนางข้าราชการ (technocrats) ที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ปลอดภัยจากการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์หรือนักการเมือง ดังนั้น

โครงสร้างของอภิบาลในกลุ่มประเทศ NICs จึงเป็นหัวใจของการพัฒนาให้มีความยั่งยืนซึ่งมาจากหลาย ๆ ปัจจัยที่ผสมผสานกัน ปัจจัยเหล่านั้นเป็นเรื่องทางประวัติศาสตร์และเงื่อนไขจำเพาะของกลุ่มประเทศ NICs ซึ่งสามารถจะสร้างหลักการของการคาดคะเน การรับผิดชอบ และความโปร่งใสของนโยบายได้เป็นอย่างดี และนี่เป็นสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากเชื่อว่าความมหัศจรรย์ของกลุ่ม NICs มิใช่เรื่องบังเอิญ แต่เป็นเรื่องจริงที่เกิดขึ้นจากความสามารถของรัฐในกลุ่มนี้ที่สามารถสถาปนาลักษณะของโครงสร้างของอภิบาลได้สำเร็จ แม้ว่าจะไม่ใช่รูปแบบเดียวกับโครงสร้างของอภิบาลแบบประชาธิปไตยตะวันตกก็ตาม

อภิบาลในประเทศเพิ่งเปลี่ยนผ่าน : จีน

ก่อนที่จะกล่าวถึงอภิบาลในประเทศจีน เราควรให้ความสำคัญกับอภิบาลใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งมักหมายถึง Best practice governance โดยทั่วไปนั้นมักหมายถึง ระบบอภิบาลหรือธรรมาภิบาลแบบตะวันตกที่ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง เมืองค์กรที่คอยป้องกันมิให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างชัดเจน มีระบบข้าราชการที่มีคุณภาพ ซื่อสัตย์ และใช้กติกาสังคมเป็นหลักในการแก้ไขความขัดแย้งต่างๆ แต่ในระบบเศรษฐกิจที่เพิ่งเปลี่ยนผ่าน ไม่ว่าจะเป็นสหภาพโซเวียต ยุโรปตะวันออก หรือจีน ต่างก็ไม่ใช่ระบบอภิบาลแบบเดียวกับตะวันตกเสียทีเดียว

ในช่วงทศวรรษก่อนนั้น แนวความคิดที่มีอิทธิพลครอบงำในหมู่นักเศรษฐศาสตร์คือ ฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ซึ่งเน้นการใช้นโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม แต่จุดอ่อนที่ใหญ่ที่สุดของแนวความคิดนี้ก็คือ การละเลยปัจจัยสถาบัน ในความคิดแบบตะวันตกนั้น อภิบาลทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดคือ การปกป้องกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชน การใช้หลักนิติธรรม การมีระบบตุลาการที่เป็นอิสระเพื่อบังคับการทำสัญญาต่างๆ ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างรัฐกับเอกชน และการกำกับให้หน่วยเศรษฐกิจมีการแข่งขันกันอย่างแท้จริง ลักษณะเช่นนี้จึงจะเป็นหลักประกันว่า สถาบันของตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีการบิดเบือนเป็นสังคมที่อุดมไปด้วยการตรวจสอบและถ่วงดุลของอำนาจ ซึ่งมีความ

โปร่งใสและตรวจสอบได้เสมอ ระบบนี้จะทำงานได้สมบูรณ์ขึ้นเมื่อมีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง

จริงๆ แล้ว รูปแบบและโครงสร้างของอภิบาลแบบตะวันตกเช่นนี้ มักได้รับการยกย่องว่าเป็นสถาบันที่ดีที่สุด (best practice institutions) ที่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาควรเลียนแบบ แต่สิ่งที่อยากนำเสนอในที่นี้คือ รูปแบบหรือโครงสร้างของอภิบาลที่ดีที่สุดในโลกนี้ มิใช่มีแบบตะวันตกเพียงแบบเดียว อีกรูปแบบหนึ่งคือระบบอภิบาลของจีนและประเทศเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจที่พยายามจะสร้าง MEGS ของตนเองภายใต้บริบททางการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของจีน

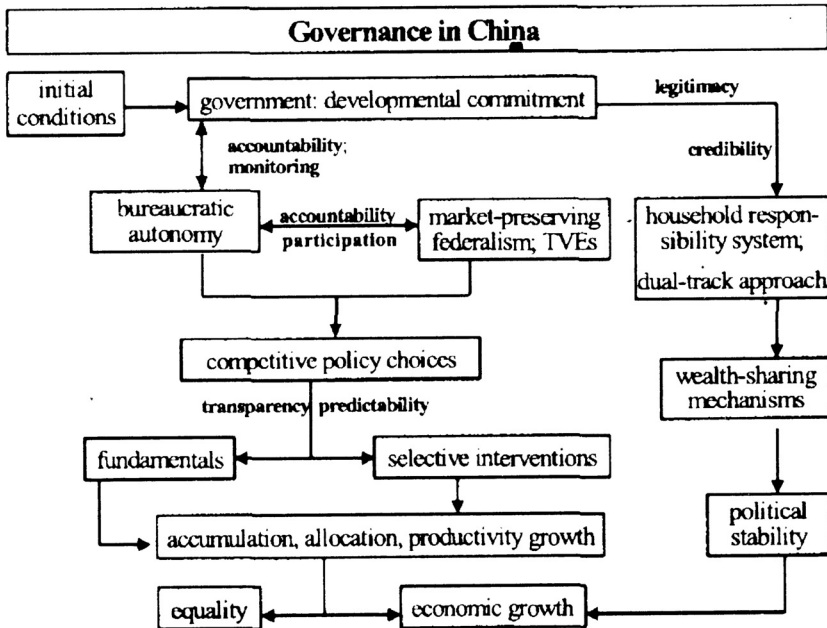
แต่กรณีของจีน รัฐบาลได้พยายามเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของตนให้มีลักษณะของตลาดมากยิ่งขึ้น แม้ว่าอำนาจทางการเมืองยังดำรงอยู่ในพรรคคอมมิวนิสต์ก็ตาม จีนใช้วิธีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและปล่อยให้เศรษฐกิจแบบตลาดค่อยๆ พัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้เศรษฐกิจพิเศษเป็นเครื่องมือสำคัญ การปฏิรูปของจีนนั้นยังไม่ได้สิ้นสุดและยังไม่รู้ว่าจะสิ้นสุดเมื่อใดแต่การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจภายใต้ระบบตลาดของสังคมนิยม (market socialism) นี้สามารถช่วยให้จีนเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างน่าทึ่งในสองทศวรรษที่ผ่านมา

การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจของจีนทำได้ดีในรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป (gradualism) ที่รัฐบาลกลางมีอำนาจทางการเมืองจริง แต่เศรษฐกิจนั้นเป็นการขับเคลื่อนโดยรัฐบาลท้องถิ่น โดยมี Township Village Enterprises - TVEs เป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ ภายใต้ระบบนี้ใกล้เคียงกับระบบอภิบาลของกลุ่ม NICs มากในแง่ที่ว่า ข้าราชการของจีนมีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ (ดูรูปที่ 23) ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อ TVEs ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินธุรกิจ ระบบนี้ทำให้เกิดความโปร่งใสและคาดคะเนได้ ผลที่สุดแล้ว ระบบอภิบาลของจีนมีความเป็นพลวัตสูง สามารถจะปรับเปลี่ยนตามกระแสโลกาภิวัตน์ ในแง่ที่ว่า TVEs เป็นแหล่งรองรับการลงทุนของบริษัทข้ามชาติซึ่งทำให้จีนเน้นเศรษฐกิจส่งออกเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญ (Che

and Qian, 1998a, 1998b; Che, 2002) การใช้กลไกของการส่งออก และการเป็นสมาชิกขององค์กรโลกบาล เช่น องค์การการค้าโลก ช่วยทำให้ จีนสามารถปรับตนเองให้ตามทันการเปลี่ยนแปลงกติกาของโลก หลักการ สำคัญของอภิบาล ในแง่ความรับผิดชอบของผู้นำทางการเมืองต่อประชาชนจีน มีอยู่สูงมาก เช่นเดียวกับหลักการทั่วไปของอภิบาลในแง่ความโปร่งใส นั้น การคาดคะเนได้และหลักของนิติธรรมนั้นจีนได้ยึดถือหลักการนี้อย่างเคร่งครัด ยกเว้นสิ่งที่ขาดหายไปคือ หลักการประชาธิปไตยแบบตะวันตก เพราะพรรค คอมมิวนิสต์จีนยังคงมีอำนาจสูงสุดในการจัดการปัญหาความขัดแย้งในสังคม

อย่างไรก็ตาม จีนได้ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองเข้าใกล้ สังคมแบบตะวันตกมากขึ้นในแง่คุณภาพของอภิบาลนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงให้ทันสมัย ดังที่จีนได้ให้คำมั่นสัญญา (Commit) ต่อองค์การการค้าโลก ด้วยเหตุนี้ หลักการสำคัญ 4 ประการของ MEGS นั้น เห็นได้ว่าดำรง อยู่ในสังคมจีน เพียงแต่ว่าสังคมจีนยังไม่ใช่สังคมหยุดนิ่ง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของจีนยังคงต้องดำเนินต่อไป แต่สิ่งที่ทำให้จีนประสบผลสำเร็จ อย่างดีในการพัฒนาในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาคือ ความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจนั้น ได้มีการแบ่งปันอย่างเท่าเทียมกันภายใต้แนวความคิดแบบ สังคมนิยมซึ่งยังฝังรากลึกในหมู่ผู้นำของจีนต่อไป

รูปที่ 23
Governance in China



ที่มา: Ahrens (2006)

3.



ธรรมาภิบาลกับสังคมไทย

โดยทั่วไป ความรับรู้ของนักวิชาการไทยและข้าราชการไทยนั้นมีแตกต่างกัน มีบางส่วนที่เห็นว่าแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่ หากแต่มีมาช้านานแล้วในสังคมไทย (ปรีชา ช่างขวัญยืน, 2542) แต่มีบางส่วนเชื่อว่าแนวคิดเป็นของใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในชุมชนวิชาการ และขยายไปสู่วงการข้าราชการชาวไทย แนวความคิดเรื่องนี้มีปัญหาหลายด้านที่ควรนำมาวิเคราะห์ให้ละเอียด ในส่วนนี้จะกล่าวถึงความรับรู้ โดยทั่วไปของวงการวิชาการไทย หลังจากนั้นเป็นการวิเคราะห์กฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาล 2 ฉบับ

นักวิชาการไทยกับธรรมาภิบาล : Good governance คืออะไร?

ในภาษาไทยมีความพยายามอย่างยิ่งของนักวิชาการไทยที่พยายามจะเข้าใจศัพท์คำว่า “good governance” มากกว่าคำว่า “governance” ดังนั้นในงานวิจัยจำนวนมาก จึงนิยมเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” มากที่สุด (ดูตารางที่ 3 ประกอบ) ส่วนคำว่า “ธรรมรัฐ” นั้นมีการใช้ครั้งแรกโดยชัยวัฒน์ สถาอานันท์ นอกจากนี้ยังมีการแปลคำว่า good governance เป็นอีก 7 คำ

คือ “สุปราคาสนการ” โดย ดิณ ปรัชญพฤทธ์, “ธรรมราชา” โดย อมรา พงศาพิชญ์, “การกำกับดูแลที่ดี” โดย วรภัทร โธณะเกษม และพลนิจ ปิยะ อนันต์, “ประชาธิปไตย” โดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รัฐบาล” โดย ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” โดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ “กลไกประชาธิปไตย” โดย อรพันธ์ สพอิชชัย

ปัญหาการใช้คำศัพท์ที่แตกต่างกันมากนี้ น่าจะสะท้อนว่า นักวิชาการไทยยังไม่สามารถหาฉันทามติในเรื่องนี้ได้ ผลก็คือ ชาวบ้านก็คงมีความสับสนอีกต่อไปว่า คำว่า “good governance” มีความหมายว่าอย่างไร แท้ที่จริงก็แปลคำว่า “good” คือ ธรรมะ แล้วสมาสกับคำว่า “อภิมบาล” เป็น “ธรรมาภิมบาล” ก็ไม่ได้สื่อความหมายที่ถูกต้องในวงวิชาการ โดยเฉพาะวงวิชาการตะวันตกที่ใช้คำนี้กันอย่างกว้างขวาง

ปัญหาข้อที่สองที่นักวิชาการไทยเผชิญก็คือ มีการตีความธรรมาภิบาลในความหมายที่แคบมาก โดยมักอธิบายถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ซึ่งหน่วยราชการไทยก็นิยมทำเช่นนี้เช่นกันองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลในงานวิชาการไทย มักประกอบด้วยหลักนิติธรรม (The Rule of Laws) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) และความรับผิดชอบ (Accountability) แต่ที่ประหลาดก็คือ มักมีเพิ่มองค์ประกอบอีก 2 ตัวคือ คุณธรรม (Ethics) และความคุ้มค่า (Cost Recovery) ซึ่งทำให้ความหมายที่แท้จริงของธรรมาภิบาลเริ่มสร้างความสับสนในวงการวิชาการ (ดูตารางที่ 4)

ธีรยุทธ บุญมี ดูเหมือนจะเป็นนักวิชาการไทยที่พยายามเข้าใจ “ธรรมาภิบาล” ในบริบทแบบตะวันตกดังที่เขากล่าวว่า

“ธรรมรัฐคือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาคประชาชน ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีคุณธรรม มีความโปร่งใส มีความยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นการบริหารแบบสองทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน โดยเน้นการมีส่วนร่วม การจัดการ

ตนเอง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น”

อย่างไรก็ตาม ภายหลังแนวคิดของธีรยุทธมักถูกวิเคราะหืตีความหรือเขียนใหม่ ซึ่งแตกต่างกันออกไปในงานแต่ละชิ้นที่ทำการศึกษาเรื่องธรรมาภิบาล ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่า มีความจำเป็นต้องสรุปแนวคิดเพียงสั้นๆ จึงทำให้ความคิดที่สำคัญบางส่วนตกไป เช่น ในงานของบุษบง และบุญมี ในปี พ.ศ. 2544 เลือกอธิบายอย่างกระชับว่า “แนวคิดธรรมรัฐ (ของธีรยุทธ) คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและการปกครองประเทศโดยรัฐประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความโปร่งใสความยุติธรรม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี...” แม้ว่างานชิ้นนี้จะมีความสำคัญและเป็นประโยชน์มากในการประมวลนิยาม องค์ประกอบ และแนวคิดเกี่ยวกับ “ธรรมาภิบาล” อย่างไรก็ดี ผลงานของธีรยุทธชิ้นนี้ นับว่ามีความซับซ้อนมากกว่านั้น

กล่าวคือ ในภาคผนวก 1 ธีรยุทธได้จำแนกความหมายของธรรมรัฐในความคิดของเขาออกเป็น 3 ระดับ คือ หนึ่ง ธรรมรัฐในระดับปัจเจกบุคคล หมายถึง ความเข้าใจว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ มีอำนาจในตนเองและกล้าใช้อำนาจนี้เพื่อประโยชน์ของตนเองและส่วนรวม แต่เป็นไปโดยความรับผิดชอบ สอง ธรรมรัฐในระดับกลุ่ม บริษัทและองค์กร หมายถึงการพฤติกรรมขององค์กรทั้งภายในภายนอกที่ถูกต้องเหมาะสม ต้องมีจริยธรรมทางวิชาชีพและการบริหารงานที่ซื่อสัตย์ โปร่งใส และสาม ธรรมรัฐระดับชาติ นอกเหนือจากนั้น ธีรยุทธ บุญมี ไม่ลืมที่จะเสนอวิธีการเพื่อนำความคิดนี้ไปสู่ความเป็นรูปธรรม โดยเขาเสนอว่าธรรมรัฐแบบนี้ก็คือ ยุทธศาสตร์แห่งชาตินั่นเอง ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบด้วย หนึ่ง ยุทธศาสตร์การเพิ่มทุนทางการเมือง สอง ยุทธศาสตร์เพิ่มทุนทางสังคม และสาม ยุทธศาสตร์การเพิ่มทุนทางค่านิยม วัฒนธรรม

ทัศนะของผู้นำของสังคมไทยที่สำคัญมาจากผลงานของ อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย ท่านได้เขียนและพูดไว้ในหลายที่ ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมคือ บทความเรื่อง “ธรรมรัฐกับสังคม” หน้า 25-32 (ในสมหมาย ปาริฉัตร (บก.) มุมมองของนายอานันท์ สำนักพิมพ์มติชน พ.ศ. 2541) ซึ่งงานชิ้นดังกล่าวออกมาในช่วงไล่เลี่ยกับคำให้สัมภาษณ์เรื่อง “เต่า

ตารางที่ 3 คำเรียก good governance ที่แตกต่างกัน

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้ปี (อ้างอิง)
ธรรมาภิบาล	การบริหารงานที่เป็นธรรม	1. นฤมล ทับจุมพล (2541) 2. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) 3. ประสิทธิ์ คำราชย์ (2542) 4. อานันท์ ปันยารชุน (2542) ¹ 5. TDRI (2541) 6. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2542) 7. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร) (2542) 8. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 9. สำนักนายกรัฐมนตรี (2542)
ธรรมรัฐ	รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม	1. ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2540) 2. ประเวศ วะสี (2541) 3. ลิขิต ชีววิน (2541) 4. อานันท์ ปันยารชุน (2541) 5. พิทยา ว่องกุล (2541) 6. เหวง โตจิราการ 7. อมรา พงศาพิชญ์ (2540, 2541, 2546) 8. นฤมล ทับจุมพล 9. ใจ ถึงภากรณ์ 10. สุรชาติ บำรุงสุข 11. สมชาย วิชาศิลป์กุล 12. อนก เหล่าธรรมทัศน์ (ตั้งแต่ตอนที่ 5-12 คู่มือสถาบันพระปกเกล้า, 2549) ¹
ธรรมรัฐ	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม	ธีรยุทธ บุญมี (2541)
สุประศาสนการ	การบริหารจัดการที่ดี	ดิพล ปรัชญพฤทธิ (นฤมล ทับจุมพล, 2541)
ธรรมาเหตุ	การบริหารจัดการที่ดี	อมรา พงศาพิชญ์

คำเรียกใช้	ความหมายหลัก	ผู้ใช้อ้างอิง (อ้างอิง)
การกำกับดูแลที่ดี	การดูแลผลประโยชน์ส่วนรวม โดยประชาชนมีส่วนร่วมและตรวจสอบ	1. วรภัทร โดชนเกษม (2541) 2. พูลนิจ โยธอนันต์ (2541)
ประชาธิปไตย		1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 2. ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542) 3. ประเวศ วะสี (2541)
รัฐบาล	-	ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541)
การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี	-	สำนักงานกรรมการข้าราชการพลเรือน (2542)
Good governance	ลักษณะและวิถีทางของอำนาจที่ถูกใช้ในการจัดการเศรษฐกิจ และสังคมใน “ประเทศกำลังพัฒนา” (ผู้เขียน)	World Bank (2000) JICA, UN and ADB (สยามพร ปุณณาคม, 2541)
ธรรมรัฐ	การนำแนวคิดธรรมราชา และแนวคิดเรื่องธรรมทั้งในศาสนา และการปกครองมาใช้ในการเมืองการปกครองไทย	ปรีชา ช้างขวัญยืน (2542)
กลไกประชาธิปไตย	ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข	อรพินท์ สฟโชคชัย (2540)

ตารางที่ 4 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

บุคคล องค์กร ที่ใช้	องค์ประกอบ	ลักษณะเด่น
1. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (2542) 2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2542) 3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) (2542) 4. สำนักงานเขตรัฐมนตรี (2542)	1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. ความโปร่งใส 4. การมีส่วนร่วม 5. ความสำนึกรับผิดชอบ 6. ความคุ้มค่า	เป็นแนวคิด “กระแสหลัก” ในวงราชการไทย
เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2541), UNDP	1. การมีส่วนร่วมของประชาชน 2. กฎหมายที่ยุติธรรม, (Rule of Law) 3. เปิดเผยโปร่งใส 4. การมีฉันทานุมัติในสังคม (Consensus Orientation) 5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) 6. ความเสมอภาค (Equity) 7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) 8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) 9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)	

บุคคล องค์การที่ใช้	องค์ประกอบ	ลักษณะเด่น
อมร พงศธร และ นิตยา กัณหะพันธ์ (2541) (สถาบันพระปกเกล้า, 2549)	1. การมีส่วนร่วม (Participation) 2. มีความโปร่งใส (Transparency) 3. การทำงานอย่างมีหลักการและเหตุผล และสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) 4. สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability)	เป็นงานที่กล่าวถึงองค์การให้ทุนแก่ภาคประชาสังคม ซึ่งแต่ละหน่วยงานเหล่านี้มีผลต่อปัญหาทางเศรษฐกิจ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม
อานันท์ ปันยารชุน (2541)	1. กฎหมายที่เป็นธรรม 2. กระบวนการในการออกกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมและโปร่งใส 3. ต้องมีระบบตรวจสอบที่เหมาะสม 4. มีภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ต้องมีสื่อที่อิสระ เพื่อรับประกันประสิทธิภาพในการตรวจสอบ 5. สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) และรับผิดชอบ (Accountability)	เป็นการนำเสนอแนวคิดเรื่องนี้จากมุมมอง ขั้นตอนทางกฎหมาย รวมทั้งชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของกระบวนการนิติบัญญัติของไทย
ธีรยุทธ บุญมี	1. ปฎิรูปองค์กร สถาบัน และพฤติกรรมของบุคคลเพื่อให้ประเทศเข้มแข็ง 2. ทำให้ประชาชนเข้มแข็ง 3. การพึ่งตนเองของสังคมไทย 4. ยึดถือปรัชญาทางเศรษฐกิจแบบกินอยู่พอเพียง 5. วางยุทธศาสตร์ หรือแผนฟื้นฟูทางเศรษฐกิจที่ถูกต้อง 6. ส่งเสริมความเกื้อกูลในสังคมไทย	ถึงแม้แนวคิดเหล่านี้จะเป็นการกล่าวถึงหลักการกว้างๆ โดยใช้ภาษาที่ต่างออกไป แต่ธีรยุทธ มักถูกกล่าวถึง และอ้างอิงเสมอ เมื่อกล่าวถึง “ธรรมาภิบาล”
เมทินี พงษ์เวช และ สุธีรา หอมสัน (สถาบันพระปกเกล้า, 2549)	ทั้ง 2 ท่านนี้มีความเห็นโดยรวมแล้วสอดคล้องกับแนวคิดของนักคิดอื่นๆ เช่น หลักนิติธรรม, ความโปร่งใส, การมีส่วนร่วม, ดำเนินรับผิดชอบ	อย่างไรก็ตามจุดเด่นของงานชิ้นนี้อยู่ที่การเน้นความ ำคัญของการผสมผสาน บทบาท ความเสมอภาคของเพศหญิงชายมากขึ้น

บุคคล องค์กร ที่ใช้	องค์ประกอบ	ลักษณะเด่น
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย	1.หลักนิติศาสตร์ 2.หลักคุณธรรม 3.หลักความโปร่งใส 4.หลักการมีส่วนร่วม 5.หลักความรับผิดชอบ 6.หลักความคุ้มค่า¹⁰	เป็นงานที่นำเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ และการบริหารงานบ้านเมืองที่ดีของรัฐ ¹¹
กระทรวงมหาดไทย	1.การมีส่วนร่วม 2.ความยั่งยืน (Sustainability) 3.ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) 4.มีความโปร่งใส 5.มีความเป็นธรรม (Equity) 6.มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากรและวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 7.ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ 8.การอดทนอดกลั้น (Tolerance) 9.การดำเนินการตามหลักนิติธรรม 10. ความรับผิดชอบ 11. การเป็นผู้กำกับดูแล (regulator)	เป็นแนวคิดที่เน้น “ด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง ¹²
บรรษัทภิบาล (2542)	1.การมีส่วนร่วม (Participation) 2.ความโปร่งใส (Transparency) 3.ความรับผิดชอบต่อผู้ติดตามและถูกวิจารณ์ได้ (Accountability)	

ของ good governance” ในหนังสือพิมพ์เนชั่นรายวัน วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 หน้า 41-42 กระทั่งมีการตีพิมพ์ มุมมองของนายอานันท์ เล่ม 2 โดยสำนักพิมพ์เดียวกันเมื่อพ.ศ. 2544

ในผลงานเหล่านี้ อานันท์แสดงความเห็นว่า รัฐต้องจำกัดอำนาจลง มีความโปร่งใส (สะอาด หรือ clear) มีการเปิดเผยข้อมูลและการกระทำมากขึ้น (open) ยิ่งไปกว่านั้น แนวคิดการรับรู้ “ธรรมรัฐ” ของเขา คือ รัฐต้องเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความยุติธรรม เพิ่มการบริการสังคม ในแง่ นี้ อานันท์หมายถึงการมี “ธรรมรัฐ” โดยบริษัทเอกชน (corporate sector) มากกว่าส่วนอื่นๆ กล่าวอีกทางหนึ่ง สำหรับอานันท์แล้วไม่ว่ารูปแบบการปกครอง จะเป็นอย่างไรก็ตาม ขอเพียงมีองค์กรปกครองเหล่านี้ สังคม หรือ องค์กรนั้น ก็มี “ธรรมรัฐ” เช่น การยกตัวอย่างสิงคโปร์ โดยอานันท์ อ้างว่า สิงคโปร์ปกครอง แบบอำนาจนิยม แต่มี “ธรรมรัฐ” ดังนั้น “ธรรมรัฐ” รูปแบบนี้จึงเกี่ยวกับเรื่องเทคนิคการจัดการมากกว่าการเมือง และในเวลาต่อมา นักปฏิบัติในแนวทางนี้อย่างเช่น วรภัทร โตธนะเกษม (วรภัทร โตธนะเกษม, 2541) เกียรติศักดิ์ จีระเขียรนาถ (เกียรติศักดิ์ จีระเขียรนาถ, 2542) ก็รับเอาแนวคิดเช่นนี้ไปอธิบายพฤติกรรมองค์กรที่ดีของตน

นักคิดอีกคนที่สำคัญต่อการรับรู้เรื่องธรรมาภิบาลคือ นายแพทย์ ประเวศ วะสี ซึ่งเริ่มปรากฏเมื่อครั้งที่ได้รับเชิญเป็นองค์ปาฐกเพื่อรำลึกถึงปวย อึ้งภากรณ์ ครั้งที่ 6 โดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไป นายแพทย์ประเวศจะกล่าวถึงลักษณะปัญหาหรือทางออกของสังคมไทยโดยภาพรวมมากกว่าจะนำเสนอแต่เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การติดตามความคิดของนายแพทย์ประเวศ วะสี ต่อประเด็นธรรมาภิบาลจึงค่อนข้างซับซ้อน เช่นในเรื่อง “ธรรมรัฐ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย?” ปี พ.ศ. 2541 และในเรื่อง “ธรรมรัฐกับคอร์รัปชัน” ปี พ.ศ. 2546 บทความของท่านถูกตั้งชื่ออย่างกว้างๆ ว่า “ระเบียบวาระแห่งชาติ: ปฏิรูปสังคมไทย”

นายแพทย์ประเวศ แสดงทัศนะค่อนข้างต่างจากอานันท์ เพราะว่า “ธรรมรัฐ” แบบของท่านไม่อาจแยกออกจากการปกครองประชาธิปไตย (เห็น โดยผู้เขียน) ยิ่งไปกว่านั้นนักคิดท่านนี้เสนอให้มีการสร้างเครือข่ายสังคม และพลังสังคม เพื่อสถาปนาสังคมที่มี “สันติประชาธรรม”

อย่างไรก็ตาม ความคิดของนายแพทย์ประเวศ ในภายหลังยังมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นอีก และจำเป็นต้องทำความเข้าใจควบคู่กับข้อเสนอให้ใช้แนวคิดแบบพุทธศาสนาให้เข้ามามีบทบาทต่อ “ธรรมรัฐ” และสังคม และข้อเสนอให้สร้างสังคมอุดมคติแบบอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและอาจารย์เศรษฐศาสตร์ ผู้มีอิทธิพลและบารมีอย่างสูงในสังคมไทย หรือที่รู้จักกันว่า “สันติประชาธรรม”

“ธรรมรัฐ” ของนายแพทย์ประเวศจึงมีลักษณะ “รัฐหรือประเทศหรือสังคมที่มีความถูกต้องทุกๆ จุด” กล่าวคือ นายแพทย์ประเวศเห็นว่า ภายหลังการปฏิรูปสังคมเพื่อให้เกิดความเข้มแข็ง ถูกต้อง เป็นธรรมในทุกสัดส่วนของสังคม หรือเกิดความเป็นธรรมรัฐ ท่านระบุว่า กระบวนการธรรมาภิบาลคือ “การสร้างเศรษฐกิจมหภาคที่ถูกต้อง มีระบบรัฐที่ถูกต้อง มีการปฏิรูปการศึกษาให้สามารถสร้างความเข้มแข็งทางสติปัญญาให้คนทั้งมวลปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม ตลอดจนปฏิรูปกฎหมายให้เหมาะสมสอดคล้องกับการที่จะสร้างสังคมเข้มแข็งถูกต้องเป็นธรรม ทั้งหมดรวมกันคือธรรมรัฐ หรือ good governance อันจะทำให้สังคมไทยมีความเข้มแข็งทุกด้านทั้งทางคุณค่าและจิตสำนึกทางปัญญา ทางสังคม ทางการเมือง ทางวัฒนธรรม ทางจริยธรรม ทางเศรษฐกิจ มีสมรรถนะ มีความโปร่งใส สามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุขและความเอื้ออาทรต่อกัน มีความจำเริญรุ่งเรืองต่อไปด้วยฐานอันมั่นคง”

ลักษณะของนักคิดไทยที่ยกมาประกอบในบทความนี้ชี้ให้เห็นว่าความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลยังไม่อาจหาข้อยุติได้ เพราะระหว่างนายอานันท์ ปันยารชุน กับนายแพทย์ประเวศ ะสี ก็ยังมีความแตกต่างในสาระสำคัญ นั่นคือ จำเป็นหรือไม่ที่โครงสร้างของธรรมาภิบาลเกิดขึ้นได้ในสังคมที่ไม่ใช้ระบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก

ในแง่การศึกษาการที่ศึกษาธรรมาภิบาลตั้งแต่เริ่มต้น อรพินท์ สพโชคชัย (2541) ได้สังเคราะห์ถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้อย่างกระชับซึ่งประกอบด้วย 6 ด้านดังนี้คือ

1. การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation) คือ เป็นกลไกกระบวนการที่ประชาชน (ชายและหญิง) มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการ

เข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่สาธารณชนมีส่วนร่วมคือการมีรูปแบบการปกครองและบริหารที่กระจายอำนาจ (decentralization)

2. ความสุจริตและโปร่งใส (honesty and transparency) คือเป็นกลไกที่มีความสุจริตและโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

3. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (accountability) คือเป็นกลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม ในความหมายนี้รวมถึงการมี bureaucracy accountability, political accountability ซึ่งจะมีความหมายที่มากกว่าการมีความรับผิดชอบเฉพาะต่อผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่ม ผู้เป็นฐานเสียงที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง แต่ครอบคลุมถึงพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้้องค์กรหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ดังนั้น คุณลักษณะของความโปร่งใสของระบบในลำดับที่สองจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง accountability

4. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (political legitimacy) คือเป็นกลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

5. กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (fair legal framework and pre-

dictability) คือมีการอบของกฎหมายที่อยู่ดีธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหวังและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไรหรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎเกณฑ์ของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

6. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) คือเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์ เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

ธรรมาภิบาลในระบบกฎหมายไทย: ทศนะของข้าราชการไทย

ในความคิดของข้าราชการไทย ธรรมาภิบาลย่อมเป็นของแปลกใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในสังคมไทย ข้อเท็จจริงนี้ทราบได้จาก กฎหมาย 2 ฉบับคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารราชการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยฉบับแรกนั้นได้มีการยกเลิกไปแล้ว แต่เพื่อประโยชน์ทางวิชาการสมควรนำมาวิเคราะห์ถึงความหมายและการบังคับใช้กฎหมายนี้ในแง่ที่เป็นสถาบันที่เป็นทางการ ระเบียบสำนักนายกฯ ได้เขียนจุดมุ่งหมายไว้ชัดเจนว่า

“โดยที่สมควรกำหนดนโยบายและวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การจัดระเบียบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้สังคมสามารถมีส่วนร่วมและรับผิดชอบในระบบบริหารกิจการดังกล่าว ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและให้โอกาสตรวจสอบได้ ตลอดจนขยายการให้บริการภาครัฐไปสู่ประชาชนอย่างรวดเร็วทั่วถึงและเป็นธรรม”²⁸

ระเบียบนี้อาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ระเบียบฉบับนี้กล่าวถึงเหตุผลว่า บ้านเมืองเพิ่งผ่านวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2541 หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศให้พ้นตัวจากวิกฤตย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ยังอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย ด้วยกระแสนิยมของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศในขณะนั้น รัฐบาลชน หลักรัก จึงได้เสนอกฎหมายดังกล่าวในรูประเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่จุดมุ่งหมายที่ระบุนี้เป็นเรื่องที่แปลกประหลาด เพราะมิได้ชี้ถึงแนวความคิดของธรรมาภิบาลในทางสากลเลย จุดมุ่งหมายในระเบียบกลับเขียนอย่างกว้างขวางถึง 5 ข้อ คือ

(1) สร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง สามารถส่งสัญญาณเตือนภัย และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟันเฟืองการทำงานและการประสานงานในภาครัฐและภาคเอกชนรองรับได้อย่างทันทั่วทั้งในยามที่มีปัญหา

(2) พัฒนาศักยภาพของนักวิชาการให้สามารถศึกษา ค้นคว้าและเสนอแนะแนวทางแก้ไขจุดบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมอย่างถูกต้อง กล้าหาญ และมีจริยธรรม

(3) ปรับปรุงระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้รวดเร็ว ชัดเจนและเป็นธรรม

(4) ขยายโอกาสของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองเพื่อร่วมกับภาครัฐในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหาส่วนรวม

(5) ขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบ และการหลีกเลียงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตนหรือกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

ส่วนในข้อ 4 ของระเบียบฯ เป็นการบรรยายถึงแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจให้

สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขภัยวาทะวิฤตภัยอันตรายที่อาจจะมามีในอนาคต โดยในระเบียบข้อนี้ยังพรรณนาว่า เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย วัฒนธรรมบุญและกระแสโลกในปัจจุบัน

การอธิบายที่ผ่านมามีความสับสนอย่างยิ่งว่า รัฐไทยต้องการอะไรจากการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เพราะเนื้อหาที่เขียนมีลักษณะวาทะและสับสนว่าสังคมไทยกำลังจะเติบโตไปในทิศทางใด มีคำศัพท์สองคำที่ควรกล่าวถึงคือ ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นองค์ประกอบของโครงสร้างธรรมาภิบาล

อย่างไรก็ตาม ความชัดเจนของระเบียบฯ ฉบับนี้ปรากฏในข้อ 4.2 ที่ระบุว่า ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี รัฐควรส่งเสริมให้สังคมไทยยืนอยู่บนพื้นฐานของหลักอย่างน้อย 6 ประการ คือ

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริ่งใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรง

มาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

(5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ปัญหาก็คือ ทำอย่างไร รัฐไทยจึงจะสามารถยกระดับคุณภาพของธรรมาภิบาล เพราะมีการกล่าวอ้างกันอย่างมากในระหว่าง พ.ศ. 2540 - 2541 ว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในไทยนั้นเป็นผลมาจากการขาดธรรมาภิบาลด้วยเหตุนี้ระเบียบฯ นี้จึงตั้งยุทธวิธีในข้อ 5 เพื่อสร้างระบบการบริหารราชการบ้านเมือง และสังคมที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกภาคของสังคม ทั้งในระยะสั้น ปานกลางและระยะยาว โดยอ้างว่ารัฐต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน คือ

“5.1 ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้างและกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารภาครัฐให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่โปร่งใส ชัดตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมและวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถร่วมทำงานกับประชาชนและภาคเอกชนได้อย่างราบรื่น

5.2 ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูปและสนับสนุนให้หน่วยงาน

ของเอกชนและองค์การเอกชนต่างๆ มีกติกางานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานให้บริการ ร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่นและไว้วางใจซึ่งกันและกัน

5.3 ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักตั้งแต่ ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคม ในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี”

นอกเหนือจากการเสนอกลยุทธ์ทางธรรมาภิบาลแล้ว ในระเบียบขอยังกล่าวถึง แนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่เป็นจริงขึ้น โดยเน้นว่าต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนว่ามีแนวทางปฏิบัติในข้อ 6 ซึ่งแบ่งได้เป็น 5 ข้อใหญ่ คือ

“6.1 สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคมเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

6.2 ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

6.3 เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงในการบริหารภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูปการศึกษา

6.4 เร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

6.5 เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ”

แต่เพื่อให้ดูว่ามีความซิงซังอย่างจริงจัง นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ในขณะนั้นได้ประกาศระเบียบขนี้เมื่อ 30 มิถุนายน 2542 ว่าต้องมีมาตรการเพื่อมารองรับกลยุทธ์และแนวทางปฏิบัติ มาตรการที่กล่าวถึงนี้ เขียนไว้ค่อนข้างละเอียดในข้อ 7 ถึง 7 ข้อ ซึ่งเป็นมาตรการที่กล่าวตามแบบแผนราชการไทยโดยทั่วไปนั่นคือ

“7.1 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทำความเข้าใจและตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการของระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ดังนี้

(1) ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผนโครงการเพื่อปรับปรุงงานในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว และรายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้สำนักงาน ก.พ. ให้คำแนะนำ ประสานงานและติดตามประเมินผล

(2) ให้กรมประชาสัมพันธ์เป็นหน่วยงานหลักในการทำความเข้าใจรณรงค์สร้างจิตสำนึกให้คนไทยเข้าใจบทบาทหน้าที่ในการประสานการทำงานร่วมกันของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนระบบบริหารจัดการบ้านเมือง และสังคมที่ดีของประเทศไทย

(3) กำหนดแนวทาง วิธีการและขอบเขต การทำประชาพิจารณ์ในเรื่องโครงการสาธารณะที่จะมีผลกระทบในวงกว้างต่อสังคม

7.2 เร่งรัดการดำเนินการเพื่อกกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 89²⁹

7.3 เร่งรัดการดำเนินการตามแผนปฏิรูปบริหารภาครัฐเพื่อพลิกฟื้นให้ภาครัฐเป็นพลังและอาวุธสำคัญในการนำชัยชนะมาสู่ประเทศ เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยให้พัฒนาต่อไปอย่างแข็งแกร่งและยั่งยืน

7.4 เร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐอย่างเปิดเผย โปร่งใสและเข้าถึงได้ง่าย

7.5 ส่งเสริมและกำกับให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งกำหนดแผนการสร้างความปลอดภัยและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการ และรายงานผลการดำเนินการในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรี

7.6 สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

7.7 ให้กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานของธุรกิจเอกชนส่งเสริมสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด และกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งเสริมให้มีมาตรฐานที่ดีในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจให้ทันสมัย เป็นธรรม และมีระบบตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ

(2) กำหนดเงื่อนไขและกติกาว่าด้วยความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัทมหาชนที่มีต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม ให้ชัดเจน รัดกุม

(3) สนับสนุนองค์กรกลางด้านอาชีพวิชาชีพ และธุรกิจเอกชนที่เป็นอิสระให้มีส่วนร่วมและมีบทบาทสำคัญในการผลักดันและยกระดับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน

(4) ส่งเสริมพัฒนาองค์กรและกระบวนการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในอันที่จะทำหน้าที่พิทักษ์คุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ถือหุ้นรายย่อย”

ตามระเบียบฯ ฉบับนี้ สิ่งที่ยื่นไว้ไม่อาจนำไปปฏิรูประบบข้าราชการแม้แต่หน่อย เพราะในท้ายคำสั่งนี้ ในข้อ 8 ให้หน่วยงานรัฐและผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ และรายงานผลการดำเนินการ ความคืบหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรีเป็นระยะหรือตามเวลาที่กำหนดในระเบียบนี้ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ ไม่ช้าไม่นานระเบียบฯ นี้จึงกลายเป็น “สุสาน” ของธรรมาภิบาลในประเทศไทย เพราะเหตุว่า ไม่มี “เจ้าภาพ” ที่แท้จริงที่ทำให้ระเบียบนี้เกิดผลอย่างจริงจัง

หลังจากนั้นในปี 2546 นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546³⁰ โดยยกเลิกระเบียบฯ ฉบับเก่าปี พ.ศ. 2542 ในพระราชกฤษฎีกาใหม่นี้ ได้อ้างเหตุผลตามตัวอักษรในท้ายราชกิจจานุเบกษาว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการรวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ และเนื่องจากมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีกระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

เป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ เขียนไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 6 ซึ่งมีเป้าหมาย 7 ประการคือ

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ข้อน่าสังเกตก็คือ ในเป้าหมายทั้ง 7 ประการนี้ ในประการที่ 3 นั้น น่าสนใจเพราะมีการนำเอาแนวความคิด Value for money เข้ามาไว้ในพระราชกฤษฎีกาอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เป้าหมายถึง 7 ประการ ก็มีใช้กระบวนการของธรรมาภิบาลที่รัฐไทยปรารถนา ดังนั้นในพระราชกฤษฎีกา

ฉบับนี้ จึงพยายามวางกรอบอย่างกว้างๆ ว่า การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

โดยสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกานี้ พยายามจะสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย แต่กรอบของกฎหมายที่ระบุไว้ในมาตราต่างๆ นั้นเป็นเพียงกฎกติกาที่ไม่อาจทำลายสถาบันที่ไม่เป็นทางการที่ครอบงำสังคมไทยมาช้านาน ในแง่ที่ว่าข้าราชการยังถือว่าประชาชนไม่ใช่เจ้านายที่แท้จริงจึงสามารถใช้อำนาจของตนในการบริหารราชการดังเช่นเดิม การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนนั้นเป็นเพียงสโลแกนที่สวยงาม หู ดึงเช่นที่ปรากฏในมาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกา ว่าส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับบริการจากรัฐ ด้วยเหตุนี้ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีมาช้านานในสังคมไทยจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ภายในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

ในบางมาตราเป็นเรื่องที่พยายามจะสร้างกรอบของธรรมาภิบาลใหม่ เช่นในมาตรา 11 ว่า “กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาความรู้ในส่วนราชการ เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยต้องรับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งต้องส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการในสังกัด ให้เป็นบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้องกับการบริหารราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้”

นอกเหนือจากนี้ หมวดที่สำคัญในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้คือ หมวด 4 เรื่องการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ในหมวดนี้ ระบุชัดเจนในมาตรา 20 ว่า ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด เงื่อนไขที่สำคัญในการควบคุมประสิทธิภาพคือ “ในกรณีที่ย้ายถ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใดสูงกว่า

รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทและคุณภาพเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้น จัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าว เสนอสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ และถ้ามิได้มีข้อหักท้วงประการใด ภายในสิบห้าวันก็ให้ส่วนราชการดังกล่าวถือปฏิบัติตามแผนการลดรายจ่ายนั้นต่อไปได้”

ในพระราชกฤษฎีกานี้ได้อำนาจที่น่าสนใจแก่หน่วยงานของรัฐคือ สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณ โดยในมาตรา 22 ระบุว่า

“ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณร่วมกันจัดให้มีการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่เพื่อรายงานคณะรัฐมนตรีสำหรับเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือ ยุบเลิกและเพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งงบประมาณของส่วนราชการในปีต่อไป ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ในการประเมินความคุ้มค่าตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ของภารกิจหรือโครงการที่ดำเนินการ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้และรายจ่ายที่ต้องเสียไปก่อนและหลังที่ส่วนราชการดำเนินการด้วย

ความคุ้มค่าตามมาตรานี้ ให้หมายความถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม และประโยชน์หรือผลเสียอื่น ซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย”

แม้ว่าจะเป็นการให้อำนาจแก่หน่วยงานที่ประเมินโครงการเช่น สภาพัฒน์ฯ แต่เครื่องมือนี้ก็ยังมีลักษณะที่ไม่เข้มงวดเท่าที่ควร เพราะความคุ้มค่าระบุไว้ในมาตรานี้ ให้หมายถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคม หรือประโยชน์หรือผลเสียอื่น ดังนั้น การประเมินว่าภารกิจหรือโครงการใดๆ ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องที่ลำบากมาก และอาจไม่สามารถเป็นมาตรารัดที่เป็นวิทยาศาสตร์ได้

อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ดูเหมือนจะให้อำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลแก่ ก.พ.ร. ไม่น้อย โดยในมาตรา 34 นี้ให้ ก.พ.ร.

พิจารณาแล้วเห็นว่าภารกิจของรัฐที่ส่วนราชการได้รับผิดชอบดำเนินการอยู่สมควรเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิ่มเติม ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการปรับปรุงภารกิจอำนาจหน้าที่โครงสร้างและอัตรากำลังของส่วนราชการนั้นให้สอดคล้องกัน โดยในมาตรา 34 ระบุว่า

“ในกรณีที่มีการยุบ เลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วน ห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่ภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกันกับส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และมีเหตุผลจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.”

ส่วนหมวดที่ 7 เป็นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งก็เป็นเรื่องของความรับผิดชอบ (Accountability) ที่รัฐมีต่อประชาสังคม ในพระราชกฤษฎีกานี้ พยายามระบุให้ประชาชนสามารถติดต่อขอข้อมูลจากส่วนราชการได้ โดยเน้นให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสารเป็นผู้ดูแลจัดหาให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศให้มากขึ้น ในแง่นี้ พระราชกฤษฎีกาพยายามสร้างความโปร่งใสเท่าที่ทำได้ โดยระบุให้มาตรา 44 ให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ความว่า

“ส่วนราชการต้องจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี รายการเกี่ยวกับการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่จะดำเนินการในปีงบประมาณนั้น และสัญญาใดๆ ที่ได้มีการอนุมัติให้จัดซื้อหรือจัดจ้างแล้ว ให้ประชาชนสามารถขอดูหรือตรวจสอบได้ ณ สถานที่ทำการของส่วนราชการ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการ ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบหรือความเสียหายแก่บุคคลใดในการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

ในการจัดทำสัญญาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ห้ามมิให้มีข้อความหรือข้อตกลงห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญาดังกล่าว เว้นแต่ข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย กฏ ระเบียบ หรือข้อ

บังคับที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความลับทางราชการ หรือในส่วนที่เป็นความลับทางการค้า”

นอกเหนือจากนั้น ในหมวด 8 ว่าด้วยเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ในพระราชกฤษฎีกานี้พยายามสร้างแรงจูงใจมากกว่าจะพยายามลงโทษ โดยกำหนดรางวัลไว้ถึง 2 มาตรา คือ มาตรา 48 และ 49 ความว่า

มาตรา 48 ในกรณีที่ส่วนราชการใดดำเนินการให้บริการที่มีคุณภาพและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชน ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบแก่ส่วนราชการหรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 49 เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมายสามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์ โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยได้ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้นเพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

แนวทางที่เสนอไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นี้ แม้ว่าจะมีความลึกซึ้งและครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้มากกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 แต่ก็ยังไม่อาจนำแนวความคิดของธรรมาภิบาลในทางวิชาการในตะวันตกมาแปรเป็นกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะทางทฤษฎีนั้น ธรรมาภิบาลมิได้หมายถึงการปกครองบ้านเมืองที่ดี หากแต่หมายถึง

“Institutions associated with governability and accounts for institutional variety as well as its importance for state capacity in conducting policy reform” (Ebner, 2005)

ปัญหาของไทยก็คือ พระราชกฤษฎีกาที่ยังไม่สามารถปฏิรูประบบข้าราชการไทยให้มีลักษณะเข้มแข็ง เชื่อสัตย์ และทำประโยชน์เพื่อสังคมอย่างแท้จริง ส่วนที่สำคัญมาจากคุณภาพของระบบข้าราชการไทยที่ยังไม่ใช่แบบ Weberian type Bureaucracy นั่นเอง ธรรมชาติที่เน้นที่คุณภาพของนโยบายสาธารณะและผลกระทบที่มีต่อหน่วยต่างๆ ทางเศรษฐกิจ การมีธรรมชาติคือการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่สามารถสร้างสรรค์นโยบายที่ดีและมีเครื่องมือที่เหมาะสม ซึ่งขึ้นอยู่กับความหลากหลายของการประสานงานของหน่วยงานเศรษฐกิจของรัฐและเอกชน ด้วยเหตุนี้ อาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างของธรรมชาติสะท้อนถึงลักษณะของ collective goods ซึ่งคุณภาพของธรรมชาติขึ้นกับคุณภาพของรัฐ เอกชน และประชาสังคมในสังคมนั้นๆ อีกทอดหนึ่ง

4.



ข้อสังเกตส่งท้าย

ในแต่ละสังคมย่อมมีโครงสร้างของอภิบาลหรือธรรมาภิบาลของตนเองปัญหา ก็คือโครงสร้างของธรรมาภิบาลนั้นมีคุณภาพหรือประสิทธิผลเพียงใด ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เราได้เรียนรู้ว่า การยึดถือแนวความคิดว่าการ มีโครงสร้างของธรรมาภิบาลที่ดีเลิศ (best practice of good governance) หรือกล่าวให้เจาะจงคือ โครงสร้างของธรรมาภิบาลแบบตะวันตก ซึ่งมัก หมายถึงแบบอเมริกันนั้นดีที่สุดหรือเป็นที่พึงปรารถนาจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแบบใหม่ ในการศึกษานี้พยายามชี้ให้เห็นว่า ความจริงมิได้เป็นเช่นนั้นทั้งในกลุ่มประเทศ NICs และจีนต่างก็มี โครงสร้างของอภิบาลหรือธรรมาภิบาลแบบของตนเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การจะยึดโครงสร้างของธรรมาภิบาลแบบตะวันตกที่มีความเชื่อแอบแฝงใน ระบบคุณค่าประชาธิปไตยและพยายามที่จะทำให้เกิดขึ้นเป็นจริงได้นั้นอาจ ประสบความล้มเหลวมากกว่า เพราะโครงสร้างของสถาบันในแต่ละสังคมมี ลักษณะที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะในแง่ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และคุณค่าต่างๆ ในสังคมนั้น ซึ่งยากที่จะลอกแบบหรือโอนย้ายจากตะวันตกสู่ประเทศกำลังพัฒนาได้ง่ายๆ ปัญหาของไทยก็คือ เราจะเดินตามกลุ่ม

ประเทศ NICs ก็ไม่ได้ เพราะไม่มีรัฐที่เข้มแข็ง หรือจะเดินตามประชาธิปไตยแบบตะวันตกก็ไม่ได้อีก เพราะประชาชนยังไม่มีจิตสำนึกแบบประชาธิปไตยมากพอ ด้วยเหตุนี้ เรากำลังยืนอยู่บนทางสองแพร่ง

เราได้เรียนรู้อีกว่า โครงสร้างของธรรมาภินานนั้นมีใช้เรื่องที่เกิดขึ้นง่าย ๆ หรือเพียงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับ แท้ที่จริงนั้นจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการทางการเมืองอย่างเข้มข้นในการเปลี่ยนแปลงและมีรัฐที่เข้มแข็ง (strong state) มีข้าราชการที่เปี่ยมด้วยความสามารถและซื่อสัตย์สุจริตที่จะทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง คำถามก็คือจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด แบบที่นิยมมากที่สุดภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ก็คือ แบบตะวันตก (western best practice institutions) แต่อย่างทีกล่ามาแล้ว การเปลี่ยนโครงสร้างของธรรมาภินานถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสถาบันมิใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ดังนั้นจึงอาจต้องใช้เวลาค่อนข้างนานกว่าที่สังคมนั้นจะสามารถปฏิรูประบอบราชการหรือปฏิรูปวิธีการทำธุรกิจของภาคเอกชนเพราะสถาบันที่เลวมักดำรงอยู่ได้เป็นเวลานานและยังยากที่จะถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงอีกด้วย

ปัญหาใหญ่สุดของธรรมาภินานคือ ประเทศต่างๆ จำนวนมากยังมีได้ปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เช่น ประเทศไทย การฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งเป็นศัตรูตัวฉกาจของธรรมาภินานยังปรากฏอยู่อย่างดาษดื่นในรัฐบาลในอดีตและรัฐบาลที่แล้ว ทำอย่างไรจึงจะสร้างสังคมที่มีธรรมาภินานที่มีคุณภาพใกล้เคียงกับตะวันตก ยังเป็นเรื่องที่ท้าทายอย่างหนึ่งของประเทศกำลังพัฒนาเช่น ประเทศไทย ดังนั้น เวลาจะเป็นเครื่องพิสูจน์ว่า ภายใต้อำนาจของสังคมไทยที่โครงสร้างของสถาบันที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะระบบอำนาจนิยมยังมีอิทธิพลครอบงำอยู่มาก เราจะสร้างสรรค์ธรรมาภินานที่มีประสิทธิผลได้อย่างไรในเมื่อสังคมไทยมีรัฐมีลักษณะอ่อนแอ (weak state) และในระบบข้าราชการไทยยังคงเต็มไปด้วยความไร้ประสิทธิภาพและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

เห็นที่เราจะต้องฝากความหวังไว้ที่ชนรุ่นหลังกระมัง

เชิงอรรถ

¹ ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณจรงค์ศักดิ์ สิทธิ ซึ่งเป็นผู้ช่วยวิจัยในการเขียนบทความชิ้นนี้ คุณจรงค์ศักดิ์ได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของไทยไว้เป็นอย่างดี ซึ่งทำให้ผู้เขียนนำมาใช้ประโยชน์ในตอนี่สามของบทความนี้ และขอขอบคุณคุณคุณภานารถ แพทย์กุล ที่ช่วยพิมพ์งานนี้อย่างเรียบร้อย

² คำว่า “ธรรมาภิบาล” มีการอ้างว่า บัญญัติศัพท์นี้โดย ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล โดยระบุว่า นำคำศัพท์ 2 คำมาผสมกันคือ คำว่า “ธรรม” กับ “อภิบาล” จึงกลายเป็นคำว่า “ธรรมาภิบาล” เพื่อสื่อความหมายของคำ ในภาษาอังกฤษว่า “good governance”

³ ในเอกสารของธนาคารโลกระบุว่าวิกฤติการณ์ของอัฟริกันนั้นเป็นวิกฤติการณ์ของอภิบาล (Underlying the litany of Africa’s development problems is a crisis of governance) ดู World Bank (1989)

⁴ แท้ที่จริงคำว่า governance มีรากศัพท์มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า “gouvernance”

⁵ http://www.iog.ca/about_us.asp?strTextsite=false.

⁶ <http://www.oecd.org/EN/about/O,,EN-about-333-9-no-no-no-0,00.html/>

⁷ <http://www.fordfound.org/>

⁸ <http://www.usaid.gov/democracy/gov.html/>

⁹ <http://www.undp.org/governance/>

¹⁰ <http://www.worldbank.org/publicsector/>

¹¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ffiexp/govern/governindex.htm/>

¹² ความหมายของ Bounded rationality คือการตัดสินใจภายใต้สารสนเทศที่มีอยู่ ซึ่งถือเป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุดขณะนั้น

¹³ แม้ว่าหัวข้อนี้น่าสนใจ แต่มีขอบเขตที่กว้างขวางมาก สมควรที่จะนำเสนอเป็นงานอีกชิ้นหนึ่งต่างหาก

¹⁴ กลุ่มประเทศนี้ในตอนแรกจำกัดเฉพาะ 4 ประเทศเท่านั้น คือ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ แต่ในรายงานของธนาคารโลกเมื่อปี 1993 นั้นได้รวมประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก 3 ประเทศคือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย

¹⁵ แม้ว่าผู้เขียนจะเป็นคนไทย แต่ก็อดสนทน่ให้กับผลการศึกษาที่ระบุว่า ระบบข้าราชการไทยมีความเข้มแข็ง และมีคุณภาพไม่แตกต่างจากฮ่องกง เกาหลีใต้ สิงคโปร์และไต้หวัน ทั้งๆ ข้าราชการไทยนั้น ได้รับเงินเดือนน้อยกว่าเมื่อเทียบกับภาคเอกชนไทย

¹⁶ สำระสำคัญอ้างจาก ตารางที่ 2.2 คำเรียกใช้ธรรมาภิบาลใน บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล, (กรุงเทพ:สถาบันพระปกเกล้า, 2544) หน้า 13-14

¹⁷ อย่างไรก็ตามในงานชิ้นนี้อ่านันให้แก่ออกมาในเชิงของกระบวนการทางกฎหมาย โดยเน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักการนิติรัฐ (The Rule of Law) และกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกคนในสังคม

¹⁸ งานชิ้นนี้ (พิทยา ว่องกุล 2541) ได้รวบรวมบทความของนักคิดที่มีชื่อเสียงหลายท่านเกี่ยวกับ “ธรรมรัฐ” เช่นประเวศ วะสี, ยุทธธีรอาริยะ, ปราโมทย์ นาครทรรพ, ชีรยุทธ บุญมี, เรียบเรียง โดย ยอด สุขพัฒน์ธี, เหวง โตจิราการ, อมรา พงศาพิชญ์, นฤมล ทับจุมพล, ใจ อึ้งภากรณ์, สุรชาติ บำรุงสุข, สมชาย ปรีชาศิลป์กุล (ทว่ากล่าวถึงคำตรงกันข้ามคือ “อธรรมรัฐ”), เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (สัมภาษณ์ โดย วรดุลย์ ตูลารักษ์) ใน สถาบันพระปกเกล้า, ทศธรรม, (กรุงเทพ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544) หน้า 18

¹⁹ นอกจากนี้แนวคิดของอมรา พงศาพิชญ์ เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ปรากฏใน “องค์กรให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย” ซึ่งแต่งรวมกับนิตยา กัทลิตพันธ์ ดีพิมพ์ 2541 ประกอบกับความคิด “ธรรมรัฐ” ของเธอ ยิ่งไปกว่านั้นในงานชิ้นนี้ ยังกล่าวเปรียบเทียบแนวคิดประชาสังคมในภูมิภาคนี้เช่น ฟิลิปปินส์, อินโดนีเซีย, มาเลเซียและสิงคโปร์

²⁰ อรพินท์ สฟโชคชัย, “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย”, รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 20 เดือนธันวาคม 2540, หน้า 11 อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (ในสังคมไทย), (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) หน้า 18-19

²¹ แม้ว่าหลักคุณธรรม และความคุ้มค่าจะเป็นเรื่องที่ยากในการอธิบาย บ่อยครั้งอาจเป็นเรื่องทางอัตวิสัย (Subjectivity) แต่บุคคล หน่วยงานที่ให้แนวคิดประเด็นนี้อรรถาธิบายว่า คุณธรรมในที่นี้ครอบคลุมอย่างน้อย 2 ประการ 1. การยึดหลักวิชาชีพนิยม (Professionalism) โดยตระหนักว่าอาชีพตนเป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม และปฏิเสธที่ “รู้แจ้ง” เกี่ยวกับอาชีพตน 2. การยึดจรรยาบรรณ ได้แก่ มาตรฐานความประพฤติและการใช้ดุลยพินิจทางศีลธรรมว่า ถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร ขณะที่ความคุ้มค่าอาจกล่าวสรุปความได้ว่าเป็นการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตลอดจนใช้ทรัพยากรทางสังคมให้ถูกต้อง เหมาะสมสูงสุด

²² อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2546 มีการออกพระราชกฤษฎีกาที่ครอบคลุมถึงการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งประกอบด้วย การเป็นองค์กรแห่ง

การเรียนรู้ (Learning Organization) และการจัดการความรู้ (Knowledge Management) ประกอบเข้ากับหลักการทั้ง 6 นี้

²³ เก็บความจาก “แนวคิดหลักของธรรมรัฐ” ของเขา ในสถาบันพระปกเกล้า, ทศธรรม, (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2544) หน้า 27 และงานหลายชิ้นได้ชี้ว่า ธีรยุทธ บุญมี คือผู้เริ่มจับประเด็นนี้อย่างเป็นระบบภายใต้ชื่อ “ธรรมรัฐ” โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (ในสังคมไทย), (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) หน้า 17

²⁴ เมทีนี พงษ์เวช และ สุธีรา ทอมสัน, มิติหญิงชายใน “ธรรมรัฐ”, อ้างใน สถาบันพระปกเกล้า, ทศธรรม, (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2544) หน้า 27

²⁵ หลักการเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าครอบคลุม เชื่อมโยงไปถึงวิธีคิดแบบสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เนื่องจากจัดทำจากข้อมูลชุดเดียวกัน

²⁶ เอกสารข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดทำบันทึกการระดมความคิดเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

²⁷ สุตจิต นิमितกุล (2543) หน้า 13-24 อ้างใน บุษบง ชัยเจริญ วัฒน์ อ้างแล้ว.

²⁸ รวบรวมโดย ธีระพล อรุณะกสิกร และสหาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) ระเบียบนี้ได้รับบรรจุเป็นวาระในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 116 ตอนที่ 63 เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ต่อมาวันที่ 16 สิงหาคม 2542 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งเรื่องระเบียบฯ นี้ให้หน่วยงานรัฐทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติ ตามหนังสือ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สลค ที่ 0204 ว/ว 130

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 89 “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ข้อบังคับประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 100 ก 9 ตุลาคม 2546

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาอังกฤษ

- Abreu, D. (1986). "Extremal equilibria of oligopolistic supergames." *Journal of Economic Theory* 39, 19 1-225.
- Acemoglu, D. (2003). "Why not a political Coase Theorem? Social conflict, commitment and politics." *Journal of Comparative Economics* 31, 620-652.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. (2001). "The colonial origins of comparative development: An empirical investigation." *American Economic Review* 91, 1369-1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. (2002). "Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution." *Quarterly Journal of Economics* 117, 1231-1294.
- Acemoglu, Daron, Johnson, Simon and Robinson, James (2004), "Institutions as the fundamental cause of long-run growth", *NBER Working Paper No.10481*. Cambridge, Mass: NBER.
- Acemoglu, K.D. and Robinson, J.A. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Asian Development Bank (1999) "Governance in Thailand: Challenges, Issues and Prospects," (April).
- Ahrens, Joachim (1998a), "Economic Development, the state, and the importance of the governance in East Asia", *Economic Systems*, 22(1), pp. 23-51.
- Ahrens, Joachim (1998b), "The Political Economy of Policy Reform in Russia; In Search of Developmental Institutions", *Baltic Journal of Economics*, 1(1), pp. 59-86.
- Ahrens, Joachim (2000), "Toward a Post-Washington Consensus: The Importance of Governance Structures in Less Developed Countries and Economies in Transition", *Journal for Institutional Innovation*, *Development and Transition*, 4, pp. 78-96.

- Ahrens, Joachim (2001), "Governance, Conditionality and Transformation in Post-Socialist Countries", in: Herman W. Hoen (ed.), *Good Governance in Central and Eastern Europe. The Puzzle of Capitalism by Design*, Cheltenham; UK and Northampton, US: Edward Elgar, pp. 54-90.
- Ahrens, Joachim (2002), *Governance and Economic Development. A Comparative Institutional Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ahrens, Joachim and Meurers, Martin (2002), "How Governance Affects the Quality of Policy Reform and Economic Performance: New Evidence for Economies in Transition", *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition (IB Review)*, Vol. 6.
- Ahrens, Joachim (2006) "Governance in the Process of Economic Transformation," Draft Version (April).
- Aoki, Masahiko; Murdock, Kevin and Okuno-Fujiwara, Masahiro (1997), "Beyond The East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View," in: Aoki, Masahiko; Kim, Hyung-Ki and Okuno-Fujiwara, Masahiro (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*. Oxford: Clarendon Press, pp. 1-37.
- Bardhan, Pranab (1997), *The role of governance in Economic Development. A Political Economy Approach*, Paris: OECD Development Centre Studies.
- Barro, R.J. (1999). *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bernstein, L. (1992). "Opting out of the legal system: extralegal contractual relations in the diamond industry." *Journal of Legal Studies* 21, 115-157.
- Borner, Silvio, Brunetti, Aymo and Weder, Beatrice (1995), *Political Credibility and Economic Development*, New York: St. Martin's Press.
- Bratton, Michael and Nicholas van der Walle (1992), "Toward Governance in Africa: Popular Demands and State Responses", in: Goran Hyden and Michael Bratton (eds), *Governance and Politics in Africa*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 27-55.
- Chalker, L. (1991), *Good Governance and the Aid Programme*, London: Oversea Development Administration.
- Che, Jiahua (2002), "Rent Seeking and Government Ownership of Firms: An Application to China's Township- Village Enterprises", William Davidson Institute Working Paper No.497..

- Che, Jiahua and Qian, Yingyi (1998a), "Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 113, No.2, pp. 467 – 496.
- Che, Jiahua and Qian, Yingyi (1998b), "Institutional Environment, Community Government, and Corporate Governance: Understanding China's Township-Village Enterprises", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol.14, No.1, pp. 1–23.
- Coase, R.W. (1937). "The nature of the firm". *Economica* 4, 386–406.
- De Soto, H. (2000). *Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Dethier, Jean-Jacques (1999), "Governance and Economic Performance: A Survey" (ZEF Discussion Paper on Development Policy 5), Bonn.
- Dixit, A. (2004). *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Djankov, S., Glaeser, E. L., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2003), "The New Comparative Economics", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 31, No. 4, pp. 595 – 619.
- Doornbos, Martin (1995), "State Formation Processes under External Supervision: Reflections on "Good Governance", in Olav Stokke (ed.), *Aid and Political Conditionality*, London: Frank Cass, pp.377–91.
- Dower, J.W. (1999). *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*. New York: W.W. Norton.
- Dutt, Amitava Krishna; Kim, Kwan S.; and Singh, Ajit (eds.) (1994), *The State, Markets and Development. Beyond the Neoclassical Dichotomy*, pp. 3 – 21. Aldershot: Edward Elgar.
- Ebner, Alexander (2005), "Governance," forthcoming in: O'Hara, Phil (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy: Governance in a Global Age*, London and New York: Routledge.
- Eggertson, T. (2005). *Imperfect Institutions: Possibilities and Limits of Reform*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Engerman, S.L. and Sokoloff, K.L. (2002). "Factor endowments, inequality, and paths of development among New World economies". *Economia* 3, 41–109.

- Ensminger, J. (1992). *Making a Market: The Institutional Transformation of an African Society*. New York: Cambridge University Press.
- Eucken, Walter (1990/1953), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, (revised edition). Tübingen: J.C.B.Mohr (Paul Siebeck).
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter B. and James E. Rauch (1995), 'Bureaucratic Structures and Economic Performance in Less Development Countries' (IRIS Working Paper No. 175), University of Maryland, College Park.
- Fafchamps, M. (2004). *Market Institutions in Sub-Saharan Africa: Theory and Evidence*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fehr, E. and Gächter, S. (2000). "Cooperation and punishment in public goods experiments." *American Economic Review* 90, 980-994.
- Feng, Yi (2003), *Democracy, Governance, and Economic Performance: Theory and Evidence*, Cambridge, MA and London: The MIT Press.
- Fosu, Augustin, Robert Bates and Anke Hoeffler (2006) "Institutions, Governance and Economic Development in Africa: An Overview," *Journal of African Economics*, Vol. 5(Supplement), pp.1-9.
- Frischtak, Leila L. (1994), 'Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries', World Bank Technical Paper No. 254, Washington, DC.
- Gambetta, D. (1993). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Giavazzi, F. and Tabellini, G. (2004). "Economic and political liberalizations". Milan: IGIER Working Paper No. 264.
- Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Shleifer, A. (2004). "Do institutions cause growth?" *Journal of Economic Growth* 9, 271-303.
- Greif, A. (1993). "Contract enforceability and economic institutions in early trade: The Maghribi traders' coalition." *American Economic Review* 83, 525-548.
- Greif, A. (1994). "Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies." *Journal of Political Economy* 102, 912-950.

- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Greif, A., Milgrom, P. and Weingast, B.R. (1994). "Coordination, commitment, and enforcement: The case of the merchant guild." *Journal of Political Economy*, 102, 745–776.
- Grindle, Merilee S. (1997), "The Good Government Imperative: Human Resources, Organizations, and Institutions", in: Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Hall, R.E. and Jones, C.I. (1999). "Why do some countries produce so much more output than others?" *Quarterly Journal of Economics* 114, 83–116.
- Heilmann, Sebastian (1998), "Die marktinduzierte Transformation eines leninistischen Staates", in: Wolfgang Merkel, Eberhard Sandschneider (eds.), *Systemwechsel IV: Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich, pp. 279–328.
- Hoff, K. 2003. Paths of institutional development: A view from economic history. *World Bank Research Observer* 18, 205–226.
- Hyden, Goran (1992), 'Governance and the Study of Politics', in: Goran Hyden and Michael Bratton (eds), *Governance and Politics in Africa*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 1–26.
- Johnson, S., McMillan, J. and Woodruff, C. (2002). "Courts and relational contracts." *Journal of Law, Economics, and Organization* 18, 221–277.
- IMF (1994) IMF Survey. Washington DC: IMF.
- Kaufmann Daniel and Aart Kraay (2002) "Growth without Governance," *Economia* 3(1), pp. 169–215.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2004). "Governance matters IV: Updated governance indicators 1996–2004." Washington, DC: World Bank research paper, available at <http://www.worldbank.org/Jwbi/governance/pubs/govmatters4.html>
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo (2003), 'Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002', World Bank Policy Research Working Paper No. 3106, Washington, DC: The World Bank.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Zoido-Lobaton, Pablo (1999), 'Governance Matters', World Bank Policy Research Working Paper No. 2196, Washington, DC: The World Bank.

- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo (2007) "A Decade of Measuring: The Quality of Governance, Governance Matters 2007 World wide Governance Indicators, 1996–2006," Washington DC: The World Bank.
- Kaul, Inge (2001), "Public Goods: Taking the Concept to the Twenty-First Century," in: Drache, Daniel (ed.), *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*, London and New York: Routledge, pp. 255 – 273.
- Keefer, P. (2004). "What does political economy tell us about economic development – and vice versa?" *Annual Review of Political Science* 7, 247–272.
- Khan, Mushtaq H. (2002), "State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform", paper presented at the ABCDE Conference Europe, Oslo 2002.
- Kjaer, Mette (1996), 'Governance-Making It Tangible', paper presented at the 'Good Governance' working group at the EADI conference, Vienna. 11 – 14 September, 1996.
- Klitgaard, Robert (1991), *Adjusting to Reality. Beyond "State versus Market" in Economic Development*. San Francisco: ICS Press.
- Kornai, Janos (2000), "What the Change of the System Does and Does not Mean", *Journal of Economic Perspectives*, 14(1): 27–42.
- Kornai, János (2001), "Hardening the budget constraint: The experience of the post-socialist countries", *European Economic Review*, Vol. 45, Issue 9, pp. 1573 – 1599.
- Kranton, R. (1996). "Reciprocal exchange: A self-sustaining system." *American Economic Review* 86, 830–851.
- Krug, Barbara and Hendrischke, Hans (2004), "Entrepreneurship in Transition: Searching for Governance in China's New Private Sector", Discussion Paper ERS-2004-008-ORG, Rotterdam: Erasmus Research Institute for Management.
- Landel-Mills, P. and I. Serageldin (1992) "Governance and the External Factor" Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991 Supplement to the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer, Washington, DC: The World Bank.

- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. (1998). "Law and finance." *Journal of Political Economy* 106, 1113-1155.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. (1999). "The quality of government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15, 222-279.
- Lamoreaux, N.R. and Rosenthal, J-L. (2004). Legal regime and business's organizational choice: A comparison of France and the United States during the mid-nineteenth century. UCLA working paper, available at <http://www.econ.ucla.edu/people/papers/Rosenthal/Rosenthal3o9.pdf>
- Lateef, K.S. (1992) "Comment on Governance and Development" by Boeinger, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991 Supplement to the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer, Washington, DC: The World Bank.
- Lau, Lawrence J., Qian, Yingyi and Roland, Gerard (2001), "Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual Track Approach to Transition", *Journal of Political Economy*, Vol.108, No.1, pp. 20 -143.
- Leftwich, Andrain (1993) "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World Quarterly*, Vol. 14 (3), pp. 605-624.
- Leftwich, Andrian (1994) "Governance, the State and the Politics of Development," *Development and Change*, Vol. 25 (April), pp. 636-386.
- Leisinger, Klaus M. (1995), 'Gouvernanz oder: "Zuhause mub beginnen, was leuchten soll im Vaterland"', in: Klaus M. Leisinger and Vittorio Hosle (eds), *Entwicklung mit menschlichem Antlitz. Die Dritte und die Erste Welt im Dialog*, Munich: C.H.Beck, pp. 114-72.
- Li, J.S. (2003). "Relation-based versus rule-based governance: An explanation of the East Asian miracle and Asian crisis." *Review of International Economics*, 11, 651-73
- Macaulay, S. (1963). "Non-contractual relationships in business: A preliminary study." *American Sociological Review* 28, 55-70.
- Maggi, G. (1999). "The role of multilateral institutions in international trade cooperation." *American Economic Review*, 89, 190-214.
- Mattli, W. (2001). "Private justice in a global economy: From litigation to arbitration." *International Organization* 55, 919-947.

- McIntyre, Andrew J. (2003), *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*, Ithaca, NY, and London: Cornell University Press.
- Milgrom, P.R., North, D.C. and Weingast, B.R. (1990). "The role of institutions in the revival of trade: The law merchant, private judges, and the Champagne fairs." *Economics and Politics* 2, 1-23.
- Montinola, Gabriella, Qian, Yingyi, and Weingast, Barry (1995), "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, Vol.48, No.1, pp.
- Murrell, Peter (1995), "The transition according to Cambridge, Mass.", *Journal of Economic Literature*, Vol. 33, No. 1, pp. 164 - 178.
- Myrdal, Gunnar (1968) *Asian Drama*. Harmondsworth: Penguin.
- Myrdal, Gunnar (1989), "The Equality Issue in the World Development: Nobel Memorial Lecture, March 17, 1975", *The American Economic Review*, Vol.79, No.6, pp.
- Nelson, J. (1992) "Comment on Governance and Development" by Boeinger Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991 Supplement to the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer, Washington, DC: The World Bank.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1997), "The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem," WIDER Annual Lectures, Internet: [http://www.wider.unu.edu/publications/annual lectures/annual-lecture-1997.pdf](http://www.wider.unu.edu/publications/annual%20lectures/annual-lecture-1997.pdf)
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, UK, and New York: Cambridge University Press.
- Pejovich, Svetozar (1994), "The Market for Institutions vs. Capitalism by Fiat: The Case of Eastern Europe", *Kyklos* Vol.47, No. 4, pp. 519-529.
- Persson, T. 2005. "Forms of democracy, policy, and economic development." Cambridge, MA: *NBER Working Paper No. 11171*.
- Piazzolo, Daniel (1998), "Economic Growth through the Import of Credibility: The Importance of Institutional Integration for Eastern Europe", (unpublished manuscript. Kiel Institute of World Economics).

- Qian, Yingyi (1999a), "The Institutional Foundation of China's market transition", Paper prepared for the World Bank's Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999. Internet: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99011.pdf>.
- Qian, Yingyi (1999b), "The Process of China's Market Transition (1978-98): The Evolutionary, Historical and Comparative Perspectives", paper prepared for the Journal of Institutional and Theoretical Economics symposium on "Big-Bang Transformation of Economic Systems as a Challenge to New Institutional Economics," June 9-11, 1999, Wallerfangen/Saar, Germany, Internet: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp99012.pdf>.
- Qian, Yingyi (2003), "How Reform Worked in China", in Rodrik, Dani (ed.), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, pp. 297 - 335.
- Rajan, R.G. and Zingales, L. 2003. "The great reversals: the politics of financial development in the twentieth century." *Journal of Financial Economics* 69, 5-50.
- Rodrik, Dani (1995) "Getting Intervention Rights: How South Korea and Taiwan Grew Rich," *Economic Policy*, Vol. 20, pp. 55-97.
- Rodrik, Dani (1996) "Understanding Economic Policy Reform," *Journal of Economic Perspective*, Vol. XXXIV (1), pp. 9-41.
- Roland, Gerard (2000), *Transition and economics: politics, markets, and firms*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Roland, Gerard (2002), "The Political Economy of Transition", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1.
- Roland, Gerard (2004), "Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4, PP. 109-131.
- Root, Hilton (2001), "Do Strong Governments Produce Strong Economies?," *The Independent Review*, Vol.5, No.4, pp. 565-573.
- Root, Hilton L. and Weingast, Barry R. (1996), "The State's Role in East Asian Development", in Root, Hilton L., *Small Countries, Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia*. Hong Kong: Oxford University Press.

- Stiglitz, Joseph E (1996) "Some Lessons from the East Asia Miracle," *The World Bank Research Observer* 11(2), pp.151-177.
- Stiglitz, Joseph E. (1999), "Whither Reform? Ten Years of the Transition", paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30, 1999. Internet Website:http://www.worldbank.org/researchlabcd/washington_11/pdfs/stiglitz.pdf.
- Stiglitz, Joseph E. (2003) "Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability," *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 16 (January), pp. 111-139.
- Stiglitz Joseph E. (2006) *Making Globalization Work*. New York: W.W. Norton.
- Streeten, Paul (1993), "Markets and States: Against Minimalism," *World Development*, Vol. 21, No. 8, pp. 1281- 1298.
- Streeten, Paul (1996), "Governance", in: Quibria, M. G. and Dowling, J. Malcolm (eds.), *Current Issues in Economic Development. An Asian Perspective*. Hong Kong: Oxford University Press, pp. 27-66.
- Streit, Manfred E. and Wohlgemuth, Michael (1997), "The Market Economy and the State - Hayekian and Ordoliberal Conceptions", prepared for the Fifth Annual SEEP-Conference on Economic Ethics and Philosophy, Section I, Marienrode 29 October - 1 November 1997, Internet: <http://www.dundee.ac.uk/cepm/journal/assets/images/Streit-onHayek97.pdf>.
- Svejnar, Jan (2002), "Transition Economies: Performance and Challenges", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No.1.
- Varese, F. (2001). *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Wagener, Hans-Jurgen (2004), "Good Governance, Welfare, and Transformation," *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 1, No. 1, pp. 127-143.
- Weingast, Barry (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics & Organization*, Vol.11, No.1, pp.1-31.
- Weiss, Thomas (2000) "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, Vol. 22 (5), pp. 795-814.

- Weiss, Linda (1999) "Globalization and National Governance: Antimony or Interdependence?" British international Studies Association, pp. 59-88.
- Weiss, Linda (2005) "Global Governance, National Strategies: How Industrialization States Make Room to Move under the WTO," *Review of International Political Economy*, Vol. 12 (December), pp. 723-749.
- Williams, Andrew and Abu Siddique (2007) "The Use (and Abuse) of Governance Indicators in Economics: A Review," *Economics of Governance*, Vol. 8 (2).
- Williamson, O.E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Williamson, O.E. (1995). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Williamson, O.E. (2005). "The economics of governance". *American Economic Review* 95, Papers and Proceedings, 1-18.
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson, Oliver E. (1994), "The Institutions and Governance of Economic Development and Reform", in: Michael Bruno and Boris Pleskovic (eds), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington, DC: The World Bank, pp. 171-197.
- Woods, Ngaire (1999) "Good Governance in International Organization," *Global Governance*, Vol. 5 (1), pp. 1-14.
- World Bank (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997. The State in a Changing World*. Oxford et al.: Oxford University Press.
- World Bank (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*, Washington, DC: The World Bank.

หนังสือภาษาไทย

- ไชยวัฒน์ คำชู ประทุมพร วัชรเสถียร กุลลดา เกษบุญชู และศุภมิตร ปิติพัฒน์ (แปล). *Godd Governance: ธรรมชาติของการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์น้ำฝน, 2545.
- จรัส สุวรรณมาลา. *จุดบอดบนทางสู่ธรรมาภิบาล บทบาทของบอร์ดิ้งค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2546.
- จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บก.). *ธรรมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ. สถาบันนิติทรรศน์ มูลนิธินิติทรรศน์, 2546.
- เจริญ เจริญวัลย์. *การตรวจสอบธรรมาภิบาล ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ. ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2547
- ชลลดา เทพอำนวยสุข. “ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรภายในองค์กรต่อแนวคิดบรรษัทภิบาล”. *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 2544.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *ประชาธิปไตยกับการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์นโยบายศึกษา. 2542.
- ทองทิพภา วิริยะพันธ์. *ผู้บริหารยุคบรรษัทภิบาล*. กรุงเทพฯ. อินฟอร์มีเดีย บัคส์. 2545
- ธีรยุทธ บุญมี. *ธรรมรัฐแห่งชาติ: ยุทธศาสตร์สู่หายนะประเทศไทย*. กรุงเทพฯ. สายธาร. 2541.
- _____. *สังคมเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มิ่งมิตร, 2536.
- ณัฐพร พันธุ์อุดม. *แนวทางการควบคุมภายในที่ดี*. กรุงเทพฯ. ฝ่ายสื่อสิ่งพิมพ์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. 2549.
- นพพร เรืองสกุล. *บรรษัทภิบาล (Corporate governance) เรื่องที่นักลงทุนและกรรมการต้องรู้*. กรุงเทพฯ. บริษัท มาสเตอร์คีย์ จำกัด. 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *การสร้างธรรมาภิบาล (ในสังคมไทย)*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี (รวบรวมโดย). “ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล (Indicators of good governance).” รายงานการวิจัย จัดทำโดย สถาบันพระปกเกล้า. นนทบุรี. สถาบันพระปกเกล้า. 2544.
- ประเวศ วะสี. *การปฏิรูปทางการเมืองทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน. 2538.
- ปรีชา ช้างขวัญยืน. *ธรรมรัฐ-ธรรมราชา*. กรุงเทพฯ. โครงการตำรา คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2542

พิทยา ว่องกุล (บก). *ธรรมรัฐ: จุดเปลี่ยนประเทศไทย?* กรุงเทพฯ. โครงการวิถิธรรม.

2541

รุ่ง แก้วแดง. *รีเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์ มติชน, 2542.

วิทยากร เชียงกุล. *นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ.

สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

วีณา พันธุ์รัตน์. *ธรรมาภิบาลกับความสำเร็จของ SMEs*. กรุงเทพฯ. กลุ่มผลิตภัณฑ์เพื่อ

ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ธนาคารกรุงเทพ. 2545.

สถาบันพระปกเกล้า. *ทศวรรษ ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ. สถาบัน

พระปกเกล้า, 2549.

สังเวียน อินทรวิชัย. *รวมบทความ “การกำกับดูแลกิจการที่ดี”* กรุงเทพฯ. ไม่ปรากฏ

สำนักพิมพ์, 2545.

_____. *ที่ระลึกพิธีพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์สังเวียน อินทรวิชัย*.

กรุงเทพฯ. บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน). 2544

สมหมาย ปาริฉัตร (บก). *ธรรมรัฐกับสังคม*. มุมมองของนายอานันท์. กรุงเทพฯ.

สำนักพิมพ์มติชน. 2541.

_____. *มุมมองของนายอานันท์ เล่ม 2*. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มติชน. 2544.

สุรศักดิ์ ไชยชนกิจ. “วิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและความล้มเหลวของระบบธรรมาภิบาลบริษัทไทยผ่านกรอบทฤษฎีตรีมิติ” *วิทยานิพนธ์ที่เด่นคุณูปการบัณฑิตสาขาสหวิทยาการ สำนักบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 2549.

อุดม มุ่งเกษม (บรรณาธิการ). *การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี Good*

governance. นนทบุรี. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน

ก.พ. 2543.

อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา กัทลิตะพันธ์ (บก). *องค์กรให้ทุนเพื่อประชาสังคมใน*

ประเทศไทย. กรุงเทพฯ. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2541.

อรพินท์ สฟโชคชัย. “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี (Good Governance).”

รายงานที่ดีอาร์ไอ ฉบับที่ 20 เดือนธันวาคม 2541.

เอกสารอื่น

อานันท์ ปันยารชุน. “คำของ Good Governance.” หนังสือพิมพ์เนชั่นรายวัน
วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2541.

อานันท์ ปันยารชุน. “ธรรมรัฐ : อีกครั้งของสงครามความคิด”. “ไฮคลาส (Hi-Class)
ฉบับเดือนมิถุนายน 2541.

Kasian Tejapira, Good Governance or Thammarat, Paper prepared for the
concluding workshop on “Words in Motion” organized by the Social
Science Research Council at Raid Fes hotel, Fez, Morocco,
1–6 June 2004.