

การปฏิรูปการบริหาร

วรงค์ อินทรทัต*

จากการศึกษาสภาพความเป็นจริงของประเทศกำลังพัฒนาโดยนักวิชาการท่านหนึ่งพบว่า อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของการพัฒนาประเทศก็คือ ปัญหาทางการบริหารแทนที่จะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหรือปัญหาทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข ปัญหาทางการบริหารดังกล่าว นักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้เน้นย้ำว่า ไม่เป็นแต่เพียงอุปสรรคเฉพาะต่อการพัฒนาประเทศเท่านั้น แต่ยังคงคุกคามถึงความอยู่รอดของระบบบริหารนั้นๆ อีกด้วย¹ ดังนั้นการปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในตัวเองในฐานะที่เป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือในการแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหาร ตลอดจนเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหาร เพื่อให้ระบบบริหารของประเทศหนึ่งๆ สามารถที่จะสนองตอบต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความต้องการที่เพิ่มขึ้นของคนในชาติ

การศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจและหาทางสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการปฏิรูปการบริหาร จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สามารถส่งประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวาง ข้อเขียนนี้เป็นความพยายามที่จะสนองตอบความมุ่งหวังข้างต้น โดยการศึกษาสำรวจแนวคิดและแนวทางในการปฏิรูปการบริหาร ตลอดจนสำรวจผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการบริหารของประเทศต่างๆ เท่าที่สามารถจะทำได้ โดยสังเขป

*รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ทั้งนี้เพื่อที่จะเสนอเป็นข้อสมมติฐานเบื้องต้น ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ และหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหาร โดยนัยดังกล่าว กรอบการเสนอเรื่องใน ข้อเขียนนี้ จึงแบ่งออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วย “แนวคิดในการปฏิรูป การบริหาร” ส่วนที่สองว่าด้วย “แนวทางในการปฏิรูปการบริหาร” ส่วนที่สามซึ่งเป็น ส่วนที่สำคัญที่สุดของข้อเขียนนี้ จะเป็นการเสนอสมมติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิ- พลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหาร และส่วนที่สี่ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายจะเป็นการ สรุปให้เห็นถึงสาระสำคัญของข้อเขียนนี้

แนวคิดในการปฏิรูปการบริหาร

แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารมีความสลับซับซ้อนในตัวเอง ทั้งนี้เพราะ การปฏิรูปการบริหารมีความหมายแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับการให้คำจำกัดความของนักวิชา- การแต่ละคน โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่าไม่มีคำจำกัดความที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ สำหรับการปฏิรูปการบริหาร เจราลด์ ไคเดน (Gerald E. Caiden) ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจังผู้หนึ่งชี้ให้เห็นว่า การขาดคำจำกัดความที่ได้รับการ ยอมรับอย่างเป็นทางการได้ทำให้การศึกษาการปฏิรูปการบริหาร ประสบปัญหาทั้งในด้านของ การวิจัย การสร้างทฤษฎี ตลอดจนตัวแบบที่จะใช้ในการศึกษาหรือคาดคะเนปัจจัยและ กลยุทธ์ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหาร¹

นานาทัศนะเกี่ยวกับการให้คำจำกัดความของการปฏิรูปการบริหาร หากจะเริ่ม จากความหมายที่กว้างที่สุดน่าจะได้แก่ทัศนะของ วิลเลียม ฟิแนน (William F. Finan) และ แอลเลน ดีน (Alan L. Dean) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปการบริหาร หมายถึง “การปรับปรุง หรือการเปลี่ยนแปลงใดๆก็ตาม ซึ่งทำให้คุณภาพของการบริหารงานในกลไกของรัฐดีขึ้น” ในความหมายเชิงนามธรรม ไคเดนเห็นว่าการปฏิรูปการบริหาร “เน้นการชักจูงใจ หรือชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร โดยผ่านพลังต่อต้านที่มีอยู่” ในความหมายอย่างแคบ เฟรดเคอริก โมเชอร์ (Frederick C. Mosher) เห็นว่า “การปฏิรูปการ

บริหารก็คือสิ่งเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การทางการบริหาร” (administrative reorganization) ในความหมายที่กว้างและมีความเจาะจงครอบคลุมชั้น โจเซ ออบัววา (Jose V. Abueva) เห็นว่าการปฏิรูปการบริหาร มีความหมายที่กว้างครอบคลุมทั้งการปรับปรุงองค์การ (reorganization) และนวัตกรรมองค์การ (innovation) และออบัววาให้คำจำกัดความของการปฏิรูปการบริหารว่า “การปฏิรูปการบริหารก็คือความพยายามอย่างจริงจังที่จะใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย โครงสร้างหรือกระบวนการในการทำงานของระบบราชการ รวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการด้วย” ฮาน-บิน ลี (Hahn-Been Lee) ได้ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปการบริหารนั้นไม่ได้มีความหมายแค่เพียงการเปลี่ยนชื่อและโครงสร้างขององค์การทางการบริหารเท่านั้น แต่ยังมีคามหมายถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายด้วยและในประการสำคัญ การเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน สำหรับลี ความหมายที่เฉพาะเจาะจงสำหรับการปฏิรูปการบริหาร คือ “ความพยายามที่จะนำความคิดใหม่ๆ หรือผสมผสานความคิดต่างๆ เข้าไปสู่ระบบบริหารงานภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับปรุงระบบให้ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ”

ภายใต้ตัวอย่างที่เด่นๆ ของทัศนคติที่แตกต่างกันนี้ ผู้เขียนเห็นว่าพอจะประมวลหรือสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารได้ว่าการปฏิรูปการบริหารไม่ใช่การปรับปรุงองค์การ และนวัตกรรมองค์การเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปการบริหารมีขอบข่ายที่กว้างกว่ามีค่านัยนัยการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านกรเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กระบวนการใน การทำงานและพฤติกรรม ในอีกนัยหนึ่งการปรับปรุง องค์การ และนวัตกรรม องค์การจึง เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกรปฏิรูปการบริหาร การปฏิรูปการบริหารยังอาจพิจารณาได้ว่าเป็น ส่วนหนึ่งของกรปฏิรูปทางการเมืองและสังคมของประเทศ ทั้งนี้เพราะระบบบริหารเป็น ระบบย่อยของระบบสังคมและระบบกรเมือง เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองหรือสังคม การปฏิรูปทางการบริหารก็มักจะติดตามมา ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการเพื่อที่จะให้บรรลุ ถึงเป้าหมายทางการเมืองหรือสังคม นอกจากนั้นการปฏิรูปการบริหารยังจำเป็นต้องมีเป้า

หมายที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในระยะหลังนี้ความสนใจของการปฏิรูประบบบริหารจะมุ่งไปที่การสนองตอบต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศเป็นหลักมากกว่าเป้าหมายที่ค่อนข้างจำกัดในอดีต เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การเก็บภาษีอากร และการป้องกันประเทศ ดังเช่นที่ ฟิแนน และ คีน ระบุว่า

“เป้าหมายหลักของการปฏิรูปการบริหารก็คือ การพัฒนา และการทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงในทางที่ต้องการ เพื่อให้หลักไถ่ทางการบริหารของรัฐสามารถดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ.....และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง”¹⁰

การปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศในตัวเองยังแฝงไว้ด้วยเป้าหมายย่อยๆ หลายนัยๆ กัน ซึ่งโดยทั่วไปจะได้แก่ เป้าหมายทางด้านประสิทธิภาพและประหยัด (efficiency and economy) และเป้าหมายทางด้านประสิทธิผลของนโยบาย (policy effectiveness) เป็นอาทิ เป้าหมายย่อยแต่ละด้านนี้อาจจะแยกออกจากกันและกันไม่ได้โดยเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งยังมีลักษณะผสมผสานกันอยู่ในตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาแต่ละจุดหรือแต่ละชั้นตอนที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการบริหาร

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศมีจุดเน้นหนักไปที่การสร้างประสิทธิภาพ และประหยัด ย่อมแสดงนัยให้เห็นสภาพปัญหาของการให้บริการสาธารณะที่ยังคงมีลักษณะของความซ้ำซ้อน หรือมีการใช้ทรัพยากรกันอย่างสิ้นเปลืองตลอดจนมีความขัดแย้งที่เกิดจากความซ้ำซ้อนในภาระหน้าที่เกิดขึ้น โดยนัยดังกล่าวรูปแบบของการปฏิรูปการบริหารก็อาจจะมีการเน้นไปที่การลดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกันขึ้น การลดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากความซ้ำซ้อนนั้นโดยจัดให้มีการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในจุดที่มีการให้บริการสาธารณะ รวมตลอดจนมีการลดค่าใช้จ่ายทางการบริหารที่มีมากจนเกินความจำเป็นจากการมีโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศมีจุดเน้นหนักไปที่การสร้างประสิทธิผลของนโยบายย่อมแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วน
ของผลผลิตจากการให้บริการซึ่งยังไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับ
บริการหรือประชาชนผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ โดยนัยดังกล่าวรูปแบบของการปฏิรูปการ
บริหารก็อาจจะมีการมุ่งไปที่การหาวิธีการในการบรรลุเป้าหมายเสียใหม่ เพื่อจัดข้อบก-
พร่องในการบริหารและเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหาร ซึ่งอาจจะมีการปรับปรุง
โครงสร้างทางการบริหาร ปรับปรุงคุณภาพของบุคลากร ปรับปรุงวิธีการในการปฏิบัติงาน
หรือจัดลำดับความสำคัญของโครงการในการพัฒนาเสียใหม่ให้ตรงตามลำดับความเร่งด่วน
ของประเทศในขณะนั้น การปฏิรูปการบริหารในลักษณะนี้จะเป็นทั้งเครื่องมือของนโยบาย
และทางเลือกของนโยบายไปในตัว แน่แน่นอนการปฏิรูปการบริหารในลักษณะนี้จึงไม่ได้มี
การเน้นประสิทธิภาพหรือการประหยัดโดยตรง แต่เน้นว่าวิธีการใดจะทำให้เกิดผลลัพธ์ออก
มาตามที่คาดหวังได้ การตัดสินใจเพื่อการปฏิรูปการบริหารที่เกิดขึ้น จึงมีลักษณะเป็น
เรื่องของการตัดสินใจในเชิงนโยบาย (policy decisions) ซึ่งจะต้องเผชิญกับกระบวนการ
ในการต่อรองและการต่อสู้ทางการเมืองมากกว่าการตัดสินใจในเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific
decisions) ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับผลได้ ผลเสียเชิงรูปธรรมเปรียบเทียบออกมาให้เห็นโดยตรง

แนวทางในการปฏิรูปการบริหาร

แนวทางในการปฏิรูปการบริหารของประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจมีความ
แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ แม้ว่านักวิชาการ
ต่าง ๆ จะได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปการบริหารแตกต่างกันออกไป แต่นักวิชาการเหล่านี้
นั้นโดยส่วนใหญ่ก็ยอมรับว่าไม่มีแนวทางใดในการปฏิรูปการบริหารที่จะเป็นแม่แบบได้

จากการศึกษาประสบการณ์ในการปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ โดย
โคเคน พบว่า¹¹ สภาวะของแต่ละประเทศส่งผลทำให้รูปแบบหรือแนวทางในการปฏิรูปการ
บริหารมีลักษณะแตกต่างกันไป ในบางประเทศการปฏิรูปการบริหารเกิดขึ้นเพียงเพื่อที่จะ

รักษาสถานภาพเดิมของกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้ปกครองในเวลานั้นเท่านั้น ในบางประเทศการปฏิรูปการบริหารเกิดขึ้นเนื่องจากมีความต้องการอย่างแท้จริงที่จะแก้ปัญหาทางการบริหารอย่างจริงจัง ในบางประเทศการปฏิรูปการบริหารเกิดขึ้นเพียงแค่เป็นสัญลักษณ์หรือไม่ก็ได้รับประสบการณ์หรืออิทธิพลจากต่างประเทศเท่านั้น แม้ว่าผลงานของโคเคนจะไม่ได้ชี้ให้เห็นชัดถึงแนวทางในการปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม แต่การแบ่งประสบการณ์ที่ได้จากประเทศต่าง ๆ ก็สามารถช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการปฏิรูปความผูกพันที่มีต่อการปฏิรูปและสาระหรือขอบข่ายของการปฏิรูปได้บ้างพอสมควร

นอกเหนือจากผลงานของโคเคนแล้วผลงานของเฟรด ริกส์ (Fred W. Riggs) ก็เป็นผลงานชิ้นหนึ่งที่ชี้ให้เห็นแนวทางของการปฏิรูปได้อย่างเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ริกส์เห็นว่า¹² แนวทางในการปฏิรูปการบริหารในแต่ละกรณี ในแต่ละประเทศจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าใจปัญหาและข้อมูลที่เที่ยงตรงเกี่ยวกับสมรรถนะทางการบริหารของประเทศนั้น ๆ แน่หนอนถ้าสภาพปัญหาหมักการปฏิรูปการบริหารอาจจะต้องเน้นไปที่แนวทางแบบเบ็ดเสร็จ (comprehensive) มากกว่าแนวทางในการปฏิรูปเฉพาะส่วนย่อยแต่อย่างไรก็ดีการปฏิรูปการบริหารแบบเบ็ดเสร็จจะเป็นไปได้เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย หลงปัจจัย อาทิเช่น สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ช่วงเวลาที่มีอยู่สำหรับการปฏิรูป ตลอดจนทรัพยากรบุคคล และการเงินที่ต้องใช้ในการปฏิรูป เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วในประเทศที่กำลังพัฒนา ประสิทธิภาพของการปฏิรูปแบบเบ็ดเสร็จไม่ได้สร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นตามที่ต้องการ ทั้งนี้เพราะการขาดแคลนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ ได้ส่งผลทำให้เกิดเงื่อนไขของสภาพปัญหาทางด้านสมรรถนะและคุณภาพของกำลังคนที่แก้ไม่ตกและทับถมกันมากขึ้น ๆ ในทุกช่วงของการปฏิรูป ในอีกนัยหนึ่งประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ได้รับความหวังว่าพยายามจะแก้ไขหรือพยายามปฏิรูปทุกสิ่งทุกอย่างอย่างมากจนเกินไปและเร็วจนเกินไป

แนวทางในการปฏิรูปโดยเน้นการปฏิรูปเฉพาะจุดจึงค่อนข้างจะได้รับการสนับสนุนจากริกส์และนักวิชาการอื่น ๆ ทั่วไป¹³ ทั้งนี้เพราะแนวทางดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เอื้ออำนวยให้มีการทดลองและแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน ทำให้

ให้เพิ่มความมั่นใจแก่ผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิรูปที่จะสามารถควบคุมและบริหารขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในทางที่ต้องการได้ แต่อย่างไรก็ดี โดยที่แนวทางนี้มักจะมีวัตถุประสงค์ที่จำกัดจึงมักจะไม่ได้กับความสนับสนุนอย่างเต็มที่จากฝ่ายการเมืองในระดับสูงสุดเท่าที่ควร เข้าทำนองเป็นเรื่องเล็กมีเรื่องหรือปัญหาอื่นที่สำคัญเร่งด่วนกว่า หรือมีผลกระทบค่อนข้างน้อยจนเกินไป แนวทางในการปฏิรูปการบริหารแบบเฉพาะจุดเมื่อได้มีการปฏิบัติไประยะหนึ่งจึงมักมีความพยายามในการขยายขอบข่ายให้กว้างขึ้นเพื่อที่จะให้ได้รับความสนใจ และความสนับสนุนทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดีการขยายขอบข่ายดังกล่าวมักก่อให้เกิดผลในทางปฏิภาคกลับในทางที่ทำให้ โอกาสของการที่จะนำการปฏิรูปการบริหารไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จลดน้อยลงยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ในระยะเวลาดังกล่าว ความพยายามในการปฏิรูปก็จะถูกลดขอบเขตลงไป

ลักษณะที่กลับไปกลับมาข้างต้นนี้ทำให้เกิดคำถามว่ามีเงื่อนไขหรือในสภาวะใดที่ควรจะมีการใช้แนวทางในการปฏิรูปการบริหารแบบเบ็ดเสร็จหรือแบบเฉพาะส่วน คำตอบจากคำถามนี้อาจจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสี่ประการ ภายใต้ปัจจัยหลักสองประการคือ เวลา และภาวะผู้นำ¹⁴ เงื่อนไขประการแรก แนวทางการปฏิรูปแบบเบ็ดเสร็จอาจจะสามารถนำมาใช้ได้ หากมีช่วงเวลาของการปฏิรูปที่เพียงพอและต่อเนื่อง และมีผู้นำที่มีความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมให้เกิดการนำนโยบายการปฏิรูปไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เงื่อนไขประการที่สองหากเวลาและภาวะผู้นำไม่อำนวยการปฏิรูปการบริหารอาจจำเป็นที่จะต้องทำแบบเฉพาะจุดและค่อยเป็นค่อยไป เงื่อนไขประการที่สามหากช่วงเวลาหรือสถานการณ์มีลักษณะที่เอื้ออำนวยแก่การบังคับบัญชาทางด้านการปฏิรูปการปกครองจะจำเป็นที่ต้องใช้แนวทางแบบค่อยเป็นค่อยไป เงื่อนไขในประการสุดท้ายหากภาวะผู้นำเอื้ออำนวยต่อการปฏิรูปแต่ช่วงเวลาของการปฏิรูปยังไม่เหมาะสมหรือสับสนเพียงพอ แนวทางในการปฏิรูปก็ควรจะเลือกใช้แบบค่อยเป็นค่อยไปอีกเช่นกัน

อย่างไรก็ตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้การปฏิรูปในแนวใดก็ตามที่ได้เสนอในส่วนนี้อาจกล่าวได้ว่ายังเป็นเงื่อนไขอย่างกว้างๆ เท่านั้น ยังมีปัจจัยอีกมากมายที่น่าจะมี

อิทธิพลต่อความเป็นไปได้ของการยอมรับแผนการปฏิรูป และต่อความสำเร็จของการนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะได้วิเคราะห์และชี้ให้เห็นในส่วนต่อไป

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของ การปฏิรูปการบริหาร : สมมติฐานเบื้องต้น

การจะสร้างกรอบเค้าโครงแนวคิด หรือตัวแบบที่ครอบคลุมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหาร ควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจว่าการปฏิรูปการบริหารเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (continuing process) มีจุดเริ่มต้นและมีผลที่จะต้องได้รับการพิจารณาในแต่ละช่วงเวลา ปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหารจึงจำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจง ไม่ใช่เป็นปัจจัยทั่วไปอย่างกว้าง ๆ เช่น ภาวะผู้นำหรือช่วงเวลาที่เหมาะสมในการปฏิรูปเท่านั้น กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้นปัจจัยในการคาดคะเนความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหารควรจะครอบคลุมถึงกระบวนการในการปฏิรูปทั้งหมด ปัจจัยหรือตัวแปรดังกล่าวจะต้องเป็นตัวแปรที่อธิบายความเป็นไปทางถาวรได้ เช่น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับหรือไม่ยอมรับแผนการปฏิรูป ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีตัวแปรหรือปัจจัยที่จะสามารถอธิบายหรือคาดการณ์ผลของการปฏิบัติงานตลอดจนสามารถประเมินค่านิยมของการปฏิรูป และสามารถประเมินผลของการนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติได้ และโดยเฉพาะจะต้องมีปัจจัยที่สามารถแสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงการปฏิรูปที่แตกต่างกันอย่างเฉพาะเจาะจงได้พอสมควร

จากการสำรวจผลงานทางด้านการปฏิรูปการบริหารที่สำคัญ ๆ อาจกล่าวได้ว่า มีปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหาร ซึ่งวัดได้จากโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ (adoption) และโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ (implementation) อยู่อย่างน้อย 10 ปัจจัย คือ

1. ขอบข่ายของการปฏิรูป
2. เวลาที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงจะบรรลุผล
3. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการปฏิรูป
4. ความสอดคล้องของเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูป
5. เครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน
6. ทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิรูป
7. กิจกรรมนำเข้า (input activities) ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป
8. ผลผลิตของกิจกรรม (activity outputs) ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามและประเมินผลการปฏิรูป
9. การสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูป
10. การทดลองหรือสาธิตข้อเสนอในแผนการปฏิรูป

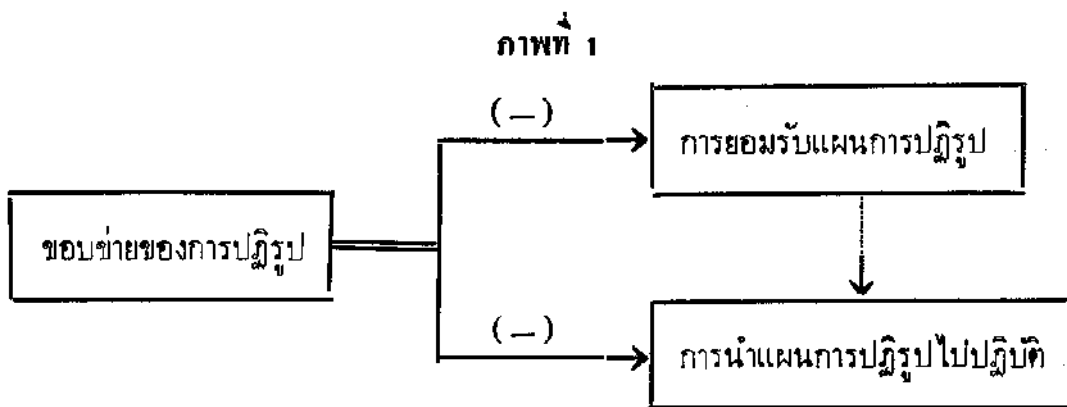
ปัจจัยทั้ง 10 ปัจจัยนี้ เป็นตัวแปรอิสระ (independent variables) ที่ได้รับการพิจารณาว่าน่าจะมีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม (dependent variables) ซึ่งในที่นี้ได้แก่โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ และโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกันได้เป็นลำดับไปดังนี้

ขอบข่ายของการปฏิรูป

ขอบข่ายของการปฏิรูป พิจารณาได้จาก ความต้องการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในค่านิยมโครงสร้างองค์กร ผลการปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น แผนการปฏิรูปอาจจะกำหนดให้มีการรวมหน่วยงานวางแผนส่วนกลางของรัฐ (เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในกรณีประเทศไทย) เข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือสังกัดอยู่ในองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้การกำหนดนโยบายทางกันต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกันมากขึ้น หรือข้อเสนอในการปฏิรูป

อาจมุ่งให้หน่วยงานของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงวิทยาการหรือเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงานเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หรือข้อเสนอในการปฏิรูปอาจมุ่งให้หน่วยงานของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการเสียใหม่ หรือมุ่งให้มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายขององค์การหรือวิธีการวัดผลการปฏิบัติงานเสียใหม่ เป็นต้น

ปัจจัยทางค่านิยมช่วยนี้จะมีอิทธิพลโดยตรงต่อความเป็นไปได้ในการยอมรับแผนการปฏิรูป และต่อโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ยิ่งช่วยของการปฏิรูปมีความกว้างขวางเพียงใดโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับหรือเห็นชอบก็ยิ่งจะมีน้อยลง และหากมีการยอมรับโอกาสที่จะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็จะมีสูงขึ้น และแน่นอนยิ่งแผนการปฏิรูปที่ได้รับการยอมรับมีช่วยที่กว้างขวางมากเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอในการปฏิรูปจะได้รับการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะมีน้อยลงเท่านั้น (ดูภาพที่ 1)



เหตุผลสำคัญที่รองรับสมมติฐานดังกล่าวก็คือ ช่วยของการปฏิรูปที่กว้างขวางจำเป็นอย่างมากที่จะต้องได้รับการยอมรับหรือสนับสนุนทางการเมืองอย่างเต็มที่ ประสิทธิภาพของการปฏิรูปการบริหารในบางประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เวเนซุเอล่า และออสเตรเลียพบว่า¹⁵ การแสวงหาความสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองหลายๆ ฝ่ายเป็นเรื่อง

ยาก ทั้งนี้เพราะกลุ่มการเมืองเหล่านั้นมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปมักจะเผชิญกับการต่อต้านจากข้าราชการอย่างแพร่หลาย เนื่องจากขอบข่ายของการปฏิรูปมีผลต่อผู้เกี่ยวข้องในระบบราชการ ทุก ๆ ระดับ ในประเทศไทยใน ระยะเวลาหลังนี้ได้มีผู้เสนอให้มีการปฏิรูปการบริหารอย่างครอบคลุมในหลายๆ ด้าน อาทิเช่น ม.ร.ว. จันทรวรรณศิริโชค จันทรทัต เสนอให้มีการปฏิรูปโดยการจัดระบบองค์กรใหม่ทั้งในระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งการปรับปรุงเครื่องมือช่วยในการบริหาร และการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล¹⁶ อมร รักษาสัจย์ เสนอให้มีการปรับปรุงโดยครอบคลุมทั้งโครงสร้างการจัดองค์กร ระบบรองของระบบบริหารราชการและพฤติกรรม และทัศนคติของข้าราชการ¹⁷ อนุวรรตน์ วิวัฒน์พงษ์ศิริ เสนอให้มีการปรับปรุงโดยเน้นการปรับปรุงองค์การทั้งหมด การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล การปรับปรุงระบบการจัดงาน และการปรับปรุงระบบการบริการประชาชน¹⁸ โดยหลักการแล้วอาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอเหล่านี้เป็นข้อเสนอที่มีประโยชน์ แต่จะเห็นได้ว่าจะมีความกว้างขวางมากจนเกินไป และจนถึงปัจจุบันยังไม่ได้มีการยอมรับและมีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

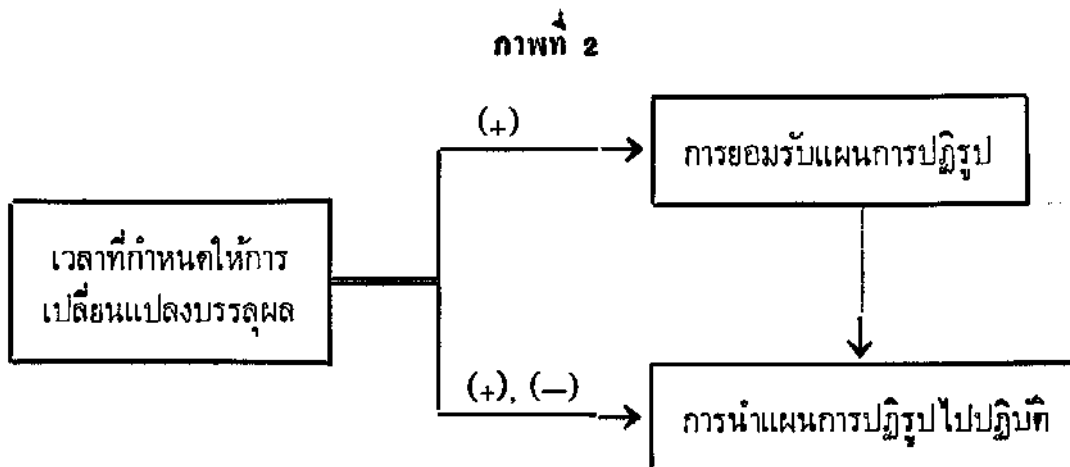
อนึ่ง ข้อสมมติฐานดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างในกรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤต (crisis) ในประเทศ มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นของกลุ่มการเมือง หรือมีการเปิดโอกาสให้ผู้นำทางการเมืองใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ โดยนัยนี้โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับและถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังจะมีมากขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่เหมาะสมด้วย กรณีการปฏิรูปการบริหารของประเทศบราซิลในช่วงทศวรรษ 1930 และการปฏิรูปการบริหารของประเทศเลบานอนในช่วง ค.ศ. 1958—1959 อาจจัดเข้าอยู่ในข่ายนี้ได้¹⁹

เวลาที่คาดว่าจะการเปลี่ยนแปลงจะบรรลุผล

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งแผนการปฏิรูปมุ่งจะให้การเปลี่ยนแปลงบรรลุผลหรือเสร็จสิ้นรวดเร็วยิ่งใด โอกาสที่แผนหรือข้อเสนอ นั้นจะได้รับการยอมรับ

ก็มีน้อยลง (ยกเว้นในกรณีวิกฤติ) และหากมีการยอมรับโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะถูกแก้ไข ให้บรรลุผลในเวลาที่ยาวนานขึ้นก็จะมีสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงที่ทำได้เร็วมากเท่าใดจะทำให้เกิดการต่อต้านสูงขึ้น เพราะช่วงเวลาที่สร้างความสำเร็จให้กับผู้ถูกปฏิรูปจะมีน้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จะทำให้เกิดความรู้สึกสูญเสียประโยชน์หรือมีความรู้สึกไม่มั่นคง (insecure) มีสูงขึ้น ซึ่งแน่นอนจะทำให้การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติมีความล่าช้ายิ่งขึ้น ประสพการณ์ในทำนองนี้เคยเกิดขึ้นในกรณีการปรับปรุงกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1960²⁰

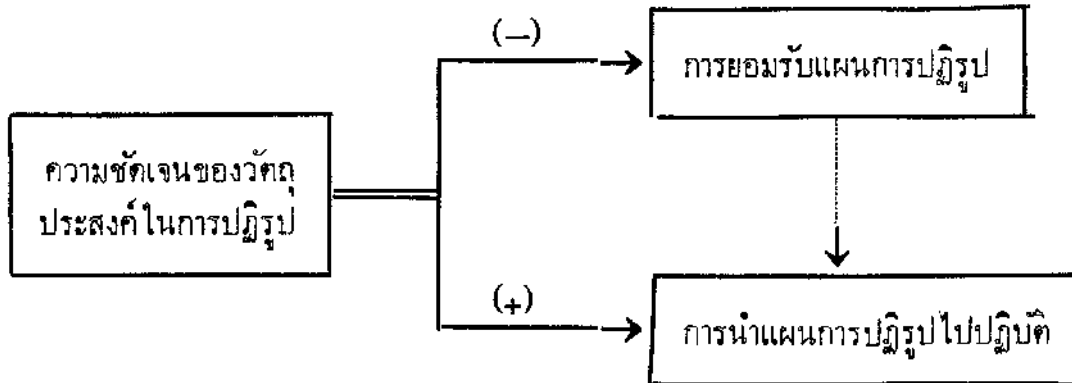
ในทำนองกลับกัน ถ้าข้อเสนอในการปฏิรูปมุ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบล่าช้าหรือเนิ่นนานขึ้นเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอนั้นจะได้รับการยอมรับก็จะมีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในขณะที่ช่วงเวลาที่เกิดผลมีความเนิ่นนานขึ้น ความรู้สึกที่การปฏิรูปนั้นจะถูกคามความมั่นคงหรือผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องก็จะมีน้อยลงไป แต่โอกาสที่การปฏิรูปจะถูกนำไปปฏิบัติก็อาจจะลดน้อยลงไปด้วย เพราะเวลาที่เนิ่นนานออกไปจะทำให้แผนการปฏิรูปได้รับการพิจารณาว่ามีลำดับความสำคัญเร่งด่วนน้อยลง แต่ทั้งนี้อาจจะมิใช่ข้อยกเว้นได้ถ้าหากผู้นำในการปฏิรูปมีความตั้งใจจริงและสนับสนุนนโยบายหรือแผนการปฏิรูปอย่างต่อเนื่องและเป็นขั้นตอน (ดูภาพที่ 2) กรณีของประเทศไทย จากประสพการณ์ในการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ห้าพบว่า²¹ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในฐานะผู้นำการปฏิรูป แม้จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาด เนื่องจากเป็นพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช แต่ก็พบแรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากเจ้าเมือง ขุนนางผู้เสียผลประโยชน์ จนทำให้พระองค์ต้องทำการวางแผนการปฏิรูปอย่างเป็นขั้นเป็นตอนไม่เร่งรัดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเร็ว และต้องใช้เวลาถึงร่วม 30 ปี ในการนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติจนบังเกิดผล



ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ในการปฏิรูป

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ถ้าวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปมีความคลุมเครือหรือขาดความชัดเจนหรือเฉพาะเจาะจงมากเพียงใด โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ จะมีสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะความคลุมเครือสามารถขจัดความขัดแย้งทางความคิดและเอื้ออำนวยให้เกิดข้อตกลงในหลักการของการปฏิรูปได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อแผนดังกล่าวได้รับการยอมรับ จะทำให้โอกาสที่การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติให้บังเกิดผลจะน้อยลง เพราะแผนที่คลุมเครือย่อมทำให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติ ตลอดจนยากที่จะตรวจสอบและควบคุมความก้าวหน้าของผลการปฏิบัติได้ (ดูภาพที่ 3) ข้อสมมติฐานดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น จากผลงานของ ทิพาวดี เมฆสวรรค์²² เจอรัลด์ ไสเคน²³ เยเฮสเกล ดรอร์ (Yehezkel Dror)²⁴ และ ไฮริช ซีเคนโทฟ (Heinrich Seidentopf)²⁵ โดยเฉพาะนักวิชาการท่านหลังนี้ได้นำประสบการณ์การปฏิรูปกฎหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศเยอรมันตะวันตก มาชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการปฏิรูปดังกล่าวที่สืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ที่ขาดความชัดเจนในการปฏิรูป

ภาพที่ 3

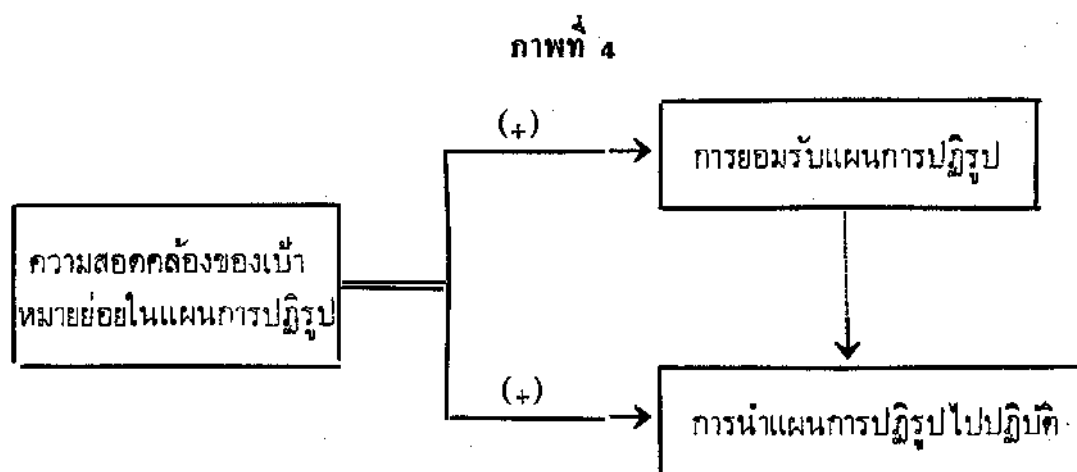


ความสอดคล้องของเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูป

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูปมีความสอดคล้องกันเท่าไร โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับจะมีสูงขึ้น และโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะถูกนำไปปฏิบัติให้เป็นผลก็มีสูงขึ้นด้วย (ดูภาพที่ 4) ทั้งนี้เพราะความไม่สอดคล้องทางเป้าหมายย่อยจะส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งและจะนำไปสู่ความเคลือบแคลงไม่เชื่อถือในแผนหรือข้อเสนอในการปฏิรูปโดยส่วนรวมทั้งหมด ยิ่งกว่านั้นในช่วงกระบวนการของการนำไปปฏิบัติ ความไม่สอดคล้องของเป้าหมายย่อยจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน มีความผูกพัน (commitment) ลดน้อยลง และในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งในเป้าหมายย่อยจะเห็นได้ชัดขึ้นในส่วนของแผนปฏิบัติการแต่ละด้าน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติต้องพิจารณาเลือกข้อเสนอเฉพาะบางส่วนที่ปฏิบัติได้หรือมีเหตุมีผล มากกว่าที่จะปฏิบัติตามองค์ประกอบต่าง ๆ ของภาพรวมทั้งหมด

สมมติฐานดังกล่าวนี้ ได้รับการสนับสนุนจากประสบการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศหลายประเทศในเอเชีย³⁶ เช่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และ เนปาล นโยบายพัฒนาในสาขาสาธารณสุข การเกษตร ของสองประเทศแรก ประสบความสำเร็จได้โดยส่วนหนึ่ง เนื่องจากมีการแปลงวัตถุประสงค์หลักออกเป็นเป้าหมายย่อยที่สอดคล้อง

กัน ง่ายต่อการติดตามและประเมินผล ในขณะที่นโยบายพัฒนาสาขาเกษตรของประเทศ สุกท้ายคือ เนปาล ประสบความสำเร็จ เนื่องจากความสับสนของเป้าหมายที่ได้มีการ กำหนดไว้อย่างแตกต่างกันทั้งในระดับเขตและในระดับปฏิบัติการ



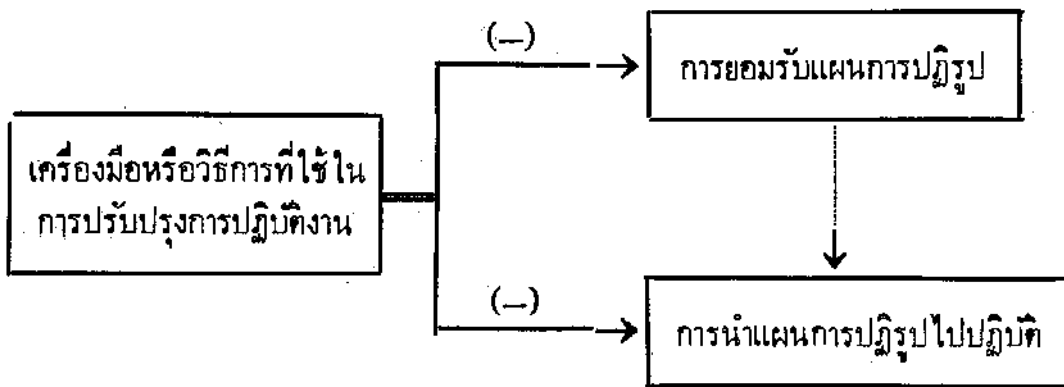
เครื่องมือหรือวิธีการที่ ใช้ ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน

การปฏิรูปการบริหารในส่วนนี้หมายถึง การนำวิธีการใหม่ๆ หรือเครื่องมือ เครื่องใช้สมัยใหม่เข้ามาใช้ ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน เช่น การนำระบบคอมพิวเตอร์ เข้ามาใช้จัดเก็บข้อมูลของหน่วยราชการ เครื่องมือที่นำมาใช้ในการปฏิรูปในลักษณะนี้ จะต้องพิจารณาว่ามีความสลับซับซ้อนในการใช้หรือยากต่อการทำความเข้าใจหรือไม่ การ นำมาใช้จะสอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติงานประจำวันของผู้ปฏิบัติหรือไม่ จะมีผลทำให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของการปฏิบัติงานประจำวันของผู้ปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ถ้าหากเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิรูปมีความสลับ ซับซ้อนยากที่จะทำความเข้าใจ หรือมีประโยชน์น้อย หรือวิธีการที่นำมาใช้ไม่สอดคล้อง กับค่านิยมหรือพฤติกรรมดั้งเดิมของผู้ปฏิบัติ หรือผู้เกี่ยวข้อง โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะ ได้รับการยอมรับก็จะน้อย และถึงได้รับการยอมรับ โอกาสที่จะได้รับการนำไปปฏิบัติให้ บังเกิดผลก็จะน้อยตามลงไปด้วย (ดูภาพที่ 5)

สมาคมศึกษานักกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนโดยนักวิชาการหลายท่าน เจอราลด์ บริทาน (Gerald M. Britan) เป็นอาทิ เสนอว่า^{๖๖} การที่จะเปลี่ยนแปลงระบบหรือสอท แทรกสิ่งใหม่เข้าไปในระบบ ควรใช้วิธีการที่ธรรมดา หลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อนให้มากที่สุดและควรเริ่มจากกิจกรรมที่ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำจะเหมาะสมที่สุด ส่วน โรเบิร์ต ยิน^{๖๗} จากการศึกษาการปฏิรูปการบริหาร โดยการนำเทคโนโลยี (คอมพิวเตอร์) เข้ามาใช้ในกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานท้องถิ่นกว่า 100 แห่งในสหรัฐอเมริกา พบว่า มีปัญหาทางด้านการยอมรับและการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติยอมรับ และเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน จำเป็นที่จะต้องอาศัยมาตรการต่าง ๆ เช่น การอบรม และการจูงใจเข้าช่วย และจะต้องใช้เวลาในการปรับพฤติกรรมนานพอสมควร ในประการสำคัญ ยิน พบว่า การยึดเย็บเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการปรับปรุง การปฏิบัติงานจะไร้ประโยชน์หรือไม่เกิดผลแต่อย่างใด หากไม่มีมาตรการอื่น ๆ ช่วยในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

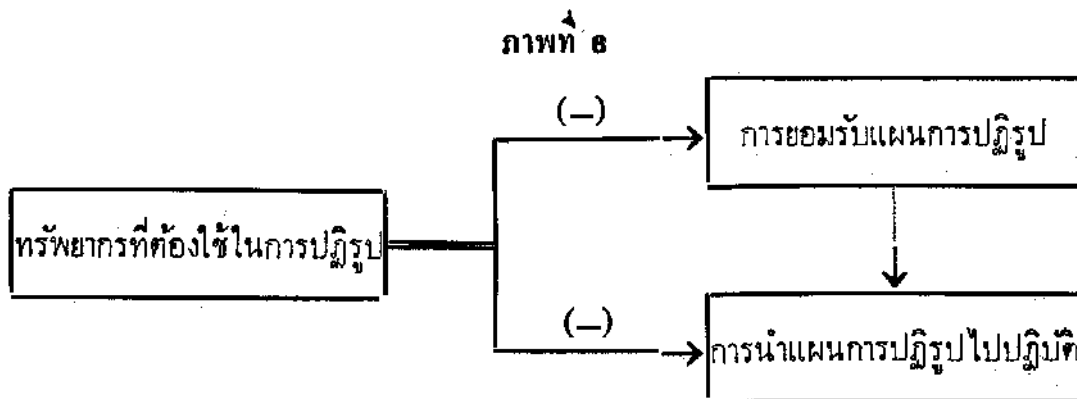
ภาพที่ 5



ทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิรูป

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งข้อเสนอหรือแผนการปฏิรูปต้องการทรัพยากร ซึ่งได้แก่ เงินหรืองบประมาณ บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้และวิทยาการ มาใช้ใน

การดำเนินการปฏิรูปมากเท่าใด โอกาสที่แผนการปฏิรูปนั้นจะได้รับการยอมรับ และได้รับการนำไปปฏิบัติก็จะมีน้อยลง (ดูภาพที่ 6) ในอีกนัยหนึ่ง ยิ่งรัฐบาลมีทรัพยากรเหล่านั้นมากเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอแนะนั้นจะได้รับการยอมรับก็มีสูงขึ้น หรือยิ่งหน่วยงานในระบบราชการมีทรัพยากรเหล่านั้นมากเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอแนะนั้นจะได้รับการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะมีสูงขึ้น

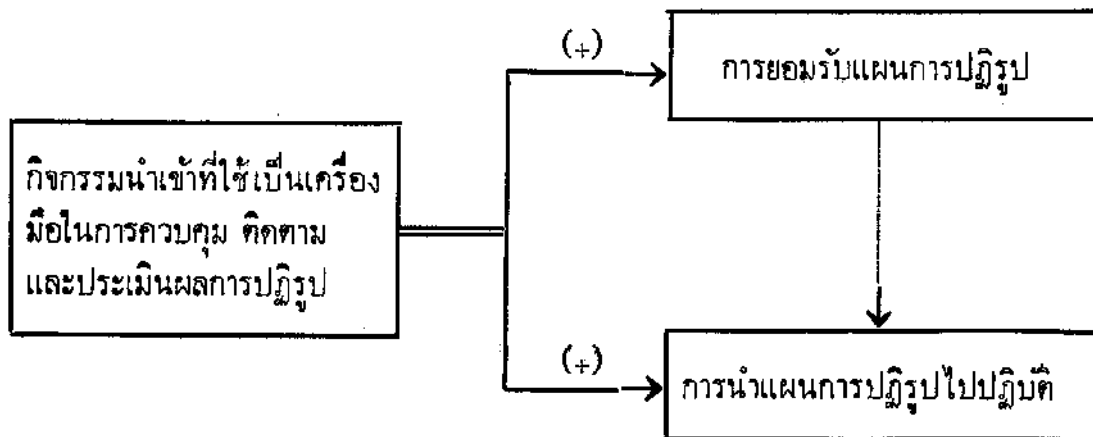


สมมติฐานดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันจากประสบการณ์ในการปฏิรูประบบราชการของไทยในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากการศึกษาของสุมาลี บำรุงสุข¹⁰ และ รำไพ อุทมิไพจิตรกุล¹¹ พบว่า การปฏิรูปการคลังเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ซึ่งทำให้รัฐประสบความสำเร็จในการเพิ่มรายได้ของแผ่นดิน ทำให้รัชกาลที่ห้าทรงมีทรัพยากรทางการเงินอย่างเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการวางแผนปฏิรูประบบการบริหารในส่วนอื่นๆ ได้ สำหรับประสบการณ์ของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา¹² ได้มีการดำเนินการปฏิรูปการบริหารโดยใช้หลักประหยัด มุ่งจะใช้ทรัพยากรในการปฏิรูปให้น้อยที่สุด วิธีดำเนินการก็คือ นำหลักลดการบริการของรัฐไปมอบให้เอกชนทำให้มากที่สุด ตลอดจนนำวิธีการของธุรกิจเอกชนมาใช้มากยิ่งขึ้น การลดการพึ่งพาทรัพยากรในการปฏิรูปโดยกลายภารกิจไปให้เอกชนดังกล่าว เป็นผลให้แผนการปฏิรูปได้รับการยอมรับจากกลุ่มการเมืองเป็นอย่างมาก และก็ปรากฏว่าการนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นที่น่าพอใจ

กิจกรรมนำเข้าที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป

แผนการปฏิรูปที่มีกิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลมากเพียงใด โอกาสที่แผนนั้นจะได้รับการยอมรับก็จะมีสูงขึ้น และในทำนองเดียวกัน โอกาสที่แผนนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลก็จะมีมากขึ้น (ดูภาพที่ 7) กิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลนั้นจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติ (implementation process) เช่น จำนวนหลักสูตรฝึกอบรมที่จัดให้แก่ข้าราชการ จำนวนบุคลากรที่ถูกคัดเลือกเข้ามาปฏิบัติงานใหม่ในแต่ละช่วงเวลา จำนวนบุคลากรที่ถูกสับเปลี่ยนตำแหน่งเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงานในแต่ละช่วงเวลา จำนวนทรัพยากรหรืองบประมาณที่ใช้ไปในกิจกรรมการปฏิรูปการบริหารแต่ละด้านในช่วงเวลาหนึ่งๆ จำนวนวัสดุอุปกรณ์ที่จัดซื้อใหม่ในแต่ละช่วงเวลา จำนวนกฎระเบียบที่ล้าสมัยที่ถูกยกเลิกไปในแต่ละช่วงเวลา เป็นต้น แนวนอนการใช้กิจกรรมต่างๆ เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป จะทำให้ผู้รับผิดชอบในการปฏิรูปสามารถควบคุมและตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิรูป และสามารถแก้ไขสภาพปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการปฏิรูปได้ในแต่ละช่วงเวลา มีผลงานทางวิชาการด้านการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation studies) เป็นจำนวนมาก เช่น ของ พอล เบร์แมน (Paul Berman) และ มิลเบรย์ วอลลิน แมคลาฟลิน (Milbrey Wallin McLaughlin)⁸⁸ ตลอดจนของ The Comptroller General แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา⁸⁹ เป็นอาทิ ที่พบว่า บัณฑิตเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลาย ๆ ด้าน

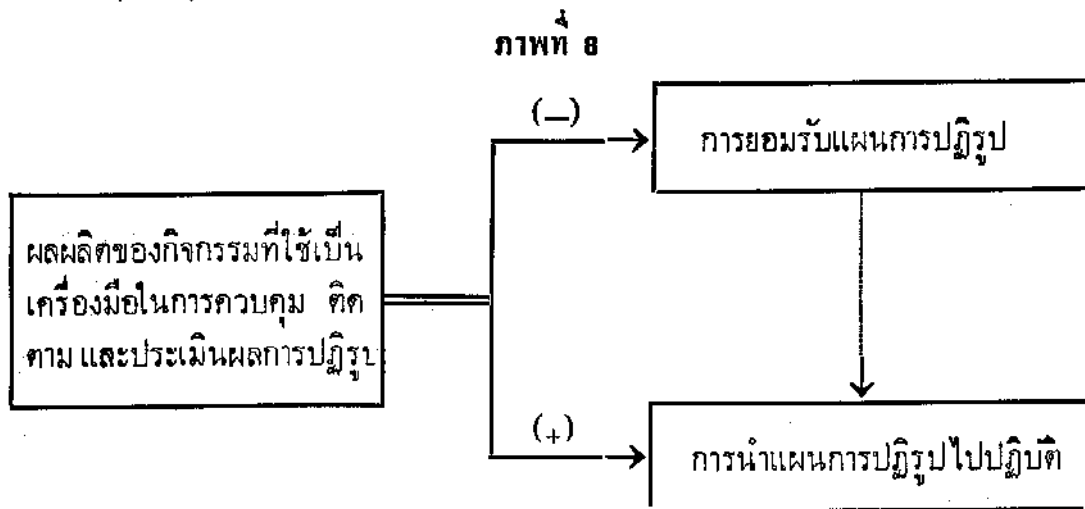
ภาพที่ 7



ผลผลิตของกิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป

การติดตามประเมินผลการปฏิรูปโดยพิจารณาจากกิจกรรมนำเข้าแต่เพียงด้านเดียวอาจยังไม่สามารถประกันความสำเร็จของการนำไปปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติอาจเน้นการให้ความสำคัญแก่กิจกรรมนำเข้ามาจนละเลยถึงการมุ่งบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูป ฉะนั้น แผนการปฏิรูปที่สมบูรณ์จึงจำเป็นต้องพัฒนาเครื่องมือที่สามารถใช้วัดประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) และความเป็นธรรม (equity) ของกิจกรรมไว้ด้วย ตัวอย่างเช่น การปรับปรุงระบบบริหารเพื่อให้การบริการประชาชนมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น จำเป็นที่จะต้องมิตัวชี้วัดทั้งในค่านปริมาณ (quantity) และคุณภาพ (quality) ของผลการให้บริการประกอบกับกิจกรรมนำเข้าที่ใช้ในการปรับปรุงด้วย ตัววัดในลักษณะนี้จะต้องเป็นตัววัดที่หลากหลาย (multiple indicators) ซึ่งอาจได้จากจำนวนประชาชนที่มารับบริการต่อหน่วยของเวลา เวลาเฉลี่ยที่ประชาชนต้องใช้ในการติดต่อราชการแต่ละเรื่อง ตลอดจนจากความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ เป็นต้น แต่เนื่องจากวิธีการวัดประสิทธิผลเป็นเรื่องค่อนข้างยาก โอกาสที่ข้อเสนอหรือแผนการปฏิรูปนั้นจะได้รับการยอมรับอาจจะน้อยลง เพราะอาจจะมีข้อโต้แย้งและความไม่เห็นพ้องต้องกันเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ปัญหาดังกล่าวอาจจะมีไม่มากนัก แต่อย่างไรก็ตามหากแผนการปฏิรูป

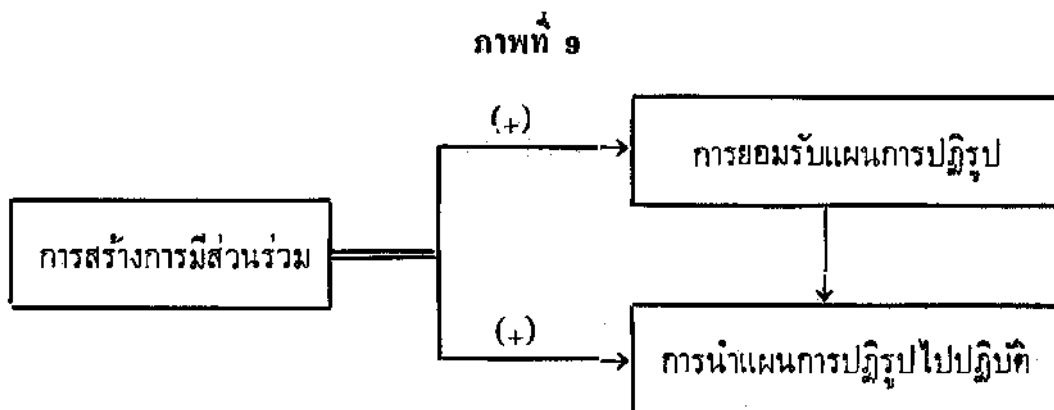
ดังกล่าวได้รับการยอมรับแล้ว โอกาสที่แผนนี้จะถูกนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะมีสูงขึ้น (ภาพที่ ๘) ข้อสมมติฐานดังกล่าวนี้ตรงกับผลการศึกษาของ อลิส ริฟลิน (Alice Rivlin)^{๕๕} ที่ชี้ให้เห็นว่าหัวใจสำคัญของการปฏิรูปหรือการปรับปรุงการปฏิบัติงานมิใช่อยู่ที่การปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหาร ในทางตรงกันข้ามสิ่งที่จะสามารถประกันการเพิ่มประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ก็คือ การมีตัวชี้หรือตัววัดผลการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ



การสร้างการมีส่วนร่วม

ในกระบวนการของการปฏิรูปจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิรูปจะค้นหาทางสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นแก่ทุกฝ่าย ทั้งในขั้นตอนของการยอมรับ และในขั้นตอนของการนำไปปฏิบัติ ในแง่อุดมคติการปฏิรูปที่จะประสบความสำเร็จได้ควรจะเริ่มต้นจากการกระตุ้นให้ประชาชนและข้าราชการตระหนักรู้ถึงปัญหาและสนใจในการปฏิรูป เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมือง กลุ่มหลายหลากในสังคมรวมตลอดถึงฝ่ายธุรกิจเอกชน รู้เห็นถึงปัญหา มีโอกาสในการชี้แนะสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขโดยเฉพาะในส่วนของข้าราชการ ควรจะเริ่มให้ข้าราชการได้มีโอกาสเข้าใจปัญหาด้วยตนเองและเกิดการยอมรับ โดยชี้ให้เห็นว่าหากไม่ทำการแก้ไขปัญหา จะเกิดผลเสียอะไรบ้าง ผลได้กับผลเสียมีความแตกต่างกัน

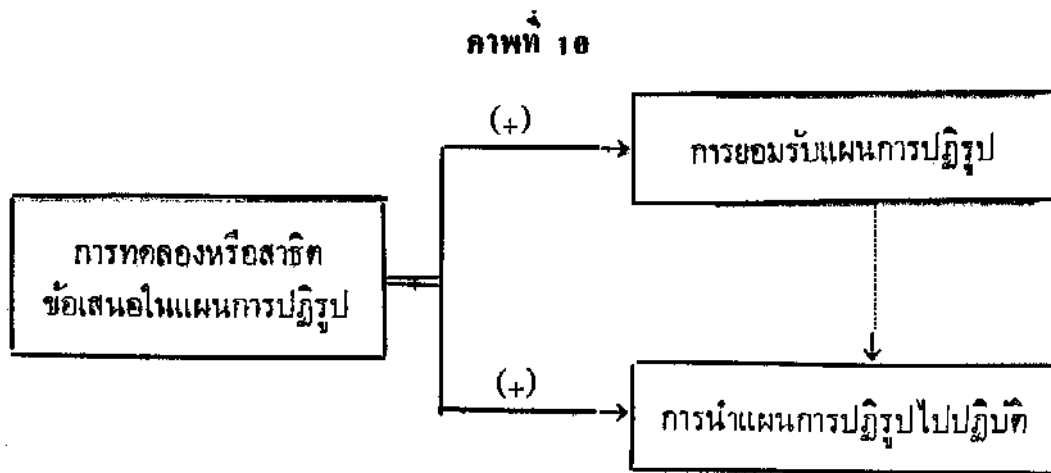
อย่างไร มีการเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ ภายในหน่วยราชการมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหา เปิดโอกาสให้ช่วยกันคิดหาทางเลือกในการแก้ปัญหาไว้หลาย ๆ ทาง แนวทางของการสร้างการมีส่วนร่วมนี้ จะทำให้โอกาสที่ข้อเสนอในการปฏิรูปได้รับการยอมรับสูงขึ้น รวมตลอดถึงเกิดความร่วมมือและความเข้าใจเพื่อทำให้การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติมีโอกาสบังเกิดผลสำเร็จสูงขึ้น (ดูภาพที่ ๑)



เหตุผลที่รองรับข้อสมมติฐานดังกล่าวมาข้างต้นนี้ ได้รับการสนับสนุนจากผลงานทางวิชาการเป็นจำนวนมาก วอร์เรน เบนนิส (Warren Bennis)^{๕๕} ริชาร์ด เบกฮาร์ท (Richard Beckhart)^{๕๖} เรนซิส ลิเคิร์ต (Rensis Likert)^{๕๗} นิวตัน มาร์กวลี (Newton Margulies) และ แอนโทนี ราเอีย (Anthony P. Raia)^{๕๘} เป็นอาทิ ต่างชี้ให้เห็นว่า การสร้างการมีส่วนร่วมเป็นกุญแจสำคัญสำหรับการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในแผนการเปลี่ยนแปลงองค์การ เบอร์แมน และ แมคคลาฟลิน ได้พบว่า^{๕๙} การมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จในการปฏิรูประบบการเรียนการสอนของโรงเรียนของรัฐบาลต่างๆ ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา โคนาวต์ วอร์วิก พบว่า^{๕๐} การขาดการมีส่วนร่วม เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งซึ่งผลทำให้การปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1960 ประสบความล้มเหลว

การทดลองหรือสาธิตข้อเสนอในแผนการปฏิรูป

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งข้อเสนอในแผนการปฏิรูปได้มีโอกาสถูกทดลองหรือสาธิตมากครั้งเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอนั้นจะได้รับการยอมรับก็จะมีสูงขึ้น และหากแผนการปฏิรูปนั้นได้รับการยอมรับ โอกาสที่จะได้มีการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะมีสูงขึ้น (ดูภาพที่ 10) ทั้งนี้เพราะการทดลองหากทำมากครั้งและมีผลกระทบบอกมาในทางบวกก็จะสามารถขยายผลประชาสัมพันธ์ ตลอดจนสามารถลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการของการยอมรับและในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติให้น้อยลงไปได้



ประโยชน์ของการทดลองหรือสาธิตดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้รับการเสนอว่าเป็นขั้นตอนที่ขาดไม่ได้ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการปฏิรูปการบริหาร โดยนักวิชาการเป็นจำนวนมาก เช่น โคเคน โมเซอร์ กอร์ดอน ลิปปิทท์ (Gordon P. Lippitt) และ ริฟลิน เป็นอาทิ⁴¹ ประสบการณ์ของประเทศไทยในการปฏิรูปการบริหารในสมัยรัชกาลที่ห้าก็เช่นกัน พระองค์ได้ทรงกำหนดขั้นตอนของการปฏิรูปออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ⁴² (1) ขั้นเตรียมการ รัชกาลที่ห้าทรงเน้นการสำรวจกันคว่ำ เพื่อเป็นรากฐานในการตัดสินใจพระทัยมีการสร้างผู้ปฏิบัติงานที่จะเข้าไปรับผิดชอบงานนั้น ๆ และเน้นความถูกต้องของแผนงาน (2) ขั้นทดลองปฏิบัติ ทรงเน้นให้มีการปฏิบัติตามแผนส่วนหนึ่งก่อนพิจารณาจุดที่ จุดคือ

ของแผนและอุปสรรคในการดำเนินการตามแผน เมื่อดำเนินการเป็นผลสำเร็จและปรับแผน แล้วจึงดำเนินการขั้นต่อไป (3) ชั้นลงมือปฏิบัติ ทรงเน้นการแบ่งขั้นตอนของการดำเนินงานออกเป็นหลายขั้นตอนย่อย และ (4) ในขั้นสร้างความมั่นคงให้แก่ผลงาน (routinization) ทรงเน้นคุณภาพของคนที่จะรับผิดชอบหรือทรงเน้นคุณภาพของผู้นำ ในภาพรวมการปฏิรูปใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกเป้าหมายในแต่ละขั้นตอน จึงใช้เวลานาน แม้จะมีการต่อต้าน แต่ก็สามารถดลพลังของการต่อต้านลงได้ จนประสบความสำเร็จในการปฏิรูป

จากสมมติฐานทั้งหมดที่ได้อธิบายมานี้ อาจกล่าวในภาพรวมได้ว่า โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ ตลอดจนโอกาสที่การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยรวม 10 ปัจจัยนี้ ปัจจัยเหล่านี้ในฐานะที่เป็นตัวแปรอิสระอาจมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอีกด้วย การรวมตัวแปรอิสระเหล่านี้เข้าอยู่ในสมการเดียวกัน แล้วทดสอบโดยใช้การวิเคราะห์ถดถอยแบบพหุ (multiple regression analysis) และการวิเคราะห์เส้นทาง (path analysis) อาจสามารถพิสูจน์ัยสำคัญ ตลอดจนทราบค่าเชิงปริมาณต่าง ๆ ของตัวแปรเหล่านี้ได้ แต่อย่างไรก็ตามข้อเขียนนี้มุ่งแต่เพียงเสนอสมมติฐานเบื้องต้นที่แสดงหรือคาดคะเนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตามดังกล่าวว่าจะมีค่าเชิงบวกหรือลบเท่านั้น การพัฒนาการศึกษาให้ลึกซึ้งไปจากนี้ จะต้องใช้ความพยายามอีกมาก ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบข่ายและไม่ใช่วามมุ่งหมายของข้อเขียนนี้

สรุป

ข้อเขียนนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิดและแนวทางในการปฏิรูปการบริหาร ตลอดจนสำรวจผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการบริหาร ของประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อที่จะเสนอเป็นสมมติฐานเบื้องต้นว่ามีปัจจัยใดที่นำจะมีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหาร

แม้ว่าอาจจะมีปัจจัยต่างๆ ที่อาจจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหารเป็นจำนวนมากมาย แต่จากการที่ได้สำรวจผลงานทางก้นต่างๆ ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารแล้ว อาจกล่าวได้ว่า โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับและโอกาสที่การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 10 ปัจจัยทั้งที่ได้ระบุมานี้แล้ว แม้ว่าในขณะนี้สมมติฐานเบื้องต้นดังกล่าวจะยังไม่ได้รับการพิสูจน์และยืนยันตามนี้โดยการวิจัยอย่างจริงจังก็ตาม แต่เราก็อาจที่จะนำเงื่อนไขและหลักเหตุผลที่ได้จากสมมติฐานเบื้องต้นนี้มาประกอบในการออกแบบกลยุทธ์ และกำหนดแผนการปฏิรูป เพื่อเพิ่มโอกาสของการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นได้มากยิ่งขึ้น

เชิงบรรณ

¹ Donald C. Stone, "Government Machinery Necessary for Development," in Martin Kriesberg (ed.), *Public Administration in Developing Countries* (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1965), p. 53 อ้างใน ปฐม มณีโรจน์ *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร* (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : เอกสารการศึกษาศาชารัฐประศาสนศาสตร์เลขที่ 18, มิถุนายน 2518) หน้า 33-34

² David S. Brown, "The Key fo Self-Help : Improving the Administrative Capability of the Aid-Receiving Countries," *Public Administration Review*, Vol. 24., No. 2 (June 1964), pp. 67-68 อ้างใน เฟิงฮัง หน้า 34

³ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform* (London : The Penguin Press, 1969), p. 43.

⁴ William F. Finan and Alan L. Dean, "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 23 (1957), p. 437.

⁵ Caiden, *op. cit.*, p. 1.

⁶ Frederick C. Mosher, "Some Notes on Reorganizations in Public Agencies," in Roscoe C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy : Essays in Honor of Paul H. Appleby* (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1965), p. 129.

⁷ Jose V. Abueva, "Administrative Reform and Culture," in Hahn-Been Lee and Abelardo G. Samonte (eds.), *Administrative Reforms in Asia* (Manila : Eastern Regional Organization for Public Administration, 1970), p. 22.

⁸ *Ibid.*, p. 22.

⁹ Hahn-Been Lee, "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform : An Introduction," in *ibid.*, p. 7.

¹⁰ William F. Finan and Alan L. Dean, "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms," *op. cit.*, p. 438.

¹¹ Caiden., *op. cit.*, pp. 90-97.

¹² Fred W. Riggs, "Administrative Reform as a Problem of Dynamic Balancing," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 14, No. 2 (April 1970), pp. 129-132.

¹³ ไพฑูริย์ จันทราพิชากร, "Administrative Reform : A Conceptual Analysis," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 20, No. 1 (January 1976), p. 61.

¹⁴ Hahn-Been Lee, "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform : An Introduction," in Lee and Samonte (eds.), *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁵ ไพฑูริย์ จันทราพิชากร, "Administrative Reform : A Conceptual Analysis," in Carol H. Weiss and Allen H. Barton (eds.), *Making Bureaucracies Work* (Beverly Hills, California : Sage Publications, Inc., 1980); Laurence O'Toole, Jr., "American Public Administration and the Idea of Reform," *Administration and Society*, Vol. 16, No. 2 (August 1984), pp. 141-166; Roderick T. Groves, "Administrative Reform and the Politics of Reform : The Case of Venezuela," *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 5 (December 1967), pp. 436-445; Peter Wilenski, "Administrative Reform in Australia," in Gerald E. Caiden and Heinrich Seidentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass. : D.C. Heath and Company, 1982), pp 123-128.

¹⁶ ม.ร.ว. จันทราพิชากร, "แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงราชการพลเรือน" รายงานเสนอในการสัมมนาเรื่อง กฤษฎีกาและมาตรการในการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษ

1980-จัดโดย สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ณ โรงแรมสยามเบชอร์ พัทยา จังหวัดชลบุรี 26-28 พฤศจิกายน 2525 และภาพรวมของแนวการแก้ปัญหาการเมืองการบริหารใน ทินพันธุ์ นาคะตะ "กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ 1980" ใน สมศักดิ์ ชูโต สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ ธวัชชัย ยงกิตติกุล และทินพันธุ์ นาคะตะ *ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : เทพรักษ์การพิมพ์ 2526) หน้า 143-202 และโดยเฉพาะ หน้า 165-172

¹⁷อมร รักษาสมัย *การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ* (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 64 กรกฎาคม 2529)

¹⁸อนรรคนิ วัฒนพงษ์ศิริ "ปัญหาและหลักในการปฏิรูประบบราชการ" ใน *วาระ* จันทร์ศร และวินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ) *ระบบราชการไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน* (กรุงเทพฯ : สหยาบสื่อการพิมพ์ 2528) หน้า 104-106

¹⁹โปรดศึกษารายละเอียดใน Gilbert B. Siegel, "The Strategy of Public Administration Reform : The Case of Brazil," *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 1 (March 1966), pp. 45-55; Ralph E. Crow and Adnan Iskandar, "Administrative Reform in Lebanon 1958-1959," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 27, No. 3 (1961), pp. 293-307.

²⁰ดู Donald P. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy : Politics, Personality, and Organization in the State Department* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1975).

²¹โปรดพิจารณา ชัยอนันต์ สมุทวณิช *การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2475* (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519) หน้า 34-41 วุฒิสุจริตกุล "แนวคิดจากการปฏิรูปใหญ่ของพระปิยมหาราชเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2527 บัณฑิต เทนพิทักษ์ "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ปรินญาณิพนธ์ ทดกสุทรการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2526

⁶ Frederick C. Mosher, "Some Notes on Reorganizations in Public Agencies," in Roscoe C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy : Essays in Honor of Paul H. Appleby* (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1965), p. 129.

⁷ Jose V. Abueva, "Administrative Reform and Culture," in Hahn-Been Lee and Abelardo G. Samonte (eds.), *Administrative Reforms in Asia* (Manila : Eastern Regional Organization for Public Administration, 1970), p. 22.

⁸ *Ibid.*, p. 22.

⁹ Hahn-Been Lee, "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform : An Introduction," in *ibid.*, p. 7.

¹⁰ William F. Finan and Alan L. Dean, "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms," *op. cit.*, p. 438.

¹¹ Caiden., *op. cit.*, pp. 90-97.

¹² Fred W. Riggs, "Administrative Reform as a Problem of Dynamic Balancing," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 14, No. 2 (April 1970), pp. 129-132.

¹³ ปรุกพิจารตมา Jon S.T. Quah, "Administrative Reform : A Conceptual Analysis," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 20, No. 1 (January 1976), p. 61.

¹⁴ Hahn-Been Lee, "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform : An Introduction," in Lee and Samonte (eds.), *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁵ ปรุกศึกษารายละเอียดใน Carol H. Weiss and Allen H. Barton (eds.), *Making Bureaucracies Work* (Beverly Hills, California : Sage Publications, Inc., 1980); Laurence O'Toole, Jr., "American Public Administration and the Idea of Reform," *Administration and Society*, Vol. 16, No. 2 (August 1984), pp. 141-166; Roderick T. Groves, "Administrative Reform and the Politics of Reform : The Case of Venezuela," *Public Administration Review*, Vol. 27, No. 5 (December 1967), pp. 436-445; Peter Wilenski, "Administrative Reform in Australia," in Gerald E. Caiden and Heinrich Seidentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass. : D.C. Heath and Company, 1982), pp 123-128.

¹⁶ ม.ร.ว. จันทรแรมศิริโรช จันทรทัต "แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงราชการพลเรือน" รายงานเสนอในการสัมมนาเรื่อง กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษ

1980 จัดโดย สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ณ โรงแรมสยามเมซอร์ พัทยา จังหวัดชลบุรี 26-28 พฤศจิกายน 2525 และคุณภาพรวมของแนวการแก้ปัญหาการเมืองการบริหารใน ทินพันธุ์ นาคะตะ "กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ 1980" ใน สมศักดิ์ ชุโต สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ ธวัชชัย ยงกิตติกุล และทินพันธุ์ นาคะตะ *ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : เทพรักษ์การพิมพ์ 2526) หน้า 143-202 และโดยเฉพาะ หน้า 165-172

¹⁷อมร วิชาสาคย์ *การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ* (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 54 กรกฎาคม 2529).

¹⁸อนุวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ "ปัญหาและหลักในการปฏิรูประบบราชการ" ใน *วาระเจ็ด* จันทร์ และวินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ) *ระบบราชการไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน* (กรุงเทพฯ : สหยาบด็อกการพิมพ์ 2528) หน้า 104-106

¹⁹โปรดศึกษารายละเอียดใน Gilbert B. Siegel, "The Strategy of Public Administration Reform : The Case of Brazil," *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 1 (March 1966), pp. 45-55; Ralph E. Crow and Adnan Iskandar, "Administrative Reform in Lebanon 1958-1959," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 27, No. 3 (1961), pp. 293-307.

²⁰ดู Donald P. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy : Politics, Personality, and Organization in the State Department* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1975).

²¹โปรดพิจารณา ชัยอนันต์ สมุทวณิช *การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2476* (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519) หน้า 34-41 วุฒิสุจริตกุล "แนวคิดจากการปฏิรูปใหญ่ของพระปิยมหาราชเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2527 บัณฑิต แทนพิทักษ์ "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ปรวิญญาณีพันธ์ หลักรัฐการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2526

²²ทิพาวดี เมฆสวรรค์ “ความหมาย จุดอ่อน และแนวทางของการปฏิรูประบบราชการไทย” ใน วรเวช จันทรศร และ วินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ) *อ้างแล้ว* หน้า ๑๑

²³Caiden, *op.cit.*

²⁴Yehezkel Dror, “Strategies for Administrative Reform,” *Development and Change*, Vol. 2, No. 2 (1970-1971), p. 22.

²⁵Heinrich Seidentopf, “The Federal Republic of Germany : From Big Design fo Stumbling Centipede,” in Gerald E. Caiden and Heinrich Seidentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass. : D.C. Heath and Company, 1982), pp. 153-169.

²⁶ดูรายละเอียดใน วรเวช จันทรศร “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ทวิแบบและคุณค่า” *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2527) หน้า 538-539

²⁷Gerald M. Britan, *Bureaucracy and Innovation : An Ethnography of Policy Change* (Beverly Hills : Sage Publications, 1981).

²⁸Robert K. Yin *Changing Urban Bureaucracies : How New Practices Become Routinized* (Lexington, Mass. : Lexingtons Books, 1979).

²⁹สุมาลี บำรุงสุข “การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416-2453)” วิทยานิพนธ์หลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525

³⁰ราโพ อุดมไพจิตรกุล “การแสวงหารายได้ของแผ่นดินภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2398-2458” วิทยานิพนธ์หลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526

³¹ดูรายละเอียดใน อมร รัชศาสตร์ *การปฏิรูปการบริหารในอังกฤษ อเมริกา และเกาหลี* (กรุงเทพ : บริษัทการพิมพ์ 2528) หน้า 1-54

³²Paul Berman and Milbrey Wallin McLaughlin, *Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VII : Factors Affecting Implementation and Continuation* (Santa, Monica California : The Rand Corporation, 1977)

³³The Comptroller General, "Implementation : The Missing Link in Planning Reorganization," Report to the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, March 1981.

³⁴Alice M. Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1971).

³⁵Warren G. Bennis, *Organization Development : Its Nature, Origins, and Prospects* (Reading, Mass. : Addison-Wesley Publishing Co., 1969).

³⁶Richard Beckhard, *Organization Development : Strategies and Models* (Reading, Mass. : Addison-Wesley Publishing Co., 1969).

³⁷Rensis Likert, *The Human Organization : Its Management and Value* (Tokyo : McGraw-Hill Kogakasha, Ltd., 1967).

³⁸Newton Margulies and Anthony P. Raia, *Conceptual Foundations of Organization Development* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1978).

³⁹Berman and McLaughlin, *op. cit.*

⁴⁰Warwick, *op. cit.*

⁴¹Caiden, *op. cit.*; Frederick C. Mosher (ed.), *Governmental Reorganizations : Cases and Commentary* (Indianapolis, New York : Bobbs-Merrill Company, Inc., 1967); Gordon Lippitt, *Strategies of Organization Development* (Washington, D.C. : Development Publications, 1973); Rivlin, *op. cit.*

⁴²ไปรคคึกษารายละเอียคใน วุฒิ สุจวิคกุล ย้างแล้ว