



# การอภิบาล (Governance)

## อำพล จินดาวัฒนะ

การประชุมวิชาการ : ปฏิรูประบบสุขภาพและชีวิต ปฏิรูปจิตสำนึกประชาธิปไตย ในโอกาส ๕ ปี สช.  
วันที่ 10 – 12 มิถุนายน 2558 ณ อิมแพคฟอรั่ม เมืองทองธานี





อภิบาล หมายถึง การปกครองที่เต็มไปด้วยความ  
เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน โดยเห็น  
คุณค่า และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เป็นการปกครองที่  
มุ่งหวังให้ทุกคน ทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองได้รับประโยชน์  
สูงสุดและมีความสุข





แนวคิด "การอภิบาล" สมัยใหม่ ไม่ได้หมายถึงอำนาจของรัฐเท่านั้น  
แต่เป็นเรื่องของทุกภาคส่วน เป็นเรื่องสาธารณะ การอภิบาลจึงเป็น  
แนวโน้มความสัมพันธ์แบบใหม่ ระหว่างภาครัฐ, ภาคธุรกิจ และภาค  
ประชาชน ที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดสรร  
ทรัพยากรร่วมกัน และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากขึ้น



# หลากหลายนิยาม



Governance is the Totality of interactions in which governments, other public organisation, private companies, and civil society participate in order to (1) solve public challenges and (2) create new opportunities

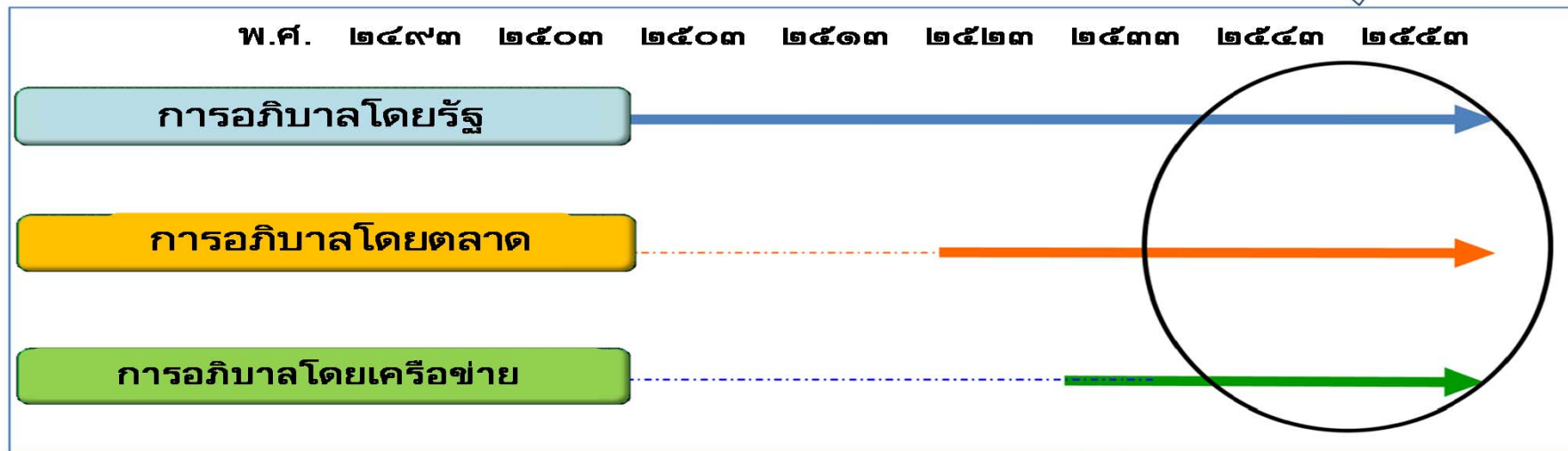
การอภิบาล หมายถึง การปฏิสัมพันธ์กันของภาครัฐ องค์กรสาธารณะ  
ต่างๆ ภาคธุรกิจ ภาคประชาชน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหา ความท้าทายต่างๆ  
ในสังคม และสร้างสรรค์โอกาสใหม่ๆ





## ประวัติการก่อกำเนิดการอภิบาล ๓ รูปแบบ

การผสมผสาน  
ของอภิบาล ๓ รูปแบบ



(c) inge.niestroy@ps4sd.eu  
www.ps4sd.eu

14



สานพลัง สร้างสุขภาวะ  
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

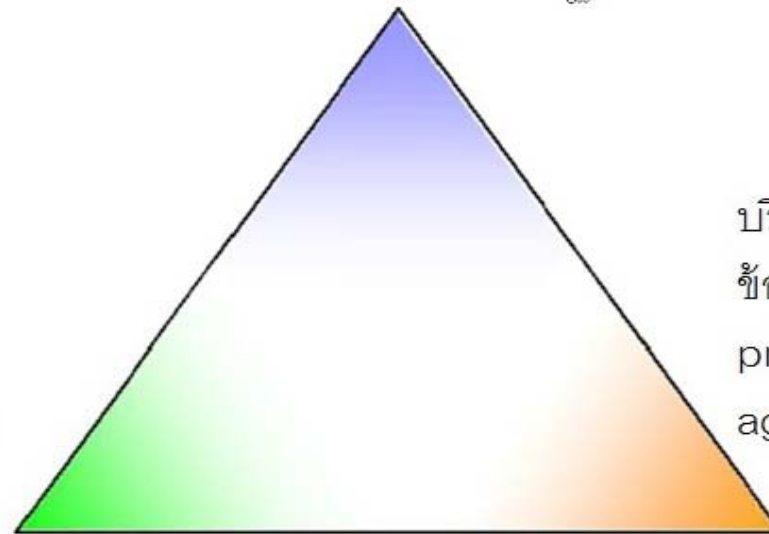
## ความแตกต่างระหว่างการอภิบาล ๓ ระบบ



เน้นใช้กฎ กติกา ระเบียบ คู่มือ  
(Rules, regulations, Procedures)

การอภิบาลโดยรัฐ

ฉันทมติ, การยอมรับกัน,  
ผลลัพธ์ (Consensus,  
covenant Acceptance,  
outcome )



บริการ, ผลิต, สัญญาจ้างงาน,  
ข้อตกลงร่วมงาน (Services,  
products, contracts, outsourcing,  
agencies, voluntary agreements)

การอภิบาลโดย  
เครือข่าย

การอภิบาล  
โดยตลาด



# การอภิบาลแต่ละรูปแบบเหมาะสมกับปัญหาที่แตกต่างกัน



วิกฤตการณ์ต่างๆ



ภัยพิบัติ



การอภิบาลโดยรัฐ

เรื่องที่ซับซ้อน ไม่มีระบบโครงสร้างชัดเจน  
เรื่องที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน



การอภิบาลโดย  
เครือข่าย

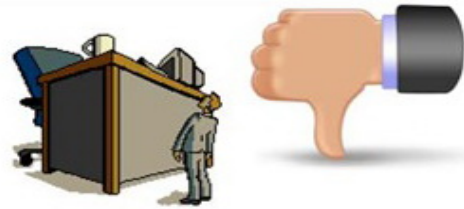
เรื่องพื้นฐานทั่วไป  
เรื่องที่ไม่มีความขัดแย้ง

การอภิบาล  
โดยตลาด

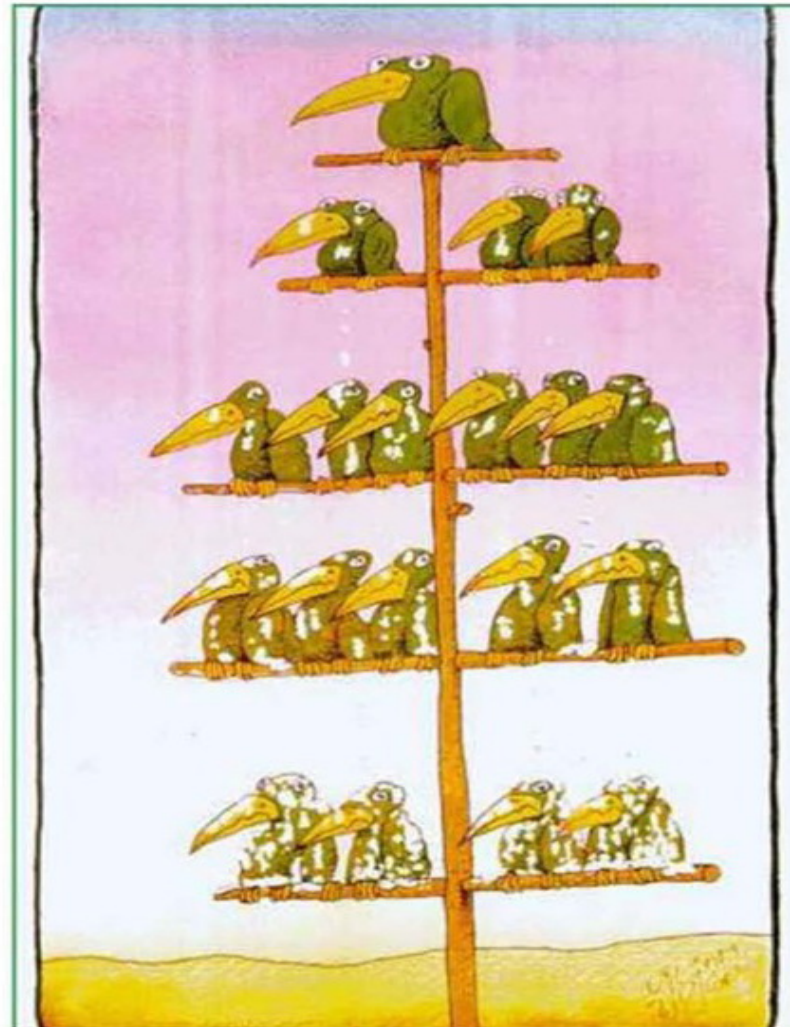




# ๑.การอภิบาลโดยรัฐ



- มีรูปแบบการบริหารแบบพื้นฐาน
- ใช้อำนาจบนลงล่าง เป็นองค์กรแบบเครื่องจักร, จัดโครงสร้างแบ่งงานเบ็ดเสร็จตายตัว
- มีความไว้วางใจ/ความเข้าอกเข้าใจต่ำ
- มีนวัตกรรมน้อย



ผู้อำนวยการ  
ใหญ่/อธิบดี  
ผู้อำนวยการ

หัวหน้าหน่วย

หัวหน้าทีม

พนักงาน



## ๒.การอภิบาลโดยตลาด



การอภิบาลโดยรัฐ บางส่วน  
ถูกแทนที่โดยการอภิบาลด้วย  
กลไกธุรกิจและตลาดนำ



ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น  
มีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ก็  
เกิดความไม่แน่นอนสูงตาม  
ไปด้วย



## ๓.การอภิบาลโดยเครือข่าย



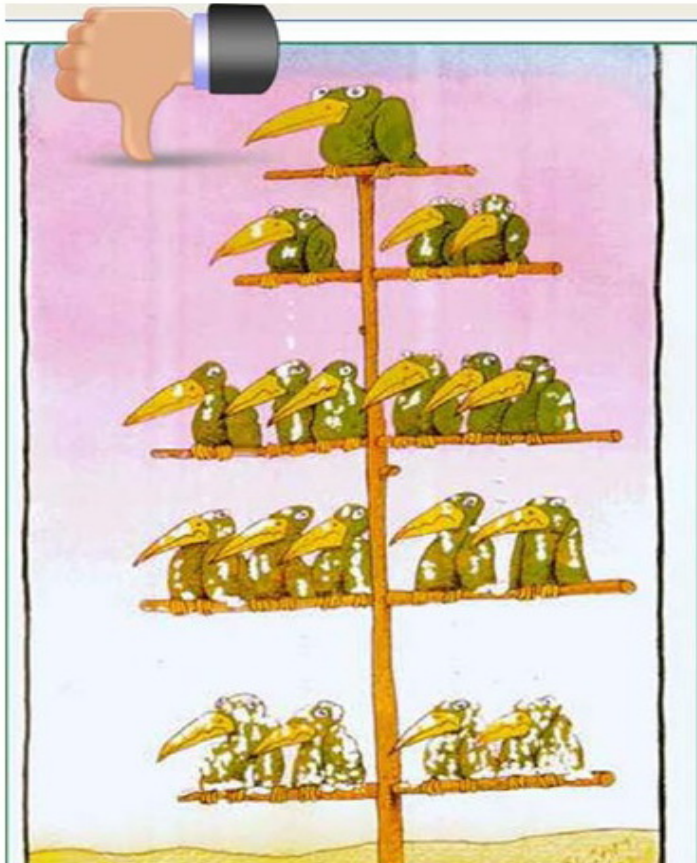
การเกิดขึ้นของ  
รูปแบบที่ ๓ วางอยู่  
บนหลักการของ  
เครือข่ายและ  
ค่านิยมร่วม



- ความเป็นหุ้นส่วน
- เน้นความไว้วางใจ/ความเข้าใจ
- ประโยชน์ร่วมกัน, จันทมติ



# คุณลักษณะของการอภิบาล ๓ รูปแบบ



รูปแบบ “เน้นฉันทำให้เธอ”



รูปแบบ “เน้นคุณทำเอง”



รูปแบบ “เน้นเรามาทำด้วยกัน”





# ปัญหาที่ ๑ แต่ละรูปแบบล้วนมีข้อด้อยที่แตกต่างกัน



ใช้อำนาจไม่ชอบ, คอร์รัปชัน  
(Abuse of power)

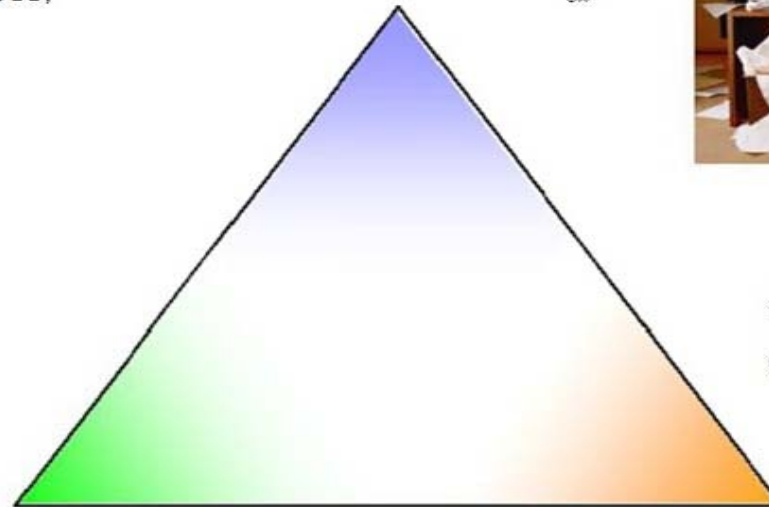
ขาดประสิทธิภาพ ติดขัดล่าช้า ไม่  
ทันการณ์ (Ineffectiveness,  
bureaucracy))



เสวนาไม่รู้จบ หาข้อยุติไม่ได้  
(Endless talks, no decisions)

แทรกแซง ปลุกปั่น (Manipulation)

การอภิบาลโดยรัฐ



การอภิบาลโดย  
เครือข่าย



การอภิบาลโดยตลาด (Market  
governance)

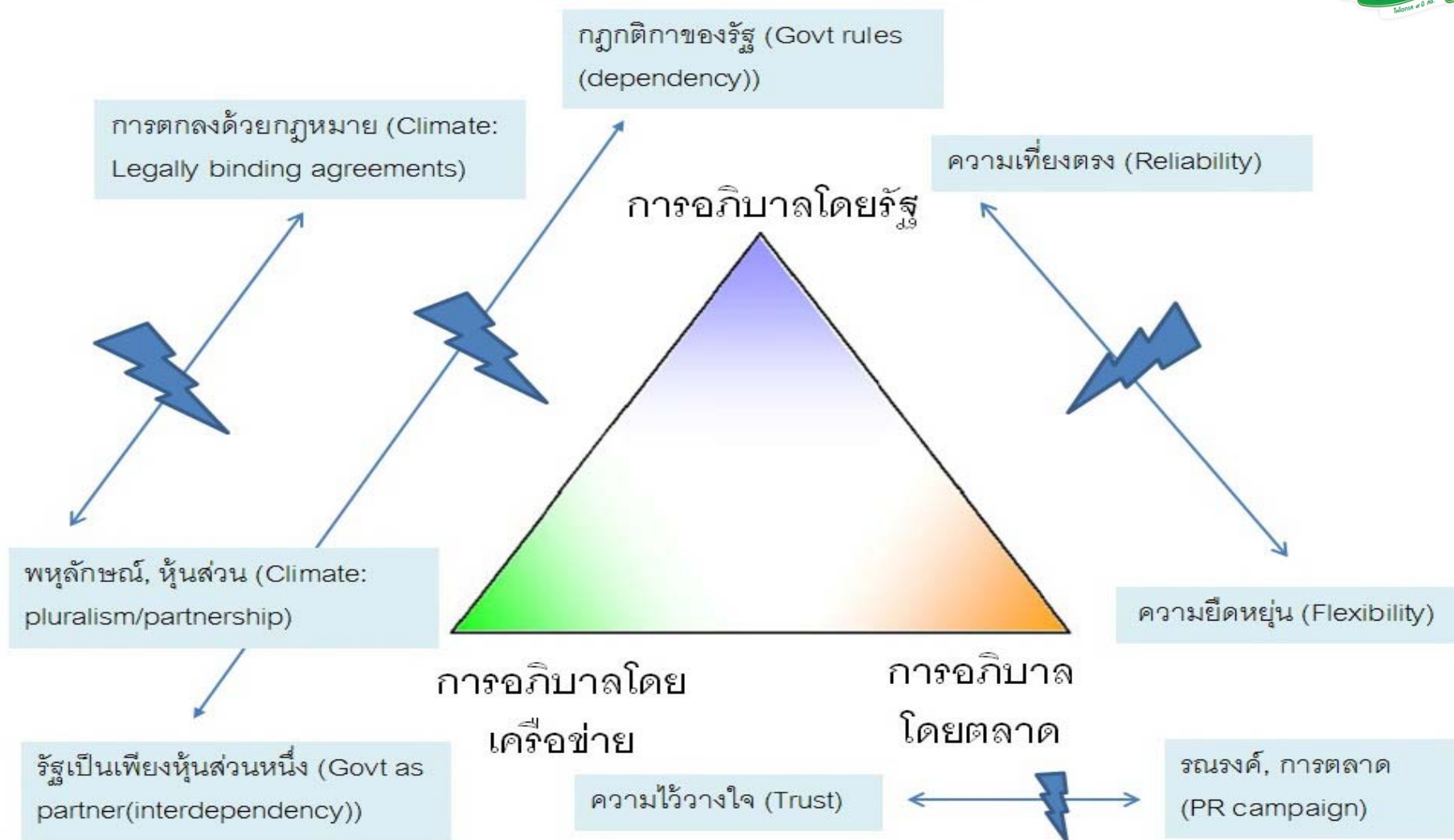


การอภิบาล  
โดยตลาด

ทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption)  
กลไกการตลาดล้มเหลว, เกิดการใช้  
กลไกการตลาดเทียม (Market failures  
in Pseudo-markets)



# ปัญหาที่ ๒ แต่ละรูปแบบมีลักษณะแย้งกัน



# ปัญหาที่ ๓ ความล่าเอียงเชิงวัฒนธรรม



*Hierarchy  
Rechtsstaat Model  
Germany, France*



*Network style  
Netherlands,  
Scandinavia*



*Market style  
Public Service Model  
UK, Ireland,  
USA, Australia, NZ*



(c) inge.niestroy@ps4sd.eu  
www.ps4sd.eu





# ตัวแบบอุดมคติของการอภิบาล



	รัฐ	ตลาด	เครือข่าย
รูปแบบของการใช้อำนาจ	การบังคับบัญชา	การแลกเปลี่ยน	การสานเสวนา
รากฐานของเหตุผล	ความเป็นทางการและกระบวนการ	มุ่งเน้นผลลัพธ์	มุ่งเน้นกระบวนการและการสะท้อนความคิด
เกณฑ์วัดความสำเร็จ	การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ	การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ	ความยินยอมจากการเจรจาต่อรอง
เกณฑ์วัดความล้มเหลว	ความไร้ประสิทธิภาพความล่าช้า	ความไร้ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์	การโต้แย้งโดยไม่ได้ข้อสรุป
ขอบเขตเชิงพื้นที่	พรมแดนประเทศ	ระบบทุนนิยมโลก	พยายามปรับขอบเขตแต่ขึ้นอยู่กับเส้นทางในอดีต
มุมมองต่อมนุษย์	ชอบอยู่ในระบบและระเบียบที่ชัดเจนตายตัว	เห็นแก่ผลประโยชน์และมุ่งหวังประโยชน์สูงสุด	ชอบถกเถียง มีส่วนร่วมในกิจสาธารณะ
แนวคิดที่ต่อยอดจากตัวแบบอุดมคติ	การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ธรรมภิบาล	อภิมหาอภิบาล การอภิบาลของการอภิบาล	การอภิบาลแบบเครือข่าย การอภิบาลแบบประชาธิปไตย





# สร้างสุข



สานพลัง สร้างสุขภาวะ  
สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ