



# การอภิบาล ร่วมสมัย

นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ  
เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ



# การอภิบาล ร่วมสมัย

นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ

เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

ชื่อหนังสือ

# การอภิบาลร่วมสมัย

พิมพ์ครั้งแรก

ตุลาคม ๒๕๕๗

จำนวน

๓,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ  
ชั้น ๓ อาคารสุขภาพแห่งชาติ ๘๘/๓๙ หมู่ ๔  
ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๒๙๐๐๐

โทรสาร ๐ ๒๘๓๒ ๙๐๐๑

บรรณาธิการ

จารึก ไชยรักษ์

เตชิต ชาวบางพรหม

วันเพ็ญ ทินนา

ผู้เขียน

อำพล จินดาวัฒนะ

ออกแบบ

วัฒนสินธุ์ สุวรรตานนท์

จัดพิมพ์

บริษัท สามดีพริ้นติ้งอีควิปเมนต์ จำกัด

โทรศัพท์ 02-2916749-50

# คำนำ

ผมได้ยินคำว่า “การอภิบาล” (Governance) ก็เมื่อมาทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพ และการปฏิรูปประเทศไทย ในช่วง ๑๐ กว่าปีหลังมานี้

สมัยเรียนแพทย์ และทำงานด้านสาธารณสุข ไม่คุ้นเคยกับคำนี้ จะมีที่ผ่านหูผ่านตามาบ้างก็คือคำว่า “**บริบาล**” (Care) ซึ่งหมายถึงการดูแลผู้ป่วย เช่น การบริบาลทารก ก็คือการดูแลทารก

อีกคำหนึ่งที่เคยเห็นคือคำว่า “**หออภิบาลผู้ป่วยหนัก**” (Intensive Care Unit) แต่ก็ผ่านคำนี้ไปเฉยๆ ไม่ได้เข้าใจความหมายอะไรที่ลึกซึ้ง เพิ่งมาทราบภายหลังว่า **บริบาล** หมายถึงการดูแลทั่วๆ ไป แต่**อภิบาล** หมายถึง การดูแลขนาดใหญ่ หรือการดูแลเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบการดูแลที่ซับซ้อนตามไปด้วย

ตรงกับภาษาอังกฤษ คือ Governance

ศัพท์คำนี้ ใช้กันมากในทางรัฐศาสตร์เพราะเกี่ยวข้องกับ การดูแลหรือการบริหารจัดการขนาดใหญ่ คือการบริหารจัดการสังคม ประเทศชาติ รวมไปถึงการดูแลหรือการบริหารจัดการระบบต่างๆ (systems) สาขาต่างๆ (Sectors) ที่มีความยุ่งยากซับซ้อน

ระบบประเทศเป็นระบบที่ใหญ่มาก ระบบโลกก็เป็นระบบที่ใหญ่ยิ่งกว่า ก็ต้องมีการอภิบาลซึ่งมีการปรับเปลี่ยนไปตามบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เช่นเดียวกับระบบของประเทศต่างๆ

ระบบสุขภาพ เป็นระบบย่อยของประเทศ ก็ต้องมีการอภิบาลที่ดี เพราะเป็นระบบที่สลับซับซ้อนเช่นกัน และมีเปลี่ยนแปลงไปไม่เคยหยุดนิ่ง การอภิบาลแบบหนึ่ง ณ ช่วงเวลาหนึ่ง อาจเหมาะสม แต่เมื่อวันเวลาเปลี่ยนไป การอภิบาลก็ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมตามไปด้วย จึงจะดูแลหรือบริหารจัดการระบบได้ดี เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและสังคมโดยรวม

เราจึงควรเรียนรู้และทำความเข้าใจเรื่อง “การอภิบาล” เพื่อเป็นฐานทุนทางปัญญาสำหรับการทำงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ผมไม่ใช่นักวิชาการที่รอบรู้เรื่องนี้อย่างลึกซึ้ง แต่อาศัยการเรียนรู้จากการทำงานที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการอภิบาลระบบสุขภาพ จึงเขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นโดยเรียบเรียงจากการบรรยายเรื่อง “การอภิบาล” แก่ทีมงานสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เป็นเค้าโครงหลัก

ความรู้นี้ ยังต้องการคำชี้แนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไข เต็มเต็มจากนักวิชาการและจากทุกท่านอยู่อีกมาก ผมขอโน้มรับด้วยความเคารพเสมอ

อำพล จินดาวัฒนะ

เลขาธิการคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

กันยายน ๒๕๕๗



# สารบัญ

คำนำ

การอภิบาล (Governance)

ประวัติศาสตร์การอภิบาล

ความแตกต่างระหว่างการอภิบาล ๓ รูปแบบ

รูปแบบของการอภิบาล

คุณลักษณะของการอภิบาล ๓ รูปแบบ

ความแตกต่างระหว่างการอภิบาล ๓ รูปแบบ

จุดอ่อนของการอภิบาลแต่ละรูปแบบ

ตัวแบบอุดมคติของการอภิบาล ๓ รูปแบบ

สรุปภาพความคิดรวบยอด

การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม

บทส่งท้าย

บรรณานุกรม

หน้า

๗

๑๐

๑๔

๑๖

๒๑

๒๒

๒๓

๒๘

๓๐

๓๕

๓๗

๓๙

# การอภิบาล (Governance)

ผมได้มีโอกาสทบทวนความรู้เรื่องนี้ในเวลาอันจำกัด ประมวลเข้ากับประสบการณ์การทำงานในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา น่าจะเป็นประโยชน์กับการทำงานของพวกเขาอย่างมาก เมื่อวันก่อนผมนำเสนอเรื่องนี้กับทีมงานจากหน่วยงาน ๑๔ แห่งที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะซึ่งประชุมกันที่ สช. หลายคนสะท้อนว่า ไม่เคยรู้เรื่องการอภิบาลมาก่อน บางคนบอกว่ารู้แบบไม่ค่อยเข้าใจ

## การอภิบาล คืออะไร?

**การอภิบาล** ตามความหมายในพจนานุกรม หมายถึง “การปกครองที่เต็มไปด้วยความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน โดยเล็งเห็นคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เป็นการปกครองที่มุ่งหวังให้ทุกคน ทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ได้รับประโยชน์สูงสุดและมีความสุข” (1)

นัยยะนี้ ชัดเจนว่าคำจำกัดความของคำว่าอภิบาลใช้อยู่กับเรื่องของการปกครองโดยรัฐ โดยมองว่ารัฐเป็นผู้ปกครอง ประชาชนเป็นผู้ถูกปกครอง คำจำกัดความนี้เป็นกรอบคิดแนวดิ่ง คือรัฐเป็นคนปกครอง ซึ่งรัฐไทยเป็นแบบนี้มานานกว่าร้อยปีแล้ว เคยได้ยินคนเปรียบเทียบว่าเหมือนอังกฤษปกครองเมืองขึ้น รัฐไทยมีราชการบริหารส่วนกลางเป็นใหญ่ ทำหน้าที่ปกครองจังหวัดและพื้นที่ต่างๆ ในฐานะคล้ายเป็นเมืองขึ้น เรียกว่าส่วนภูมิภาค ส่งผู้ว่าไปกินเมือง เดียวนี้วาทกรรมปรับใหม่เป็นว่าไปรับใช้ประชาชน แต่กรอบการอภิบาลหรือการดูแลบริหารจัดการยังเป็นแบบแนวดิ่ง (vertical) บนลงล่าง (top down) เหมือนเดิม

สำหรับกระแสสากลเขาคิดเรื่องการอภิบาลกันอย่างไร

**การอภิบาล** หมายถึง การดูแล การบริหาร ต้องมีการกำกับ มีพลังอำนาจ มีการถ่วงดุลของสังคม(๓) แนวคิดนี้ ถ้าจะว่าไปแนวคิดที่ทันสมัยกว่าความหมายในพจนานุกรมของไทยเรา

อีกความหมายหนึ่ง

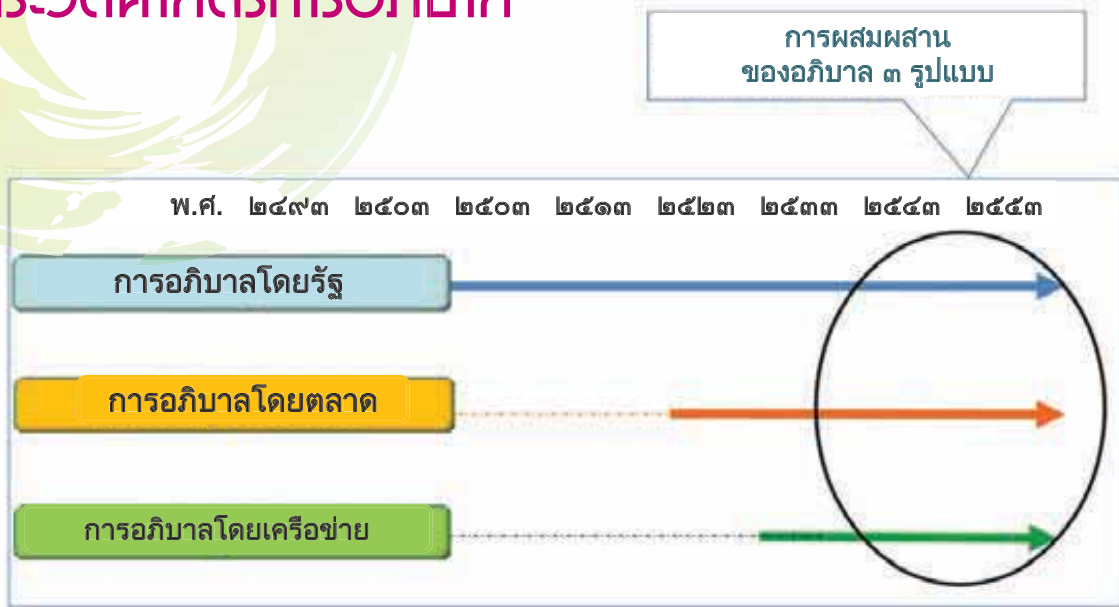


**การอภิบาล** หมายถึง “ปฏิสัมพันธ์กันของภาครัฐ องค์กร  
สาธารณะต่างๆ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม เพื่อร่วมกัน  
แก้ปัญหา ความท้าทายต่างๆ ในสังคม และสร้างสรรค์โอกาส  
ใหม่ๆ” (เพื่อให้เกิดสุขภาวะ”)(๔ )

ความหมายนี้วางอยู่บนแนวคิดที่ก้าวหน้ามากขึ้น มีนัยยะของ  
ความเท่าเทียม นัยยะของการมีส่วนร่วมมากขึ้นชัดเจน เป็นฐานความคิด  
ของ “การอภิบาลแบบเครือข่าย” (governance by network) และ “การ  
อภิบาลโดยตลาด” (governance by market) ซึ่งจะเล่าถึงต่อไป คือให้  
ความสำคัญกับภาครัฐ และองค์กรทุกภาคส่วนให้เข้ามาบริหารจัดการ  
สังคม ร่วมแก้ไขปัญหาสาธารณะ ความท้าทายต่างๆ และสร้างสรรค์  
โอกาสใหม่ๆ ให้สังคม ไม่ได้มองว่ารัฐเป็นผู้ปกครอง หรือรัฐเป็นผู้ดูแล  
บริหารจัดการหรือปกครองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอีกต่อไป

ถ้าสังเกตให้ดีจะเห็นว่า แนวทางการอภิบาล น่าจะเป็นเรื่องที่  
สัมพันธ์กับวิถีประชาธิปไตยอย่างแยกกันไม่ได้ ประเทศที่เป็นเผด็จการ  
หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน การอภิบาลก็จะไปทางอภิบาลโดยรัฐ  
เป็นหลัก ถ้าเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การอภิบาลก็จะไปใน  
แนวทางการมีส่วนร่วมมากขึ้น

# ประวัติศาสตร์การอภิบาล



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

14

ที่มา: <http://workpace.unpan.org>(๕)

**การอภิบาลโดยรัฐ** ถ้าย้อนประวัติศาสตร์ มีการวิเคราะห์ไว้ว่าในอดีตมีการปกครองโดยรัฐ ที่เรียกว่า Governance by government หรือ Hierarchical governance คือ มีการจัดการ การปกครองดูแลบริหารจัดการสังคมเป็นชั้นๆ มีการบังคับและบัญชา ในบ้านเราระบบรัฐก็มีการบังคับบัญชาเป็นชั้นยาวๆ คำสั่งบนลงล่างคือความถูกต้องชอบธรรม บางช่วงก็มีการรวมศูนย์บังคับบัญชา มีอำนาจเบ็ดเสร็จ

เด็ดขาด บางช่วงก็ผ่อนลงหน่อย อย่างช่วงที่เป็นประชาธิปไตยแบบ  
เลือกตั้งหรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน เขาก็ยังคิดอย่างนั้นทำอย่างนั้น  
อาจมีการฟังเสียงประชาชนมากขึ้นหน่อยหรือฟังบ้างไม่ฟังบ้าง  
การอภิบาลโดยรัฐนี้มีมาแต่ดั้งเดิมช้านานแล้ว

**การอภิบาลโดยตลาด** ในช่วง ๓๐-๔๐ ปีที่ผ่านมา ระบบตลาด  
เติบโตมาก จึงเกิดการอภิบาลโดยตลาดขึ้น เนื่องจากภาคธุรกิจเติบโต  
มาก การอภิบาลโดยการตลาดทุกวันนี้ใหญ่มาก มีอิทธิพลข้ามประเทศ  
ข้ามโลกทีเดียว ไม่ใช่การอภิบาลแค่ในประเทศแล้ว การอภิบาลโดย  
ตลาดสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ กติกา ทิศทางการเปลี่ยนแปลงมากมาย  
ยกตัวอย่าง เช่น วันดีคืนดีมีการเปลี่ยนสกุลเงินในโลก ก็กระทบกันทั้ง  
โลก หรือมีแนวคิดแนวทางการผลิตการค้าขายที่เปลี่ยนไป ก็กระทบไป  
ทั่วโลก ตลาดน้ำมัน ตลาดเงิน ตลาดทุนส่งผลกระทบต่อระบบต่างๆ  
ทั่วโลกได้ นี่คือการอภิบาลโดยตลาดที่เข้ามาตีคู่กับการอภิบาลโดยรัฐ มี  
อำนาจกำหนดทิศทางสังคมได้ไม่น้อย

**การอภิบาลโดยเครือข่าย** เพิ่งเริ่มได้ประมาณสัก ๒๐-๓๐ ปี ตามหลังการอภิบาลโดยตลาด ถ้าจะว่าไปบ้านเรา ภาคประชาสังคมก็เติบโตในช่วงนี้ การอภิบาลโดยเครือข่ายมาทีหลัง ฉะนั้นไม่แปลกเลยที่พวกเราเข้ามาทำงานนี้ประมาณ ๑๐-๒๐ ปี เราไม่ค่อยรู้จักเรื่องการอภิบาลโดยเครือข่าย แต่เราทำไปแล้วมารู้จักทีหลัง เหมือนเรื่องการจัดการความรู้ (KM) เราทำกันมานานกว่ารู้ว่าเขาเรียกว่า “การจัดการความรู้”

การขับเคลื่อนการปฏิรูประบบสุขภาพ การทำงานตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ คือการจัดระบบการอภิบาลระบบสุขภาพกันใหม่ เป็นการอภิบาลโดยเครือข่ายนั่นเอง ผมเพิ่งเข้าใจมากขึ้นหลังจากได้มีโอกาสพบทบทวนงานวิชาการเรื่องนี้ เมื่อก่อนอยู่ในระบบรัฐไม่ค่อยรู้จักครับ และเพื่อนเราที่ทำงานด้วยกันก็อาจรู้จักบ้าง ไม่รู้จักบ้าง เนื่องจากสังคมไทยเราชินกันการ “อภิบาลโดยรัฐ” มานาน ซึ่งนิยมใช้อำนาจสั่งการ บังคับบัญชาแนวดิ่ง ใช้อำนาจแข็ง (Hard Power) หวังทำทุกเรื่องให้สำเร็จ โดยรัฐ โดยราชการ

เราพบว่า เมื่อสังคมยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น การอภิบาลโดยรัฐได้ผลจำกัดลง ได้ผลกับภารกิจบางอย่าง ไม่ได้ผลกับภารกิจหลายอย่าง จึงต้องคิดถึงการอภิบาลแนวใหม่เข้ามาเสริมมากขึ้น

อย่างการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพโดยใช้กระบวนการสมัชชาสุขภาพ เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เมื่อได้ฉันทมติต่อเรื่องใดๆ การขับเคลื่อนก็ต้องใช้กระบวนการทำงานร่วมกันต่อไป คือใช้พลังสังคม หรืออำนาจอ่อน (Soft power) บางคนเข้าใจผิด ก็อยากเอามติไปบังคับหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ให้ทำตาม คืออยากใช้อำนาจแข็ง อยากใช้การอภิบาลโดยรัฐตามที่เคยชิน บางเรื่องก็ได้ผล แต่บางเรื่องก็ไม่ได้ผล เพราะการอภิบาลโดยรัฐเองก็ไม่สามารถทำงานให้สำเร็จได้ทุกเรื่องไป

# ความแตกต่างระหว่างการอภิบาล ๓ รูปแบบ



ที่มา: <http://workpace.unpan.org>(๕)

**การอภิบาลโดยรัฐ** เหมาะสมกับกรณีการแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ และเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงต้องมีการใช้อำนาจสั่งการ เช่น กรณีเกิดโรคระบาด เกิดแผ่นดินไหว ภัยพิบัติ เป็นต้น

**การอภิบาลโดยตลาด** เหมาะสำหรับงานพื้นฐาน งานจัดบริการ งานที่ไม่มีประเด็นอ่อนไหว ไม่ซับซ้อนมากนัก เช่น การจัดบริการ คมนาคม การขนส่ง การค้าขาย การท่องเที่ยว ธุรกิจการเงิน เป็นต้น

**การอภิบาลโดยเครือข่าย** เป็นอะไรที่สลับซับซ้อน มีผู้เกี่ยวข้องหลายสาขา หลายภาคส่วน นี่มาเกี่ยวกับงานที่พวกเราทำอยู่ชัดเจน เพราะแต่ละเรื่อง เป็นเรื่องสลับซับซ้อนทั้งนั้น เป็นเรื่องที่จัดการยาก อภิบาลโดยรัฐอย่างเดียวเอาไม่อยู่ อภิบาลโดยตลาดก็ไม่มีใครสนใจทำกัน เช่น การแก้ปัญหาการบาดเจ็บล้มตายจากอุบัติเหตุบนท้องถนน หรือโรคภัยไข้เจ็บแบบไม่ติดต่อ เรื้อรัง หรือการเสียสุขภาพ/สุขภาพะมาจากหลายปัจจัย หรือจากนโยบายสาธารณะของรัฐเอง มีหน่วยงานและองค์กรเกี่ยวข้องมาก ภาคประชาชนก็เกี่ยวข้องมาก บางเรื่องไม่มีโครงสร้าง การอภิบาลโดยรัฐแก้ปัญหาพวกนี้ไม่ได้ ก็มาลงที่การอภิบาลโดยเครือข่าย ซึ่งกำลังมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

# รูปแบบของการอภิบาล

## ๑. การอภิบาลโดยรัฐ (Hierarchical governance หรือ Governance by government)



The illustration shows a vertical wooden post with four horizontal shelves. From top to bottom, the shelves are populated with birds of varying sizes and colors (green and yellow). The top shelf has one large green bird. The second shelf has two medium-sized green birds. The third shelf has four small yellow birds. The bottom shelf has eight very small yellow birds. To the right of the birdhouse, Thai text labels each level: 'ผู้อำนวยการใหญ่/อธิบดี' (top), 'ผู้อำนวยการ' (second), 'หัวหน้าหน่วย' (third), 'หัวหน้าทีม' (fourth), and 'พนักงาน' (bottom).

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

ผู้อำนวยการใหญ่/อธิบดี  
ผู้อำนวยการ  
หัวหน้าหน่วย  
หัวหน้าทีม  
พนักงาน

ที่มา: [http://workpace.unpan.org\(๕\)](http://workpace.unpan.org(๕))



การอภิบาลโดยรัฐ เป็นรูปแบบการอภิบาลแบบพื้นฐาน มีการใช้อำนาจสั่งการจากผู้บังคับบัญชา มีระบบและโครงสร้างชัดเจน มีความไว้วางใจและความเข้าอกเข้าใจ เห็นคุณค่ากันและกันน้อย เกิดนวัตกรรมยาก การอภิบาลโดยรัฐไม่ได้อยู่แต่ในราชการเท่านั้น อยู่ในองค์กรอะไรก็ได้ องค์กรธุรกิจก็เป็นได้ ต้องระวัง ทั้งหมดเป็นคุณลักษณะที่เขาวិเคราะห์ให้ ค่อนข้างชัดเจนนะครับ

ถ้าเป็นกระทรวงสาธารณสุข มีรัฐมนตรีอยู่ข้างบนสุด ไล่เรียงกันไปเป็นขั้นๆ ท้ายสุดคือหมออนามัย และเดี๋ยวนี้หมออนามัยบางคนไหลไปจัดชั้นต่ออีก เอา อสม. มาต่อแถวด้วย ทั้งๆ ที่จริง อสม.เป็นอาสาสมัครภาคประชาชน เป็นประชาสังคม ไม่ใช่ภาครัฐ แต่ก็มีโอกาสไหลเข้ามาใจผิด เพราะเราคู่ขนเคยกับการอภิบาลโดยรัฐ โดยระบบโครงสร้างอำนาจ

ผมเคยถาม อสม. ว่าคิดว่าตัวเองอยู่ตรงไหน ระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ส่วนหนึ่งตอบว่าอยู่ภาครัฐ อยู่กระทรวงสาธารณสุข เป็นคนของกระทรวงสาธารณสุขไป นี่ก็ไหลไปครับ

## ๒. การอภิบาลโดยตลาด

การอภิบาลโดยรัฐ บางส่วน ถูกแทนที่โดยการอภิบาลด้วย กลไกธุรกิจและตลาดนำ



ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น มีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ก็เกิดความไม่แน่นอนสูงตามไปด้วย



ที่มา: <http://workpace.unpan.org>(๕)

การอภิบาลโดยตลาด เข้ามาทดแทนการอภิบาลแบบรัฐบางส่วน ใช้การจัดแบบการตลาด ใช้การจัดการแบบธุรกิจ ทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพ ยืดหยุ่นได้มากกว่า แต่ก็เกิดความไม่แน่นอนได้มาก เพราะฉะนั้นจึงแทนกันได้ไม่หมด ถ้าใครติดตามจะเห็นว่าสมัยนายกรัฐมนตรีอังกฤษ (มากาแรต แท็ตเชอร์) ได้นำเอาการอภิบาลแบบตลาด

มาใช้แยะ มีในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ใช้การอภิบาลโดยตลาดเพิ่มขึ้น  
ตอนนี้รัฐไทย โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กำลังเอา  
รัฐวิสาหกิจกลับมาเป็นใหญ่ หลายอย่างกำลังเคลื่อนไปสู่การอภิบาลโดย  
รัฐมากขึ้น แต่เชื่อว่าทั้งการอภิบาลโดยตลาดไม่ได้ เพราะภาคธุรกิจ  
เติบโตมีบทบาทในสังคมมากมายแล้ว

### ๓. การอภิบาลโดยเครือข่าย

การอภิบาลโดยเครือข่าย อันนี้ตรงกับงานของพวกเรามาก  
เป็นการอภิบาลรูปแบบที่สาม (Third style) มีการทำงานเป็นเครือข่าย  
ต้องมีความเป็นหุ้นส่วนหรือเจ้าของร่วม (Partnership) มีความเคารพกัน  
ไว้วางใจกัน (Trust) เข้าอกเข้าใจกัน (Empathy) ซึ่งตรงกับงานของพวก  
เรามาก คือต้องหา “ฉันทมติ” ทั้งหมดคือ ความไว้วางใจครับ และก็  
เชื่อมโยงกันไปหมด นี่เป็นงานยากแบบของเราเลย เราต้องมีความ  
เป็นเจ้าของร่วม สร้างความไว้วางใจ เคารพในคุณค่า สานพลัง เชื่อมโยง  
หนุนเสริมเติมเต็ม วนๆ อยู่ตรงนี้แหละครับ

การเกิดขึ้นของ  
รูปแบบที่ ๓ วางอยู่  
บนหลักการของ  
เครือข่ายและ  
ค่านิยมร่วม



- ความเป็นหุ้นส่วน
- เน้นความไว้วางใจ/ความเข้าอกเข้าใจ
- ประโยชน์ร่วมกัน, อันตมคติ



ที่มา: <http://workpace.unpan.org>(๕)

## คุณลักษณะของการอภิบาล ๓ รูปแบบ



รูปแบบ "เน้นฉันทำให้เธอ"



รูปแบบ "เน้นคุณทำเอง"



รูปแบบ "เน้นเรามาทำด้วยกัน"



การอภิบาลโดยรัฐ	การอภิบาลโดยตลาด	การอภิบาลโดยเครือข่าย
<p>“ทำแบบคุณพ่อรู้ดี ประชาชนไม่ต้อง มาฯ ฉันทำให้เอง” (I will do it for you style)</p>	<p>“คิดเอง ทำเอง ประชาชนทำเอาเอง” (Do it yourself style)</p>	<p>“เรามาทำด้วยกัน” (Think together, Do together, Happy together) (ผู้เขียนคิดเอง)</p>

## ความแตกต่างระหว่างการอภิบาล ๓ ระบบ



ที่มา: <http://workpace.unpan.org>(๕)

การอภิบาลโดยรัฐ	การอภิบาลโดยตลาด	การอภิบาลโดยเครือข่าย
ใช้กฎ กติกา ระเบียบคู่มือเป็นหลัก มีการบังคับตรวจสอบ	เน้นบริการ ผลิตภัณฑ์ การทำสัญญา การว่าจ้าง ผู้แทนการค้า และการตกลงทางการค้า	ปรึกษาหารือ เพื่อหาฉันท์มติ หาข้อสรุป ที่ยอมรับร่วมกัน

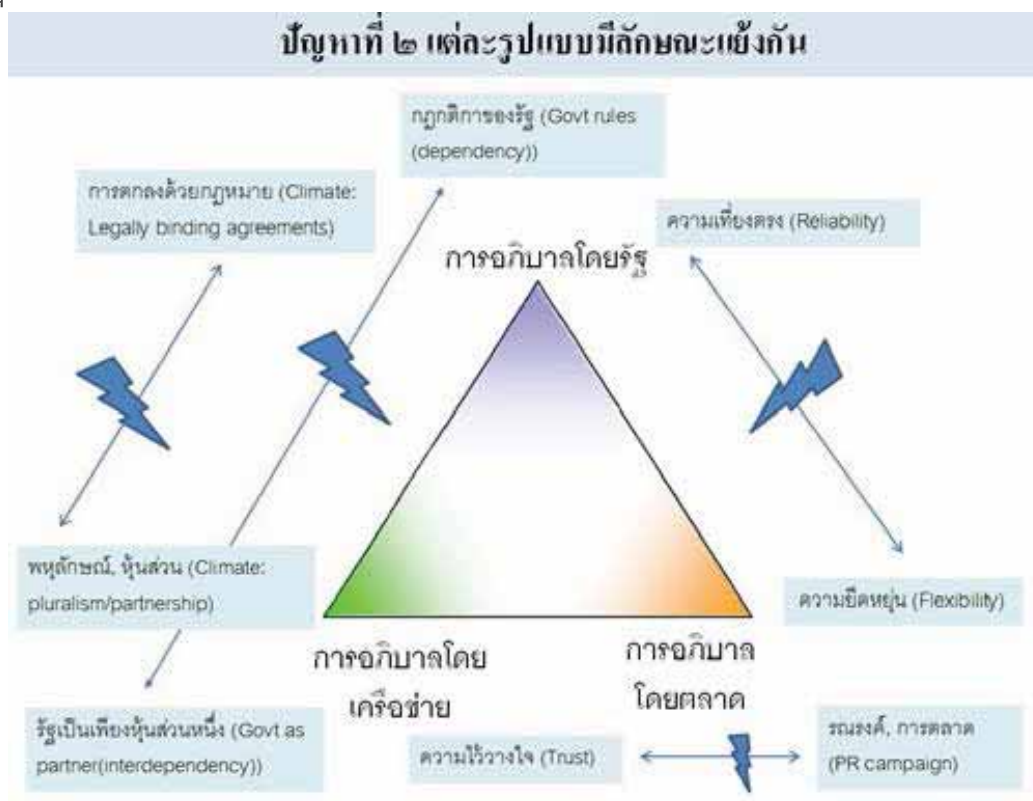
# จุดอ่อนของการอภิบาลแต่ละระบบ

ปัญหาที่ ๑ แต่ละรูปแบบล้วนมีข้อด้อยที่แตกต่างกัน



ที่มา: <http://workpace.unpan.org>(๕)

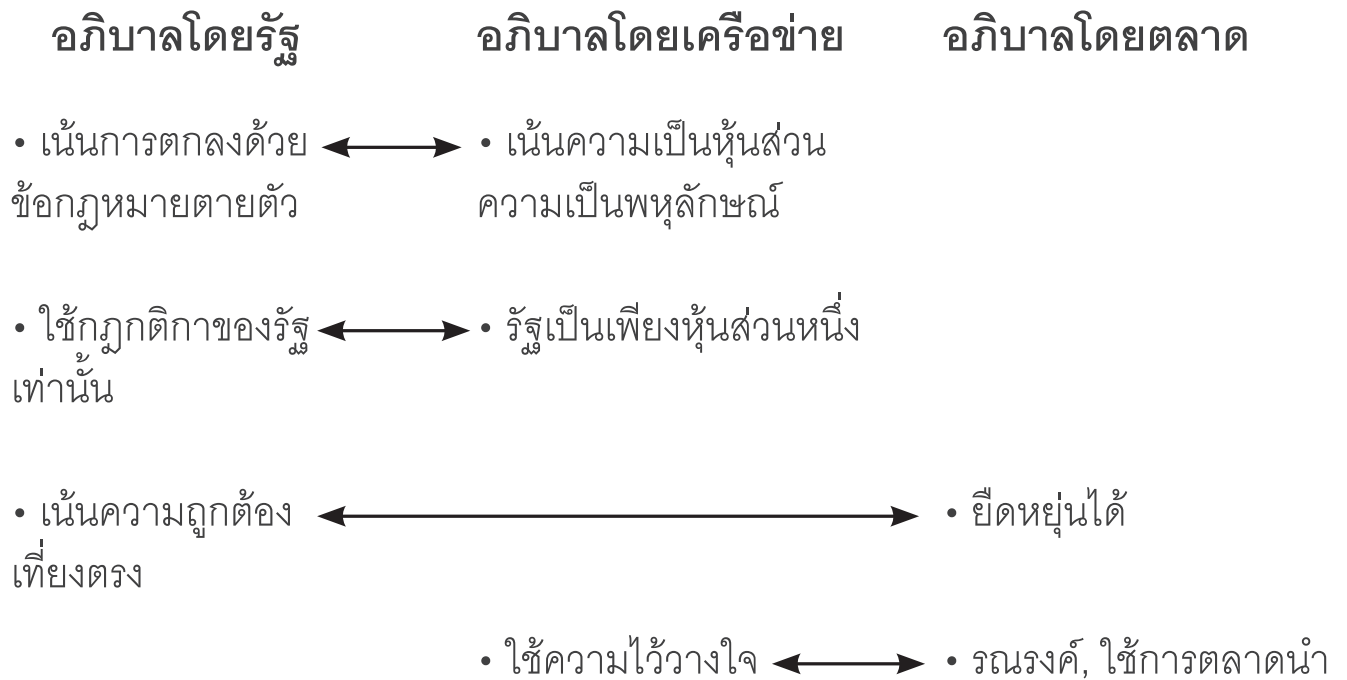
จุดอ่อนข้อแรก คือ "การอภิบาลโดยรัฐ" เป็นรูปแบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นราชการ (bureaucracy) มีโอกาสที่จะมีการใช้อำนาจไม่ชอบ คอรัปชั่นตามมา ส่วน "การอภิบาลโดยตลาด" บางกรณีกลไกการตลาดล้มเหลว หรือมีการใช้กลไกตลาดเทียม มีโอกาสในการทุจริตคอรัปชั่น และ "การอภิบาลโดยเครือข่าย" มีการคุ้ยปรีักษาหาหรือกัน ยืดยาว จบไม่ลง หาข้อสรุปไม่ได้และอาจมีการแทรกแซงปลุกปั่น



ที่มา: [http://workpace.unpan.org\(๕\)](http://workpace.unpan.org(๕))



## ปัญหาที่สอง คือ ๔ คู่ขัดแย้ง



### Problem 3: cultural biases



*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

30

ที่มา: <http://workpace.unpan.org>(๕)

## ปัญหาที่ ๓ ฤดูกาลจะเข้าใจได้ไม่ยาก

การอภิบาลโดยรัฐ	การอภิบาลโดย เครือข่าย	การอภิบาล โดยตลาด
บังคับเส้นทางวกวน ยืดยาว หลายขั้นตอน (เยอรมัน และฝรั่งเศส)	เอาทุกอย่างเข้ามาคิด คำนึงถึงเคารพคุณค่า ทุกเรื่อง (เนเธอร์แลนด์ และประเทศแถบ สแกนดิเนเวีย)	มีทางเลือก หลายทาง (อังกฤษ, เครือข่ายจักรภาพ, สหรัฐอเมริกา)

## ตัวแบบอุดมคติของการอภิบาล ๓ รูปแบบ (๒)

ผมได้มีโอกาสดำเนินงานวิจัยเรื่อง “พัฒนาสมรรถนะการเรียนรู้ระบบอภิบาลสุขภาพ” ของศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับเรื่องการอภิบาลไว้ดีมาก ผมได้ข้อมูลตารางสรุปตัวแบบอุดมคติของการอภิบาล ๓ รูปแบบมา มีสาระสำคัญน่าสนใจมาก สอดคล้องกับที่ผมเล่ามาข้างต้น ดังนี้

	การอภิบาลโดยรัฐ	การอภิบาลโดยเครือข่าย	การอภิบาลโดยตลาด
รูปแบบของการใช้อำนาจ	การบังคับบัญชา	การสานเสวนา	การแลกเปลี่ยน
รากฐานของเหตุผล	ความเป็นทางการและกระบวนการ	มุ่งเน้นกระบวนการและการสะท้อนความคิด	มุ่งเน้นผลลัพธ์
เกณฑ์วัดความสำเร็จ	การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ	ความยินยอมจากการเจรจาต่อรอง	การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
เกณฑ์วัดความล้มเหลว	ความไร้ประสิทธิภาพ ความล่าช้า	การได้แต่ถกเถียงโดยไม่ได้ข้อสรุป	ความไร้ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์

	การอภิบาลโดยรัฐ	การอภิบาลโดย เครือข่าย	การอภิบาล โดยตลาด
ขอบเขตพื้นที่	พรมแดนประเทศ	พยายามปรับ ขอบเขตแต่ขึ้นอยู่กับ เส้นทาง ในอดีต	ระบบทุนนิยมโลก
มุมมองต่อ มนุษย์	ชอบอยู่ในระบบและ ระเบียบที่ชัดเจน ตายตัว	ชอบถกเถียง มีส่วนร่วม ในกิจการสาธารณะ	เห็นแก่ผลประโยชน์ และมุ่งหวัง ผลประโยชน์สูงสุด
แนวคิดที่ ต่อยอด จากตัวแบบ อุดมคติ	การบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ ธรรมาภิบาล	การอภิบาลแบบ เครือข่าย การอภิบาล แบบประชาธิปไตย	อภิมาหาภิบาล การอภิบาลของ อภิบาล

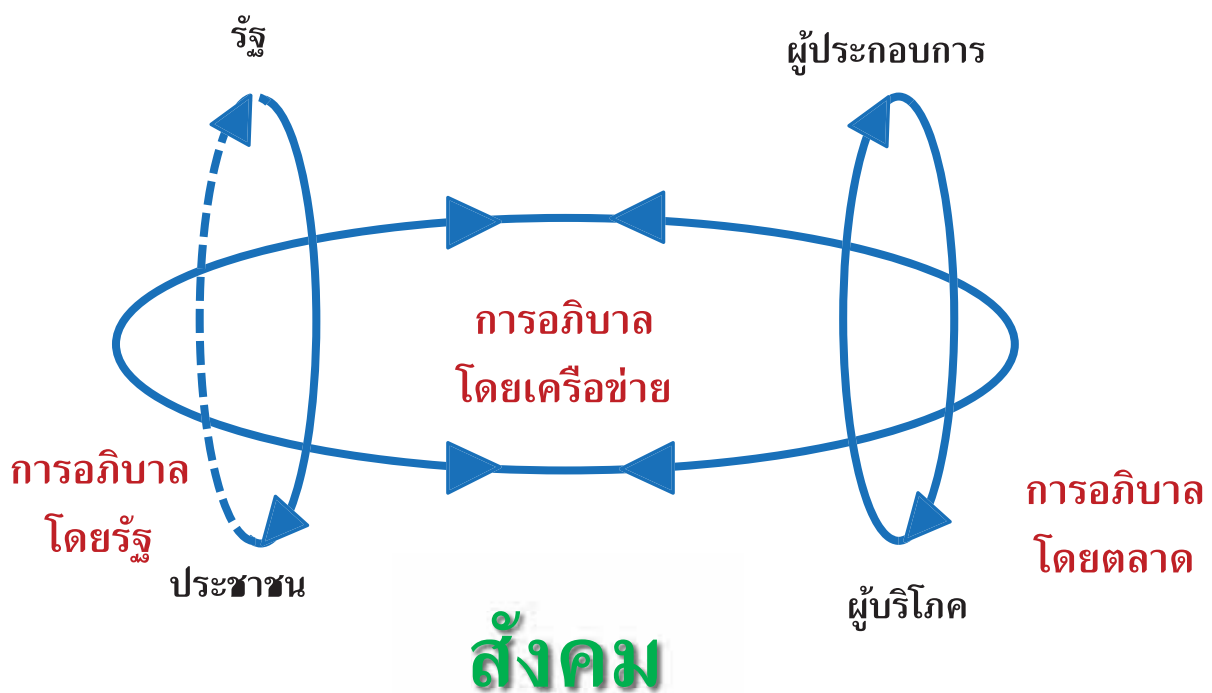
(ที่มา: การวิจัยเพื่อพัฒนาสมรรถนะการเรียนรู้ของระบบอภิบาลสุขภาพ ศูนย์ศึกษา  
สันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๕๖)

ผมสรุปจากงานวิจัยข้างต้นได้ว่า การอภิบาล ๓ ระบบมีหลัก  
คิดที่แตกต่างกัน ดังนี้

การอภิบาลโดยรัฐ	การอภิบาลโดยเครือข่าย	การอภิบาลโดยตลาด
“ธรรมรัฐอำนาจนิยม”	“ธรรมรัฐชุมชนนิยม”	“ธรรมรัฐเสรีนิยม”

# สรุปภาพความคิดรวบยอด

ผมลองสรุปภาพความคิดรวบยอดของการอภิบาล ๓ รูปแบบ  
ออกมาได้ ดังนี้



การอภิบาลโดยรัฐ ที่นักวิชาการเลือก เรียกว่า Hierarchical governance ซึ่งบอกอยู่แล้วว่าเป็นการอภิบาลแนวตั้ง บนลงล่าง แต่การอภิบาลโดยตลาดอาจไม่ใช่แนวตั้งเสียทีเดียว แต่มีคู่สัมพันธ์ ๒ ด้านหลัก คือผู้ประกอบการและผู้บริโภค

กรณีการอภิบาลโดยเครือข่าย มีลักษณะความสัมพันธ์  
แนวราบของคู่สัมพันธ์ที่หลากหลาย ทุกภาคส่วนในสังคม ไม่มีอำนาจ  
เหนือกัน ผมสรุปว่าเป็นการอภิบาลแบบเส้นด้ายแนวนอน ถักทอ  
เส้นด้ายแนวตั้งให้เป็นผืนผ้า

## การอภิบาลโดยเครือข่าย

เนื่องจากการที่ทำอยู่ตาม พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ เป็นการ  
ทำงานอภิบาลระบบสุขภาพโดยเครือข่ายอย่างชัดเจน ผมจึงให้ความสำคัญ  
สำคัญกับการวิเคราะห์การอภิบาลแบบเครือข่ายให้ลึกลงไป โดยได้  
ความรู้มาจากงานวิจัยเพื่อพัฒนาสมรรถนะการเรียนรู้ของระบบอภิบาล  
สุขภาพ ซึ่งระบุไว้ว่าบททวนวรรณกรรมมาจาก Bob Jessop  
“Governance and meta-governance: On Reflexivity, requisite  
Variety and Requisite Irony” in Bang(ed.), Governance as Social  
and Political Communication, p.102.

ผมได้สรุปคุณลักษณะเฉพาะของการอภิบาลโดยเครือข่าย  
ไว้ เพื่อจดจำได้ง่ายๆ เป็น A, B, C, D, E ดังนี้

## การอภิบาลโดยเครือข่าย (Governance by Network)

A	Actors (multiple)	ภาคีหลายภาคส่วน
B	Broad Spectrum of Interest	ภาคีมีความสนใจแตกต่างหลากหลาย
C	Common	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ค่านิยมร่วม (Value)</li> <li>2. หลักการร่วม (Principle)</li> <li>3. เป้าหมายร่วม (Goal)</li> <li>4. กติการ่วม (Rule)</li> <li>5. ทรัพยากรร่วม (Resources)</li> <li>6. ผลลัพธ์ร่วม (Results)</li> </ol>
D	Dialogue & Deliberate	สานเสวนา & ถกแถลง & มีส่วนร่วม
E	Engagement (horizontal)	การเข้าร่วมแบบแนวราบ

อธิบายขยายความคุณลักษณะของการอภิบาลโดยเครือข่าย

A (Actor) คือ มีภาคีผู้เกี่ยวข้องของหลายภาคส่วน มีความหลากหลาย เช่น สมาชิกสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ มีมากถึง ๒๓๔ กลุ่มเครือข่าย จากทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม วันประชุมสมัชชาสุขภาพเพื่อพิจารณาหาฉันทมติข้อเสนอเชิงนโยบาย มีตัวแทนจากทุกภาคส่วนมาร่วมกันเป็นจำนวนมาก มีทั้งชาวบ้าน นักวิชาการ ข้าราชการ อาจารย์แพทย์ ผู้ประกอบธุรกิจ เป็นต้น



B (Broad Spectrum of Interest) คือ ผู้เข้าร่วมจากแต่ละภาคส่วน มีความสนใจและทำงานเกี่ยวกับเรื่องและประเด็นที่หลากหลาย เช่น เกษตรอินทรีย์ ผู้พิการ การเจรจาการค้า ผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ การควบคุมโรค การจัดบริการสุขภาพ เป็นต้น

C (Common) คือ การมีลักษณะร่วมกัน

๑. ค่านิยมร่วม (Common Value) การทำงานด้วยกันต้องมีค่านิยมร่วมกัน คนของรัฐก็ต้องมีค่านิยมบางอย่างร่วมกัน เห็นคุณค่าของกันและกันไว้วางใจกัน เขาถึงมาร่วม ถ้าไม่มีค่านิยมร่วม ก็ไม่มาร่วม ภาคส่วนอื่นๆ ก็เช่นกัน ถ้าไม่ไว้วางใจกัน ไม่เห็นคุณค่ากัน ไม่เห็นประโยชน์ร่วมกัน เขาก็ไม่มาร่วม บังคับกันไม่ได้ด้วย

๒. หลักการร่วม (Common Principle) ต้องมีหลักการร่วมกัน ถึงจะทำงานด้วยกันได้ อันนี้ชัดเจน บางภาคีเครือข่าย ไม่เอาภาคส่วนอื่นแบ่งเขาแบ่งเรา มองหลักการไม่ตรงกันก็ร่วมกันยาก

๓. เป้าหมายร่วมกัน (Common Goal) คือ เมื่อร่วมกันแล้ว ต้องกำหนดหรือมองเป้าหมายปลายทางร่วมกัน เช่น ทำเรื่องการสร้างสุขภาพเหมือนกัน ก็ไปด้วยกันได้

๔. กติการ่วมกัน (Common Rule) การทำงานร่วมกันได้ ต้องมีการออกแบบ กฎเกณฑ์กติการ่วมกัน จึงจะทำงานร่วมกันได้อย่างยั่งยืน เช่น การจัดสมัชชาสุขภาพก็ต้องมีหลักเกณฑ์การทำงาน การสนับสนุนต่างๆ ไม่ฟรีสไตล์ ถ้าไม่มีกติการ่วมกัน ก็บริหารจัดการร่วมกันไม่ได้

๕. ทรัพยากรร่วม (Common Resource) ต้องมีการทุ่มเท ร่วมกัน (effort) ทำงานด้วยกัน ใช้ทรัพยากร เงิน คน เวลาร่วมกัน เพราะเห็นเป้าหมายเดียวกัน ได้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทำ หรือให้ทรัพยากรถึงจะทำ

๖. ผลงานร่วมกัน (Common result) ทำแล้วได้ผลงานร่วมกัน ผลลัพธ์ร่วมกัน ความภาคภูมิใจร่วมกัน ประโยชน์ร่วมกัน จึงจะยั่งยืน

D (Dialogue/Deliberate) คือ ต้องทำให้มีการสานเสวนา การ ถกเถียง พุดคุย เจรจาต่อรอง มีส่วนร่วมในทุกๆ ขั้นตอน บังคับกันไม่ได้

E (Engagement) หมายถึง การเข้าร่วมต้องเป็นแบบแนวนอน (horizontal) แบบไม่มีอำนาจบังคับกัน แต่มีพันธะสัญญาทางสังคม ร่วมกัน

## การพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วมการอภิบาลโดยเครือข่าย

พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกแบบเครื่องมือ นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพไว้หลายชิ้นล้วนเน้นการมีส่วนร่วม ตามวิถีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นการเพิ่มทางเลือกสำหรับการอภิบาลระบบสุขภาพจากเดิม ที่มีรูปแบบการอภิบาลโดยรัฐ มาใช้รูปแบบการอภิบาลโดยเครือข่าย เพื่อถักทอหนุนเสริมการอภิบาล โดยรัฐ และการอภิบาลโดยตลาด แต่ไม่ใช่การใช้เพื่อทดแทนการ อภิบาลทั้ง ๒ รูปแบบที่มีอยู่ก่อนแล้ว

การทำงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมี ส่วนร่วมด้วยเครื่องมือ “สมัชชาสุขภาพ” “การประเมินผลกระทบ ทางด้านสุขภาพ” “ธรรมนูญสุขภาพ” หรืออื่นๆ จึงเป็นการทำงาน ที่ต้องเน้นความเป็นหุ้นส่วน ความเป็นเจ้าของร่วม ความไว้วางใจ การเห็นคุณค่าของกันและกัน การเสริมสานประโยชน์กันและกัน เพื่อเป้าหมายเดียวกัน คือ การสร้างสุขภาพของคนและสังคมไทย

ไม่มีการใช้อำนาจเหนือกัน คือ ไม่เน้นการใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการ แต่ทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิด “พลังทางสังคม” หรือที่เรียกว่า “อำนาจอ่อน” ขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติแบบคิดไปด้วยกัน ทำไปด้วยกัน ได้ผลไปด้วยกัน เดินไปด้วยกัน เรียนรู้ไปด้วยกันเพื่อผลดีในระยะยาวร่วมกัน

ในขณะที่เดียวกันเรื่องใดที่จำเป็นหรือสมควรใช้การอภิบาลโดยรัฐ หรือการอภิบาลโดยตลาดก็เลือกไปใช้การอภิบาลแบบนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและสังคม

## บทสังท้าย

การอภิบาล (Governance) มีพัฒนาการไปตามพัฒนาการของสังคม และบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป ประเทศไทยก็เป็นสังคมหนึ่งที่สรรพสิ่งเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และเปลี่ยนแปลงไปเร็วการอภิบาลโดยรัฐอย่างเดียว ซึ่งจัดการบ้านเมืองได้ในระดับหนึ่ง จำเป็นต้องอาศัยการอภิบาลโดยตลาด และการอภิบาลโดยเครือข่าย เข้ามาเสริมมากขึ้นตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม มิงานวิจัยต่างประเทศ (๒๐๐๘) พบว่าความสำเร็จของการใช้การอภิบาล ๓ รูปแบบอยู่ที่

(๑) ต้องเชื่อมการอภิบาลทั้ง ๓ รูปแบบเข้าเสริมกัน (comprising governance styles and managing linkages)

(๒) ต้องสลับการใช้อภิบาลรูปแบบต่างๆ อย่างเหมาะสม (switching to another style)

(๓) ต้องรักษาส่วนผสมของการอภิบาลทั้ง ๓ รูปแบบให้ดี (maintenance of governance style mixtures )

ในส่วนของ “ระบบสุขภาพ” ที่ไม่ใช่แค่เรื่องการแพทย์และสาธารณสุขเท่านั้น แต่หมายถึง “ระบบสุขภาพะ” หรือ “ระบบความสัมพันธ์ทั้งมวลที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ” ก็มีการพัฒนาการและใช้การ

อภิบาลทั้ง ๓ รูปแบบ การอภิบาลโดยตลาดและการอภิบาลโดยเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งเป็นพัฒนาการที่น่าสนใจ ติดตามเรียนรู้และต่อยอด

ถ้าเรารู้จักเลือกใช้การอภิบาลรูปแบบต่างๆ ให้เหมาะสม สอดคล้องกับประเด็นปัญหาหรือเรื่องต่างๆ ในระดับต่างๆ ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาค พื้นที่ ชุมชน ท้องถิ่น โดยเลือกเอาด้านดีของการอภิบาลแต่ละรูปแบบมาใช้ ก็น่าจะเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เชื่อว่าสังคมไทยจะเจริญเติบโตไปในวิถีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ทุกภาคส่วนจะมีบทบาทหน้าที่ในกิจการงานบ้านงานเมืองเพิ่มมากขึ้น บทบาทรัฐจะต้องลดลงเหลือเท่าที่สำคัญและจำเป็น

ดังนั้นรูปแบบการอภิบาลโดยเครือข่ายจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้เข้มแข็ง ต้องสร้างความเข้าใจและสนับสนุนให้มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ขยายมากยิ่งขึ้น เพื่อเข้ามาหนุนช่วยและสานเสริมและทดแทนการอภิบาลโดยรัฐและโดยตลาดในส่วนที่จำเป็นและเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป



## CSR

- (๑) ราชบัณฑิตยสถาน(๒๕๔๒). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒
- (๒) ศูนย์ศึกษาสันติภาพและความขัดแย้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๔๖). โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาสมรรถนะการเรียนรู้ของระบบ สุขภาพ. สนับสนุนโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- (๓) Roeland J.in't veld(2012). Transgovernance: Sustainability governance in knowledge democracies. [http://www.afespress.de/html/pdf/STSP\\_10\\_Presentation\\_intveld\\_3.9.2012.pdf](http://www.afespress.de/html/pdf/STSP_10_Presentation_intveld_3.9.2012.pdf). Accessed August 2014
- (๔) Louismeuleman(2008). Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets The feasibility. [http://bilder.buecher.de/zusatz/23/23582/23582822\\_ lese\\_1.pdf](http://bilder.buecher.de/zusatz/23/23582/23582822_lese_1.pdf). Accessed August 2014
- (๕) Ingeborg Niestroy(2013). Between worlds and levels Findings and observations on governance for SD. <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN90558.pdf>. Accessed August 2014



ชั้น ๓ อาคารสุขภาพแห่งชาติ ๘๘/๓๙ หมู่ ๔  
ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี ๑๑๐๐๐  
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๒๙๐๐๐ โทรสาร ๐ ๒๘๓๒ ๙๐๐๑

