

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะในจังหวัดเพชรบุรี” ครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาเอกสารทางวิชาการ บทความ ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และได้ทำการสรุปแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR)
2. ค่านิยมทางการบริหารภาครัฐ (Value Public Management)
3. แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)
4. แนวคิดการใช้พื้นที่สาธารณะ (Public Space)
5. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สาธารณะ
6. บริบทของจังหวัดเพชรบุรี
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR)

การพัฒนาชาติบ้านเมืองนั้น ความเข้าใจของคนส่วนใหญ่มักมองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำการพัฒนาสังคมอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามการมองว่ารัฐเท่านั้นที่จะทำการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของชาติบ้านเมืองก็อาจจะคับแคบและคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงไม่น้อย ดังจะเห็นได้ว่ายังมีปัญหาอีกมากมายที่รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยลำพัง โดยปราศจากความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้รับการพูดถึงมากขึ้น การปล่อยให้รัฐทำหน้าที่พัฒนาบ้านเมืองไปโดยลำพัง อาจจะผิดไปจากยุคสมัยไม่น้อยความเข้าใจว่าการพัฒนาบ้านเมืองเป็นหน้าที่ของรัฐบาลนั้น ได้รับอิทธิพลอย่างยิ่งภายหลังเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินในวงกว้าง รัฐถูกคาดหวังให้เข้ามาทำหน้าที่ในการฟื้นฟูสังคมให้กลับมามีความสงบเรียบร้อย มีความสามารถทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจเช่นเดิมอีกครั้ง จากจุดนี้ทำให้ภาครัฐพัฒนาเป็นที่รับรู้ของสังคมในวงกว้าง (กรรชิต มัลลียงส์, 2557)

อย่างไรก็ตามอันที่จริงแล้วความคิดเรื่องการพัฒนาโดยรัฐนั้น เกิดขึ้นมานานแล้ว นับแต่แนวคิดรัฐสมัยใหม่ (Modern-state) ที่แยกตัวกับสังคมออกมาจากกันอย่างชัดเจน โดยมีรัฐรับทำหน้าที่

บทบาททุกอย่างแทนภาคสังคม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา การแพทย์ การศิลปะต่าง ๆ อันเป็นไปในนามของการพัฒนาหรือสร้างความเจริญแก่สังคม อย่างไรก็ตาม แนวคิดรัฐพัฒนาได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นก็ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่รัฐถูกวางตำแหน่งให้เป็นหลักในการฟื้นฟูสังคมที่เสียหาย ประกอบกับบทบาทของรัฐในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องชัดเจน โดยร่วมกับพันธมิตรทั่วโลกก็ยังส่งเสริมให้บทบาทหน้าที่การพัฒนาที่เป็นของรัฐชัดเจนมากขึ้นภายหลังมุ่งเน้นการพัฒนาและฟื้นฟูสังคมขึ้นอย่างต่อเนื่อง หลายประเทศเริ่มกลับเข้าสู่สภาวะปกติ กระนั้นการมุ่งเน้นพัฒนาไปที่เศรษฐกิจตามแนวคิดทุนนิยมเสรีนิยมที่เชื่อว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยให้สังคมในส่วนอื่นพัฒนาตามไปด้วย ส่งผลให้ภาคธุรกิจเติบโตอย่างก้าวกระโดด ในแง่หนึ่งการเติบโตของภาคธุรกิจก็ส่งผลให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมเริ่มมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อันเนื่องมาจากการกระจายทรัพยากรได้อย่างค่อนข้างครอบคลุมทุกพื้นที่ แต่ในอีกแง่หนึ่งการเติบโตของภาคธุรกิจก็นำไปสู่การบริโภครายการเพิ่มขึ้นอย่างมาก รวมไปถึงเรื่องการค้าเสรีจากพื้นที่ที่รอบนอกเข้าสู่ส่วนกลางของการพัฒนา อันนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทั้งเรื่องเมืองแออัด มลพิษ และสิ่งแวดล้อมที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ อีกโดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยธรรมชาติการพัฒนาที่นำไปสู่ปัญหา ได้รับการพูดถึงมากขึ้นนำไปสู่การตั้งคำถามกับการพัฒนาว่า “ดี” จริงหรือไม่ หลายฝ่ายเริ่มหวั่นไหวกับปัญหาที่พ่วงมากับการพัฒนา ขณะที่ภาครัฐเองก็ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ครอบคลุมได้สำหรับสังคมที่ใหญ่โต

อย่างไรก็ตามขณะนี้เกิดสิ่งที่น่ายินดี คือ ภาคธุรกิจตื่นตัวมากขึ้นในการเป็นผู้จัดการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยหันมาเน้นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมที่คนทำธุรกิจทุกคนควรมีต่อสังคมมากขึ้น ทั้งนี้เพราะภาคธุรกิจไม่สามารถปฏิเสธการเติบโตอย่างรวดเร็วและขนาดที่ใหญ่โตของตนได้ จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาดังกล่าวในเรื่องของการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างมหาศาลได้เลย องค์การระดับโลกอย่างองค์การสหประชาชาติ (United Nations) เอง ก็ให้ความสนใจเรื่องดังกล่าว โดยในการจัด World Economic Forum ประจำปี 2542 (ค.ศ.1999) โดยนายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติก็ได้เรียกร้องให้องค์กรธุรกิจในทุกประเทศทั่วโลกร่วมกันแสดงความเป็นพลเมืองดีของโลก ด้วยการรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ภาคธุรกิจเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย โดยเสนอบัญญัติ 9 ประการ ที่เรียกว่า “The UN Global Compact” ขึ้นที่กล่าวถึงเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง คือ สิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน และสิ่งแวดล้อม เพื่อขอความร่วมมือจากภาคธุรกิจในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวการตื่นตัวของภาคธุรกิจในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นสัญญาณบวกที่ควรสนับสนุน เพราะในขณะที่ภาครัฐมีขีดจำกัดของตน สังคมทุกภาคส่วนก็ต้องร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศต่อไป ขณะเดียวกันภาคธุรกิจเป็นภาคส่วนที่ใหญ่โตและมีอิทธิพลไม่น้อยในสังคมอันเนื่องมาจากผลของสื่อมวลชน แนวทางการพัฒนา รวมไปถึงบทบาทของภาคธุรกิจที่ผ่านมาในเรื่องกระจายสินค้าและบริการต่าง ๆ ไปสู่ผู้คนที่ทำให้ภาคธุรกิจกลายเป็นภาคส่วนที่สามารถเข้าถึงสังคมได้

เกือบทุกภาคส่วนที่อาจจะครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลเสียอีก ด้วยเหตุนี้การที่สังคมมีภาคธุรกิจเป็นแนวร่วมหลักในการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมภายใต้แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (CSR) จึงเป็นเรื่องที่สังคมควรส่งเสริมและศึกษาแนวคิดดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น เพื่อขยายแนวคิดดังกล่าวไปสู่ภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคมในการร่วมกันพัฒนาประเทศอย่างมีความรับผิดชอบต่อไป (พัชราพรรณ ขอบธรรม, 2555 : 2)

ความหมายความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR)

ซีเอสอาร์ (CSR) เป็นคำย่อมาจากภาษาอังกฤษ คือ Corporate Social Responsibility (CSR) ซึ่งหากแยกพิจารณาตามศัพท์แล้ว คำว่า Corporate หมายถึง ความร่วมมือหรือองค์กร คำว่า Social ก็หมายถึง สังคม ส่วนคำว่า Responsibility ก็คือความรับผิดชอบต่อ แปรรวมกันจึงหมายถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร หรือบรรษัทภิบาล หมายถึง การดำเนินการที่องค์กรให้ความสนใจต่อการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรหรือภายนอกองค์กรที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กรในระดับใกล้และไกล ระดับใกล้ก็คือ ภายในองค์กรเองและบริเวณข้างเคียงองค์กร ส่วนสังคมไกลก็คือสังคมภายนอกประชาชนทั่วไปรวมไปถึงคู่ค้าทางธุรกิจ เพื่อให้สังคมโดยรวมอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นปกติสุข (วีระวัฒน์ ปันนิตามัย, 2553 : 30-39)

จากข้างต้นสิ่งที่มุ่งเน้นก็คือ เรื่อง ความรับผิดชอบต่อ ซึ่งหมายถึง องค์กรจะต้องรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนกระทำลงไป ไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นผลดีหรือผลร้าย นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการรับผิดชอบต่อแนวทางปรับปรุงแก้ไข และการป้องกันผลร้ายที่จะเกิดขึ้นด้วย ที่สำคัญคือ การวางแผนทางเพื่อสร้างสรรค์และรักษาสິงดี ๆ ให้คงอยู่ตลอดไป ซึ่งอาจรวมไปถึงขยายผลกระทบในแง่บวกออกไปสู่กลุ่มต่าง ๆ อีกด้วย

ความรับผิดชอบต่อสังคมในที่นี้ หมายถึง ความรับผิดชอบต่ออย่างเป็นระบบที่องค์กรจะพึงกระทำเพื่อรับมือกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินงานขององค์กร เริ่มตั้งแต่ การป้องกัน รักษา ปรับปรุง และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติจากองค์กรออกไปสู่สังคม เริ่มจากการเคารพกติกา การปฏิบัติตามกฎหมาย รวมไปถึงการปฏิบัติตนให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และมีจริยธรรมทางสังคม เป็นต้น อันที่จริงแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมนี้ เกิดขึ้นมานานแล้วพอสมควรโดยแฝงอยู่ในกฎระเบียบการค้าต่าง ๆ อาทิ การปกป้องและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่มสหภาพยุโรป มีข้อบังคับการปิดฉลากสินค้าที่บ่งบอกถึงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม รวมทั้งกฎระเบียบเรื่องบรรจุกฎหมายและการกำจัดกากขยะที่เกิดจากบรรจุกฎหมายที่ใช้แล้ว อย่างไรก็ตามในเรื่องของการปฏิบัติตามก็มักเป็นไปในลักษณะขอความร่วมมือเสียมากกว่า ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับข้อปฏิบัติดังกล่าวเรียกได้ว่าการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบนั้นเกิดขึ้นจาก สำนัก เป็นตัวตั้งแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมเกิดขึ้นเนื่องจากการตระหนัก

ขององค์กรธุรกิจเองที่มองว่า ภาครธุรกิจมุ่งเน้นผลกำไรมากเกินไป จนกระทั่งทำร้ายสังคมรอบข้าง ที่ล้วนมีความสัมพันธ์กับองค์กร ทั้งนี้เพราะแต่เดิมองค์กรมักได้รับการปลูกฝังความคิดทางธุรกิจ ให้พัฒนาไปสู่ความ “เก่ง” เป็นสำคัญ เน้นไปที่การสร้างรายได้เปรียบทางการแข่งขัน แต่ภายหลัง เกิดปัญหาจากการพัฒนาที่เริ่มกล่าวถึง “ความดี” กันมากขึ้น เริ่มมีการนำแนวคิดเรื่องความ “ดี” มาแทรกไว้ในบทบาทภารกิจของตนผ่านกิจกรรมต่าง ๆ พร้อม ๆ กับการทำธุรกิจ เช่น การบริจาค สิ่งของ การทำบุญ การทำงานอาสา เป็นต้น ต่อมาวงการธุรกิจ จึงบัญญัติคำว่า CSR ขึ้นมาใช้เรียก กิจกรรมอาสาหรือความรับผิดชอบต่อองค์กรต่อสังคมดังกล่าว

อย่างไรก็ตามจุดกำเนิดของความรับผิดชอบต่อสังคม ส่วนหนึ่งก็มาจากการเรียกร้องของ สังคมต่อการกระทำที่มุ่งเน้นผลกำไรมากเกินไปของภาคธุรกิจ เช่น ครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2527 (ค.ศ.1984) บริษัท เนสท์เล่ ผู้ผลิตและจำหน่าย ผลิตภัณฑ์นม ได้ออกกิจกรรมณรงค์ให้เด็กทารกดื่มนม เนสท์เล่ แทนนมแม่ ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างมากต่อประชาชน จนกว่าบาตรสินค้าของเนสท์เล่ ซึ่งถือว่าเป็น ครั้งแรกที่ประชาชนรวมตัวกันเป็นจำนวนมาก เพื่อบีบบังคับให้องค์กรยักษ์ใหญ่ออย่างเนสท์เล่ เปลี่ยนนโยบาย ปฏิเสธไม่ได้ว่าหลายต่อหลายครั้งกิจกรรมเพื่อสังคมของภาคธุรกิจต่าง ๆ เกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา หรือเกิดขึ้นมาภายหลังจากที่เกิดปัญหาขึ้นแล้ว เรียกว่าเป็น Responsive CSR หรือการทำความรับผิดชอบต่อสังคมแบบตอบสนอง ต่อมาหลายบริษัทจะพบว่า การรอให้เกิดปัญหา การประทุ้งเรื่องแรงงาน สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก่อนแล้วจึงค่อยหันมาใส่ใจประเด็นเหล่านี้ ไม่เป็นผลดีอีกต่อไป ทำไมไม่เป็นฝ่ายรุก หันมาดำเนินธุรกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ที่เรียกว่า Creative CSR พยายามแสดงตนว่าเป็น ส่วนหนึ่งของสังคม และมีความปรารถนาที่ดีที่จะทำสิ่งดีตอบแทนสังคมที่ตนอยู่ (Corporate Citizenship) กล่าวได้ว่าจุดกำเนิดของแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนหนึ่งมาจากการเฝ้าระวังของ ประชาชนในฐานะผู้บริโภค โลกที่พิทักษ์สิทธิของตนเอง (บาว นาคกร, 2551 : 18-20)

ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมเริ่มต้นขึ้นจากการเกิด ผลกระทบในแง่ลบจากการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิ่งแวดล้อม ทั่วโลกเริ่มเป็นห่วงสภาวะ สิ่งแวดล้อมที่ย่ำแย่ประกอบกับการเรียกร้องของกลุ่มองค์กรที่เคลื่อนไหวปกป้องสิ่งแวดล้อม เริ่มมี การพูดถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน และเริ่มมีการนำวาระเรื่องสิ่งแวดล้อมเข้าไปบรรจุในการประชุมของ กลุ่มองค์กรธุรกิจ รวมไปถึงองค์กรระดับโลกต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การประชุมระดับโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ในปี 1987 ที่กล่าวถึงเรื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development : SD) ซึ่งเป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุล ใน 3 มิติ ได้แก่ มิติสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพราะการพัฒนาทุกด้านล้วนมีความเกี่ยวเนื่องกัน เป็นต้น

ต่อมาก็มีการประชุมที่พิจารณาประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมอีกหลายครั้ง อาทิ การประชุมระดับโลกที่ว่าด้วยการลดการใช้สาร CFCs อันเป็นที่มาของพิธีสารมอนทรีออล เมื่อปี 1987 การประชุมสิ่งแวดล้อมโลก ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร เมื่อปี 1996 การประชุมสร้างมาตรฐานสากลในการจัดการสิ่งแวดล้อม ภายใต้อนุกรม ISO 14001 เมื่อปี 1996 และการประชุมสุดยอดผู้นำเกี่ยวกับสถานะในชั้นบรรยากาศโลก ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อปี 1997 ที่เป็นที่มาของพิธีสารเกียวโต เป็นต้น ในเวทีขององค์การสหประชาชาติ ก็เริ่มมีการพูดถึงเรื่องความรับผิดชอบขององค์กรมากขึ้นเรื่อย ๆ และในปี 1999 (2542) ก็เป็นปีที่ทำให้แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้นเนื่องจากในการประชุม World Economic Forum ประจำปีนั้น นายโคฟี อันนัน (Cofi Annan) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องให้องค์กรธุรกิจในทุกประเทศแสดงความเป็นพลเมืองที่ดีด้วยมีสำนึกรับผิดชอบมากขึ้น โดยพร้อมกันนี้ได้เสนอข้อบัญญัติ 9 ประการ ที่เรียกว่า “The UN Global compact” ซึ่งแบ่งเป็น 3 หมวดหลัก คือ หมวดสิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน และสิ่งแวดล้อม และต่อมาได้เพิ่มข้อบัญญัติเรื่องการต่อต้านการคอร์รัปชันไว้ด้วย ในระยะต่อมาได้มีการนำประเด็นสังคมมาพิจารณาควบคู่กับสิ่งแวดล้อม ดังจะเห็นได้จาก Global Compact ขององค์การสหประชาชาติ เป็นแนวทางในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมในเรื่องพื้นฐาน ได้แก่ สิทธิมนุษยชน แรงงาน สิ่งแวดล้อม และการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ในปี 2000 องค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ได้มีการออกแบบแนวปฏิบัติด้านความรับผิดชอบต่อสังคมสำหรับบริษัทข้ามชาติ และในปี 2002 องค์กรมาตรฐานระหว่างประเทศ (International Organization for Standardization) ได้ดำเนินการพัฒนามาตรฐานเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคม (ISO 26000) ซึ่งคาดว่าจะประกาศใช้ในปี 2010 จะเห็นได้ว่า ความคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรต่อสังคม ได้รับการตอบรับจากหลายฝ่าย มีความพยายามวางมาตรการต่าง ๆ มากมายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งมีการวางมาตรฐานสำหรับองค์กรในการดำเนินการอย่างรับผิดชอบต่อสังคม ออกมาเป็น ISO 26000 ในปี 2010 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรต่าง ๆ เริ่มเห็นความสำคัญของการนำเอาแนวทาง CSR มาปฏิบัติในองค์กรของตนมากขึ้น อย่างไรก็ตามมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม ISO/CD 26000 นี้แตกต่างออกไปจากมาตรฐานอื่น เนื่องจากเป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ เท่านั้นที่องค์กรอาจพิจารณานำไปปฏิบัติ ในการดำเนินงานเพื่อเพิ่มเติมและดำเนินการกิจการของตนด้วยความสมัครใจ ไม่ได้มีการบังคับแต่อย่างใดสำหรับประเด็นการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมภายใต้ ISO/CD 26000 นั้น ประกอบด้วย

หลักการสำคัญได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันการเกิดผลกระทบหลักการจัดการด้านความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Risk Management)

ซึ่งประกอบด้วย การป้องกันมลพิษ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ การป้องกันและการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และหลักสูตรท้ายคือหลักสูตรผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

สำหรับประเทศไทยกระแสสังคมเริ่มคาดหวังให้องค์กรต่าง ๆ ดำเนินธุรกิจที่มีความตระหนักด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล (Good Governance) และการช่วยเหลือสังคม (Social Contribution) มากขึ้น ดังนั้นภาคส่วนต่าง ๆ จึงปรับการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกระแสความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมในหลากหลายรูปแบบ ในส่วนของภาครัฐกิจ หลายองค์กรได้นำประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและสังคมมาบูรณาการกับการดำเนินธุรกิจหลัก ซึ่งได้สร้างความแตกต่างเชิงบวกให้กับธุรกิจ ทั้งการเพิ่มยอดขายความผูกพันกับลูกค้า ความแข็งแกร่งของตราสินค้ารวมถึงภาพลักษณ์ขององค์กรและความเชื่อใจของลูกค้า ขณะที่ภาครัฐก็รับแนวคิดนี้มาปรับใช้ไม่น้อย แม้ว่าการดูแลบริหารและพัฒนาประเทศจะเป็นหน้าที่หลักของภาครัฐอยู่แล้วก็ตาม กระแสแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมก็ส่งผลให้แนวคิดเรื่อง ธรรมาภิบาล (Good Governance) กลับมาได้รับความสนใจมากขึ้นอีกครั้ง ตัวอย่างการนำแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมมาปฏิบัติในภาครัฐนั้น อาทิ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ได้ดำเนินการส่งเสริมให้ภาคอุตสาหกรรมดำเนินงานตามแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อความเติบโตและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ภายใต้โครงการส่งเสริมการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมของโรงงานอุตสาหกรรมต่อสังคม (Corporate Social Responsibility, Department of Industrial Works : CSR-OIW) ที่มุ่งเน้นความปลอดภัย สุขอนามัย และการส่งเสริมและปกป้องธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การประหยัดพลังงานและคุ้มครองแรงงาน (พิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์, 2554 : ออนไลน์)

ทางด้านองค์กรพัฒนาเอกชนขยับเรื่องนี้ค่อนข้างมาก มีหลายกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนและผลักดันให้เกิดจิตสำนึกและกิจกรรมเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social Venture Network Asia Thailand : SVN Asia) ซึ่งเป็นการรวมตัวของนักธุรกิจ นักวิชาการ และบุคคลที่มีความตระหนักในการดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคเอกชน ภาครัฐ และองค์กรสาธารณประโยชน์ บนหลักของความสมดุล 3 ประการ หรือหลัก 3 P คือ People (หมายถึง สังคมภายนอกและภายใน) Planet (สิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร) และ Profit (กำไรจากการประกอบการ) เป็นต้น นอกจากนั้นในสถานศึกษาเองก็เริ่มมีการบรรจุเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคมไว้ในหลักสูตรเรื่องการบริหารแล้ว เป็นการเน้นจริยธรรมของผู้ประกอบการมากขึ้น ซึ่งนับเป็นแนวโน้มที่ดีในการกระจายแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมไปสู่สังคมให้ออกไปในวงกว้างมากขึ้น

จะเห็นได้ว่าแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นกระแสที่กำลังได้รับความนิยมจากสังคมในวงกว้าง ทั้งในและต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นวงการวิชาการสาขาต่าง ๆ ทั้งในประเด็นแรงงาน

สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม คาดว่าแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมจะเข้ามากำหนดทิศทางใหม่ของการดำเนินธุรกิจ การค้าระหว่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ไม่น้อย

ระดับและประเภทความรับผิดชอบต่อสังคม

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมนั้นเกิดขึ้นมานานแล้ว โดยแต่เดิมนั้นจะปรากฏแทรกอยู่ในระเบียบทางการค้าต่าง ๆ กระทั่งต่อมา องค์กรธุรกิจก็เริ่มดำเนินกิจกรรมทางสังคมด้วยตนเองเพิ่มมากขึ้น ในลักษณะของกิจกรรมอาสาต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้เราสามารถแบ่งระดับความรับผิดชอบต่อสังคม ออกได้เป็น 2 ระดับด้วยกัน คือ ซีเอสอาร์ระดับพื้นฐาน ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องมีการดำเนินการจากความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ หรือตามระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย และซีเอสอาร์ระดับก้าวหน้า ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องกระทำหรือสมัครใจยินดีในการดำเนินกิจกรรมซีเอสอาร์นั้นด้วยตัวเอง มิใช่เกิดจากความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่หรือตามกฎหมาย นอกจากนั้นความรับผิดชอบต่อสังคมยังสามารถจำแนกได้ตามบทบาทและความเกี่ยวข้องของหน่วยงานอีกด้วย ซึ่งจะสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท คือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2551 : 26-27)

“กิจกรรมเพื่อสังคม” (CSR-after-process) เป็นการดำเนินกิจกรรม (Activities) ของหน่วยงาน ซึ่งโดยมากเป็นองค์กรธุรกิจที่แสวงหากำไร เพื่อสร้างให้เกิดประโยชน์แก่สังคมในด้านต่าง ๆ โดยกิจกรรมที่ดำเนินการนั้นมักแยกต่างหากจากการดำเนินธุรกิจที่เป็นกระบวนการ (Process) หลักของกิจการและเกิดขึ้นภายหลัง เช่น การแก้ไขเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบทางมลพิษจากการประกอบการ การแจกจ่ายสิ่งของช่วยบรรเทาสาธารณภัย การเป็นอาสาสมัครช่วยบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ ซึ่งกิจกรรมเพื่อสังคมเหล่านี้มักเป็นกิจกรรมที่อยู่นอกเหนือเวลาทำงานตามปกติ

“ธุรกิจเพื่อสังคม” (CSR-in-process) คือ การดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคมที่อยู่ในกระบวนการทำงานหลักของกิจการ หรือเป็นการทำธุรกิจที่หากำไรอย่างมีความรับผิดชอบต่อ เช่น การป้องกันหรือกำจัดมลพิษในกระบวนการผลิตเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน การผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานตามข้อกำหนดในฉลากผลิตภัณฑ์ การเปิดเผยข้อมูลผลิตภัณฑ์อย่างถูกต้องครบถ้วนต่อผู้บริโภค การชดเชยความเสียหายให้แก่ลูกค้าที่เกิดจากความผิดพลาดและความบกพร่องของพนักงาน ซึ่งการดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคมเหล่านี้ถือเป็นกิจกรรมที่อยู่ในเวลาทำงานปกติของกิจการ

“กิจการเพื่อสังคม” (CSR-as-process) ในส่วนนี้เรียกว่าเป็นบทบาทขององค์กรธุรกิจโดยตรง กิจการในกลุ่มนี้ มักเป็นกรณีที่ต้องมีการดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไรให้แก่ตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อยังประโยชน์ให้แก่สังคมในทุกกระบวนการของกิจการตัวอย่างของกิจการที่อาจจัดอยู่ในข่ายนี้ ได้แก่ มูลนิธิองค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรประชาชน และส่วนราชการต่าง ๆ

กิจกรรมต่างๆ ของความรับผิดชอบต่อสังคม

เมื่อกล่าวถึงความรับผิดชอบต่อสังคม หลายคนมักนึกถึงกิจกรรมเพื่อสังคม อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงกิจกรรมของความรับผิดชอบต่อสังคม มีมากมายหลายรูปแบบ ฟิลิป คอตเลอร์ (Kotler) แห่งมหาวิทยาลัยนอร์ทเวสเทิร์น และแนนซี ลี อาจารย์สมทบแห่งมหาวิทยาลัยวอชิงตัน และมหาวิทยาลัยซีแอตเติล ได้จำแนกซีเอสอาร์ไว้เป็น 7 ชนิด (Type) กิจกรรม ได้แก่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2551 : 26-27)

1. การส่งเสริมการรับรู้ประเด็นปัญหาทางสังคม (Cause Promotion) เป็นการจัดหาเงินทุน วัสดุสิ่งของ หรือทรัพยากรอื่นขององค์กร เพื่อขยายการรับรู้และความห่วงใยต่อประเด็นปัญหาทางสังคมนั้น ตลอดจนสนับสนุนการระดมทุน การมีส่วนร่วม หรือการเฝ้าหาอาสาสมัครเพื่อการดังกล่าว องค์กรธุรกิจอาจริเริ่มและบริหารงานส่งเสริมนั้นด้วยตนเอง หรือร่วมมือกับองค์กรหนึ่งองค์กรใด หรือกับหลายองค์กรก็ได้

2. การตลาดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคม (Cause-Related Marketing) เป็นการอุดหนุน หรือการบริจาครายได้ส่วนหนึ่งจากการขายผลิตภัณฑ์เพื่อช่วยเหลือหรือร่วมแก้ไขประเด็นปัญหาทางสังคมจำเพาะหนึ่ง ๆ ซึ่งมักมีช่วงเวลาที่กำหนดแน่นอน หรือดำเนินการแบบจำเพาะผลิตภัณฑ์หรือให้แก่การกุศลที่ระบุไว้เท่านั้น กิจกรรมซีเอสอาร์ชนิดนี้องค์กรธุรกิจมักร่วมมือกับองค์กรที่ไม่มีวัตถุประสงค์หากำไรเพื่อสร้างสัมพันธภาพในประโยชน์ร่วมกัน ด้วยวิธีการเพิ่มยอดขายผลิตภัณฑ์ เพื่อนำเงินรายได้ไปสนับสนุนกิจกรรมการกุศลนั้น ๆ ในขณะเดียวกันก็เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้บริโภคได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือการกุศลผ่านการซื้อผลิตภัณฑ์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอื่นใดเพิ่มเติม

3. การตลาดเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาด้านสังคม (Corporate Social Marketing) เป็นการสนับสนุน การพัฒนาหรือการทำให้เกิดผลจากการรณรงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในด้านสาธารณสุข ด้านความปลอดภัย ด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านสุขภาพ ความแตกต่างสำคัญระหว่างการตลาดเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาด้านสังคมกับการส่งเสริมการรับรู้ประเด็นปัญหาทางสังคม คือ การตลาดเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาด้านสังคมจะเน้นที่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Behavior Change) เป็นหลักในขณะที่การส่งเสริมการรับรู้ประเด็นปัญหาทางสังคมจะเน้นที่การสร้างตระหนักรู้ (Awareness) ตลอดจนการสนับสนุนทรัพยากร ด้านทุนและอาสาสมัครเพื่อให้รับรู้ถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว

4. การบริจาคเพื่อการกุศล (Corporate Philanthropy) เป็นการช่วยเหลือไปที่ประเด็น ปัญหาทางสังคมโดยตรง ในรูปของการบริจาคเงินหรือวัสดุสิ่งของ เป็นกิจกรรมซีเอสอาร์ที่พบเห็น ในแทบทุกองค์กรธุรกิจ และโดยมากมักจะเป็นไปตามกระแสความต้องการจากภายนอกหรือมีผู้เสนอ

ให้ทำมากกว่าจะเกิดจากการวางแผนหรือออกแบบกิจกรรมจากภายในองค์กรเอง ทำให้ไม่เกิดการเชื่อมโยงเข้ากับเป้าหมายหรือพันธกิจขององค์กรเท่าใดนัก

5. การอาสาช่วยเหลือชุมชน (Community Volunteering) เป็นการสนับสนุนหรือจูงใจให้พนักงาน คู่ค้าร่วมสละเวลาและแรงงานในการทำงานให้แก่ชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่และเพื่อตอบสนองต่อประเด็นปัญหาทางสังคมที่องค์กรให้ความสนใจหรือห่วงใย องค์กรธุรกิจอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยลำพังหรือร่วมมือกับองค์กรหนึ่งองค์กรใด และอาจเป็นผู้กำหนดกิจกรรมอาสาดังกล่าวขึ้นเอง หรือให้พนักงานเป็นผู้คัดเลือกกิจกรรมแล้วนำเสนอต่อองค์กรเพื่อพิจารณาให้การสนับสนุน โดยที่พนักงานสามารถได้รับการชดเชยในรูปของวันหยุดหรือวันลาเพิ่มเติม

6. การประกอบธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคม (Socially Responsible Business Practices) เป็นการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจอย่างพินิจพิเคราะห์ทั้งในเชิงป้องกันด้วยการหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมหรือในเชิงร่วมกันแก้ไขด้วยการช่วยเหลือเยียวยาปัญหาทางสังคมนั้น ๆ ด้วยกระบวนการทางธุรกิจ เพื่อการยกระดับสุขภาวะของชุมชนและการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม โดยที่องค์กรธุรกิจสามารถที่จะดำเนินการเอง หรือเลือกที่จะร่วมมือกับพันธมิตรภายนอกก็ได้

7. การพัฒนาและส่งมอบผลิตภัณฑ์และบริการตามกำลังซื้อของคนในระดับฐานราก (Developing and Delivering Affordable Products and Services) เป็นการใช้กระบวนการทางธุรกิจในการผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการสู่ตลาดที่เรียกว่า The Bottom of the Pyramid (BoP) ในราคาที่ไม่มีแพ่ง เหมาะกับกำลังซื้อของผู้บริโภคในระดับฐานราก ให้สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต พร้อมกันกับเป็นโอกาสสำหรับธุรกิจในการเข้าถึงตลาดปริมาณมหาศาล

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า กิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม มีหลายรูปแบบหลายประเภท แต่รูปแบบกิจกรรมที่เรารู้จักกันมากที่สุดก็คือ รูปแบบของกิจกรรมอาสา การบริจาค อย่างไรก็ตามในบทนี้ทำให้เราทราบว่าจริง ๆ แล้ว ความรับผิดชอบต่อสังคมทำได้หลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของการประกอบธุรกิจอย่างรับผิดชอบต่อสังคมที่เป็นเสมือนแก่นแกนความคิดที่สำคัญของความรับผิดชอบต่อสังคม ควรได้รับความสนใจพิจารณานำไปปฏิบัติมากกว่านี้

จากข้างต้นอาจแยกกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมออกได้เป็นกลุ่มกิจกรรมที่เน้นการสื่อสารองค์กร เป็นการทำการตลาดอย่างหนึ่ง ซึ่งใช้ทรัพยากรนอกองค์กรเป็นหลัก (Social-driven CSR) ได้แก่กิจกรรมที่ 1-3 ขณะที่กิจกรรมที่ 4 - 7 นั้น เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่เน้นทรัพยากรที่มีอยู่ภายในองค์กรเป็นหลัก (Corporate-driven CSR)

ประโยชน์ของความรับผิดชอบต่อสังคม

ดังที่กล่าวไปแล้วตั้งแต่ต้นว่า แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมนั้น หัวใจหลักอยู่ที่เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคมในที่นี้ นอกเหนือจากความรับผิดชอบต่อองค์กรจะมีต่อสังคมและ

สิ่งแวดล้อมแล้วก็ยังรวมไปถึงเรื่องของมาตรฐานแรงงาน หรือเรื่องของสิทธิมนุษยชนด้วย ดังที่ ปรากฏเป็นข้อตกลงร่วมกันใน UN Global Compact ที่ระบุถึงหลักสำคัญของความรับผิดชอบต่อสังคมไว้ 4 หมวดหลัก ๆ คือ สิทธิมนุษยชน มาตรฐานแรงงาน สิ่งแวดล้อม และการป้องกันการคอร์รัปชัน จะเห็นได้ว่าหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงเป็นหมวดแรก ขณะที่หมวดอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องมาตรฐานแรงงาน สิ่งแวดล้อม หรือแม้กระทั่งเรื่องป้องกันการคอร์รัปชัน สุดท้ายแล้ว ก็เกี่ยวข้องกันเรื่อง สิทธิมนุษยชนทั้งสิ้น จึงอาจไม่ใช่เรื่องแปลกที่หมวดแรกของข้อตกลงร่วมกัน จะเริ่มต้นด้วย หมวดของสิทธิมนุษยชน หากถามว่าสิทธิมนุษยชนเกี่ยวข้องกับแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม อย่างไรนั้น ก็คงต้องกลับไปดูจุดเริ่มต้นของการเกิดกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมว่าเป็นมาอย่างไร กระแสความรับผิดชอบต่อสังคมเกิดขึ้นเนื่องจากผลกระทบในด้านลบของการพัฒนาที่เน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก อันส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อสิ่งแวดล้อม และสังคม ผลกระทบประการหนึ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ กรณีที่บริษัทมุ่งประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร ซึ่งนั่นนำมาซึ่งนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อสังคม ดังเช่นกรณีที่เนสท์เล่มีนโยบายเสนอให้เด็กดื่มนมของเนสท์เล่ แทนน้ำนมมารดาที่ส่งผลให้เกิดการประท้วงครั้งใหญ่จนเนสท์เล่ต้องเปลี่ยนนโยบายจะเห็นได้ว่า แต่เดิมที่ภาคธุรกิจยังไม่ดำเนินธุรกิจโดยเน้นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเท่าใดนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นคือ ผลกระทบต่อสิทธิในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการละเมิดความเป็นส่วนตัว ละเมิดสิทธิความเป็นมารดาในกรณีของเนสท์เล่ ละเมิดต่อความสามารถในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและการดำรงชีวิตอยู่ในสถานที่ที่ปลอดภัยไร้มลพิษ ซึ่งทุกฝ่ายไม่ปฏิเสธว่าสามารถสัมผัสได้กับผลร้ายและความรุนแรงของมัน อย่างเป็นรูปธรรม (พิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์, 2554)

ด้วยเหตุนี้แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมที่เกิดขึ้น จึงเน้นไปที่เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นหลัก โดยความรับผิดชอบต่อสังคมนอกจากจะเข้าไปแก้ไขปัญหอันเกิดจากการมุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมากเกินไปที่สุดยังส่งเสริมมนุษยชนอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือการให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อสังคมโดยรวม สุดท้ายแล้วผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นก็คือ มันช่วยไปหนุนเสริมให้สิทธิมนุษยชนได้รับการดูแลมากขึ้น ซึ่งเรื่องนี้ นับเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ประโยชน์ของแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมนั้นนอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาในภาพรวมและสร้างสมดุลให้เกิดขึ้นอีกครั้งในสังคมแล้วก็ยังส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในหลักคิดเรื่องการปกป้องปวงประชา (Demo-protection) อันเป็นหลักคิดสำคัญอย่างหนึ่งในการส่งเสริมสิทธิของประชาชน (Demo-power) อย่างยั่งยืนและเป็นธรรมนอกจากนั้น ยังส่งผลต่อการกระตุ้นสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมหรือสำนึกสาธารณะให้เกิดขึ้นในสังคมเป็นวงกว้างอีกด้วย การกระตุ้นสำนึกพลเมืองเป็นสิ่งสำคัญไม่แพ้กันกับการปกป้องสิทธิของปวงประชาประชาธิปไตยที่มี

คุณภาพไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากปราศจากซึ่งพลเมืองที่มีตระหนักรู้สิทธิเสรีภาพและบทบาทหน้าที่ ทั้งนี้ เพราะหากสังคมมีการปกป้องสิทธิเสรีภาพ และสามารถเปิดโอกาสให้ผู้คนได้มีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่แล้ว แต่ปรากฏว่าผู้คนไม่รู้จักรว่าจะใช้สิทธิของตนนั้นอย่างไรทำให้ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น จนเกิดการกระทบกระทั่งกัน เกิดเป็นความรำคาญเช่นนี้ก็ไม่อาจทำให้สังคมเป็นสุขได้ ด้วยเหตุนี้การเริ่มต้นด้วยการปลูกจิตสำนึกความรับผิดชอบจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีที่ไม่ใช่เพียงแค่เป็นบทบาทหรือหน้าที่ที่ภาคธุรกิจจะต้องรับผิดชอบเท่านั้น แต่ควรเป็นความร่วมมือจากทุกคนในสังคม ในการร่วมกันปลูกจิตสำนึกความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบต่อสังคมเกี่ยวข้องกับการสร้างสำนึกพลเมือง

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม มีประโยชน์ครอบคลุมไปถึงเรื่องการปกป้องสิทธิมนุษยชนและการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะจุดเริ่มต้นหรือแนวคิดหลักของความรับผิดชอบต่อสังคมอยู่ที่เรื่องของความรับผิดชอบ ซึ่งความรับผิดชอบนั้นนอกจากจะเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมแล้วยังเป็นหัวใจของพลเมืองอีกด้วย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ประชาธิปไตยไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากพลเมือง ถ้ามองว่าพลเมืองคือใคร ไม่ใช่ประชาชนหรือแตกต่างจากประชาชนอย่างไร คำว่าพลเมืองกับประชาชนนั้นในแง่หนึ่งก็แตกต่างกัน แต่อีกแง่หนึ่งก็เหมือนกัน ส่วนที่เหมือนกันนั้นอยู่ที่พลเมืองและประชาชนต่างก็เป็นผู้ที่ได้รับการรับรองสิทธิเสรีภาพโดยรัฐให้กระทำการต่าง ๆ ได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนด แต่สิ่งที่พลเมืองและประชาชนต่างก็รู้ก็คือเรื่องสำนึกความรับผิดชอบ ซึ่งในส่วนนี้ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นพลเมืองทุกคนต้องมีแต่ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นประชาชนทุกคนอาจไม่ได้มีทุกคนก็ได้ และจากจุดนี้เชื่อมโยงให้เห็นได้ว่าความรับผิดชอบต่อสังคมเกี่ยวข้องกับการสร้างจิตสำนึกพลเมืองอย่างไร กล่าวคือ เชื่อมโยงกันที่เรื่องของความรับผิดชอบนั่นเอง (คณิน บุญสุวรรณ, 2557)

การมีสำนึกรับผิดชอบในฐานะพลเมืองในระดับความหมายแคบอาจหมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร การไปเลือกตั้ง หรือการไม่ส่งเสียงดังรบกวนเพื่อนบ้าน และการเคารพกฎจราจร เป็นต้น อย่างไรก็ตามสำนึกรับผิดชอบของพลเมือง ยังมีความหมายในระดับกว้างอีกด้วยที่รวมไปถึงเรื่องของความมีน้ำใจ ซึ่งเรียกอีกอย่างได้ว่าสำนึกสาธารณะหรือจิตสาธารณะที่จะช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อน การเล็งเห็นว่าการกระทำของตนเช่นนั้นจะส่งผลกระทบต่อสังคมในภาพรวมเช่นใด เช่น การที่พ่อขับรถฝ่าไฟแดง ขณะที่ลูกนั่งอยู่ข้างๆ นอกจากจะเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุแล้วสิ่งหนึ่งที่เสี่ยงไม่แพ้กันก็คือ การสร้างสำนึกของการไม่รักษากฎกติกาให้แก่ลูกของตนด้วย ซึ่งเป็นผลกระทบที่อาจจะมองไม่เห็นในปัจจุบัน แต่เรื่องของผลกระทบจากการกระทำก็ต้องพึงตระหนักไว้ด้วย เป็นต้น

สำหรับสำนักรับผิดชอบตามแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมก็ไม่ต่างไปจากแนวคิดเรื่องพลเมืองนัก ทั้งนี้เพราะมีระดับพื้นฐานและระดับก้าวหน้าของสำนักร่วมกัน ในระดับพื้นฐานองค์กรนั้นอาจเพียงแต่ทำตามข้อตกลงที่ตนเป็นสมาชิก หรือระเบียบการค้าอย่างเคร่งครัด กระนั้นก็ยังไม่ได้เกิดสำนึกแบบการตระหนักรู้ที่จะนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมและการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสังคมด้วยตนเอง ซึ่งองค์กรที่สามารถกระทำได้นั้นจะเรียกว่าเป็นองค์กรที่มีระดับความรับผิดชอบต่อสังคม อยู่ในระดับก้าวหน้าเป็นผู้ที่ริเริ่มดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสังคมด้วยตนเอง สิ่งที่สำคัญยิ่งระหว่างสำนักรับผิดชอบของทั้งสองแนวคิดอยู่ที่การมีระดับพื้นฐาน

และระดับก้าวหน้า แม้จะปฏิเสธไม่ได้ว่าสังคมใด ๆ ย่อมต้องการองค์กรหรือพลเมืองที่มีสำนักรับผิดชอบอยู่ในระดับก้าวหน้า กระนั้นสำนักรับผิดชอบในระดับพื้นฐานก็สำคัญไม่น้อย เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างสำนึกในระดับก้าวหน้าให้เกิดขึ้นได้ด้วยการสร้างสังคมให้มีความรับผิดชอบต่อมีสำนึกเคารพสิทธิของผู้อื่นในเบื้องต้น ซึ่งสังคมใดที่สามารถสร้างสำนึกสองเรื่องนี้ให้เกิดขึ้นแก่บุคคลและองค์กรของชาติแล้ว สำนักรับผิดชอบจะเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติและนำไปสู่การสร้างสรรค์กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสังคมได้ไม่ยาก

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า สำนักรับผิดชอบขององค์กรและพลเมืองนั้น มีจุดร่วมกันอย่างชัดเจน กระนั้นหากถามว่าเมื่อองค์กรธุรกิจนำ แนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมมาใช้แล้วจะช่วยส่งเสริมสำนึกพลเมืองได้อย่างไรบ้าง

ความรับผิดชอบต่อสังคมกับการสร้างสำนึกพลเมือง

ในขั้นต้นการนำแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมมาใช้ในองค์กรย่อมก่อให้เกิดสำนึกพลเมืองแก่ผู้บริหารและพนักงานในองค์กร แน่นอนว่าระดับสำนักรับผิดชอบที่เกิดขึ้นนี้อาจแตกต่างกันไปได้ในแต่ละบุคคล เพราะในขณะที่บางรายอาจมีสำนักรับผิดชอบในระดับก้าวหน้าแต่บางรายก็อาจมีสำนักรับผิดชอบในระดับพื้นฐานเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเป็นการกระทำอย่างเสียไม่ได้ จะบอกว่าเป็นหน้าที่หรือเป็นกฎก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสำนักรับผิดชอบในระดับพื้นฐานนั้นเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการสร้างสำนึกพลเมืองในระดับก้าวหน้า ขณะที่เมื่อมีกิจกรรมอาสาขององค์กรลงมาในพื้นที่ต่าง ๆ ในแง่หนึ่งแม้จะมองได้ว่าเป็นการประชาสัมพันธ์องค์กร ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ แต่ผลกระทบข้างเคียงที่เกิดขึ้นก็คือ กิจกรรมนั้นเป็นเสมือนการประชาสัมพันธ์แนวคิดเรื่องจิตสำนึกสาธารณะให้กว้างขวางออกไปที่สำคัญคือ น่าสนใจเพราะองค์กรธุรกิจมักมีเทคนิคต่าง ๆ ในการดึงดูดผู้คนให้มาเข้าร่วมกิจกรรม ในแง่นี้จึงได้ผลในเรื่องประสิทธิภาพของการกระจาย แต่ขณะเดียวกันความน่าสนใจของกิจกรรมก็สร้างการจดจำ ภาพสินค้า ตราบริษัทไปพร้อม ๆ กับกิจกรรมที่สร้างสำนึกสาธารณะไม่น้อย ที่สำคัญคือ ผลพลอยได้ในเรื่องที่เป็นรูปธรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสินค้า โรงเรียน วัด หรือลานอเนกประสงค์ที่องค์กรธุรกิจอาสาลงไปทำก็ตกย้ำให้เห็นถึงน้ำใจ จิตอาสาไปพร้อม ๆ กับ

ตัวสินค้าได้อย่างมาก ซึ่งจุดนี้จะกลายเป็นเสมือนมาตรวัดทางสังคมที่ทำให้องค์กรต้องพยายามรักษาภาพลักษณ์ ขณะที่สังคมเองก็เริ่มพูดถึงจิตสาธารณะมากขึ้น อันส่งผลให้กลายเป็นการตรวจสอบเฝ้ามองกันและกันในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม แม้อาจกล่าวได้ว่าจุดนี้จะนำไปสู่การสร้างสำนึกพลเมืองหรือไม่ แต่สิ่งที่สำคัญที่ควรให้ความสนใจขณะนี้ก็คือ สำนึกรับผิดชอบต่อสังคมได้รับความสนใจพูดถึงมากขึ้นเพียงใด เพราะเรื่องสำนึกพลเมืองเป็นสิ่งที่ต้องกระตุ้นกันอย่างต่อเนื่อง หนทางของความสำเร็จยังอีกยาวไกล กระนั้นการเริ่มต้นนำแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมมาใช้มากขึ้นในองค์กรต่าง ๆ ก็เป็นสัญญาณที่ดีที่บ่งบอกว่า สำนึกรับผิดชอบต่อสังคมยังไม่ได้หายไปจากสังคมเรา (คณิน บุญสุวรรณ, 2557)

ความรับผิดชอบต่อสังคมของภาคธุรกิจกับพื้นที่ประชาสังคมกึ่งปิด

กิจกรรมอาสาต่าง ๆ ขององค์กรธุรกิจ และภาคส่วนต่าง ๆ นั้นน่าสนใจในแง่ที่เป็นเสมือนอีกพื้นที่หนึ่งที่เปิดให้คนที่ต้องการเข้าร่วมในการบำรุงรักษาสังคม สามารถเข้ามาร่วมกิจกรรมได้ ซึ่งในแง่นี้ไม่ต่างไปจากแนวคิดประชาสังคม (Civil Society) ที่หมายถึง พื้นที่เสรีที่เปิดโอกาสให้ผู้คนหลากหลายสามารถเข้ามาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันหรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ เพื่อขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาสังคมด้วยตัวของตนเอง ในแง่นี้องค์กรธุรกิจจึงกลายเป็นอีกองค์กรประชาสังคมที่นอกจากจะรับผิดชอบต่อตนเองและสังคมแล้ว การที่ภาคธุรกิจลงมาช่วยเหลือสังคมโดยที่ตนไม่ใช่รัฐในแง่หนึ่งจึงมองได้ว่าเป็นภาคประชาสังคมที่ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือกันและกันด้วยสำนึกแห่งพลเมือง กระนั้น พื้นที่ประชาสังคมที่มีองค์กรธุรกิจเป็นตัวตั้งก็มีข้อจำกัดไม่น้อย ไม่แห่งของกฎกติกากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่องค์กรยังต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ที่อาจจะส่งผลต่อเรื่องของการคิดกิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจจะไม่เสรีนัก เนื่องจาก ต้องกระทำให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องความสนใจของสมาชิก และการเข้า-ออกของสมาชิกจากพื้นที่ประชาสังคมแบบกึ่งปิดแบบนี้ ซึ่งอาจไม่อิสระนัก เนื่องจากสถานะพนักงานขององค์กรดังกล่าวบางครั้งทำให้ต้องเข้าร่วมกิจกรรมทั้ง ๆ ที่ไม่สนใจ เป็นต้น (คณิน บุญสุวรรณ, 2557)

กระนั้นพื้นที่เปิดลักษณะนี้ก็ยังมีแง่อีกอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ มีทรัพยากร มีบุคลากรที่รับผิดชอบต่อสังคม มีแผนงานที่ชัดเจน ที่สำคัญคือการลดต้นทุนในการรวมตัวกัน (เนื่องจากการรวมตัวกันทางสังคมอย่างสมัครใจนั้นจะต้องมีต้นทุนต่าง ๆ เกิดขึ้น ทำให้โอกาสในการรวมตัวเป็นไปได้ยาก หรือมีความถี่น้อย) ที่สำคัญคือ การที่องค์กรได้กลายเป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่เปิดโอกาสให้คนที่มีความถนัดเดียวกันในเรื่องการ “ให้” แก่สังคม ได้มาพบปะและขับเคลื่อนงานเพื่อสังคมแม้จะมีการถกเถียงกันว่าคนเหล่านั้นถูกเกณฑ์มาก็ตามแม้จะมีข้อดีข้อเสียในพื้นที่ประชาสังคมแบบนี้ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจุบันโลกของเราเต็มไปด้วยบรรษัทน้อยใหญ่ ถึงขนาดมีคำกล่าวว่าโลกของเราถูกปกครองด้วย

บริษัท ปัจจุบันบริษัท มีขนาดและความสามารถใหญ่โตกว่าภาครัฐแล้ว เราจึงหนีไม่พ้นต้องเผชิญกับบริษัทในฐานะองค์กรโลกาภิวัตน์

การที่บริษัทปรับตัวให้ความสนใจกับสังคมและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น จึงนับเป็นเรื่องที่น่ายินดีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่บริษัทเหล่านี้นอกจากเป็นองค์กรธุรกิจแล้วยังเป็นเสมือนอีกพื้นที่หนึ่งของประชาสังคมที่แม้จะไม่เปิดมากนัก แต่ก็เป็นเรื่องที่น่ายินดีไม่น้อย อย่างไรก็ตาม ต้องไม่ลืมว่าส่วนหนึ่งของการเกิดขึ้นของกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมก็เพราะการผลักดันของผู้บริโภค เพราะปฏิเสธไม่ได้ว่าบ่อยครั้ง กิจกรรมเพื่อสังคมทั้งหลายมักเกิดเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว หลายครั้งกิจกรรมเพื่อสังคมเป็นไปเพื่อการตามแก้ปัญหา ด้วยเหตุนี้พวกเราทุกคนในฐานะพลเมืองก็ควรต้องเฝ้าระวัง เพื่อส่งเสริมให้ ความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ใช่เพียงแค่กิจกรรมประชาสัมพันธ์ แต่เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

ค่านิยมทางการบริหารภาครัฐ (Value Public Management)

คนอยู่ในองค์กรบริหารองค์กร ครอบครัว หรือองค์กรสังคมต้องอาศัยกฎหมายเป็นหลัก เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย การมีเสถียรภาพ และการปฏิสัมพันธ์ที่เป็นระเบียบ หากปราศจากบรรยากาศดังกล่าว องค์กรทุกประเภทย่อมปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไม่ได้ตามปรารถนา

อย่างไรก็ดีแม้จะมีกฎระเบียบข้อบังคับที่มีไว้ควบคุมและเป็นปทัสถานในการปฏิบัติงาน ก็ยังไม่เพียงพอ สังคมมนุษย์จะอยู่และทำงานด้วยกันอย่างสันติสุขได้จะต้องอาศัยจริยธรรม จรรยาบรรณ และปทัสถานอื่น ๆ เพื่อมาควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ ซึ่งมีความละเอียดอ่อนและกฎหมายซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรเพียงประการเดียวย่อมจะดูแลพฤติกรรมของคนหมู่มากไม่ได้ทั่วถึง

ดังนั้นชีวิตในองค์กร ครอบครัว ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ หรือระบบสังคม จึงอยู่กันด้วยกฎหมายและค่านิยมอื่น ๆ เช่น จริยธรรม ศีลธรรม มโนธรรม ความรู้สึกผิดชอบ มนุษย์ถึงอยู่กันได้ได้อย่างมีความสงบและมีสันติสุข

ในส่วนนี้จะได้วิพากษ์ถึงกลุ่มค่านิยมดังกล่าวซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละเรื่องดังนี้

- 1) จริยธรรม 2) ความรับผิดชอบต่อ 3) ประโยชน์สาธารณะ 4) ธรรมเนียมปฏิบัติ 5) การมีคุณธรรม
- 6) ระบบคุณธรรมกับความเสมอภาคทางสังคม 7) การอยู่ภายใต้การตรวจสอบ

เรื่องแรกที่จะนำมากล่าวถึงก็คือเรื่องของ จริยธรรมในประเทศไทยมีการพูดถึงจริยธรรมมาช้านาน แต่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการมองจริยธรรมว่ามีรากฐานมาจากศาสนา จากการสังเกตผู้สอนมักจะสอนหรือกล่าวปะปนกับหลักของศาสนา อันที่จริงจริยธรรมมีฐานวิทยาจากปรัชญามากกว่า

ศาสนาอาจเป็นส่วนหนึ่งของการอธิบายความหมายของจริยธรรม ไม่ใช่เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมดของความหมาย (โกวิท กังสนันท์, 2549)

มหาวิทยาลัยไทยเริ่มมีการสอนจริยธรรม โดยสอนเป็นรายวิชา เช่น จริยธรรมทางการบริหาร จริยธรรมของการบริหารงานภาครัฐ จริยธรรมของการบริหารธุรกิจ จรรยาบรรณแพทย์ จรรยาบรรณของครูหรือจรรยาบรรณของนักหนังสือพิมพ์ หรือบุคลากรที่มีอาชีพเกี่ยวกับสื่อมวลชน เป็นอาทิ แม้ข้าราชการก็มีการสอนเรื่องจริยธรรมของข้าราชการ เท่าที่สังเกตการณ์สอนมีการกล่าวถึงปรัชญาไม่มากนักและมักจะแทรกความรู้ของศาสนาพุทธเข้าไปปะปน ซึ่งอาจทำให้ผู้ที่ศึกษาเข้าใจผิดว่าจริยธรรมก็คือเรื่องของศาสนาพุทธหรือศาสนาทั่วไป เช่น กล่าวถึงหลักธรรมะที่สำคัญ ๆ บางคนได้รับการสอนโดยวิธีดังกล่าวก็ไปสอนต่ออาจารย์ผู้สอนบางท่านเข้าใจว่าจริยธรรมไม่มีอะไร บรรยายสัก 6-9 ชั่วโมงก็พอ ที่เหลือก็ไปแบ่งกลุ่มอภิปราย ผู้เขียนไม่ทราบว่าอะไรจะอภิปรายอะไรในเมื่อยังไม่มียุติความรู้ในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งจริยธรรมแบ่งออกเป็นรายละเอียดได้อีกมาก ปรัชญาที่ดึงมาใช้มีเนื้อหาอะไร มีรากฐานมาจากปราชญ์ในอดีตมากมายหลายท่าน ปรัชญาแต่ละเรื่องมีไว้เพื่ออะไร และการนำปรัชญาเหล่านั้นมากล่าวในจริยธรรมเพราะอะไร การดึงปรัชญามาใช้ในราชการและชีวิตส่วนตัวมีขอบข่ายประการใด ผู้เขียนจึงเห็นว่าการสอนจริยธรรมควรจะจริงจังและสอนอย่างน้อย 1 วิชา คือ 48 ชั่วโมง หรืออาจสอดแทรกไปในทุกวิชาของหลักสูตร เพื่อให้ผู้ศึกษาได้รับการซึมซับไปตลอดเวลาของการศึกษา ซึ่งผู้สอนจะต้องรู้ขอบข่ายและสาระของเนื้อหา หาไม่แล้วก็จะเปื้อนหัวแตก ไม่ได้ประโยชน์เป็นองค์รวมในบางมหาวิทยาลัยจึงสอนเป็นวิชา ซึ่งควรมีการสอนเป็นล่ำเป็นสันหรือผู้อำนวยการหลักสูตรจะต้องควบคุมการสอนหรือหัวข้อในการบรรยายให้ดี เพราะไม่ดูให้ดีก็จะมีกรณีเรื่องสามัญสำนึกคือเรื่องศีลธรรมหรือนิมนต์พระหรือบาทหลวงหรือผู้นำศาสนาอื่นมาพูดจนหมดเวลา ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะมาบรรยายว่าให้ทำตนเป็นคนดี ซึ่งไม่ใช่เนื้อหาที่แท้จริงของวิชาจริยธรรม ข้อสำคัญก็คือ คนสอนจริยธรรมต้องมีจริยธรรมด้วยถึงจะไปคล้อยให้คนมีจริยธรรมได้ หาไม่แล้วนักศึกษา ก็จะกังขาตลอดไป เพราะเวลาทำงานก็ผิดจริยธรรม ชีวิตส่วนตัวก็ผิดจริยธรรม ชีวิตในสังคมก็ผิดจริยธรรม แต่ใจกล้าเสียอย่างก็เลยสอน ดูรายละเอียดของการบรรยายก็ไม่ได้มีการมอบหมายนักศึกษาให้อ่านหนังสือจริยธรรมหรือจริยธรรมทั่วไป ซึ่งเป็นเอกสารหลัก เลยไม่ทราบว่าสอนเรื่องอะไรกันแน่ จริยธรรม ศาสนา หรือสามัญสำนึก

การฝึกอบรมก็เช่นเดียวกัน ผู้ที่เป็นวิทยากรที่บรรยายจริยธรรมก็ไม่เคยเรียนหรือศึกษาจริยธรรมเป็นรายวิชามาก่อน ส่วนใหญ่จะดูว่าเคยบวชมานานหรือเป็นคนดีในสังคมก็อาสาสอน ซึ่งสุดท้ายก็หนีเรื่องสามัญสำนึก ประสบการณ์ไม่ได้ จะเห็นได้ว่าไม่ค่อยจะมีการกล่าวถึงองค์ความรู้ การฝึกอบรมยังง่ายกว่าการสอนเพราะใช้เวลา 3 ชั่วโมง กล่าวถึงประสบการณ์และยกตัวอย่างสิ่งที่เห็นในสังคมก็หมดเวลาแล้ว ดังนั้นผู้ที่เป็นนักศึกษาในเรื่องการเรียนการสอนและผู้เข้ารับการอบรม

ในส่วนของการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากรก็ไม่มีโอกาสได้สัมผัสกับองค์ความรู้ของจริยธรรม โดยความหมายที่แท้จริงที่กล่าวมานี้ไม่ได้หมายความว่าอาจารย์ผู้สอนหรือวิทยากรจะเป็นคนที่ได้ยกตัวอย่างทุกคน แต่มีไม่น้อยจะเป็นเช่นนั้นเพราะได้พูดคุยกับนักศึกษาและผู้เข้ารับการอบรม ซึ่งจะได้คำตอบดังเช่นที่ได้กล่าวมา

นอกจากการสอนและการฝึกอบรม ผู้เขียนเห็นว่าจริยธรรมควรมีการถ่ายทอดโดยการเรียนรู้ ตั้งแต่ในครอบครัว บิดามารดาควรสอนจริยธรรมในขั้นแรกแก่บุตรให้ซึมซับชีวิตในวัยเด็ก เช่น การประพฤติตนอย่างใดเรียกว่าผิด อย่างใดเรียกว่าถูก สิ่งใดทำได้ สิ่งใดห้ามทำ เด็กก็จะเข้าใจจริยธรรม ขึ้นพื้นฐาน ชีวิตในโรงเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนจบมัธยมศึกษา เด็กควรได้รับการอบรมสั่งสอนจาก ครูบาอาจารย์หรือการดูแลตัวอย่างของเพื่อนในเรื่องที่ดีงาม และหลีกเลี่ยงการคบค้าสมาคมกับเพื่อนที่ผิด จริยธรรม การเรียนรู้ควรทำต่อไปในมหาวิทยาลัย และทำจริงจังในสถานที่ทำงาน ผู้บังคับบัญชา ควรทำเป็นตัวอย่าง คือ ปฏิบัติตนให้เป็นผู้มีจริยธรรม ผู้ใดทำผลงานดีทางจริยธรรมก็จะมีกรกล่าว ชมเชยให้รางวัล หรือเลือกให้เป็นบุคคลตัวอย่างของผู้ที่มีจริยธรรม คนทำผิดจริยธรรมก็มีกล่าวตำหนิ หรือลงโทษทางสังคมด้วยการ Sanction ไม่คบค้าสมาคมด้วย

การส่งเสริมจริยธรรมในสถานที่ทำงานควรทำเป็น โครงการและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีที่สิ้นสุด ถ้าทำโดยตลอดคนในองค์กรก็จะมีจิตสำนึกในเรื่องผิดถูกเป็นรากฐานของการครองชีวิตเพราะคนที่อยู่ในสังคมจะต้องปฏิบัติตนให้ถูกกฎหมายและมีจริยธรรม เพราะกฎหมาย อย่างเดียวไม่เพียงพอ กฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร จึงอาจไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของคนซึ่งเป็น นามธรรมและมีความละเอียดอ่อนเกินกว่ากฎหมายจะควบคุมดูแลถึงสังคมมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในองค์กรบริหารจึงต้องอาศัยจริยธรรม เพราะการผิดกฎหมายก็อาจผิดทางอาญาหรือแพ่งหรือทั้งสอง ประการ แต่การผิดจริยธรรมในเรื่องร้ายแรงก็เสมือนคนที่หมดความเป็นมนุษย์ ประธานาธิบดีที่ไปแอบฟัง การประชุมของฝ่ายค้านถูกสังคมประณามว่าไม่มีจริยธรรมต้องลาออกจากตำแหน่ง และหลังจากนั้น สังคมก็ไม่ได้ให้อภัยแม้ว่าประธานาธิบดีผู้นั้นจะเคยทำความดีให้กับบ้านเมืองมากมหาศาล การทำผิด จริยธรรมที่สำคัญเพียงเรื่องเดียวถือเป็นจุดจบของชีวิตในเรื่องความเป็นประธานาธิบดีและเกียรติศักดิ์ ทั้งหมด เพราะสังคมที่เจริญจะมีความคิดว่าถ้าคนใดไม่มีจริยธรรมแล้วจะเชื่อถือบุคคลนั้นได้อย่างไร และถ้าขาดความเชื่อถือแล้ว จะรับผิดชอบงานที่สำคัญได้อย่างไร เรื่องของจริยธรรมจึงเป็นเรื่อง ที่น่าศึกษาอย่างจริงจัง อนาคตของประเทศไทยจะมีกรณีเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้มากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อ บ้านเมืองยังมีความเจริญมีความสลับซับซ้อน ความขาดแคลน ความโลภ การใช้กฎหมายไม่ครอบคลุม คนจะทำสิ่งที่ผิดจริยธรรมมากขึ้นอย่างไม่มีข้อสงสัย

เรื่องต่อไปก็คือเรื่องของความรับผิดชอบของข้าราชการ แนวความคิดนี้คนทั่วไปมักเข้าใจ ผิดว่าความรับผิดชอบมีต่อผู้บังคับบัญชาระดับที่ใกล้ชิดที่สุดหรือที่เรียกกันว่า “Immediate Boss”

เช่น ปลัดอำเภอที่รับผิดชอบต่อนายอำเภอ แต่เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนแรกข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อภายนอกภายใน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่กว้างขวางทำให้ความรับผิดชอบของข้าราชการมีมากกว่าภาคเอกชนหลายเท่า

ในประเทศไทยผู้ที่ปฏิบัติงานในภาครัฐหรือภาคเอกชนไม่ค่อยจริงจังกับความหมายของความรับผิดชอบ มีความเข้าใจว่าทำงานไปตามความสามารถก็ถือว่ามีความรับผิดชอบแล้ว อันที่จริงความรับผิดชอบผู้ปฏิบัติจะต้องจริงจังเมื่อได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงาน จะต้องศึกษา ตั้งใจปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างจริงจัง รับผิดชอบต่อผลของงานที่เกิดขึ้น คนขายสินค้าต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพของสินค้า สนใจผลของสินค้าที่ถูกนำไปใช้หรือดูแลหลังการขายอย่างจริงจัง คนทำงานภาครัฐก็ต้องจริงจังกับการให้บริการ เอาใจผู้รับบริการมาใส่ใจตนว่าบริการที่ให้ผู้รับบริการพอใจหรือไม่ ในกรณีที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานก็ต้องปฏิบัติเต็มความสามารถหรืออุทิศเวลาให้เต็มที่ มีความจริงจังหรือที่เรียกว่า “Seriousness” ความหมายที่แท้จริงตามที่กล่าวมานี้ คนไม่ว่าจะปฏิบัติงานในภาครัฐหรือภาคเอกชนของประเทศที่หนึ่งคือ ประเทศที่พัฒนา มีความจริงจังมาก นักศึกษาจะศึกษาอย่างเต็มความสามารถ คนปฏิบัติงานก็จะทุ่มเทเวลาให้เต็มที่ และคำนึงถึงผลของงานที่จะต้องได้ผลดีที่สุด นักกีฬาที่จะเล่นกีฬาอย่างเต็มความสามารถ การเป็นคนรับผิดชอบจึงมีสหพันธ์กับความเจริญก้าวหน้าขององค์การและของประเทศชาติ ประเทศที่เจริญคนจะรับผิดชอบมากกว่าคนในประเทศที่เจริญน้อยกว่า พัฒนาน้อยกว่า ประเทศที่มีระเบียบวินัยและความรับผิดชอบจึงมีการพัฒนาที่รวดเร็วและมาก แม้จะแพ้สงครามอย่างยับเยิน เช่น เยอรมันและญี่ปุ่น เป็นต้น

บ่อยครั้งจะพบว่าคนโดยทั่วไปไม่ใส่ใจสนใจในเรื่องของความรับผิดชอบในความหมายที่แท้จริง มองความรับผิดชอบในลักษณะกลาง ๆ ไม่ได้สนใจอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามคนที่มีการศึกษาจะสนใจมากกว่า และจะลดความสำคัญลงเมื่อระดับการศึกษาลดน้อยลง ตัวอย่างเช่น การนัดคนมาทำรางน้ำ ช่างก่อสร้าง ช่างซ่อมไฟ หรือสารพัดช่าง มักจะไม่ตรงต่อเวลาที่นัดหมาย หรือแทบจะไม่คิดถึงเวลาเลย มาเท่าที่เวลาจะอำนวยโดยเอาเรื่องอื่นมาปะปน เช่น นัด 9.00 น. คนหลายคนจะนำเรื่องส่งลูกไปโรงเรียนมาปะปนกับการพบกัน 9 โมงเช้า อันที่จริงนัดพบ 9 โมงเช้าก็คือ พบกัน 9 โมงเช้า ถ้าต้องส่งลูกไปโรงเรียนก็ต้องจัดให้ส่งลูกเร็วกว่าปกติ แล้วพบกันให้ได้เวลา 9 โมงเช้าตรงจะปฏิบัติตามปกติของเวลาส่งลูกไม่ได้ เพราะวันที่นัดเป็นวันพิเศษจึงต้องใส่ใจและมีความรับผิดชอบต่อเวลาที่นัด ผู้เขียนเคยไปทำวิจัยให้กับสำนักงาน ก.พ. เมื่อสี่สิบปีก่อนในกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่า ข้าราชการในสิงคโปร์และมาเลเซียตรงต่อเวลามากกว่าบางประเทศ และมีประเทศหนึ่งไม่มาตามนัดทุกคน ซึ่งทราบจากเจ้าหน้าที่ของสถานทูตไทยว่าวัฒนธรรมของคนในประเทศนั้นไม่ค่อยมีความรับผิดชอบต่อเรื่องเวลา คนเหล่านี้เป็นคนดี ใจดี เวลาไปนัดเขาจะเกรงใจเรา เช่น ถามว่าว่างไหมในวันนั้นวันนี้ จะตอบว่าว่างเพราะเกรงใจผู้ถาม แต่พอถึงเวลาก็ไม่มาเพราะอาจมีธุระอื่นซึ่งเห็นว่าสำคัญกว่า ผู้เขียนพานักศึกษาจาก

ประเทศไทยไปฟังคำบรรยายที่มหาวิทยาลัยในสหรัฐฯ สหราชอาณาจักร หรือในออสเตรเลีย พบว่าคนในมหาวิทยาลัยเหล่านั้นมีความรับผิดชอบทุกอย่างเป็นอย่างดีโดยเฉพาะเรื่องการตรงต่อเวลา เช่นรถบัสที่พานักศึกษามาจะจอดที่ใด เวลาใด เข้าฟังคำบรรยายเวลาจะเป็นไปตามที่กำหนด เลิกตรงเวลามากพาไปห้องสมุด มาส่งขึ้นรถบัส ทุกอย่างเป็นไปตามที่วางแผนไว้ หลังจากนั้นรถบัสก็จะมาร้านอาหารซึ่งเตรียมพร้อมคือ ไปถึงก็ทานได้ทันที กำหนดการของการท่องเที่ยวดูงานจึงราบรื่น ความรับผิดชอบตั้งแต่รถบัสมารับที่โรงแรมก็ตรงต่อเวลา รถจะไม่มีการเสียกลางทางเพราะดูแลมาอย่างดี สมมุติว่าไปดูงานในประเทศที่สี่คือประเทศสเปน ขึ้นตอนดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีปัญหาบางขั้นตอนเป็นอย่างแน่ และผลของการดูงานก็จะเป็นอีกภาพหนึ่ง

จากการสังเกตระบบการบริหารงานในภาครัฐ และจากการได้ปฏิสัมพันธ์กับคนในภาครัฐ หรือจากประสบการณ์ที่ได้รับราชการ 38 ปี พบว่า ข้าราชการไทยมองความหมายของคำว่ารับผิดชอบในนัยแคบคือ ไม่ได้มองถึงผู้บังคับบัญชาตลอดสายงานของฝ่ายงานประจำ แม้จะตระหนักว่าจะต้องรับผิดชอบต่อจนถึงตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายประจำ คือ ตำแหน่งปลัดกระทรวง ข้าราชการมักจะคิดถึงแต่เฉพาะตำแหน่งที่เป็นผู้บังคับบัญชาลำดับถัดไปหรืออย่างมากที่สุดก็คือ ระดับที่จะพิจารณาหรืออนุมัติการให้ความดีความชอบ โดยเฉพาะความดีความชอบในกรณีพิเศษ ความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อข้าราชการการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สื่อมวลชน หรือประชาชนมักจะถูกมองข้าม เพราะไม่เคยมีผู้ใดปฏิบัติมาก่อน และข้อสำคัญคือไม่มีการสอนหรืออบรมความรู้ในเรื่องเหล่านี้ยิ่งกว่านั้นความรับผิดชอบภายในหรือที่เรียกว่า “Inner Responsibility” ก็แทบจะไม่ค่อยได้รับการอบรมหรือศึกษาในมหาวิทยาลัยมาก่อน เช่น ข้าราชการจะต้องรับผิดชอบต่อจริยธรรม ศีลธรรม มโนธรรม หรือจรรยาบรรณ ฯลฯ เรื่องเหล่านี้เป็นองค์ความรู้ทางวิชาการ มหาวิทยาลัยมีการสอนน้อยมาก และมองความรับผิดชอบในความหมายของสามัญสำนึก ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของอาจารย์ที่สอนรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์หรือแม้การอบรมนักบริหารระดับกลางและสูง ควรเน้นเรื่องเหล่านี้อย่างจริงจังแต่ผู้เขียนไม่เคยเห็นหลักสูตรใดมีหัวข้อดังกล่าว เพราะเจ้าหน้าที่ที่คุมหลักสูตรในกระทรวง ทบวง กรมหลายแห่งขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้ บางครั้งมีการจ้างพนักงานแบบชั่วคราว (Outsource) ให้มหาวิทยาลัยรับไปจัดทำ แต่เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมจะโยนหลักสูตรในรายละเอียดและกำหนดหัวข้อมาเสร็จ รวมทั้งวิทยากร โดยใช้ความรู้ในระดับสามัญสำนึก เพราะไม่เคยเล่าเรียนปรัชญาในด้านเหล่านี้ อาศัยให้มหาวิทยาลัยจ้างพนักงานแบบชั่วคราว (Outsource) ไปทำการเบิกจ่ายงบประมาณ แต่ควบคุมในรายละเอียดในแง่ของวิชาการ ทั้งๆ ที่ไม่มีความรู้หรือปริญญาในสายวิชาการนั้นๆ จึงเป็นเรื่องน่าเศร้าแทนผู้เข้ารับการอบรม ผู้บังคับบัญชาที่ไม่ทราบพฤติกรรมดังกล่าวเพราะมีภาระงานมาก ปลอมให้เจ้าหน้าที่ที่ควบคุมการฝึกอบรมในทางที่ผิด (

Abuse) ซึ่งเป็นภาพที่น่ารังเกียจมาก รังเกียจเพราะอะไร ผู้อ่านคงจะเข้าใจดีเพราะเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ไม่ยาก เรื่องที่เป็นวิชาการยังมีการก้าวก่าย ดังนั้นเรื่องที่ไม่ใช่วิชาการจะมีการก้าวก่ายมากยิ่งขึ้น

เรื่องต่อไปที่จะนำมาอภิปรายก็คือ ประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม แม้จะมีความหมายที่ยังไม่เห็นพ้องกันในทฤษฎีของการจะพัฒนาเป็นทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติ แนวความคิดนี้ก็คือ ความหมายของคำว่าส่วนรวม คือหมายถึง ผลประโยชน์ของชาติ ผลประโยชน์ของประชาชน เป็นปทัสถานที่ข้าราชการและนักการเมืองต้องยึดเพื่อใช้ประโยชน์ในการเลือก การตัดสินใจ และการกำหนดนโยบาย นอกเหนือจากการดูเรื่องของต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้าและกำไรหรือปัจจัยนำออกของโครงการหรือมาตรการอื่น ๆ ตามแต่จะเห็นสมควร สุดท้ายข้าราชการและนักการเมืองก็ต้องมาชั่งน้ำหนักในการเลือกตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบาย ซึ่งก็คือจะต้องนำเอาปทัสถานของประโยชน์ส่วนรวมเป็นมาตรการตัดสินใจสุดท้าย แม้โครงการใดจะมีประโยชน์ในมาตรการของการบริหาร หากไปขัดกับผลประโยชน์ของชาติ โครงการนั้นก็อาจจะไม่ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนโยบายต่อไป

อย่างไรก็ดีแม้ว่าจะมีความหมายดังกล่าวในทางปฏิบัตินักบริหารงานภาครัฐและนักการเมืองแทบจะไม่ได้นึกถึงปทัสถานหรือค่านิยมในเรื่องนี้ ส่วนใหญ่จะคำนึงถึงเพียงว่าเรื่องอย่างนี้อธิบดียังเห็นด้วยหรือไม่ ปลัดกระทรวงทราบแล้วจะรู้สึกอย่างไร ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของชาติไม่เคยอยู่ในจิตสำนึก ในทางปฏิบัติโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนคือความเห็นของผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละกรณี ไม่ใช่ผลประโยชน์ของชาติ การที่คนในประเทศที่สามและสี่มีแนวโน้มไม่มองผลประโยชน์ของชาติหรือส่วนรวม เป็นเหตุให้ประเทศเหล่านั้นมีความเจริญช้า เพราะไปสนใจความเห็นของผู้บังคับบัญชา ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม และไม่น้อยที่นักบริหารระดับสูงในกลุ่มประเทศที่สามและสี่จะนึกถึงผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างส่วนรวมกับส่วนตนหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน และ/หรือผลประโยชน์ส่วนตนทำให้ผลประโยชน์ส่วนรวมเสียหาย จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับจริยธรรมด้วย อย่างไรก็ตามหรือประชาชนในกลุ่มประเทศที่สามหรือสี่ก็จะไม่เข้าใจเรื่องเหล่านี้ และมักจะสรุปง่าย ๆ ว่าใคร ๆ ก็โกงทั้งนั้น โกงมาก โกงน้อยก็คือโกง เป็นคำพูดที่สนับสนุนให้ประเทศชาติเจริญช้าขึ้นเป็นการยอมรับสังคมที่สิ้นหวัง

การไม่เข้าใจความหมายของประโยชน์ส่วนรวมทำให้เกิดการคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ และทำกันจนเป็นล่ำเป็นสันในหมู่นักการเมืองทั้งส่วนท้องถิ่นและระดับชาติ การแย่งเข้าคุมกระทรวงที่มีงบประมาณมาก มีโครงการก่อสร้างมาก หรือมีรัฐวิสาหกิจอยู่ในการดูแลหลายแห่งจนแทบจะไม่มีใครดูหรือนึกถึงผลประโยชน์ส่วนรวม มีแต่พูดว่าทำให้เรียบร้อย อย่างผูกมัดตัวเองก็แล้วกัน ชาติและส่วนรวมจึงไม่ค่อยได้รับผลประโยชน์ ฝ่ายประจำก็ได้รับผลประโยชน์ด้วย งบประมาณต่าง ๆ จึงถึงมือประชาชนน้อยมาก ผลงานของการก่อสร้างทุกชนิดจึงด้อยคุณภาพ อุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่รัฐซื้อราคาแพง และมีคุณภาพไม่ดี สิ่งที่แปลกก็คือ ไม่มีผู้ใดคิดถึงเรื่องนี้ มีความรู้สึกว่าสิ่งที่ปฏิบัติอยู่เป็นปกติวิสัย

การขาดจิตสำนึกเหล่านี้ซึ่งมาจากการขาดการอบรม การศึกษา และการควบคุมของสังคม ทำให้เรื่องที่ไม่ธรรมดา กลับกลายเป็นเรื่องปกติ ประเทศในกลุ่มที่สามและสี่จึงมีความเจริญช้า หากประเทศใดหลุดพ้นจากบ่วงกรรมดังกล่าวก็จะมีพัฒนาเร็วขึ้น เช่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ ไต้หวัน โดยการเปรียบเทียบกับประเทศกลุ่มที่สามและสี่

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นงานที่ยากลำบาก แต่ก็ควรจะทุ่มเทสนใจและลงมือปฏิบัติอย่างเป็นระบบ สถาบันที่ต้องร่วมมือก็คือ สถาบันการเมือง สถาบันบริหารงานภาครัฐ และสถาบันทางศาสนา ตลอดจนสถาบันการศึกษา สถาบันทั้งสี่ควรมีการแก้ไขระบบของตนเองอย่างเป็นระบบและจริงจังให้คนไทยทุกคนนึกถึงชาติก่อนตนเอง นึกถึงสังคมก่อนตนเอง นึกถึงประชาชนก่อนตนเอง และในฐานะพลเมืองของโลกก็ต้องนึกถึงโลกก่อนตนเอง ถ้าผู้ใดมีจิตสำนึกดังกล่าวส่วนรวมก็จะได้ประโยชน์ไปในตัว ผู้เขียนอยากจะยกตัวอย่างชี้ให้เห็นว่าแม้คนไทยจะอ่อนในเรื่องของจิตสำนึกเกี่ยวกับส่วนรวมแต่ก็ยังคิดว่าพลเมืองหลายประเทศ ผู้เขียนและเพื่อนไปเที่ยวประเทศอียิปต์เพราะอยากดูปิระมิดและสฟิงซ์ เมื่อได้สัมผัสกรุงไคโรหลังจากเที่ยวฝรั่งเศสและอิตาลีแล้ว รู้สึกตกใจมากที่เห็นประชาชนไม่ได้นึกถึงส่วนรวมเลย เช่นคนซื้อของประเภทอาหารขบเคี้ยวในใจกลางเมืองหน้าร้านอาหาร ทานเสร็จก็ทิ้งห่อกระดาษลงบนถนนต่อหน้าต่อตาคนจำนวนมาก ผู้ทิ้งไม่รู้สึกละอายเพราะทำให้ส่วนรวมเสียหาย คือ ถนนจะสกปรกด้วยกระดาษและอาหารที่เหลือ คนที่เห็นก็เฉย ๆ เพราะไม่นึกว่ามีคนมาทำให้บ้านเมืองสกปรกและก็ไม่นึกเลยว่าถ้าบ้านเมืองสกปรกส่วนรวมจะเสียหาย ผู้เขียนและเพื่อน ๆ ก็เป็นคนที่มาจากประเทศที่ไม่ตระหนักถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากมายก็ยังเสียใจกับประเทศอียิปต์ที่ประชาชนของเขายังไม่เข้าใจดีถึงผลประโยชน์ส่วนรวม มองไปที่อาคารบ้านเรือนก็สร้างให้ไม่เสร็จ คือ ไม่ฉาบปูนหรือมีเสาโคเค่ เป็นสถาปัตยกรรมที่ไม่สมบูรณ์แบบเหมือนขาดงบประมาณและอาศัยอยู่ตามมิติตามเกิด เมื่อสอบถามก็ได้ความว่าถ้าสร้างให้เสร็จก็ต้องเสียภาษีมาก ดังนั้นจึงสร้างให้ไม่เสร็จจะได้ไม่ต้องเสียภาษีเต็มเม็ดเต็มหน่วย หากดูเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวก็จะดีเพราะเสียภาษีน้อยลง แต่ผลประโยชน์ส่วนรวมก็คือ ชาติรับภาษีน้อยลง และทำให้ชาติเสียหายเพราะเป็นเมืองที่น่าเกลียด ขาดสุนทรีภาพในจิตใจ ไปดูเมือง อเล็กซานดร้า ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศก็พบว่าชายหาดเต็มไปด้วยกระดาษ ขยะปิลว่อน ทั้ง ๆ ที่เป็นเมืองสวยงามตั้งอยู่บนฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเลยไม่ทราบว่าจะคนจะไปตากอากาศหรือไปสะท้อนในกับภาพที่เห็น

การยกตัวอย่างเมือง ไคโร และเมือง อเล็กซานดร้า ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าการที่คนส่วนใหญ่ไม่ตระหนักถึงเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมก็จะนำความเสียหายเปรียบมาสู่ส่วนรวมได้ คนอียิปต์เป็นคนที่มีความวัฒนธรรมสูงส่งในอดีต เป็นประเทศที่มีอารยธรรมในอดีต แต่ปัจจุบันปัทสถานหลายอย่างของคนได้เปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่ออียิปต์ในบางแง่มุมดังได้กล่าวมาแล้ว

ในกรณีเดียวกันนี้หากเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่นจะพบว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระเบียบวินัย คนญี่ปุ่นนึกถึงส่วนรวมมากกว่าส่วนตน โดยเหตุนี้ถ้าเป็นนโยบายหรือแนวปฏิบัติของรัฐบาล คนยินดีจะปฏิบัติและปฏิบัติตามอย่างพร้อมเพรียง เวลาสีนามิประชาชนญี่ปุ่นจะสงบ คอยฟังคำสั่งของรัฐบาล มีระเบียบเรียบร้อยเข้าแถวเพื่อเข้ารับบริการหรือขอความช่วยเหลือจากทางการ สื่อมวลชนฟังข่าวจากรัฐบาลในขณะที่มีวิกฤตการณ์ จะไม่มารายงานข่าวหรือสอดแทรกความเห็นในข่าวเพื่อให้คนตื่นตระหนก คนญี่ปุ่นจะสนใจเรื่องของส่วนรวมมากกว่าส่วนตัวในการครองชีวิต บ้านเมืองของญี่ปุ่นจึงสะอาดแม้จะเป็นชนบทเล็กๆ หมู่บ้านชานานาก็สะอาดเรียบร้อย ภายในบ้านของทุกครัวเรือนจะสะอาด ร้านอาหารจะสะอาดถูกสุขอนามัย ส้วมแม้จะอยู่ในสวนสาธารณะก็จะสะอาด นั่งทำภารกิจได้สบาย สามารถอ่านหนังสือพิมพ์ได้ ในเมืองเล็ก ๆ ที่ไปท่องเที่ยวจะเห็นได้ว่า บ้านเมือง ท่อน้ำ การจัดบ้านเรือน ห้างร้านเป็นระเบียบเรียบร้อย ดูเหมือนว่าคนจะทำความสะอาดตลอดเวลาที่ว่าง ๆ เมื่อส่วนรวมดี ส่วนตัวดี คนจึงนิยมไปเที่ยวญี่ปุ่นทั้งๆที่มีค่าครองชีพสูง

สรุปการนึกถึงส่วนรวมควรส่งเสริมด้วยการทำเป็นระบบตั้งแต่ครอบครัวไปจนถึงสถานที่ทำงาน มีการสอนและเน้นการนำไปปฏิบัติโดยการใช้ระบบที่ให้การดำเนินและให้คำชมเชย จนถึงการใช้รางวัลสถาบันสังคมหลายประเภทต้องร่วมมือปรึกษาหารือ มีแผนปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยการใช้เวลาระยะหนึ่ง และหลังจากนั้นก็ให้ปฏิบัติติดต่อกันไปตลอดเวลา อาจเป็นการช่วยอายุคนหนึ่ง หลังจากนั้นก็จะอาจจะเปลี่ยนพฤติกรรม เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและมีแผนอย่างจริงจัง

ค่านิยมเรื่องต่อไปนี่ก็คือเรื่องของธรรมาภิบาล หรือที่รู้จักกันดีในประเทศไทยว่า การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งก็คือการบริหารที่ดีหรือการจัดการที่ดี ไม่จำเป็นต้องเขียนการบริหารจัดการที่ดี เพราะเป็นการกล่าวถ้อยคำซ้ำระหว่างคำว่า “การบริหาร” และ “การจัดการ” ที่มีความหมายเหมือนกัน (สมพร เทพสิทธิ์, 2557 : 33-34)

ธรรมาภิบาลได้รับการกล่าวขวัญมากในประเทศไทย และ ก.พ.ร. ได้นำคำนี้มาใช้และได้ขอให้ทางราชการนำไปปฏิบัติ มีการบรรจุเป็นหัวข้อการฝึกอบรมและมีการพัฒนาบุคลากรอย่างแพร่หลาย ข้าราชการมักจะพูดติดปาก มีการกล่าวถึงเสมอเวลาการประชุมและการประชุมทางวิชาการอย่างแพร่หลาย ผู้เขียนไม่สนใจว่าเป็นคำกล่าวขวัญที่มักจะใช้เวลาประชุมเพื่อให้ฟังดีหรือเป็นรากฐานของการสนับสนุนการเขียนโครงการเพื่อให้ผ่านการพิจารณา และผู้เขียนก็ไม่แน่ใจว่าเวลาบริหารงานผู้บริหารจะนึกถึงค่านิยมคำนี้หรือไม่ เพราะมีบ่อยครั้งตัวอย่างที่ปฏิบัติขัดกับหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๆ ที่ผู้ปฏิบัตินิยมย่ำเวลาประชุม ในขณะที่ขอให้คนหรือผู้ได้บังคับบัญชาให้มีธรรมาภิบาล ผู้พูดก็กำลังเล่นพรรคเล่นพวก ตัดสินกรณีต่าง ๆ โดยไม่โปร่งใส เพราะอธิบายไม่ได้ มีการเห็นแก่ตัว นิินทาผู้อื่นลับหลัง วางแผนแย่งตำแหน่ง ป้ายสีเรื่องที่เป็นเท็จ ช่วยเหลือพรรคพวกที่ไม่มีคุณสมบัติ จะทำอย่างไรดีคือ มีคนพูดถึงธรรมาภิบาลขอร้องให้คนปฏิบัติตาม แต่ผู้กล่าวทำเรื่องต่าง ๆ ประมาณ

80% ขัดกับหลักธรรมาภิบาล บางกรณีอาจขัดมาก บางกรณีก็อาจขัดน้อย แต่ถ้ามีผู้ที่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัดก็จะได้รับการยืนยันว่าบริหารไม่เป็น เช่น กล่าวยืนยันทำนองตรงเหมือนไม้บรรทัด เหมือนตัววางแล้วเคลื่อนที่ยาก ในขณะที่สังคมคนอ่อนเรื่องศีลธรรมจริยธรรมก็อาจมองว่าทำผิดนิดหน่อยไม่เป็นไร ขอให้งานเดินก็แล้วกัน ทำตรงไปตรงมาทำให้งานติดขัด ผู้ตัดสินคือ ประชาชนทั่วไป ถ้าแยกไม่ออกเรื่องที่ถูกต้องและไม่ถูกต้อง คนดีในสังคมไทยจึงมักถูกมองข้ามและหันไปนิยมคนทำไม่ถูกต้อง แต่นำเอาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน ธรรมาภิบาลจึงไม่แพร่หลายในทางปฏิบัติ แต่จะดูเป็นคำสละสลวย คำที่น่ายกย่อง และเมื่อพูดแล้วจะทำให้ผู้พูดเป็นคนดีน่ายกย่อง เพราะเป็นคนนิยมการบริหารที่ถูกต้อง ถูกกฎหมาย และมีความชอบธรรม ฯลฯ

ค่านิยมต่าง ๆ ในลักษณะ เช่น ธรรมาภิบาล หากไม่ได้รับการวางแผนและนำไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องตลอดไปก็จะเป็นค่านิยมที่ไร้ประโยชน์ เหมือนกับคนพูดว่ารักชาติ พูดติดปากโดยไม่ได้นึกว่าคนรักชาติจะต้องมีหน้าที่อะไร การอบรมในครอบครัวก็ดี การสั่งสอนในโรงเรียนก็ดี การทำเป็นตัวอย่างในมหาวิทยาลัยก็ดี หรือการเป็นตัวอย่างในสถานที่ทำงานก็ดี ล้วนเป็นการปลูกฝังทางอ้อม คือทำตลอดเวลาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้คนไทยรู้จักความหมายธรรมาภิบาล ถ้าองค์การภาครัฐใดไม่ปฏิบัติตาม คนจะต้องรู้สึกว่าไม่ถูกต้อง เป็นเดือดเป็นแค้น จะนำไปพูด เขียน อภิปรายในทุกโอกาสเพื่อให้เรื่องเหล่านี้เหมือนกับเป็นปัญหาของน้ำท่วม ไม่มีไฟฟ้าใช้ หรือข้าวยาก หมดแพง กล่าวคือ มีระบบการเรียนรู้ตลอดสายของ “Socializing Agents” คือ องค์การต่าง ๆ ที่ให้การเรียนรู้ ให้คนมีจิตสำนึก รู้สึกทันทีโดยอัตโนมัติถ้าเห็นว่าองค์การใดไม่มีธรรมาภิบาล ก็จะเริ่มมีปฏิกริยาขยายให้เป็นวงกว้างต่อไปเพื่อการแก้ไขหรือการลงโทษทางสังคม (Sanction)

ขณะเดียวกันในสถานที่ทำงาน ผู้บังคับบัญชาระดับสูงจะต้องจัดให้มีการฝึกอบรม การทำเป็นตัวอย่าง ชมเชยและให้รางวัลในรูปแบบต่าง ๆ ให้ผู้ที่บริหารโดยมีปทัสถานของธรรมาภิบาล ประณามหรือลงโทษหรือทำเรื่องตำหนิแก่ผู้ที่ทำตรงข้าม หากทำเช่นนี้ตลอดไปให้เป็นกิจกรรมที่เป็นส่วนหนึ่งของชีวิต ในที่สุดคนก็จะมีความสำนึกและจะปฏิบัติโดยไม่รู้ตัว และถ้าเห็นผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะรับไม่ได้ และมีปฏิกริยาโต้ตอบทันที หรือที่ต่างประเทศเรียกว่า เปานกหวีด คือบอกกล่าวให้คนในสังคมรับทราบ การเปลี่ยนค่านิยมหรือพฤติกรรมเป็นเรื่องยาก เพราะเป็นเรื่องที่ถูกปลูกฝังและติดตัวมาเป็นเวลานาน เวลาแก้ไขต้องใช้เวลานานแต่ไม่เกินความสามารถของมนุษย์ได้

เรื่องที่จะนำมาอภิปรายต่อไปเรื่องของคุณธรรม คุณธรรมมีพื้นฐานมาจากเรื่องศีลธรรมและศาสนา การทำดีของคนขึ้นอยู่กับการศึกษาและมีศีลธรรมในการครองตนในประเทศไทย คนสนใจในเรื่องคุณธรรม และมีหลายคนเห็นว่าถ้าหากนักบริหารมีคุณธรรมที่มั่นคง ค่านิยมอื่น ๆ ก็ไม่มีความสำคัญ กล่าวคือ ถ้ามีคุณธรรมแล้ว ค่านิยมอย่างอื่นก็เป็นเรื่องไม่จำเป็น พูดอีกอย่างก็คือ ถ้ามีคุณธรรมแล้วคนก็สามารถครองชีวิตในสังคมได้อย่างดี ผู้เขียนได้คำตอบเหล่านี้จากการอบรม

นักบริหารระดับสูงหลายกระทรวง ทบวง กรม โดยเหตุนี้หากมีการส่งเสริมให้คนในชาติจริงจังกับเรื่องของศาสนา โดยเฉพาะศาสนาพุทธที่มีคนนับถือจำนวนมาก และนำธรรมะไปปฏิบัติอย่างจริงจัง มีการเรียนรู้ ตั้งแต่ครอบครัวจนถึงสถานศึกษาและที่ทำงาน ให้คนตระหนักถึงธรรมะ มีการเรียนการสอนเรื่องศีลธรรมและยึดถือปฏิบัติอย่างจริงจัง คนในสังคมก็จะใฝ่ดีและมีคุณธรรมได้ หากมีการเรียนรู้ (Socializing) โดยตลอดสังคมไทยก็จะมีคุณธรรมดีขึ้นได้

โดยสรุปคุณธรรมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนา คำสอนของศาสนาจึงเป็นรากฐานของคุณธรรม คนไทยส่วนใหญ่ก็จะมีคุณธรรมซึ่งได้จากศาสนาพุทธ บางคนก็ได้มาจากศาสนาอื่น ๆ และทุกศาสนาก็มีการสอนให้คนเป็นคนดี มีคุณธรรม การมีกิจกรรมให้คนในสังคมสนใจศาสนา มีกิจกรรมเกี่ยวกับศาสนา ก็จะช่วยให้คนในสังคมมีคุณภาพ

เรื่องที่จะนำมาอภิปรายต่อไปคือ การมีคุณธรรมและความเสมอภาคทางสังคมในต้นทศวรรษ 70 ในสหรัฐฯ มีการอภิปรายถึงการนำค่านิยมเรื่องความเสมอภาคทางสังคมมาใช้เพื่อช่วยเหลือคนเสียเปรียบทางสังคม เพื่อให้คนเหล่านี้มีโอกาสเท่าเทียมกับพลเมืองส่วนใหญ่ของสังคม และเปิดโอกาสให้บุตรหลานของผู้เสียเปรียบทางสังคมมีโอกาสเหมือนผู้อื่น เพราะผู้เสียเปรียบทางสังคมเมื่อไม่เสียเปรียบ ก็มีรายได้และสามารถให้การศึกษาแก่บุตรหลาน เช่น ในเรื่องการศึกษาได้ขึ้นบุตรหลานของคนเหล่านี้ก็มีโอกาสเหมือนพลเมืองอื่น ๆ เป็นวิธีหนึ่งของการส่งเสริมความเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือคนด้อยโอกาสหรือคนเสียเปรียบในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีหลายวิธีการ เช่น การให้ผู้เสียเปรียบเข้าทำงานได้โดยไม่มีการทดสอบเหมือนบุคคลธรรมดาเพื่อให้มีโอกาส เพราะหากมีการสอบแข่งขันก็ย่อมสอบไม่ได้ เช่น คนพิการหรือชนส่วนน้อยซึ่งมีการเสียเปรียบคนอื่นในด้านต่าง ๆ จึงมักให้เข้ารับราชการโดยไม่ให้มีการสอบ ซึ่งอาจนำมาอบรมภายหลัง กล่าวอีกนัยหนึ่งการช่วยเหลือคนด้อยโอกาสหรือผู้เสียเปรียบทางสังคมก็คือการให้โอกาสพิเศษ ซึ่งอาจไปขัดกับหลักระบบคุณธรรม ซึ่งจัดในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การสอบแข่งขัน หรือปรัชญาของการให้โอกาสแก่คนทุกคนเท่าเทียมกัน (Merit System) ซึ่งปฏิบัติกันมาช้านานนับตั้งแต่มีการนำวิชาการบริหารงานบุคคลมาใช้ โดยเหตุนี้ค่านิยมของความเสมอภาคทางสังคมจึงขัดกับหลักของการมีคุณธรรมในสหรัฐฯ ในสมัยต้นทศวรรษ 70 จึงเห็นว่าความเสมอภาคทางสังคมเป็นปรัชญาและค่านิยมวิธีเดียวที่จะส่งเสริมให้คนเสียเปรียบมีโอกาสเหมือนผู้อื่นในสังคม เพราะเป็นพลเมืองของประเทศเหมือนกัน ควรมีเรื่องของความเอื้ออาทรบ้าง ไม่ใช่จะต้องสอบแข่งขันตลอด และคนเสียเปรียบก็จะเสียเปรียบทุกชั่วอายุคน โดยเหตุนี้เมื่อมีการใช้ความเสมอภาคทางสังคมก็ถือว่ายอมสละเรื่องของคุณธรรมไปบางเรื่อง คือ มีการใช้ในบางเรื่องเท่านั้น ซึ่งก็เป็นที่เข้าใจของพลเมืองโดยทั่วไป และคนส่วนใหญ่ก็ยอมรับในเรื่องของความเอื้ออาทรและเป็นหน้าที่ของรัฐที่นำมาปฏิบัติ

ในประเทศไทยไม่เคยได้นำเรื่องความเสมอภาคทางสังคมมาใช้อย่างเปิดเผย หรือมีกฎหมายรับรองการนำมาปฏิบัติ หากมีก็จะเป็นเรื่องที่มหาวิทยาลัยภูมิภาคให้โควตาแก่นักเรียนในแต่ละภูมิภาคเข้าโดยใช้โควตาครึ่งหนึ่งของการรับนักศึกษา ซึ่งมหาวิทยาลัยเหล่านี้ไม่เคยใช้คำว่าความเสมอภาคทางสังคม ผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นการใช้แนวปฏิบัติซึ่งอาจมีวิธีคล้ายกับค่านิยมของความเสมอภาคทางสังคม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีจะใช้ชื่อว่าความเสมอภาคทางสังคมหรือไม่ ไม่ใช่เรื่องสำคัญ แต่ผลของการปฏิบัติเป็นเรื่องที่สำคัญกว่า สิ่งที่น่าสนใจก็คือ นอกจากเรื่องการเข้ามหาวิทยาลัยในภูมิภาคดังกล่าวแล้ว ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการนำเอาค่านิยมเรื่องนี้มาใช้

เรื่องต่อไปก็คือค่านิยมของการอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ค่านิยมเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีความสำคัญกับบทบาทของข้าราชการประจำในระบบประชาธิปไตย ในระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐไม่ได้เป็นเจ้าของกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเป็นเพียงผู้ปฏิบัติขององค์กรเหล่านั้น ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อรับใช้ประชาชนโดยภาษีของราษฎร โดยความเป็นจริง ประชาชนต่างหากที่เป็นเจ้าของกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย ข้าราชการทุกคนเป็นผู้ปฏิบัติงานให้กับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ อธิบดีและปลัดกระทรวงก็เป็นผู้ปฏิบัติงานให้กับกระทรวง ทบวง กรม ไม่ได้เป็นเจ้าขององค์กรของรัฐเหล่านี้ดังเช่นหลายท่านเข้าใจ เมื่อไม่ได้เป็นเจ้าของ การบริหารงานทุกชนิดก็ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชน หรือประชาชนอาจจะมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติแทน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนหรือสื่อมวลชน เป็นอาทิ ในการปกครองท้องถิ่นก็มีลักษณะเดียวกัน การอยู่ภายใต้การตรวจสอบจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และจะต้องทำโดยโปร่งใส ข้าราชการประจำในประเทศที่มีการปกครองโดยข้าราชการซึ่งได้มาจากการปฏิบัติรัฐประหารมักไม่เข้าใจเรื่องนี้ และเห็นว่าไม่มีผู้ใดจะมาตรวจสอบข้าราชการได้ นอกจากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการเอง กล่าวคือ หากอยู่ภายใต้การตรวจสอบของข้าราชการเองก็จะยอมได้ เพราะเป็นข้าราชการด้วยกัน แต่ในความคิดของประชาธิปไตยข้าราชการที่ได้ตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นข้าราชการเอง ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชน จึงต้องมีตัวแทนของประชาชนมาตรวจสอบ ในทางปฏิบัติ ประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาตรวจสอบ และตรวจสอบในนามของประชาชน เพราะประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ข้าราชการในประเทศเหล่านั้นก็จะไม่เข้าใจและไม่ยินยอมให้ตรวจสอบ บางครั้งมีการตรวจสอบก็ตรวจสอบไม่จริงจัง เป็นการตรวจสอบตามพิธีมากกว่า อย่างไรก็ดีเมื่อบ้านเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ข้าราชการประจำก็ต้องรับค่านิยมอันนี้ไปปฏิบัติ ในระยะเริ่มแรกอาจมีการคิดขัด แต่ในที่สุดเมื่อระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมีความแข็งแกร่งขึ้น กล่าวคือมีการเลือกตั้งติดต่อกันหลายสมัยโดยไม่มีการปฏิวัติ และแม้จะมีการปฏิวัติ แต่ประชาชนในประเทศเหล่านั้นจะไม่ยอม ซึ่งมีการต่อต้านหลายแบบ และโดยเฉพาะในสังคมข่าวสาร การใช้สื่อสังคมต่อต้านก็ยิ่งจะปราบปรามได้ยาก ในที่สุดข้าราชการก็จะยอมให้มี

การตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสเพราะประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ ประเทศที่จะมีสถานภาพดังกล่าว มักจะเป็นประเทศที่เจริญมาเป็นกลุ่มที่ 1 การอยู่ภายใต้การตรวจสอบก็จะสงบมีเสถียรภาพ และ ข้าราชการประจำถือเป็นภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบ

แนวปฏิบัติในเรื่องนี้จะต้องปฏิบัติเป็นขั้นเป็นตอน ทั้งนี้จะเริ่มจากการมีการศึกษาของ ประชาชนที่ได้รับการปลูกฝังตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงระดับมหาวิทยาลัย ให้คนในชาติมีความห่วงหาพัน ต่อประชาธิปไตยและระลึกเสมอว่าประชาชนคือเจ้าของประเทศ หากประชาชนมีจิตสำนึกแล้ว ก็ไม่มี ผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลใดจะแย่งอำนาจหน้าที่นี้ไปได้

ความสำคัญก็คือ ต้องสร้างหรือปลูกฝังให้ประชาชนในชาติตระหนักว่าตนเป็นเจ้าของ ประเทศ เพราะเจ้าของคือ ผู้เสียภาษี และประชาชนจ้างเจ้าหน้าที่มาดำรงตำแหน่งบริหารให้กับประชาชน เหมือนเจ้าของบริษัทจ้างนักบริหารมาจัดการแทนและดูแลผลประโยชน์ให้ ข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ให้ประชาชนจึงต้องโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมจะตอบคำถามเพื่อความโปร่งใสของการปฏิบัติ หน้าที่ เพราะเจ้าของย่อมมีสิทธิที่จะตรวจสอบได้ นี่คือปรัชญาของประชาธิปไตย ปรัชญาดังกล่าวจะใช้ได้ ต่อเมื่อประชาชนมีความตระหนักถึงความเป็นเจ้าของประเทศและรู้บทบาทหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ และ ตรวจสอบเรื่องอะไร และจะลงโทษอย่างใดกับผู้ที่มีความผิดจากการถูกตรวจสอบ แต่ถ้าผู้ถูกตรวจสอบ มีอาวุธ ถืออาวุธขึ้นมา ไม่ยอมให้ตรวจสอบ ประชาชนก็จะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะจัดการ อย่างไรกับอำนาจที่ไม่ยอมให้ผู้ถูกตรวจสอบ ถ้าประชาชนเอาชนะไม่ได้ ประเทศนั้น ๆ หรือสังคมนั้น ๆ ก็ไม่ใช่เป็นประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น ประชาชนฟิลิปปินส์กับการโค่นล้มประธานาธิบดี Marcos หรือ ประชาชนอินโดนีเซียกับการโค่นล้มประธานาธิบดีซูฮาร์โต และในเร็ว ๆ นี้ เหตุการณ์ในหลายประเทศ ในแอฟริกาหรือแอฟริกาเหนือมีการ โค่นล้มผู้นำที่เป็นเผด็จการ ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบเป็น เวลานาน เช่น ประธานาธิบดี พ.อ. กัดดาฟี เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

ความหมายของการบริการสาธารณะแนวใหม่ เดนฮาร์ดท์ (Denhardt and Denhardt, 2000 อ้างถึงใน ปรียานุช วัฒนกุล, 2549 : 9-13) ได้เสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ขึ้นมา ได้แก่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหาร จัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งถูกนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และนักปฏิบัติการในแวดวงราชการทั้งหลายวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่าเกิดผลเสียมากกว่าผลดี แก่ระบบราชการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ก็คือ แนวทาง การจัดการภาครัฐที่นำเอาวิธีการจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้กับการจัดการในภาครัฐเพื่อเป็น

การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐที่มีจำนวนมาก เนื่องจากโครงสร้างทางการบริหารที่ใหญ่โต มีจำนวนบุคลากรมาก เป็นการปรับปรุง เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น เน้นการลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง มีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้เพื่อให้เกิดความสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันเน้นวินัยการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด แนวคิดดังกล่าว มีจุดอ่อนที่ขาดเอกสิทธิ์และกรอบความคิดลักษณะที่ชัดเจน เป็นเพียงการเติมเต็มแนวคิด ในกระบวนการทัศน์เก่า อีกทั้งยังละเลยการให้ความสำคัญต่อคุณค่าบางประการ เช่น ความเที่ยงธรรม และความถูกต้อง เมื่อแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีจุดอ่อน นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงได้เสนอแนวคิดใหม่คือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยแนวคิด การบริการสาธารณะแนวใหม่มีฐานคติอยู่ 3 ประการ คือ

1. การตระหนักถึงค่านิยมประชาธิปไตยและค่านิยมเชิงสถาบันที่เน้นประโยชน์ สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มองประชาชนในฐานะพลเมืองมากกว่ามองเป็นเพียงผู้เสี่ยง เลือกลง มองเป็นเพียงลูกค้า หรือผู้รับบริการ

2. การคำนึงถึงตัวแบบประชาสังคมและชุมชน เน้นให้ระบบราชการมุ่งลดความควบคุม อำนาจรัฐและหันมาแสดงบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารปกครองตนเองเพื่อผลประโยชน์ของพวกเขา แนวคิดนี้คือ การมุ่งส่งเสริมให้ประชาชน ก้าวข้ามผลประโยชน์ส่วนตนไปสู่การมุ่งหวังผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

3. แนวคิดมนุษยองค์การ และทฤษฎีวาทกรรม เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับบทบาท การบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางจากฐานคติดังกล่าวนำไปสู่การปรับเปลี่ยนค่านิยม และบทบาทของระบบราชการไปสู่การยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการประชาชน โดยการแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชน การเป็นผู้ธำรงรักษารองการ ภาครัฐ การเป็นผู้ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง การเป็นผู้การมี ส่วนร่วมของชุมชนและการทำตัวเข้าถึงประชาชน เดนฮาร์ดท์ (Denhardt and Denhardt, 2000 อ้างถึงใน ปรียานุช วัฒนกุล, 2554 : 9-13) ได้กล่าวถึง แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ที่ถือกำเนิดมาอันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทดแทนแนวคิด (New Public Management : NPM) ซึ่งมี จุดอ่อนทั้งในเชิงทฤษฎีและในทางปฏิบัติจริง กล่าวคือแนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เน้นเรื่อง ค่านิยมประชาธิปไตย ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ไว้ 7 ประการ ได้แก่

1. มุ่งรับใช้ประชาชนมากกว่าการเป็นผู้ชี้นำ (Serve, rather than steer)
2. มุ่งผลประโยชน์ที่เกิดแก่สาธารณะเป็นหลักมากกว่ามุ่งสร้างผลงาน (The public interest is the aim, not the by - product)

3. วางแผนการดำเนินงานอย่างมียุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically)
4. มุ่งรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้าหรือผู้มาขอรับบริการ (Serve citizens, not customers)
5. พร้อมรับการถูกตรวจสอบ (Accountability isn't simply)
6. ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการมากกว่าผลผลิตที่จะได้รับจากพวกเขา (Value people, not just productivity)
7. ยกย่องความสำคัญของประชาชนและการให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้เป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship & public service above entrepreneurship)

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช (2549 : 654 -661) ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7 กล่าวถึง การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) คือ แนวทางการบริหารที่เน้นค่านิยมประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการบริหารรัฐกิจของ ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) เนื่องจากสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขในการบริหารรัฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากบทบาทภาครัฐก็ต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน การกำหนดนโยบายและการนํานโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ในปัจจุบันกระบวนการนโยบายสาธารณะมีการเปิดกว้างและมีส่วนร่วมมากขึ้น ประกอบไปด้วย ปัจเจกชน กลุ่ม และสถาบันอันหลากหลาย ซึ่งอาจจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของภาครัฐก็เป็นไปได้ กล่าวได้ว่า ได้เกิดการจัดระเบียบใหม่ (Reformulation) ของการบริหารรัฐกิจจากเดิมที่เป็นการถือหางเสือ (Steering) มาเป็นการรับใช้ประชาชนภายใต้แนวการบริหารแบบ (New Public Service : NPS) ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจในความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการทวิจารณ์ ซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) มุมมองที่ประชาชนที่มีต่อภาครัฐในเรื่องของประโยชน์สาธารณะนั้นมีผลกระทบต่อระดับความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ โดย Ruscio (as cite in Denhardt and Denhardt, 2007 : 79) กล่าวไว้ว่า หากประชาชนมองว่านักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาตามระบอบประชาธิปไตย นักบริหารรัฐกิจและประชาชนโดยทั่วไปนั้นมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตนให้ได้มากที่สุดแล้วก็จะทำให้ประชาชนมีความไว้วางใจในภาครัฐลดลงอันเป็นผลเนื่องมาจากการรับรู้ของประชาชนโดยรวมว่าภาครัฐมักจะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องจากประชาชนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์สาธารณะ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมุ่งเน้นประโยชน์ ส่วนตนนั้นไม่สามารถหล่อหลอมก่อให้เกิดความไว้วางใจของประชาชนได้ นอกจากนี้ หลักทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลียงเชิงเหตุและผล ก็ไม่อาจนำมาใช้เพื่ออธิบาย

พฤติกรรมของประชาชนที่เกี่ยวกับความไว้วางใจในการบริหารรัฐกิจได้อย่างสมบูรณ์ หากแต่ต้องอาศัยมุมมองทางด้านอื่น เช่นบรรทัดฐาน ค่านิยม ประโยชน์สาธารณะที่มีร่วมกันของประชาชนในสังคมมาร่วมพิจารณาด้วย ดังนั้น บทบาทของภาครัฐจะเปลี่ยนไปจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระนาถุคที่เกียวข้องไม่ว่าจะมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระมาสู่โต๊ะเจรจา ช่วยอำนวยความสะดวก เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ด้วยบทบาทใหม่นี้ข้าราชการจึงต้องมีความรับผิดชอบในรูปแบบใหม่ นั่นคือ ข้าราชการต้องเคารพในกฎหมายคุณค่าของชุมชนบรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมืองไปพร้อม ๆ กัน หน้าที่ของข้าราชการจึงกลายเป็นการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) พร้อมทั้งสร้างสรรค์และบริหารคุณค่าสาธารณะ (New Public Service : NPS) ให้แก่สังคมโดยรวม New Public Management : NPM คู่ New Public Service : NPS แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ เช่น ประเด็นการเปลี่ยนสถานะประชาชนพลเมืองให้กลายเป็นเพียง “ลูกค้า” ตามวิธีคิดแบบภาครัฐกิจเอกชน โดยมองข้ามความเป็นพลเมืองในฐานะผู้ที่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรอง ทั้งในแง่สิทธิความคุ้มครองและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันเสมอภาค โดยที่บางกรณีผู้ที่ไม่เสียภาษีภาครัฐต้องให้การยกเว้น เช่น คนชรา เด็ก และผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้พิการช่วยตนเองไม่ได้ เป็นต้น ลักษณะดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่วิพากษ์แนวคิดแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มองว่าการยึดแนวคิดนี้ก็คือการลดฐานะของประชาชนเป็นเพียง “ลูกค้า” และในกรณีที่ “ลูกค้า” ไม่จ่ายค่าบริการ ไม่เสียภาษี ก็อาจจะไม่ได้รับบริการหรือแม้จะได้รับการบริการก็อาจจะเป็นการที่ไม่เท่าเทียมเสมอภาค ได้มีนักวิชาการหลายท่านนำข้อเสนอของ เดนฮาร์ดท์ (Denhardt) ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ควรได้รับการพิจารณา เพราะ “มุ่งเน้นที่พลเมือง” (Citizen - First) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้ชิดกับประชาสังคมภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักโดยให้ชื่อว่าสู่ “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service : NPS)

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญ แนวทางนี้มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยม แนวทางการตีความแนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผลทั้งทางด้านการเมืองเศรษฐกิจและองค์การ มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกัน มองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ นักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศตัวจริง ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน

และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน มองว่ากลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจแต่ต้องมีการควบคุมและการตรวจสอบโครงสร้างองค์การควรเป็นแบบร่วมมือกันโดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือ การได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคมหลักเจ็ดประการของการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) จัดเป็นตัวแทนในเชิงปทัสถาน ซึ่งมีทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติที่ก้าวหน้าจากนักจัดการภาครัฐหลายคน และอาจกล่าวได้ว่าแนวทางนี้ได้รับมรดกในทางปัญญาในการบริหารรัฐกิจจากงานของ “ดไวท์ วอลโด” (Dwight Waldo) และจากทฤษฎีการเมืองที่เป็นผลงานของ “เชลตัน วอลิน” (Sheldon Walin) ส่วนทฤษฎีแนวทางในปัจุบัน NPS ได้แก่ ทฤษฎีความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (ที่พลเมืองมีทั้งสิทธิและหน้าที่) (Democratic Citizenship), ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of community and civil society) และมนุษยนิยมแห่งองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse theory) มีสาระสำคัญอยู่ 7 ประการ (เสาวลักษณ์ สุขวิรัช, 2549 : 654-661) ดังนี้

1. รับใช้มากกว่าการถือหางเสือ (Serve, rather than steer) บทบาทที่มีความสำคัญมากขึ้นของข้าราชการ คือช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันของเขาออกมา และช่วยประชาชนให้ได้บรรลุความต้องการนั้นมากกว่าที่จะควบคุมหรือชักนำสังคมไปในทิศทางใหม่ ๆ ที่รัฐต้องการ นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐเท่านั้น แต่ในยุคใหม่ นโยบายสาธารณะเป็นผลจากกลุ่มต่าง ๆ และผลประโยชน์ที่หลากหลายภาครัฐทำงานร่วมกันกับภาคเอกชนและภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาที่ชุมชนต่าง ๆ ประสบ บทบาทภาครัฐเปลี่ยนจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระ มาสู่ได้ะเจรจาช่วยอำนวยความสะดวกเป็นคนกลางไกล่เกลี่ย ประนีประนอม บทบาทข้าราชการจึงไม่ใช่แค่ให้บริการประชาชนเท่านั้น บทบาทใหม่ ๆ เหล่านี้ทำให้ข้าราชการต้องฝึกฝนทักษะใหม่ ๆ เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทความขัดแย้ง

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่ผลพลอยได้ (The public Interest is the aim, not the By-product) นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนต้องการร่วมกัน และช่วยสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ใช่หาทางออกง่าย ๆ โดยการสนองตอบความต้องการของคนใดคนหนึ่ง วิสัยทัศน์ของชุมชนและสังคมต้องเกิดจากการพูดคุยและมีการกำหนดร่วมกันไม่ใช่วิสัยทัศน์ของข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำและที่สำคัญ คือ รัฐบาลต้องรับประกันว่าทางเลือกที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานในด้านความยุติธรรม

ความเป็นธรรม และความเสมอภาค กล่าวโดยสรุปทั้งกระบวนการ (Process) นโยบายและเนื้อหา (Substance) ของนโยบาย ซึ่งเป็นทางออกของปัญหาต้องอยู่บนความถูกต้องและคำนึงถึงประโยชน์ทั้งในวงกว้าง ในระยะยาวของชุมชนและสังคม

3. คิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, Act democratically) นโยบายและแผนงานที่จะตอบสนองความต้องการของส่วนรวมได้ จะต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจกัน เพื่อที่จะให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน จึงต้องมีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบและขั้นตอนต่าง ๆ ในทางปฏิบัติเพื่อไปให้ถึงเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งขั้นตอนนี้ไม่ใช่ภาระของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียวแต่ต้องเกิดจากความร่วมมือของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลต้องเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงได้และแสดงให้เห็นว่ามีความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและรับใช้ประชาชนการให้ประชาชนร่วมรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการสร้างโอกาสให้กับประชาชนและทำให้เขาเกิดความภาคภูมิใจ

4. รับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve citizen, not customers) เนื่องจากผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลมาจากเจรจาตกลงกันเกี่ยวกับค่านิยมที่มีร่วมกันมากกว่าจะเป็นการนำเอาผลประโยชน์ของแต่ละรายมารวมกัน ดังนั้นข้าราชการไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” เท่านั้น แต่เน้นที่การสร้างความสัมพันธ์ในเชิงความไว้วางใจและความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมือง

5. การถูกตรวจสอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Account is n't simple) ข้าราชการไม่เพียงแต่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมเท่านั้น แต่ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่มุ่งเฉพาะผลผลิต (Value people, not just Productivity) ภาครัฐจะทำงานสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุก ๆ คน แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “การจัดการโดยผ่านคน” ต้องให้ความสำคัญกับค่านิยมและผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กร ถ้าข้าราชการถูกคาดหวังให้ปฏิบัติต่อพลเมืองด้วยความนับถือ ข้าราชการก็ต้องถูกปฏิบัติด้วยความนับถือจากผู้บริหารด้วยเช่นกัน และแรงจูงใจในการทำงานของข้าราชการมีมากกว่าค่าตอบแทนและความมั่นคงในงานรวมถึงความต้องการทำให้ชีวิตของประชาชนดีขึ้น การร่วมกันนำความร่วมแรงร่วมใจ และการเพิ่มอำนาจกลายมาเป็นบรรทัดฐานทั้งภายในและภายนอกองค์กร จะเน้นที่จุดมุ่งหมาย ค่านิยม และอุดมการณ์ ที่องค์กรหรือชุมชนนั้น ๆ ต้องการร่วมกัน ซึ่งจะต้องอาศัยความนับถือซึ่งกันและกัน การอำนวยความสะดวก และการให้การสนับสนุนกัน

7. ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นเจ้าแก่ (Value citizenship and Public Service above entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะจะได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่าโดยนักจัดการแบบเจ้าแก่ที่ทำราวกับว่าเงินหลวงคือ เงินของตนเอง แนวคิดการให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ผู้บริหารภาครัฐให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ โดยจะต้องปรับความคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารในกระบวนการทำงานของภาครัฐคือ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ และเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมอย่างแท้จริงหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS)

เกรียงพล พัฒนรัฐ (2550 : 71-75) ได้กล่าวถึง หลักการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ประกอบขึ้นจากแนวคิดหลายอย่าง ดังนี้

1. ทฤษฎีของสิทธิพลเมืองแนวประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) ด้วยแนวคิดที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมืองตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐบาลนั้นดำรงอยู่ได้ก็เพื่อภารกิจในการทำให้ประชาชนมีทางเลือกต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับประโยชน์ของตน โดยสร้างหลักประกันที่เป็นกระบวนการต่าง ๆ เช่น การลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการมีสิทธิส่วนบุคคลที่แตกต่างกับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ พลเมืองจะมองเห็นประโยชน์ส่วนตนไปยังประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นเพราะการมีความรับรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะด้วยการเกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ (Sense of belonging) และความผูกพันกับชุมชน (Community)

2. ชุมชนและประชาสังคม (Community and civil society) ปัจจุบันเกิดแนวคิดใหม่ ๆ เกี่ยวกับชุมชนและประชาสังคมขึ้นมากมายแต่ในหลักการบริหารรัฐกิจแล้วถือว่าภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่นต้องช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยการให้ความสนใจต่อความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมืองที่เป็นกลุ่มก้อนเล็กๆที่มีอยู่มากมายซึ่งในภาพรวม ก็คือภาคประชาสังคมและภาครัฐจะต้องเป็นผู้อำนวยความสะดวกช่วยเหลือในการสร้างการเชื่อมโยงระหว่างพลเมืองกับชุมชน โดยพลเมืองจะร่วมมือร่วมแรงในเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนตน และสอดคล้องกับประโยชน์ของชุมชนโดยรวม

3. แนวคิดมนุษยนิยมในองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organization humanism and discourse) ได้เกิดแนวคิดทางทฤษฎีองค์การที่มุ่งเน้นให้ความสนใจและสนองต่อความต้องการของลูกจ้างหรือพนักงานในองค์การมากกว่าการใช้อำนาจหน้าที่และการควบคุม ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการวิเคราะห์ในตัวระบบราชการและสภาพสังคมรวมถึงแนวคิดของยุค Postmodern เข้ามาด้วย ได้แก่ ทฤษฎีวาทกรรม นั่นคือ การบริหารและการจัดการจะต้องเกิดจากความจริงใจและการมีวาทกรรมกันอย่างตรงไปตรงมาของทุกฝ่ายรวมทั้งพลเมืองกับข้าราชการ ดังนั้นการส่งเสริมหรือการจัดให้มี

การแสดงวาทกรรมสาธารณะที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ภาครัฐมีการตื่นตัวและการสร้างความรู้สึกร่วมกันที่ชอบธรรมขึ้นในการบริหารรัฐกิจ

หลักสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ ประกอบด้วย

1. เน้นการให้บริการมากกว่าคอยกำกับ (Serve rather than steer) บทบาทของหน่วยงานภาครัฐควรมุ่งเน้นการช่วยให้พลเมืองได้รับประโยชน์ตามสิทธิของตน แทนที่การควบคุมกำกับให้สังคมเป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ โดยหน่วยงานจะต้องมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกการเจรจาหรือการเป็นตัวแทนเพื่อแก้ปัญหาของประชาชน

2. มุ่งประโยชน์สาธารณะ (The public interest is the aim, the by-product) หน่วยงานต้องหาหนทางในการสร้างประโยชน์ร่วมกัน และการร่วมกันมีส่วนรับผิดชอบของประชาชนหนทางหนึ่งคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมาร่วมคิดร่วมกันทำโดยผ่านวาทกรรมที่ไม่มีข้อจำกัดและมีความจริงจัง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐจะเป็นผู้ที่ให้ความมั่นใจว่าแนวทางของประชาชนมีจุดหมายที่ประโยชน์สาธารณะและสอดคล้องกับปทัสถานของความยุติธรรม ความเป็นธรรมและความเสมอภาค

3. การคิดในเชิงยุทธศาสตร์ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) นโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความพยายามร่วมกันผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมเนื่องจากปัจจุบันเป็นเรื่องยากที่จะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบาย หากผู้บริหารเพียงแค่กำหนดวิสัยทัศน์แล้วปล่อยให้ข้าราชการในหน่วยงานเป็นผู้นำไปปฏิบัติ แต่หน่วยงานภาครัฐจะต้องลงมาแสวงหาความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งโครงการที่ดำเนินการ

4. สนองรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่แค่ลูกค้า (Serve citizens, not customers) หน่วยงานภาครัฐไม่ใช่เพียงแค่สนองต่อความต้องการของลูกค้าซึ่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างบุคคลหรือหลายบุคคลรวมกัน แต่เป็นการมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ มีความเชื่อมั่นและการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับพลเมืองหรือในระหว่างพลเมืองด้วยกัน

5. ควรมุ่งเน้นที่ข้าราชการมากกว่าตลาด (Accountability is n't simply) ข้าราชการควรเอาใจใส่เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ ค่านิยมชุมชนและปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพและประโยชน์สาธารณะของพลเมืองมากกว่าอย่างอื่น เนื่องจากการบริหารรัฐกิจแนวดั้งเดิมที่เน้นให้ข้าราชการมีหน้าที่พึงปฏิบัติตามนโยบายของนักการเมืองและในหลักจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการให้ข้าราชการให้คุณค่าต่อการมีประสิทธิภาพ การลดต้นทุนและตอบสนองต่อกลไกตลาดมากกว่าสิ่งอื่นใด ซึ่งขัดกับความเป็นจริงที่ข้าราชการเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่เกิดผลและได้รับผลจากปทัสถานค่านิยม และธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ มากมายในระบบการบริหารกิจการบ้านเมือง

6. เน้นคุณค่าของคนมากกว่าความสามารถในการผลิต (Value people, not just productivity) เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมักจะประสบความสำเร็จในระยะยาวได้ หากดำเนินการโดยอาศัยกระบวนการของการสร้างการมีส่วนร่วมต่อกัน และการมีภาวะผู้นำร่วมกันโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการเคารพประชาชน

7. เน้นคุณค่าการเป็นพลเมืองและให้บริการสาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) เนื่องจากประโยชน์สาธารณะจะบรรลุได้ก็ด้วยข้าราชการและพลเมืองมุ่งมั่นที่จะสร้างสรรค์อย่างมีคุณค่าให้แก่สังคม ไม่ใช่โดยผู้ประกอบการที่ปฏิบัติราวกับว่าเงินแผ่นดินเป็นเงินของตนเองเพราะที่จริงแล้วเป็นเงินของประชาชน ดังนั้นผู้บริหารภาครัฐจะทำหน้าที่การเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนหลักจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ โกวิท งามสนันท์ (2549 : 45-60) กล่าวถึง เอกลักษณ์เชิงจริยธรรม (Ethical Identity) ของผู้บริหารสาธารณะคือ ความเป็นพลเมือง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานเพื่อประชาชนเจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นพลเมืองมืออาชีพที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานในชุมชนการเมืองที่มีความซับซ้อนและทำงานแทนประชาชนผู้ซึ่งไม่สามารถทำงานด้วยตนเองได้ ผู้บริหารสาธารณะจึงเปรียบเสมือนพลเมืองที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้านที่ได้รับ ความไว้วางใจให้ทำงานแทนผู้อื่นเช่นเดียวกับผู้พิทักษ์ทรัพย์สินและทำงานให้กับประชาชนหรือพลเมืองในองค์กรรวม (Cooper, 1991) คำกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นพื้นฐานและหลักจริยธรรมของการบริหารภาครัฐแบบใหม่ในรูปการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ซึ่งเน้นความดีงามความชอบธรรมและความถูกต้องมาจากกระบวนการทัศน์และหลักการของแนวคิดพลเมืองประชาธิปไตยชุมชนและประชาสังคมมนุษยนิยมในองค์กร และรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังทันสมัย Denhardt and Denhardt (2003) ได้ขยายความและสรุปเป็นกรอบชี้นำเชิงจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ไว้ 7 ประการ ดังนี้

1. การรับใช้ (Serve) มากกว่าการกำกับทิศทาง (Steer) ภาวะผู้นำบนฐานค่านิยมและร่วมกัน (Shared, value-based leadership) ในการช่วยเหลือให้ประชาชนสามารถฝึกกำลังและสร้างผลประโยชน์ร่วมจะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นสำหรับการทำงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนที่จะคอยกำกับและควบคุมทิศทางแต่เพียงอย่างเดียว จริยธรรมสำหรับผู้นำสาธารณะจึงชี้ให้เห็นความจำเป็นของการสร้างภาวะผู้นำในหลายรูปแบบ เช่น ภาวะผู้นำบนฐานค่านิยม ภาวะผู้นำร่วม และภาวะผู้นำเป็นตัวกระตุ้น เป็นต้น ภาวะผู้นำสาธารณะควรมีการหล่อหลอมให้คิดและทำเชิงยุทธศาสตร์ มีทักษะด้านการส่งเสริมและการเข้าแทรกแซงและทักษะการนำ

2. การแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ ผู้บริหารสาธารณะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการสร้างหลักการและพื้นฐานร่วมกับพลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจริยธรรมของการบริการสาธารณะไม่ควรเน้นการหาทางแก้ปัญหาสังคมแบบรีบด่วนและผลักดันโดยทางเล็กลงส่วนบุคคลควรให้

ความสำคัญกับการสร้างหลักการร่วมที่ครอบคลุมทั้งร่วมผลประโยชน์และร่วมความรับผิดชอบส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาและบริหารนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมเน้นความพร้อมในด้านข้อมูลสารสนเทศ การปรึกษาหารือและการเป็นหุ้นส่วนรวมทั้งการกระตุ้นบทบาทและความสำคัญของการได้เถียงและวาทกรรมสาธารณะ

3. คิดเชิงยุทธศาสตร์และกระทำเชิงประชาธิปไตย ทั้งนโยบายและแผนงานที่ตั้งใจตอบสนองความต้องการของสาธารณะ สามารถบรรลุความสำเร็จได้โดยอาศัยความพยายามร่วมกันบนพื้นฐานของกระบวนการความร่วมมือ (Collaborative Process)

4. รับผิดชอบต่อพลเมือง (ประชาชน) ไม่ใช่ลูกค้า ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลลัพธ์มาจากการโต้เถียงกันเกี่ยวกับคุณค่าหรือค่านิยมร่วม มากกว่าเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว ดังนั้นมาตรฐานจริยธรรมจึงเกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ อาทิ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรตอบสนองเฉพาะความต้องการของลูกค้า แต่ควรเน้นการสร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ และความร่วมมือทั้งกับพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกัน การส่งเสริมบทบาทพลเมืองประชาธิปไตย การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองประชาชน และการจัดบริการสาธารณะในฐานะการขยายบทบาทของความเป็นพลเมือง

5. จงตระหนักว่าความรับผิดชอบ (Accountability) ไม่ใช่ของง่าย เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีขอบเขตความสนใจไกลกว่าหรือมากกว่าตลาดในกรอบจริยธรรม เขาควรใส่ใจในกฎหมายค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจของพลเมือง การสร้างพันธะผูกพันต่ออุดมการณ์ประชาธิปไตยการตัดสินใจบนฐานการใช้ดุลยพินิจที่มีความรู้จากประสบการณ์ บรรทัดฐานชุมชน มาตรฐานวิชาชีพ และกรอบจริยธรรม นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีความรับผิดชอบต่อในทางกฎหมาย การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ผลประโยชน์สาธารณะ ประเด็นจริยธรรมและวิชาชีพ

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่เพียงแต่การเพิ่มผลผลิต (Productivity) ในอนาคตองค์การสาธารณะและเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันจะประสบความสำเร็จถ้าองค์การเหล่านี้ปฏิบัติการบนฐานจริยธรรมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการความร่วมมือ การสร้างภาวะผู้นำร่วม และการให้ความเคารพต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

7. ให้คุณค่ากับภาวะพลเมือง (Citizenship) มากกว่าภาวะการประกอบการ (Entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะจะมีการก้าวหน้ารู้คหน้าโดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและพลเมืองที่มีความผูกพัน (Committed) ที่จะถือคู่ต่อสังคมมากกว่าการที่ผู้บริหารเล่นบทบาทผู้ประกอบการและถือว่าเงินสาธารณะ (Public Money) เสมือนเงินของตนเอง สรายุทธ กันหลง และสุพิตรา ธรรมวงษ์ (2554 : 9-12) กล่าวถึง (New Public Service : NPS) ที่มาของการบริการสาธารณะแนวใหม่มาจากหลักแนวคิด ดังนี้

1. ทฤษฎีพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย พลเมืองแต่ละคนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการเมืองการปกครอง มองข้ามผลประโยชน์ส่วนตัวไปสนใจผลประโยชน์ของสังคมที่กว้างกว่า ที่ต้องมีความรู้เรื่องกิจกรรมสาธารณะ มีความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง ใส่ใจสังคม และยึดเหนี่ยวกันด้วยหลักศีลธรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ชุมชน

2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคมให้มีการสร้างความเป็นสถาบันของการปรึกษาหารือกัน (Mediating Institutions) เป็นจุดรวมของการนำความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนมาปรึกษาหารือกันในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประสบการณ์พลเมืองในการเมืองระดับประเทศเป็นกลุ่มย่อย ๆ ที่เรียกว่าเป็น “ประชาสังคม” ที่สมาชิกทำงานร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของชุมชน

3. มนุษยนิยมในองค์กรและทฤษฎี Discourse Theory ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้แนวคิดด้านนโยบายและการบริหารนโยบาย (Policy - administration) แยกจากกันไม่ได้ และเปรียบเทียบเป็นสนามพลังงานที่เอื้อให้เกิดการอภิปรายอย่างแท้จริง ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Discourse) องค์กรเปลี่ยนรูปแบบจากการบริหารในแนวดิ่ง (Hierarchical) มาเป็นองค์กรที่คำนึงถึงความเป็นมนุษย์ (Organization Humanism) พลเมือง นักบริหารและผู้มีส่วนได้เสียต้องหันหน้าเข้ามาปรึกษาหารือกันอย่างจริงจัง (Discourse) เพื่อนำไปสู่การบริหารสาธารณะที่เป็นค่านิยมร่วมกันหลักเจ็ดประการของการบริการสาธารณะแนวใหม่

1. ให้บริการแทนที่กำหนดทิศทาง ช่วยให้พลเมืองระบุและบรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน แทนที่การควบคุมหรือกำหนดทิศทางของสังคมจากผู้บริหาร

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลัก มิใช่ผลพลอยได้ นักบริหารมีหน้าที่ส่งเสริมให้พลเมืองมีเป้าหมายของผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน มิใช่การหาทางแก้ปัญหาอย่างรวดเร็วเพื่อสนองทางเลือกของคนใดคนหนึ่ง แต่เป็นการสร้างผลประโยชน์และความรับผิดชอบร่วมกัน

3. คัดเชิงกลยุทธ์ปฏิบัติเชิงประชาธิปไตย มีกระบวนการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติเพื่อสนองความต้องการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างมีความรับผิดชอบร่วมกัน

4. ให้บริการพลเมือง มิใช่ลูกค้า ประโยชน์สาธารณะมาจากการอภิปรายกันเพื่อให้ได้ค่านิยมร่วม (Share Values) ไม่ใช่เป็นผลรวมของผลประโยชน์ส่วนตัวแต่ละคน พนักงานของรัฐจึงไม่แต่เฉพาะตอบสนองความต้องการของ “ลูกค้า” แต่มุ่งสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดความเชื่อใจและความร่วมมือระหว่าง “พลเมือง”

5. ความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย พนักงานของรัฐควรให้ความใส่ใจมากกว่าการตลาด แต่ต้องสนใจประเด็นของกฎหมาย ค่านิยมชุมชน การเมือง และมาตรฐานวิชาชีพ รวมทั้งผลประโยชน์ของพลเมือง

6. ให้คุณค่ากับประชาชนไม่ใช่แค่ผลผลิต องค์การสาธารณะและเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันสามารถประสบความสำเร็จได้ในระยะยาว ถ้าใช้กระบวนการที่มีความร่วมมือ และภาวะผู้นำร่วมบนพื้นฐานของการให้ความสำคัญต่อคนทั้งหมด

7. ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือกว่าความเป็นผู้ประกอบการ ประโยชน์สาธารณะถูกพัฒนาให้มากขึ้นได้ด้วยการที่พนักงานของรัฐและพลเมืองต่างมุ่งมั่นมีส่วนสร้างสรรค์ต่อสังคม มากกว่าความเป็นผู้ประกอบการที่ทำเหมือนเงินสาธารณะเป็นของตนเองการสร้างเสริมเข้มแข็งของพลเมืองสภาพพัฒนาการเมือง เขียนโดย Pobsook (2010 : 1-3) กล่าวถึง การสร้างเสริมเข้มแข็งของพลเมือง มุมมองต่อบทบาทของภาครัฐ จากการระดมความเห็นของสมาชิกสภาพัฒนา

การเมืองในการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ในอนาคต (Scenario Analysis) เรื่อง “ฉากจำลองการขับเคลื่อนการเมืองภาคพลเมืองไทย” ในการอบรมหลักสูตรการเสริมสร้างศักยภาพ สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองกลุ่มหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเสริมสร้างเสริมเข้มแข็งของภาคประชาสังคม มีอยู่ 2 ประการ ได้แก่ 1) ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน และ 2) การสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคประชาชนต้องการมีส่วนร่วมและมีความเข้มแข็งอย่างมาก แต่กลไกภาครัฐไม่สนับสนุนและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงบทบาทการมีส่วนร่วมที่สะท้อนถึงวิถีประชาธิปไตยนั้นแล้วจะมีการวางมาตรการแนวทางการขับเคลื่อนงานสาธารณะอย่างไรให้เป็นไปภายใต้การมีส่วนร่วมระหว่าง รัฐ ชุมชน และประชาชน เมื่อเป็นที่ยอมรับแล้วโดยทั่วไปว่าในการเสริมสร้างเสริมเข้มแข็งของพลเมือง มิใช่การมุ่งสร้างให้ภาคพลเมืองเติบโตเข้มแข็งโดยปฏิเสธภาครัฐ หากแต่เป็นการเสริมสร้างให้ภาคพลเมืองได้มีบทบาทสำคัญในการจัดการวิถีชีวิตของตนเองทั้งด้วยการร่วมกันภายในชุมชน และมีส่วนร่วมกับภาครัฐการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อการพัฒนาชุมชนภายใต้การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายให้เป็นไปในแนวทางที่ยั่งยืน อย่างแท้จริงนั้น ดังนั้นในมุมมองที่มีต่อบทบาทของภาครัฐ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่ง จึงได้พยายามเสนอแนวความคิดในการบริหารภาครัฐรูปแบบใหม่ขึ้น โดยพยายามชี้ให้เห็นชัดว่าเป็นแนวคิดที่ต่างจากแนวคิดการบริหารภาครัฐในรูปแบบเดิม (Old Public Administration) ที่เป็นการจัดการที่ไม่คล่องตัว รวมอำนาจและหมกมุ่นอยู่กับกฎระเบียบและสายบังคับบัญชา มีมุมมองต่อประชาชนว่าเป็นเพียงราษฎรหรือประชาชนผู้รอรับบริการ (Clients) ทำให้การบริการเป็นไปตามความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐและละเลยประชาชน และต่างจากแนวคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่เป็นกระบวนการทัศน์ที่โดดเด่นและได้รับความนิยมในช่วงของการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมาในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งมุ่งเน้นในการนำแนวคิดเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนธุรกิจมาใช้ในการจัดการภาครัฐเพื่อให้การจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีผลการปฏิบัติงานและ

การบริการที่ดีขึ้น ดังที่แนวคิดเหล่านั้นได้ทำให้ภาคเอกชนประสบความสำเร็จมาแล้ว อย่างไรก็ตาม นักวิชาการกลุ่มนี้ซึ่งเห็นว่าเมื่อการบริหารจัดการภาครัฐไม่เหมือนกับการบริหารจัดการธุรกิจและประชาชน ก็มีใช้ลูกค้าหรือผู้รับบริการ แต่เป็น “พลเมือง” ผู้ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดการวิถีชีวิตของตนเอง ภายใต้การคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

จึงได้เสนอแนวคิดที่เรียกว่า (New Public Service : NPS) การบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยมีหลักการที่สำคัญที่ผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐพึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ 7 ประการ ดังนี้

1. ให้บริการมากกว่าการเป็นผู้ขับเคลื่อนเอง (Serve, rather than steer) เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องเปลี่ยนบทบาทจากการชี้นำ/ควบคุมสั่งคมมาเป็นการให้ข้อมูล สนับสนุนและสร้างพื้นที่ให้พลเมืองได้มีเวทีในการแลกเปลี่ยนความรู้ ความเห็น ร่วมมือกับภาคส่วนอื่นๆ ของสังคม ทั้งภาคเอกชน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและประชาชน เพื่อสร้างการแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ในประเด็นสาธารณะต่างๆ ของชุมชนและสังคม

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่เป็นเพียงผลพลอยได้ (The public interest is the aim, not the by-product) เมื่อมีประเด็นปัญหาสาธารณะและต้องการหาทางออกเจ้าหน้าที่รัฐต้องสร้างพื้นที่ให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงออกถึงความต้องการของประชาชนและสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเป้าหมายในการทำงานไม่ใช่เป็นเพียงการหาทางแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว ด้วยทางเลือกที่เป็นเพียงความต้องการหรือผลประโยชน์ของปัจเจกชน แต่ต้องเป็นแนวทางที่สะท้อนถึงผลประโยชน์สาธารณะที่ผ่านความเห็นชอบจากการพูดคุย ปรึกษากันในชุมชนและสังคมมาแล้ว

3. คิดเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติด้วยวิถีทางประชาธิปไตย (Think Strategically, act democratically) นโยบายและแผนการทำงานต้องมาจากความต้องการของประชาชน (สาธารณะ) ซึ่งสามารถได้มาอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการได้ดีผ่านทางความพยายามร่วมกัน และกระบวนการทำงานร่วมกันของภาครัฐและประชาชน

4. บริการประชาชนในฐานะพลเมือง มิใช่มองว่าเป็นลูกค้า (Serve citizens, not customers) ด้วยตระหนักว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนต่างจากระหว่างบริษัทธุรกิจกับลูกค้า ดังนั้นการให้บริการของภาครัฐจึงต้องมุ่งเน้นต่อเรื่องของความเป็นธรรมและความเท่าเทียมทั่วถึงเป็นสำคัญ และเพื่อพัฒนาคุณภาพการส่งมอบบริการในภาครัฐ จึงไม่สนับสนุนให้ภาครัฐให้บริการโดยคำนึงเพียง “ความต้องการ” ของประชาชน (ลูกค้า) เป็นรายบุคคล แต่แนะนำให้ภาครัฐต้องสร้างให้เกิดแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นในสังคม เพื่อที่ภาครัฐจะได้ตอบสนองต่อความต้องการของผลประโยชน์สาธารณะตอบสนองต่อเสียงของพลเมืองนั้น

5. ความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่ายอีกต่อไป (Accountability isn't simply) ในการบริหาร ภาครัฐรูปแบบเดิมนั้นเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการต้องตอบสนองต่อนักการเมือง และในการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เจ้าหน้าที่รัฐต้องตอบสนองต่อแรงขับของตลาด แต่ด้วยข้อเรียกร้องและ ความเป็นจริงของการบริการภาครัฐในปัจจุบันทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องตอบสนองต่อสิ่งที่มีอิทธิพลต่อ ภาครัฐ ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมในสังคม บรรทัดฐานประชาธิปไตย ปัจจัยสถานการณ์ ต่าง ๆ เรื่องความเป็นมืออาชีพและที่สำคัญคือ ต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ดังนั้นในการที่ต้องตอบสนองและรับผิดชอบต่อค่านิยมและความขัดแย้งในสถานการณ์ต่าง ๆ เจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่ควรถือตนเป็นผู้รู้ในทุกเรื่องและตัดสินใจแต่เพียงลำพังอีกต่อไป แต่ควรกระจาย อำนาจ/มอบอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

6. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่มุ่งแต่เพียงผลผลิต (Value people, not just productivity) องค์กร ภาครัฐและเครือข่ายการทำงานนั้นจะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานในระยะยาวได้ หากดำเนินการ โดยอาศัยกระบวนการของความร่วมมือ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ความเคารพซึ่งกันและกันและ แก่ประชาชนทุกคนด้วยความเท่าเทียม ในแง่ของการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐนั้น หากมุ่งเน้นที่การนำ เครื่องมือ/เทคนิคทางบริหารมาใช้ และพยายามควบคุมพฤติกรรมของบุคลากรโดยคำนึงถึงแค่เพียง ผลผลิตขององค์กรแล้วจะไม่เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อความรู้สึกผูกพัน และความรู้สึกในการรับผิดชอบต่อสาธารณะให้แก่คนในองค์กรซึ่งก็มีฐานะเป็นพลเมืองในสังคมเช่นกัน ดังนั้นหากคาดหวังให้ เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติ/ บริการประชาชนด้วยความเคารพและเท่าเทียมนั้น เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ต้องได้รับการ ปฏิบัติด้วยความเคารพจากผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องขององค์กรในภาครัฐด้วย ทั้งนี้ เพราะ อีกสถานะหนึ่งเจ้าหน้าที่รัฐก็มีสถานะเป็นพลเมืองที่ซึ่งต้องได้รับการปลูกฝังและเรียนรู้ในเรื่องของ ความเป็นพลเมืองที่รับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยเช่นกัน

7. ให้คุณค่าแก่ความเป็นพลเมือง และให้บริการสาธารณะเหนือไปกว่าบทบาทของ การเป็นผู้ประกอบการ (Value citizenship & public service above entrepreneurship) เมื่อแนวคิดการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐปฏิบัติและคิดแบบผู้ประกอบการของบริษัท ธุรกิจเพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน (ลูกค้า) แต่ในแนวคิดนี้เห็นว่าผู้บริหาร ภาครัฐไม่ใช่เจ้าของธุรกิจ แต่ประชาชนต่างหากคือเจ้าของรัฐบาลและทรัพยากร ดังนั้นเมื่อทรัพยากร ไม่ใช่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภาครัฐ จึงต้องมีความรับผิดชอบในการบริการประชาชนด้วยการปฏิบัติตน เป็นผู้ให้บริการที่ดีด้วยทรัพยากรของรัฐ เป็นผู้ดูแลรักษากิจการของรัฐ เป็นผู้อำนวยความสะดวก แก่พลเมือง ซึ่งต่างจากบทบาทของการเป็นเจ้าของธุรกิจที่มุ่งเน้นกำไรและประสิทธิภาพ แนวคิดนี้ เน้นนำให้ผู้บริหารในภาครัฐไม่เพียงแต่กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนและเป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ แต่จะต้องปรับความคิดใหม่เกี่ยวกับบทบาทของตนเองในกระบวนการทำงานของภาครัฐคือ ต้องให้

ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการภาครัฐ และเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ดังนั้นแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นการบริการที่ภาครัฐมีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนโดยเป็นผู้ดูแลรักษาสมบัติสาธารณะ เป็นผู้ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ เป็นผู้จัดให้มีเวทีการพูดคุยอย่างเป็นประชาธิปไตย และด้วยความเป็นพลเมืองเป็นผู้กระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในระดับธรรมาภิบาลบริหารรัฐกิจต้องไม่เพียงแต่แบ่งปันอำนาจทำงานโดยผ่านคน และเป็นคนกลางในการแก้ปัญหาเท่านั้น ซึ่งนักบริหารรัฐกิจต้องทำความเข้าใจกับบทบาทของตนในกระบวนการบริหารแบบประชาชนเป็นหุ้นส่วน (Governance process) โดยเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่มีความรับผิดชอบเท่านั้น ไม่ใช่เจ้าของกิจการบทบาทที่เปลี่ยนไปของนักบริหารรัฐกิจที่ได้กล่าวแล้วส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของนักบริหารในประการแรกคือ นักบริหารต้องไม่เพียงรู้และจัดการทรัพยากรของหน่วยงานตนเองได้เท่านั้น แต่ต้องรู้จักที่จะติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อขอความสนับสนุนและความช่วยเหลือ และนำพลเมืองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารด้วยประการที่สอง นักบริหารไม่ใช่เจ้าของกิจการตัวจริงที่จะตัดสินใจโดยรู้ผลของความล้มเหลวจะตกลงบนบ่าของตนเอง แต่ความเล็งเห็นในภาครัฐแตกต่างจากภาคธุรกิจ ในแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ความเสี่ยงและโอกาสอยู่ภายใต้กรอบใหญ่ของความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยและความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นเมื่อความสำเร็จและความล้มเหลวไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่ธุรกิจเดียวเช่นในภาคเอกชน นักบริหารรัฐกิจจึงไม่ควรตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวว่าจะไรดีที่สุดสำหรับชุมชน แต่ควรให้พลเมืองเข้าเกี่ยวข้อง โดยมีการปรึกษาหารือกันร่วมมือกันและรับผิดชอบร่วมกันในด้านการบริหารงานภายในองค์กรนั้น การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ได้มีข้อเสนอสู่การปฏิบัติ (เสาวลักษณ์ สุขวิช, 2549 : 654 - 661) ดังนี้

1. สร้างความเสมอภาคทางสังคมให้มากขึ้น (Greater of social equity) เช่น โอกาสในการทำงานเท่าเทียมกัน ค่าจ้างที่เป็นธรรมและสามารถแข่งขันได้กับภาคเอกชน
2. ให้มีการบริหารภายในระบบราชการที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นและเพิ่มอำนาจให้แก่ข้าราชการมากขึ้น (Democratization and empowerment)
3. ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นมนุษย์” ของคนที่ทำงานในองค์กรมากขึ้น (Humanization of public service) ซึ่งสะท้อนแนวคิดในเรื่องคุณภาพชีวิตในการทำงาน

กล่าวโดยสรุปการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญ แนวทางนี้มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยม แนวทางการตีความแนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผล ในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผล ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์การ มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผล

จากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกัน มองประชาชนเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ นักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศแท้จริง ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่ พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคือการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน มองว่า กลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางด้านวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจ แต่ต้องมีการควบคุม และตรวจสอบ โครงสร้างองค์การควรเป็นแบบร่วมมือกัน โดยมีผู้นำรวมทั้งจากภายในและภายนอก องค์การ ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือการได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ ให้แก่สังคม แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) อัมพร ชำรงลักษณ์ (2552 : 242) ได้นำข้อเสนอของ Denhardt ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ควรได้รับการพิจารณา เพราะ “มุ่งเน้นที่พลเมือง” (Citizen-First) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้ชิดเคียง กับประชาสังคม (Civil Society) ภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นหลัก โดยใช้ชื่อว่า “การบริการสาธารณะแนวใหม่” (New Public Service) แนวคิดนี้มีหลักสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ 1) ให้บริการพลเมืองมิใช่ลูกค้า 2) แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ 3) เห็นคุณค่าของ ความเป็นพลเมือง และการบริการสาธารณะเหนือการเป็นผู้ประกอบการ 4) คิดเชิงกลยุทธ์กระทำ อย่างเป็นประชาธิปไตย 5) ตระหนักถึงความยากลำบากในการสร้างความรับผิดชอบได้ 6) เป็นผู้นำ ในการให้บริการโดยยึดคุณค่าทางสังคมมากกว่าจะเป็นผู้กำกับ (Steer) หรือควบคุม (Control) ทิศทาง ของสังคม และ 7) เห็นคุณค่าของ “ประชาชน” โดยการสร้างหน้าต่างแห่งโอกาสและเปิดประตูสู่ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น วรเดช จันทรศร (2547 : 7) การบริหารงาน ภาครัฐเป็นการบริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวอยู่ที่ ความพึงพอใจของประชาชนความสำเร็จของการบริหารงานภาครัฐวัดกันที่การให้บริการ (Services) เพราะภารกิจภาครัฐ คือการให้บริการสาธารณะหรือบริการประชาชน หลักในการบริการประชาชน มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นระบบ มีความเสมอภาค มีความเท่าเทียมกัน โปร่งใสเป็นธรรม เชื่อถือได้ ตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ผู้บริการ ต้องให้บริการด้วยความรวดเร็ว ด้วยความเต็มใจให้เกียรติประชาชน มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับความ สะดวก ดำเนินการให้ด้วยความรวดเร็ว มีความถูกต้องด้วยความเสมอภาค และเป็นธรรม สำหรับ ประชาชนส่วนใหญ่และเป็นไปด้วยความประหยัดทั้งในด้านเวลา ค่าใช้จ่าย เพื่อความพอใจ ประทับใจ มั่นใจ จากผู้รับบริการทั้งนี้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของพลเมือง James Anderson (1989 : 19-22 อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) การจัดบริการสาธารณะหรือบริการส่วนรวมที่หลากหลาย นับได้ว่าเป็นบทบาท

หน้าที่เบื้องต้นของรัฐหรือรัฐบาลที่อยู่ในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีถกเถียงกันมาพอควรว่าแท้จริงนั้นบทบาทของการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐควรกว้างขวางมากเพียงใด โดยหลักการแล้วการบริการสาธารณะย่อมยังประโยชน์แก่สังคมและบุคคลทั่วไป การดำเนินการบทบาทสำคัญประการหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญต่อเรื่องของประสิทธิภาพในเชิงการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพเช่นว่านี้ ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดทิศทางในภาพรวมของประสิทธิภาพของการจัดการภาครัฐที่มีต่อระบบการบริหารงานภาครัฐและระบบเศรษฐกิจ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2550 : 17-18) ได้อธิบายแนวคิดของพวกสาธารณนิยมที่เน้นบทบาทความเป็นพลเมือง (Civil Republicanism) ว่ามีลักษณะคล้ายกัน พวกประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยมีความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง (Citizenship) และความคิดเรื่องการเมืองคือ คุณธรรม (Civil Virtue) เป็นหลักโดยตามแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองนั้น สมาชิกของระบอบประชาธิปไตยต้องมีความภาคภูมิใจในความเป็นพลเมืองของตน พลเมืองเป็นผู้มีศักดิ์ศรี มีความเท่าเทียมกับผู้อื่น พลเมืองเป็นผู้ไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใคร แต่ก็ไม่ต้องการให้ใครมาบังคับหรืออุปถัมภ์ค้ำจุน ส่วนแนวคิดเรื่องการเมืองคือคุณธรรมนั้น การเมืองคือกิจการเพื่อการมีส่วนร่วม ไม่เกี่ยวกับการแบ่งผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มิใช่การแย่งอำนาจเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัวเป็นการปลูกฝังคุณธรรมส่วนรวมของสังคม แสงรวี ไทยคำริ (2551 : 35) กล่าวว่า สิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขในการบริหารรัฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก บทบาทของภาครัฐก็ต้องเปลี่ยนไปเช่นกัน การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ได้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

ในปัจจุบันกระบวนการนโยบายสาธารณะมีการเปิดกว้างและมีส่วนร่วมมากขึ้น ประกอบไปด้วยปัจเจกชน กลุ่ม และสถาบันอันหลากหลายซึ่งอาจจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของภาครัฐก็เป็นไปได้ กล่าวได้ว่าได้เกิดการจัดระเบียบใหม่ ภายใต้แนวการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจในความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยการให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการทวิภาคีซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ดังนั้นบทบาทของภาครัฐจะเปลี่ยนไปจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระนำกลุ่มที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะมาจากภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระมาสู่โต๊ะเจรจา ช่วยอำนวยความสะดวกเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ด้วยบทบาทใหม่เช่นนี้ข้าราชการจึงต้องมีความรับผิดชอบในรูปแบบใหม่ นั่นคือ ข้าราชการต้องเคารพในกฎหมายคุณค่าของชุมชน (Community Values) บรรทัดฐานทางการเมือง (Political Norms) มาตรฐานความเป็นมืออาชีพ (Professional Standards) และผลประโยชน์พลเมือง (Citizen Interest) ไปพร้อม ๆ กัน หน้าที่ของข้าราชการจึงกลายเป็นการหล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) พร้อมทั้งเฟ้นหาสร้างสรรค์ และบริหารคุณค่าสาธารณะ (Public Values) ให้แก่สังคมโดยรวม ถวิลวดี บุรีกุล (2546 : 20-22) กล่าวว่า การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นเรื่องของ

การที่รัฐบาลไม่ควรบริหารงานในลักษณะองค์กรธุรกิจแต่เป็นการบริหารงานด้วยการยึดหลักประชาธิปไตยหลายประเทศในโลกกำลังดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของหลักการนี้ และมีการยอมรับในแนวทางการทำงานที่ยึดหลักประชาธิปไตยมากขึ้น มีการให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ หลายเรื่อง เช่น ความสนใจของสาธารณชน กระบวนการบริหารหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการมีการเรียนรู้เสริมสร้างทักษะใหม่ในการพัฒนานโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย มีการรับรู้ มีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีของการเป็นพลเมืองมากขึ้น การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ ข้าราชการจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชน เพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ มีการสร้างค่านิยมร่วมกันการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกัน การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่าไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะประสบความสำเร็จในระยะยาว หากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกันกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน หลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่พบว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญเป็นหัวใจของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพราะประชาชนมีฐานะของการเป็นพลเมือง

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2552 : 14 -15) กล่าวว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมือง ต้องการความคิดเห็นของพลเมืองในการตัดสินใจต่าง ๆ เป็นการบริหารภาครัฐที่ทันสมัยที่สุด Denhardt ได้กล่าวไว้เป็นพื้นฐานที่ทําให้เกิดทฤษฎีปฐมภูมิเกี่ยวกับความแตกต่างของ NPS ต่างจาก NPM และ OPS ดังนี้ 1) สนองต่อพลเมืองไม่ใช่สนองต่อลูกค้า กล่าวคือ ทุกคนคือลูกค้าด้วยกันทั้งหมดแต่ต้องรู้ว่าพลเมืองต้องการอะไร 2) ค้นหาผลประโยชน์สาธารณะโดยให้พลเมืองเป็นผู้บอกว่าต้องการอะไร 3) ต้องให้คุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าเป็นเจ้าของกิจการ พลเมืองเป็นหัวใจของประชาธิปไตยเสียงของพลเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องนำมาใช้ในเรื่องการตัดสินใจเกี่ยวกับสาธารณะ 4) ต้องคิดแบบมียุทธศาสตร์แล้วปฏิบัติแบบประชาธิปไตย ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นโดยให้มีช่องทางในการติดต่อเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร 5) ต้องระลึกอยู่เสมอว่าความรับผิดชอบไม่ได้เกิดขึ้นง่าย ๆ เป็นเรื่องของกฎหมายและคุณธรรม ผู้บริหารภาครัฐจะต้องรับผิดชอบต่อองค์กรและรับผิดชอบต่อสถาบันกฎหมายกลุ่มคน บรรทัดฐาน ค่านิยม และกระบวนการที่ถูกต้อง 6) ภาวะที่เป็นการรวมตัวกันของผู้นำและผู้ตามต้องฟังพลเมืองไม่ได้ตัดสินใจคนเดียว 7) ให้ความสำคัญต่อประชาชนไม่ใช่เรื่องของผลิตภาพคนเป็นศูนย์กลางของการจัดการ

สรุปเปรียบเทียบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีสาระสำคัญคือ การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชนโดยภาครัฐจะต้องหันมาสร้างบริการที่รวดเร็ว โปร่งใส และการสร้างความประทับใจให้กับประชาชนอันเป็นเสมือนลูกค้า สนับสนุนให้ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารงานให้แก่หน่วยงานมากขึ้นหรือเน้นการกระจายอำนาจผ่อนคลายกฎระเบียบให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานหมายถึงเน้นการวัดผลการทำงานว่าประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน การสร้างระบบสนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากรเพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และยังสนับสนุนให้มีการนำ เทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สนับสนุนให้มีการเปิดกว้างในการแข่งขันที่ทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการใช้บริการในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนก็จะได้รับบริการและความพึงพอใจมากขึ้น นั่นคือ หลักการของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีผลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐของไทย มาสู่การจัดการแบบใหม่ รวมทั้งการปฏิรูประบบราชการของไทยก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าว การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ว่าเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญมีรากฐานที่สำคัญมีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย และแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประจักษ์นิยมแนวทางการ ดีความ แนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น มองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ใช้เหตุผลทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์กร มองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการที่พูดคุยร่วมกัน มองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้ง สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศ ข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจา ไกล่เกลี่ย และเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามประสงค์ของนโยบายคือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน กลไกการตรวจสอบมีหลากหลาย ทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจ แต่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ โครงสร้างองค์กรควรเป็นแบบร่วมมือกัน โดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือการได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม ตั้งแต่บทความเรื่อง The Study of Administration ของ Woodrow Wilson ในปี 1887 เกี่ยวกับการแยกตัวของการบริหารงานออกจากการเมืองและการพัฒนาการบริหารงานภาครัฐให้มีหลักการ และวิธีการทำงานแบบวิชาชีพ (Cohen and Elimecke, 1998) การบริหารรัฐกิจก็มีการเปลี่ยนแปลงและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปัจจุบันมีค่านิยม 3 แบบที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นเสาหลัก (Pillars) ของการบริหารงานภาครัฐ ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ

(Efficiency) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความเสมอภาค (Equity) (Holzer, Hu, Kang and Zhang, 2003 : 1) และมีประเด็นหลักที่ต้องพิจารณาในการบริหารงานภาครัฐอยู่ 3 ประการ ได้แก่ การใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) และการกำกับดูแล (Oversight) (Marlows, 2004 : 3) ระบบราชการเป็นสถาบันหลักของภาครัฐที่มีประวัติมาจากรูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) สำหรับการบริหารจัดการองค์การขนาดใหญ่ ตามแนวคิดของ Max Weber ในช่วงต้นทศวรรษที่ 18 ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยน โครงสร้าง ระบบ หรือวิธีการทำงานของระบบราชการให้เข้ากับแนวคิดและค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยต่าง ๆ ระบบราชการก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เสมอมาจากผู้บริหาร นักปฏิบัติและนักวิชาการ (Duckers as cited in Van De Wale, 2004a : 26) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการโจมตีจากฝ่ายการเมือง (Bureaucracy Bashing) (Van De Wale, 2004a : 7) ซึ่งเห็นได้ชัดในยุคประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ของประเทศอังกฤษในระหว่างช่วงทศวรรษ 1980 ทำให้ระบบราชการมีภาพลักษณ์ (Bureaucracy Stereotype) ในเชิงลบว่าเป็นตัวสร้างปัญหาแทนที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหามีผลการปฏิบัติงานที่ล้มเหลว ทำงานล่าช้า ขุ่นข้อง และไม่คุ้มค่า มีขนาดใหญ่ เทอะทะ มีกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นมากมาย และขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติงานความล้มเหลวของระบบราชการมักถูกมองว่าเป็นเหตุให้ระดับความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อการบริหารรัฐกิจ (Trust in Public Administration) ลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมาและทำให้เกิดปัญหาความชอบธรรม (Legitimacy Problem) ตามมาเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการริเริ่มการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ (Kampen, Van de Walle and Bouckaert, 2003 : 3-5; Van de Walle, 2004 : 14) ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน (Performance) ตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ New Public Management (NPM) (Alford and Hughes, 2007 : 3-4) Osborne and McLaughlin (as cited in McNamara, 2006 : 2) อ้างถึงตัวแบบ (Model) หลายตัวแบบที่ประเทศตะวันตกนำมาใช้ภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มักเน้นแนวคิดการปรับรีระบบ (Reinventing Government) และการสร้างจิตสำนึกของการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ประเทศในยุโรปโดยเฉพาะทางแถบ Nordic มักเน้นแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการลดการควบคุมจากภาครัฐ (Deregulation) ประเทศนิวซีแลนด์ มักเน้นการจำหน่ายงานที่ไม่จำเป็นให้แก่ภาคเอกชน (Contracting Out) และประเทศอังกฤษมักเน้นการควบคุมค่าใช้จ่ายของภาครัฐ (Cost Control) (Dawson and Dargie as cited in McNamara, 2006 : 2-3) โดยรวมแล้วแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เกี่ยวข้องกับการนำเอาหลักการจัดการแบบเอกชน (Business Administration) มาปรับใช้กับการบริหารรัฐกิจ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result Oriented) ในการให้บริการแก่ลูกค้าโดยมีจิตสำนึกของการเป็นผู้ประกอบการอย่างไรรู้ดี Sayre (as cited in Wamsley, Goodsell, Rohr, Stivers, White and Wolf, 1990 : 36) กล่าวว่า

ถึงแม้ว่าการบริหารงานภาครัฐและการจัดการภาคเอกชนนั้นอาจมีความคล้ายกันอยู่บ้าง แต่ก็มีความคล้ายเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับเทคนิค และเทคโนโลยีทางการบริหาร ซึ่งก็ไม่ใช่สำคัญอะไร ถ้าเทียบกับความแตกต่าง อันเนื่องมาจากแรงกดดันที่ภาครัฐต้องเผชิญจากนักการเมืองและกระบวนการทางการเมือง การปกครองต่าง ๆ (Political and Governmental Processes) รวมถึงแรงกดดันจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาความชอบธรรมและปัญหาการบริหารทรัพยากร (เงินภาษีจากประชาชน) ดังนั้นการที่ภาครัฐจะนำเอาเทคนิคการบริหารจากภาคเอกชนแบบใดมาใช้ก็ต้องไตร่ตรองให้ดีถึงความแตกต่างดังกล่าว และที่สำคัญต้องไม่ลืมว่าการบริหารงานภาครัฐทำที่ สุดแล้ว มีวัตถุประสงค์อะไร และเพื่อใคร นักวิชาการ อาทิ Bouckaert, Osborne and Plastrik (as cited in Durant, n.d.), Bouckaert, Van de Walle, Maddens and Kamper (2002, p.42) และ Yang and Holzer (2006 : 115) แย้งว่าประชาชนนั้นมีบทบาทและหน้าที่มากกว่าความเป็นลูกค้าตามมุมมองของภาครัฐกิจ ซึ่ง Deakin and Gaster (as cited in Bouckaert et al., 2002 : 42) ให้คำจำกัดความที่แตกต่างกันของคำว่า ลูกค้าและประชาชนไว้ ดังนี้

“ลูกค้า” คือ ผู้ที่ใช้บริการสาธารณะจากภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ (ไม่ว่าจะด้วยความเต็มใจหรือไม่) รวมถึงผู้ที่เคยใช้บริการสาธารณะจากภาครัฐและผู้ที่อยากจะใช้บริการสาธารณะจากภาครัฐ แต่ถูกกีดกันหรือไม่มีโอกาสด้วย

“ประชาชน” คือ ผู้ที่ให้ความสนใจกับคุณภาพของการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ในบทบาทความเป็นสมาชิกในชุมชน ไม่ว่าจะใช้บริการจากภาครัฐ โดยตรงหรือไม่นอกจากนี้ตัวประชาชนเองก็ไม่ค่อยชอบที่จะให้ภาครัฐมาจัดสถานะของตนให้เป็นแค่ลูกค้า (Customer) หรือผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) เท่าไรนัก (Bouckaert and Van de Walle, 2001 : 22) เนื่องจากคำทั้งสองนี้ดูเหมือนจะมีความเชื่อมโยงกับวาระทางการเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปหรือ โครงการที่ริเริ่มโดยภาครัฐมากกว่าที่จะสื่อความหมายที่เกี่ยวกับเรื่องของปวงชน (The Public) โดยประชาชนชอบที่จะมีบทบาทในการเป็นพลเมือง (Citizen) หรือเป็นสมาชิกของปวงชน (Member of the Public) มากกว่าหากภาครัฐตระหนักว่า ประชาชนไม่ได้เป็นเพียงแค่ลูกค้าที่เข้ามาขอรับบริการ โดยสนใจแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวตน (Self Interest) เท่านั้น ภาครัฐก็ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายในเชิงลึกและเป็นรูปธรรม (Ryan, 2000 : 13) นอกเหนือไปจากช่องทางที่มีส่วนร่วมแบบเดิม ๆ ที่ภาคเอกชนนิยมใช้การรับป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) จากลูกค้า อาทิ การสำรวจความพึงพอใจ การสำรวจความคิดเห็น หรือการรับฟังเรื่องราวร้องเรียน เพื่อให้ภาครัฐและประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ไปพร้อม ๆ กันว่า แท้ที่จริงแล้ว ประชาชนต้องการและมุ่งหวังอะไรจากภาครัฐการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ จึงต้องหาความสมดุลระหว่างค่านิยมทางการบริหารจัดการแบบมีเหตุมีผลทางวิชาชีพ (Professional Rationality) รวมถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล และค่านิยมทางคุณธรรม (Morality) รวมถึงความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความโปร่งใส การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

และการมีส่วนร่วมของประชาชนและต้องมีความเคารพในความเป็นพลเมือง (Citizenship) ภายใต้อธิปไตย (Blind, 2006 : 15; Cohen and Eimicke, 1998; McNamara, 2006 : 9; Secretariat of United Nations, 1997 : 6 - 8) กล่าวได้ว่า ผู้ที่มีหน้าบริหารรัฐกิจนั้น ต้องแสดงบทบาทผู้พิทักษ์ภาครัฐ (Guardians of the Administrative State) และบทบาทผู้พิทักษ์ความไว้วางใจทางสาธารณะ (Guardians of Public Trust) ไปพร้อม ๆ กัน (Secretariat of United Nations, 1997 : 7) อนึ่ง เหล่าธรรมทัศน์ (2550 : 17-18) ได้อธิบายแนวคิดของพหุวัฒนธรรมที่เน้นบทบาทความเป็นพลเมือง (Civic Republicanism) ว่ามีลักษณะคล้ายกับพหุวัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม โดยมีความคิดเรื่องความเป็นพลเมือง (Citizenship) และความคิดเรื่องการเมืองคือคุณธรรม (Civic Virtue) เป็นหลัก โดยตามแนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองนั้น สมาชิกของระบอบประชาธิปไตยต้องมีความภาคภูมิใจในความเป็นพลเมืองของตน พลเมืองเป็นผู้ที่มีศักดิ์ศรี มีความเท่าเทียมกับผู้อื่น พลเมืองเป็นผู้ที่ไม่ปรารถนาจะไปครอบงำใคร แต่ก็ไม่ต้องการให้ใครมาบงการหรืออุปถัมภ์ค้ำจุน ส่วนแนวคิดเรื่องการเมืองคือคุณธรรมนั้น การเมืองคือกิจการเพื่อการมีส่วนร่วมไม่เกี่ยวกับการแบ่งผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มิใช่การแย่งชิงอำนาจเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว เป็นการปลูกฝังคุณธรรมส่วนรวมของสังคม

แนวคิดการใช้พื้นที่สาธารณะ (Public Space)

ความหมายของพื้นที่สาธารณะ (Public Space)

คำว่า “Public space” สามารถแยกคำและที่มาของคำนี้ได้สองคำ คือ “Public” กับ “Space” ส่วน “Public” มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินคำว่า “Publicus” (ในภาษาละตินยังใกล้เคียงกับ Populus ที่หมายถึงประชาชน) ที่หมายถึง บางสิ่งที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อคนทุกคนในศตวรรษที่ 17 คำนี้จะถูกใช้ในเชิงความหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ที่สามารถเข้าถึงและสามารถมองเห็นได้ในทางสาธารณะ ดังเช่นในงานของ Sennett ที่อ้างว่าในช่วงศตวรรษที่ 17 อาจเป็นที่มาของการใช้คำที่มีความหมายตรงข้ามกัน คือ “Public” กับ “Private” ในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ส่งผลกระทบทุกวันนี้ Public ยังสามารถหมายถึง การเปิดออกสู่การตรวจสอบของใครก็ได้ ตรงข้ามกับคำว่า “Private” ที่หมายถึง ขอบเขตที่ปกปิดของตน (Mitrastivovic, 2006 : 29) และคำว่าส่วนตัวยังเป็นคำที่สามารถมีความหมายว่า การที่เป็นส่วนของใครคนใดคนหนึ่งซึ่งไม่ใช่ส่วนที่เป็นของสาธารณะ (Dictionary, 2010 : online) หรือการใช้ได้แค่เพียงบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น (Macmillan, 2010 : online) ในภาษาฝรั่งเศสคำว่า “Le Public” ยังใช้ในความหมายที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตทางสังคม โดยเฉพาะใช้กับการอภิปรายต่อสาธารณะชน และเมื่อศตวรรษที่ 18 คำว่า Public จะมีความเกี่ยวข้องกับทางภูมิศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับการเติบโตของพื้นที่เมือง (Urban Area) แนวคิดเกี่ยวกับเมืองนครใหญ่ในการสร้างสวนสาธารณะ (Public Park)

ที่เป็นสถานที่ให้คนได้ใช้ในการเดินเล่น เกิดเป็นพื้นที่ในการพบปะของคนแปลกหน้าที่มีความแตกต่างหลากหลายซึ่งสิ่งนี้จะสามารถพบได้ในขอบเขตของความเป็นสาธารณะ (Mitrasivovic, 2006 : 29) ในช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาคำว่า Public สามารถอธิบายได้ถึงการเกิดขอบเขตสาธารณะแบบใหม่ขึ้นจากการลงทุนของกลุ่มนายทุนที่สร้างพื้นที่สาธารณะให้เป็นพื้นที่ที่ให้ความสนุกต่อครอบครัวเช่น Walt Disney จัดว่าเป็นสวนสนุกและเป็นพื้นที่สาธารณะชนิดใหม่ (Mitrasivovic, 2006 : 29 -30)

ส่วนคำว่า “ Space” ซึ่งเป็นภาษาอังกฤษที่มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน คือ “Spatium” (ในฝรั่งเศสใช้ Espace) หมายถึง ขอบเขต พื้นที่ว่างเปล่าหรือช่วงว่างเว้นของระยะทางและเวลา (Time) Lefebvre (1991 อ้างถึงใน Mitrasivovic, 2006 : 30-31) ได้แบ่ง Space เป็น 3 อย่าง คือ Absolute space พื้นที่ทางประวัติศาสตร์และเกิดขึ้นโดยธรรมชาติโดยที่ผู้สร้างขึ้นมาด้วยระบบการเมือง และศาสนา ต่อมาถูกแทนที่ด้วย Abstract space ในยุคของโลกาภิวัตน์คือ พื้นที่ที่สะสมจากความมั่งคั่ง ความรู้ อำนาจ เทคโนโลยี และเงิน และ Differential space เป็นพื้นที่หมายถึงพื้นที่ที่เกิดจากกิจกรรมที่มีความบันเทิง กิจกรรมการพักผ่อนหย่อนใจที่เรียกว่า Ludic space

Altman and Zube (1989 : 1) ได้อธิบายและให้ความหมายคำว่า Public Place และ Space ในเชิงคำที่มีความสัมพันธ์กัน คือ เป็นคำที่ให้ความหมายได้หลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทที่ใช้ ในเสนอความหมายในครั้งนี้เพื่อแสดงภาพของความเป็นภูมิทัศน์ของเมืองทั้งสภาพทั้งเมืองหรือชนบท คำว่า Public มีความหมายว่าส่วนที่ทุกคนสามารถใช้ได้ คนในชุมชน รัฐ ชาติโดยไม่คำนึงถึงอายุ เพศสถานะ ชาติพันธุ์และข้อจำกัดทางร่างกาย ความเป็น “Public” ไม่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องการแสดงความเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์แต่เกี่ยวข้องกับการใช้ อย่างเช่นในที่ดินสาธารณะ (Public Land) คนไม่สามารถจะเข้าใช้ได้อย่างเสมอภาคกันเสมอไป ในทางประวัติศาสตร์ที่ดินสาธารณะอย่างในชนบทถูกกำหนดให้สามารถเกิดการแย่งชิงจับจองได้โดยกลุ่มผลประโยชน์ เช่น ชาวนา คนตัดไม้ คนทำเหมือง แต่บางทีจะมีคนที่ไม่สามารถใช้ที่ดินนั้นในการพักผ่อนหย่อนใจและนันทนาการได้อย่างในที่ดินสาธารณะ เราสามารถเห็นการใช้ได้ชัดเจนคือ ถนน สนามเด็กเล่นที่จะมีรูปแบบของกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อใช้พื้นที่ดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นกลุ่มวัยรุ่น คนเดินถนนหรือทางเท้าทั่วไป การเกิดพื้นที่สาธารณะในเมืองทั้ง Public Place หรือ Space โดยคนที่กลุ่มต่าง ๆ จะได้รับผลประโยชน์จากพื้นที่ ส่วนพื้นที่ที่ถูกออกแบบมาอาจมีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดต่อการเข้าถึงที่แตกต่างกันที่เกิดจากกลุ่มอายุ

Tuan (1977 : 6 อ้างถึงใน Altman and Zube, 1989 : 2) และ “Place” มีความสัมพันธ์กันระหว่างกัน ซึ่ง Space จะกลายเป็น Place เมื่อมีผลทางจิตวิทยาหรือการได้ถูกใช้เป็นการมีความหมายทางสัญลักษณ์ในความหมายของ Space จะกลายเป็น Place ถ้าถูกให้ความหมายในเชิงที่ออกแสดงถึง “คุณค่า” และ Space ในทางภูมิศาสตร์ซึ่งเป็นนามธรรมมีความเกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ของคน การปรับแต่ง การให้คุณค่าทางสัญลักษณ์ต่อพื้นที่นั้น ๆ อย่างเฉพาะ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นพื้นที่

ที่คนใช้และมีความหมายเฉพาะตามที่กลุ่มหรือคนได้ให้ความหมายในเชิงสัญลักษณ์ Sime (1986 : 50) อ้างถึงใน Altman and Zube, 1989 : 2) ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดของพื้นที่ (Place และ Space) ว่า “ place “ นั้นตรงข้ามกับ “ space “ ซึ่งจะมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับทางอารมณ์ คือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นชั่วคราวหรือเกิดขึ้นอย่างยาวนานมีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและมีลักษณะทางกายภาพที่ทำเช่นนั้น ๆ Dovey (1985 : 94 อ้างถึงใน Altman and Zube, 1989) ได้แสดงทัศนะว่า Place เป็นแนวคิดที่รวมเข้าไว้กับการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างคนและพื้นที่ (Physical Setting) เป็นชุดของความหมายที่เป็นทั้งเป็นรูปแบบและไม่เป็นรูปแบบของประสบการณ์และการปฏิสัมพันธ์

“Public Space” เป็นคำที่เกิดขึ้นและปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในช่วงศตวรรษที่ 18-19 ในวัฒนธรรมของชนชั้นกลางในทางการเมืองและทางสังคม และต่อมาเมื่อเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 พื้นที่สาธารณะสามารถแบ่งออกตามความเข้าใจได้หลายอย่างไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ถูกตกแต่งให้เกิดความสวยงาม มีการออกแบบตกแต่งให้เกิดความพึงพอใจต่อสภาพสังคมและวัฒนธรรม ถูกออกแบบให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เปิดให้ใช้พื้นที่ต่าง ๆ ร่วมกัน มีการสร้างปฏิสัมพันธ์แบบพบปะอย่างเช่น ตลาดจัตุรัส ศูนย์การค้า ถนน สวนสาธารณะ ห้องโถงกลาง (Atria) ชายหาด รวมถึงห้างสรรพสินค้า การจัดพื้นที่ในงานเทศกาลต่าง ๆ มีการจัดพื้นที่ใช้พื้นที่สาธารณะให้เป็นพื้นที่ทางการค้า และมีการใช้พื้นที่สาธารณะของคนเกิดขึ้นอย่างพื้นที่ในการขนส่งมวลชน การใช้พื้นที่สาธารณะที่เกิดจากการสื่อสารมวลชนเพื่อการติดต่อสื่อสารต่าง ๆ รวมถึงการใช้พื้นที่ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง (Mitrasivovic, 2006 : 32)

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการใช้พื้นที่สาธารณะ

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2535 : 1-12)

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ที่สาธารณะ” หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจาก ที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำด้วย

“สถานสาธารณะ” หมายความว่า สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะ สำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจ หรือการชุมนุม

“ถนน” หมายความว่า รวมถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้ามตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือ ถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้

“ทางน้ำ” หมายความว่า ทะเล ทะเลสาบ หาดทรายชายทะเล อ่างเก็บน้ำ แม่น้ำ ห้วยหนอง คลอง คั่นคลอง บึง คู ลำราง และหมายความ รวมถึงท่อระบายน้ำด้วย

“อาคาร” หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน เรือ แพ ตลาด คลังสินค้า สำนักงาน หรือ สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่ หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึงอัฒจันทร์เขื่อน ประตูน้ำ อุโมงค์ หรือป้ายตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารด้วย

“สิ่งปฏิกูล” หมายความว่า อุจจาระ หรือปัสสาวะ รวมตลอดถึง วัตถุอื่นใดซึ่งเป็นของ โสโครกหรือมีกลิ่นเหม็น

“มูลฝอย” หมายความว่า เศษกระดาษ เศษผ้า เศษอาหาร เศษสินค้า ถุงพลาสติก ภาชนะ ที่ใส่อาหาร เถ้า มูลสัตว์ หรือซากสัตว์ รวม ตลอดถึงสิ่งอื่นใดที่เก็บกวาดจากถนน ตลาด ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่อื่น

“ซากยานยนต์” หมายความว่า รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่อง จักรกล เรือ ล้อเลื่อน ยานพาหนะอื่น ๆ ที่เสื่อมสภาพจนไม่อาจใช้การได้ และหมายความรวมถึงชิ้นส่วนของรถ เครื่องจักรกล หรือยานพาหนะ

“เจ้าพนักงานท้องถิ่น” หมายความว่า

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (5) ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) หัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมาย กำหนดให้เป็น ราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า

- (1) ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) ปลัดสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล
- (3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ สำหรับในเขต องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด
- (4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขต กรุงเทพมหานคร
- (5) รองปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (6) ผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัตินี้

“ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การ บริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครอง ท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น

“ข้อกำหนดของท้องถิ่น” หมายความว่า ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือ ข้อบังคับซึ่งตราขึ้น โดยราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออก กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกิน อัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วน ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ ใช้บังคับได้

หมวด 1 การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

มาตรา 6 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคาร ที่อยู่ติดกับทางเท้า มีหน้าที่ ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่อยู่ติดกับอาคาร หรือบริเวณของอาคาร

ในกรณีที่เป็นตลาด ไม่ว่าจะเป็นตลาดที่ขายอาหารหรือสินค้าประจำ ทุกวันหรือเฉพาะคราว ให้เจ้าของตลาดมีหน้าที่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้า ที่อยู่ติดกับตลาด และให้ผู้ครอบครองส่วนหนึ่ง ส่วนใดของตลาดมีหน้าที่รักษา ความสะอาดบริเวณตลาดที่ตนครอบครอง

ในการรักษาความสะอาดตามมาตรา 6 เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคารหรือบริเวณของ อาคาร เจ้าของตลาด หรือผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใด ของตลาด จะมอบหมายให้คนหนึ่งคนใดหรือ หลายคนเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาความ สะอาดแทนตนก็ได้ และให้ผู้ได้รับมอบหมายมีหน้าที่และ ความรับผิดชอบผู้มอบหมาย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้และพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่อาจหาตัว ผู้รับมอบหมายได้ ให้ถือว่าไม่มีการมอบหมาย และให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคาร หรือบริเวณของอาคาร เจ้าของตลาด หรือผู้ครอบครองส่วนหนึ่งส่วนใด ของตลาด เป็นผู้รับผิดชอบในการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรานี้

มาตรา 7 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 6 ให้บุคคลตามมาตรา 6 มีอำนาจแจ้งผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้มิให้กระทำการหรือให้แก้ไข การกระทำอันเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัตินี้ ถ้าผู้ถูกแจ้งหรือผู้ถูกห้าม ไม่ปฏิบัติตาม ให้รับแจ้งความต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 51 เพื่อใช้ เป็นหลักฐานว่าตนมิได้กระทำความผิดตามมาตรา 6

มาตรา 8 เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือที่ดินผู้ใด

(1) วางกระถางต้นไม้บนทางเท้าหรือปลูกต้นไม้ที่บริเวณภายนอก อาคารที่ดินเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครอง และปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้ เถี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุกร้าง หรือปล่อยปละละเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ในกระถางต้นไม้หรือที่บริเวณภายนอกของอาคาร

(2) ปล่อยปละละเลยให้ต้นไม้หรือรั้วพืชที่ดินปลูกไว้หรือที่ขึ้นเองใน ที่ดินของตน ให้เหี่ยวแห้งหรือมีสภาพกรุกร้าง หรือปล่อยปละละเลยให้มีการ ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในบริเวณ ที่ดินของตน

ถ้าการปล่อยปละละเลยตาม (2) มีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จาก ที่สาธารณะ เจ้าของ หรือผู้ครอบครองอาคารมีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 9 ห้ามมิให้ผู้ใดอาบน้ำหรือซักล้างสิ่งใด ๆ บนถนน หรือ ในสถานสาธารณะ ซึ่งมีได้จัดไว้เพื่อการนั้น หรือในบริเวณทางน้ำที่เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้

มาตรา 10 การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศหรือ ใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือ เงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย

การขออนุญาต การอนุญาต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และการ งดเว้นค่าธรรมเนียม ในการขออนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน กฎกระทรวง และในกฎกระทรวงดังกล่าวต้อง กำหนดให้ชัดเจนว่ากรณีใดพึง อนุญาตได้หรืออนุญาตไม่ได้ และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา อนุญาต ไว้ด้วย

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือ เป็นการโฆษณาด้วยการปิดแผ่นประกาศ ณ สถานที่ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่น จัดไว้เพื่อการนั้น หรือเป็นการโฆษณาในการเลือกตั้งตามกฎหมายว่า ด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร และการโฆษณาด้วยการปิดประกาศของเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารหรือต้นไม้ เพียงเพื่อให้ทราบ ชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อาคาร ชื่ออาคาร เลขที่อาคาร หรือข้อความอื่นเกี่ยวแก่การเข้าไปและ ออกจากอาคารนั้น

มาตรา 11 การโฆษณาตามมาตรา 10 โดยมีได้รับอนุญาตจาก เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาตแต่มิได้ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการอนุญาต ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้โฆษณาปลด รื้อ ถอน ขูด ลบ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นภายในเวลาที่กำหนด

ถ้าการโฆษณาดังกล่าวตามวรรคหนึ่งมีข้อความหรือภาพที่มีผลกระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือลามกอนาจาร พนันงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจปลดหรือ ถอนชุด โลโก้ หรือล้างข้อความหรือภาพนั้นได้เอง โดยคิดค่าใช้จ่ายจากผู้โฆษณาตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริง

มาตรา 12 ห้ามมิให้ผู้ใดขีด ขูด กะเทาะ จีด เขียน พ่นสี หรือทำให้ ปรากฏด้วยประการใด ๆ ซึ่งข้อความ ภาพ หรือรูปรอยใด ๆ ที่กำแพงที่ติดกับ ถนน บนถนน ที่ดินไม้ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่ติดกับถนนหรืออยู่ใน ที่สาธารณะ เว้นแต่เป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้

มาตรา 13 เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราช สิ่งปฏิกูล มูลฝอยหรือสิ่งอื่นใด ต้องจัดให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์ หรือสิ่งดังกล่าวตกลง รั่วไหล ปลิวฟุ้ง กระจายลงบนถนนในระหว่างที่ใช้รถนั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถรั่วไหลลงบนถนน

ถ้ามีกรณีดังกล่าวตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรมีอำนาจสั่งให้ ผู้ขับขี่นำรถไปที่สถานีตำรวจ ที่ทำการขนส่งหรือสำนักงานขององค์การปกครอง ท้องถิ่น และยึดรถนั้นไว้จนกว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถจะชำระค่าปรับ

มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ปลอยสัตว์ นำสัตว์ หรือจูงสัตว์ไปตามถนนหรือเข้าไปในบริเวณ ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ประกาศห้ามไว้

(2) ปลอยให้สัตว์ถ่ายมูลบนถนนและมีได้จัดมูลดังกล่าวให้หมดไป

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นให้นำ ขบวนสัตว์หรือฝูงสัตว์หรือจูงสัตว์ไปตามถนน และได้เสียค่าธรรมเนียม รักษาความสะอาดตามข้อกำหนดของท้องถิ่น

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือสถานสาธารณะ และทำให้ถนนหรือสถานสาธารณะสกปรกเลอะเทอะ

มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของถนนเป็นสถานที่ซ่อม เปลี่ยนแปลง ต่อเติม หรือติดตั้งอุปกรณ์รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การแก้ไขรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน ที่เครื่องยนต์ขัดข้องหรืออุปกรณ์ชำรุดขณะใช้ถนน เพื่อให้รถหรือ ล้อเลื่อนดังกล่าวใช้การได้ต่อไป

มาตรา 17 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) กระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย

(2) จอดหรือขับขี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขับขี่เพื่อเข้าไปในอาคารหรือมีประกาศของ เจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขับขี่ได้

มาตรา 18 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้ง วาง หรือกองซากยานยนต์บนถนนหรือ สถานสาธารณะ

มาตรา 19 ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

มาตรา 20 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ปรงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ

(2) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่าย ให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ

(3) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (1) หรือ (2) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนดด้วย ความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร

มาตรา 21 ห้ามมิให้ผู้อยู่ในรถยนต์หรือผู้ขับขี่หรือผู้นั่งซ้อนท้าย รถจักรยานยนต์ ชื้อสินค้าที่ขายหรือจำหน่ายในสถานสาธารณะหรือบนถนน ยกเว้นถนนส่วนบุคคล

มาตรา 22 ห้ามมิให้ผู้ใดจง ไล่ หรือด้อนสัตว์ลงไปในทางน้ำซึ่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศห้ามไว้ ณ บริเวณ ดังกล่าว

มาตรา 23 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือเศษวัตถุก่อสร้างลงในทางน้ำหรือกองไว้ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้วัตถุดังกล่าวไหลหรือตกลงในทางน้ำ

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการ ตามวรรคหนึ่งจัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไปให้ห่างจากทางน้ำภายในระยะ เวลาที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด และถ้าการกระทำผิด ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการระบายน้ำหรือทำให้ท่อระบายน้ำ คูลอง ตื้นเขิน ให้มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งแก้ไขให้ทางน้ำดังกล่าวคืนสู่สภาพ เดิม ถ้าละเลยเพิกเฉยนอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินคดีสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

มาตรา 24 เจ้าของร้านจำหน่ายอาหารและหรือเครื่องดื่มซึ่งจัด สถานที่ไว้สำหรับบริการลูกค้าได้ในขณะเดียวกันไม่ต่ำกว่ายี่สิบคน ต้องจัดให้มี ส้วมที่ต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้ลูกค้าใช้ใน ระหว่างเปิดทำการค้า

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของร้านจำหน่ายอาหารและ หรือเครื่องดื่มซึ่งจัดให้มีขึ้นในบริเวณงานเทศกาลหรืองานใดเป็นการเฉพาะ คราว

มาตรา 25 เจ้าของสถานบริการการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงหรือ แก๊สสำหรับยานพาหนะ ต้องจัดให้มีส้วมที่ต้องด้วยสุขลักษณะตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

หมวด 2 การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ

มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทราข หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งราชการ ส่วนท้องถิ่นราชการส่วนอื่นหรือ รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ

มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ใดโค่นต้นไม้ ตัด เติบ หรือกระทำด้วยประการ ใด ๆ ให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ หรือใบ ดอก ผล หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้ หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของผู้ที่ได้รับมอบหมายจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือให้โค่นหรือตัดต้นไม้จาก เจ้าพนักงานท้องถิ่น

มาตรา 28 ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยหรือจงสัตว์เข้าไปในบริเวณที่ ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจได้ปลูกหรืออนุญาต ให้ผู้อื่นปลูกหญ้าหรือต้นไม้ไว้ และได้ปิดประกาศหรือ ปักป้ายห้ามไว้

หมวด 3 การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ใดถ่ายอุจจาระหรือปัสสาวะลงในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะ ซึ่งมีใช้สถานที่ที่ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้เพื่อการนั้น

มาตรา 30 ห้ามมิให้ผู้ใดเท ปล่อยหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะ จากอาคารหรือ ยานพาหนะลงในทางน้ำ

มาตรา 31 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) บ้วนหรือถ่มน้ำลาย เสมหะ บ้วนน้ำหมาก สั่งน้ำมูก เทหรือทิ้ง สิ่งใด ๆ ลงบนถนน หรือบนพื้นรถหรือพื้นเรือโดยสาร

(2) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในสถานสาธารณะนอกอาณาเขตหรือที่ที่ ราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดไว้

มาตรา 32 ห้ามมิให้ผู้ใด

(1) ทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยลงบนที่สาธารณะ

(2) ปล่อยปละตะเลยให้มีสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในที่ดินของตนในสภาพที่ ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย น้ำโสโครกหรือ สิ่งอื่นใดลงบนถนน หรือในทางน้ำ

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองเรือหรือ อาคารประเภทเรือนแพ ซึ่งจอดหรืออยู่ในท้องที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยังไม่ได้จัด ส้วมสาธารณะหรือภาชนะสำหรับทิ้งสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

มาตรา 34 ห้ามมิให้ผู้ใดเทหรือระบายอุจจาระหรือปัสสาวะจากอาคาร หรือยานพาหนะลงในที่สาธารณะหรือในสถานสาธารณะ

หมวด 4 การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

มาตรา 35 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ ให้คอมไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วมหรือสิ่งอื่นใด ที่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น หรือรัฐวิสาหกิจได้จัดทำไว้เพื่อสาธารณชนเกิดความเสียหายหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้

มาตรา 36 ห้ามมิให้ผู้ใดป็นป้าย นั่ง หรือขึ้นไปบนรั้ว กำแพง ต้นไม้ หรือสิ่งถ้ายันต้นไม้ในที่สาธารณะ

มาตรา 37 ห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือนอนในที่สาธารณะ

มาตรา 38 ห้ามมิให้ผู้ใดเล่นว้าว ฟุตบอล ตะกร้อ หรือกีฬาใด ๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสถานสาธารณะ ที่มี ประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่นห้ามไว้

มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ดาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ใน ที่สาธารณะ เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือเป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือ รัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวางไว้เพียงชั่วคราว

การติดตั้ง ดาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะโดยมิได้มี หนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือได้รับอนุญาต แต่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการอนุญาต ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำการตามวรรคหนึ่งปลด หรือรื้อถอนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้นั้นละเลย เพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

มาตรา 40 ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ที่อาคาร ในลักษณะที่สกปรก รกรุงรังหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยและมีสภาพ ที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ

ถ้ามีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

มีหนังสือเตือนให้เก็บหรือจัดทำให้เป็นที่เรียบร้อย ถ้าผู้ติดตั้ง เจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง อาคารละเลย เพิกเฉย นอกจากมีความผิดฐานขัดคำสั่ง เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติต่อไป

มาตรา 41 เจ้าของอาคารซึ่งตั้งอยู่ในระยะไม่เกินสี่สิบเมตรจาก ขอบทางเดินรถที่มีผิวจราจร กว้างไม่ต่ำกว่าแปดเมตร และที่ผู้สัญจร ไปมา อาจเห็นอาคารหรือบริเวณของอาคารได้จากถนนนั้น ต้อง ดูแลรักษาอาคาร นั้นมิให้สกปรกรกรุงรัง

หมวด 5 อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 42 ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องในการดูแลรักษาความสะอาด และความเป็น ระเบียบเรียบร้อยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การปกครอง ท้องถิ่นอื่น ให้เป็นอำนาจของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และของปลัดกระทรวง มหาดไทยสำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 43 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัด ในเขตองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี ประธานกรรมการ สุขาภิบาล ปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัตินี้ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในการปกครองบังคับบัญชาของตน

ในกรณีที่ได้มีการมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศมนตรี หรือปลัดเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล ปลัดสุขาภิบาล หรือผู้บริหารองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นช่วยปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ รับผิดชอบ เช่นเดียวกับผู้มอบหมาย

มาตรา 44 นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) โฆษณาให้ประชาชนได้ทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้
- (2) สอดส่องและกวดขันไม่ให้มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้โดย เกร่งครัด
- (3) ตักเตือนผู้กระทำความผิด หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไข หรือจัดความสกปรก หรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้ หหมดไป
- (4) จับกุมผู้กระทำความผิดซึ่งไม่เชื่อฟังคำตักเตือนและดำเนินคดี ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 45 เมื่อมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้น ในท้องที่ใดและพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจทราบตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นทุกคนร่วมกันจับหรือแก้ไขไม่ให้สิ่งที่ผิดกฎหมาย ปรากฏอยู่ในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะต่อไป

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดหาอุปกรณ์และอำนวยความสะดวกให้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ และให้วางระเบียบการปฏิบัติการของ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 46 ในกรณีที่ได้จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้กระทำความผิดจัดการลบ ล้าง กวาด เก็บ ตกแต่ง ปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไปภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม ให้คดีเป็นอันเลิกกัน ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจัดทำหรือมอบหมาย ให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และให้ ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าจัดทำความสะอาดหรือความเป็น ระเบียบเรียบร้อยตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การ ชดใช้ค่าใช้จ่ายไม่ลบล้างการกระทำความผิดหรือระงับการดำเนินคดีแก่ ผู้กระทำความผิด

มาตรา 47 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดเวลา ห้ามเข้าหรืออยู่ใน สถานสาธารณะ ประกาศนั้นให้ติดตั้งหรือแขวนไว้ใน บริเวณสถานสาธารณะที่ห้ามนั้นซึ่งเห็นได้ง่าย

มาตรา 48 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงาน ท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนมีอำนาจ เปรียบเทียบได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่ เปรียบเทียบภายในสิบห้าวัน แล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระ ค่าปรับภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป

ค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่ง ให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตาม มาตรา 51 กึ่งหนึ่ง และพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานจราจร หรือตำรวจ ที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง

มาตรา 49 ภายใต้งบกับมาตรา 48 วรรคสาม ค่าธรรมเนียมและ ค่าปรับที่เปรียบเทียบตาม พระราชบัญญัตินี้ให้เป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา 50 ในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดนั้น

พร้อมด้วยยานพาหนะ เครื่องมือ และสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อ ดำเนินการ ตามกฎหมายได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่แสดง บัตรประจำตัวเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องร้องขอ บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้าและให้ ถือว่า ประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หมวด 6 บทกำหนดโทษ

มาตรา 52 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 มาตรา 14 มาตรา 36 มาตรา 37 หรือมาตรา 38 หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นที่ได้ประกาศตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าร้อยบาท

มาตรา 53 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 6 มาตรา 21 หรือ มาตรา 28 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 54 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง มาตรา 15 มาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 35 มาตรา 39 มาตรา 40 หรือ มาตรา 41 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 55 ผู้ใดจับขังหรือขังบุคคลไว้ ครอบครอง หิน ดิน เลน ทราบ มูลฝอย หรือมีน้ำมัน และวัตถุดังกล่าวได้ตกลง ปลิว พุ่งกระจาย หรือรั่วไหลลงบนถนน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน สามพันบาท

มาตรา 56 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 12 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้อง ระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 57 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง มาตรา 19 มาตรา 23 มาตรา 30 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือมาตรา 34 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 58 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

นอกจากต้องระวางโทษปรับตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา 24 หรือ มาตรา 25 ต้องระวางโทษปรับอีกวันละหนึ่งร้อยบาท เรียงรายวัน จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

มาตรา 59 พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 51 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดที่มีการแจ้งความนั้น

บทเฉพาะกาล

มาตรา 60 บรรดาคำขออนุญาตที่ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับและยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ การอนุญาตและใบอนุญาตที่ได้ให้ไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือการปฏิบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตตามที่ได้รับใบอนุญาตแล้วแต่กรณี ให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาต การอนุญาต และใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 61 อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราช บัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงมีผลใช้ได้ต่อไปจนกว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะได้วินิจฉัยชี้ขาด

มาตรา 62 บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ให้คงใช้บังคับได้ต่อไป ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

อัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าบริการ

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปิดแผ่นประกาศ หรือเขียนข้อความ หรือภาพ ติดตั้ง เขียนป้าย หรือเอกสาร หรือสิ่งหรือโปรยแผ่นประกาศเพื่อโฆษณาแก่ประชาชน 200 บาท

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษและอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นเหตุให้การดำเนินการ รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่ได้ผล เท่าที่ควร สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็น ต้องตราพระราชบัญญัตินี้

บริบทของจังหวัดเพชรบุรี

ข้อมูลพื้นฐาน

จังหวัดเพชรบุรี เป็นจังหวัดหนึ่งใน 25 จังหวัดภาคกลางตั้งอยู่ในภาคตะวันตกของประเทศไทย ระยะทางจากกรุงเทพมหานครโดยทางรถยนต์สายธนบุรี - ปากท่อ 120 กิโลเมตร มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 6,225.138 ตารางกิโลเมตรหรือ 3,890,771.2 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงและประเทศเพื่อนบ้าน โดยทิศเหนือติดต่อกับอำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรีและอำเภออัมพวา จังหวัด

สมุทรสงคราม ทิศใต้ติดกับอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทิศตะวันออกติดกับทะเลของอ่าวไทย ทิศตะวันตก ติดกับเทือกเขาตะนาวศรี และสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพเมียนมาร์ (พม่า)

ลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ

ลักษณะโดยทั่วไป ของจังหวัดเพชรบุรีเป็นที่ราบสูงมีภูเขาและป่าไม้ ทางทิศตะวันออกเป็นที่ราบลุ่มไปจนจรดอ่าวไทย ทิศตะวันตกเป็นที่ราบสูง ค่อย ๆ ลาดต่ำลงมาทางทิศตะวันออกเกิดเป็นสันปันน้ำ แบ่งน้ำส่วนหนึ่งไหลลงสู่ประเทศพม่า และอีกส่วนหนึ่งไหลมาทางทิศตะวันออกเป็นต้นน้ำของแม่น้ำเพชรบุรี และแม่น้ำปราณบุรี สภาพเช่นนี้ทำให้ทางทิศตะวันตกของจังหวัดเพชรบุรี อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้และแร่ธาตุ แต่มีประชากรอาศัยอยู่น้อย เนื่องจากเป็นถิ่นทุรกันดาร ส่วนใหญ่จะมีชาวกะเหรี่ยงและชาวกระหังที่อพยพข้ามแดนมาจากพม่าเข้ามาอยู่อาศัยเท่านั้น

จังหวัดเพชรบุรีเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับชายทะเลจึงมีอากาศอบอุ่นสบาย ไม่ร้อนจัดและไม่หนาวจัดได้รับอิทธิพลของลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ในฤดูฝน และลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงฤดูหนาว จึงทำให้มีอากาศหนาวเย็นในช่วงฤดูดังกล่าว สำหรับช่วงเวลาที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยวมากที่สุด คือช่วงเดือนธันวาคมถึงเดือนเมษายน

เขตการปกครองจังหวัดเพชรบุรี เป็นจังหวัดขนาดกลาง แบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ 8 อำเภอ (93 ตำบล 697 หมู่บ้าน) ได้แก่ อำเภอเมืองเพชรบุรี อำเภอเขาย้อย อำเภอหนองหญ้าปล้อง อำเภอชะอำ อำเภอท่ายาง อำเภอบ้านลาด อำเภอบ้านแหลม และอำเภอแก่งกระจาน จำนวนประชากรรวมกันทั้งสิ้น 451,029 คน เป็นชาย 218,498 คน เป็นหญิง 232,531 คน ความหนาแน่นของประชากร 72.45 ต่อตารางกิโลเมตร จำนวนครัวเรือน 192,723 ครัวเรือน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบุรี เทศบาล 11 แห่ง (เทศบาลเมืองฯ 2 แห่ง, เทศบาลตำบล 9 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล 73 แห่ง และสภาตำบล 13 แห่ง

ยุทธศาสตร์ของจังหวัดเพชรบุรีและแนวทางการพัฒนาการปฏิบัติราชการของจังหวัดเพชรบุรี ประกอบด้วย

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านส่งเสริมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาโดยพัฒนาปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยวและบริการ ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมการท่องเที่ยว ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยว ส่งเสริมและสนับสนุนพัฒนาฟื้นฟูแหล่งท่องเที่ยว การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ การบริหารจัดการและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว ด้านบุคลากร โครงสร้างพื้นฐานและความปลอดภัยในการบริหารจัดการด้านการท่องเที่ยวเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการส่งเสริมรายได้และการผลิต แนวทางการพัฒนา โดยส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพที่มั่นคงและมีรายได้เพิ่มขึ้นตามกระบวนการเรียนรู้ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาสินค้า OTOP ทั้งผลิตภัณฑ์ คุณภาพ และการจำหน่าย การจัดตั้งตลาดกลางเพื่อจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร รวมถึงการดูแลราคาผลผลิตพัฒนา ส่งเสริมสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืน ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม สนับสนุน ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมท้องถิ่นในการสร้างคุณค่าของผลิตภัณฑ์ชุมชน

3. ยุทธศาสตร์พัฒนาสังคม การศึกษาและคุณภาพชีวิต การพัฒนาศักยภาพคนรอบครัว และชุมชนให้เข้มแข็งสามารถพึ่งตนเองได้ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้มี คุณภาพชีวิตที่ดี จัดระเบียบสังคมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมการกีฬา และนันทนาการ สนับสนุนกิจกรรมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การให้ความคุ้มครองแก่เด็ก สตรี คนชรา และ ผู้ด้อยโอกาส การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไข ป้องกันการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนา อนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ใช้ประโยชน์ให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ มีความสมบูรณ์เพิ่ม ประสิทธิภาพการจัดการขยะชุมชนสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย มีการบำบัดฟื้นฟูแหล่งน้ำและบริหารจัดการน้ำ อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

5. ยุทธศาสตร์พัฒนาระบบบริหารงานให้มีความเป็นเลิศ แนวทางการบริหารแบบ บูรณาการระหว่างองค์กร ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ มากยิ่งขึ้น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พัฒนาความรู้ ความสามารถ สมรรถนะของบุคลากรให้อยู่ในระดับมาตรฐาน ปรับปรุงสถานที่ปฏิบัติงานพัฒนาประสิทธิภาพ ขององค์กร เครื่องมือ เครื่องใช้ ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศ ในการปฏิบัติงานให้ทันสมัยเพียงพอ มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและพัฒนาระบบการบริหารตามหลักการ บริหารจัดการที่ดี ปรับปรุงโครงสร้างระบบกระบวนการทำงานให้ทันสมัยในการให้บริการประชาชน

6. ยุทธศาสตร์พัฒนาเส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำและสาธารณูปโภคแนวทางการพัฒนา เส้นทางคมนาคมให้ได้มาตรฐาน ใช้ในการสัญจรไปมาอย่างสะดวก พัฒนาและปรับปรุง แหล่งน้ำ เพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม และอุปโภค บริโภค พัฒนาปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ขยายเขตการให้บริการไฟฟ้า ประปา ส่งเสริมการจัดทำระบบผังเมืองรวมจังหวัด และนำมาใช้อย่างมี ประสิทธิภาพ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุวัฒน์ ทองธนากุล (2555) ได้ศึกษาพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ล้วนมีจุดร่วมเดียวกัน ได้แก่ การให้บริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ซึ่งก็คือสังคม ฉะนั้นเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility : SR) สำหรับหน่วยงานของรัฐ จึงถือเป็นบทบาทขั้นพื้นฐาน ที่พึงมีนับตั้งแต่วันแรกของการก่อตั้งหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐถือเป็นผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในงานดังกล่าว อีกทั้งสมควรที่จะดำรงบทบาทเป็นเจ้าภาพงานให้แก่ภาคอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอีกด้วย

บทบาทของรัฐต่อธุรกิจที่ลุกขึ้นมาทำซีเอสอาร์ด้วยเหตุผลประการแรกตามที่กล่าวมาข้างต้น คือ จะต้อง “ส่งเสริม” ให้ธุรกิจกลุ่มนี้ มีบทบาทในการร่วมรับผิดชอบต่อสังคมได้อย่างเต็มที่ สามารถที่จะพัฒนาให้กลายเป็นหุ้นส่วนร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships) ในการแก้ไขและพัฒนาสังคมให้มีคุณภาพ มีการจัดสรรเวทีหรือพื้นที่ดำเนินงานให้อย่างทั่วถึง ตลอดจนการประกาศเกียรติคุณแก่ธุรกิจซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างเสมอต้นเสมอปลาย ในกลุ่มธุรกิจที่ทำซีเอสอาร์ ด้วยเหตุผลประการที่สอง รัฐจะต้องทำหน้าที่ “สนับสนุน” การดำเนินงานทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ที่เกิดจากการประกอบธุรกิจ ทำหน้าที่สร้างการรับรู้ (Awareness) และมาตรการจูงใจ (Incentives) ให้ธุรกิจที่มีสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมได้พัฒนา กิจกรรมซีเอสอาร์ที่อำนวยความสะดวกต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมกันอย่างกว้างขวาง ตลอดจนการสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาขีดความสามารถ (Capacity Building) ในการดำเนินกิจกรรมด้านซีเอสอาร์ขององค์กรในทุกระดับ

ส่วนกลุ่มธุรกิจที่ทำซีเอสอาร์ด้วยเหตุผลประการที่สาม รัฐจะต้อง “สอดส่อง” การดำเนินงานของธุรกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้ผลกระทบจากกิจกรรมในทางธุรกิจไปก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยที่รัฐต้องมาแบกรับภาระต้นทุนของผลกระทบสู่ภายนอก (Cost of Externalities) ของธุรกิจด้วยเงินภาษีของประชาชน และหากกิจการใดยังดำเนินธุรกิจโดยละเมิดกฎระเบียบที่กำหนดไว้ รัฐก็จะต้องดำเนินการบังคับใช้ (Enforcement) กฎหมายนั้น ๆ อย่างเข้มงวด จะเห็นว่าในปัจจุบันเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมไม่สามารถที่จะผลักให้เป็นภาระของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ ภาครัฐและเอกชนต่างมีบทบาทของตัวในการทำหน้าที่ต่อสังคม ธุรกิจที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมก็จะถูกดำเนินและกลายเป็นจำเลยของสังคม สูญเสียทั้งภาพลักษณ์และลูกค้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ขณะที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่หลักในการบริการสังคมส่วนรวมอยู่แล้ว หากปฏิบัติงานโดยขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม หรือปล่อยให้เรื่องซีเอสอาร์เป็นหน้าที่ของธุรกิจฝ่ายเดียว ยังต้องได้รับการดำเนินและจำเป็นต้อง

รับทบทวนบทบาทของตนเองเสียใหม่ว่า ปณิธาน วิสัยทัศน์ และพันธกิจของหน่วยงานท่านเขียนไว้ว่าอย่างไร

พิพัฒน์ ยอดพฤติการ (2554) ได้ศึกษาความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งปรากฏในนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่สำคัญ ว่าด้วยหลักการการลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) การนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycles) ก็เป็นอันว่ารัฐบาลได้แถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยสาระสำคัญของนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรก ซึ่งอยู่ในความสนใจของประชาชน คือ การดำเนินการให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาทอย่างสอดคล้องกับผลิตภาพและประสิทธิภาพของบุคลากร รวมทั้งมาตรการภาษีเพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชนทั่วไป ได้แก่ บ้านหลังแรกและรถยนต์คันแรก เป็นต้น

ส่วนนโยบายเร่งด่วนที่อยู่ในความสนใจของภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากการขึ้นค่าแรง คือ การออกมาตรการเพื่อลดภาระแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้แรงงานและบุคลากรสามารถดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีและคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งการปรับลดภาษีเงินได้นิติบุคคลให้เหลือร้อยละ 23 ในปี 2555 และลดลงเหลือร้อยละ 20 ในปี 2556 เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชน ขยายฐานภาษี และรองรับการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

สำหรับนโยบายที่จะดำเนินการภายในวาระการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งปรากฏอยู่ในนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ การเร่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความรับผิดชอบต่อสังคม และอยู่ร่วมกับชุมชนได้ โดยปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต ลดการใช้ทรัพยากรและลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ด้วยหลักการการลดการใช้ (Reduce) การใช้ซ้ำ (Reuse) และการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) การเพิ่มปริมาณการใช้พลังงานทดแทนในภาคอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการสร้างรายได้จากการขายคาร์บอนเครดิต และลดภาวะโลกร้อน รวมทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหาและตรวจสอบสถานะแวดล้อม และพัฒนาเมืองหรือพื้นที่อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ (Eco-Town) ที่สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าวเพื่อนำไปสู่สังคมคาร์บอนต่ำ (Low Carbon Society)

การกำหนดมาตรฐานและคุณภาพขั้นพื้นฐานของสินค้าอุตสาหกรรมเมื่อมีการเปิดเสรีการค้ามากขึ้น เพื่อป้องกันสินค้านำเข้าที่ไม่ได้คุณภาพซึ่งอาจก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินและก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งให้มีการบังคับใช้มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) สำหรับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศอย่างจริงจัง และส่งเสริมให้เกิดการยอมรับมาตรฐานและคุณภาพสินค้าร่วมกันในกลุ่มอาเซียน

นอกจากนี้เรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ยังได้รับการระบุอยู่ในส่วนของนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การส่งเสริมกระบวนการบริหารจัดการที่ดีในภาคเอกชน โดยเฉพาะระบบการตรวจสอบกิจการที่โปร่งใส และสนับสนุนให้ภาคเอกชนยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อลูกค้า ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สังคมโดยการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อสร้างความเป็นธรรม ตลอดจนป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม

จะว่าไปแล้วความรับผิดชอบต่อสังคมในนโยบายรัฐบาลชุดปัจจุบัน จะมีรายละเอียดมากกว่านโยบายของรัฐบาลชุดที่แล้วที่ระบุเพียงว่า ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมมีความรับผิดชอบต่อสังคมทั้งในด้านคุณภาพและมาตรฐานสินค้าและบริการ และมาตรฐานความปลอดภัยในสถานประกอบการและสิ่งแวดล้อม

ISO 26000 แนวทางการรับผิดชอบต่อสังคม (Guidance on Social Responsibility) “สำหรับ ISO 26000 อาจไม่ได้เป็นเพียงกระแสที่ผ่านมาและผ่านไปในระยะเวลานั้น ๆ แต่จะเป็นเสมือนภาษากลางในเรื่องของการรับผิดชอบต่อสังคมโลกในระยะยาวที่จะเป็นหลักสำคัญในการนำพาองค์กรให้ก้าวไปสู่ความยั่งยืน”

ในปัจจุบันการบริหารองค์กรให้ก้าวหน้าและประสบความสำเร็จนั้น นอกจากจะต้องมีความ “เก่ง” แล้ว ยังต้องมี “ความดี” ขนานควบคู่ไปด้วยเสมอ เพราะว่าการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถทำกำไรได้มากมายมหาศาล ไม่ใช่เครื่องชี้วัดว่าองค์กรนั้นจะสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างยั่งยืนในอนาคต แต่ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมต่างหากที่จะทำให้องค์กรได้รับการยอมรับไม่โดนสังคมต่อต้าน และสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างยั่งยืน คุณธรรมสำคัญที่ทุกองค์กรต้องตระหนักคือ “การให้” เพื่อเป็นการคืนกำไรไปสู่ภาคสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การบริจาคสิ่งของเครื่องใช้ และเงินช่วยเหลือ การมอบทุนการศึกษา รวมไปถึงการสนับสนุนกิจกรรมด้านสังคม การศึกษา ศาสนา และสิ่งแวดล้อมของสังคมและชุมชน แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในทุกภาคส่วนคือ ความรับผิดชอบต่อสังคม หรือ Social Responsibility : SR ซึ่งในบางองค์กรที่มีความเข้มแข็งในการทำ ความรับผิดชอบต่อสังคม แล้วก็ได้ทำการยกระดับ โดยการนำกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมไปพัฒนาเป็นหลักการที่เรียกว่าการพัฒนาที่ยั่งยืน (Social Development : SD) ซึ่งในประเทศไทยมีหลาย ๆ องค์กรที่ได้มีการจัดตั้งส่วนงานขึ้นมาเพื่อดูแลในส่วนของการพัฒนาองค์กร เช่น บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

เนื่องด้วยกระแสความรับผิดชอบต่อสังคม ที่ได้กลายมาเป็นกระแสหลักที่มีความสำคัญต่อภาคธุรกิจในโลกมากยิ่งขึ้น องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (International Organization for Standardization : ISO) จึงได้กำหนดมาตรฐานว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (ISO 26000 Social

Responsibility) ขึ้น เพื่อให้บริษัท องค์กร หน่วยงานต่าง ๆ รวมไปถึงผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรได้เพิ่มความตระหนักและสร้างความเข้าใจในเรื่องของความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งมาตรฐานดังกล่าวจะเป็นในลักษณะของข้อเสนอแนะ หลักการ และวิธีการของความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรพึงปฏิบัติ โดยความสมัครใจ ทุกองค์กรสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบรับรองแต่อย่างใด และไม่ใช่อำนาจกำหนด (Requirements) สำหรับในประเทศไทยได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการไปแล้ว เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมา

สำหรับในประเทศไทย สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านงานมาตรฐานโดยตรง ซึ่งหลังจากที่ ISO มีแนวทางที่จะกำหนดมาตรฐาน ISO 26000 ขึ้น โดย สมอ. ได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจาก 6 ภาคส่วน 25 องค์กร อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม ภาคผู้บริโภค ภาคแรงงานและการจ้างงาน ภาคประชาชน และภาคการศึกษาเข้าร่วมดำเนินการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวร่วมกัน พร้อมทั้งได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง ISO 26000 อย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมตลอดจนสร้างความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานดังกล่าวก่อนที่จะมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ โดยมุ่งหวังให้องค์กรสามารถนำไปใช้ในการดำเนินการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ในทุกภาคส่วนของสังคม ล่าสุดทาง สมอ. ได้จัดทำแนวทางความรับผิดชอบต่อสังคม (Guidance on Social Responsibility) หรือ มอก.26000 ในฉบับภาษาไทย เพื่อเผยแพร่ให้แก่ผู้ประกอบการไทยได้รับทราบถึงหลักการสำคัญ วิธีการดำเนินการ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงภาคส่วนที่ต้องรับผิดชอบ และจุดสังเกตที่น่าสนใจอีกอย่างคือ ในแนวทางความรับผิดชอบต่อสังคม ISO 26000 นั้นจะใช้คำว่า SR แทนคำว่า CSR เนื่องจากสามารถนำไปใช้ได้กับองค์กรทุกประเภทที่มีความสนใจในการดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาครัฐ และ องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร (Non profit sectors) ขนาดใหญ่ หรือขนาดเล็กก็ได้หรือแม้แต่การนำไปใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนาก็ตาม

ชัยวุฒิ บรรณวัฒน์ (2553) ได้ศึกษา ISO 26000 เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคมแก่องค์กรทุกประเภททั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและในประเทศที่กำลังพัฒนา ในการสนองตอบสนองความต้องการของภาคสังคมที่ให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นกับการประกอบการและดำเนินธุรกิจอย่างมีความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่ง ISO 26000 มีหลักการสำคัญ 7 ประการ (7 principles) คือ

1. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) สำหรับการดำเนินงานใด ๆ ก็ตามขององค์กรต้องสามารถตรวจสอบได้จากภายนอก

2. ความโปร่งใส (Transparency) องค์กรควรเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบอย่างชัดเจน

3. การปฏิบัติอย่างมีจริยธรรม (Ethical behavior) องค์กรควรมีการกำหนดมาตรฐาน การปฏิบัติงานอย่างมีจริยธรรม โดยคำนึงถึงความซื่อสัตย์ ความเท่าเทียม ความยุติธรรม สิ่งแวดล้อม และผู้มีส่วนได้เสีย

4. การเคารพต่อผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย (Respect for stakeholder interests) องค์กรควรตระหนักถึงสิทธิและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเปิดโอกาสให้แสดง ความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กร เช่น นโยบาย ข้อเสนอ หรือการตัดสินใจต่าง ๆ ก็ตามที่จะ ส่งผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

5. การเคารพต่อหลักนิติธรรม (Respect for rule of law) องค์กรจะต้องมีการปฏิบัติ ที่สอดคล้องกับหลักของกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง

6. การเคารพต่อการปฏิบัติตามแนวทางของสากล (Respect for international norm of behavior) รวมถึงสนธิสัญญาสากล คำสั่ง ประกาศ ข้อตกลง มติ และข้อชี้แนะต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรอง จากองค์กรสากลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนั้น ๆ

7. การเคารพต่อสิทธิมนุษยชน (Respect of human right) องค์กรควรดำเนินนโยบาย และดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

นอกจากหลักการสำคัญ 7 ประการข้างต้นนี้ ISO 26000 ยังได้กำหนดแนวทางในการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร เพื่อส่งเสริมให้องค์กรสามารถพัฒนาตนเองไปสู่การเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยกิจกรรมของความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรปฏิบัตินั้นจะต้องเข้าข่าย 7 หัวข้อหลัก (7 core subjects) ดังนี้

1. การกำกับดูแลองค์กร (Organizational Governance)
2. สิทธิมนุษยชน (Human Rights)
3. การปฏิบัติด้านแรงงาน (Labour Practices)
4. สิ่งแวดล้อม (The Environment)
5. การดำเนินงานอย่างเป็นธรรม (Fair Operation Practices)
6. ประเด็นด้านผู้บริโภค (Consumer Issues)
7. การมีส่วนร่วมและการพัฒนาชุมชน (Community Involvement and Development)

สำหรับ 7 หัวข้อหลักนี้จะครอบคลุมผลกระทบ 3 ด้านได้แก่ เศรษฐกิจ สังคมและ สิ่งแวดล้อม ซึ่งในแต่ละหัวข้อหลักจะมีประเด็นย่อยต่างๆที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา อย่างละเอียดต่อไป

เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าองค์กรทุกแห่งต้องเกี่ยวข้องกับ 7 หัวข้อหลักทั้งหมด แต่อาจจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นย่อยต่าง ๆ ทุกประเด็น องค์กรหนึ่ง ๆ ไม่จำเป็นจะต้องดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมให้ครบทุกด้านทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกรอบการดำเนินการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรตาม 7 หัวข้อหลัก การวิเคราะห์ผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และประเด็นด้านกฎหมาย เนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นด้านแรงงาน สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ถือเป็นหลักการพื้นฐานที่มาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคมได้แนะนำให้ทุกองค์กรปฏิบัติตาม และต้องดำเนินการโดยผนวกเข้ากับการดำเนินการของบริษัทตั้งแต่ในระดับนโยบาย วิสัยทัศน์ และแทรกอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานในหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรอย่างมีบูรณาการ

การที่องค์กรจะนำหลักการของ ISO 26000 ไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรนั้น ขึ้นแรกต้องเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจในเนื้อหาของ ISO 26000 ทุกประเด็นเสียก่อน หลังจากนั้นจึงทำการพิจารณาความสัมพันธ์ขององค์กรกับความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งอาจใช้การสำรวจภายในองค์กรก่อนว่ามีการทำ SR ในด้านใดบ้าง โดยนำ 7 หัวข้อหลักไปเทียบเคียง และเลือกปฏิบัติในความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรมีความพร้อมและสามารถดำเนินการได้ก่อน ซึ่งอาจจะเป็นความรับผิดชอบต่อสังคมที่องค์กรได้ทำอยู่แล้ว หลังจากนั้นจึงเพิ่มขยายไปในประเด็นความรับผิดชอบต่อสังคมต่าง ๆ ต่อไปให้ครบถ้วน และองค์กรที่มีการดำเนินงานตามกรอบแนวทางของ ISO 26000 จะต้องบรรจุเรื่องนี้เข้าไปอยู่ในรายงานประจำปี เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือด้านความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรด้วย ยกตัวอย่างเช่น บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ที่ได้จัดทำรายงานประจำปีด้านความรับผิดชอบต่อสังคม โดยจะมีแนวทางการเขียนรายงานที่เป็นแบบมาตรฐานเพื่อความชัดเจนในการตรวจสอบตามแบบสากล ซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้ประกอบการในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กรและผู้ร่วมลงทุนกับบริษัท นอกจากนี้ปัจจัยความสำเร็จของการนำ ISO 26000 ไปใช้ในองค์กรที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ การที่ผู้บริหารองค์กรต้องให้ความสำคัญกับการนำความรับผิดชอบต่อสังคม ไปปฏิบัติใช้แบบบูรณาการอย่างจริงจัง โดยปรับให้เข้ากับระดับนโยบายขององค์กร วิสัยทัศน์ โครงสร้างองค์กร และทำการสื่อสารในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมให้พนักงานทุกคนในองค์กรได้รับทราบและนำไปปฏิบัติตามแนวทางที่องค์กรวางไว้นั่นเอง

บาว นาค (2551) ได้ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ใกล้ชิดกับประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทันทั่วถึงและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงต้องเป้าหมายและความต้องการของประชาชน ดังนั้นการที่จะนำหลักความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจนั้นมาประยุกต์ใช้ภายในองค์กรและการบริหารงานขององค์กรจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

แนวทางของความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจก็มีความคล้ายคลึงกับหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี

ในระดับของชุมชนและสภาพแวดล้อม ตัวอย่าง ความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ ได้แก่ การส่งเสริมให้เกื้อกูลชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่ การส่งเสริมแรงงานท้องถิ่นให้มีโอกาสในตำแหน่งงานต่าง ๆ ในองค์กร การสนับสนุนแนวทางการระดมทุนในการดำเนินงานที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนที่องค์กรตั้งอยู่ และการเรียนรู้วัฒนธรรมท้องถิ่นเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข เป็นต้น

ในระดับของประชาสังคม ตัวอย่างความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ ได้แก่ การสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มหรือเครือข่ายอื่น ๆ ในการพัฒนาสังคม การตรวจตราดูแลมิให้กิจการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฉ้อฉลละเมิดสิทธิมนุษยชน การรับฟังข้อมูลหรือทำประชาพิจารณ์ต่อการดำเนินกิจการที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม และการทำหน้าที่ในการเสียภาษีอากรให้รัฐอย่างตรงไปตรงมาเป็นต้น (http://thaicsr.blogspot.com/2006/03/blog-post_20.html) หรือแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainability) นั่นเอง สำหรับในประเทศไทย แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมได้ถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับการสถาปนาธุรกิจ ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน ในรูปของการทำบุญ การบริจาคเพื่อการกุศล หรือการอาสาช่วยเหลืองานส่วนรวมที่เรียกว่า “การลงแขก” เป็นต้น เพียงแต่คนไทยยังมิได้เรียกกิจกรรมเหล่านี้ด้วยคำว่าซีเอสอาร์ อย่างไรก็ตาม ไรต์ดีกระแสเซซีเอสอาร์ในเมืองไทย ก็ได้ถูกจุดประกายขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี 2549 และได้ถูกบรรจุเป็นแนวปฏิบัติที่ผนวกเข้ากับการดำเนินธุรกิจ นอกเหนือไปจากการดำเนินความรับผิดชอบต่อสังคมในรูปแบบที่อยู่นอกกระบวนการทางธุรกิจ เช่น การบริจาค หรือการอาสาช่วยเหลือสังคมเช่นที่ผ่านมา

วิระวัฒน์ ปันนิตามัย (2553) ได้ศึกษาหน่วยงานเจ้าของเรื่องสำนักวิจัยและพัฒนา ระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดและการดำเนินการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมในหน่วยงานภาครัฐ 2) ศึกษาแนวทางการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ และ 3) เผยแพร่แนวทางการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ วิธีการศึกษาประกอบด้วยการศึกษาจากเอกสาร การศึกษาแนวปฏิบัติที่ดี การจัดประชุมสัมมนา การศึกษาดูงาน และการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

1. ความหมาย ความสำคัญ และประโยชน์ของความรับผิดชอบต่อสังคม

ผลการศึกษา พบว่า นิยามของความรับผิดชอบต่อสังคมมีนักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายไว้อย่างมากมาย ที่ปรึกษาได้สรุปความหมายของความรับผิดชอบต่อสังคมของภาครัฐโดยจำแนกออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) ระดับบุคคล : ความรับผิดชอบต่อสังคม หมายถึง จิตสำนึก (จิตอาสา)

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงความรับผิดชอบเชิงพฤติกรรมต่อองค์กร สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และ 2) ระดับองค์กร : ความรับผิดชอบต่อสังคม คือ การจัดการอย่างมีความรับผิดชอบต่อหน่วยราชการที่ค้ำประกันถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย สังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ความสำคัญของการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม ต่อองค์กรมี 4 ด้าน คือ 1) ความรับผิดชอบต่อสังคมช่วยเสริมสร้าง ผลกำไรในระยะยาวให้แก่องค์กร 2) ความรับผิดชอบต่อสังคมช่วยให้การดำเนินการขององค์กรเป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจากความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเครื่องมือในการบริหารความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรให้ได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม 3) ความรับผิดชอบต่อสังคมช่วยให้องค์กรดำเนินงานอย่างมีจริยธรรม และ 4) ความรับผิดชอบต่อสังคมช่วยให้องค์กรเป็นที่ยอมรับของสังคม

ส่วนประโยชน์จากการดำเนินการ ความรับผิดชอบต่อสังคมสามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับบุคคลความรับผิดชอบต่อสังคมช่วยสร้างจิตอาสาและส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่พนักงาน 2) ระดับองค์กรความรับผิดชอบต่อสังคมช่วยสร้างประโยชน์ต่อองค์กรในรูปตัวเงิน และที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น ความเชื่อมั่นของประชาชน การดึงดูดผู้มีความสามารถเข้ามาทำงาน และการเสริมสร้างภาพลักษณ์และแบรนด์ขององค์กร และ 3) ระดับประเทศความรับผิดชอบต่อสังคมช่วยลดปัญหาความยากจน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล

2. บทบาทของภาครัฐในการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม

ในทวีปยุโรป ภาครัฐมีบทบาทต่อการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม ใน 4 ลักษณะ คือ 1) การดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคมภายในหน่วยงานภาครัฐเอง 2) บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมแก่ภาคธุรกิจ 3) บทบาทของภาครัฐในการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม และ 4) การเป็นหุ้นส่วนกันของภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม ในการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม ส่วนธนาคารโลกได้แนะนำบทบาทของภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนาที่มีต่อการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม ไว้ 4 ลักษณะ คือ 1) การเป็นผู้ออกกฎ 2) การเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม 3) การเป็นหุ้นส่วนกับภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมในการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม และ 4) การเป็นผู้สนับสนุน

3. กรอบความคิดการส่งเสริมและการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ โดยพิจารณาจากมิติต่าง ๆ ในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลทั้งในบริบทสากลและของประเทศไทย

การศึกษาพบว่า ในบริษัทชั้นนำระดับโลก 9 แห่ง ได้แก่ Alcoa, Bank of America, BASF, The Coca Cola Co., Eastman Kodak, Intel, Novartis AG, Royal Phillips และ Unilever

มีการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคมด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลใน 10 ประเด็น คือ 1) การพัฒนาภาวะผู้นำ 2) การฝึกอบรมและพัฒนา 3) การบริหารความเปลี่ยนแปลง 4) การสร้างความร่วมมือและทีมงาน 5) การบริหารผู้มีความสามารถ 6) การคำนึงถึงความหลากหลายและพหุวัฒนธรรม 7) การสร้างจริยธรรมและธรรมาภิบาล 8) การสร้างค่านิยมร่วมแก่พนักงาน 9) การสร้างสุขอนามัยและความปลอดภัย และ 10) การสร้างความผูกพันของพนักงาน การดำเนินการข้างต้นยึดถือระเบียบข้อบังคับ และมาตรฐานการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ อาทิ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998), OHSAS 18001 Standard on Occupational Health and Safety, SA 8000 (1997, 2001) หรือ ISO 26000

4. หน่วยงานที่ดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน

บทนี้ได้นำเสนอตัวอย่างองค์การทั้งภาครัฐ ภาครัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม จำนวน 44 องค์การ ซึ่งพบว่า องค์การเหล่านี้มีการดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคมโดยจำแนกตามมิติของผู้มีส่วนได้เสียได้ 3 มิติ คือ 1) การดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสียขององค์การ (Organizational Stakeholders) ได้แก่ พนักงาน ผู้บริหาร ผู้ถือหุ้น และสหภาพแรงงาน 2) การดำเนินการ ความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสียเชิงเศรษฐกิจ (Economic Stakeholders) ได้แก่ ลูกค้า ผู้จัดส่งสินค้า และผู้จัดส่งวัตถุดิบ และ 3) การดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสียเชิงสังคม (Societal Stakeholders) ได้แก่ ชุมชน รัฐบาล และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้การศึกษาพบว่า องค์การส่วนใหญ่ยังมุ่งเน้นกิจกรรม ความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเชิงสังคมมากที่สุด

5. Best Practices การดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคมของหน่วยงานภาครัฐทั้งไทยและต่างประเทศ

ตัวอย่างการปฏิบัติความรับผิดชอบต่อสังคมที่ดีด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานภาครัฐไทย ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ซึ่งบูรณาการความรับผิดชอบต่อสังคมกับกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลในประเด็นของ 1) การสรรหาและคัดเลือกที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมเอื้อเพื่อแผ่ของผู้สมัคร ซึ่งวัดจากแบบทดสอบความถนัดและการสัมภาษณ์ถึงพฤติกรรมจิตอาสาของผู้สมัคร 2) การปฐมนิเทศเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกด้านความรับผิดชอบต่อสังคมแก่พนักงาน การแจกคู่มือประมวลจริยธรรมให้แก่พนักงานใหม่ และการส่งเสริมให้พนักงานใหม่และพนักงานปัจจุบันมีส่วนร่วมในกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมต่าง ๆ โดยความสมัครใจ 3) การประเมินพนักงาน โดยใช้แนวทาง Balanced Scorecard (BSC) มีการกำหนดตัวชี้วัดเกี่ยวกับการรับรู้วัฒนธรรม

องค์การของพนักงาน และการมีจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร 4) การสื่อสารภายใน องค์การ มีการแจกหนังสือพิมพ์เพื่อประชาสัมพันธ์ การทำความรับผิดชอบต่อสังคมของพนักงาน ทุกวัน และมีการเผยแพร่ภาพกิจกรรมการทำความรับผิดชอบต่อสังคมผ่านเว็บไซต์ขององค์การ และ 5) การสร้างเครือข่ายด้านความรับผิดชอบต่อสังคมกับหน่วยงานภายนอก

ตัวอย่างการปฏิบัติความรับผิดชอบต่อสังคมที่ดีของหน่วยงานภาครัฐต่างประเทศ คือ หน่วยงานตำรวจของประเทศสิงคโปร์ (The Singapore Police Force : SPF) โดย SPF ได้ให้ความหมาย ของความรับผิดชอบต่อสังคมว่าความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นมากกว่าการปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนด ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของ SPF จะถูกกระตุ้นให้มีจิตสำนึกในการรับใช้ ประชาชน สังคม และประเทศชาติอย่างต่อเนื่องผ่านการร่วมทำกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมใน 4 ด้าน คือ 1) การพัฒนาองค์การและงานตำรวจ 2) การช่วยเหลือชุมชน 3) การส่งเสริมด้านกีฬาและสุขอนามัย ของพนักงานและประชาชน และ 4) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

6. มิติเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมที่ส่วนราชการควรดำเนินการ

ที่ปรึกษาเสนอให้การดำเนินการความรับผิดชอบต่อสังคมในส่วนราชการ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 1) ระดับยุทธศาสตร์เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนโยบาย เช่น สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ในการกำหนดนโยบาย วางแผนยุทธศาสตร์ และการบูรณาการการดำเนินการ ความรับผิดชอบต่อสังคมในภาครัฐให้สอดคล้องกับค่านิยมภาครัฐ กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้อง และ 2) ระดับองค์การ เกี่ยวข้องกับส่วนราชการในการกำหนดยุทธศาสตร์ วิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบาย และแผนงานความรับผิดชอบต่อสังคมที่สอดคล้องกับภารกิจหลัก (Core Business) ของหน่วยงาน ตลอดจนความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงาน

ระวีวรรณ โอพารัตน์มณี (2555) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การใช้พื้นที่สาธารณะเป็นถนนคนเดิน แบบตลาดในเมืองของไทย งานวิจัยนี้ศึกษาการใช้พื้นที่สาธารณะเป็นถนนคนเดินแบบตลาดนัด เพื่อคลี่คลายความเข้าใจในปรากฏการณ์ถนนคนเดิน และพลวัตของการใช้พื้นที่สาธารณะเป็นถนน ตลาดนัดเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ถนนคนเดินไทยมีลักษณะเฉพาะตัวทั้งเชิงขนาด องค์ประกอบกายภาพ สังคม วัฒนธรรม การจัดวางและใช้พื้นที่ และการบริหารจัดการแต่มีลักษณะ ร่วมงานจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และทำตามมาในตลาดนัดผสมผสานกิจกรรมถนนคนเดินไทยเน้นส่งเสริม การท่องเที่ยวเศรษฐกิจชุมชน สังคม วัฒนธรรมเป็นหลัก และเกี่ยวข้องไม่มากนักกับการสร้างเสริม สุขภาพและสิทธิเสรีภาพการเดินเท้า

กำแหง อติโพธิ (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง มิติการใช้พื้นที่ว่างสาธารณะของเมือง กรณีศึกษาเมืองนครนายก วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) บันทึกรูปแบบการใช้พื้นที่ว่างสาธารณะ ของเมืองนครนายกอย่างเป็นระบบ ทั้งในกลุ่มผู้ใช้ กิจกรรม และช่วงเวลา 2) วิเคราะห์ความสัมพันธ์

ระหว่างรูปแบบการใช้พื้นที่ว่างสาธารณะกับลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของเมือง นครนายก 3) เสนอแนะแนวทางเบื้องต้นในการพัฒนาพื้นที่ว่างสาธารณะที่เหมาะสม และสอดคล้อง กับเมืองจากการศึกษา เมืองนครนายกพบการใช้ประโยชน์พื้นที่ว่างสาธารณะประเภทต่าง ๆ ทั้งพื้นที่ว่าง สาธารณะเพื่อนันทนาการที่กำหนดไว้ และการปรับใช้พื้นที่ว่างในอาคารสาธารณะ พื้นที่ว่างเปล่า พื้นที่ถนน และทางเท้า รองรับรูปแบบการใช้พื้นที่แตกต่างกัน อันเป็นผลมาจากปัจจัยแวดล้อม ที่พื้นที่ว่างสาธารณะนั้นตั้งอยู่ โดยพื้นที่ว่างสาธารณะที่มีความเป็นอเนกประโยชน์จะสัมพันธ์กับศูนย์กลาง เมืองหรือพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลาง โครงข่ายการสัญจรจะมีผลต่อความหลากหลายของกลุ่มคน กิจกรรมที่สัมพันธ์กับย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารโดยรอบ ความต้องการพื้นที่ว่างที่แปรผัน ตามความหนาแน่นของมวลอาคาร ลักษณะเฉพาะของพื้นที่ที่เหมาะสมกับกิจกรรมจะเป็นปัจจัยที่เพิ่ม ระดับความอเนกประโยชน์ มีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อปัจจัยด้านอื่น มีรูปแบบการบริหาร จัดการเกี่ยวกับพื้นที่ว่างสาธารณะหลายลักษณะซ้อนทับกันอยู่ วิถีชีวิตและวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนด ช่วงเวลาทำกิจกรรมภายในเมือง โครงสร้างประชากรที่แสดงถึงการรวมกลุ่มของกิจกรรมข้อเสนอ แนวทาง การพัฒนาพื้นที่ว่างสาธารณะเป็นการปรับปรุงปัจจัยแวดล้อมให้เกิดสถานะที่เหมาะสมต่อ รูปแบบการใช้งานพื้นที่ว่างสาธารณะ ประกอบด้วย มาตรการทางผังเมืองการใช้ผังเมืองรวมควบคุม การพัฒนาสร้างเมืองให้กระชับ กำหนดที่ตั้งโครงการสวนสาธารณะในอนาคตจะให้สัมพันธ์กับ ศูนย์กลางเมือง พร้อมกับการสร้างศูนย์กลางเมืองให้มีชีวิต และใช้แนวทางการจัดการพื้นที่ว่างสาธารณะที่ สร้างการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

วรทัย ราวินิจ (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของการใช้แนวคิดความรับผิดชอบ ต่อสังคมในการสร้างภาพลักษณ์ของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรไปประยุกต์ใช้ในการสร้างภาพลักษณ์ของ บริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนที่หนึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการศึกษาเนื้อหาจากเอกสาร บทความ และการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนที่สองเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบวิจัยเชิงสำรวจด้วยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก แบบสอบถาม จำนวน 420 ชุด เพื่อสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่สามารถเป็นตัวแทนของ ประชาชนที่ต้องการศึกษาได้ส่วนที่หนึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ มีการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด อยู่ในระดับต่ำ และมีการรับรู้ ภาพลักษณ์ของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด อยู่ในเกณฑ์ดี การทำโครงการและกิจกรรมด้าน ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด แบ่งออกได้เป็น 2 มิติ คือความรับผิดชอบต่อสังคมภายในองค์กร และความรับผิดชอบต่อสังคมภายนอกองค์กร โดยในการจัดทำโครงการมีขั้นตอน สำคัญอยู่ 5 ขั้นตอน

ขั้นที่ 1 การเลือกประเด็นทางสังคม

ขั้นที่ 2 การเลือกกิจกรรม

ขั้นที่ 3 การวางแผนดำเนินงาน

ขั้นที่ 4 การกำหนดวิธีการประเมิน

ขั้นที่ 5 การวางแผนการสื่อสาร

ซึ่งในการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด นั้นจะเป็นการประชาสัมพันธ์โดยใช้สื่อแบบผสมผสาน ที่เน้นสื่อที่ให้ความร่วมมือในการเผยแพร่แบบให้เปล่าเป็นหลักส่วนที่สองการวิจัยเชิงปริมาณ ผลการวิจัยพบว่า ประชาชนที่มีลักษณะทางประชากรแตกต่างกัน มีการเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด แตกต่างกันอย่างใดก็ตามเมื่อพิจารณาแยกตามตัวแปรแล้ว ประชากรที่มีเพศแตกต่างกัน มีการเปิดรับข่าวสารจากสื่อไม่แตกต่างกัน ส่วนตัวแปรอื่นๆ ทั้ง อายุ อาชีพ การศึกษา และรายได้ มีการเปิดรับข่าวสารจากสื่อแตกต่างกัน ส่วนในด้านของภาพลักษณ์การเปิดรับสื่อประชาสัมพันธ์ มีความสัมพันธ์กับการรับรู้ภาพลักษณ์ของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า การรับรู้ภาพลักษณ์มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจซื้อสินค้าหรือบริการของบริษัท เครือเจริญโภคภัณฑ์ จำกัด

อุไรวรรณ วิจารณ์กุล (2549) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การใช้พื้นที่ดินสาธารณะจังหวัดพิษณุโลก และสุโขทัย การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปริมาณ ขอบเขต ลักษณะประเภทและรูปแบบการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ดินสาธารณะของจังหวัดพิษณุโลก และสุโขทัย โดยศึกษารายละเอียดใน 5 ตำบลของจังหวัดพิษณุโลกซึ่งได้แก่ ตำบลบ้านกร่าง ตำบลพันเสา ตำบลแม่ระกา ตำบลวังพิถล ตำบลดินทอง และใน 4 ตำบล ของจังหวัดสุโขทัย ซึ่งได้แก่ ตำบลคลองยาง ตำบลศรีคีรีมาศ ตำบลป่ากุ่มเกาะ และตำบลย่านยาว วิธีการศึกษาเริ่มด้วยการศึกษาริบทของพื้นที่สาธารณะในตำบลจากเอกสารประกาศพระราชบัญญัติทางหลวง พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินศึกษาขนาดและขอบเขตจากการสำรวจพื้นที่ และการศึกษาจากแผนที่ต่างๆ ทำการศึกษาขอบเขตพื้นที่สาธารณะประโยชน์ โดยใช้เครื่องจีพีเอส วัดพิกัดภูมิศาสตร์ของพื้นที่ และการศึกษารูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะประโยชน์จากการสัมภาษณ์สำรวจ และถ่ายภาพตามสภาพจริงผลการศึกษาพบว่าจังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดสุโขทัยมีที่ดินสาธารณะที่มีหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงทั้งสิ้น 1,197 แปลง รวมเป็นพื้นที่ทั้งหมด 95,227 ไร่ 1,824 งาน 58,456.50 ตารางวาหรือคิดเป็น 0.90% ของพื้นที่จังหวัดทั้ง 2 จังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่สาธารณะที่มีสภาพเป็นหนอง คลองบึง 799 แปลง รวมเป็นพื้นที่ 37,322 ไร่ 1,266 งาน 39,230.7 ตารางวา คิดเป็น 66.75% ของจำนวนแปลงของพื้นที่สาธารณะรวมทั้ง 2 จังหวัด และมีสภาพเป็นพื้นดิน 398 แปลง ในตำบลบ้านกร่าง ตำบลพันเสา ตำบลแม่ระกา ตำบลวังพิถล ตำบลดินทอง ของจังหวัดพิษณุโลก และตำบลคลองยาง ตำบลศรีคีรีมาศ ตำบลป่ากุ่มเกาะ และตำบลย่านยาว ของจังหวัดสุโขทัย มีพื้นที่

สาธารณะประโยชน์ รวมทั้งสิ้น 79 แปลง คิดเป็นพื้นที่ 4,410 ไร่ 308.3 ตารางวา คิดเป็น 0.99% ของพื้นที่รวมทั้ง 9 ตำบล พื้นที่ดินสาธารณะประโยชน์ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นบึง คลอง ซึ่งยังคงอยู่ในสภาพเดิม คิดเป็น 54.4% ของพื้นที่สาธารณะทั้งหมดยังมีได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่น เป็นพื้นที่ที่มีได้มีการบุกรุกคิดเป็นพื้นที่ 2,399 ไร่ พื้นที่สาธารณะประโยชน์ที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ ที่แตกต่างจากสภาพเดิม 2,011 ไร่ 211.3 ตารางวา คิดเป็นร้อยละ 45.6 ของพื้นที่สาธารณะทั้งหมด ในพื้นที่สาธารณะที่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ มีผู้เข้าครอบครองพื้นที่จำนวน 84 ราย ซึ่งในจำนวนนี้มีหน่วยงานราชการ 4 แห่ง ครอบครอง 42.3% ของพื้นที่สาธารณะทั้งหมด เป็นพื้นที่ที่ถูกนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันของคนในตำบลนั้น ๆ รูปแบบของการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่สาธารณะ คือ การเข้าใช้พื้นที่ทางการเกษตร ได้แก่ ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ เป็นที่ตั้งโรงเรียน ที่ตั้งหน่วยราชการ บ่อปลา บัดน้ำ เสีย ที่เก็บกักน้ำ และสวนสาธารณะ

จิรรัตน์ สร้อยเสริมทรัพย์ (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง มาตรการกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางในการป้องกัน และแนวทางแก้ไขที่ดินอันเป็นสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย เนื่องจากที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เช่น ที่รกร้าง วางเปล่า ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นทรัพย์สินส่วนกลางที่มีไว้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องควบคุม คุ้มครองป้องกันให้คงอยู่อย่างยั่งยืน แต่ปัจจุบันปรากฏว่าที่ดินประเภทนี้ลดน้อยลงเป็นจำนวนมาก เพราะมีผู้บุกรุกทำลาย ทำที่ดินดังกล่าวเสื่อมสภาพไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อีกในสถานการณ์ปัจจุบันที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทยนั้น มีจำนวนลดลงอย่างมาก โดยมีสาเหตุจากปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน การทำลาย การทำให้เสื่อมสภาพในที่สาธารณะสมบัติแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน การศึกษาพบว่า การบุกรุกที่ดินดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหามากมาย อาทิเช่น ปัญหาการเข้าซ้อนของกฎหมายในเรื่องอำนาจหน้าที่หน่วยงานที่มีอำนาจดูแลจัดการที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดจากการที่รัฐนาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ปัญหาทางด้านสังคม และเศรษฐกิจ ปัญหาการบุกรุกโดยไม่เจตนาของราษฎร โดยการประกาศที่สาธารณะประโยชน์ทับที่ดินทำกินของราษฎร ปัญหาเกิดจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศ โดยขาดการวางแผนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินโดยนายทุนภายนอกหรือนายทุนในท้องถิ่น โดยการบุกรุกเพื่อนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินมาลงทุนในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของกลุ่มนายทุน จากปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนมากและกลายเป็นปัญหาระดับประเทศ ทำให้ผู้วิจัยเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย คือ

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันได้แก่ การจัดทำทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการดูแลรักษาสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินในประเทศไทยให้ชัดเจน รัฐบาลควรดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐในด้านที่ดินตามรัฐธรรมนูญ และมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไข ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายแพ่ง มาตรการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรการทางกฎหมายอาญา มาตรการทางกฎหมายอื่น และมาตรการทางกฎหมายปกครอง มาตรการในการแก้ไขการบุกรุกสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยองค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่ คณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน และการใช้กระบวนการควบคุมโดยองค์กรฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และการใช้กระบวนการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง

ปราณระฟ้า พรหมประวดี (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สนามทัศน์และรูปแบบการใช้พื้นที่ว่างสาธารณะของชุมชนเมือง : กรณีศึกษาชุมชนย่านเสาชิงช้า กรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบแนวคิดของ Benedikt กับพื้นที่ว่างสาธารณะในชุมชนเมือง โดยมีการศึกษาคือ ชุมชนย่านเสาชิงช้าในพื้นที่เกาะรัตนโกสินทร์ โดยสร้างแผนที่การบันทึกรูปแบบการใช้พื้นที่ว่างสาธารณะอย่างเป็นระบบ ในวัน และช่วงเวลาต่าง ๆ เปรียบเทียบกับแผนที่การวิเคราะห์ศักยภาพในการมองเห็นและเข้าถึง (สนามทัศน์) ของพื้นที่ว่างสาธารณะ เพื่อวิเคราะห์ระหว่างพื้นที่ที่สนามทัศน์ในระดับต่าง ๆ กับระดับความเป็นอเนกประโยชน์ในพื้นที่นั้น ๆ ผลการศึกษาพบว่า ปริมาณสนามทัศน์ไม่ได้สัมพันธ์กับความเป็นอเนกประโยชน์ในพื้นที่ว่างสาธารณะของชุมชนย่านเสาชิงช้าเสมอไป ในรายละเอียดพบว่า ถึงกลุ่มคนเดินเท้าที่ไม่คุ้นเคยกับพื้นที่ เช่น นักท่องเที่ยว ยังต้องพึ่งหาสนามทัศน์ในการทำ ความเข้าใจในพื้นที่เพื่อการสัญจรหรือทำกิจกรรม ดังจะพบคนกลุ่มนี้ในพื้นที่ที่มีสนามทัศน์มาก แต่กลุ่มคนเดินเท้าที่คุ้นเคยกับพื้นที่อยู่แล้ว เช่น ชาวชุมชน หรือคนหางานประจำนั้น ไม่ได้พึ่งพาสนามทัศน์ในการเดินทางหรือทำกิจกรรม แต่มักเลือกใช้พื้นที่หรือเส้นทางลัดที่เป็นตรอกซอกซอยในการสัญจรหรือทำ กิจกรรม ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ที่มีสนามทัศน์ที่แคบและจำกัด พื้นที่บางบริเวณซึ่งเป็นพื้นที่ในเชิงสัญลักษณ์ของเมือง เช่น ลานคนเมืองหน้าศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ลักษณะของพื้นที่เช่นนี้ จะมีสนามทัศน์ที่กว้างมาก แต่กลับมีความเป็นอเนกประโยชน์ต่ำมาก เนื่องจากโล่งและร้อนเกินไป และยังถูกโอบล้อมด้วยถนนถึง 4 ด้าน หรือแม้แต่ในพื้นที่ชุมชนสำคัญ เช่น ชุมชนราชปิตุพัฒน์ที่มีสนามทัศน์แคบมาก แต่กลับมีระดับการใช้ที่ดิน อาคาร และประเภทของพื้นที่ว่างแบ่งตามลักษณะเชิงสัณฐาน สรุปได้ว่า พื้นที่ว่างสาธารณะในชุมชนย่านเสาชิงช้าที่เป็นนิยมนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับศักยภาพในการมองเห็นและเข้าถึงแค่เพียงอย่างเดียว แต่ต้องมียุทธศาสตร์ประกอบอื่น ๆ ที่มีคุณภาพเชิงภูมิทัศน์ เช่น ร่มเงา และมีกิจกรรมหมุนเวียนโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการค้าขายอาหารและเครื่องดื่ม มีความต่อเนื่องของทางเดินเท้าไปยังหลายๆ พื้นที่ได้อย่างสะดวกด้วย

วันเพ็ญ กันทา (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะของเมืองเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ สาเหตุ และผลกระทบของปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ 2) เพื่อศึกษาบทบาทของประชาชนชั้นกลาง และผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะ วิธีการศึกษาใช้ข้อมูลในเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามจากผู้มีส่วนได้เสีย ประกอบด้วย กลุ่มชนชั้นกลางที่อาศัยในเมืองหรือทำงานประจำในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 480 ราย และกลุ่มผู้ประกอบการในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 480 ราย และรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยวิธีการสัมภาษณ์จากผู้ให้ข้อมูลหลักซึ่งอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ร่วมกับกับสังเกตปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณด้วยสถิติไคสแควร์ และสรุปเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า

1. สถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะของเมืองเชียงใหม่ คือ พื้นที่สาธารณะเส้นทางสัญจรหรือทางเท้า ถัดคลองหรือคลองซอย (ลาเหมือง) พื้นที่สุสาน พื้นที่โบราณสถาน และเส้นทางจราจร มีปัญหาถูกรบกวนจากกลุ่มคนต่าง ๆ ทั้งผู้อาศัยในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ และผู้ที่มาจากต่างถิ่นเพื่อประกอบอาชีพในเมือง การถูกรบกวนทั้งหมดเกิดจากสาเหตุการขาดจิตสำนึกของผู้บุกรุก และการขาดความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการเป็นสำคัญ ผลของการถูกรบกวนทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม และการสูญเสียคุณค่าของพื้นที่สาธารณะ การถูกรบกวนได้ส่งผลกระทบก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง และส่งผลกระทบต่อโครงการเมืองเชียงใหม่อย่าง

2. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นว่ายังไม่ค่อยมีบทบาทในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่สาธารณะมากนัก อย่างไรก็ตามผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเสนอแนะว่า ประชาชนในเขตเทศบาลควรร่วมมือกันป้องกันและแก้ไขปัญหา และต้องการให้ทำการรณรงค์ให้ประชาชนตื่นตัว มีความตระหนักต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องการให้เทศบาลนครเชียงใหม่แก้ไขปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องและนำมาบังคับใช้ให้ได้ผลทางกฎหมาย

การบูรณาการองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อนำมายืนยันให้เห็นถึงแนวทางการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะในจังหวัดเพชรบุรี” ที่นำเสนอพัฒนาการหรือกระบวนการทัศน์ (Paradigm) ที่สอดคล้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงการสังเคราะห์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จากตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งมาสู่ปัจจุบัน

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
1. การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม อธิบายผ่าน 5 กระบวนทัศน์ (Henry, 1995)	1. การบริหารแยกออกจากการเมือง - Woodrow Wilson (1887) คือ การบริหารแยกออกจากการเมือง - Frank J. Goodnow คือ Politics and Administration - Leonard D. White คือ การเมืองไม่ควรแทรกแซงการบริหารและเขียนตำราเล่มแรกทางรัฐประศาสนศาสตร์ “Introduction of The Study of Public Administration” 2. หลักการบริหาร - Frederick Taylor คือ วิทยาศาสตร์การจัดการ - Henry Fayol คือ หลักการบริหาร - Gulick and Urwick คือ POSDCORB - Max Weber คือ Bureaucracy 3. การบริหาร คือ การเมือง - Marstein Marx คือ การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองซึ่งบรรจุไว้ด้วยค่านิยม - Appleby คือ รัฐประศาสนศาสตร์ ควรเน้นการศึกษาเรื่องกำหนดนโยบาย โดยกลุ่มพลังทางการเมือง กล่าวคือ การบริหารงานที่คำนึงถึงกลุ่มที่หลากหลายในสังคม - M.Gaus คือ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ทฤษฎีทางการเมือง - Long คือ เรียกร้องให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ - Waldo คือ รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจเรื่องค่านิยมประชาธิปไตย และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร - Dahl คือ รัฐประศาสนศาสตร์ จะต้องเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลและสิ่งแวดล้อมทางสังคม

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
	4. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์การบริหาร - Barnard คือ ระบบแห่งความร่วมมือ การจูงใจคนในการทำงาน และการสื่อสารภายในองค์กร - Simon คือ การตัดสินใจ 1) การหาโอกาสเพื่อการตัดสินใจ 2) ค้นหาและวิเคราะห์ทางเลือก 3) การเลือกเวลาที่เหมาะสม - Mayo คือ ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ 5. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ 1) ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาสังคม 2) เน้นความเป็นสหวิทยา
2. นำมาสู่การกำหนดขอบข่ายขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ครอบคลุมสามขอบข่าย คือ	1. การเมืองและนโยบายสาธารณะ 2. ทฤษฎีองค์กร 3. เทคนิคการบริหาร
3. วิฤติการณ์ขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสตร์ ที่โดนวิพากษ์วิจารณ์	1. มีองค์ความรู้มากกว่าหนึ่งกระบวนทัศน์ 2. ขาดทิศทางการศึกษาที่ชัดเจนเนื่องจากการแข่งขันกันระหว่างทฤษฎี 2 กลุ่มหลักคือ ทฤษฎีเชิงประจักษ์กับทฤษฎีเชิงปทัสฐาน 3. เกิดภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2
4. การนำเสนอองค์ความรู้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2	1. รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : แนวทางการศึกษาที่เน้นตัวแบบเชิงทฤษฎีที่ถูกสร้างขึ้นในประเทศที่ด้อยการพัฒนาเพื่อนำตัวแบบไปใช้ในประเทศโลกที่สามหรือประเทศด้อยการพัฒนา 2. การบริหารการพัฒนา การศึกษานี้เน้นในเรื่องของแผนงานโครงการต่าง ๆ สำหรับนำมาพัฒนาประเทศ องค์ความรู้ส่วนใหญ่นำมาใช้ในประเทศโลกที่สองหรือประเทศกำลังพัฒนา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
	3. ทางเลือกสาธารณะ ได้นำแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองหรือกลไกทางการตลาดมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาการบริหารรัฐกิจ
5. New Public Administration	Refounding Public Administration” (เปลี่ยนรูปเปลี่ยนรากการบริหารรัฐกิจ ศ.21) 1. ระบบราชการในสังคมอเมริกันว่าเป็นระบบที่เลวร้าย แต่ปัญหาจริงๆ อยู่ที่ระบบการปกครองมากกว่า 2. ขอมรับความสามารถในการบริหารที่มีประสิทธิผล มากกว่าประสิทธิภาพ 3. ผลประโยชน์สาธารณะในแง่มุมมองอุดมคติและกระบวนการสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเวลาและสถานที่ 4. บทบาทและหน้าที่ของนักบริหารรัฐกิจและข้าราชการประจำที่จะต้องปรับภาพลักษณ์และกระบวนการทำงาน 5. การเข้าไปมีส่วนร่วมระหว่างนักบริหารรัฐกิจกับประชาชน เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ 6. นักรัฐประศาสนศาสตร์ควรจะทำหน้าที่ในการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคนิคในการบริหารให้สมาชิกในสังคม 7. รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะตัวแทนประชาชน 8. รัฐประศาสนศาสตร์กับการศึกษาบนความยุติธรรม
6. New Public Management	Reinventing Government เป็นแนวคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในแวดวงของการบริหารจัดการภาครัฐในหลายประเทศ โดยมีแนวคิดในการ “สร้างจิตวิญญาณในการเป็นผู้ประกอบการของภาครัฐ” ให้เกิดขึ้นแทนการบริหารจัดการตามแนวทางของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยมีหลักบัญญัติ 10 ประการ ดังนี้ 1. รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้กระตุ้นหรือเป็นผู้กำกับดูแลแทนการปฏิบัติ 2. มอบอำนาจให้เอกชนหรือมอบอำนาจให้ประชาชนหรือชุมชนดำเนินการแทนการดำเนินการเอง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ลำดับความเป็นมา	เนื้อหาที่ศึกษาและวรรณกรรมสนับสนุน
	3. เข้าสู่ระบบการแข่งขันขั้นต้นเพื่อให้ได้สินค้าและบริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน 4. ให้ภารกิจเป็นเป้าหมายในการทำงานแทน การใช้กฎ ระเบียบ ในการดำเนินงาน 5. มุ่งเน้นที่ผลงานที่เกิดขึ้นแทนการมุ่งเน้นทรัพยากรที่ใช้ 6. ทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า ไม่ใช่เพราะ ความต้องการของระบบราชการ 7. การเป็นความเป็นผู้ประกอบการของรัฐบาล ในการหาเงิน มากกว่าการใช้จ่ายเงิน 8. มองการณ์ไกลเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิด ขึ้นมากกว่าการรอ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว 9. กระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม 10. ใช้กลไกการตลาดสนองความต้องการของประชาชน
7. New Public Service	Denhardt and Denhardt (2000) ได้เสนอแนวคิดการบริการ สาธารณะแนวใหม่ไว้ 7 ประการ ดังนี้ 1. มุ่งรับใช้ประชาชนมากกว่าการเป็นผู้ชี้นำ 2. มุ่งผลประโยชน์ที่เกิดแก่สาธารณะเป็นหลักมากกว่ามุ่งสร้าง ผลงาน 3. วางแผนดำเนินการอย่างมียุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็น ประชาธิปไตย 4. มุ่งรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้าหรือผู้มาขอรับบริการ 5. พร้อมรับการตรวจสอบ 6. ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการมากกว่าผลผลิตที่จะได้รับจาก พวกเขา 7. ยกย่องความสำคัญของประชาชนและการให้บริการสาธารณะ มากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ

ที่มา : (ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน, 2558)

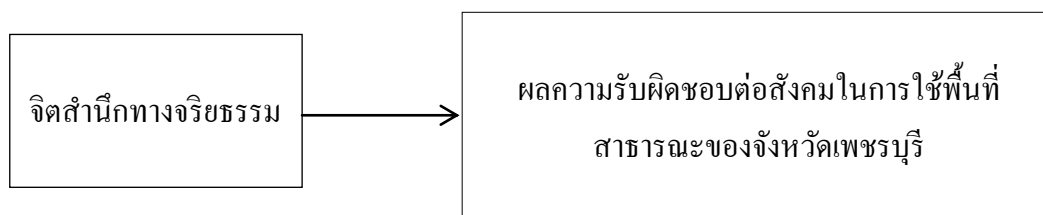
การสังเคราะห์กรอบแนวคิดจากวรรณกรรม

ในการสังเคราะห์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจากนักวิชาการต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทความทางวิชาการ ดังแนวคิดที่สำคัญ คือ แนวคิดที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสังคม, ค่านิยมทางการบริหารภาครัฐ, แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่และงานวิจัย เป็นต้น ทำให้ผู้วิจัยค้นพบตัวแปรหรือตัวปัจจัยเพื่อนำมาศึกษาในการวิจัยเรื่อง ความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะ จังหวัดเพชรบุรี ได้แก่ 1) จิตสำนึกทางจริยธรรม 2) ค่านิยมประโยชน์สาธารณะ 3) ความเสมอภาคทางสังคม 4) การอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสังคมสาธารณะ 5) การมีจิตสาธารณะ 6) การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามตัวแปรที่นำเสนอในข้างต้น ผู้วิจัยสามารถชี้ให้เห็นดังประเด็นต่อไปนี้

1. จิตสำนึกทางจริยธรรม ผู้วิจัยได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย Gunner Myrdal (1898-1987) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนามีการคอร์รัปชันกันอย่างเป็นระบบมิใช่สิ่งผิดปกติเพราะเขาเหล่านั้นเชื่อว่าใคร ๆ ก็ทำกันทั้งนั้น ดังนั้นประเทศที่มีผู้บริหารหรือผู้นำองค์กรที่ขาดจิตสำนึกจริยธรรมก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศหรือสังคมนั้นได้ กานดา วัชรากัย กล่าวว่า การปลูกจิตสำนึกด้านจริยธรรมในการปฏิบัติงานและการดำเนินชีวิตของข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเป็นการพัฒนาส่งเสริมและปลูกจิตสำนึกให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐมีจิตสำนึกเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในการปฏิบัติราชการและการดำเนินชีวิตเพื่อสร้างความมั่นใจ ความศรัทธา และความไว้วางใจแก่ประชาชนในสังคมตามแนวทางรัฐธรรมนูญ แห่งอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 (กานดา วัชรากัย, 2551) ประเวศ วะสี กล่าวว่า ระบบค่านิยม คุณธรรม และจริยธรรมที่อ่อนด้อยไม่สามารถช่วยให้ภาวะทางเศรษฐกิจมีความยั่งยืนและมั่นคงได้ ดังนั้นสังคมไทยจึงสามารถฝ่าวิกฤติได้นั้นจำเป็นต้องปฏิรูปสังคมรอบด้าน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึง การมีจริยธรรม คุณธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม ของพลเมืองรวมถึงผู้บริหาร (ประเวศ วะสี, 2541) มุนีร มุหะหมัด กล่าวว่า การที่บุคคลจะมีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดี จำเป็นต้องมีการอบรมสั่งสอนหรือซึมซับประสบการณ์จากศาสนา ครอบครัว และสังคมโดยรอบที่ดี ดังนั้นจิตสำนึกจึงเกี่ยวข้องกับคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคล แสดงให้เห็นถึงความต้องการของสังคมและองค์กรให้สมาชิกและผู้ร่วมงานมีจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ มีจริยธรรมในการปฏิบัติงาน มีความรับผิดชอบต่อสังคม (มุนีร มุหะหมัด, 2557) ครรชิต มาลัยวงศ์ กล่าวว่า จิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ได้แปลว่าความรับผิดชอบต่อสังคมที่เกิดจากการได้รับมอบหมายหน้าที่เท่านั้น แต่ยังหมายถึงความรับผิดชอบต่อสังคมอันเกิดจากจิตสำนึกด้านศีลธรรม จริยธรรม และพรหมวิหารธรรมด้วย (ครรชิต มาลัยวงศ์, 2557) กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเรื่องการเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสุขของสังคมไทย ได้ศึกษาวิจัยพบว่า สังคมใดพร้อมด้วยคุณธรรมจริยธรรม สังคมนั้นจะมีแต่ความสุข

ในขณะเดียวกัน หากคนในสังคมใดมีความบกพร่องด้านจิตใจ ขาดคุณธรรมและจริยธรรม แม้สังคมนั้นจะมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจก็หาความสงบสุขได้ยาก (nongkhoo.in.th)

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างจิตสำนึกทางจริยธรรมกับผลของความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี ดังแสดงในภาพที่ 2.1

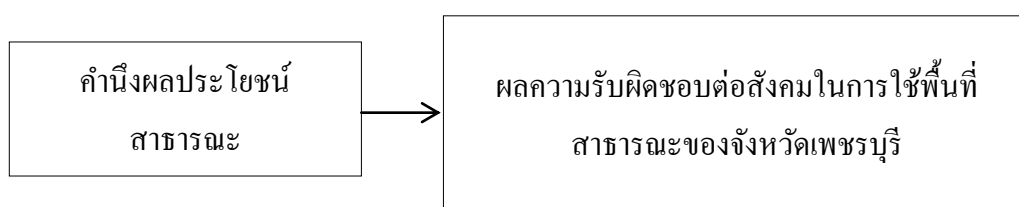


ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยจิตสำนึกทางจริยธรรมและผลความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะ ของจังหวัดเพชรบุรี

2. คำนี้ถึงผลประโยชน์สาธารณะ ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัยประกอบด้วย คณิน บุญสุวรรณ (2557) กล่าวว่า ประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร กล่าวว่า คำนิยามเรื่อง “ผลประโยชน์สาธารณะ” อาจให้ความหมายได้โดยง่ายว่า การตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งตอบสนองต่อความต้องการและยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก อาจช่วยให้ผู้บริหารงานในภาครัฐสามารถใช้เป็นเครื่องนำทางในความประพฤติและแนวทางการบริหารงานของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางสถานการณ์ของสังคมยุคเปลี่ยนผ่านและมีความไม่แน่นอนสูงได้หลาย ๆ กรณีพบว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเองควรมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นเสมือนผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนหรือปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) แต่กลไกสำคัญประการหนึ่งที่สนับสนุนให้นักการเมืองสามารถดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยการคอร์รัปชัน และพัฒนาการสู่การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐได้โดยง่าย จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศตลอดจนมีอาจทำให้การนำหลักการบริหารด้วยแนวคิด “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)” มาใช้นั้นสามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ได้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2556) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ให้นิยามว่า ประโยชน์สาธารณะ(Public Interest) หรือประโยชน์ส่วนรวมของคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ เช่น การดูแลความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน การให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับ

การดำรงชีวิต ตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ถนน การศึกษา การรักษาพยาบาล การปกป้องดูแลทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ที่ดิน แหล่งน้ำ (gotoknow.org) นันทวัฒน์ บรมานันท์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้นิยามว่า พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะ (Intérêt Général) ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่า หน้าที่หลักของฝ่ายปกครองคือ การจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ (gotoknow.org)

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างค่านึงถึงผลประโยชน์สาธารณะกับผลของความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี ดังแสดงในภาพที่ 2.2



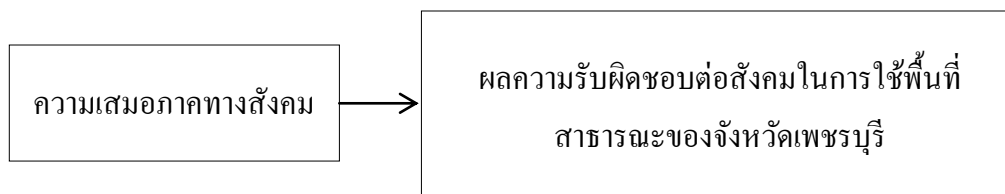
ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างค่านึงถึงผลประโยชน์สาธารณะกับผลความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี

3. ความเสมอภาคทางสังคม ได้สังเคราะห์จากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย กุลภา วจนสาระ กล่าวว่า ความพยายามสร้างความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นด้วยการปรับใช้แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เสมอกัน และการกระจายความเป็นธรรมในสังคม แต่ด้วยเหตุที่กลุ่มประชากรชายขอบในสังคมไทยยังคงถูกมองอย่างแตกต่างด้านความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งประชากรชายขอบเชื่อว่าเกิดขึ้นได้บนพื้นฐานของการตระหนักถึงความเท่าเทียมในการเป็นมนุษย์และการกระจายผลตอบแทนหรือผลประโยชน์ทางสังคม ตามสถานภาพอย่างเหมาะสมนั้น ยังเป็นสิ่งที่ห่างไกลสำหรับพวกเขาตามความเป็นจริงในสังคมไทย (กุลภา วจนสาระ, 2555) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ปัจจัยเชิงโครงสร้างและรากเหง้าที่เอื้อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในสังคมไทย และชี้ให้เห็นว่าผู้ที่มักเสียเปรียบที่สุดในโครงสร้างที่เหลื่อมล้ำ ก็คือกลุ่มคนที่ยากจนที่สุดในสังคมไทย เช่น กลุ่มแรงงาน เกษตรกร กลุ่มชาวเล กลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้มักได้รับผลกระทบมากที่สุดจากโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียม และมักถูกผลักดันให้กลายเป็นกลุ่มชายขอบ

ของสังคม แม้ว่ารัฐไทยจะมีการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและมีนโยบายด้านการ “พัฒนา” แต่กลุ่มคนที่ยากจนกลับจนลงและมีสุขภาพที่ย่ำแย่ลง ในขณะที่คนที่มีอำนาจและผู้ที่มิฐานะร่ำรวยกลับได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้นเรื่อย ๆ นำไปสู่ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนที่ถูกล้างให้ห่างจากกันเรื่อย ๆ เป็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่นับวันจะรุนแรงมากขึ้น (Social-Agenda.org, 2556)

แนวคิดทฤษฎีความเสมอภาคในสังคม (Social Equality) หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีความเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) (m-society.go.th) ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ กล่าวว่า ธรรมชาติของสังคมมนุษย์จะมีความหลากหลาย แต่จุดหมายปลายทางของการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะต้องมุ่งหาความเสมอภาคและความเท่าเทียมในทุกมิติหรือทุกด้านของเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะมีความเชื่อร่วมกันว่าการส่งเสริมให้สังคมมีความเสมอภาคและความเท่าเทียมจะเป็นรูปธรรมของสิทธิเสรีภาพที่มนุษย์จับต้องได้ในทุกมิติ (ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ, 2554) Parliament กล่าวว่า ความเสมอภาคทางสังคมนั้นเป็นสิ่งที่จะทำให้สังคมไทยมีความสุขและเกิดสันติสุขได้ คนไทยทุกคนต้องปฏิบัติตามเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่ทุกคนเกิดมามีคุณค่าเท่ากันมีอาจล่วงละเมิดได้ เคารพสิทธิ เสรีภาพ และกฎกติกาของสังคมที่เป็นธรรม รับผิดชอบต่อตนเอง ผู้อื่น และสังคมโดยตระหนักถึงบทบาท หน้าที่ของความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย (parliament.go.th) กานดา วัชรราชย์ (2551) กล่าวว่า ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญเรื่องความเสมอภาคทางสังคม โดยได้มีการกำหนดนโยบายการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมไทย ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ที่ยึดหลักการปฏิบัติตาม “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และขับเคลื่อนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในทุกภาคส่วน ทุกระดับ ยึดแนวคิดการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” มีการเชื่อมโยงทุกมิติของการพัฒนาอย่างบูรณาการทั้งมิติตัวคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และ การเมือง เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้พร้อมเผชิญ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในระดับปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ ขณะเดียวกันให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ในกระบวนการพัฒนาประเทศ การพัฒนาประเทศไทยในระยะ 5 ปี ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง”

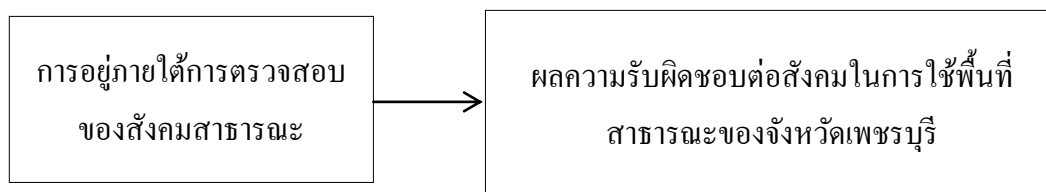
ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างความเสมอภาคทางสังคมกับผลของความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี ดังแสดงในภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างความเสมอภาคทางสังคมกับผลความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี

4. การอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสังคมสาธารณะ ได้สังเคราะห์จากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัย ประกอบด้วย พิทยา บวรวัฒนา กล่าวว่า การตรวจสอบได้ครอบคลุมทั้งมิติการเมืองและการบริหารที่รวมไปถึงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอก หรือจากประชาชน รวมทั้งการสร้างระบบการตรวจสอบจากภายในและการรับผิดชอบต่อสังคมจากการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน ทั้งยังรวมถึงการดำเนินงานอย่างมีหลักการและมีเหตุผล (พิทยา บวรวัฒนา, 2545) Romzek and Dubnick กล่าวว่า การตรวจสอบได้ มีบทบาทสำคัญในการบริหารรัฐกิจ การตรวจสอบได้ เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีที่ข้าราชการและหน่วยงานจัดการกับความคาดหวังให้บรรลุผลตามเป้าหมาย (Romzek and Dubnick, 1987) โครงการ Improving Service Delivery, Thailand : Public Finance Management Report โดยธนาคารโลกจากการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพของการตรวจสอบในระดับท้องถิ่นขึ้นอยู่กับ “ข้อมูล” ทั้งข้อมูลผลการดำเนินงานของโครงการ ข้อมูลการจัดหาสินค้าและอุปกรณ์ที่ได้มาตรฐาน รวมถึงข้อมูลการคลังสาธารณะ สถาบันพระปกเกล้า (2545) กล่าวว่า ความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ รวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงานหรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ สอดคล้องกับ คีสัน กุศลานุภาพ (2536) ความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้ในอันที่จะให้บริการต่อสาธารณะตามเป้าหมายที่กำหนด

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างความเสมอภาคทางสังคมกับผลของความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี ดังแสดงในภาพที่ 2.4

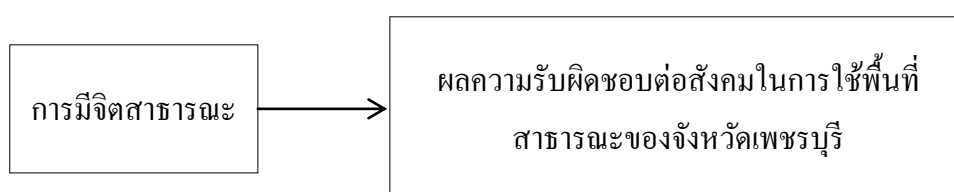


ภาพที่ 2.4 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างการอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสังคมสาธารณะ กับผลความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี

5. การมีจิตสาธารณะ ได้สังเคราะห์จากแนวคิดของนักวิชาการนักวิจัยประกอบด้วย ชาญ โพลิตา และคณะ (2540 : 14-15) กล่าวว่า จิตสาธารณะความหมายในเชิงพฤติกรรม คือ การใช้สาธารณสมบัติอย่างรับผิดชอบ หรือการรับผิดชอบต่อสาธารณสมบัติ ซึ่งมีนัยสองประการ ได้แก่ 1) การรับผิดชอบต่อสาธารณสมบัติ ด้วยการหลีกเลี่ยงการใช้และการกระทำที่จะก่อให้เกิดความชำรุดเสียหายต่อสาธารณสมบัตินั้น ๆ รวมไปถึงการถือเป็นหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการดูแลสาธารณสมบัติในวิสัยที่ตนสามารถทำได้ 2) การเคารพสิทธิการใช้สาธารณสมบัติของผู้อื่น โดยการคำนึงว่าคนอื่นก็มีสิทธิในการใช้เช่นเดียวกันจะต้องไม่ยึดสาธารณสมบัตินั้นไว้เป็นของตัวเอง และไม่ปิดกั้นโอกาสการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของผู้อื่น วิรัตน์ คำศรีจันทร์ (2544 : 6) กล่าวว่า จิตสำนึกสาธารณะหมายถึง กระบวนการคิดและลักษณะของบุคคล ที่มีการปฏิบัติโดยมีกระบวนการในระดับบุคคลไปสู่สาธารณะมีความรักและรู้สึกเป็นเจ้าของสาธารณะ ต้องการที่จะทำประโยชน์มากกว่าที่จะรับจากสาธารณะ อัคราร์ (Akkar, 2003 : 2141) ได้ศึกษาวิจัยพบว่าจิตสำนึกสาธารณะของคนนิวกาสเซิล สหราชอาณาจักรอังกฤษในช่วง 10 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1990-2000 จากการศึกษาประวัติศาสตร์ สังคม การเมือง เศรษฐกิจของคนนิวกาสเซิล พบว่า มีการพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะด้วยการเปิดให้มีพื้นที่สาธารณะ หรือเวทสำหรับคนในชุมชนมีส่วนร่วมทุกชั้นตอน ดังนี้ 1) การวางแผนและการออกแบบกิจกรรม 2) การลงมือปฏิบัติ 3) การจัดการและดูแลรักษา และ 4) การใช้ส่วนต่าง ๆ ด้วยความเคารพปฏิบัติกฎเกณฑ์ และยังพบว่าภายใต้ความเป็นโลกาภิวัตน์มีผลให้พื้นที่สาธารณะดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง ชินิจิ (Shimichi, 2007 : 3217-A) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า จิตสำนึกสาธารณะและการนำความรู้เข้าไปใช้ในชุมชน กรณีศึกษาการใช้พื้นที่สาธารณะในชนบทไทย พบว่า การขาดจิตสำนึกสาธารณะเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาชีวิตประจำวันของคนในสังคมชนบทไทย พฤติกรรมความร่วมมือและปฏิสัมพันธ์ประจำวันของคนในสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อความรู้ที่นำไปใช้ในชุมชนมีเหตุผลสอดคล้องกับวัฒนธรรม จารีตประเพณีและความต้องการปัจจุบันของเขา ไชยรัตน์ ศิรินคร (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อจิตสำนึกสาธารณะด้านการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลก ผลการศึกษาพบว่าประชาชนในเขตเทศบาลนครพิษณุโลกส่วนใหญ่

ร้อยละ 51.8 มีระดับจิตสำนึกสาธารณะอยู่ในระดับสูง และปัจจัยที่ส่งผลอย่างสำคัญต่อจิตสำนึกสาธารณะด้านการจัดการขยะมูลฝอย ได้แก่ ความคิดเห็นต่อการจัดการขยะมูลฝอยจำนวนการมีส่วนร่วมในโครงการเกี่ยวกับปลูกสร้างจิตสำนึกสาธารณะด้านการจัดการขยะมูลฝอย และจำนวนช่องทางการสื่อสารเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยโดยตัวแปรเหล่านี้ มีทิศทางสัมพันธ์กัน

ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างการมีจิตสาธารณะกับผลของความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี ดังแสดงในภาพที่ 4.5

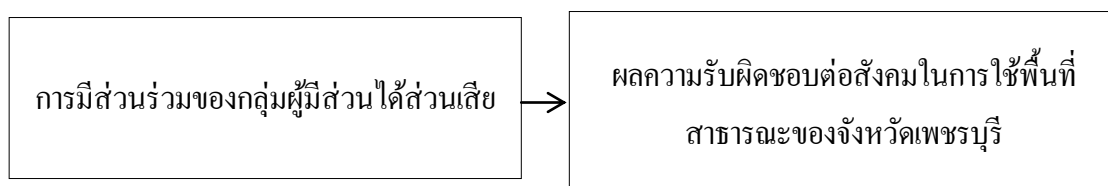


ภาพที่ 2.5 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างการมีจิตสาธารณะกับผลความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี

6. การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้สังเคราะห์จากแนวคิดของนักวิชาการ นักวิจัยประกอบด้วย ชีรพร ทองชะ โชค ได้ทำการศึกษาและพัฒนาโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ แสดงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความรับผิดชอบต่อสังคมในบริษัทจดทะเบียนฯ (ชีรพร, 2556) ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์และสุขุมารณ์ จงภักดี ได้ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ว่างสาธารณะในชุมชนนิคมอุตสาหกรรมเมืองใหม่บางพลี โดยผลการศึกษาพบว่าแนวทางที่เหมาะสม ได้แก่ การสร้างความร่วมมือร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในหลายรูปแบบเพื่อเสริมศักยภาพซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การฟื้นฟูที่ว่างสาธารณะฯ ในชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม (ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์และสุขุมารณ์ จงภักดี, 2547) การสร้างข้อผูกพันร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Engagement) ถือเป็นเรื่องสำคัญอันดับต้น ๆ ของการวางกลยุทธ์ ความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ ด้วยสาเหตุที่องค์กรควรต้องทราบ ว่า “ใคร” คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสียกับกิจการ จำต้องระแวงระวังมิให้มีผลกระทบเชิงลบที่อาจก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน จากนั้นจึงจะทราบว่า “อะไร” ที่องค์กรต้องดำเนินการต่อผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้น (Thai CSR Network, 2557) Simmons กล่าวว่า ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสียขยายความเข้าใจถึงธรรมชาติของบริษัทที่ควรพิจารณาผู้มีส่วนได้เสียใหม่ในมุมมองที่กว้างกว่าเดิมโดยบริษัทได้รับการคาดหวังให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมดูแลผู้มีส่วนได้เสียมากขึ้น รวมทั้งสนใจดูแลผู้มีส่วนได้เสียที่นิ่งเงียบ เช่น

ชุมชนท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อม (Simmons, 2004) จากอิทธิพลของทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสียได้ขยายมุมมองด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทที่ควรให้ความสนใจและรับผิดชอบต่อบุคคลที่หลากหลายซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของบริษัทเช่นกัน ประกอบด้วย พนักงาน ลูกค้าผู้ขายปัจจัยการผลิตองค์กรชุมชนในท้องถิ่น (Freeman, 1984) ผ่านกลไกของการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจและเข้าร่วมในการจัดการธุรกิจเพื่อสร้างความไว้วางใจและการพึ่งพิงซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างรูปแบบของความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน (Manetti, 2011)

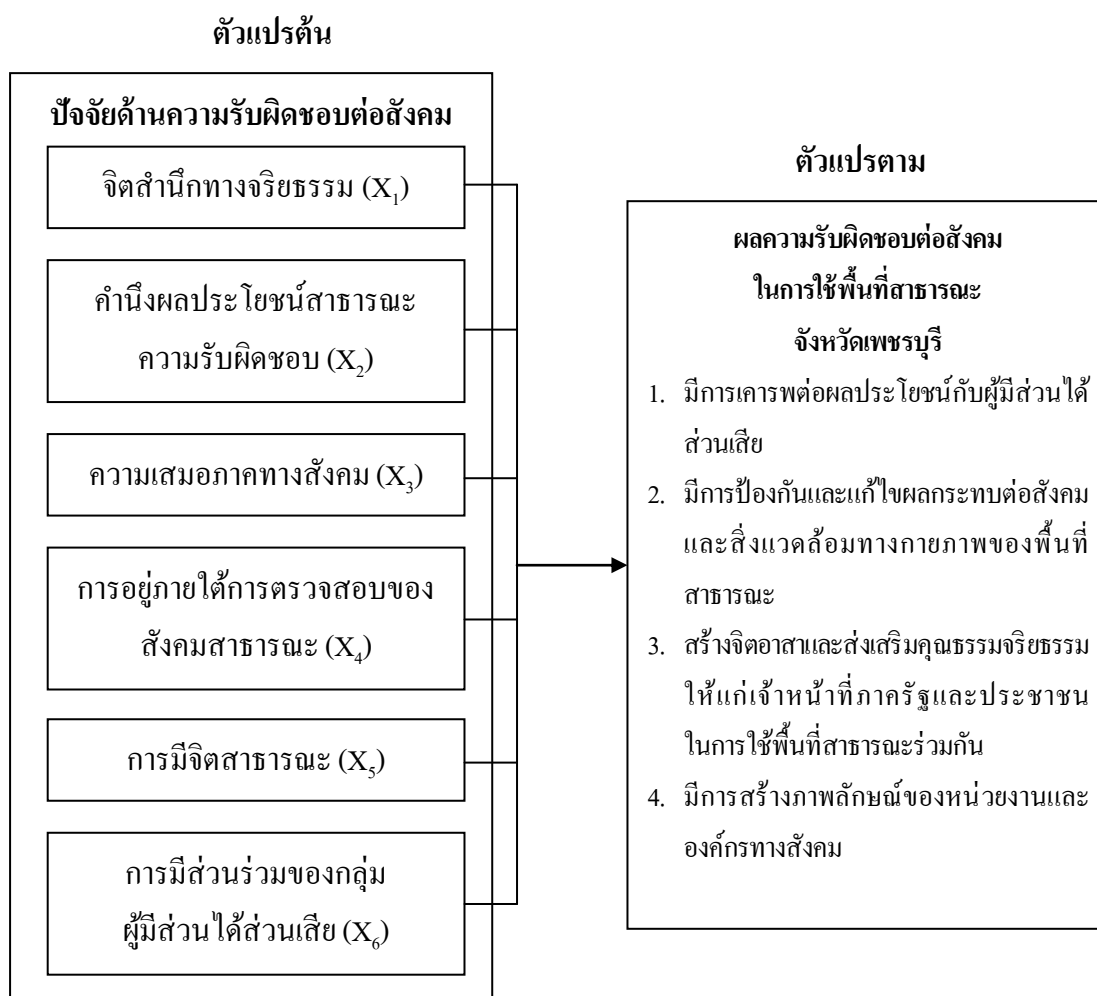
ตามแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวว่า ผู้วิจัยแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ระหว่างการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผลของความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี ดังแสดงในภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผลความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสังเคราะห์วรรณกรรมของนักวิชาการต่าง ๆ พบว่า ปัจจัยความรับผิดชอบต่อสังคมตามแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคม, ค่านิยมของการบริหารงาน, แนวคิดบริการสาธารณะแนวใหม่ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ปัจจัยความรับผิดชอบต่อสังคม 6 ด้าน และผลจากความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะจังหวัดเพชรบุรี ตามแผนพัฒนายุทธศาสตร์ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรที่เกี่ยวข้องในจังหวัดเพชรบุรี ประกอบด้วย 6 ด้านหลัก ดังนี้



ภาพที่ 2.7 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สรุปกรอบแนวคิด

1. ปัจจัยด้านความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี ได้แก่ ด้านจิตสำนึกทางจริยธรรม ด้านค่านึงผลประโยชน์สาธารณะ ด้านความเสมอภาคทางสังคม ด้านการอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสังคมสาธารณะ ด้านการมีจิตสาธารณะ และด้านการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

1.1 จิตสำนึกทางจริยธรรม หมายถึง จิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ มีจริยธรรมในการปฏิบัติงาน มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อ มีระเบียบวินัย ช่วยเหลือเกื้อกูล มีเมตตาธรรม กรุณาธรรม มีความอดทน พอเพียง มีความเสียสละ รู้จักให้อภัย

1.2 คำนึงผลประโยชน์สาธารณะ หมายถึง ผลประโยชน์อันเกิดแก่ประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นหรือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนส่วนใหญ่ ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ และยังหมายความรวมถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิกในสังคม

1.3 ความเสมอภาคทางสังคม หมายถึงการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปวงชนชาวไทยทั้งตามหลักสิทธิมนุษยชนและตามรัฐธรรมนูญจะบรรลุตามเจตนารมณ์ได้ด้วยการปฏิบัติยึดมั่นในหลักความเสมอภาคทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันตามหลักพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีพึงได้อันนำมาซึ่งประโยชน์สุขส่วนรวมและความเท่าเทียมกันตามหลักการประชาธิปไตยและสร้างความสงบสันติอย่างยั่งยืน

1.4 การอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสังคมสาธารณะสาธารณะ (Accountability) “ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้” หมายถึง การเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน รวมถึงการตรวจสอบจากภายใน และการรับผิดชอบผลจากการตัดสินใจในการปฏิบัติงานครอบคลุมมากกว่าการรับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งหมายถึงการดำเนินงานอย่างมีหลักการและมีเหตุผลซึ่งครอบคลุมทั้งมิติการเมืองและการบริหาร

1.5 การมีจิตสาธารณะ หมายถึง ความรู้สึกตระหนักของบุคคลถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ทำให้เกิดความรู้สึกที่ปรารถนาจะร่วมและมีส่วนช่วยเหลือสังคม โดยรับรู้ถึงสิทธิควบคู่ไปกับหน้าที่และความรับผิดชอบ สำนึกถึงพลังของตนว่าสามารถร่วมแก้ไขปัญหาก็ได้ และลงมือกระทำเพื่อให้เกิดการแก้ปัญหาด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาร่วมกันกับคนในสังคมเพราะการอยู่ร่วมกันในสังคมทุกวันนี้จำเป็นต้องอาศัยความไว้วางใจไมตรีการเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่การช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยไม่หวังผลตอบแทน การดำรงชีวิตในสังคมที่มีการช่วยเหลือกันถึงแม้ว่าเรื่องราวหรือเหตุการณ์นั้นไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับเรา หรือเราไม่ได้เดือดร้อนด้วย แต่ก็เต็มใจที่จะแบ่งปันให้การช่วยเหลือเอื้ออาทรกัน

1.6 การมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง กลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ ซึ่งการมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชนเอง

2. ผลความรับผิดชอบต่อสังคมในการใช้พื้นที่สาธารณะของจังหวัดเพชรบุรี หมายถึง ผลการดำเนินกิจกรรมภายในและภายนอกองค์กรที่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมทุกระดับด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรหรือทรัพยากรที่มีอยู่ภายนอกองค์กรในอันที่จะทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข