

# บทที่ 1

โลกาภิวัตน์และพลวัต  
ของการบริหารภาครัฐ  
ในยุคเปลี่ยนแปลง

# 1

## บทนำ

โลกาภิวัตน์ (globalization) เป็นปรากฏการณ์ที่ขับเคลื่อนโลกเข้าสู่ยุคที่ทุกภาคส่วนเชื่อมโยงกันอย่างลึกซึ้ง ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง สังคม หรือเทคโนโลยี กระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐ ซึ่งต้องเผชิญกับแรงกดดันจากกระแสโลกที่ต้องการให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น โปร่งใสขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ในยุคปัจจุบัน เทคโนโลยีดิจิทัลและการปฏิวัติข้อมูลข่าวสารมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของนโยบายและกลไกการบริหารภาครัฐ โดยรัฐต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของอำนาจรัฐในระดับโลก บทบาทขององค์กรข้ามชาติและการปรับตัวของเศรษฐกิจที่พึ่งพาเทคโนโลยีมากขึ้น

เพื่อให้เข้าใจถึงแนวโน้มของการบริหารภาครัฐในปัจจุบันและอนาคต จำเป็นต้องมองย้อนกลับไปถึงพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงระดับโลกโดยเฉพาะ บทนี้จะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระแสโลก (global waves) และบริบทโลก (global context) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการบริหารรัฐในแต่ละยุค นอกจากนี้ จะกล่าวถึงแนวคิดโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลต่อการปรับตัวของรัฐ รวมถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อการบริหารภาครัฐในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี

วัตถุประสงค์ของบทนี้คือ เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์และผลกระทบที่มีต่อการบริหารภาครัฐ รวมถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ผู้อ่านจะได้เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐในแต่ละยุคสมัย เข้าใจถึงความท้าทายและโอกาสที่โลกาภิวัตน์นำมาให้ และวิเคราะห์แนวทางการปรับตัวของรัฐในบริบทที่ซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ ในยุครัฐบาลดิจิทัล ซึ่งเป็นยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการรัฐและพัฒนานโยบายสาธารณะ

## 2

## แนวคิดกระแสโลกและบริบทโลก (Global Waves & Context)

สังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องจากกระแสความเคลื่อนไหวระดับโลกที่เกิดขึ้นเป็นช่วง ๆ ซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารภาครัฐ กระแสโลก (global waves) คือ กระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นระลอกคลื่น ซึ่งขับเคลื่อนให้สังคมมนุษย์ก้าวไปข้างหน้า ขณะที่บริบทโลก (global context) คือ สภาพแวดล้อมและปัจจัยแวดล้อมที่กำหนดทิศทางของแต่ละช่วงคลื่นแห่งการเปลี่ยนแปลง กระแสโลกและบริบทโลกทำให้เราเข้าใจถึงรูปแบบการจัดการภาครัฐในแต่ละยุคสมัยได้ดีขึ้น (ธโรธร ตูทองคำ, 2561) แนวคิดเกี่ยวกับกระแสโลกและบริบทโลกอธิบายผ่าน สามคลื่นแห่งการเปลี่ยนแปลง ตามแนวคิดของ อลวิน ทอฟเลอร์ (Toffler, 2016) ซึ่งสะท้อนถึงพัฒนาการของการบริหารภาครัฐจากอดีตจนถึงปัจจุบัน เปรียบเสมือนคลื่นที่สะท้อนบริบทที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลง ได้ดังนี้

### (1) คลื่นลูกที่หนึ่ง การปฏิวัติเกษตรกรรม (first wave - agricultural revolution)

การปฏิวัติเกษตรกรรมเป็นยุคที่เกิดขึ้นก่อนศตวรรษที่ 18 เป็นจุดเริ่มต้นของระบบเศรษฐกิจและการบริหารสังคมมนุษย์ โครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนจากระบบเร่ร่อนสู่การตั้งถิ่นฐานถาวร การควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดินและน้ำ กลายเป็นประเด็นสำคัญของการปกครอง การปกครองในยุคนี้มุ่งเน้นไปที่ อำนาจของกษัตริย์ ศาสนา และชนชั้นปกครอง ซึ่งมีบทบาทกำหนดกฎเกณฑ์และบริหารทรัพยากร (Toffler, 2016)

### (2) คลื่นลูกที่สอง การปฏิวัติอุตสาหกรรม (second wave - industrial revolution)

การปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 18 - กลางศตวรรษที่ 20 (ค.ศ. 1750 - 1950) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารภาครัฐในรูปแบบสมัยใหม่ การใช้เครื่องจักรกลและพลังงานกลไปช่วยทำให้เกิดการผลิตขนาดใหญ่ ระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการเติบโตของเมืองและแรงงาน การบริหารภาครัฐเริ่มมีลักษณะเป็น ระบบราชการ (bureaucracy) ที่เน้น โครงสร้างองค์กรแบบลำดับชั้น การแบ่งงานตามหน้าที่ และระบบกฎหมายที่เข้มงวด รัฐในยุคนี้มุ่งเน้นการวางรากฐานเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ธโรธร ตูทองคำ, 2561)

### (3) คลื่นลูกที่สาม การปฏิวัติสารสนเทศและการสื่อสาร

#### (third wave - information and communication revolution)

การปฏิวัติสารสนเทศและการสื่อสารในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้โลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีดิจิทัลและเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ขับเคลื่อนให้เกิด “โลกไร้พรมแดน” ซึ่งสะท้อนถึงความสามารถในการเชื่อมโยงข้อมูล ข่าวสาร และทรัพยากรข้ามพรมแดนได้อย่างไร้ข้อจำกัด การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมทั่วโลกปรับตัวเข้าสู่โครงสร้างที่ซับซ้อนและพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้น เทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ดาวเทียม โทรคมนาคม และระบบข้อมูลดิจิทัล ทำให้เกิดการถ่ายโอนข้อมูลแบบเรียลไทม์ ส่งผลให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องปรับตัวไปสู่การใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Chirico, 2014)

หนึ่งในผลลัพธ์สำคัญของการปฏิวัติสารสนเทศคือการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารภาครัฐจากระบบราชการแบบเดิมไปสู่การบริหารภาครัฐแบบดิจิทัล (digital government) การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศช่วยให้เกิด ความเชื่อมโยงระหว่างประเทศ (international linkage) และทำให้รัฐบาลต้องปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐจึงมีพัฒนาการจาก ระบบราชการแบบดั้งเดิม ไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management: NPM), การบริการสาธารณะแนวใหม่ (new public service: NPS), รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial government) และรัฐบาลอัจฉริยะ (smart government) ที่เน้นความมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น (Osborne & Gaebler, 1992)

การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ยังมีผลต่อโครงสร้างอำนาจโลก โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามเย็น เมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายในปี 1991 ทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นมหาอำนาจเดี่ยว (unipolar world) ที่มีบทบาทนำในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการเงิน และอุตสาหกรรมดิจิทัล บริษัทเทคโนโลยีักษ์ใหญ่ เช่น Microsoft, Apple และ Amazon มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของเศรษฐกิจโลก ในขณะเดียวกัน การแพร่กระจายของแพลตฟอร์มดิจิทัล เช่น Google, Facebook และ Twitter ทำให้สหรัฐฯ กลายเป็นศูนย์กลางของอุตสาหกรรมข้อมูลและการสื่อสารส่งผลให้แนวคิดแบบตะวันตกมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิต วัฒนธรรม และการเมืองในระดับโลก (Daddow, 2013)

ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรเหนือชาติ (Supranational Organizations) ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา โดยองค์กรเหนือชาติที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานและนโยบายระดับโลก องค์กรสำคัญได้แก่ องค์กรสหประชาชาติ (United Nations: UN) ที่ก่อตั้งใน ค.ศ. 1945 มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนและความมั่นคง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

(International Monetary Fund: IMF) ที่ก่อตั้งใน ค.ศ. 1947 มีบทบาทสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเงินโลก องค์การการค้าโลก (WTO), และข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้มีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานสากล ทั้งในด้านสิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจ และความมั่นคงโลก สอดรับกับบริบทของโลกที่เชื่อมโยงกันมากขึ้นจากกระแสโลกาภิวัตน์และเทคโนโลยี นอกจากนี้ การลงทุนข้ามชาติและการขยายตัวของบริษัทข้ามชาติ (multinational corporations) เช่น Toyota, Google, Unilever และ McDonald's ฯลฯ ได้เปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจโลก ให้เป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงกันผ่านห่วงโซ่อุปทานระดับโลก (global supply chain) ซึ่งทำให้การผลิตและการค้าขยายตัวข้ามพรมแดนอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน (Chirico, 2014 อ้างถึงในธโรธร ตู่ทองคำ, 2561)

จะเห็นได้ว่าการปฏิวัติสารสนเทศในคลื่นลูกที่สามจึงไม่เพียงแต่เปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลกเท่านั้น แต่ยังเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่พลิกโฉมการบริหารภาครัฐให้ก้าวเข้าสู่ยุคดิจิทัล รัฐบาลต้องปรับตัวอย่างเร่งด่วนจากระบบราชการแบบเดิมไปสู่การบริหารที่เน้นความยืดหยุ่น โปร่งใส และขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น Big Data, AI และ Blockchain ฯลฯ มาใช้ในการออกแบบนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น การพัฒนา เมืองอัจฉริยะ (smart city) และ ธรรมาภิบาลดิจิทัล (digital governance) ได้กลายเป็นแนวทางสำคัญของการบริหารภาครัฐเพื่อจัดการทรัพยากรและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีสารสนเทศไม่เพียงแต่เปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองโลก แต่ยังมีพลิกโฉมแนวทางการบริหารรัฐให้ก้าวทันกระแสโลกาภิวัตน์ที่กำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นภายใต้บริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทวีความเข้มข้นขึ้นอย่างต่อเนื่อง หัวข้อถัดไปจะอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับ โลกาภิวัตน์และผลกระทบของมันต่อภาครัฐในมิติต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

## 3

### แนวคิดเกี่ยวโลกาภิวัตน์

#### 3.1 นิยามของโลกาภิวัตน์

โลกาภิวัตน์เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจในหลากหลายสาขาวิชาและกลายเป็นประเด็นถกเถียงในแวดวงวิชาการ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี แม้ว่าคำว่า “โลกาภิวัตน์” (globalization) จะปรากฏครั้งแรกในพจนานุกรมเมื่อ ค.ศ. 1961 แต่ได้รับความนิยมในแวดวงวิชาการมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 และกลายเป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในระดับโลกตั้งแต่ทศวรรษ 1990 อย่างไรก็ตาม คำว่าโลกาภิวัตน์ยังคงมีนิยามที่หลากหลายและถูกตีความแตกต่างกันตามบริบท นักวิชาการบางกลุ่ม

มองว่าเป็นกระบวนการ “สากลานูวัตร์” (internationalization) ที่ช่วยให้โลกเชื่อมโยงกันมากขึ้น ขณะที่บางกลุ่มมองว่าเป็นเพียง “อัสตงคตานุวัตร์” (westernization) ซึ่งสะท้อนถึงการขยายอิทธิพลของโลกตะวันตก นอกจากนี้บางทัศนะมองว่าโลกาภิวัตน์ขับเคลื่อนโดยเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์มือถือและดาวเทียม ขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่าเป็นกระบวนการที่ดำเนินต่อเนื่องมาตลอดประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ด้วยความซับซ้อนของกระบวนการนี้ ทำให้การให้คำนิยามที่แน่ชัดเป็นเรื่องยาก นักวิชาการแต่ละสาขามักมองโลกาภิวัตน์จากมุมมองที่แตกต่างกันตามความเชี่ยวชาญของตน (เชษฐา พวงหัตถ์, 2559)

โลกาภิวัตน์เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในหลากหลายบริบท ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี การขยายตัวของอินเทอร์เน็ต เครือข่ายธุรกิจข้ามชาติ อาหารฟาสต์ฟู้ด และระบบเศรษฐกิจโลก ล้วนเป็นตัวอย่างของปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและครอบคลุมหลายมิติ จึงยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่ชัด นักวิชาการแต่ละสาขามักมองโลกาภิวัตน์จากมุมมองที่ตนเองเชี่ยวชาญ

ในหนังสือ *Globalization: A Very Short Introduction* (Steger, 2003) ได้มีการเปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์กับ “คนตาบอดคลำช้าง” (The parable of the blind scholars and the elephant) เพื่ออธิบายว่าผู้เชี่ยวชาญจากแต่ละสาขามักจะเข้าใจโลกาภิวัตน์ในลักษณะที่แตกต่างกัน อาทิ นักรัฐศาสตร์ มุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ทางอำนาจและการเมืองระหว่างประเทศ นักเศรษฐศาสตร์ มองโลกาภิวัตน์ในแง่ของการรวมตัวของตลาดและกระแสทุนข้ามพรมแดน

ส่วนนักวัฒนธรรมศึกษา สนใจการแลกเปลี่ยนและผสมผสานของวัฒนธรรมระหว่างประเทศ ฯลฯ แนวคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการที่มีหลายมิติ (multidimensional process) และอธิบายได้จากมิติใดมิติหนึ่งเพียงอย่างเดียว ดังนั้น Steger จึงเสนอว่าการทำความเข้าใจโลกาภิวัตน์ควรใช้ แนวทางสหวิทยาการ (interdisciplinary approach) ซึ่งเป็นการบูรณาการแนวคิดจากหลากหลายสาขา เพื่อให้มองเห็นภาพรวมของกระบวนการโลกาภิวัตน์ได้อย่างครอบคลุม

นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ในแง่มุมที่แตกต่างกัน ซึ่งบางส่วนมีความสอดคล้องกันและบางส่วนมีความแตกต่าง รายละเอียดของคำนิยามจากนักวิชาการแต่ละท่านสรุปได้ในตารางที่ 1.1 และตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.1 รายชื่อนักวิชาการต่างประเทศและคำนิยามของโลกาภิวัตน์

ผู้ให้คำนิยาม	คำนิยามของโลกาภิวัตน์
Scheuerman (2004)	เปรียบเทียบโลกาภิวัตน์กับ การกระชับแน่นของเวลา (the compression of time) ซึ่งหมายถึงการที่โลกาภิวัตน์ไม่ได้เพียงลดพรมแดนทางภูมิศาสตร์ (traditional spatial boundaries) เท่านั้น แต่ยังส่งผลให้พรมแดนเชิงเวลา (temporal boundaries) ถูกบั่นทอนลงด้วย ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะด้านการสื่อสารและการขนส่ง ทำให้อัตราเร็วของกิจกรรมทางสังคมเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายของผู้คน ข้อมูล ข่าวสาร ทุน และสินค้าได้อย่างรวดเร็ว ทำให้โลกเชื่อมโยงถึงกันมากขึ้นแบบเรียลไทม์
Steger (2003)	กระบวนการทางสังคมหลายมิติ ที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงและพึ่งพาระหว่างกันในระดับโลกอย่างลึกซึ้งขึ้น ผ่านการขยายตัวของเครือข่ายทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม โดยโลกาภิวัตน์ไม่เพียงแต่เพิ่มความเข้มข้นของการแลกเปลี่ยนสินค้าและข้อมูลข่าวสาร แต่ยังส่งผลต่อจิตสำนึกของผู้คน ทำให้ตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างระดับท้องถิ่นและระดับโลก กระบวนการนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่เศรษฐกิจ แต่เป็นพลวัตที่เปลี่ยนแปลงได้ตามบริบทของโลก ซึ่งนำมาทั้งโอกาสและความท้าทายต่อสังคมในหลายมิติ
Water (2001)	โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการทางสังคมที่ทำให้ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ต่อเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองค่อย ๆ ลดลง จนเกิดการไหลเวียนของข้อมูลและทุนอย่างเสรี
Robertson (1992)	โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการที่ทำให้โลกหดตัวลงและทำให้ผู้คนตระหนักถึงความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลก (global consciousness)
Albrow (1990)	โลกาภิวัตน์คือกระบวนการที่ทำให้กิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของโลกเชื่อมโยงกันอย่างแน่นแฟ้นมากขึ้น ทำให้ผู้คนตระหนักถึงความเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา
Giddens (1990)	โลกาภิวัตน์ คือ กระบวนการที่ทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมในระดับโลกมีความเข้มข้นมากขึ้น ซึ่งเชื่อมโยงพื้นที่ที่มีระยะห่างไกลกันในลักษณะที่เรื่องราวที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นหนึ่งถูกกำหนดโดยเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นไกลออกไป รวมถึงในทางกลับกันด้วย