



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หัวข้อ : หลักประชาธิปไตย  
เรื่อง : ความเห็นพ้อง การเจรจาและการต่อรอง : กลไกสู่ความสำเร็จในการบริหารราชการ  
แบบประชาธิปไตย

จัดทำโดย  
ดร. เกรียงพล พัฒนรัฐ  
รหัส 570201

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## “ความเห็นพ้อง การเจรจาและการต่อรอง : กลไกสู่ความสำเร็จในการบริหาร ราชการแบบประชาธิปไตย”

หลังจากที่ Max Weber นักสังคมศาสตร์ชาวเยอรมันได้นำเสนอระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งเป็นรูปแบบองค์การที่มีขนาดใหญ่ ออกแบบโครงสร้างแบบสมเหตุสมผลและมุ่งสนองต่อความมีประสิทธิภาพ มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็นลำดับขั้นของการบังคับบัญชาและการแบ่งความชำนาญออกเป็นเฉพาะด้าน มีลักษณะของการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจ ยึดมั่นในเรื่องการปฏิบัติตามกฎและระเบียบ รูปแบบองค์การแบบ Bureaucracy ได้ประสบความสำเร็จอย่างมากในการเข้ามาแทนที่ระบบราชาธิปไตยและระบบเผด็จการอื่น ๆ ในอดีตตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และที่ 20 แต่เมื่อโลกเริ่มเปลี่ยนแปลงจนถึงยุคปัจจุบันที่สังคม การเมืองและเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สังคมโลกมีการส่งผ่านข้อมูลข่าวสารจำนวนมากอย่างสะดวกง่ายดายและการดำเนินกิจการต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้ความรู้เป็นปัจจัยสำคัญระบบ Bureaucracy ที่ยึดถือความสมเหตุสมผลและกฎระเบียบที่แน่นอนตามแนวตั้งเดิมดังกล่าว จึงกลายเป็นสิ่งที่ล้าสมัยไม่สามารถรับมือกับปัญหาของประชาชน ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองและไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้นได้ (Edward T. Jennings, 1992)

ขณะเดียวกัน เมื่อระบบ Bureaucracy ไม่สามารถผูกขาดข้อมูลและความรู้ต่าง ๆ ไว้กับตนได้ฝ่ายเดียวเนื่องจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีโทรคมนาคมและสารสนเทศ ลูกค้ำหรือประชาชนเริ่มกลับเป็นฝ่ายที่สะสมความรู้และข้อมูลมากขึ้นเช่นกัน จึงมีความต้องการสินค้าและบริการในระดับคุณภาพและต้องการทางเลือกต่าง ๆ ที่หลากหลายยิ่งกว่าเดิม รวมทั้งในภาคสังคมที่ประชาชนมีการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มากขึ้นและต้องการที่จะขอรับทราบข้อมูลความจริงในนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ รวมทั้งต้องการเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจกับหน่วยงานรัฐถ้าหากเป็นเรื่องที่จะกระทบต่อตนหรือชุมชนของตน แม้กระทั่งภายในองค์การภาครัฐและภาคเอกชนมีการนำค่านิยม (Values) และวิธีการ (Techniques) ของระบบประชาธิปไตยเข้ามาเป็นตัวแบบของการบริหารและการตัดสินใจต่างๆ นอกจากนั้น ข้าราชการและพนักงานลูกจ้างที่มีความรู้และความชำนาญพิเศษ (Knowledge worker) ในระดับต่าง ๆ เริ่มมีสัดส่วนเป็นจำนวนมากขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรทั้งหมดของหน่วยงาน ซึ่งลักษณะของข้าราชการหรือลูกจ้างที่มีความรู้นี้มีภูมิปัญญาที่มากกว่าการถูกควบคุมและชอบที่จะตัดสินใจด้วยตนเองหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับผู้บริหาร (Peter F. Drucker, 2002)

บทความนี้มุ่งจะทำการศึกษานโยบายภาครัฐที่หลักการและค่านิยมแบบประชาธิปไตย (Democratic Values) ได้กลายเป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในของการปฏิบัติราชการและมีผลต่อการบริหารงานของหน่วยราชการโดยตรง เนื่องจากทั้งบุคคล กลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ และมีส่วนได้ส่วนเสียต่อการบริหารราชการล้วนมีทัศนคติ ความเชื่อและวัฒนธรรมของตนที่ต่างกัน ความสำเร็จของการบริหารราชการแบบประชาธิปไตย (Democratic administration) หรือการบริหารราชการท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทางการ

จัดการในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ทำให้ความสำเร็จดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถที่ผู้บริหารจะต้องมีส่วนหนึ่งก็คือการมุ่งที่จะแสวงหาการเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) จากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งการต้องมีความรู้ความเข้าใจและทักษะของการเจรจา (Negotiation) และการต่อรอง (Bargaining) ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งสำหรับบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในการบริหารราชการแบบประชาธิปไตยเพื่อความสำเร็จของงาน

## ลักษณะของการบริหารราชการแบบประชาธิปไตย

ในอดีต ระบบราชการมุ่งที่จะทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวมักถูกกำหนดขึ้นโดยผู้บังคับบัญชาในระดับเบื้องบน เช่น กษัตริย์ หรือ ผู้มีอำนาจสูงสุดคนใดคนหนึ่งในระดับชั้นของอำนาจหน้าที่ (Hierarchy of authority) จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการกลายเป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจสูงสุดดังกล่าวและจะรับผิดชอบต่อผู้ที่กำหนดเป้าหมายหรือผู้บังคับบัญชาของตนขึ้นไปตามลำดับเท่านั้น แต่ในระบบประชาธิปไตยนั้น ผู้ที่เป็นเจ้าของเป้าหมายที่ระบบราชการหรือการบริหารงานในภาครัฐจะต้องหาหนทางทุกอย่างเพื่อสร้างความสำเร็จ ก็คือ สาธารณชน (Public) และความสำเร็จของการบริหารราชการก็ไม่ใช่เพื่อประโยชน์อื่นใดของผู้มีอำนาจคนใดคนหนึ่งใดในแบบเดิมแต่เป็นสิ่งที่เราเรียกกันว่า Public interest ที่กลไกทุกส่วนของระบบราชการต้องยึดถือและให้ความสำคัญกว่าประโยชน์อื่นใด (Victor A. Thompson, 1965)

ในระบบประชาธิปไตย (Political democracy) ที่มีแนวคิดทั่วไป (General concepts) ประกอบด้วยหลักการใหญ่ ๆ ของ popular control of policy maker, political equality, political freedom และ majority rule (Henry Mayo, 1960) หรือการเป็นระบบการเมืองที่ประชาชนสามารถตั้งและถอดถอนรัฐบาลที่ปกครองได้เมื่อประชาชนส่วนใหญ่มีการแสดงเจตนา ร่วมกัน คำว่า public ซึ่งแสดงออกให้เห็นในลักษณะของ majority form ของประชาชน จึงเหมือนกับเป็นพลังของความเป็นประชาธิปไตยและเป็นหัวใจสำคัญของระบบประชาธิปไตย (Paul H. Appleby, 1952)

การบริหารราชการแบบประชาธิปไตย (Democratic administration) โดยรวม จึงมีลักษณะของการบริหารงานที่แสดงออกถึงลักษณะ ดังนี้

ประการแรก ได้แก่ Responsiveness ความสามารถที่จะตอบสนองได้ตรงต่อปัญหาของประชาชนอย่างรวดเร็วทันการณ์

ประการที่สอง การมีความรับผิดชอบ (Responsibility) โดยมีการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดและหน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับประชาชนซึ่งเป็นการแสดงความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ (Accountability) จากสาธารณชนด้วย

ประการที่สาม การมีลักษณะของระบบราชการแบบตัวแทน (Representative bureaucracy) ที่มีความพยายามภายในองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐสำหรับการประสานสอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลที่เป็นของข้าราชการและลูกจ้างในแต่ละหน่วยงานกับประโยชน์ของ

สาธารณะที่เป็นเป้าหมายโดยตรงของหน่วยงาน รวมทั้งการมอบหมายงานหรือการแต่งตั้งบุคคลก็จะมี ความยืดหยุ่นและคำนึงถึงการเป็นตัวแทนในลักษณะต่างๆ เช่น วิชาชีพ เชื้อชาติหรือพื้นที่ทาง ภูมิศาสตร์ เป็นต้นเนื่องจากลักษณะของประชาธิปไตยแบบนี้จะมีผลต่อการประสานร่วมมือภายใน หน่วยงานสำหรับการปฏิบัติงาน (Paul H. Appleby,1952)

ประการที่สี่ ให้ความสำคัญต่อประชาชน (Customer focus) หมายถึงการเป็นระบบการ บริหารราชการที่มุ่งเน้นความพึงพอใจของประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาให้กับ ประชาชน และสร้างทางเลือกในการให้บริการแก่ประชาชนตามความหลากหลายของความต้องการ และความสามารถของประชาชน

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation) โดยหมายถึง การให้ประชาชน เปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เป็นเพียงผู้รับบริการจากหน่วยราชการแต่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายและตัดสินใจในการดำเนินงานต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานราชการ นอกจากนี้ยังหมายถึงการ คลายกฎระเบียบภายในลง ให้ข้าราชการและลูกจ้างในระดับล่างมีความเป็นอิสระมากขึ้นและร่วม ตัดสินใจกับผู้บริหารในบางระดับด้วย (Dwight Waldo,1981)

การบริหารราชการแบบประชาธิปไตยจึงต้องการผู้บริหารในภาครัฐที่มีความรู้และ ความสามารถ (Competency) ไม่เพียงแต่ในเรื่องการบริหารงานตามวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้ง หน่วยงาน หรือตามบทบาท (Roles) และกฎระเบียบ (Rules) เท่านั้น แต่ต้องการผู้ที่มีภาวะผู้นำ (Leadership) ที่สามารถติดต่อสื่อสารกับประชาชนได้อย่างเข้าใจ เป็นผู้สามารถให้คำแนะนำหรือการ ปริกษารวมทั้งการเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกได้ดีตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน มี ความสัมพันธ์ที่ดีและแสวงหาพันธมิตรที่ได้ความร่วมมือในการทำงาน รวมทั้งต้องมีความสามารถในการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีความสลับซับซ้อนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีทัศนคติที่ มุ่งสร้างความเห็นพ้อง (Consensus) ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ด้วยการมีความเข้าใจและใช้ ทักษะของผู้บริหารและข้าราชการในการเจรจา (Negotiation) และการต่อรอง (Bargaining) กับทุก ฝ่ายและทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

### **ความเห็นพ้อง (Consensus) คือ ปัจจัยสำคัญของความสำเร็จ**

Herbert Simon (1946) ได้กล่าวไว้ว่า มนุษย์มีความแตกต่างกันอย่างมาก เราควรจะต้อง คำนึงถึงความหลากหลายของความต้องการต่อสิ่งต่าง ๆ ในชีวิตและความสามารถที่จะทำสิ่งต่าง ๆ ได้ รวมทั้งต้องเข้าใจด้วยว่ามนุษย์แต่ละคนให้ความสำคัญต่อสิ่งที่ตนปรารถนา (Personal goals) ไม่ เหมือนกันด้วย

ผู้บริหารในหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะภาครัฐ จึงเริ่มรู้สึกว่าการใช้การควบคุมและการสั่ง การหรือการยึดถือในอำนาจหน้าที่ (Authority) เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงประชาชนผู้รับบริการ หรือกระทั่งการละเลยไม่ให้ความสำคัญต่อบุคลากรในหน่วยราชการเองเป็นสิ่งที่ทำได้ยากมากขึ้นทุกที และการละเลยที่ว่าเป็นถือว่าเป็นความผิดพลาดอย่างหนึ่งด้วย ดังนั้น ความสำเร็จของการกำหนด นโยบายที่ดีและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับวิธีการที่จะทำอย่างไรให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่โดยบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและในองค์กรที่ต่างมีความ

ต้องการส่วนตัวที่ไม่เหมือนกันหรือการมีวัฒนธรรมและวิถีปฏิบัติของหมู่คณะที่แตกต่างกันด้วย ให้มีความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus)

ในระดับสังคม Consensus จะหมายถึง ระบบความเชื่อ (Belief system) ของสมาชิกส่วนใหญ่ของสังคมที่มีวุฒิภาวะ (Adult) ซึ่งใช้ในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการจัดสรร (Allocation) ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ (Authority) สถานะ (Status) สิทธิต่าง ๆ (Rights) ความมั่งคั่ง (Wealth) และรายได้ (Income) ตลอดจนคุณค่า (Values) ที่สำคัญและเป็นสิ่งที่ขาดแคลนสำหรับสังคมนั้น ทำให้เกิดการร่วมตกลงกันซึ่งเป็นเหตุมาจากความเชื่อดังกล่าว ว่าควรที่จะมีผลของการตัดสินใจกันอย่างไร โดยมีความรู้สึกของความเป็นเอกภาพระหว่างสมาชิกด้วยกันและกับสังคมโดยรวม (Edward Shils, 1968)

ในความหมายอย่างแคบแล้ว Consensus หมายถึง ข้อตกลงร่วมกันในการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งของสมาชิกทุกคนในกลุ่ม มากกว่าที่จะเป็นเพียงเสียงส่วนใหญ่ (Majority) หรือความเห็นชอบของกลุ่มตัวแทนเท่านั้น ทั้งนี้ Consensus เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกแต่ละคนของกลุ่มมีความเชื่อ (Belief) ว่าสมาชิกผู้อื่นในกลุ่มมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับความเป็นจริง (Truth) บางอย่าง และต้องการความร่วมมือเพื่อพิจารณาตัดสินใจด้วยกัน (Caroline Estes, 1983) ในความหมายนี้ Consensus ไม่เพียงเป็นเป้าหมายเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการตัดสินใจของกลุ่มที่สมาชิกทุกคนเสนอความคิดหรือความร่วมมือบางอย่าง แล้วสังเคราะห์เป็นข้อมูลออกมาเพื่อประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ในหลักการของระบบประชาธิปไตยนั้น Henry Mayo เห็นว่า Consensus เป็นสิ่งจำเป็นในแง่ของการเป็นข้อตกลงที่มีผลผูกมัดเพราะเกิดจากกระบวนการที่ยอมรับกันทั่วไปและจากการตัดสินใจของสมาชิกส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งในสังคมแห่งนั้น พลเมืองทุกคนยึดโยงกันด้วยประเพณีและรวมทั้งการมีความเชื่อว่าไม่ควรนำจำนวนเสียงที่มากกว่าไปใช้ในการเอาเปรียบหรือสร้างความเสียหายแก่เสียงส่วนน้อย จึงทำให้ไม่เกิดการต่อต้านหรือคัดค้านต่อความตกลงกันที่เกิดขึ้น ในลักษณะนี้ระบบประชาธิปไตยจึงจะเป็นไปอย่างราบรื่น

### การบรรลุถึงการเห็นพ้องต้องกัน (Consensus)

เนื่องจาก Consensus ไม่ใช่สิ่งที่ต้องรอให้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติแต่เป็นระบบความเชื่อของสมาชิกทุกคนในองค์การที่ร่วมกันกำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง Consensus จึงต้องการความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างสมาชิกทุกคนในระดับที่ค่อนข้างสูง โดยสมาชิกทุกคนจะต้องรู้สึกว่าจะแต่ละคนต่างยุติธรรมและมีเหตุมีผลมุ่งต่อประโยชน์ของกลุ่มหรือองค์การเป็นสำคัญ ดังนั้น Trust จึงเป็นองค์ประกอบของ Consensus ที่จะต้องมีการสร้างขึ้นมาก่อนอันดับแรก

ประการที่สอง การที่จะสร้างความไว้วางใจกันขึ้นมาในระหว่างสมาชิกกลุ่มก็คือการต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง (Facilitator) ซึ่งจะต้องรับหน้าที่ในการทำให้สมาชิกกลุ่มหรือในกรณีประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างครบถ้วน รวมทั้งควรเสนอในส่วนที่เป็นข้อมูลความจริงต่าง ๆ สำหรับผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่เป็น Facilitator นี้จะต้อง

สร้างบทบาทของตนจากเดิมที่รู้สึกว่ามีอำนาจเหนือประชาชน (Roles and Rules) ไปเป็นผู้ที่ต้องใช้ทักษะของการสื่อสารสร้างความเข้าใจระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างไม่ว่าจะเป็นประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ในสังคม โดยเฉพาะทักษะในด้านการเจรจาและต่อรองโดยมีวัตถุประสงค์ให้ทุกฝ่ายมุ่งความสนใจไปที่ประเด็นปัญหาที่ต้องการการตัดสินใจและให้ได้ความคิดที่ดีที่สุดออกมา

ในบางครั้ง Facilitator จึงต้องทำหน้าที่ในการย้าให้บ่อยครั้งเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ตระหนักและยึดมั่นในความคิดและประเด็นต่าง ๆ ที่จะต้องมีการตัดสินใจทำให้การบรรลุถึง Consensus จึงมักจะใช้เวลาที่นานกว่าวิธีอื่น ๆ เช่น การใช้หลักลงคะแนนโดยเสียงส่วนใหญ่

ผลดีของการบรรลุถึง Consensus กันก่อนที่จะมีการตัดสินใจทางการบริหารก็คือ จะทำให้องค์กรได้รับประโยชน์จากความคิดเห็นที่หลากหลายของสมาชิกทุกคนในองค์กรและจากการระดมสมองซึ่งย่อมเป็นสิ่งที่เกิดประโยชน์มากกว่าการรับฟังจากความคิดเห็นของคน ๆ เดียว และการมีความเห็นสอดคล้องกันจะทำให้สมาชิกได้ช่วยกันรวบรวมสรุปเฉพาะส่วนที่ดีของความเห็นทั้งหมดเข้าด้วยกันจนกลายเป็นแนวทางหรือปทัสถานของกลุ่มหรือองค์กรจนกลายเป็นความเชื่อในสิ่งที่ทุกคนต่างมีส่วนร่วมกันและเป็นการแสดงถึงความเหมือนกัน (Identity) ที่เป็นเครื่องผูกพันสำหรับสมาชิกทุกคน

การบรรลุ Consensus จะต่างกับการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากโดยการลงคะแนนเสียง (Voting) เพื่อการตัดสินใจทางการบริหารหรือในการแก้ไขปัญหาใดเพราะการลงคะแนนเสียงเป็นเรื่องของการที่ต้องมีฝ่ายที่แพ้และฝ่ายที่ชนะ อาจมีผลร้ายที่ติดตามมาจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยที่พ่ายแพ้จากการเลือกตั้งที่จะคอยขัดขวางและกลายเป็นอุปสรรคต่อผลของการตัดสินใจดังกล่าว แต่ถ้าในองค์กรหรือท่ามกลางผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมี Consensus สมาชิกทุกคนต่างก็มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามสิ่งที่ตนและสมาชิกผู้อื่นมีความเชื่อที่เหมือนกันดังกล่าว

## การเจรจา (Negotiation)

ในการบริหารงานแบบประชาธิปไตยซึ่งหน่วยงานของรัฐได้เปลี่ยนบทบาทของตนต่างไปจากเดิมที่เคยเป็นผู้ควบคุมและสั่งการต่อประชาชนในการปฏิบัติราชการ กลายมาเป็นผู้แก้ปัญหาหรือผู้อำนวยความสะดวกต่อประชาชน หรือกระทั่งต้ององค์กรและบุคลากรภายในหน่วยงานของรัฐด้วยตัวเอง เพื่อให้ได้รับความร่วมมือในการประสานงานหรือเพื่อให้การทำงานเป็นทีมประสบความสำเร็จ บทบาทที่จำเป็นที่สุดของการเป็น Facilitator ได้แก่ การจะต้องมีทักษะของการเจรจาและต่อรองกับบุคคล ประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อบรรลุถึงความสำเร็จตามเป้าหมายของงาน บนพื้นฐานของการเกิด Consensus

Thomas Kochan และ Anil Verna (1983) ชี้ให้เห็นว่า การเจรจา คือ รูปแบบของการมีปฏิสัมพันธ์กันทางสังคม (Social interaction) หรือการตัดสินใจที่มีองค์ประกอบดังนี้

1. เป็นปฏิสัมพันธ์ที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป
2. ฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายมีผลประโยชน์ที่อาจสร้างความขัดแย้งกันได้ หรือเป็นผลประโยชน์ความจำเป็นร่วมกัน ที่เป็นเหตุจูงใจให้แต่ละฝ่ายต้องการเข้ามามีความสัมพันธ์กัน หรือประสงค์จะแลกเปลี่ยนสิ่งนั้นกัน

### 3. ความสัมพันธ์นี้มีเกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายหรือแลกเปลี่ยนประโยชน์ซึ่งกันและกัน

Roger Fisher และ William Ury จาก Harvard University กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ เราทุกคนเป็นนักเจรจา (Negotiator) อยู่แล้วในชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นการเจรจากับสามีหรือภรรยาในบ้าน การขอเลื่อนตำแหน่งกับเจ้านายในที่ทำงาน ไปจนถึงการเจรจาระหว่างประเทศหรือกลุ่มประเทศ โดยทั้งสองได้เสนอหลักเกณฑ์การเจรจา ดังนี้

ประการแรก ต้องแยกผู้เจรจาออกจากปัญหาของการเจรจา (Separate people from the problem) หมายความว่า เราต้องตระหนักว่าผู้ที่เราต้องทำการเจรจาด้วยไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้แทนของกลุ่มหรือไม่ จะมีความเป็นมนุษย์เหมือนกัน คือ มนุษย์จะมีอารมณ์ ความรู้สึกต่าง ๆ เช่นกัน การรักษาความสัมพันธ์ที่ดีจะเป็นประโยชน์สำหรับการเจรจาต่อรอง แต่ในทางกลับกัน ผู้เจรจามุ่งเน้นไปที่ปัญหาของการเจรจาเพื่อหาทางที่จะบรรลุผลที่ต้องการจากการเจรจาต่อรองนี้ และมุ่งที่จะเจรจาโดยไม่จำเป็นต้องสนใจกับการได้รับความเชื่อใจจากคู่เจรจาหรือไม่

ประการที่สอง ให้ความสนใจและพิจารณาผลประโยชน์ใดๆที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ยึดถือความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างคู่เจรจา (Focus on interests, not positions) หรือควรมีทัศนคติที่คิดว่าผู้ที่เราต้องทำการเจรจาด้วยเป็นผู้ร่วมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากโดยปกติข้อขัดแย้งมักเกิดขึ้นจากการคิดว่าผู้เจรจาด้วยเป็นฝ่ายตรงกันข้าม เมื่อการเจรจาด้วยเกิดขึ้นโดยยึดถือเป็นคนละฝ่ายเช่นนี้ ทำให้การบรรลุผลของการเจรจาด้วยเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้น จึงควรพยายามที่จะค้นหาและรวบรวมให้ได้ว่าปัญหาของการเจรจาด้วยมีผลประโยชน์ใดบ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงสาเหตุของปัญหามากขึ้น

ประการที่สาม สร้างทางเลือกต่าง ๆ ที่ทุกฝ่ายจะได้ประโยชน์ (Invent options for mutual gain) เพราะการเจรจาด้วยที่เห็นได้ชัดว่า จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เสียประโยชน์เพียงฝ่ายเดียว หรือจะมีผู้ได้รับประโยชน์จากการเจรจาด้วยเพียงฝ่ายเดียว จะทำให้การบรรลุข้อตกลงเป็นไปได้ยาก ผู้เจรจาด้วยจึงควรสร้างทางเลือกไว้หลาย ๆ ทาง เพื่อทำการตัดสินใจในภายหลัง

และประการสุดท้าย ได้แก่ การกำหนดเกณฑ์มาตรฐาน (Objective Criteria) เพื่อยึดถือร่วมกันในระหว่างทุกฝ่ายของการเจรจาด้วย ทั้งนี้ ผู้เจรจาด้วยจึงควรเตรียมจัดทำเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ ดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าโดยต้องเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่ยุติธรรม (Fair standard) ซึ่งยอมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงตามที่เป็นประเด็นปัญหาของการเจรจาด้วย เช่น ราคาในตลาด มาตรฐานของวิชาชีพ ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือหลักศีลธรรม เป็นต้น และเกณฑ์มาตรฐานนั้นจะต้องไม่เป็นสิ่งที่แสดงว่าเป็นผลประโยชน์ที่ต้องการของคู่เจรจาด้วยใด

### การต่อรอง (Bargaining)

David Kipnis และ Stuart M. Schmidt จาก Temple University เห็นว่า Bargaining เป็นกลยุทธ์ (Strategy) หนึ่งในหลาย ๆ กลยุทธ์ เช่น การอ้างเหตุผล (Reason) การสร้างแนวร่วม (Coalition) การยืนคำขาด (Assertiveness) การใช้อำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่า (Higher authority) และการให้คุณโทษ (Sanction) ที่แต่ละฝ่ายหรือกลุ่มพยายามจะใช้สร้างควมมีอิทธิพล (Influence) เหนือกลุ่มหรือฝ่ายอื่น ๆ ในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง

การต่อรองเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในการเจรจา (Negotiation) เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่ การเจรจาระหว่างกรุงเทพมหานครกับกลุ่มประชาชนผู้บุกรุกที่สาธารณะ โดยอาศัยในบริเวณที่ดินมาเป็นเวลาหลายปี ในการเจรจากันทั้งสองฝ่ายอาจใช้กลยุทธ์หลายรูปแบบในระหว่างการเจรจา ฝ่ายกรุงเทพมหานครจะอ้างความผิดตามกฎหมายจากการบุกรุกที่สาธารณะ ขณะที่ประชาชนผู้บุกรุกก็จะอ้างการเข้าอยู่อาศัยในที่ดินเป็นเวลาหลายปี อ้างความเดือดร้อนจากการไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นต้น จากนั้นทั้งสองฝ่ายจะใช้การต่อรองในการเจรจา โดยแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกันเพื่อยุติปัญหา กรุงเทพมหานครจึงเสนอที่อยู่อาศัยแห่งใหม่แก่ประชาชนทุกครอบครัว ส่วนประชาชนผู้บุกรุกยินยอมที่จะออกจากที่ดินสาธารณะ โดยมีข้อแม้เป็นกำหนดเวลาอาศัยต่ออีกระยะหนึ่งพร้อมที่อยู่อาศัยที่กรุงเทพมหานครจัดสร้างให้และค่าชดเชยอีกจำนวนหนึ่ง

Rubin และ Brown (1975) ได้สรุปลักษณะของการต่อรองไว้ได้ 5 ประการดังนี้

ประการแรก การต่อรองจะเกิดขึ้นอย่างน้อยต้องมีผู้เกี่ยวข้อง 2 ฝ่ายขึ้นไป

ประการที่สอง ทั้งสองฝ่ายมีข้อขัดแย้งในปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้นไปที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างหนึ่ง

ประการที่สาม ทั้งสองฝ่ายมีความต้องการโดยเจตนาที่จะเข้ามาร่วมความสัมพันธ์กันแบบชั่วคราวในลักษณะเช่นนี้

ประการที่สี่ กิจกรรมที่มีขึ้นระหว่างความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรปันส่วนหรือแลกเปลี่ยนทรัพยากร (Resources) อย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง และหรือการบรรลุการแก้ไขปัญหาในประเด็นที่จับต้องไม่ได้ (Intangible) ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ

ประการสุดท้าย กิจกรรมต่าง ๆ นั้นจะเกี่ยวข้องกับการแจ้งความต้องการ (Demands) หรือการยื่นข้อเสนอ (Proposals) โดยคู่เจรจายฝ่ายหนึ่ง แล้วฝ่ายตรงข้ามจะทำการประเมินความต้องการหรือข้อเสนอดังกล่าวเพื่อจะยอมรับ หรือมีข้อเสนอโต้แย้งอย่างอื่นกลับยังอีกฝ่ายอีกครั้ง

## บทสรุป

การบริหารราชการแบบประชาธิปไตย (Democratic administration) เป็นการบริหารงานที่คำนึงถึงความต้องการที่หลากหลายของประชาชน ยอมรับให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหาร เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม รับทราบถึงการปรากฏอยู่ของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ หน่วยงานภาครัฐไม่อาจเพิกเฉยต่อสิ่งต่างๆดังกล่าวได้อีกต่อไป แต่จะต้องมีบทบาทในการทำหน้าที่ในการปรับตัวกับสิ่งแวดล้อมทางการบริหารที่มีความเป็นประชาธิปไตยให้ได้

ความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารภาครัฐแม้จะเป็นการบริหารงานที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลเนื่องจากเป็นผลของความต้องการของคนส่วนใหญ่แต่กลับไม่ใช่การบริหารที่อาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพราะการปรับตัว (Adjustment) หรือสร้างความปรองดอง (Reconciliation) ต้องใช้ทรัพยากรทางการบริหารที่สูงขึ้น ใช้เวลามากขึ้นและอาจมีผู้มีส่วนได้เสียหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก สิ่งที่เป็นจุดอ่อนของการบริหารแบบประชาธิปไตยนี้จะสามารถ



แก้ไขหรือชดเชยให้ดีขึ้นได้ ก็ด้วยการมีสร้างภาวะผู้นำ( Leadership) ของหน่วยงานภาครัฐโดยมุ่งที่จะสร้างให้เกิด Consensus ในระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และประกอบกับต้องมีทักษะความชำนาญในการเจรจาต่อรอง(Negotiation and bargaining) เพื่อผลสำเร็จของงานที่มีประสิทธิผล (Effectiveness) คือประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์และกระบวนการปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และมีการใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างเหมาะสม (Economy) รวดเร็วไม่สิ้นเปลือง

---

## บรรณานุกรม

Caroline Estes.

1983. Consensus Ingredients. A Quarterly Journal of Humane Sustainable Culture, Fall 1983.

David Kipnis and Stuart Shamidt.

1983. An Influence Perspective on Bargaining Within Organization. In Negotiating in Organizations by Max Bazerman and Roy Lewicki. LA: Sage Publications.

Dwight Waldo.

1981. The Enterprise of Public Administration. Novato, CA: Chandler and Sharp.

Edward Shils.

1968. Consensus. In International Encyclopedia of the Social Science. The Macmillan Company & The Free Press. Vol.3.

Henry Mayo.

1960. An Introduction to Democracy Theory. New York : Oxford University Press, Inc.

Herbert A. Simon.

1946. Administrative Behavior. New York : The Free Press.

Jennings, Edward T.

1992. “ Public Choice and The Privatization of Government : Implications for Public Administration.” In Public Management; The Essential Readings.J. Steven ott, Albert C. Hyde and Jay M. Shatritz. Chicago : Lyceum Books/Nelson-Hall Publishers.

Max Weber.

1946. Essay in Sociology. Edited and translated by H.H. Gerth and C. Wright Mills, eds. Oxford University Press, Inc.

Paul H. Appleby.

1965. Public Administration and Democracy. In Public Administration and Democracy: Essays in honor of Paul H. Appleby. Roscoe C. Martin. New York: Syracuse University Press.

Peter F. Drucker

2002. Managing in the Next Society. Great Britain: Biddles Ltd.

Roger Fisher and William Ury.

1983. Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In. New York: Penguin Books Ltd.

Rubin, J. Z and Brown, B. R.

1975. The Social Psychology of Bargaining and Negotiation. New York: Academic.

Thomas Kochan and Anil Verma.

1983. Negotiation in Organization: Blending Industrial Relations and Organizational Behavior Approaches. In Negotiating in Organizations. Max Bazerman and Roy Lewicki. LA: Sage Publications.

Victor A. Thompson.

1965. Bureaucracy in a Democratic Society. In Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby. Roscoe C. Martin. New York: Syracuse University Press.

-----