



แนวคิด และทฤษฎี

ทางรัฐประศาสนศาสตร์

Public Administration Concepts and Theories

สัญญา เคนาภูมิ

แนวคิดและทฤษฎี
ทางรัฐประศาสนศาสตร์

Public Administration Concepts
and Theories

แนวคิดและทฤษฎี
ทางรัฐประศาสนศาสตร์
Public Administration Concepts
and Theories

สัญญา เคนาภูมิ

 **สำนักพิมพ์**
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2563

390.-

สัญญา เคนาภูมิ

แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ / สัญญา เคนาภูมิ

1. การบริหารรัฐกิจ.

351

ISBN 978-974-03-3996-0

สปจ. 2366



asskunคำวิชาการ สู่สังคม
Knowledge to All
www.cupress.chula.ac.th

สิทธิในการผลิตและพิมพ์หนังสือเล่มนี้เป็นของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแต่ผู้เดียว
การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใดทั้งสิ้น
ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดพิมพ์โดย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 800 เล่ม พ.ศ. 2563

ผู้จัดทำนาย ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

สาขา ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0-2218-7000-3 โทรสาร 0-2255-4441

สยามสแควร์ โทร. 0-2218-9881-2 โทรสาร 0-2254-9495

ม.นเรศวร จ.พิษณุโลก โทร. 0-5526-0162-4 โทรสาร 0-5526-0165

ม.เทคโนโลยีสุรนารี จ.นครราชสีมา โทร. 0-4421-6131-4 โทรสาร 0-4421-6135

ม.บูรพา จ.ชลบุรี โทร. 0-3839-4855-9 โทรสาร 0-3839-3239

โรงเรียนนายร้อย จปร. จ.นครนายก โทร. 0-3739-3023 โทรสาร 0-3739-3023

ม.พะเยา จ.พะเยา โทร. 0-5446-6799-800 โทรสาร 0-5446-6798

จัตุรัสจามจุรี (CHAMCHURI SQUARE) ชั้น 4 โทร. 0-2160-5301-2 โทรสาร 0-2160-5304

หัวหมาก โทร. 0-2374-1378 โทรสาร 0-2374-1375

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี จ.นครราชสีมา โทร. 0-4492-2662-3 โทรสาร 0-4492-2664

Call Center (จัดส่งทั่วประเทศ) โทร. 0-2255-4433 <http://www.chulabook.com> และเครือข่ายฯ

ร้านค้าติดต่อแผนกขายส่ง สาขาหัวหมาก โทร. 0-2374-1375-6 โทรสาร 0-2374-1377

กองบรรณาธิการ : ทิพวรรณ โหละสุต

ออกแบบปกและรูปเล่ม : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [CUP6204-005]

โทร. 0-2218-3562-3 โทรสาร 0-2218-3547

คำนำ

ตำราเรื่อง แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นตำราที่ผู้เขียนได้ใช้เวลาประมาณสามปีกว่าในการจัดทำให้เสร็จสมบูรณ์ซึ่งเกิดจากประสบการณ์ทางการเรียนการสอน การวิจัย ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลจากหลากหลาย นอกจากนี้ในแต่ละบทผู้เขียนได้นำไปตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการระดับชาติทุกบทเรียน ทั้งนี้ เพื่อให้ผลงานได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากกรรมการกลั่นกรอง (peer review) ของแต่ละวารสารทางวิชาการ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้ทำการจัดหมวดออกเป็นสองหมวดใหญ่โดยวางลำดับดังนี้

ส่วนที่ 1 กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วยเนื้อหาดังนี้

บทที่ 1 กำเนิดและวิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการนำเสนอประวัติความเป็นมาและพัฒนาการขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยจำแนกและเรียกชื่อว่า “กระบวนทัศน์ (paradigm)” ด้วยการจัดกลุ่มแนวคิดหรือทฤษฎีที่มีลักษณะเดียวกันไว้เป็นกระบวนทัศน์เดียวกัน โดยมีการกล่าวถึงกำเนิดและภาพรวมของรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้ยังได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ดั้งเดิมของรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งจุดเน้นของกระบวนทัศน์นี้สนใจเฉพาะเรื่องภายในองค์การภาครัฐ ยังไม่ได้สนใจผลของการดำเนินการที่มีต่อภาคประชาชน

บทที่ 2 วิวัฒนาการองค์การและการจัดการ เป็นการนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของ “องค์การ” และมีการลงรายละเอียดพอสังเขปในวิธีการขององค์การเรียกว่า “การจัดการ” ได้จำแนกออกตามช่วงเวลาของแต่ละยุคสมัย โดยองค์ความรู้ของบทนี้ได้นำเสนอภาพรวมและการออกแบบหน่วยงานภาครัฐเป็นขยายความจุดเน้นของความสนใจในหน่วยงานภาครัฐจากบทที่ 1

บทที่ 3 กระบวนทัศน์ทางเลือกสาธารณะ เป็นการนำเสนอกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งต่อยอดจากกระบวนทัศน์ดั้งเดิมจากเนื้อหาของบทที่ 1 และ บทที่ 2 เป็นจุดเริ่มต้นของการให้ความสำคัญกับภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ แนวทางที่รัฐตัดสินใจกระทำควรเป็นทางเลือกที่สนองตอบความต้องการจำเป็นของภาคประชาชนที่เหมาะสมที่สุด เรียกว่า “ทางเลือกสาธารณะ”

บทที่ 4 กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการนำเสนอกระบวนทัศน์ที่ต่อยอดจากบทที่ 3 ถือว่าเป็นการลงรายละเอียดวิธีการบริหารจัดการภาครัฐที่หลากหลายในการจัดสรรคุณค่าที่ดีที่สุดสำหรับภาคประชาชน

บทที่ 5 กระบวนทัศน์การจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เป็นพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐที่ต่อยอดจากบทที่ 4 ที่มีจุดเน้นให้ความสำคัญกับภาคประชาชนมากยิ่งขึ้นกว่า “กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่”

บทที่ 6 กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล เป็นกระทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ล่าสุดที่มีจุดเน้นทั้งสองต่อภาคประชาชนและวิธีการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพสูงสุด รายละเอียดของบทได้นำเสนอกรอบแนวคิดที่จำแนกองค์ประกอบของกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลออกเป็นหลายมิติ ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ตลอดจนผลลัพธ์สูงสุดของธรรมาภิบาล

สำหรับส่วนที่ 2 ขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วยเนื้อหาดังนี้

บทที่ 7 นโยบายสาธารณะ บทนี้เป็นเรื่องของ “ตัวสินค้าและบริการสาธารณะ” ที่รัฐจะผลิตและส่งมอบให้ภาคประชาชน รายละเอียดของบทนี้เป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

บทที่ 8 องค์กร บทนี้เป็นเรื่อง “ตัวแสดงที่เป็นองค์กร” ซึ่งต้องทำหน้าที่ดำเนินการกิจของรัฐ รายละเอียดเป็นการนำเสนอองค์ประกอบของการศึกษาองค์กร

บทที่ 9 ทรัพยากรมนุษย์ บทนี้เป็นเรื่อง “ตัวแสดงที่เป็นคน” ซึ่งต้องทำหน้าที่ขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ รายละเอียดเป็นการนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

บทที่ 10 การคลังภาครัฐ บทนี้เป็นเรื่องของ “การหาและการใช้เงินทุน” ที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการภารกิจของรัฐ รายละเอียดเป็นการนำเสนอการบริการรายรับและการบริหารรายได้ของภาครัฐ

บทที่ 11 การจัดการ บทนี้เป็นเรื่องของ “หน้าที่และวิธีการดำเนินการ” ซึ่งเป็นบทบาทของตัวแสดงที่เป็นหน่วยงาน (องค์กร) และตัวแสดงที่เป็นปัจเจกบุคคล (ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง) รายละเอียดของบทเป็นการนำเสนอกรอบแนวคิดการบริหารจัดการ

บทที่ 12 การวางแผนและการบริหารแผน บทนี้เป็นเรื่อง “รายละเอียดวิธีการดำเนินงานภาครัฐที่เป็นรูปธรรม” รายละเอียดของบทนำเสนอขั้นตอนการวางแผนและวิธีการบริหารแผนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

บทที่ 13 ขอบข่ายการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ บทนี้เป็นเรื่อง “ระบุประเด็นการพัฒนางานองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์” รายละเอียดของบทนำเสนอขอบเขตด้านเนื้อหา

สาระทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สามารถนำมาเป็นประเด็นการวิจัยเพื่อพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ต่อไป

ผู้เขียนหวังว่าตำราเรื่อง แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ จะเป็นตำราที่มีประโยชน์ทางวิชาการอย่างยิ่งของการศึกษารายวิชารัฐประศาสนศาสตร์และรายวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทั้งภาครัฐตลอดจนภาคเอกชน ขอขอบคุณ มา ณ โอกาส นี้

รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ
สิงหาคม 2563

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญเนื้อหา

สารบัญตาราง

สารบัญแผนภาพ

ส่วนที่ 1 กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์	1
บทที่ 1 กำเนิดและวิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์.....	3
สาระสังเขป	3
บทนำ.....	3
วิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์	6
แนวโน้มของขอบเขตการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์	23
ขอบข่ายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์.....	28
บทสรุป	34
เอกสารอ้างอิง.....	36
บทที่ 2 วิวัฒนาการองค์การและการจัดการ	41
สาระสังเขป	41
บทนำ.....	41
ทฤษฎีองค์การ	42
กลุ่มทฤษฎีการจัดการแบบดั้งเดิม	44
กลุ่มทฤษฎีการจัดการด้านมนุษยสัมพันธ์	47
กลุ่มทฤษฎีการจัดการเชิงปริมาณ	50
กลุ่มทฤษฎีองค์การสมัยใหม่	51
ทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบัน.....	52
ทฤษฎีองค์การยุคหลังสมัยใหม่	55
บทสรุป	57
เอกสารอ้างอิง.....	58

	หน้า
บทที่ 3 กระบวนทัศน์ทางเลือกสาธารณะ	63
สาระสังเขป	63
บทนำ	63
ความหมายของทางเลือกสาธารณะ	66
ทฤษฎีฐานคติทางเลือกสาธารณะ	66
กรอบแนวคิดทางเลือกสาธารณะ.....	72
ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ	74
บทสรุป	77
เอกสารอ้างอิง	78
บทที่ 4 กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่.....	81
สาระสังเขป	81
บทนำ	81
ทฤษฎีรากฐานการจัดการภาครัฐแนวใหม่	84
มุมมองข้อเสนอกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่	88
การสังเคราะห์หลักการและวิธีการการจัดการภาครัฐแนวใหม่	
จากฐานคติทางทฤษฎี.....	92
ตัวแบบรัฐตามกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่	101
ทิศทางการจัดการภาครัฐ	104
บทสรุป	104
เอกสารอ้างอิง.....	106
บทที่ 5 กระบวนทัศน์การจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่.....	111
สาระสังเขป	111
บทนำ	111
ความหมายของการบริการสาธารณะแนวใหม่	114
ทฤษฎีฐานคติการบริการสาธารณะแนวใหม่	115
ขอบข่ายของการบริการสาธารณะแนวใหม่	122

	หน้า
การเปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับ	
การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)	126
หลักจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)	129
บทวิจารณ์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่	130
บทสรุป	131
เอกสารอ้างอิง	133
บทที่ 6 กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล	135
สาระสังเขป	135
บทนำ	135
วิวัฒนาการของกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล	137
บทวิเคราะห์กรอบแนวคิดการศึกษาดรรมาภิบาล	139
บทสรุป	153
เอกสารอ้างอิง	155
ส่วนที่ 2 ขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์	161
บทที่ 7 นโยบายสาธารณะ	163
สาระสังเขป	163
บทนำ	163
ความหมายของนโยบายสาธารณะ	165
วิวัฒนาการและแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ	166
กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ	168
บทสรุป	175
เอกสารอ้างอิง	176
บทที่ 8 องค์การ	179
สาระสังเขป	179
บทนำ	179
องค์ประกอบขององค์การ	181

	หน้า
ประเภทขององค์การ.....	186
การจัดการองค์การ	187
หลักการโดยทั่วของการจัดการ	190
บทสรุป	195
เอกสารอ้างอิง.....	196
บทที่ 9 ทรัพยากรมนุษย์.....	199
สาระสังเขป.....	199
บทนำ	199
ความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์	201
ขอบข่ายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์	203
บทสรุป	216
เอกสารอ้างอิง.....	217
บทที่ 10 การคลังภาครัฐ.....	223
สาระสังเขป.....	223
บทนำ.....	223
ความเป็นมาของการคลังภาครัฐ.....	224
ความหมายการคลังภาครัฐ.....	227
ขอบข่ายของการคลังภาครัฐ.....	228
เทคนิคการบริหารการคลังภาครัฐ	237
บทสรุป	243
เอกสารอ้างอิง.....	244
บทที่ 11 การจัดการ	247
สาระสังเขป	247
บทนำ	247
วิวัฒนาการของกระบวนทัศน์ทางการจัดการ	250
กรอบแนวคิดการศึกษากิจการ	258

	หน้า
บทสรุป	267
เอกสารอ้างอิง.....	268
บทที่ 12 การวางแผนและการบริหารแผน.....	273
สาระสังเขป.....	273
บทนำ.....	273
ประเภทของแผน	276
องค์ประกอบของการวางแผน.....	277
กระบวนการวางแผน	278
เทคนิควิธีการวางแผน	286
เครื่องมือสำหรับการวางแผน.....	287
บทสรุป	290
เอกสารอ้างอิง.....	291
บทที่ 13 ขอบข่ายการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์	293
สาระสังเขป	293
บทนำ.....	293
ประเด็นเกี่ยวกับการกิจทางรัฐประศาสนศาสตร์	295
ประเด็นเกี่ยวกับวิธีการผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ	298
ประเด็นเกี่ยวกับผู้กระทำการทางรัฐประศาสนศาสตร์	307
บทสรุป	322
เอกสารอ้างอิง	323
ประวัติผู้เขียน	337

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS).....	127

สารบัญแผนภาพ

ตาราง	หน้า
แผนภาพที่ 1 การเปลี่ยนกรอบความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์	11
แผนภาพที่ 2 แนวคิดทางการจัดการในสมัยดั้งเดิมหรือยุคคลาสสิก.....	44
แผนภาพที่ 3 กระบวนการตัดสินใจตามแนวคิดของเฮอริเบิร์ต เอ. ไชมอน	53
แผนภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ตามแนวคิดเชิงระบบขององค์การ	54
แผนภาพที่ 5 การประยุกต์ใช้ทฤษฎีการจัดการเชิงสถานการณ์.....	54
แผนภาพที่ 6 กรอบแนวคิดทางเลือกสาธารณะ.....	74
แผนภาพที่ 7 โครงสร้างความสัมพันธ์ของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กับตัวแบบรัฐบาล	103
แผนภาพที่ 8 ทฤษฎีฐานคติการบริการสาธารณะแนวใหม่.....	122
แผนภาพที่ 9 ขอบข่ายของการบริการสาธารณะแนวใหม่	126
แผนภาพที่ 10 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล (Governance)	154
แผนภาพที่ 11 ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)	168
แผนภาพที่ 12 ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)	169
แผนภาพที่ 13 กลุ่มผลประโยชน์ต่ออำนาจและทักษะทางการเมือง.....	169
แผนภาพที่ 14 ตัวแบบหลักการและเหตุผล	170
แผนภาพที่ 15 ตัวแบบเชิงระบบ.....	170
แผนภาพที่ 16 ตัวแบบกระบวนการ	171
แผนภาพที่ 17 ตัวแบบส่วนที่เพิ่ม	171
แผนภาพที่ 18 กระบวนการนโยบายสาธารณะ	173
แผนภาพที่ 19 ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	174
แผนภาพที่ 20 องค์ประกอบที่สำคัญขององค์การ	185
แผนภาพที่ 21 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการบริหารกับอำนาจหน้าที่.....	194
แผนภาพที่ 22 กระบวนการวางแผนทรัพยากรมนุษย์.....	204
แผนภาพที่ 23 ภาพรวมขอบข่ายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์.....	215
แผนภาพที่ 24 ทฤษฎีลูกสูบสามตัวในระบบเศรษฐกิจการเงินการคลัง.....	239
แผนภาพที่ 25 วิวัฒนาการของกระบวนการทัศน์ทางการจัดการ	258

ตาราง	หน้า
แผนภาพที่ 26 กรอบแนวคิดการศึกษาของการจัดการ.....	267
แผนภาพที่ 27 กระบวนการวางแผน	285
แผนภาพที่ 28 กรอบแนวคิดการศึกษาการวางแผน	289
แผนภาพที่ 29 องค์ประกอบที่สำคัญขององค์การ	312
แผนภาพที่ 30 กรอบแนวคิดของแมคคินเซย์ (Mckinsey 7s Framework)	313

ส่วนที่ 1

กระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์



กำเนิดและวิวัฒนาการ ทางรัฐประศาสนศาสตร์

▼ สารสังเขป

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารกิจการของภาครัฐจำเป็นต้องใช้ความรู้แบบสหวิทยาการเกี่ยวข้องกับศาสตร์สาขาหลายศาสตร์ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ รวมถึงความรู้ด้านที่เป็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นไปอย่างต่อเนื่องตามกรอบแนวคิดของนิโคลัส เฮนรี (Nicolas Henry) ดังนี้ ครั้งที่ 1 การแยกตัวรัฐประศาสนศาสตร์ออกจากรัฐศาสตร์ ครั้งที่ 2 หลักการบริหาร ครั้งที่ 3 เอกลักษณะของลักษณะวิชาที่เคยมีก็ถูกทำลายและพบจุดจบ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์จึงถูกอธิบายว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ ครั้งที่ 4 วิทยาการทางการบริหาร ครั้งที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 6 การจัดการภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงนำไปสู่กระบวนการเคลื่อนไหวของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ซึ่งต้องปรับตัวเพื่อให้เท่าทันโดยเฉพาะการสนองตอบความต้องการของภาคประชาชนมุ่งไปสู่การจัดการภาครัฐที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ส่วนขอบข่ายของการศึกษา ได้แก่ การเมืองและนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์การ เทคนิคการบริหาร วิทยาการจัดการ พฤติกรรมองค์การ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา และวิชาทางเลือกสาธารณะ

▼ บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หรือการบริหารรัฐกิจ เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารกิจการของภาครัฐ หรือถือว่าเป็นวิชาบริหารภารกิจของรัฐนั่นเอง หากพิจารณากิจการของภาครัฐสามารถพิจารณาจากภารกิจของรัฐที่ได้ดำเนินการ หรือภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้ดำเนินงาน รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นการศึกษาหาความรู้ทุกเรื่องที่จะต้องใช้ในการบริหาร

ภาครัฐเป็นสหวิทยาการ (Inter-disciplinary approach) รัฐประศาสนศาสตร์จึงเกี่ยวข้องกับศาสตร์สาขาต่าง ๆ ยากที่จะแยกออกจากกันได้ ต้องอาศัยความรู้จากหลากหลายสาขาวิชาเช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ ในบางกรณีอาจรวมถึงความรู้ด้านที่เป็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในบทนี้จะนำเสนอความหมายและขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อใช้เป็นฐานในการคิดประเด็นที่จะทำการวิจัย หรือเป็นฐานพิจารณาว่างานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง

รัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจ มีรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษตัวเดียวกัน คือ Public Administration พิจารณาได้เป็น 2 นัย กล่าวคือ ในฐานะเป็นสาขาวิทยาการศึกษา (Discipline of study) เรียกว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาบริหารรัฐกิจ ซึ่งเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลเป็นศาสตร์ หรือวิชาการ ซึ่งสามารถศึกษาได้อย่างเป็นระบบมีกฎเกณฑ์และหลักการ และในฐานะที่เป็นกิจกรรม (Activities) ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า การบริหารงานสาธารณะ หรือ กิจกรรมการบริหารงานสาธารณะซึ่งครอบคลุมทั้งการบริหารราชการ ทั้งหมดที่ราชการปฏิบัติ (Dwight Waldo, 1995 : 2-5) อย่างไรก็ตาม ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านด้วยกัน เช่น *อุทัย เลาหิเชียร* (2543) ได้อธิบายถึงคำดังกล่าวว่า ซึ่งพิจารณาจากศัพท์ภาษาอังกฤษ มีนัยสำคัญอยู่ที่การขึ้นต้นด้วยอักษรตัวพิมพ์เล็กและตัวพิมพ์ใหญ่ กล่าวคือ (1) Public Administration อักษรตัว P และ A เป็นตัวพิมพ์ใหญ่ หมายถึง ศาสตร์หรือสาขาวิชา (As a field of study) หรือจะเรียกว่าเป็นชื่อวิชาก็ได้ (As a Discipline) เช่น วิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชา หรือโปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และ (2) public administration มีตัวอักษร p และ a เป็นตัวพิมพ์เล็กนั้น หมายถึง เป็นกิจกรรมหนึ่ง (as an activity) โดยแปลว่า การบริหารงานของรัฐบาล (การบริหารราชการ) หรือเรียกอีกอย่างว่า การบริหารรัฐกิจ การให้ความหมายนี้สอดคล้องกับคำนิยามของ *ดิน ปรชัยพฤทธิ์* (2553 : 1) ที่กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสาขาวิชาและ/หรือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐในภาษาอังกฤษ คำว่า Public Administration (อักษรพิมพ์ใหญ่) หมายถึง สาขาวิทยาการบริหารงานภาครัฐ ส่วน public administration (อักษรพิมพ์เล็ก) หมายถึง กิจกรรม หรือกระบวนการ หรือพฤติกรรมการบริหารงานภาครัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในภาษาไทย คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ มักจะหมายถึง สาขาวิทยาการบริหารงานของรัฐบาล ส่วนคำว่า การบริหารรัฐกิจ มักจะหมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล สำหรับ *ปฐม มณีโรจน์* (2523 : 45) ยังให้ความหมายไปทำนองเดียวกันว่า Public Administration มีความหมายเป็น 2 นัย ได้แก่ (1) กิจกรรมการบริหารงานสาธารณะ ซึ่งอาจครอบคลุมทั้งการบริหารราชการ และรัฐวิสาหกิจ (2) คือ สาขาวิทยาการบริหารภาครัฐ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไป คือ รัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนั้น *วินิต ทรงประทุม* (2539 : 17) ยังอธิบายความหมายของ รัฐประศาสนศาสตร์ ว่าเป็นการ

ศึกษาการบริหารราชการและการกระทำ หรือกิจกรรมการบริหารราชการ เพราะความหมายทั้งสอง คือ การศึกษา และการกระทำทางด้านการบริหารราชการนั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ส่วนความหมายในมุมมองของ *วิรัช วิรัชนิภาวรรณ* (2556 : 1) คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การบริหารภาครัฐ การบริหารรัฐกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารราชการ โดยแต่ละคำ มีความหมายเหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกันมาก คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ ยังหมายถึง วิชาความรู้ กิจกรรม หรือการบริหารของรัฐบาลหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น วิชาความรู้ กิจกรรม หรือการบริหารดังกล่าวนี้เกี่ยวกับงาน หรือกิจการสาธารณะ หรือ การให้บริการสาธารณะ (Public services) ดังนั้น คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ จึงเป็นส่วนหนึ่ง ของการบริหารภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว เนื่องจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีความแตกต่างจาก **วิชารัฐศาสตร์** ที่ให้ความสนใจต่อการศึกษาค้นคว้าโครงสร้างและพฤติกรรมของระบบ ราชการรวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบวิธีการศึกษาเป็นของตนเอง **ส่วนวิชารัฐประศาสนศาสตร์** ได้แยกความแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ศึกษาเรื่องขององค์การรัฐซึ่งมิได้ มุ่งแสวงหากำไรดังเช่นองค์การเอกชน (Henry, 2007 : 26 60) วิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังได้ประยุกต์ ใช้ทฤษฎีและวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องเกี่ยวกับองค์การ การตัดสินใจ และบุคลากร เพื่อนำมาสู่การ แก้ไขปัญหาสาธารณะ และมีความแตกต่างจากการบริหารงานภาคเอกชน (Vocino and Rabin, 1981 : 4)

วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ศึกษาถึงเรื่องดังนี้ (Nigro and Nigro, 2007 : 11)

- (1) ความพยายามร่วมกันของกลุ่มชนสาธารณะ
- (2) กิจกรรมของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่าย ตุลาการ
- (3) เป็นเรื่องของการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนด นโยบาย และ
- (4) บทบาทของเอกชนและบุคคลหลายฝ่ายที่มีต่อการให้บริการชุมชน นอกจากนั้น นิโคลัส เฮนรี่ (Nicholas Henry, 2010) ระบุว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หรือบริหารรัฐกิจมีขอบข่าย ครอบคลุมในเรื่องนโยบายสาธารณะ พฤติกรรมศาสตร์ และวิทยาการจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ ผลิตคนเป็นนักบริหารในหน่วยงานของราชการและรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ และมี แนวการศึกษาที่ยึดหลักวิชาชีพ เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการบริหารงานสาธารณะ หรือการ ศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ก็เพื่อให้เกิด**ประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง ผลงานที่ได้สูงกว่า ทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงาน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ หรือหลักเทคโนโลยีทางการบริหาร (Management) ที่ใช้ในการบริหารงานและ ผลงานที่ปรากฏออกมาคงเป็นที่พอใจของประชาชน มี**ประสิทธิผล (Effectiveness)** หมายถึง

การบรรลุเป้าหมาย หรือการสนองต่อความต้องการของประชาชนทันตามความต้องการ และ **มีความประหยัด (Economy)** หมายถึง การใช้ทรัพยากรจำนวนน้อย โดยได้ผลที่ออกมาเกินค่า หรือการใช้เงินของรัฐได้รับประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งสามประการนี้เพื่อให้เป้าหมายของหน่วยงานบรรลุผลในอันที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

สรุป รัฐประศาสนศาสตร์ ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Public Administration เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ (Public sector) ที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ มุ่งในการบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ไม่มีเป้าหมายเพื่อกำไร มีลักษณะเป็นระบบราชการ ทุนในการดำเนินงานก็มาจากภาษีอากรของประชาชน อย่างไรก็ตาม คำว่า **Public Administration** เป็นคำที่มีผู้ให้คำนิยามและเรียกชื่อที่หลากหลาย เช่น **รัฐประศาสนศาสตร์ สาธารณบริหารศาสตร์ การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารรัฐกิจ การบริหารจัดการภาครัฐ หรือแม้กระทั่ง การบริหารงานสาธารณะ** ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร คำเหล่านี้มาจากศัพท์ภาษาอังกฤษตัวเดียวกันคือ **Public Administration** ซึ่งจะเป็นการง่ายกว่าถ้าหากเรายึดเอาศัพท์ภาษาอังกฤษโดยนิยามว่า **รัฐประศาสนศาสตร์** นอกจากนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ยังมีความเป็นศาสตร์ (Science) และศิลป์ (Art) อยู่ในตัวของมันเอง กล่าวคือ ความเป็นศาสตร์สาขาวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง เป็นการรวบรวมหลักการ กฎเกณฑ์ของการบริหารงานให้มีความเป็นระบบระเบียบ สามารถที่จะนำไปศึกษา หรือถ่ายทอดซึ่งกันและกัน ภาษาอังกฤษใช้คำว่า **Public Administration** ในส่วนศิลป์ (Art) เป็นกิจกรรม เป็นการนำเอาความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงาน หรือเป็นการลงมือปฏิบัติซึ่งอาจต้องใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ตามประสบการณ์ที่ผู้ปฏิบัติได้รับรู้มาทั้งนี้ต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เป็นสำคัญ เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย โดยมีขอบข่ายครอบคลุมในเรื่อง นโยบายสาธารณะ พฤติกรรมศาสตร์ และวิทยาการจัดการ ถือเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ และมีแนวการศึกษาที่ยึดหลักวิชาชีพ

▼ **วิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์**

องค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการพัฒนาและสะสมมาเป็นเวลานานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีนักวิชาการหลายท่านพยายามที่จะจัดหมวดหมู่ขอบข่ายความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยแบ่งแนวคิดในรูปแบบของกระบวนทัศน์ หรือพาราไดม์ (Paradigm) เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาเรียนรู้และเข้าใจ นิโคลัส เฮนรี (Nicolas Henry) ได้ยืมแนวคิด Paradigm Shift ของ **โทมัส เอส คูห์น** (Thomas S. Kuhn, 1996) นักฟิสิกส์ซึ่งใช้แนวคิดนี้อธิบายพัฒนาการของวิทยาศาสตร์ไว้ในหนังสือชื่อ โครงสร้างของการปฏิบัติในวิทยาศาสตร์ ใน ค.ศ. 1962 (The Structure of Scientific Revolutions) เป็นผู้ที่ยึดต้นแนวคิดเรื่อง กระบวนทัศน์ (Pradigm) ซึ่งคำว่า กระบวนทัศน์

(Paradigm) ในเชิงวิทยาศาสตร์ หมายถึง “กรอบแนวคิด (Conceptual framework) หรือโลกทัศน์ (Worldview) ที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแต่ละชุมชนทางวิทยาศาสตร์ (Scientific community)” กระบวนทัศน์ (Paradigm) มาจากภาษากรีก จาก para แปลว่า beside ส่วน digm แปลว่า ทฤษฎี คือ ชุดแนวความคิด หรือมโนทัศน์ (Concepts) ค่านิยม (Values) ความเข้าใจรับรู้ (Perceptions) และการปฏิบัติ (Practice) ที่มีร่วมกันของคนกลุ่มหนึ่ง ชุมชนหนึ่ง และได้ก่อตัวเป็นแบบแผนของทัศน์อย่างเฉพาะแบบหนึ่ง เกี่ยวกับความจริง (Reality) ซึ่งเป็นฐานของวิถีเพื่อการจัดการตนเองของชุมชนนั้นที่ทำหน้าที่สองประการ ประการแรกเป็นการทำหน้าที่ หรือกำหนดกรอบประการที่สอง ทำหน้าที่บอกว่าควรประพฤติปฏิบัติอย่างไร ภายในกรอบเพื่อให้เกิดความสำเร็จ นอกจากนั้น *ฟริตจอฟ คาปร้า* (Fritjof Capra, 1997 : 3) ยังได้ให้นิยาม คำว่า กระบวนทัศน์เชิงสังคม (Social paradigm) ใน The Concept of Paradigm and Paradigm Shift (1986) ในเวลาต่อมาว่า หมายถึง “มโนทัศน์ (Concepts) ค่านิยม (Value) การรับรู้ (Perceptions) และการปฏิบัติ (Practices) ที่ชุมชน (Community) หนึ่งมี หรือกระทำร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดวิสัยทัศน์ (Vision) แห่งความเป็นจริงที่เป็นพื้นฐานของการจัดระบบตนเองของชุมชนนั้น” ดังนั้น กระบวนทัศน์ในมุมมองของคาปร้า จึงมีนัยของทัศนะแม่บทที่เป็นรากฐานของทัศนะอื่น ๆ ต่อมา ส่วนนักวิชาการไทย เช่น *ประสาน ต่วนใจ* (2545) นิยามว่าหมายถึง กระบวนทางความคิด ทางกรรับรู้ ทางวิถีคิด และการสะท้อนความคิดให้เป็นความหมาย หรือให้มีคุณค่าของมนุษยชาติสำหรับดำรงอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง และ *เฉลิมพล ศรีหงส์* (2538) ระบุว่าหมายถึง การกำหนดแก่นของปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาในลักษณะภาพรวมซึ่งได้รับการยอมรับจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาค้นคว้าหาคำตอบ หรืออธิบายรายละเอียดต่อไป **โดยสรุป กระบวนทัศน์ จึงหมายถึง ตัวแบบ รูปแบบ กรอบแนวความคิด แนวทางการศึกษา ที่ใช้วิธีการทางด้านวิทยาศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการศึกษา และแก้ปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการ ณ ช่วงระยะเวลาหนึ่ง** อย่างไรก็ตาม การแบ่งพาราไดม์ (Paradigm) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีนักวิชาการนำเสนอมุมมองหลายมุมมอง ดังต่อไปนี้

นิโคลัส เฮนรี่ (Nicholas Henry, 2010) ซึ่งเป็นนักวิชาการท่านหนึ่งที่ได้พยายามร่างกรอบเค้าโครงความคิดในการพัฒนาขอบข่ายความรู้ออกมาในรูปของพาราไดม์ (Paradigm) ซึ่งพาราไดม์ของรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้เป็นสิ่งที่มีความควรแก่การเรียนรู้ทำให้เราได้รับรู้และเข้าใจได้ว่าขอบข่ายของความรู้อยู่ที่ไหน ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง มีองค์ความรู้ที่แตกต่างไปจากศาสตร์อื่น ๆ กรอบเค้าโครงความคิดเหล่านี้สามารถแยกแยะขอบข่ายออกมาได้เป็น 6 พาราไดม์ ดังต่อไปนี้

1. การแยกการบริหารออกจากการเมือง (The Politics/Administration Dichotomy) โดย วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson, 1887) เขียนบทความ The Study of Administration เป็น

บิดาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สหรัฐอเมริกา (ส่วนบิดาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ยุโรปและเยอรมนีคือ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ให้การสนับสนุน แฟรงค์ เจ. กูดนาว (Frank J. Goodnow, 1900) ได้เขียนหนังสือ The Study of Public Administration และ ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White, 1995) ได้เขียนเรื่อง Introduction to study of Public Administration

2. หลักการบริหาร (The Principle of Administration) เริ่มจาก วิลเลียม วิลลูชบี (William F. Willoughby, 1927) เขียน “Principles of Public Administration” สนับสนุนความคิดที่ว่า หลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์สามารถใช้ได้ในการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ ในขณะที่ ลูเธอร์ กุลิก และลินดัล เออร์วิก (Gulick and Urwick, 1977) ค.ศ. 1937 พยายามค้นหาแนวทางการบริหารที่ดี (Good administration) โดยเขียน “Papers on the Science of Public Administration” เพื่อเสนอศาสตร์การบริหารที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อบรรลุผลสำเร็จของงานด้านค่าใช้จ่าย ด้านแรงงาน และวัตถุดิบที่น้อยที่สุด ทั้งนี้ได้เสนอหลัก “POSDCoRB” ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ต้องทำ

นอกจากนี้ยังมีงานเขียนของ เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol, 1949) เขียน “General and Industrial Management” เสนอหลักการบริหาร 14 ประการ บนพื้นฐานของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์แบบยุโรป ในขณะที่ เฟรเดอริก เทเลอร์ (Frederick Taylor, 1911) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “การจัดการในเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific management)” เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดย Taylor เสนอทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการบนพื้นฐานความเชื่อว่าการบริหารเป็นเรื่องที่ใช้หลักวิทยาศาสตร์ได้ และหลักวิทยาศาสตร์จะช่วยให้มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประหยัดได้ อย่างไรก็ตาม แมรี พาร์คเกอร์ ฟอลเลตต์ (Mary P. Follett, 1941) ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเพียงภาษิตทางการบริหาร (Proverbs of Administration)

3. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ (Public Administration as political science) ยุคนี้ไม่ค่อยมีความก้าวหน้าทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากนัก

4. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์ทางการบริหาร (Public Administration Administrative Science) ได้เกิดแนวคิดทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Operation Research) เน้นศึกษา System Analysis Cybernetic Network Analysis Program management

5. รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration) นักวิชาการได้สร้าง รัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary)

ทำให้เกิดแนวคิดการพัฒนา องค์การ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง การจัดการองค์การสมัยใหม่

6. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ การบริหารการปกครอง (Governance) กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์นี้ได้มุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์สูงสุด (Ultimate outcome) ของบริหารที่คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของธรรมาภิบาล คำว่า “Governance” เป็นคำหรือแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงและนิยมใช้กันเป็นอย่างมากในแวดวงวิชาการ สำหรับภาษาไทย คำ ๆ นี้ ได้มีการนำมาแปลใช้อย่างหลากหลาย เช่น จากที่มาจากคำว่า “Good Governance” ได้มีการนำมาแปลใช้ในทางวิชาการเป็น “ธรรมาภิบาล” ในส่วนของราชการตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาได้ใช้คำว่า “การบริหารจัดการบ้านเมือง (ที่ดี)” นอกจากนี้ยังได้มีการใช้คำว่า “ประชารัฐ” “การกำกับ” และ “การบริหารปกครอง” ในการสื่อความหมายของคำว่า “Governance” อีกด้วย

โรเบิร์ต ที โกเลมบิวสกี (Robert T. Golembiewski, 1995) ได้จำแนกพาราไดม์รัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 พาราไดม์ที่เกิดขึ้น ได้แก่ (1) *พาราไดม์ดั้งเดิม* โดยพิจารณาว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถือกำเนิดมาประมาณหนึ่งร้อยปีมาแล้ว กล่าวคือนับตั้งแต่ ค.ศ 1887 ซึ่งเป็นปีที่ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson, 1987) เขียนบทความชื่อ “The Study of Administration” ขึ้น นับจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงประมาณ ค.ศ 1950 ปรากฏว่าองค์ความรู้ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้สั่งสมพัฒนาเติบโตขึ้นมาก ได้มีทฤษฎีและแนวการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญอยู่ 4 ทฤษฎี ได้แก่ *การบริหารแยกออกจากการเมือง ระบบราชการ วิทยาศาสตร์และการจัดการ และหลักการบริหาร* กล่าวคือทฤษฎีทั้ง 4 ประการมีลักษณะที่ร่วมกัน ต่างเสนอแนวความคิดที่ว่า การบริหารงานที่ดีต้องใช้รูปแบบองค์การปิดและเป็นทางการ นักรัฐประศาสนศาสตร์มีหน้าที่ค้นหาวิธีการบริหารงานที่ดีที่สุดและมีเหตุผลมากที่สุดเพื่อใช้เป็นแนวทางการทำงานในหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (2) *พาราไดม์มนุษยนิยม* การศึกษาในแนวมุขนิยมนิยมหรือมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับความพึงพอใจ การจูงใจในการทำงานของคนในองค์การ แนวคิดที่อยู่ในยุคพฤติกรรมนิยมก็คือ แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ (3) *พาราไดม์จิตวิทยาสังคม* เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (Organization theory) และวิทยาการจัดการ (Management science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และบริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การ พฤติกรรมของคนดีขึ้น และ (4) *พาราไดม์ในปัจจุบัน* วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีทั้ง Focus และ Locus ที่ไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าแนวโน้มในปัจจุบันคือนักวิชาการมุ่งศึกษาเรื่องนโยบายทั้งในด้านการจัดการและการพิจารณาถึงผลของนโยบายให้ความสนใจต่อเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของรัฐและสนใจศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

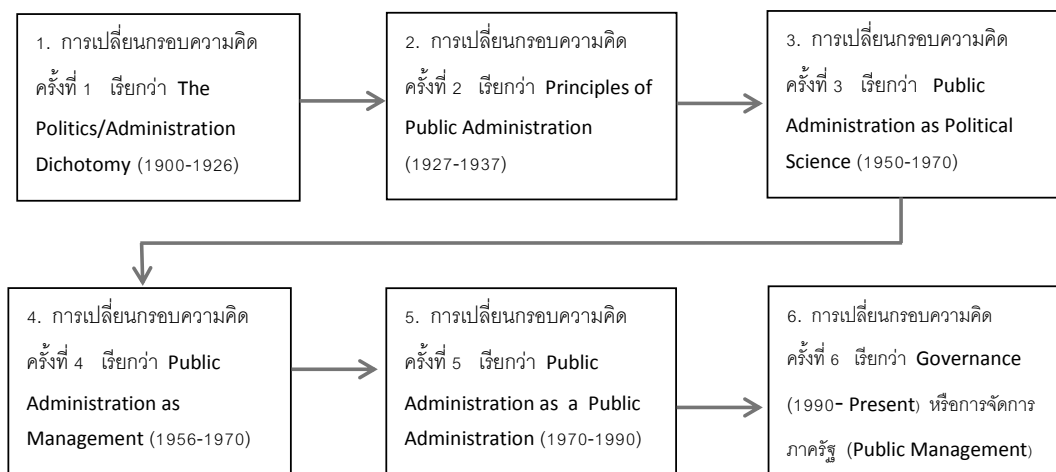
แบร์รี โบสแมน (Barry Bozeman, 1979) ได้แบ่งแยกทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 2 พวก ได้แก่ (1) **ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต** มีแนวความคิด 3 แนวคิด ได้แก่ ต้องการปฏิรูประบบราชการให้ปลอดจากความชั่วร้ายของการเมือง เป็นแนวความคิดของวิทยาศาสตร์ของการจัดการ และเป็นแนวความคิดของกลุ่มนักวิชาการซึ่งคัดค้านความคิดการแยกการบริหารออกจากการเมืองและคัดค้านความเป็นไปได้และประโยชน์ของหลักการบริหารต่าง ๆ (2) **ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน** ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของศาสตร์การบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ นโยบายวิเคราะหฺทางเลือกสาธารณะ และรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะวิชาชีพ

อุทัย เลาหวิเชียร (2547) ได้แบ่งวิวัฒนาการเป็น 3 ยุค ได้แก่ (1) **ยุคแรก** จากวิลสันถึงยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเน้นอยู่ 2 กรอบ คำโคจรความคิดคือ การแยกการบริหารออกจากการเมืองและหลัก หรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหาร (2) **ยุคสอง** ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึง ค.ศ. 1970 มีกรอบคำโคจรความคิดที่เกี่ยวกับ 2 เรื่อง คือ การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง และการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร และ (3) **ยุคสาม** ตั้งแต่ ค.ศ. 1970 จนถึงปัจจุบัน มีกรอบคำโคจรความคิดเบ็ดเสร็จซึ่งมีสาระแนวคิดที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง และทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม

พิทยา บวรวัฒนา (2548) ซึ่งได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็น 4 ช่วงสมัย ประกอบด้วย (1) **สมัยทฤษฎีดั้งเดิม** (ค.ศ. 1887-1950) ทฤษฎีและแนวการศึกษา ประกอบด้วย การบริหารแยกออกจากการเมืองระบบราชการ วิทยาศาสตร์การจัดการ และหลักการบริหาร (2) **สมัยทฤษฎีท้าทาย หรือวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งแรก** (ค.ศ. 1950-1960) ประกอบด้วย การบริหารคือการเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษย์สัมพันธ์ และศาสตร์การบริหาร (3) **สมัยวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งที่สอง** (ค.ศ. 1960-1970) หมายถึง แนวความคิดทางพฤติกรรมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (4) **สมัยทฤษฎีและแนวการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่** (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) ครอบคลุมถึงทฤษฎีและแนวการศึกษาประกอบด้วย นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน การจัดการแบบประหยัด วงจรชีวิตขององค์การ การออกแบบองค์การสมัยใหม่ และการวิจัยเรื่ององค์การ

จากการประมวลมุมมองของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้แบ่งพาราไดม์ทางการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนเห็นว่ากรณำเสนอวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ตามแนวคิดของ นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) นักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ได้ยืมแนวคิดการเปลี่ยนกรอบความคิด (Paradigm Shift) ของ โทมัส เอส คูห์น (Thomas S. Kuhn, 1996)

มาอธิบายการพัฒนาและการคลี่คลายของรัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างชัดเจนมากพอสมควร ซึ่งเขามองว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีการเปลี่ยนกรอบความคิด 6 ครั้ง ดังนี้



แผนภาพที่ 1 การเปลี่ยนกรอบความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Nicholas Henry, 2010)

1. การเปลี่ยนกรอบความคิด ครั้งที่ 1 เรียกว่า The Politics/Administration Dichotomy (1900-1926) ถือเอาปีที่ แฟรงค์ เจ. กู๊ดโนว (Frank J. Goodnow) ออกหนังสือชื่อ “Politics and Administration” เป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามในการแยกตัวรัฐประศาสนศาสตร์ ออกจาก รัฐศาสตร์ คือมองว่าสิ่งที่ศึกษา (Locus หรือคนไข้ หรือ Institutional Where) หรือยาที่ใช้รักษา (Focus หรือ Specialized what) ต่างกัน

ในศตวรรษที่ 17-19 การเมืองเข้ามามีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารงานประจำอย่างมาก โดยเฉพาะมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรค เล่นพวกมากจนทำให้การบริหารงานของรัฐไร้ประสิทธิภาพ ข้าราชการขาดความอิสระในการทำงาน เป็นเหตุให้เกิดแนวคิด การแยกการบริหารออกจากการเมือง (Politics/Administrative Dichotomy) ขึ้น กล่าวคือภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมใน ค.ศ. 1870 มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งบุคคลสูงโดยนักการเมืองสูงมาก การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นโดยทั่วไป ข้าราชการสหรัฐอเมริกาเริ่มปฏิรูประบบราชการในศตวรรษที่ 19 โดยใน ค.ศ. 1883 รัฐสภาได้ออกกฎหมาย The Service Reform Act มีหลักการ คือ (1) การปรับปรุงการบริหารงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพเท่ากับการบริหารงานภาคเอกชน (2) ให้มีการแยกการบริหารจากการเมืองอย่างเด็ดขาด เพื่อฝ่ายบริหาร (ข้าราชการ) จะสามารถวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง ข้าราชการไม่มีอิสระในการทำงานเนื่องจากถูกแทรกแซงจากนักการเมือง พรรคการเมืองอย่างมาก

วูดรอร์ว วิลสัน (Woodrow Wilson) อธิการบดี Princeton University และประธานาธิบดีคนที่ 28 ของสหรัฐอเมริกา ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแยกจากการเมือง โดยเขียนบทความ

เรื่อง “The Study of Administration” และเผยแพร่ใน ค.ศ.1887 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ต้องแยกการบริหารออกจากการเมืองให้เด็ดขาด โดยฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย กำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ส่วนฝ่ายบริหาร มีหน้าที่นำเอานโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และข้าราชการต้องมีความเป็นอิสระ ปลอดจากอิทธิพลในทางการเมือง ตั้งใจทำงานด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม โปร่งใสโดยยึดหลักการบริหารที่ดีเป็นแนวทางในการทำงาน (Wilson Woodrow, 1887)

แนวคิดเกี่ยวกับการแยกการเมืองออกจากการบริหาร (Politics/Administration Dichotomy) ทำให้เกิดอุดมการณ์ของข้าราชการและถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป โดยข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองอย่างเคร่งครัด ข้าราชการต้องอุทิศตนเป็นกลไกของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายการเมืองต้องเคารพในหลักการไม่ใช่ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์

โดยสรุปสาระสำคัญของรัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือ (1) หน้าที่ทางการเมือง คือ การแสดงเจตนารมณ์และการกำหนดนโยบาย และ (2) หน้าที่ทางการบริหาร คือ การผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การครอบงำทางการเมือง การศึกษาการบริหารรัฐกิจ เน้นการศึกษาระบบราชการและเป็นศาสตร์ที่สามารถขยายผลไปสู่การบริหารในหน่วยงาน/องค์การอื่น ๆ ได้

ต่อมาเมื่อนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดนี้ คือ แฟรงค์ เจ. กูดโนว (Frank J. Goodnow, 1900) ได้เขียนหนังสือชื่อ Politics and Administration ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก Wilson ชัดเจน Key Concept คือเน้นการแยกการเมืองออกจากการบริหาร เสนอ 2 หลักการสำคัญ คือ (1) การปกครอง ประกอบด้วยหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่การเมือง และหน้าที่การบริหาร หน้าที่ทั้งสองอย่างแยกกันชัดเจน และ (2) การปฏิรูปการปกครองต้องยอมรับความจริง ว่าหน้าที่การเมืองและหน้าที่บริหารต้องแยกจากกัน และอีกบุคคลที่สนับสนุนแนวคิดการเมืองควรแยกออกจากการบริหาร คือ ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White, 1995) ใน ค.ศ.1926 ได้เขียนหนังสือ Introduction to the Study of Public Administration เป็นตำราเล่มแรกของ รัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหารงานรัฐเป็นของการจัดการคนและวัตถุ ซึ่งเป็นการขยายความคิด Wilson และ Goodnow ในเรื่องการเมืองแยกจากการบริหาร เพราะเห็นว่าการบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ส่วนการเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม เป้าหมายของการบริหารคือความประหยัดและประสิทธิภาพ การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร เนื่องด้วยการศึกษาทางการบริหารสามารถนำตัวเองไปสู่ความเป็นวิทยาศาสตร์ปราศจากค่านิยม ซึ่งเป้าหมายในการบริหาร คือ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า รัฐสามารถประยุกต์ใช้หลักการบริหารรัฐกิจในการบริหารงานสาธารณะ การบริหารรัฐกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารคนและทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินงานของรัฐ

นอกจากนั้นใน ค.ศ.1922 แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber, 1947) เจ้าของทฤษฎีการบริหารองค์การขนาดใหญ่ หรือระบบราชการ ในภาษาอังกฤษ ใช้คำว่า Bureaucracy กล่าวว่า การจัดการองค์การแบบระบบว่าเป็นวิธีการจัดการองค์การที่มีประสิทธิภาพเหนือสิ่งอื่นใด ระบบราชการคือการบริหารจัดการโดยตำแหน่ง มากกว่าการบริหารจัดการโดยบุคคล ซึ่งเป็นรูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Domination)

2. การเปลี่ยนกรอบความคิด ครั้งที่ 2 เรียกว่า Principles of Public Administration (1927-1937) ในยุคนี้นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องเชี่ยวชาญเรื่องหลักการ (Principle) เช่น หลักการประสานงาน Unity of command span of control principle of homogeneously (นำไปสู่หลัก Specialize) Division of work และ POSDCoRB (มาจาก Planning Organizing Staffing Directing Coordinating Reporting และ Budgeting) เป็นต้น นักรัฐประศาสนศาสตร์เกิดความมั่นใจว่าสามารถประยุกต์ใช้หลักการนี้อย่างเป็นสากล เป็นยาวิเศษที่นำไปใช้กับอะไรก็ได้ (Universality claim) ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว ธุรกิจ ระบบราชการ เป็นต้น ถือเป็นยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์รุ่งเรืองมาก เป็นพระเอกในคณะรัฐศาสตร์ (ด้านหนึ่งเกิดจากการสนับสนุนเงินทุนวิจัยจาก Rockefeller เทเงินให้กับ new York Bureau of Municipal Research) หนังสือที่ถือว่าเป็นตัวแทนของยุคนี้คือ “Principles of Public Administration” ของ W.F. Willoughby (1927) และต่อด้วย “Papers on the Science of Administration” ของ ลูเธอร์ กุลลิค และลินดัล เออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall Urwick. 1937)

โดย ดับเบิลยู เอฟ วิลลือฮับบี้ (W. F. Willoughby) ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการนำหลักการต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้ด้วยทักษะและความเชี่ยวชาญ เน้นหลักการ กฎเกณฑ์ และความเชี่ยวชาญในการบริหาร และเป็นยุคทองของการบริหารรัฐกิจ จนได้รับขนานนามว่าเป็นยุคของแนวคิด “การจัดการโดยฝ่ายบริหาร” (Administrative Management) หรือ “การจัดการแบบวิทยาศาสตร์” (Scientific Management)

ส่วน ลูเธอร์ กุลลิค และลินดัล เออร์วิค (Luther H. Gulick & Lyndall Urwick) ใน ค.ศ. 1937 ได้เขียนหนังสือเรื่อง Papers on the Science of Administration และหลัก “POSDCoRB” เพื่อการบริหาร (Luther H. Gulick & Lyndall Urwick, 1977) ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organization) การอำนวยการ (Directing) การสรรหาบุคคล (Staffing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และ การงบประมาณ (Budgeting)

นอกจากนั้น เฮนรี ฟาโยล (Henri Fayol, 1949) ได้เสนอกระบวนการบริหารในลักษณะหน้าที่ (Functions) 5 ประการ คือ “POCCC” ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชาหรือการสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) การควบคุม (Controlling)

เมื่อรัฐประศาสนศาสตร์เดินทางมาได้สองกระบวนทัศน์ก็เกิดข้อสงสัยของเหล่านักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยตั้งประเด็นสงสัยในเอกลักษณ์ หรือความเป็นตัวตนของรัฐประศาสนศาสตร์คืออะไรกันแน่ จึงเข้าสู่ยุคความท้าทายเชิงเอกลักษณ์ ระหว่าง ค.ศ.1938-1950

ความท้าทายทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ครั้งที่ 1

ประเด็นความท้าทายทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ได้แก่ การบริหารคือเรื่องการเมือง ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ทฤษฎีดั้งเดิมไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านบุคคล และหลักการบริหารที่เป็นสากล เป็นไปไม่ได้ กลุ่มของนักวิชาการที่มีแนวคิดท้าทายแบ่งเป็นสองกลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มนักปฏิบัติที่มีประสบการณ์ มองว่าในตัวการบริหารก็มีการเมืองอยู่ กล่าวคือไม่เชื่อเรื่อง Dichotomy ของการบริหารกับการเมือง เห็นว่านำไปสู่ทฤษฎีการบริหารคือการเมือง สำหรับนักวิชาการที่มีแนวคิดว่าการบริหารคือการเมือง เช่น

เอเวอรี่ เลเซอร์สัน (Avery Leiserson, 1958) และฟรีทซ์ มอร์สเตียน มาร์ค (Fritz Morstein-Marx, 1959) ได้อธิบายว่า ฝ่ายบริหารมีส่วนในการกำหนดนโยบายการบริหารอย่างไร ฝ่ายบริหารนั้นมีหน้าที่กำหนดรายละเอียดของนโยบาย การกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารนอกจากจะขึ้นอยู่กับควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังต้องขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย นอกจากกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ฝ่ายบริหารยังต้องคำนึงถึงท่าทีของสื่อมวลชนและประชาชนด้วย ซึ่งในการนี้ทำให้ฝ่ายประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานมีความสำคัญมากในการชี้แจงให้บุคคลภายนอกเห็นคล้อยตามนโยบายต่าง ๆ ของหน่วยงาน การทำงานขององค์การรัฐจึงต่างจากองค์การเอกชนตรงที่ผู้บริหารขององค์การรัฐต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ มากคือ ปัจจัยทางการเมือง เช่น การสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ ปัจจัยเทคโนโลยี เช่น การจัดโครงสร้างภายในองค์การและปัจจัยส่วนบุคคล เช่น ความสามารถของผู้นำและบทบาทของกลุ่มเป็นต้น นอกจากนั้นเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ เอเวอรี่ เลเซอร์สัน (Avery Leiserson) กล่าวว่า การบริหารงานของรัฐดำเนินไปในท่ามกลางสภาพแวดล้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ บ่อยครั้งหน่วยงานรัฐเกิดขึ้นเพราะแรงผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการอีกท่านคือ เจมส์ ดับเบิลยู เฟสเลอร์ (James W. Fesler, 1980) ได้อธิบายว่า บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นี้ทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานทำงานอย่างค่อนข้างอิสระ ปลอดภัยจากการควบคุมของหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ เป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นมาเพราะหน่วยงานดังกล่าวสามารถหาการสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลทางการเมือง และทางเศรษฐกิจอย่างมากในสังคม ข้าราชการอาจมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ข้าราชการย่อมมีสิทธิที่จะแสดงจุดยืนว่า เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย

พอล เฮนสัน แอปเพลบี (Paul Henson Appleby, 1949) (1891-1963) แอปเพลบี (Appleby) เห็นว่าการบริหารงานของรัฐแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็น

กระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องผูกพันอย่างใกล้ชิด เขาได้ย้าว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่เป็นอำนาจผูกขาดของฝ่ายใด ในความเป็นจริงแล้วอำนาจทั้งสามฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แยกออกจากกันไม่ได้โดยเด็ดขาด แอปเพลบี (Appleby) ได้เสนอว่า วิธีการทำให้ระบบบริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคม และนักบริหารงานของรัฐควรเป็นบุคคลที่มีจรรยาบรรณ คือมีคุณสมบัติ ดังนี้ (1) มีความรู้สึกรับผิดชอบ (2) มีความสามารถในการติดต่อและการบริหารงานบุคคล (3) มีความสามารถในการหาและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของสถาบัน (4) มีความปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหาและร่วมทำงานเป็นทีมกับคนอื่น ๆ และ (5) มีความเชื่อมั่นในตัวเองกล้าเสนอความคิดใหม่ ๆ

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ย้าว่าการบริหารคือการเมือง คือ **นอร์ตัน อี ลอง** (Norton E. Long, 1962) เป็นนักวิชาการและอาจารย์สอนรัฐศาสตร์ในหลายมหาวิทยาลัย ลอง (Long) ได้เขียนบทความหลายบทความ โดยเฉพาะหนังสือ *The Polity* ที่ตั้งแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองให้หันมาสนใจพฤติกรรมศาสตร์ ความคิดสำคัญ ได้แก่ การเน้นเรื่องการศึกษาอำนาจทางการเมืองในการบริหารงานของรัฐ และความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกาในบทความที่มีชื่อบทความหนึ่ง ลอง (Long) ได้ย้าว่า อำนาจ (Power) เป็นเสมือนหนึ่งเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตองค์กร อำนาจมิได้เป็นสิ่งผูกขาดของผู้นำสูงสุดเท่านั้น แต่นักบริหารระดับรองลงมาก็มีอำนาจได้เช่นกัน อำนาจจึงเป็นสิ่งที่กระจายอยู่ทั่วไปในองค์กร นักบริหารจะคงอยู่ได้จำต้องอาศัยฐานอำนาจ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การกำหนดนโยบายต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วย เช่น การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มความสำเร็จในการทำงานราชการจึงมิได้ขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการและหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับพลังอื่น ๆ ในสังคม การแก้ไขปัญหาการบริหารจึงต้องพิจารณาโครงสร้างอำนาจทั้งหมดของสังคม ดังนั้น ลอง (Long) ได้เรียกร้องให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญระบบการเมือง และหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย

โดยสรุปการบริหารงานของรัฐเป็นเรื่องการเมือง ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ควรศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายโดยกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ การเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดการทำงานของอำนาจทั้งสาม การบริหารประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และ นักบริหารที่ตำแหน่งสูงจะมีลักษณะเป็นนักการเมืองมากขึ้น

กลุ่มที่ 2 กลุ่มของ เฮอร์เบิร์ต เอ. ซามอน (Herbert Simon) มองว่าหลักการบริหารบางอย่างมีความขัดแย้งกันเอง กล่าวคือดูผิวเผินแล้วดูดี แต่หากตรวจสอบจริง ๆ ก็จะเป็นความขัดแย้งมากมาย การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะทำให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กร ความไม่เป็นทางการขององค์กร มององค์กรเป็นระบบเปิด และองค์กรมีลักษณะธรรมชาติในตัวเอง กลุ่มนี้เสนอทฤษฎีตัดสินใจ เช่น

บาร์นาร์ด (Chester Barnard, 1972) ได้เขียนหนังสือชื่อ **Functions of the Executive** เห็นว่าการบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมที่ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่ายอำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการศึกษาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ และทฤษฎีองค์การที่แตกต่างจากทฤษฎีในยุคดั้งเดิม (Classical theory) เนื่องจากศึกษาองค์การ โดย **ให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ** รวมทั้งเริ่มให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมขององค์การ นอกจากนี้ บาร์นาร์ดยังได้แยกให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างแรงกระตุ้นของปัจเจกบุคคล กับองค์การ โดยเสนอการแยกอธิบายถึงความมุ่งหมายของประสิทธิผลกับประสิทธิภาพ (Effective-efficient dichotomy) ซึ่งเป็นการเสนอแนวการมองเรื่ององค์การอีกแนวทางหนึ่งนอกเหนือจากทฤษฎีดั้งเดิม เราอาจมองว่าหนังสือดังกล่าวเป็นตัวเชื่อมไปสู่ทฤษฎีท้าทายก็ได้ จึงถือได้ว่าบาร์นาร์ดเป็นผู้สร้างมิติทางความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การที่เสริมแนวความคิดของทฤษฎีในยุคดั้งเดิมหรือคลาสสิก โดยแนวความคิดของบาร์นาร์दनั้้นถือได้ว่าเป็นนักทฤษฎีองค์การที่เป็นทฤษฎีแบบมานุษยนิยม หรือมนุษยสัมพันธ์

โดยสรุปแนวคิดของ บาร์นาร์ด คือ การบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมที่ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่าย อำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา และนักบริหารควรจะทำความเข้าใจกิจกรรมการบริหารทั้งระบบ แนวความคิดของเขาจึงเป็นการเสนอมิติใหม่ให้กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ การหันมาสนใจพฤติกรรมมนุษย์

เฮอเบิร์ต เอ ไชมอน (Herbert A. Simon, 1977) นำเสนอ **ทฤษฎีกระบวนการตัดสินใจ** โดยได้นำแนวความคิดทฤษฎีโครงสร้างขององค์การของ แซสเตอร์ ไอ บาร์นาร์ด มาพัฒนา เพื่อเพิ่มความเข้าใจในแนวความคิดของบาร์นาร์ดในประเด็นที่ว่า องค์การเป็นเครือข่ายของการตัดสินใจของผู้บริหาร (Organization as an Network of Decision Maker) (Barnard, 1938; cited in Lunenbury and Ornstein, 2000 : 10) ไชมอนเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านทฤษฎีองค์การ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติและการปกครอง เขาได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Doctor) โดยเห็นว่า การตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของกระบวนการบริหาร และได้รับจัดลำดับไว้ในขั้นสูงสุดของการบังคับบัญชา ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อกิจกรรมของบุคลากรเพราะเป็นการใช้การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง เขาได้เขียนหนังสือชื่อว่า “Administrative Behavior” หรือ พฤติกรรมการบริหาร ใน ค.ศ. 1947 ซึ่งได้รับรางวัลโนเบล (Nobel Prize) ใน ค.ศ. 1978 หนังสือของเขาเน้นเรื่องกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องว่าเป็นเรื่องของตรรกวิทยา คือ ความมีเหตุผล โดยมีความเห็นว่า ผู้บริหารจะใช้อำนาจหน้าที่ต่อบุคลากร และบุคลากรจะยอมรับการใช้อำนาจของผู้บริหารก็ต่อเมื่อบุคลากรยอมรับในพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหาร ถ้าใช้อำนาจอยู่นอกขอบเขตที่บุคลากรจะได้รับ (คืออยู่เหนือ Zone of acceptance) แล้ว การไม่เชื่อฟัง หรือไม่ปฏิบัติตามของ

บุคลากรก็จะตามมา เช่นเดียวกับแนวความคิดของบาร์นาร์ดที่ว่าจะเกิด “Zone of Indifference” คือ การไม่สนใจใยดี และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารนั่นเอง

โดยสรุปแนวคิดของ เฮอเบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A. Simon) คือ หลักหรือกฎเกณฑ์ทางการบริหาร แม้จะนำไปใช้ได้ในแต่ละเรื่อง แต่ถ้านำเอาหลักเกณฑ์หลาย ๆ หลักเกณฑ์มาใช้ แก้ไขปัญหาเดียวกัน หลักเกณฑ์เหล่านี้ก็อาจจะขัดกันได้ เขาจึงเห็นว่าหลักหรือทฤษฎีเหล่านั้นไม่อาจเรียกว่าเป็นทฤษฎี คงจะเป็นเพียงแค่อำนาจมากกว่า

โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl, 1961) ซึ่งเขียนหนังสือชื่อ Who Governing ? มีแนวคิดที่ว่าอำนาจ (Power) ของสังคมนั้นจะกระจายอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของสังคม อำนาจที่กล่าวถึงนี้ หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจและเป็น Authoritative Decision หมายถึงอำนาจตัดสินใจแล้วมีผลผูกพันทางการเมือง ดาห์ล (Robert Dahl) เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นวิทยาศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อสามารถแก้ไข้ปัญหาเรื่อง ค่านิยม เรื่องของบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล และเรื่องของสภาพแวดล้อมทางสังคม เรื่องของบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลคือ เรื่องของพฤติกรรมมนุษย์ และเรื่องของสิ่งแวดล้อมทางสังคมคือการศึกษากิจการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ กล่าวคือต้องขจัดปัญหา 3 ประการ ได้แก่ ค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละคน และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นศาสตร์ไปไม่ได้เลยหากมิได้ใช้แนวทางการศึกษาเชิงเปรียบเทียบสภาพแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับเวลา และสถานที่ ตลอดจนสถานการณ์ นอกจากนี้ยังได้เสนอว่าต้องใช้วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์และใช้ตัวแปรเกี่ยวกับมนุษย์และจิตวิทยาอีกด้วย

โดยสรุปแนวคิดของ ดาห์ล (Robert Dahl) คือ รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นวิทยาศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์สามารถแก้ปัญหาได้ทั้ง 3 ประการ ได้แก่ ค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลและสิ่งแวดล้อมทางสังคม ซึ่งค่านิยม (Value) หมายถึง สิ่งที่บุคคลพอใจหรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าแล้วยอมรับไว้ประพฤติปฏิบัติตาม หรือเชื่อถือคล้อยตาม ส่วนบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล เป็นเรื่องของพฤติกรรมมนุษย์ และเรื่องของสิ่งแวดล้อมทางสังคม คือ การศึกษากิจการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่วัดได้ยาก

ดไวน์ วอลโด (Dwight Waldo, 1981) มีแนวความคิดที่แตกต่างจากนักวิชาการก่อนสงครามโลกครั้งที่สองในแง่ที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้เขายังคัดค้านเรื่องความเป็นกลางทางการบริหาร และหลักประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรจะสนใจเฉพาะแต่เรื่องภายในองค์กร ควรสนใจเรื่องของการเมืองและค่านิยมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยควบคู่กันไปด้วย

การทำทฤษฎีนี้ทำให้เกิดวิกฤติเอกลักษณ์ขึ้น สาขารัฐประศาสนศาสตร์เกิดตกต่ำเพราะเกิดปัญหาไม่สามารถอธิบายได้ คือไม่มีทั้ง Conceptualize แบบ IR และไม่มี Regression analysis