

ตัวแบบ/กระบวนทัศน์

รัฐประศาสนศาสตร์

จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม
สู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัย
และการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐ

Models/Paradigms of

Public Administration :

From Traditional Public Administration
to Governance for Doing Research and Explaining
Administrative Phenomenon in Public Sector

ตัวแบบ / กระบวนการทัศน์ รัฐประศาสนศาสตร์

จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม
สู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัย
และการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐ

ตัวแบบ/กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ :
จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมสู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัย
และการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐ

จุมพล นิมพานิช

ราคา 299 บาท

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

จุมพล นิมพานิช

ตัวแบบ/กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ : จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม

สู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัยและการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐ

จำนวน 320 หน้า

ราคา 299 บาท

ISBN 978-616-210-585-2

พิมพ์ที่ บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด

สำนักพิมพ์ปัญญาชน – กรุงเทพฯ : 2562

พิมพ์ที่ บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด โทร. 02-732-3101-6 แฟกซ์ 02-375-1654

จัดพิมพ์โดย



สำนักพิมพ์ปัญญาชน
INTELLECTUALS

747 ซอยโลตัสเอ็กซ์เพรสแยกวงหิน

ถนน ลาดพร้าว-วงหิน แขวง / เขต ลาดพร้าว กรุงเทพฯ 10230

โทร. 02-570-3929 แฟกซ์ 02-570-3928

E-mail: contact@panyachon.com

จัดจำหน่ายโดย



บริษัท ปัญญาชน ดิสทริบิวเตอร์ จำกัด
PANYACHON DISTRIBUTOR CO., LTD

747 ซอยโลตัสเอ็กซ์เพรสแยกวงหิน

ถนน ลาดพร้าว-วงหิน แขวง / เขต ลาดพร้าว กรุงเทพฯ 10230

โทร. 02-570-3929 แฟกซ์ 02-570-3928 มือถือ 08-1357-8378

www.panyachon.com  www.facebook.com/panyachondist

E-mail: panyachondist@yahoo.com, panyachon2012@hotmail.com

บรรณาธิการบริหาร : ปณณธร ไชยบุญเรือง, สมจินตนา พูลนาค, ดวงพรรณ เอี่ยมจ้อย
เกรียงศักดิ์ พูลนาค

ศิลปกรรม : เอกอนันต์ ศิริเลิศฤทัย

ฝ่ายจัดจำหน่าย : ศุภกร อุ่นเรือน, อินผล ไชยบุญเรือง, สุวีวรรณ เวทวงศ์, เอกราช สิทธิไทย

คณะที่ปรึกษา : ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง, รศ.ดร.สุนทร โคตรบรรเทา

ผศ.ไกรคุง อนันคมกุล, ดร.สำราญ สัมฤทธิ์สุวรรณ

ดร.ชาญชัย อาจิณสมาจาร, ดร.อบรม สนิทบาล, ดร.ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี

ดร.ประเวศน์ มหารัตน์สกุล, ดร.พิเชษฐ วงศ์เกียรติขจร

สงวนลิขสิทธิ์ในประเทศไทยตาม พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ โดยบริษัท ปัญญาชน ดิสทริบิวเตอร์ จำกัด
ห้ามการลอกเลียนไม่ว่าส่วนหนึ่งส่วนใดของหนังสือเล่มนี้ นอกจากจะได้รับอนุญาต

คำนำ

การเขียนตำราหรือหนังสือที่มีชื่อ “**ตัวแบบ/กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์** จาก**รัฐประศาสนศาสตร์**แบบดั้งเดิมสู่**การบริหารปกครอง** สำหรับ**การทำวิจัยและการอธิบายปรากฏการณ์**ทางการ**บริหารในภาครัฐ**” เกิดขึ้นหลังจากได้อ่านตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์มาระยะหนึ่งคิดว่าน่าจะใช้คำว่า “ตัวแบบ/กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์” น่าจะดีกว่าโดยมีที่มาของการใช้ชื่อดังกล่าวดังต่อไปนี้ กล่าวคือนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์บางคนตั้งข้อสงสัยว่า รัฐประศาสนศาสตร์เช่นเดียวกับรัฐศาสตร์มี ‘ทฤษฎี’ (Theory) ไหม คำตอบสำหรับ ‘ศาสตร์’ อย่าง ‘รัฐศาสตร์’ (Political Science) บรรดานักรัฐศาสตร์จะไม่เรียกว่า ‘ศาสตร์’ ของตน มีฐานะเป็น ‘ทฤษฎี’ (Theory) หากแต่จะเรียกหรือจะบอกว่า ‘ศาสตร์’ ของตนมีเพียง ‘แนวทาง’ (Approach)

สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์มี ‘กระบวนทัศน์’ (Paradigm) หรือ ‘โลกทัศน์’ (Worldview) หรือ ‘ตัวแบบ’ (Model) มากกว่า

การที่กล่าวมาว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีเพียงแค่ ‘กระบวนทัศน์’ หรือ ‘โลกทัศน์’ เท่านั้นมีที่มาจากทัศนะของ Thomas Kuhn¹ สมัยที่ Kuhn ยังเป็นนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด Kuhn ได้ให้ความสนใจในการศึกษาวิชาฟิสิกส์ ขณะเดียวกัน Kuhn ได้ทำการสำรวจหรือตรวจสอบ/ทดสอบประวัติศาสตร์เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์

ต่อมาเมื่อ Kuhn ได้เป็นอาจารย์และได้สอนนักศึกษาในระดับปริญญาตรี Kuhn ได้แสดงถึงความประหลาดใจใน 2 ตัวแบบที่ตั้งอยู่บนหลักการที่เป็นพื้นฐาน ในทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (Natural Science) ที่เกี่ยวข้องกับวิชาฟิสิกส์ และในที่สุดได้ทำให้เป็นที่มาที่ทำให้ Kuhn คิดว่า ต้องมีการปฏิบัติในเรื่องของการคิดและจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นข้างต้น ผลทำให้ Kuhn ได้มีการใช้ ‘เทอม’ หรือ ‘แนวคิด’ คำว่า ‘กระบวนทัศน์’ ในระยะเวลาต่อมา โดย Kuhn ได้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองในการใช้ ‘เทอม’ หรือ ‘แนวคิด’ ดังกล่าว โดย Kuhn ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรจะใช้คำว่ากระบวนทัศน์

¹ S. Thomas Kuhn, *The Structure of the Scientific Revolution*, Chicago : University of Chicago Press, MC2, 1996.

หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่า นอกจากการใช้ ‘แนวคิด’ คำว่า ‘กระบวนทัศน์’ แล้ว อาจใช้คำว่า ‘ตัวแบบ’ (Model) ที่ครอบคลุมอยู่ในฐานะเป็นวิธีการแสวงหาความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งในช่วงเวลาที่ได้มีการกำหนดไว้ ที่ทัศนะของ Kuhn ต่อ ‘กระบวนทัศน์’ ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความผูกพันร่วมกันในหมู่สมาชิกของชุมชนทางวิทยาศาสตร์

ในแง่ที่กล่าวมาในทัศนะของ Kuhn Kuhn มีทัศนะหรือเห็นว่า ‘กระบวนทัศน์’ มีความสำคัญต่อการแสวงหาความรู้ ตลอดจนความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

ต่อมาเมื่อได้เกิดมีการ “การปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์” (A Scientific Revolution) บรรดานักวิทยาศาสตร์ ต่างเผชิญกับสิ่งที่พวกตนไม่สามารถอธิบายโดยใช้ ‘กระบวนทัศน์’ ที่ได้รับการยอมรับได้จนกระทั่งบัดนี้กระบวนทัศน์ ได้ทำหน้าที่ในการชี้แนะในการแสวงหาความรู้ ความจริงทางวิทยาศาสตร์

ผลทำให้บรรดานักวิทยาศาสตร์จึงได้มีการตระหนักกันว่า ‘ธรรมชาติ’ บางครั้งบางครั้งอาจมีการเบี่ยงเบนมีข้อยกเว้นที่ได้มีการพิสูจน์หลักการทั่วไปเกี่ยวกับ ‘กระบวนทัศน์’ ที่ทำให้ Kuhn ได้ตระหนักหรือได้เห็น ‘ธรรมชาติ’ สามารถครอบงำหรือมีอิทธิพลต่อสังคมศาสตร์ได้โดยเฉพาะช่วงที่มีการปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์โดยการเข้าไปแทนที่ศาสตร์ทั่วไป ผลได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในข้อผูกพันต่อข้อสันนิษฐานที่ต่างมีร่วมกัน ที่ไปมีผลต่อ ‘การเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์’ (Paradigm Shift) นอกจากนั้น Kuhn ยังเห็นว่า ศาสตร์ที่ตกผลึกแล้วได้ก่อให้เกิดการพัฒนาการเปลี่ยนผ่านจาก ‘กระบวนทัศน์’ หนึ่งไปยังอีก ‘กระบวนทัศน์’ หนึ่ง โดยใช้ “กระบวนการปฏิวัติ”

นั่นคือเมื่อใดก็ตามที่ ‘การปฏิวัติ’ เกิดขึ้น ก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน ‘กระบวนทัศน์’ หลังจากนั้น Kuhn ได้นำเสนอตัวอย่างเกี่ยวกับกระบวนการที่กล่าวมา ที่ได้ รวมเอา “การปฏิวัติทางวิทยาศาสตร์” ในศาสตร์อย่างเช่นฟิสิกส์เข้าไว้ด้วย ในท้ายสุด Kuhn ได้สรุปว่าชุมชนทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Communities) รู้ลึกใฝ่ใจที่จะต้องต่อต้านวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับ ‘การกระทำ’ แบบเก่าที่เข้ามาแทนที่ด้วย ‘วิธีการแบบใหม่’

อย่างไรก็ตาม มาถึงตรงนี้ Kuhn ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ‘การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น’ ในมิติของความเป็นตัวแทนแห่งความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ในแขนงวิชาใดแขนงวิชาหนึ่ง หรือในศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งเสมอ²

² Norma M. Riccncci, *Public Administration : Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*, Washington D.C. : Georgetown University Press, 2010.

อย่างไรก็ตามหากพิจารณานัยหรือความหมายของ ‘กระบวนทัศน์’ ในนัยหรือความหมายที่กว้างว่า ‘กระบวนทัศน์’ มีนัยที่หมายถึง ‘ตัวแบบ’, ‘โลกทัศน์’, ‘องค์แห่งความคิด’ (Bodies of thought) หรือแม้แต่ Kuhn เองก็ได้แสดงทัศนะหรือความเห็นว่ ‘กระบวนทัศน์’ มีนัยที่หมายถึง “สิ่งที่ดึงดูดใจที่ทำให้กลุ่มที่เกาะติดหรือยึดมั่นต่างยึดถือในสิ่งนั้นๆ อย่างยั่งยืน แต่หากพิจารณาในนัยหรือความหมายที่แคบ ‘กระบวนทัศน์’ มีนัยที่หมายถึง ‘โลกทัศน์’ หรือ ‘ทัศนะที่มีต่อโลกทางสังคม’

นอกจากนั้นบรรดานักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องต้องกันว่าคุณลักษณะของ ‘กระบวนทัศน์’ จากทัศนะของ Kuhn เราสามารถนำทัศนะดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับศาสตร์อย่างเช่นรัฐประศาสนศาสตร์ได้³ เกี่ยวกับประเด็นหรือเรื่องที่ได้กล่าวมาข้างต้นในทัศนะของ Lan และ Andres⁴ ต่างก็ได้ทำให้กรณีศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เวลากล่าวถึง ‘กระบวนทัศน์’ จะกล่าวถึงในแง่ที่ ‘กระบวนทัศน์’ เป็นชุดของคุณลักษณะของการเห็นพ้องต้องกันว่า รัฐประศาสนศาสตร์มี ‘กระบวนทัศน์’ ไปโดยปริยาย ที่ ‘กระบวนทัศน์’ ดังกล่าว ช่วยในการวาง ‘กรอบ’ หรือให้แนวทางหรือชี้นำในการทำวิจัยและช่วยในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการบริหารในทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้

นอกจากนี้ทั้ง Lan และ Andres⁵ ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า “กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์” ยังช่วยประเมนผลว่า รัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างไปโดยเฉพาะจาก “การบริหารจัดการ” (Management) และ “การบริหารจัดการของภาคเอกชน” (Private management) ในวิธีการต่างๆ อย่างมีนัยที่สำคัญ และภายใต้ “กระบวนทัศน์” หรือ “ร่ม” “ร่มนี้” (This Umbrella) ต่างทำให้ “ชุดของกระบวนทัศน์ย่อย” อันได้แก่ “แนวทางต่างๆ” (Approaches) ต่างแข่งขันซึ่งกันและกัน ในการทำหน้าที่ในการจัดหา “แนวทาง” หรือ “ช่วยในการชี้นำ” หรือช่วยในการเป็น ‘กรอบ’ ในการแสวงหาความรู้/ความจริงแก่บรรดานักวิเคราะห์และสังเคราะห์ตลอดรวมทั้งนักวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์

มาถึงตรงนี้อาจกล่าวได้ว่าตราบใดที่ ‘กระบวนทัศน์’ ยังคงมีอิทธิพลเชิงเงื่อนไขอย่างลึกซึ้งต่อความคิดของบรรดานักวิชาการ ในแง่ดังกล่าว “กระบวนทัศน์” ก็ยังมีบทบาทในการให้ “แนวทาง” หรือมี “บทบาทในการชี้นำ” หรือ “บทบาทในการเป็นกรอบ” ในการแสวงหาความรู้ความจริงสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ต่างมีจิตสำนึกหรือมีการ

³ Ibid. pp.22-24.

⁴ Zhiyoung Lan and K. Kathleen Andres “A. Paradigmatic View of Contemporary Public Administration Research : An Empirical Test” *Administration & Society*, 32(2) (2000) : 138-65

⁵ Ibid. pp.155, 162.

ตระหนักถึงที่มาหรือรากเหง้าของ ‘กระบวนทัศน์’ ที่ไปมีผลต่อพัฒนาการในการวิเคราะห์ การสังเคราะห์ รวมทั้งการทำวิจัย และการพัฒนาทางด้านองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์

สำหรับบรรดานักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มอื่นๆ ต่างยอมรับการให้คำนิยามต่อ ‘กระบวนทัศน์’ (ที่กล่าวมา) อย่างปราศจากคำถามหรือข้อสงสัยในความถูกต้อง หรือใน “ความตรงต่อกรณี” (Relevance) จากผลการวิเคราะห์ วิจัย หรือจากการนำวิธีการทาง วิทยาศาสตร์มาใช้ ดังปรากฏในผลงานเขียนของ Nicholas Henry⁶ ที่มีผลงานเขียนที่มีชื่อ “Public Administration & Public Affairs” ที่ผลงานชิ้นนี้ของ Henry ถือเป็นผลงานที่ได้รับ การยอมรับอย่างกว้างขวาง เพราะมีการตีพิมพ์อย่างน้อยครั้งที่ 12 ในปี ค.ศ. 2010 โดย ในผลงานชิ้นนี้ ทาง Nicholas Henry ยังคงยืนยันว่ารัฐประศาสนศาสตร์มี “กระบวนทัศน์” อยู่ 6 ‘กระบวนทัศน์’ ด้วยกัน อันประกอบด้วย

- **กระบวนทัศน์ที่ 1 ‘การแยกการบริหารออกจากการเมือง’ :**
The Politics/Administration Dichotomy 1900 - 1926
- **กระบวนทัศน์ที่ 2 ‘หลักการบริหาร’ :**
The Principles of Administration 1927 - 1937
- **กระบวนทัศน์ที่ 3 ‘รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะรัฐศาสตร์’ :**
Public Administration as Political Science, 1950 - 1970
- **กระบวนทัศน์ที่ 4 ‘รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะศาสตร์ทางการบริหาร การจัดการ’ :** Public Administration as Management, 1956 - 1970
- **กระบวนทัศน์ที่ 5 ‘รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะรัฐประศาสนศาสตร์’ :**
Public Administration as Public Administration, 1970 - ปัจจุบัน
- **กระบวนทัศน์ที่ 6 ‘การบริหารปกครอง’ :** Governance, 1990 - ปัจจุบัน

คราวนี้หันกลับมาที่ ‘เทอม’ หรือ ‘แนวคิด’ เกี่ยวกับ ‘กระบวนทัศน์’ อีกครั้ง ปรากฏว่า เมื่อไม่นานมานี้ Lynn และคณะก็มีความเชื่อมั่นใน ‘เทอม’ หรือ ‘แนวคิด’ เกี่ยวกับ ‘กระบวนทัศน์’ มากกว่าจะไปตั้งคำถามว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการ เปลี่ยนแปลง ‘กระบวนทัศน์’ จากตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Traditional or old Model of Public Administration) มาสู่กระบวนทัศน์ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” (New Public Management : ‘NPM’)⁷

⁶ Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*. 12th ed. Upper Saddle River, N.J. : Prentice - Hall, 2010

⁷ Ibid. pp.26-42.

แต่ในทัศนะของ Owen E. Hughes ผู้ซึ่งเขียนหนังสือชื่อ “Public Management & Administration : An Introduction” ที่หนังสือเล่มนี้ได้รับการตีพิมพ์ในปี 1994, 1998 และต่อมาได้มีการปรับปรุงบางหัวข้อทำให้เป็นที่มาของการตีพิมพ์หนังสือเล่มดังกล่าวใหม่เป็นครั้งที่ 3 ในปี 2003 โดยในส่วนหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ ได้มีกล่าวถึงการอภิปรายถกเถียงที่น่าสนใจที่มีต่อ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ซึ่งในการอภิปรายถกเถียงที่เกิดขึ้นถือเป็นการอภิปรายถกเถียงหรือการวิพากษ์กันอย่างน่าสนใจ

ทั้งนี้เพราะการวิพากษ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวถือเป็นการวิพากษ์กันอย่างเร้าร้อน หรืออย่างรุนแรงในแง่ที่มีการเห็นด้วยถึง ‘การเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์’ (Paradigm Shift) โดยเฉพาะจาก “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” มาสู่ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ที่ถือได้ว่าได้มี ‘การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์’ (A Paradigm Shift)

โดยมีผู้ที่เห็นด้วยว่ามี ‘การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์’ (A Paradigm Shift or Paradigmatic change) ดังปรากฏารายนามของผู้ที่เห็นด้วยดังต่อไปนี้⁸ Barzelay (1992), Behn (1998, 2001) Borins (1999) Holmes and Shand (1995) Mathiasen (1999) รวมทั้ง Osborne and และ Garbler (1992) และ OECD (1998)

แต่อย่างไรก็ตามก็มีฝ่ายที่เห็นว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ ‘A Paradigm Shift’ อาทิเช่น Groening (2001), Hood (1995, 1996) Lynn (1997, 1998, 2001, 2001a) Pollitt (1990, 1993) รวมทั้ง Pollitt และ Bouckaert (2000) เป็นต้น ขณะเดียวกันได้มีการตั้งข้อสังเกตกันว่าไม่ว่าจะใช้นัยหรือความหมายเกี่ยวกับ “เทอม” หรือ ‘แนวคิด’ หรือ “ถ้อยคำ” ดังกล่าวอย่างไร

แต่เมื่อเร็วๆ นี้ ได้มีการนำเรื่องดังกล่าวไปเกี่ยวโยงหรือไม่ก็ไปเชื่อมโยงกับผลงานของ Kuhn โดยมีการใช้ ‘เทอม’ หรือ ‘แนวคิด’ เกี่ยวกับ ‘กระบวนทัศน์’ ว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ทั้ง ‘ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม และการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับ ‘การบริหารจัดการภาครัฐใหม่’ หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ในปลายทศวรรษ 1980 ต้นทศวรรษ 1990 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในกรณีของประเทศที่พัฒนาแล้วจาก “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” มาสู่ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ถือเป็น “การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์” นั่นเอง⁹

⁸ Owen E. Hughes, *Public Management & Administration : An Introduction*, Basingstoke Palgrave Macmillan, 2003. pp.256-257.

⁹ Ibid. pp.257-258.

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเห็นด้วยว่ามีความเหมาะสมที่จะใช้คำว่า ‘การเปลี่ยนแปลง
ในกระบวนทัศน์’ ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงจาก “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบ
ดั้งเดิม” มาสู่ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” แต่ก็มีบรรดาผู้ที่มีผลงานการเขียนที่มีชื่อเสียง
บางกลุ่ม ไม่ค่อยสบายใจเกี่ยวกับ “คำ” หรือ “ถ้อยคำ” ที่มีการใช้คำว่า ‘กระบวนทัศน์’
อาทิเช่น Behn¹⁰ ที่ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ขณะนี้มีอยู่ 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งที่ใช้คำว่า ‘กระบวนทัศน์’
ในชีวิตประจำวัน และอีกฝ่ายหนึ่งที่ไม่สบายใจที่จะใช้คำว่ากระบวนทัศน์โดยได้มีการตั้ง
ข้อสังเกตว่า ‘เทอม’ หรือ ‘แนวคิด’ หรือ “ถ้อยคำ” ที่มีความเหมาะสมต่อ “บริบท” หรือ
“สถานการณ์” ที่เกิดขึ้นนี้ ควรจะใช้คำนิยามหรือนัยที่สาม จากพหุพยานุกรมที่มีชื่อ
“Merriam Webster’s Collegiate Dictionary” ที่ได้รับการตีพิมพ์มากกว่า 10 ครั้ง ที่ใช้
“เทอม” หรือ ‘แนวคิด’ ว่า ‘A philosophical and theoretical framework of a scientific
school or discipline’ หรือ “กรอบเชิงปรัชญาและเชิงทฤษฎีของสำนักคิดเชิงวิทยาศาสตร์
หรือของศาสตร์ทางวิทยาศาสตร์” ภายใต้ขอบเขตของทฤษฎี (theories) กฎ (laws) “ข้อ
สรุปทั่วไป” (generalization) ตลอดจนรวมทั้งการทดลองที่เกิดขึ้นและต่อมาได้รับการกำหนด
เป็นกฎเกณฑ์ขึ้นมา¹¹

ในส่วนตัวของ Behn¹² เอง Behn เห็นว่า “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม”
มีคุณสมบัติที่จะอยู่ในฐานะเป็น ‘กระบวนทัศน์’ นอกจากนี้ Behn เองยังมีความเห็นว่า
บรรดานักวิชาการที่ต่างสนับสนุน “ตัวแบบ” นี้ ต่างทำการสนับสนุนด้วยเหตุผลที่ว่า
“ตัวแบบนี้มีลักษณะเป็นศาสตร์

ขณะเดียวกันมีคุณสมบัติที่ครบถ้วนในแง่ของ “การมีทฤษฎี” (Theories) “กฎ”
(Laws) “ข้อสรุปทั่วไป” (Generalization) และยังมีจุดสนใจไปที่การวิเคราะห์และการวิจัย
นั้นย่อมหมายความว่าในฐานะที่ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” ที่มีจุดเน้นหรือจุด
สนใจไปที่การวิเคราะห์และการวิจัย นอกจากนี้ยังมีพหุพยานุกรม “New Shorter Oxford
Dictionary” ยังสนับสนุนหรือเห็นด้วยที่ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” มีฐานะ
เป็น “กระบวนทัศน์”

โดยพหุพยานุกรมดังกล่าวได้ให้คำนิยามคำว่า ‘กระบวนทัศน์’ ในฐานะเป็น “ปรัชญา
ในแง่ของการมีแบบแผนเกี่ยวกับทัศนะในการมองโลก” (ทางสังคม) ที่มี “ทฤษฎี” (Theories)
รวมทั้ง “การมีวิธีวิทยา” เกี่ยวกับ “ศาสตร์” ที่มีการรองรับในช่วงหรือในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

¹⁰ Robert D. Behn, “The New Public Management Paradigm and the search for Democratic Accountability”
International Public Management Journal, 1, 2 (1998) pp.131-64.0

¹¹ Owen E. Hughes, op. cit., p.258.

¹² Robert D. Behn, op. cit.; p.231.

โดยมีการประมาณการกันว่าประมาณปลายศตวรรษที่ 15 แม้ในช่วงเวลาที่มีการรองรับที่เกิดขึ้น จะเริ่มตั้งแต่ปลายทศวรรษดังกล่าว แต่ก็ไม่น่าจะเป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการที่จะนำ ‘เทอม’ หรือ ‘แนวคิด’ เกี่ยวกับ ‘กระบวนทัศน์’ มาใช้กับศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้เพราะได้มีการให้นัยของกระบวนทัศน์ ในช่วงนั้นว่าเป็นสำนักคิด (School of Thought) ที่ถือเป็นชุดของความคิดที่มีการนำมาใช้ในฐานะเป็นทัศนะในการมองโลกทางสังคมที่ดำรงคงอยู่ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่า ไม่น่าจะมีปัญหาในการที่จะนำ ‘กระบวนทัศน์’ ที่มีนัยดังที่กล่าวมาข้างต้น ในการนำมาใช้ในการพรรณนาหรือนำมาใช้ในการเป็น “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” หรือ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” เป็นต้น

ในแง่ที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับแนวคิดหรือเทอมคำว่า ‘กระบวนทัศน์’ ในทัศนะของ Frederickson¹³ ที่ได้มีผลงานเขียนประมาณกลางทศวรรษ 1970 เน้นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มี “กระบวนทัศน์” อยู่ 5 กระบวนทัศน์ด้วยกัน มาถึงตรงนี้พอจะสรุปในเบื้องต้นได้ว่า ในระยะหรือช่วงเวลาต่อมา บรรดานักวิชาการ อาทิเช่น Romel และ Christiaens¹⁴ ได้มีการกล่าวถึงบางเรื่องบางประเด็นกับนักรัฐประศาสนศาสตร์บางกลุ่มที่แม้จะมีการเห็นด้วยว่ารัฐประศาสนศาสตร์มี ‘กระบวนทัศน์’

แต่นัยของ “กระบวนทัศน์” ที่มีการใช้ ปรากฏว่าใช้นัยที่หลวมมากเกินไป จนทำให้เป็นที่มาหรือการเกิดขึ้นของ ‘สงครามกระบวนทัศน์’ (Paradigm Wars) ในแง่ที่เห็นกันว่า “การอภิปราย” “ถกเถียง” รวมทั้ง “การวิพากษ์” ที่เกิดขึ้น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ หรือมีข้อยุติที่มีประโยชน์ ทั้งนี้เพราะบรรดานักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มดังกล่าว ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า ได้มีปัญหาเกิดขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงทางด้าน ‘กระบวนทัศน์’ ที่ได้แสดงหรือสะท้อนให้เห็นว่านัยของ ‘กระบวนทัศน์’ มีนัยที่มีลักษณะที่หลวมเกินไปอยู่ ตั้งแต่เริ่มแรกเป็นต้นมาซึ่งการอภิปราย ถกเถียงหรือการวิพากษ์ที่เกิดขึ้นแม้จะไม่มีผลในทางปฏิบัติ แต่ก็มีประโยชน์ในเชิงวิชาการ

สำหรับทัศนะของ Rainey Rainey¹⁵ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าแม้ว่าเราไม่มี ‘กระบวนทัศน์’ แต่ Rainey ก็ได้กล่าวว่าเรามีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของความเที่ยงตรงรวมทั้งการมองเห็นคุณค่าในความมุ่งมั่นในการแสวงหาความรู้ความจริงในกรณีของภาครัฐ

¹³ H. George Frederickson, “The Lineage of New Public Administration” in Carl J. Bellone (Ed.) *Organization Theory and The New Public Administration*, Boston : Allyn & Bacon, 1980.

¹⁴ Jan Rommel and Johan Christiaens, “Beyond the Paradigm Clashes in Public Administration”, *Administrative Theory & Praxis* 28(4) (2006) : 610-17.

¹⁵ Hal. G. Rainey, Public Management : Recent Development and Current Prospects”. In *Public Administration : State of the Discipline*, ed. Naomi Lynn and Baron Wildavsky, 157-84. Chatham, NJ: Chatham, House 1990.

แต่นั้นไม่ได้หมายความว่ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีวิธี ‘การแสวงหาความรู้’ ความจริงแต่ตามความเป็นจริงแล้ว รัฐประศาสนศาสตร์มีวิธีการแสวงหาความรู้ความจริง ทั้งนี้เพราะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์ที่มีวิธีการแสวงหาความรู้ความจริง โดยศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อนำความรู้ความจริงมาประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้ ‘บริบท’ ที่บางครั้งทำให้เรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นกลายเป็นเรื่องทางการเมือง

คำถามคือวิธีการแสวงหาความรู้ความจริงของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ ดำเนินการในห้องปฏิบัติการใช่หรือไม่ คำตอบต่อคำถามดังกล่าวตอบได้ว่าวิธีการแสวงหาความรู้ความจริงของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้ดำเนินการในห้องปฏิบัติการเหมือนศาสตร์ทางด้านวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ หากแต่ห้องปฏิบัติการของศาสตร์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ที่ “ห้องปฏิบัติการในภาคสนาม”

ขณะเดียวกันในการแสวงหาความรู้ ความจริงทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มีการดำเนินการอยู่ในรูปของการวิจัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงวิธีการบริหารงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หรือไม่มีก็จุดมุ่งหมายที่จะทำให้การบริหารงานของภาครัฐนำไปสู่การปฏิบัติการที่รัฐต้องดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้

การที่ภาครัฐต้องปรับปรุงวิธีการบริหารให้มีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น มีปัจจัยหรือบรรทัดฐานที่เป็นแรงผลักดันอยู่หลากหลายประการและหนึ่งในบรรดาแรงผลักดัน นั้นก็คือการมี “เจตนารมณ์ทางการเมือง” (Political Will) ตลอดจน “สภาพแวดล้อม” หรือ ‘บริบท’ หรือ “กรณีแวดล้อมต่างๆ” ที่เอื้ออำนวย ยกตัวอย่างเช่นเรื่องของการบริหารจัดการเก็บภาษีที่เป็นตัวเงิน รัฐ ภาครัฐ ต้องหาวิธีการบริหารการจัดการในรูปของการเก็บภาษีที่เป็นตัวเงินให้ปรากฏผลที่เป็นรูปธรรมและเก็บให้ได้ให้มากที่สุด

โดยใช้มาตรการต่างๆ ทางกฎหมายที่มีอยู่และมาตรการดังกล่าว ถือเป็นมาตรการที่บรรดาข้าราชการที่มีบทบาทในการบริหารจัดการเก็บภาษีในรูปของตัวเงิน ต้องดำเนินการให้มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือทำให้การบริหารจัดการการเก็บภาษีในรูปตัวเงินให้ได้มากที่สุด

ดังที่ Moynihan¹⁶ ได้ชี้ให้เห็นว่าบรรดาข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในเรื่องที่กล่าวมาข้างต้น จะต้องหาวิธีการการบริหารจัดการโดยมีมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย

¹⁶ Donald P. Moynihan “Managing for Results in State Government : Evaluating a Decade of Reform” *Public Administration Review*. 66(1) (2006) : 77-79.

โดยนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล ตลอดรวมทั้งเวลาดำเนินการปฏิบัติงาน นอกจากจะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลแล้ว ยังต้องดำเนินการปฏิบัติงานด้วยความมีชีวิตชีวาด้วย

คราวนี้หันกลับมาที่ประเด็นที่กล่าวค้างอยู่ว่า หากศาสตร์อย่างรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่มีหรือขาดแคลน “กระบวนทัศน์” แต่ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็มี “หลักการที่เป็นแกนหลัก” ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์และวิจัย หรือมาประยุกต์ใช้ในการแสวงหาความรู้ความจริง

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด หากกล่าวอีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าได้มีบรรดานักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างน้อย 2 กลุ่ม ที่มีมุมมองหรือมีทัศนะที่แตกต่างกัน ในมุมมองต่อศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดย “กลุ่มแรก” มีมุมมองว่า รัฐประศาสนศาสตร์มี ‘กระบวนทัศน์’ แต่อีกกลุ่มหนึ่งมีมุมมองว่า แม้รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มี ‘กระบวนทัศน์’ แต่ก็มี ‘หลักการที่เป็นแกนหลัก’ หรือ “มีกรอบเชิงปรัชญาและเชิงทฤษฎีของสำนักคิดเชิงวิทยาศาสตร์” หรือของศาสตร์ทางวิทยาศาสตร์ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของ ‘ทฤษฎี’ (Theories) ‘กฎ’ (Laws) และ ‘ข้อสรุปทั่วไป’ (Generalization) ตลอดรวมทั้งมีการทดลองที่เกิดขึ้น ในภาคสนาม และต่อมาได้รับการพัฒนาให้เป็นหลักการ กฎเกณฑ์ ที่เป็นแกนหลักที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีคุณค่า “อย่างมีแบบแผน” ที่ใช้เป็นแนวทางหรือใช้ในการวางกรอบตลอดจนการชี้นำในการแสวงหาความรู้ความจริง

สำหรับในตำราหรือหนังสือเล่มนี้ ทางผู้เขียนมีทัศนะส่วนตัวว่า “ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์” มี ‘กระบวนทัศน์’ ในนัยที่หมายถึง ‘ตัวแบบ’ (Model) หรือมี “โลกทัศน์” (Worldview) หรือมี “องค์แห่งความคิด” (Body of thought) รวมทั้งเห็นด้วยว่า แม้จะมีนักรัฐประศาสนศาสตร์บางกลุ่มไม่เห็นด้วยว่า “ศาสตร์อย่างรัฐประศาสนศาสตร์” จะมี ‘กระบวนทัศน์’ เพราะ ‘กระบวนทัศน์’ ที่มี มักมีการใช้กันในชีวิตประจำวัน จนทำให้ความหมายหรือนัยของกระบวนทัศน์ในนัยดังกล่าวหลวมมากเกินไป

แต่ “ศาสตร์อย่างรัฐประศาสนศาสตร์” ก็มี “กรอบเชิงปรัชญาและเชิงทฤษฎีของสำนักคิดเชิงวิทยาศาสตร์” หรือ “ของศาสตร์ทางวิทยาศาสตร์” ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของ ‘ทฤษฎี’ (Theories) กฎ (Laws) ข้อสรุปทั่วไป (Generalization) ตลอดรวมทั้งการทดลองในห้องปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในภาคสนามและต่อมาได้รับการพัฒนาเป็นหลักการ กฎเกณฑ์ที่เป็น “แกนหลัก” ที่นำมาประยุกต์ใช้ในการแสวงหาความรู้ความจริงทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้

ดังนั้นในการจำแนกประเภทหรือการจัดเป็นหมวดหมู่ หรือการจำแนกได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์มีกี่ “กระบวนทัศน์” หรือมีกี่ “ตัวแบบ” (ที่ถือเป็น “คำกลางๆ”) มาถึงตรงนี้ก็คงกล่าวได้ว่า สำหรับในตำราหรือหนังสือเล่มนี้ทางผู้เขียน” ว่าน่าจะมี 3 ‘ตัวแบบ’/ ‘กระบวนทัศน์’ ที่ประกอบด้วย

- ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม
- กระบวนทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐใหม่
- กระบวนทัศน์การบริหารปกครอง

แต่เนื่องจากทางผู้เขียนตำราหรือหนังสือเล่มนี้เห็นว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” (New Public Administration) น่าจะเป็น “กระบวนทัศน์” ที่ตำราของต่างประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้นำมา จำแนกในฐานะเป็น ‘กระบวนทัศน์’ หนึ่ง แต่เนื่องจาก ‘กระบวนทัศน์’ นี้ มีความสำคัญเพราะทำให้ “ศาสตร์อย่างรัฐประศาสนศาสตร์” มีอัตลักษณ์ของตนเอง ทางผู้เขียนตำราหรือหนังสือเล่มนี้ จึงนำเสนอว่ามี ‘ตัวแบบ’/ ‘กระบวนทัศน์’ ที่นำมาเสนอในตำราหรือหนังสือเล่มนี้มี ‘ตัวแบบ’/ ‘กระบวนทัศน์’ ดังต่อไปนี้

- รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมและทฤษฎีท้าทาย
- รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่
- การบริหารจัดการภาครัฐใหม่
- การบริหารปกครอง

โดยในการนำเสนอ ‘ตัวแบบ’/ ‘กระบวนทัศน์’ ทั้ง 4 ทางผู้เขียนตำราหรือหนังสือเล่มนี้ จะนำเสนอตามลำดับที่กล่าวมาข้างต้น โดยทางผู้เขียนขอใช้ตามต้นฉบับภาษาอังกฤษว่า ตรงไหน ควรใช้คำว่า ‘ตัวแบบ’ (Model) ตรงไหนควรใช้คำว่า ‘กระบวนทัศน์’

ยกตัวอย่างในกรณีของผลงานของ Owen Hughes และ Ann Mette Kjaer เวลาที่มีการกล่าวถึง “รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” ทั้ง 2 จะใช้คำว่า ‘ตัวแบบ’ แต่ในทัศนะของ Nicholas Henry Henry จะใช้คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์มี “กระบวนทัศน์” อาทิเช่นเวลากล่าวถึง “แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง” ก็ถือเป็นกระบวนทัศน์หนึ่งใน ‘กระบวนทัศน์’ ที่มีทั้งหมดอยู่ 6 กระบวนทัศน์ ดังที่ได้กล่าวมาตอนต้น ของคำนำของตำราหรือหนังสือเล่มนี้ หรือบางที่ทางผู้เขียนก็อาจมีการใช้คำว่า ‘ทฤษฎี’ อาทิเช่นกรณีของ “ทฤษฎีระบบราชการ” ของ Max Weber เป็นต้น เพราะฉะนั้นบรรดาผู้ปริกคตำราหรือหนังสือเล่มนี้ จึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ‘แนวคิด’ ของ ‘คำ’ ของ ‘ถ้อยคำ’ ที่กล่าวมาข้างต้นด้วย จะได้ไม่เกิดความสับสนเวลาอ่านตำราหรือหนังสือเล่มนี้

สำหรับบทต่างๆ ที่ผู้เขียนนำเสนอในตำราหรือหนังสือเล่มนี้มืออยู่ด้วยกัน 5 บท* ประกอบด้วยบทต่างๆ ดังต่อไปนี้

● **บทที่ 1 ความเป็นมาของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์และตัวแบบ “รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม”**

ในบทนี้จะเริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงความเป็นมาของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เริ่มจากบทความที่ Woodrow Wilson ที่มีชื่อ “The Study of Administration” ในปี 1887 นอกจากนั้นบทความดังกล่าวยังถือว่ามีอิทธิพลต่อพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ นอกไปจากนั้น Wilson ผู้เขียนบทความดังกล่าว ยังเห็นว่าศาสตร์ทางการบริหารเป็นศาสตร์ที่แตกต่างมาจาก ‘ศาสตร์การเมือง’ (Science of Politics) ดังนั้นในช่วงแรกสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์จึงถือกันว่าเป็นสาขาย่อยของรัฐศาสตร์ หลังจากนั้นจะเป็นการนำเสนอ ‘ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม’ ที่ได้รวมเอาตั้งแต่แนวทางการแยกการบริหารออกจากการเมืองที่นำเสนอโดย Wilson และตามมาด้วยแนวทาง ‘การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์’ ของ Frederick W. Taylor ที่แนวทางนี้ภาครัฐได้มาจากภาคเอกชน ทั้งนี้เพราะช่วงนั้นได้มีแนวทางการบริหารของภาครัฐ ต่อจากนั้นเป็นการนำเสนอ ‘ทฤษฎีแบบราชการ’ ของ Max Weber ที่ Weber เห็นว่าการบริหารงานในภาครัฐ หากจะให้มีประสิทธิภาพต้องมีการจัดโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ที่ยึดหลักเหตุผล แล้วตามด้วยการนำเสนอ ‘แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์’ ของ Elton Mayo ที่แนวคิดทฤษฎีนี้มีลักษณะตรงกันข้ามกับ ‘แนวคิดทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์’ ของ Taylor ต่อจากนั้นเป็นการนำเสนอ ‘แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหาร’ ของ Henri Fayol เป็นต้น แล้วปิดท้ายบทนี้ด้วยการนำเสนอ ‘รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการทำทลายและทฤษฎีการทำทลายตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม’

* การแบ่งบทต่างๆ ที่นำเสนอในตำราหรือหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนใช้หนังสือ Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration* 6th edition, United Kingdom : Thomson Wadsworth; 2007; Brain R. Fry and Jos C.N. Raddschelders *Mastering Public Administration : From Max Weber to Dwight Waldo* 3rd edition, London : Sage; 2014; Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 12th edition, New York : Routledge, 2016; Owen E. Hughes, *Public Management & Administration : An Introduction*, 3rd edition; Basingstake : Palgrave Macmillan, 2003; Tom Christensen and Per Loeigried (Eds.), *New Public Management : The Transformation of Ideas and Practice*, England : Asgate, 2002; Vas Ann Mette Kjaer, *Governance*, Cambridge Polity Press, 2004; Avir Levi-Faur (Ed.) *Oxford Handbook of Governance*, Oxford : Oxford University Press, 2013; Vasudha Chot Chhotray and Gerry Stoker, *Governance Theory and Practice : A Cross – Disciplinary Approach*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009; Tony Boraier and Elke Loeffler (Eds.) *Public Management and Governance*, New York : Routledge, 2016

● บทที่ 2 รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่

ก่อนที่จะนำเสนอ “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” ทางผู้เขียนขอแนะนำ “มรดกของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” ได้ทิ้ง “มรดก” อะไรไว้บ้าง ให้กับ “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” แล้วต่อจากนั้นจะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” (New Public Administration or NPA)¹⁷ ว่ามีที่มาจากการประชุมที่เมือง Minnbrook 2 ครั้ง ครั้งแรกในปี 1968 ครั้งที่สองในปี 1988 ปรากฏผลของการประชุมครั้งแรก เนื้อหาสาระสำคัญของการประชุมได้ครอบคลุม 5 ประเด็นต่อไปนี้

- ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคหรือความเป็นยุติธรรมทางสังคม
- ประเด็นที่สอง ได้มีการเน้นย้ำค่านิยมการปกครองแบบประชาธิปไตยในการบริหาร
- ประเด็นที่สาม ข้ออภิปรายถกเถียงระหว่างความเป็นนามธรรมและสิ่งที่เกิดขึ้นทางพฤติกรรม
- ประเด็นที่สี่ ค่านิยมที่เกี่ยวกับเรื่องของความแตกต่างหลากหลายที่เกิดขึ้นในสังคม
- ประเด็นที่ห้า ยังมีทัศนคติที่ติดอกติดใจของระบบราชการและบทบาทของระบบราชการ และข้าราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนในการเปลี่ยนแปลง

สำหรับผลของการประชุมครั้งที่สองในปี 1988 สาระสำคัญของการประชุมครั้งนี้ได้มีการสานต่อทางความคิดจากการประชุมครั้งแรกและเพิ่มเติมบางเรื่อง อาทิเช่น

- ประเด็นที่หนึ่ง การแสดงความไม่พอใจต่อการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ
- ประเด็นที่สอง การแสดงทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อแนวคิดการทำงานแบบธุรกิจอย่างเห็นได้อย่างกระจ่างชัดแจ้ง¹⁸

ส่วนรายละเอียดในประเด็นอื่นๆ ทางผู้เขียนจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

¹⁷ Ibid. pp.4-6

¹⁸ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, New York : Random House, 1969; Brian R. Fry and Jos C.N. Raadschelders, *Mastering Public Administration : From Max Weber to Dwight Waldo*, London : Sage, 2014

● บทที่ 3 การบริหารจัดการภาครัฐใหม่

บทนี้เป็นบทที่ว่าด้วย “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” (New Public Management หรือ “NPM”) ที่มีจุดเริ่มต้นของกระบวนการนี้ในปลายทศวรรษ 1980 ต้นทศวรรษ 1990 ที่ได้มีการปฏิรูปภาครัฐ (Public sector reform) ในประเทศที่พัฒนาแล้ว¹⁹ ทั้งนี้เนื่องมาจาก “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” ที่ตัวแบบดังกล่าวนี้มีรูปแบบการบริหารภาครัฐแบบระบบราชการที่ให้ความสำคัญกับสายการบังคับบัญชาและมีลักษณะแข็งตัวไม่ยืดหยุ่น และเหนืออื่นใดมีอำนาจเหนือกว่าอำนาจอื่นโดยเฉพาะในช่วงศตวรรษที่ 20 ซึ่งการปฏิรูปภาครัฐดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม มาเป็นรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีฐานอยู่ที่ตลาดที่สำคัญรูปแบบการบริหารจัดการที่มีฐานอยู่ที่ตลาดที่มีชื่อเรียกว่า “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” ไม่ได้มีลักษณะที่แข็งตัว หากแต่มีความยืดหยุ่น และผลของการปฏิรูปภาครัฐดังกล่าวไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปเนื้อหาสาระเล็กๆ น้อยๆ โดยเฉพาะในลีลาการบริหารจัดการ หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ยิ่งใหญ่กว่า

ทั้งนี้เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐบาลในสังคม ตลอดจนรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับความเป็นพลเมือง ในส่วนของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม แน่นนอนไม่ได้รับการยอมรับหรือไม่ได้รับความเชื่อถือทั้งในแง่ของทฤษฎีและการปฏิบัติ

สำหรับการที่รัฐประศาสนศาสตร์ได้นำเอากระบวนการ “การบริหารจัดการภาครัฐใหม่” มาใช้ มีนัยที่หมายถึงการเกิดขึ้นของกระบวนการใหม่ในภาครัฐ สำหรับรายละเอียดในประเด็นหรือมิติอื่นๆ จะได้มีการกล่าวถึงในลำดับต่อไป

● บทที่ 4 การบริหารปกครอง

กระบวนการนี้ในทัศนะของ Nicholas Henry เกิดขึ้นในปี 1990 - ปัจจุบัน สำหรับสาเหตุหรือที่มาของกระบวนการนี้มีที่มาจาก 3 สาเหตุด้วยกัน²⁰ ดังต่อไปนี้ สาเหตุประการแรก เกิดจาก ‘โลกยุคโลกาภิวัตน์’ (Globalization) สาเหตุประการที่สอง เกิดจากการให้ ‘คำนิยามใหม่’ (Redefinition) สาเหตุที่สาม เกิดจาก ‘การถ่ายโอนอำนาจ’ (Devolution)

¹⁹ Owen E. Hughes, *Public Management & Administration : An Introduction*, London : St. Marlin Press, 1994

²⁰ Nicholas Henry, op. cit.; pp. 47-49

โดยรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้กล่าวในบทที่ 4 ที่มีชื่อว่า “การบริหารปกครอง” (Governance) โดยในตำราหรือหนังสือเล่มนี้จะกล่าวถึงใน 2 สถานภาพ

- สถานภาพแรก จะกล่าวถึง ‘การบริหารปกครอง’ ในสถานภาพของปฏิสัมพันธ์โดยรวมของ 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาคส่วนแรก คือ ภาครัฐและกลไกรัฐ ภาคส่วนที่สองคือ ภาคเอกชน และภาคส่วนที่สามคือภาคประชาสังคม ในแง่ของหลักการปฏิสัมพันธ์ของ 3 ภาคส่วนดังกล่าวเป็นไปเสมือน ‘หุ้นส่วน’ (Partnership) ในแง่ของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ทั้งนี้เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของประเทศ/สังคม นั่นคือจุดมุ่งหมายประการแรก สำหรับจุดมุ่งหมายประการที่สองคือ การสร้างสรรค์โอกาสใหม่ให้กับประเทศหรือสังคม²¹

- สำหรับสถานภาพที่สองของการบริหารปกครองจะเป็นการกล่าวถึง ‘การบริหารปกครอง’ ในสถานภาพของ “เครือข่าย” (Network) ซึ่งแต่ละภาคส่วนที่กล่าวมาในสถานภาพแรก ต่างมีเครือข่ายด้วยกันทั้งสิ้นไม่ว่าภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคม รวมทั้งยังจะได้นำเสนอการบริหารภาครัฐแบบเครือข่าย เป็นต้น ส่วนรายละเอียดอื่นๆ จะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

การที่ทางผู้เขียนตำราหรือหนังสือเล่มนี้นำเสนอกระบวนการทั้ง 4 ข้างต้นคงช่วยให้ผู้บริโภครู้หรือหนังสือเล่มนี้ที่เป็นนักศึกษาปริญญาโทและเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์เวลานำไปใช้เป็น ‘กรอบ’ ในการทำวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์ ตลอดจนการนำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐของตนของพวกเขาคนเดียวกับผู้บริโภครู้หรือหนังสือเล่มนี้ที่สนใจหรือเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐ คงได้ประโยชน์จากตำราหรือหนังสือเล่มนี้ไม่มากนักน้อย เพราะศาสตร์อย่างรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ทุกคนจำเป็นต้องรู้ ดังปรากฏตามทัศนะของ Dwight Waldo ที่เขียนหนังสือชื่อ “The Study of Public Administration” ที่ได้รับการพิมพ์ครั้งที่ 11 ในปี 1968 โดย Waldo ได้เขียนในคำนำไว้สั้นๆ โดยมีคำถามอยู่หลายคำถามที่ Waldo ตั้งไว้ แต่ทางผู้เขียนขอยกตัวอย่างมา 2 คำถาม

- คำถามแรกคือ ใครคือผู้ที่ควรศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (Who should study public administration)

- คำถามที่สองคือและทำไม (and Why?) ส่วนคำถามอื่นขอไม่นำมาเสนอ

สำหรับคำตอบต่อคำถามข้างต้น Dwaldo ก็ได้ตอบไว้ใน Chapter ที่ 7 ว่า

²¹ Louis Meuleman, *Public Management and the Meta governance of Hierarchies, Networks and markets : The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, The Hague The Netherlands : Physica-Verlag, 2008.

“คนที่จะศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ คือทุกๆ คน แต่อาจแตกต่างกันไปในวิธีการ ในความรู้สึกลึกซึ้งอยากเรียนอยากรู้ตามหลักการหรือตามเหตุผลพื้นฐาน นั่นคือเพื่อให้เกิดความ เข้าใจที่ทุกๆ คนที่มีชีวิตอยู่ในสังคมแห่งอารยะที่จำเป็นต้องรู้เรื่องของการบริหาร บทบาท ของการบริหารในสังคมในวัฒนธรรมที่ตนอาศัยอยู่ ทั้งนี้เพราะมิติทางการบริหารมีความ สำคัญต่อชีวิตของพวกตนไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านกายภาพหรือมิติทางด้านจิตวิญญาณ ก็ตาม”

การที่ตำราหรือหนังสือเล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ทางผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณ ครูบาอาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิดังต่อไปนี้ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ภูมิณี ศาสตราจารย์ ดร.สร้อยตระกูล อรรถมานะ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย เยวาระประภาส ศาสตราจารย์ ดร. บุญทัน ดอกไธสง ศาสตราจารย์ ดร.สมบุญ สุขสำราญ ศาสตราจารย์ ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์ ศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ศาสตราจารย์ ดร.ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารังลักษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.วรพิตย์ มีมาก รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย เลานวิเชียร, รองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม มณีโรจน์ รองศาสตราจารย์พิทยา บวรวัฒนา รองศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณบล รอง ศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ เป็นต้น

นอกจากนี้ขอขอบพระคุณนักวิชาการชาวต่างประเทศทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับตำราหรือหนังสือเล่มนี้ รวมทั้งขอขอบพระคุณบรรดาคุณหมอที่ โรงพยาบาลรามคำแหง ศูนย์แพทย์พัฒนา โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ อาทิ ศาสตราจารย์ นพ.วิชัย เบญจชลมาศ รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) นพ.สุจน์ ศรีมหิทธิ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พญ.วิศนี ตันติเสวี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (พิเศษ) ลลิตา วัฒนะจรรยา นพ.อดิษฐ์ วราดิศัย พญ.โสฬพัทธ์ เหมรัญช์โรจน์ รวมทั้งพยาบาลและผู้ช่วยพยาบาล เป็นต้น ที่ให้ความเอาใจใส่ ดูแลสุขภาพของผู้เขียนเป็นอย่างดี

นอกจากนี้ยังใคร่ขอขอบคุณพี่ขวัญ, พี่ณพ, ลูกกรวย, ลูกผึ้ง และน้องๆ เลขาธุการกิจ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มสธ. และคุณอำนวยการพร คงเพชร เจ้าหน้าที่ห้องสมุด แห่งคณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หนังสือที่เกี่ยวข้องกับตำราหรือหนังสือเล่มนี้ เจ้าหน้าที่ สำนักบรรณสารสนเทศ มสธ. ที่ยังให้บริการเป็นที่ประทับใจอย่างสม่ำเสมอ และที่จะลืมไม่ได้ ก็คือ คุณธนัตชนก กิจเมฆ และหลานยิ่งศักดิ์ ที่ช่วยพิมพ์ต้นฉบับตำราเล่มนี้ให้ลุล่วงไป ได้ด้วยดี

ที่สำคัญต้องขอกราบขอบพระคุณดวงวิญญาณนายเตี้ยไถ่ และนางเปา หนีมพานิช ตลอดจนญาติพี่น้องของผู้เขียนทุกๆ คนทั้งที่มีชีวิตอยู่และล่วงลับไปแล้ว ที่สำคัญก็คือดวงวิญญาณของเตี้ยยิ้ม และแม่ยายนางฉลอม เลี้ยวศิริ ที่ยังเป็นร่มโพธิ์ร่มไทรให้ลูกๆ หลานๆ เหนืออื่นใดคือภรรยาผู้ชีวิต ได้แก่ อาจารย์วรรณวิมล และลูกสาวพิมพ์ประไพ หนีมพานิช ที่ทั้ง 2 คนเป็นกำลังใจในการผลักดันให้ผลงานแต่ละชิ้นสำเร็จตามเป้าหมาย รวมทั้งสามีของลูกสาว ดร.อักรินทร์ อังกูรวงษ์วัฒนา ที่มีความมุ่งมั่นในอาชีพการงาน รวมทั้งการทำงานเพื่อส่วนรวมที่นำความภาคภูมิใจมาสู่คุณแม่ณี ตลอดจนน้องๆ ทุกๆ คน

จุมพล หนีมพานิช

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์

วิทยาลัยธุรกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต

สารบัญ

บทที่ 1	ความเป็นมาของศาสตร์ทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แบบดั้งเดิมหรือแบบประเพณีนิยม	23
•	ความนำ	23
1.1	ความเป็นมาของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์	25
1.2	ความเป็นมาและสาระสำคัญของกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ แบบดั้งเดิมหรือแบบประเพณีนิยม	26
1.2.1	แนวคิดเกี่ยวกับการแยกการบริหารออกจากการเมือง	27
1.2.2	แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์	35
1.2.3	แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบราชการ	45
1.2.4	แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์	54
1.2.5	แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหาร	59
1.3	รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคท้าทายและการท้าทายต่อตัวกระบวนทัศน์ รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม	63
1.3.1	การวิพากษ์กระบวนทัศน์ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง	63
1.3.2	ทฤษฎีท้าทาย	64
1.3.3	ประเด็นที่ท้าทายต่อกระบวนทัศน์ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์ แบบดั้งเดิมหรือแบบประเพณีนิยม	70
บทที่ 2	รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่	75
•	ความนำ	75
2.1	มรดกของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม	76
2.2	ความเป็นมาของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่	82
2.3	สาระสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่	87
2.4	การไม่เลือกปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะต่อพลเมือง	93

2.5	การวิพากษ์การศึกษาตามแนวทางพฤติกรรมศาสตร์และผลที่ต่อเนื่อง ตามจากการวิพากษ์ตามแนวทางการศึกษาพฤติกรรมศาสตร์	99
2.5.1	การวิพากษ์การศึกษาตามแนวพฤติกรรมศาสตร์	99
2.5.2	ผลต่อเนื่องจากการศึกษาตามแนวพฤติกรรมศาสตร์	104
2.6	รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กับการศึกษา หลังพฤติกรรมศาสตร์	106
2.7	รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กับการศึกษานโยบายสาธารณะ	109
2.7.1	การศึกษานโยบายสาธารณะในยุคหรือในระยะต้นในช่วงระหว่าง ปี 1946 - 1969	110
2.7.2	การศึกษานโยบายสาธารณะในยุคกลาง หรือในช่วง ปี 1970 - 1989	112
2.7.3	การศึกษานโยบายสาธารณะในช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา	114
2.8	รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กับการศึกษาการวิเคราะห์ นโยบาย	119
2.8.1	ความเป็นมาของการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ	119
2.8.2	เนื้อหาสาระของการวิเคราะห์นโยบาย	123
2.8.3	บทบาทของนักวิเคราะห์นโยบาย	125
2.8.4	ประเภทของนักวิเคราะห์นโยบาย	126
2.8.5	ข้อสังเกตเกี่ยวกับนักวิเคราะห์นโยบายประเภทต่างๆ	127
2.8.6	สาระสำคัญของการวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบาย “และ” การวิเคราะห์เพื่อ/สำหรับนโยบาย	128

บทที่ 3 การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ 133

●	ความนำ	133
3.1	ศักราชแห่งการเปลี่ยนแปลง : การเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการ ภาครัฐ	136
3.2	การเกิดขึ้นของการบริหารจัดการภาครัฐใหม่	143
3.3	ที่มาของการปฏิรูปภาครัฐ	144
3.4	แนวทางการจำแนกหรือการแบ่งประเภทการบริหารจัดการภาครัฐใหม่	152

3.5 กระบวนทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : ของ OECD ของ Hood รวมทั้งของ Holmes และ Shand และตัวแบบของ Pollitt	155
3.6 ตลาดและกลไกตลาดตามแนวคิดของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่	165
3.7 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	175
3.8 การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น	186
3.9 การแปรรูปหน่วยราชการ/การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และการเพิ่มอำนาจให้กับภาคประชาสังคม	191
3.10 การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์กับการบริหารจัดการภาครัฐใหม่	202
3.11 การบริหารจัดการองค์ประกอบภายในกับการบริหารจัดการ ภาครัฐใหม่	212
3.12 การบริหารจัดการองค์ประกอบภายนอกกับการบริหารจัดการ ภาครัฐใหม่	232
3.13 E-government กับการบริหารจัดการภาครัฐใหม่	238

บทที่ 4 การบริหารปกครอง 245

● ความนำ	245
4.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนทัศน์การบริหารปกครอง	252
4.2 ลักษณะของการบริหารปกครอง	263
4.3 การบริหารปกครองกับการปกครอง	268
4.4 การบริหารปกครองในฐานะที่เป็นรัฐขนาดเล็ก	277
4.5 การบริหารปกครองในนัยหรือในฐานะธรรมาภิบาล	285
4.6 การบริหารปกครองในฐานะเครือข่ายและการจัดโครงสร้างองค์การ แบบเครือข่าย	288
4.7 แนวโน้มในการศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐ และการบริหารปกครอง	305
4.8 บทสรุปส่งท้าย	309

บรรณานุกรม 310

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	แสดงความแตกต่างในประเด็นต่างๆ ระหว่างกระบวนการทัศน์ การบริหารจัดการภาครัฐใหม่กับการบริหารปกครอง	249
ตารางที่ 2	แสดงการเปรียบเทียบนัยหรือความหมายของแนวคิดของคำว่า “การปกครอง”และ “การบริหารปกครอง” ในแง่ของความเหมือน หรือความแตกต่าง	273
ตารางที่ 3	แสดงการเปรียบเทียบระหว่างกระบวนการทัศน์แบบราชการ กับกระบวนการทัศน์แบบบรรษัท	281
ตารางที่ 4	แสดง “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม”	296
ตารางที่ 5	แสดงความแตกต่างระหว่างการจัดโครงสร้างองค์การแบบราชการ ในศตวรรษที่ 20 กับการจัดโครงสร้างองค์การแบบใหม่ ในศตวรรษที่ 21	300

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1	แสดงพัฒนาการของบรรดานักเขียนที่มีผลงานในช่วงตัวแบบ รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมและทฤษฎีท้าทาย	68
แผนภาพที่ 2	แสดงการจัดประเภทการวิเคราะห์นโยบายในแง่ของการศึกษา เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ	129
แผนภาพที่ 3	แสดงลักษณะหรือรูปแบบที่ผสมผสานของการบริหารปกครอง ระหว่างรูปแบบสายการบังคับบัญชา รูปแบบการตลาดและรูปแบบ เครือข่ายหรือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม	264
แผนภาพที่ 4	แสดงพัฒนาการของ “สไตล์การบริหารปกครอง” 3 แบบในกรณี ของประเทยุโรปตะวันตก	266

บทที่ 1

ความเป็นมาของศาสตร์ทาง รัฐประศาสนศาสตร์ และตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์ แบบดั้งเดิม

“The field of administration is a field of business.

*It is removed from the hurry and strife of politics...It is a part of political life only
as methods a counting house are a part of life of society...”*

- Wilson's words

ค ว ม น า

หากพิจารณาวิชา ‘Public Administration’ หรือ “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “การบริหารภาครัฐ” มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอันยาวนาน โดยมีแนวคิดที่มีมาที่คู่ขนานกันกับการเกิดขึ้นของ “อารยธรรม” หรือ ‘Civilization’ รวมทั้ง “การปกครอง” (Government) กล่าวคือ “ระบบการบริหาร” (Administrative System) มีหรือดำรงอยู่ตั้งแต่สมัยอียิปต์โบราณจากการเกิดขึ้นของการบริหารชลประทานที่เป็นผลจากการเกิดขึ้นของสภาวะน้ำท่วมที่แม่น้ำไนล์จนกระทั่งถึงการสร้าง ‘Pyramid’ ขึ้นมา

ส่วนในกรณีของ “จีน” หรือ ‘China’ ระบบบริหารได้เกิดขึ้นตั้งแต่ “ราชวงศ์ฮั่น” หรือ ‘Han Dynasty’ (206 BC - 220 AD) โดยได้รับการดัดแปลงมาจาก ‘ลัทธิขงจื๊อ’ โดยได้มีการเสนอว่า ใน ‘การบริหาร’ หรือ ‘การปกครอง’ ควรจะมีการคัดเลือกคนที่จะมาเป็นข้าราชการโดยไม่ควรที่จะคัดเลือกคนมาจากชาติกำเนิด แต่ควรที่จะคัดเลือกคนที่มีความดีมาจากหลักคุณธรรม (Virtue) และหลักความสามารถ (Ability) โดยมีเป้าหมายที่สำคัญของการคัดเลือกเพื่อให้ได้คนที่คุณลักษณะดังกล่าวที่เมื่อเข้ามาบริหารราชการแล้วประชาชนมีความสุข สำหรับในกรณีของอินเดีย ‘การบริหาร’ หรือ ‘ระบบการบริหาร’ จะปรากฏในคัมภีร์ “Kantiya Arthasastra” เป็นต้น

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในแง่ของ “ความเป็นศาสตร์” “การบริหาร” และระบบบริหารในช่วงประวัติศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้น ในช่วงนี้ยังมิได้มีสถานภาพเป็น ‘ศาสตร์’ ทางรัฐประศาสนศาสตร์เหมือนในปัจจุบัน สำหรับในกรณีของยุโรปในสมัยอาณาจักรโรมันหรือโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (Holy Roman) รวมทั้งอาณาจักรสเปน อาณาจักรเหล่านี้ “การบริหาร” และ “ระบบการบริหาร” หรือ “การปกครอง” เหลืออื่นใด จะได้รับการควบคุมโดยส่วนกลางที่ใช้ระเบียบกฎเกณฑ์ตลอดรวมทั้งระเบียบวิธีการต่างๆ เป็นตัวควบคุม¹

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการกล่าวถึงการเกิดขึ้นของอารยธรรมตลอดรวมทั้ง ‘การปกครอง’ ในช่วงก่อนจะถึงความเป็นมาของรัฐประศาสนศาสตร์ และตัวแบบ/กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

ดังนั้นในลำดับต่อไปนี้ทางผู้เขียนตำราหรือหนังสือเล่มนี้ต้องการให้ผู้บริโภคตำราหรือหนังสือเล่มนี้ได้เห็นภาพความต่อเนื่องในช่วงที่ “การบริหาร” และ “ระบบบริหาร” ที่ได้รับการพัฒนาจนกลายเป็น “ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์” ที่มี “กระบวนทัศน์” หรือ “โลกทัศน์” หรือ “องค์แห่งความคิด” เป็นต้น โดยขอเสนอ ‘กระบวนทัศน์’ ทั้ง 4 ตามที่กล่าวมาในคำนำ

ทางผู้เขียนขอเสนอหัวข้อความเป็นมาของรัฐประศาสนศาสตร์และนำเสนอกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยขอเริ่มที่ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมก่อน

¹ อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องข้างต้นได้ใน Brain R. Fry and Jos C.N. Roadscheders, Mastering Public Administration : From Max Weber to D wight Waldo, London : Sage, 2014; John Sheldrake Management Theory : From Taylorism to Japanization, U.K. : International Thomson Business Press, 1966.

หากพิจารณาในแง่ของความเป็นมาของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวได้ว่า เกิดจากผลการเขียนบทความของ Woodrow Wilson ที่มีชื่อ “The Study of Administration” ในปี 1887 โดยบทความนี้เป็นบทความที่ถือได้ว่ามี “อิทธิพล” ต่อพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะแนวความคิดของ Wilson ในช่วงนั้นมีสาระสำคัญพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

หากจะมีคำถามถามว่าใครคือบุคคล บุคคลแรกที่เสนอเค้าโครงความคิด “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” หรือ “The Politics Administration Dichotomy” คำตอบต่อคำถามดังกล่าว ตอบได้ว่า Wilson เป็นบุคคลแรกที่เสนอ “กรอบเค้าโครงความคิด การแยกการบริหารออกจากการเมือง” โดยที่ Wilson เห็นว่าหน้าที่หลักของฝ่ายบริหาร ก็คืองานประจำ เป็นงานที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายตามที่ฝ่ายการเมือง ได้กำหนดขึ้น หรือหากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ก็คือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั่นเอง ส่วนหน้าที่ของฝ่ายการเมืองก็คือการกำหนดนโยบายหรือหน้าที่ในการออกกฎหมาย

นอกจากนี้ Wilson ยังได้ชี้ให้เห็นต่อไปว่าการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารภาครัฐมีลักษณะคล้ายคลึงกับการบริหารธุรกิจ ดังนั้นในทรรศนะของ Wilson เทคนิคต่างๆ ของภาครัฐกิจเอกชนสามารถนำมาปรับใช้ในภาครัฐกิจได้ “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” ทำให้ข้าราชการสามารถบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

จากแนวคิดของ Wilson ดังกล่าว นักรัฐประศาสนศาสตร์ต่างถือกันว่าแนวความคิดเรื่องของ “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” เป็นต้นกำเนิดของ **รัฐประศาสนศาสตร์** นอกจากนี้ Wilson แล้วยังมีนักวิชาการคนอื่นๆ อาทิเช่น Frank J. Goodnow และ William F. Willoughby ที่มีความเห็นทำนองเดียวกันผลจึงทำให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ปลอดจากการเมือง โดยถือกันว่าฝ่ายการเมือง เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการกำหนดภารกิจให้กับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารอยู่นอกขอบข่ายทางการเมืองการบริหารรัฐกิจ หรือการบริหารภาครัฐในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีลักษณะไม่แตกต่างจากการบริหารธุรกิจ ผลที่ตามมาคือทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม ได้มีการหยิบยืมความรู้หรือวิธีการปฏิบัติของการบริหารธุรกิจมาประยุกต์ใช้

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงความเป็นมาของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ : ตั้งแต่ยุคของ Woodrow Wilson ที่ได้เขียนบทความที่มีชื่อ “The study of Administration” ในปี 1887 จนกระทั่งมาถึงแนวคิดที่ Wilson มีความคิดอยากให้มี “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” จนนำไปสู่แนวคิดในช่วงหรือใน “ยุคท้าทาย” ในช่วงปี 1938 - 1950 หรือ ‘The Challenge; 1930 - 1950’ กล่าวได้ว่ายุคดังกล่าวถือว่าเป็นยุคของกระบวนทัศน์ที่ตามทัศนะของ Owen Hughes² เรียกชื่อว่า “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” หรือ “The Traditional Model of Public Administration”

ส่วนในทัศนะของ Ann Meter Kjaer³ Kjaer จะเรียกตัวแบบของตน คล้ายคลึงกับของ Owen Hughes คือ Kjaer จะเรียกตัวแบบดังกล่าวของตนว่า คือ “The Traditional Model of Public Sector”

เมื่อผู้ปริทัศน์หนังสือ หรือตำราเล่มนี้ได้ให้เห็นภาพรวมของ “ตัวแบบของรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” แล้ว ในลำดับต่อไปนี้จะทางผู้เขียนตำราหรือหนังสือเล่มนี้ขอแนะนำเสนอแต่ละกระบวนทัศน์ภายใต้ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมตามทัศนะของ Nicholas Henry ดังต่อไปนี้ก่อน

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะนำเสนอแต่ละกระบวนทัศน์ตามทัศนะของ Nicholas Henry อาจจะมีผู้อ่านหรือปริทัศน์ตำราหรือหนังสือเล่มนี้ ถามว่า “ทำไมต้องนำเสนอ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” คำตอบต่อคำถามดังกล่าวที่สั้นและกระชับ ผู้เขียนขอแนะนำทัศนะของ Martin Painter และ Guy Peters⁴ ที่ให้คำตอบต่อคำถามดังกล่าวว่า ทั้งนี้เพราะบทบาทของ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” เป็นเสมือนรากเหง้าหรือรากฐานที่จะช่วยทำให้เราเข้าใจ “ระบบการบริหาร” (Administrative Systems)

²Owen Hughes, *Public Management & Administration : An Introduction*, Great Britain : The Macmillan Press Ltd., 1994.

³Ann Metze Kjaer. *Governance*, Cambridge Polity Press 1994.

⁴อ่านทัศนะของ Martin Painter และ Guy Peters ได้ใน Martin Painter and Guy Peters “The Analysis of Administrative Traditions” in Martin Painter and B Guy Peters, (eds.) *Tradition and Public Administration*, U.K.: Palgrave Macmillan, 2010.

26 **ตัวแบบ/กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ :**
จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมสู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัย
และการอธิบายปรากฏการณ์ทางบริหารในภาครัฐ

ในปัจจุบัน ที่ระบบบริหารดังกล่าวมีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าในอดีต นั้นย่อมหมายความว่าถ้าเราไม่ทำความเข้าใจจากฐานหรือรากเหง้าของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมมาก่อน การพิจารณาหรือการดำเนินการตาม “ระบบการบริหาร” ในปัจจุบันเวลาที่เราจะทำความเข้าใจประเด็นดังกล่าว เราจะทำความเข้าใจประเด็นดังกล่าวได้ไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะปฏิสัมพันธ์ระหว่าง แบบแผนแห่งชาติ (National Patterns) กับแบบที่มีความคุ้นเคย (Familiar Pattern) ที่เรามีความคุ้นเคยในเชิงวัฒนธรรม มีนัยที่กว้างขวางมากกว่า

จากที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 1-2 ของบทที่ 1 ดังได้กล่าวมาข้างต้นบ้างแล้วว่า เป็นการกล่าวถึงภาพรวมของสาระสำคัญของ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” และเพื่อให้ผู้บริโภคที่อ่านหนังสือหรือตำราเล่มนี้โดยเฉพาะในส่วนของ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” ที่ลึกลงไปอีกขึ้น ทางผู้เขียนตำราหรือหนังสือเล่มนี้ ขอเสนอรายละเอียดโดยสังเขปของ แต่ละ ‘กระบวนทัศน์’ ของ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” ตามลำดับดังต่อไปนี้

1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการแยกการบริหารออกจากการเมือง

ตามตัวแบบ “รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” มักจะมีกฎเกณฑ์ที่ระบุถึงการประสานหรือการเชื่อมโยง ‘ความเป็นผู้นำทางการเมือง’ กับ ‘ระบบราชการ’ ไว้ได้อย่างกระชับชัดเจน อย่างน้อยก็เป็นไปตามแนวทางของ Woodrow Wilson ที่เป็นศาสตราจารย์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัย Princeton อยู่เป็นเวลาหลายปี ก่อนที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา โดย Wilson เองได้ตั้งข้อสังเกตว่า น่าจะมี “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” ว่า ทั้งนี้เป็นเพราะ Wilson เห็นว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของฝ่ายการเมือง แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเองของฝ่ายบริหาร ดังนั้น Wilson จึงได้เสนอให้มี “การแยกการบริหารออกจากการเมือง”

ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากนักรัฐศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้น ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาในยุโรปและสหราชอาณาจักร รวมทั้งได้มีโอกาสเห็นความเจริญเกี่ยวกับการบริหารราชการ อาทิเช่น ในฝรั่งเศส เยอรมนี เป็นต้น ดังนั้นเมื่อนักรัฐศาสตร์เหล่านั้นกลับมาสหรัฐอเมริกาได้พบปัญหาต่างๆ ในการบริหาร อาทิเช่น การใช้อำนาจรั้งหลวง เกิดการ

วิงเด่นในการหางานทำ การเล่นพรรคเล่นพวก⁵ ในแวดวงการเมือง และมีการใช้ ‘ระบบอุปถัมภ์’ กับหน่วยราชการซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนั้น ก็เพราะระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบ 2 พรรค

ดังนั้นเมื่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาล ก็ได้มีการแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ผลจึงทำให้เป็นที่มาของการใช้ระบบอุปถัมภ์กันอย่างแพร่หลายในกลางศตวรรษที่ 19

การที่การบริหารภาครัฐของสหรัฐอเมริกาเป็นเช่นนั้น ทำให้ไปมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการที่เสื่อมถอยลง ทำให้การเมืองการบริหาร ตกเป็นที่ครหาทั่วไป จึงมีผลทำให้การบริหารภาครัฐของสหรัฐอเมริกาไม่เจริญทัดเทียมเหมือนยุโรปและสหราชอาณาจักร ผลจึงทำให้มีเสียงเรียกร้องให้มีการแก้ไขความเสื่อมโทรมในวงการบริหารราชการทั่วทุกหนทุกแห่ง และจากเสียงเรียกร้องที่เกิดขึ้นทุกหนทุกแห่งดังกล่าว ทำให้เกิดความกดดันจากฝ่ายต่างๆ ที่ไปมีผลทำให้นักรัฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาหันมาสนใจ ‘การพัฒนาระบบราชการ’ อย่างจริงจัง โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ขณะเดียวกันได้มีการนำวิธีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจากภาคเอกชนมาเปรียบเทียบมาเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในวงการราชการ โดยผู้ที่ได้พยายามวางหลักการให้มี “การแยกการบริหารและการเมือง” ออกจากกันตามทัศนะของ Wilson ผู้ซึ่งได้เขียนบทความสั้นๆ เรื่องหนึ่งที่ Wilson ได้เขียนบทความดังกล่าวมีชื่อว่า “The Study of Administration”^{*} ซึ่งตีพิมพ์เป็นวารสาร “Political Science Quarterly” ฉบับประจำเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1887 ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น

⁵ ปัญหา “การเล่นพรรคเล่นพวก” ในวงการเมืองของสหรัฐอเมริกา รวมทั้ง “ระบบอุปถัมภ์” ในหน่วยราชการ โดยเฉพาะในรูปของการที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำฝ่ายข้าราชการประจำในการแต่งตั้งโยกย้าย มีมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Andrew Jackson ผลทำให้บรรดาข้าราชการขาดความมั่นคงในการทำงาน ทำให้ต้องฝากฝังกับกลุ่มการเมืองเพื่อสร้างหลักประกันให้กับตนเอง ทำให้ข้าราชการประจำต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง อ่านรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ใน อิศระ สุวรรณบล, “การพัฒนาระบบบริหารภาครัฐ” ใน การบริหารภาครัฐ บัณฑิตศึกษา สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มสธ. สำนักพิมพ์ มสธ., 2547; Woodrow Wilson, “The Study of Administration” in Jay M. Shafritz and Albert C. Kyde *Classics of Public Administration* 6th ed., United States : Thomson Wadsworth, 2007

^{*} ในปี 1955 Dwight Waldo ได้เขียนหนังสือที่มีชื่อ “The Study of Public Administration” โดยบริษัท Random House Inc.; ขณะเดียวกัน Waldo ได้กล่าวถึงหนังสือเล่มดังกล่าวของตนไว้ในคำนำว่า “หนังสือเล่มนี้ได้ตั้งคำถามว่า What is Public Administration? Who should Study it, and Why? Where did it come from? What are the basic Categories of the Study or discipline? และอีกหลายคำถามซึ่งทางผู้เขียนอยากให้ผู้อ่านตำราหรือหนังสือเล่มนี้ได้หาอ่าน เพราะหนังสือของ Waldo เล่มนี้ได้อ่านมาก สำหรับผู้ที่สนใจสามารถหาอ่านได้ใน Dwight Waldo *The Study of Public Administration* U.S.A. : Random House Inc.; 1955

28 **ตัวแบบ/กระบวนการรัฐประศาสนศาสตร์ :**
จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมสู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัย
และการอธิบายปรากฏการณ์ทางบริหารในภาครัฐ

โดยความคิดของ Wilson เกี่ยวกับบทความที่ Wilson ได้เขียนดังกล่าว ได้รับการเห็นด้วยอย่างกว้างขวาง แม้ว่าผลหรือผลที่ตามมาของความคิดของ Wilson ในระยะแรกๆ ยังจำกัดและไม่ได้รับการพิจารณาจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่ผลงานการเขียนบทความดังกล่าวของ Wilson ที่ได้รับการตอบสนองในช่วงที่สหรัฐอเมริกาได้เผชิญปัญหาจากการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 1840 - 1870 และด้วยจิตวิญญาณของกระบวนการเคลื่อนไหวเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปที่มุ่งแสวงหาวิธีการที่จะพัฒนาหรือการให้ได้ว่าซึ่งคำตอบทางการบริหารที่เกิดจากการท้าทาย อาทิเช่น อัตราความเจริญเติบโตทางด้านประชากร กระบวนการกลายเป็นอุตสาหกรรมและการกลายเป็นเมือง

มาถึงตรงนี้คือ Wilson เองได้ตั้งข้อสังเกตว่า “การบริหารควรจะแยกออกจากความสนใจทางการเมือง” และทางด้านนโยบาย โดยตัวของ Wilson เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรมุ่งให้ความสนใจไปที่การบริหารกฎหมายมหาชนอย่างเป็นระบบและมีความลุ่มลึก จากแนวคิดที่ปรารถนาจะให้มีการแยก “การบริหารออกจากการเมือง” ดังกล่าว Wilson ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า นักรัฐประศาสนศาสตร์ตามความเป็นจริงแล้ว ไม่ได้มีความแตกต่างไปจากนักบริหารในแง่ที่ต่างมีบทบาทหน้าที่ในการเลือกวิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้บรรลุผล

อย่างไรก็ตาม การที่แนวคิด “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” ที่ตั้งอยู่บนหลักการที่ได้รับการยืนยันที่มีมาก่อน ทำให้ Wilson เรียกพัฒนาการของ “ศาสตร์เกี่ยวกับการบริหาร” ว่าควรมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มุ่งไปสู่การค้นแสวงหาหลักการทั่วไปสำหรับบรรดานักบริหาร ที่หลักการดังกล่าวควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่มีระบบและคุณลักษณะของหลักการนั้นๆ และต้องมีคุณลักษณะที่สามารถพิสูจน์ หรือตรวจสอบได้จากหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เมื่อได้ดำเนินการบนหลักการนั้นๆ แล้ว ทำให้สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้⁶

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การที่ Wilson ได้เสนอให้มี ‘การแยกการบริหารกับการเมือง’ ออกจากกัน เพราะทาง Wilson เห็นว่าการบริหารราชการเป็นเรื่องของการดำเนินการที่มีรายละเอียด ขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่เป็นระบบ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายที่กฎหมายมหาชนที่ได้มีการกำหนดไว้ โดยมีการนำกฎหมายทั่วไปมาปรับให้เข้ากับการปฏิบัติงานโดยมีลักษณะที่เฉพาะ

⁶ ผู้ที่สนใจแนวคิดของ Woodrow Wilson ที่กล่าวมาข้างต้นสามารถอ่านรายละเอียดได้ใน Brian R. Fry and Jos C.N. Roadschedets, *Mastering Public Administration : From Max Weber to Dwight Waldo*, 3rd ed., London : Sage, 2014.

เจาะจง นั่นคือการบริหารราชการหรือการบริหารภาครัฐ แต่กฎหมายทั่วไปซึ่งกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการดังกล่าวนั้น ถือเป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจในการบริหาร ดังนั้น การกำหนดนโยบาย/แผน/แผนงาน/โครงการในการดำเนินงานของรัฐบาล จึงไม่ใช่ “การบริหาร” แต่เป็น “การเมือง” ส่วน “การบริหาร” นั้นได้แก่ การปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่เป็นไปตามนโยบาย/แผน/แผนงาน/โครงการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว

มาถึงตรงนี้หากจะมีคำถาม ถามว่าความแตกต่างระหว่างการเมืองกับการบริหาร ในยุคนั้น คืออะไร คำตอบตอบได้ว่า “การเมือง” ถือเป็นเรื่องของการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย/แผน/แผนงาน ดำเนินการของรัฐบาล ส่วน “การบริหาร” เป็นเรื่องของการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย/แผน/แผนงาน/โครงการนั้นๆ

ในแง่ดังกล่าวการบริหารราชการจึงเป็นเรื่องของการดำเนินงานซึ่งอยู่นอกขอบเขตการดำเนินการทางการเมือง ปัญหาการบริหารราชการเป็นปัญหาค้นละส่วนกับปัญหาทางการเมือง ถึงแม้ว่าฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ แต่ฝ่ายการเมืองจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร หรือใช้อิทธิพลบังคับให้ข้าราชการประจำปฏิบัติการใดๆ เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตน

จากหลักการหรือแนวคิดในบทความของ Wilson และความคิดเห็นในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้มีการพิจารณากำหนดหลักการไม่เฉพาะแต่เพื่อ “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” เท่านั้น หากแต่ยังได้มีการแยกฝ่ายกำหนดนโยบายออกจากฝ่ายที่ต้องปฏิบัติการให้บรรลุตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นหากกล่าวอีกนัยหนึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดหน้าที่ของแต่ละฝ่ายนั้น Wilson ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย (Policy-maker) ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบาย (Policy execution) ในแง่ดังกล่าวหน้าที่ของฝ่ายบริหารคืองานประจำวันของกระทรวง ทบวง กรม ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายที่ออกโดยฝ่ายการเมือง ส่วนบรรดาข้าราชการจะต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง

ดังนั้นบทบาทของข้าราชการในยุคนี้คือบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือที่กอปรไปด้วยความรู้ ความสามารถทางการบริหาร และพร้อมเสมอที่จะรับนโยบายเรื่องใดก็ตามที่ฝ่ายการเมืองเสนอมารับและหลังจากนั้นก็จะมีการนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดโดยไม่ต้องมีปากมีเสียง

30 **ตัวแบบ/กระบวนการรัฐประศาสนศาสตร์ :**
จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมสู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัย
และการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐ

มาถึงตรงนี้ กล่าวได้ว่าแนวความคิดของ Wilson ถือเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดที่จะให้มี “การแยกการบริหารออกจากการเมือง” สำหรับนักวิชาการที่เจริญรอยตามและจัดรวมอยู่ในกลุ่มความคิดเดียวกันมีอีกหลายคน อาทิเช่น Frank J. Goodnow ผู้ซึ่งได้มีผลงานเขียนที่มีชื่อ “Politics and Administration” มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ในระบบการปกครองทั้งหมด จะมีภาระหน้าที่ขั้นต้นและขั้นสุดท้ายรวม 2 ประการด้วยกัน ได้แก่

- ประการแรก การแสดงเจตนารมณ์ของรัฐอย่างหนึ่ง
- และประการที่สอง คือการนำเอาเจตนารมณ์นั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลอีกอย่างหนึ่ง

นอกจากนี้ในทุกรัฐก็จะมีองค์กรที่แยกต่างหากจากกัน องค์กรของรัฐแต่ละหน่วยต่างก็แยกกันมีหน้าที่รับผิดชอบภาระดังกล่าวแต่ละเรื่องแต่ละภาระหน้าที่นี้เรียงลำดับคือการเมืองและการบริหาร สำหรับเหตุผลของการที่มีการแยก 2 ฝ่ายออกจากกันดังกล่าว โดยเฉพาะเหตุผลในเรื่องการควบคุมทางการเมืองนั้นจะมีลักษณะการควบคุมอยู่ 3 ลักษณะ ตาม “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” ตามระบบของ Westminster ดังต่อไปนี้

➤ **ลักษณะแรก** มีความสัมพันธ์ชัดเจนระหว่าง “การทำงานที่มีหลักการและเหตุผล” กับ “ความรับผิดชอบ” ยกตัวอย่างเช่น กรณีของหน่วยงานโดยทั่วไปจะมีบทบาทเบื้องต้นอยู่ 2 บทบาท คือ บทบาทในการให้คำปรึกษาแก่ผู้นำทางการเมืองเกี่ยวกับการพัฒนา และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และบริหารจัดการทรัพยากรสำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในแง่ดังกล่าว ข้าราชการเวลาทำงานจะต้องทำอย่างมี “หลักการและมีเหตุผล” เป็นไปตามโครงสร้าง ตามสายการบังคับบัญชาของหน่วยงาน

➤ **ลักษณะประการที่สอง** มีการแยกแยะระหว่างเนื้อหาสาระของนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องของความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง กับเรื่องของการบริหาร (นโยบาย) ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ข้าราชการ

➤ **ลักษณะประการที่สาม** การบริหารได้รับการสันนิษฐานว่า จะต้องมีความลับและเป็นกลาง

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบของ Westminster ได้ เพิ่ม “ระบบความรับผิดชอบ” ของฝ่ายรัฐมนตรีที่เป็นทางการเมือง นอกจากนี้ยังมี William F. Willoughby, Leonardo