



ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ กับการปกครองส่วนท้องถิ่น

อาจารย์ ดร.สุรียานนท์ พลสิม

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองส่วนท้องถิ่น

Public Administration Theories and Local Government Studies

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม

(Third Edition)

อาจารย์ ดร.สุรียานนท์ พลสิม

Suriyanon Pholsim, Ph.D.

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น



COLA
KKU

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองส่วนท้องถิ่น

สุรียานนท์ พลลิ้ม เขียน

พิมพ์ครั้งที่ 1 เมษายน 2563 จำนวน 500 เล่ม

พิมพ์ครั้งที่ 2 มกราคม 2565 จำนวน 1,000 เล่ม

พิมพ์ครั้งที่ 3 เมษายน 2568 จำนวน 1,000 เล่ม แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สุรียานนท์ พลลิ้ม.

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองส่วนท้องถิ่น.— พิมพ์ครั้งที่ 3.— ขอนแก่น :
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2568.
222 หน้า.

1. รัฐประศาสนศาสตร์. 2. การปกครองท้องถิ่น. I. ชื่อเรื่อง.

352.14

ISBN 978-616-438-929-8

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้
ไม่ว่ารูปแบบใด ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าของลิขสิทธิ์

ลิขสิทธิ์ สุรียานนท์ พลลิ้ม | suripho@kku.ac.th

จัดทำโดย วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
ถนนมิตรภาพ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002
โทรศัพท์ 043-203-124 โทรสาร 043-203-875 อีเมล cola@kku.ac.th

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์โปรก๊อปปี
เลขที่ 499 ม.27 ต.ศิลา อ.เมืองขอนแก่น จ.ขอนแก่น 40000
โทรศัพท์: 0862411616 อีเมล: procopy.kku@gmail.com

จำหน่ายโดย ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อาคารวิทยกิตติ์ ชั้น 14 ซอยจุฬาลงกรณ์ 64 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่
เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
info@cubook.chula.ac.th โทร 02-255-4433

แนะนำการอ้างอิง

สุรียานนท์ พลลิ้ม. (2568). ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์
ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม). โรงพิมพ์โปรก๊อปปี.

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือ “ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองส่วนท้องถิ่น” ฉบับตีพิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม เล่มนี้ ได้ถูกปรับปรุงและเพิ่มเติมเนื้อหาใหม่เข้าไปเพื่อให้มีความร่วมสมัยและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการเรียนรู้ของนักศึกษาและผู้สนใจทั่วไป โดยหนังสือเล่มนี้จะถูกเรียบเรียงขึ้นมาอย่างสมบูรณ์ไม่ได้ หากปราศจากคำแนะนำและมิตรภาพที่ดีจากกัลยาณมิตรหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวสุ ซึ่งหนังสือเล่มนี้ถูกตีพิมพ์ครั้งแรกภายใต้การสนับสนุนและคำแนะนำจากท่านในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น

ขอบคุณ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น (COLA KKU) สถาบันการศึกษาอันเป็นที่รัก แหล่งบ่มเพาะองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ผู้เขียนนับตั้งแต่ยังเป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรี กระทั่งมาทำหน้าที่เป็นอาจารย์สอนประจำที่วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นแห่งนี้ เสมือนเป็นบ้านหลังที่สองของผู้เขียน

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณความรักจากครอบครัวของผู้เขียนที่คอยให้กำลังใจและความห่วงใยอันบริสุทธิ์แก่ผู้เขียนมาโดยตลอดไม่ว่าจะอยู่ในภาวะยากลำบากใด ๆ

ด้วยรักและเคารพ

สุรียานนท์ พลลิม

2568

คำนำ

หนังสือ **“ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองส่วนท้องถิ่น”** ฉบับตีพิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม เล่มนี้ เรียบเรียงขึ้นมาเพื่อให้ นักศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ หรือสาขาวิชาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถนำเอาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปวิเคราะห์ อธิบาย หรือวิพากษ์วิจารณ์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงทั้งในสังคมได้อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิติทางการเมือง การจัดทำนโยบาย การบริหารองค์กร และการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น โครงสร้างของหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยสองส่วนหลัก โดยส่วนแรกเป็นภาคแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่นักศึกษาจำเป็นต้องเรียนรู้ในบทที่ 1 – บทที่ 5 สำหรับส่วนที่สองคือภาคการนำเอาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้ศึกษามาไปบูรณาการร่วมกับทฤษฎีด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อเท็จจริงทางการบริหารในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจริงของประเทศไทย ในบทที่ 6 และบทที่ 7 เพื่อให้ นักศึกษาสามารถนำทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปอธิบายหรือวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในกลไกการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมิติต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้าน

ผู้เขียนคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ **“ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองส่วนท้องถิ่น”** ฉบับตีพิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม เล่มนี้จะช่วยสร้างความเข้าใจให้กับนักศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือสาขาวิชาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่สนใจให้สามารถเข้าใจทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์และหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างลึกซึ้ง ตลอดจนสามารถนำเอาทฤษฎีเหล่านี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้จริงในการศึกษาวิจัยหรือขับเคลื่อนนวัตกรรมพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของภาครัฐหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ สืบต่อไป

สุรียานนท์ พลสมิ

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
suripho@kku.ac.th

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ.....	ก
คำนำ.....	ข
สารบัญ.....	ค
สารบัญแผนภาพ	ง
สารบัญรูปภาพ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ช
บทนำ.....	1
บทที่ 1 รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น	3
1.1) ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์	3
1.2) ขอบเขตการศึกษาและความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์ กับศาสตร์อื่น ๆ	9
1.3) สถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์	16
1.4) แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์	19
1.5) บทสรุป.....	21
บทที่ 2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิม	23
2.1) การบริหารแยกออกจากการเมือง	23
2.2) ระบบราชการ.....	26
2.3) หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์การจัดการ	28
2.4) หลักการบริหาร.....	30
2.5) บทสรุป.....	35
2.6) สรุปพัฒนาการของการศึกษาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคดั้งเดิม	38
บทที่ 3 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง	39
3.1) การบริหารคือการเมือง.....	40
3.2) ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ.....	43
3.3) ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์	47
3.4) การบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์หรือพฤติกรรมองค์การ.....	55

3.5) ศาสตร์การบริหารหรือวิทยาการจัดการ	60
3.6) ทฤษฎีระบบ.....	64
3.7) บทสรุป.....	66
3.8) สรุปการศึกษาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง...	69
บทที่ 4 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่	70
4.1) รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่กับ "ความหมายใหม่"	
ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์	71
4.2) นโยบายสาธารณะ.....	73
4.3) ทางเลือกสาธารณะ.....	83
4.4) องค์การสาธารณะ.....	84
4.5) เศรษฐศาสตร์การเมือง.....	90
4.6) การจัดการภาครัฐแนวใหม่.....	92
4.7) การบริหารจัดการภาครัฐแบบเครือข่ายความร่วมมือ	97
4.8) รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์.....	101
4.9) ธรรมาภิบาล	107
4.10) บทสรุป.....	113
บทที่ 5 จากการจัดการภาครัฐแนวใหม่สู่การอภิบาลภาครัฐแนวใหม่.....	116
5.1) ข้อยกเว้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่.....	117
5.2) จากการปกครองสู่การอภิบาล.....	121
5.3) ความแตกต่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการอภิบาลภาครัฐ	
แนวใหม่	123
5.4) บทสรุป.....	126
บทที่ 6 แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น	130
6.1) อะไร คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น.....	131
6.2) เป้าหมายและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น	135
6.3) หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	139
6.4) บทสรุป.....	148

บทที่ 7 ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย.....	150
7.1) พัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	150
7.2) โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย: ข้อพิจารณาว่าด้วย ทฤษฎีการกระจายอำนาจและประสิทธิภาพทางการบริหาร	157
7.3) ธรรมชาติกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	161
7.4) จดหมายจากนายช่างโยธา.....	167
7.5) ขอนแก่นโมเดลกับแนวคิดการอภิบาลภาครัฐแนวใหม่	173
7.6) ท้องถิ่นกับอิสระทางการคลัง (?)	178
7.7) ระบบประเมินผลด้วยตัวชี้วัดกับข้อจำกัดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่	188
7.8) บทสรุป.....	191
ประวัติผู้เขียน.....	194
ดัชนีคำค้น.....	196
อ้างอิง.....	200
ภาษาไทย.....	200
ภาษาอังกฤษ.....	204

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่น ๆ.....	16
แผนภาพที่ 2 ปัจจัยจูงใจและสุขวิทยา.....	53
แผนภาพที่ 3 แนวคิดและสาระสำคัญของทฤษฎีระบบ.....	66
แผนภาพที่ 4 การกำหนดนโยบายแบบบนลงล่างตามตัวแบบผู้นำ.....	75
แผนภาพที่ 5 ลำดับขั้นตอนของนโยบายตามตัวแบบกระบวนการ	77
แผนภาพที่ 6 การศึกษาและวิเคราะห์นโยบายตามตัวแบบกลุ่ม.....	78
แผนภาพที่ 7 กระบวนการของนโยบาย.....	82
แผนภาพที่ 8 กระบวนการของนโยบายตามแนวคิดของ Thomas R. Dye.....	83
แผนภาพที่ 9 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย	159
แผนภาพที่ 10 โครงสร้างงบประมาณที่นำไปใช้พัฒนาเมืองขอนแก่น.....	177

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 องค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในระบบราชการไทย.....	113
รูปภาพที่ 2 ที่มาของการทุจริตและความไร้ประสิทธิภาพในการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย	166
รูปภาพที่ 3 จดหมายลาตายของนายช่างวิศวกรโยธา	169
รูปภาพที่ 4 องค์กรภาคีหลักที่ทำงานเพื่อพัฒนาขอนแก่นร่วมกันกับบริษัทขอนแก่น พัฒนาเมือง.....	176
รูปภาพที่ 5 โครงสร้างแหล่งที่มารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	181
รูปภาพที่ 6 ข้อมูลรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีงบประมาณ 2559- 2564	182
รูปภาพที่ 7 หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สดุ ที่ ตผ 0004/2448 เรื่องการจ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	186

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดที่อธิบายสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์	18
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎี X และ Y	54
ตารางที่ 3 สไตล์การบริหารจัดการองค์การ 4 รูปแบบ	57
ตารางที่ 4 ความแตกต่างระหว่างองค์การสาธารณะกับองค์การเอกชน	88
ตารางที่ 5 เปรียบเทียบแนวคิดและหลักการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐ ดั้งเดิมกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่	96
ตารางที่ 6 เปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการอภิบาลภาครัฐแนว ใหม่	124
ตารางที่ 7 ผลการจัดอันดับระดับการทุจริตคอร์รัปชันและความโปร่งใสของไทย	164
ตารางที่ 8 ตัวชี้วัดการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	189

บทนำ

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เกิดขึ้นและดำรงอยู่อย่างมีพลวัต อีกทั้งยังเปลี่ยนแปลงตามบริบทแวดล้อมทางสังคมและการเมืองของแต่ละยุคสมัย ในยุครัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมระหว่างปี 1887-1944 หรือยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง กระบวนทัศน์ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มองว่าการบริหารควรแยกออกจากการเมือง ซึ่งนักวิชาการในยุคนี้มองว่าการบริหารและการเมืองนั้นเป็นคนละเรื่องกัน ตลอดจนทฤษฎีหลักของนักคิดในยุคดั้งเดิมมองว่าการทำงานของภาครัฐควรมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ที่มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานชัดเจนและมองว่าการจัดการที่ดีที่สุดควรมีเพียงวิธีเดียว (one best way) เช่น หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ หรือแนวคิดแมกซ์ เวเบอร์ (Weberian bureaucracy) ที่บอกว่าการจัดการแบบราชการเป็นวิธีการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา ระหว่างปี 1945-1970 ถูกมองว่าเป็นยุคท้าทายทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคดั้งเดิมเพราะองค์ความรู้ที่นักวิชาการในยุคดั้งเดิมเสนอมาถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองอย่างรอบด้านเพราะมองว่าข้อเสนอของนักวิชาการในยุคดั้งเดิมมีข้อบกพร่องหลายประการ โดยสาระสำคัญหลัก ๆ คือนักคิดยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองมองว่าการบริหารกับการเมืองคือเรื่องเดียวกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ตลอดจนโต้แย้งว่าวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพที่สุดไม่ได้มีเพียงวิธีเดียวและแนวคิดการจัดการแบบระบบราชการก็เป็นวิธีการจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพ ทั้งยังโต้แย้งว่าการจัดการภาครัฐไม่ควรจะมีลักษณะตายตัวแบบวิทยาศาสตร์เพราะการจัดการเกี่ยวข้องกับระบบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ ซึ่งนักวิชาการในยุคนี้ได้นำเอาทฤษฎีด้านมนุษยสัมพันธ์และการบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์มาใช้ศึกษาและอธิบายข้อเท็จจริงเชิงการจัดการด้วย

กระทั่งในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1970 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ได้พัฒนาพรมแดนองค์ความรู้เชื่อมโยงกับสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น จนทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นสหสาขาวิชา (interdisciplinary) และนักวิชาการยุคสมัยใหม่ได้นำเอาทฤษฎีตั้งแต่ยุคดั้งเดิมและยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองไปพัฒนาจนเกิดเป็นกรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ขึ้น โดยแต่เดิมที่รัฐประศาสนศาสตร์เน้นการศึกษาอำนาจ ความเป็นทางการ ระบบราชการ และการจัดการเชิงศาสตร์และศิลป์เปลี่ยนไปเป็น

กระบวนการที่เน้นศึกษาผลลัพธ์เชิงการจัดการมากขึ้น ผ่านการขยายตัวของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลเชิงการบริหารงาน ตลอดจนนำเอาแนวคิดการจัดการแบบภาคเอกชนมาปรับใช้ในการทำงานของรัฐอย่างรอบด้าน และเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกันกับรัฐมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เพียงอย่างเดียวอาจทำให้นักศึกษาไม่เห็นภาพหรือไม่เข้าใจทฤษฎีที่ชัดเจนมากพอ ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จึงได้นำเอาหน่วยการปกครองของรัฐที่มีความสำคัญอย่างมากในระบบบริหารกิจการสาธารณะของภาครัฐนั้นก็คือการปกครองส่วนท้องถิ่น มานำเสนอเพื่อให้นักศึกษาเห็นภาพและเข้าใจหลักการสำคัญของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นผ่านปรากฏการณ์ทางการบริหารที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเนื้อหาในส่วนแรกของเล่มนี้ นักศึกษาจะได้เรียนรู้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญในยุคสมัยต่าง ๆ จากนั้นในส่วนท้ายของหนังสือเล่มนี้ นักศึกษาจะได้เรียนรู้หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนักศึกษาจะได้นำเอาองค์ความรู้หรือทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ศึกษามาตั้งแต่ต้นในหนังสือเล่มนี้ ไปวิเคราะห์กับประเด็นปัญหาหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมิติต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้าน

ผู้เขียนตั้งใจเรียบเรียงหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาเพื่อให้นักศึกษาได้เรียนรู้และทำความเข้าใจกับทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องก่อนในช่วงแรก จากนั้นจึงนำข้อเท็จจริงเชิงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมาใช้เป็นบทเรียนเพื่อช่วยให้นักศึกษาได้เข้าใจทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้นผ่าน “บทเรียนเชิงทฤษฎีจากกรณีปฏิบัติ” โดยมุ่งหวังว่านักศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดความเข้าใจเชิงทฤษฎีและกรณีปฏิบัติอย่างถ่องแท้เพื่อที่นักศึกษาจะได้สังเคราะห์องค์ความรู้หรือประเด็นการศึกษาวิจัยใหม่ ๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์และยกระดับการบริหารท้องถิ่นของประเทศไทยในวงกว้างสืบต่อไป

สุรียานนท์ พลสมิ

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทที่ 1

รัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น

สำหรับผู้ไม่มีพื้นฐานทางรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์มาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักศึกษาใหม่ที่เพิ่งเข้าทำการศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ หากไม่ได้เตรียมตัวศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้นมาก่อน คงจะรู้สึกสงสัยไม่น้อยว่าในความเป็นจริงแล้ว **“รัฐประศาสนศาสตร์”** ที่เรากำลังกล่าวถึงอยู่นี้ คืออะไรกันแน่ ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วการเรียนการสอนในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์นั้น เป็นการเรียนแบบสหวิชา (interdisciplinary) หรือพูดให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือ รัฐประศาสนศาสตร์เป็นการเรียนการสอนที่เชื่อมโยงกับศาสตร์หลายแขนง ไม่ว่าจะเป็นสังคมศาสตร์ มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ หรือแม้กระทั่งวิศวกรรมศาสตร์ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแก่นสารสำคัญของวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาแนวคิดทางการบริหารจัดการภาครัฐในมิติต่าง ๆ แต่การจะศึกษาเรียนรู้แนวคิดทางการบริหารงานของภาครัฐได้อย่างครอบคลุม จำเป็นจะต้องประยุกต์ใช้องค์ความรู้ของศาสตร์แขนงอื่น ๆ ร่วมกับรัฐประศาสนศาสตร์ด้วย เพื่อให้การทำงานของภาครัฐเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ของนักศึกษาเกิดความเข้าใจอย่างครอบคลุมมากที่สุด ในบทแรกของหนังสือเล่มนี้จึงเป็นการอธิบายหลักการสำคัญของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ด้านต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนให้กับนักศึกษาเกี่ยวกับหลักการสำคัญของการศึกษาและลักษณะของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นความหมาย ขอบเขตของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่น ๆ แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงข้อถกเถียงว่าด้วยสถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ด้วยโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1) ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

ดังที่ได้นำเสนอไปในเบื้องต้นว่า **“รัฐประศาสนศาสตร์”** นั้น มีลักษณะเป็นสหวิชาซึ่งเชื่อมโยงกับศาสตร์แขนงอื่น ๆ จึงทำให้การนิยามหรือให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างกันออกไปตามมุมมองของนักวิชาการที่ให้ความสนใจในประเด็นที่แตกต่างกันไป ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีนักวิชาการทั่วโลกได้พัฒนาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ครอบคลุมมากที่สุด จึงควรศึกษามุมมองของนักวิชาการที่ได้อธิบายแนวคิดทฤษฎี

รัฐประศาสนศาสตร์ไว้อย่างหลากหลายทั้งนักวิชาการชาวไทยและต่างประเทศ โดยในเบื้องต้น ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535) ได้ระบุความหมายเฉพาะของการใช้คำศัพท์ภาษาอังกฤษ Public Administration (ตัวพิมพ์ใหญ่) ว่าเป็นสาขาวิชาการบริหารจัดการภาครัฐแขนงหนึ่ง ส่วน public administration (ตัวพิมพ์เล็ก) นั้นมีความหมายเป็นกิจกรรมทางการบริหารหรือกระบวนการทำงานในภาครัฐ ส่วนภาษาไทยนั้น "รัฐประศาสนศาสตร์" จะมีความหมายในเชิงของการบริหารงานภาครัฐ ส่วน "การบริหารรัฐกิจ" นั้นจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานหรือกิจกรรมทางการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ สอดคล้องกับความเห็นของ อุทัย เลาหวิเชียร (2541) ซึ่งอธิบายว่า Public Administration สะท้อนถึงรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็น "สาขาวิชา" หรือศาสตร์การศึกษาเชิงวิชาการแขนงหนึ่ง ส่วน public administration คือ "การบริหารรัฐกิจ" ที่หมายถึงกระบวนการทำงานของภาครัฐในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540) มีแนวคิดที่ต่างออกไป โดยมองว่า Public Administration นั้น ควรใช้คำว่า "สาธารณะบริหารศาสตร์" แทนคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" ส่วน public administration ควรใช้คำว่า "การบริหารสาธารณะกิจ" มากกว่าที่จะใช้คำว่า "การบริหารรัฐกิจ" หรือ "การบริหารราชการ" เพราะการบริหารสาธารณะกิจนั้น สามารถอธิบายถึงกระบวนการทำงานและการบริหารงานสาธารณะของภาครัฐได้ชัดเจนมากกว่า

ในความเห็นของผู้เขียนมองว่าการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารสาธารณะกิจนั้นเป็นคำที่สามารถใช้แทนกันได้เพราะการใช้คำเฉพาะเหล่านี้ล้วนสื่อความหมายถึงกระบวนการบริหารและการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อจัดบริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของสังคมตามเนื้อแท้ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์อยู่แล้ว ดังที่ Thomas Vocino และ Jack Rabin (1981) ให้ความเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการบูรณาการทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์การ การตัดสินใจ การบริหารบุคลากร ตลอดจนการจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่ง Vocino และ Rabin ยังอธิบายเพิ่มเติมว่าการทำงานของหน่วยงานภาครัฐแตกต่างกับภาคเอกชน เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ Cutchin (1981) ที่มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ การให้บริการประชาชน การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติการประเมินผลและพัฒนานโยบายสาธารณะ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายใต้ระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับความคิดเห็นของ Marshall Dimock, Gladys Dimock และ Douglas Fox (1983) ที่มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือกระบวนการผลิตสินค้าและบริการด้านต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในฐานะผู้บริโภคสินค้าจาก

ภาครัฐ ดังนั้น หากเราพิจารณาข้อคิดเห็นของนักวิชาการข้างต้นจะเห็นได้ว่าการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มุ่งเน้นศึกษา “กลไกการทำงานของภาครัฐ” เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้านต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้ให้ความสำคัญไปที่กลไกการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเพียงอย่างเดียวแต่ยังมุ่งศึกษารูปแบบการใช้อำนาจของรัฐด้วยดังที่ George J. Gordon และ Michael Milakovich (1995) อธิบายว่า รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้อำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นในมิติของการบริหารจัดการองค์การ การบริหารงานบุคคล การดำเนินงานตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือฝ่ายตุลาการ เช่นเดียวกับ Woodrow Wilson (1887) บิดาแห่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้อธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในมิติเชิงกฎหมายว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์มุ่งศึกษาการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติอย่างรอบคอบ รวมถึง David Rosenbloom, Robert Kravchuk และ Richard Clerkin (2009) ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกันโดยมองว่าการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเสมือนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการประโยชน์ของส่วนรวมตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังนั้น จากข้อคิดเห็นของนักวิชาการข้างต้น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ (authority) และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาลจึงเป็นประเด็นสำคัญอีกเรื่องหนึ่งของการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

การพิจารณาโดยเน้นไปที่มุมมองเชิงกฎหมาย (law perspectives) อาจไม่สามารถอธิบายขอบเขตการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างครอบคลุมนักเนื่องจากการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เป็นเสมือนศาสตร์พื้นฐานที่ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ (governance) ดังนั้น การอธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ผ่านการใช้อำนาจบริหาร (executive power) จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่ Luther Gullick (1984) อธิบายไว้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นศาสตร์แห่งการบริหารแขนงหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของฝ่ายบริหาร (executive branch) รวมถึง Herbert Simon (1947) ก็มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือกิจกรรมการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจน Robert Denhardt และ Janet Denhardt (2009) ก็มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน โดยมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่นเดียวกับ James Davis (1974) ก็อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า สิ่งที่สามาร

ใช้อธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ได้ดีที่สุด คือ “การใช้อำนาจบริหารของรัฐบาล” ดังนั้น จากมุมมองของนักวิชาการข้างต้น เราจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องศึกษาอย่างครอบคลุมทั้งระบบของระบบบริหารราชการแผ่นดินหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ตุลาการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังข้อคิดเห็นของ Frank J. Goodnow (1900) ที่อธิบายว่า เนื้อแท้ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์คือ “การศึกษาระบบราชการของรัฐบาล” ซึ่งหากเราพิจารณาจากคำอธิบายของ Frank J. Goodnow ข้างต้นจะเห็นได้ว่า นอกจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับการศึกษาระบบราชการแล้วยังให้ความสำคัญไปที่การศึกษาบทบาทของ “รัฐบาล (government)” ในฐานะองค์ภาพพหนึ่งซึ่งมีความสำคัญในทางการเมืองและเชื่อมโยงโดยตรงกับการศึกษาในสาขาวิชารัฐศาสตร์ด้วย

ดังนั้น ขอบเขตการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการศึกษากลไกการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร หรือ ตุลาการ แต่การศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับสาขาวิชารัฐศาสตร์ (political science) ด้วย ดังที่ Dwight Waldo (1948) ได้อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ซึ่งถูกประยุกต์ขึ้นมาใช้เพื่อขับเคลื่อนการทำงานของรัฐ เช่นเดียวกับ Frederickson, Smith, Larimer และ Licari (2012) ก็มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นทฤษฎีย่อยหนึ่งของสาขารัฐศาสตร์หรือมุมมองของ John Pfiffner และ Robert Prethuis (1960) ก็มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันกับนักวิชาการทั้งสองท่านข้างต้น โดยอธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาหนึ่งของรัฐศาสตร์ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับวิธีการนำค่านิยมทางการเมือง (political values) ไปสู่การปฏิบัติ เช่นเดียวกับ Richard Stillman (1978) ที่อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์ประกอบด้วยกิจกรรมการปฏิบัติงานที่สะท้อนถึงความต้องการของรัฐบาลเป็นหลัก ในแง่นี้เอง ฝ่ายการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและทิศทางการทำงานของภาครัฐผ่านมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ข้อบังคับ หรือนโยบายสาธารณะ เป็นต้น โดยหากพิจารณาข้อคิดเห็นของ Richard Stillman ข้างต้น จะพบว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์นอกจากจะเกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์แล้วยังมีความเชื่อมโยงกับสาขาวิชานโยบายสาธารณะด้วย ดังเช่นมุมมองของ Leonard White (1948) ที่ให้ความเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ประกอบด้วยการทำงานต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้ประสบความสำเร็จตามที่รัฐบาลได้มีการประกาศไว้ เช่นเดียวกับ Harold Gortner (1977) ก็มีความคิดเห็นสอดคล้องกับ Leonard White โดย

อธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ผ่านมุมมองการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่บอกว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการบูรณาการกิจกรรมการดำเนินงานภายในองค์กรทั้งหมดเพื่อนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้เป้าหมายด้านต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้น

จากการศึกษามุมมองของนักวิชาการที่ให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ดังที่นำเสนอไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์นั้นไม่มีคำนิยามที่ตายตัว ดังที่ Felix Nigro และ Lloyd Nigro (1984) อธิบายไว้ว่า “ไม่มีคำนิยามใดที่จะสามารถอธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างครอบคลุม” อย่างไรก็ตาม Felix Nigro และ Lloyd Nigro ได้สรุปสาระสำคัญของการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่ามีลักษณะสำคัญ 5 ประเด็นหลักได้แก่ (1) รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับการทำงานร่วมกันของกลุ่มคนเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะ (2) รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันโดยตรงกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ (3) รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง (4) รัฐประศาสนศาสตร์มีรูปแบบการบริหารงานที่แตกต่างอย่างชัดเจนกับการบริหารในภาคเอกชน และ (5) รัฐประศาสนศาสตร์มีความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องโดยตรงกับภาคประชาชนและภาคเอกชนเพื่อให้บริการสาธารณะในชุมชนและสังคม นอกจากนี้ Jay Shafritz, Russell และ Christopher Borick (2009) ยังมีมุมมองที่น่าสนใจต่อการอธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยมองว่าสิ่งที่จะสามารถอธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ให้เข้าใจง่ายที่สุดคือการอธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าเป็น “การทำงานของรัฐบาลในภาคปฏิบัติ (government in action)” ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐ รวมถึงการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ซึ่ง Jay Shafritz, Russell และ Christopher Borick ได้แบ่งความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 มิติหลักได้แก่ ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงการเมือง ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงการจัดการ ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงกฎหมาย และความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงวิชาชีพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงการเมือง (political definition of public administration) มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐมีอิทธิพลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อประสิทธิภาพเชิงการจัดการของรัฐ อีกทั้งยังมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือการกระจายผลประโยชน์สาธารณะที่ถูกนำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานภาครัฐ ทั้งยังมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์โดย

ตัวมันเองแล้วไม่สามารถทำงานได้เพียงฝ่ายเดียวแต่จะต้องทำงานร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ ที่มีอยู่ในสังคมด้วยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ประชาชน ภาคประชาสังคม หรือภาคเอกชน

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงกฎหมาย (legal definition of public administration) มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือการนำกฎหมายไปปฏิบัติหรือบังคับใช้ (law in action) และการทำงานใด ๆ ของภาครัฐล้วนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมหาชน (public law) หรือกฎหมายทางการบริหาร (administrative law) นอกจากนี้ ยังมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์นอกจากจะเป็นเหมือน “นักบุญ” หรือผู้ให้ที่ยิ่งใหญ่ผ่านบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแล้ว รัฐประศาสนศาสตร์ยังถูกมองว่าเป็น “โจร” ด้วย เพราะอาจมีการทุจริตหรือการลักลอบทำผิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่สร้างความเสียหายให้แก่สังคมโดยรวม ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีระบบการควบคุมป้องกันการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐด้วย ในแง่นี้เองรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการทางกฎหมายและตุลาการ

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงการจัดการ (managerial definition of public administration) มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องโดยตรงกับศาสตร์ของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคนิคทางการบริหารจัดการเฉพาะทางในการใช้ดุลพินิจและให้บริการเฉพาะด้าน นอกจากนี้ Jay Shafritz, Russell และ Christopher Borick ยังมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีสภาพที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ โดยความคิดของรัฐบาลประศาสนศาสตร์นั้นเกี่ยวข้องกับการจัดการกับคนหรือการทำงานร่วมกันกับบุคคล ส่วนความเป็นศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์นั้นเกี่ยวข้องกับการทักษะเฉพาะในการทำงาน

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงวิชาชีพ (occupational definition of public administration) มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือ วิชาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งคนที่ทำงานในภาครัฐไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ สหพันธรัฐ หรือระดับท้องถิ่นล้วนเป็นนักบริหารจัดการภาครัฐ (public administrator) นอกจากนี้ Jay Shafritz, Russell และ Christopher Borick ยังมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเสมือนการแข่งขันประกวดบทความ (essay contest) เพราะนอกจากการให้บริการสาธารณะแล้ว คนที่ทำงานในภาครัฐล้วนจะต้องมีความสามารถพิเศษเฉพาะตัวในการเขียนงานในเชิงราชการไม่ว่าจะเป็น รายงาน บทความ หนังสือราชการ หรือเอกสารต่าง ๆ อีกทั้งยังมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการทำงานที่มีคุณค่าทางอุดมการณ์ โดยกลุ่มคนที่

ทำงานในภาครัฐล้วนเป็นคนที่ยึดมั่นในอุดมการณ์และพยายามหาวิธีการในการทำงานที่ก้าวหน้าและมีคุณค่าต่อสังคมอยู่เสมอ รวมถึงรัฐประศาสนศาสตร์ยังเปรียบเสมือนงานทางวิชาการ (academic field) เพราะกลุ่มคนที่ทำงานในภาครัฐจะเรียนรู้การประยุกต์ใช้ทักษะและความสามารถที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ของตนเองในการทำงานร่วมกับผู้อื่น ซึ่งโดยสรุปแล้ว Jay Shafritz, Russell และ Christopher Borick มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือวิชาชีพเฉพาะอย่างหนึ่งที่จะต้องใช้ทั้งศาสตร์ในการทำงานและศิลป์ในการบริหารงาน ตลอดจน การปรับใช้องค์ความรู้เฉพาะทางทั้งในด้านกฎหมาย การจัดการ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรม สถาปัตยกรรม จิตวิทยา ศิลปกรรมศาสตร์ หรือศาสตร์อื่น ๆ มาบูรณาการร่วมกับการทำงานในภาครัฐ ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความเป็นวิชาชีพ

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารและกลไกการทำงานของภาครัฐที่มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับศาสตร์และศิลป์เรื่องการจัดการ กฎหมาย การเมือง และนโยบายสาธารณะในแง่ตัวเอง การศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีลักษณะเป็นสหสาขาวิชาที่นำเอาองค์ความรู้ด้านการจัดการภาครัฐเชื่อมโยงกับศาสตร์แขนงอื่น ๆ ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีทั้งความเป็นศาสตร์และศิลป์ซึ่งจะต้องอาศัยทั้งความสามารถในการคิดเชิงระบบและวิธีคิดเชิงนวัตกรรมเพื่อแสวงหาองค์ความรู้ หรือวิธีการทำงานที่สามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาในสังคมที่มีอยู่อย่างหลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนจะต้องมีความสามารถในการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ ทฤษฎี และทักษะที่เป็นศาสตร์เฉพาะทางมาบูรณาการร่วมกับการจัดการภาครัฐด้วยทั้งการจัดการกระบวนการภายในองค์กรและการจัดการทางสังคมเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ

1.2) ขอบเขตการศึกษาและความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่น ๆ

ความจำเป็นอย่างหนึ่งของการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์คือนักศึกษาจำเป็นต้องเข้าใจถึงลักษณะสำคัญของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้เข้าใจอย่างแจ่มแจ้งก่อน ซึ่งลักษณะที่สำคัญของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่านี้ก็คือความเป็นสหสาขาวิชา (interdisciplinary) ซึ่งนักวิชาการหลายท่านนิยมใช้คำว่า “สหสาขาวิชา” เพื่ออธิบายลักษณะหรือพรมแดนองค์ความรู้ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวคือการเรียนการสอนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎี หรือองค์ความรู้ในสาขาวิชาอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเป็นวิทยาศาสตร์ สถิติศาสตร์ ศิลปะ วิศวกรรมศาสตร์ บริหารศาสตร์ รัฐศาสตร์

นิติศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น การเรียนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เรียนจะต้องอาศัยทักษะในการคิด วิเคราะห์ เชื่อมโยง และบูรณาการองค์ความรู้จากสาขาวิชาอื่น ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการศึกษาองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ด้วย

แนวทางการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นไม่มีขอบเขตในการศึกษาที่ชัดเจนและตายตัวเหมือนกับการศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากข้อคิดเห็นของนักวิชาการหลายท่านที่มีต่อการอธิบายขอบเขตของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่แตกต่างกัน เช่น อุทัย เหลาวิเชียร (2541) อธิบายว่าขอบเขตของวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นเกี่ยวข้องกับการศึกษาใน 3 ด้าน ได้แก่ (1) รัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเมืองและนโยบายสาธารณะ (2) รัฐประศาสนศาสตร์มีความสัมพันธ์กับแนวคิดทฤษฎีองค์การและ (3) รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการ รวมถึง วรเดช จันทรร (2543) ซึ่งมองว่าการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษา 5 ด้าน ได้แก่ (1) รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับการบริหาร (2) รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมองค์การ (3) รัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนา (development administration) และการบริหารจัดการภาครัฐ (4) รัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับการนโยบายสาธารณะ และ (5) รัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับทางเลือกสาธารณะ นอกจากนี้ ยังมีข้อถกเถียงที่นักวิชาการทั้งในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มาอย่างยาวนานว่าแท้จริงแล้ว “การเมืองกับการบริหาร” สามารถแยกออกจากกันได้หรือไม่ หรือในทางสาขาวิชาแล้วรัฐประศาสนศาสตร์สามารถแยกออกจากรัฐศาสตร์ได้หรือไม่นั่นเอง ซึ่งในกรณีนี้ Marshall E. Dimock และ Gladys O. Dimock (1969) ให้ข้อคิดเห็นว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาในสาขาวิชารัฐศาสตร์ โดยรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์เปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนเองก็มีความเห็นว่ารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ดังนั้น หากเราพิจารณาถึงข้อถกเถียงทางวิชาการที่มีต่อการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวนี้ ก็แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าขอบเขตในการศึกษาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีความเกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีของสาขาวิชารัฐศาสตร์ด้วย

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นต่อการศึกษา “ความเป็นสหสาขาวิชา (interdisciplinary)” ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์นี้ ผู้เขียน

มองว่าพื้นฐานทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เชื่อมโยงสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางสังคมในทุกมิติ อย่างไรก็ตาม ในบทนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงจุดเน้นสำคัญของการศึกษาในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับศาสตร์แขนงอื่น 9 ด้านหลัก ได้แก่

1) ความเชื่อมโยงของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาด้านเศรษฐศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความเชื่อมโยงกับสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เนื่องจากการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นที่จะต้องบูรณาการองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการภาครัฐควบคู่ไปกับการวิเคราะห์และพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนที่ยึดโยงกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาคและระดับจุลภาค เพราะนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐล้วนส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้ หากพิจารณาในมิติของการบริหารจัดการภาครัฐแล้ว แนวคิดเรื่องระบบภาษี การเงินการคลัง การจัดทำงบประมาณ นโยบายการค้าระหว่างประเทศ ระบบอุตสาหกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น แนวคิดเชิงเศรษฐมิติ เศรษฐศาสตร์จุลภาค เศรษฐศาสตร์มหภาค ฯลฯ ล้วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทั้งสิ้น

2) ความเชื่อมโยงของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาด้านมานุษยวิทยา

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการศึกษาทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องโดยตรงกับ “มนุษย์” ซึ่งในมุมมองทางการบริหารพิจารณาว่ามนุษย์ถือเป็น “ทรัพยากร” ที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องจัดการให้คุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์เกิดประโยชน์สูงสุดกับองค์กรและสังคม ดังนั้น การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการศึกษามนุษย์ เช่น การศึกษาปัจจัยทางด้านจิตวิทยาที่ส่งผลกระทบต่อการดำรงอยู่และการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์ พฤติกรรมศาสตร์ของมนุษย์ ระบบนิเวศแวดล้อมของผู้คน การอยู่ร่วมกันของคนในสังคม แรงจูงใจของมนุษย์ ปฏิสัมพันธ์ทางสังคมของมนุษย์ พื้นฐานแนวคิดและวิถีชีวิตที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของมนุษย์ การศึกษาสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการทำงานของมนุษย์ เพื่อให้สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพสูงสุด เป็นต้น นอกจากการศึกษามนุษย์ในเชิงของการบริหารจัดการแล้ว รัฐประศาสนศาสตร์เองยังมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษา “สังคมมนุษย์” หรือสาขาวิชาสังคมวิทยา (Sociology) ด้วย โดยการทำ

ความเข้าใจแนวคิดและทฤษฎีในสาขาวิชามานุษยวิทยาและสังคมวิทยานี้มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งจะช่วยให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เกิดความเชื่อมโยงกันทั้งในมิติของการบริหารจัดการองค์กรและบริบททางสังคมได้อย่างครอบคลุม

3) ความเชื่อมโยงของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีความสัมพันธ์โดยตรงกับสาขาวิชาสังคมศาสตร์เพราะการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องเข้าใจกลไกการทำงานของสังคมให้ลึกซึ้งและครอบคลุมทั้งในมิติทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ภาษาศาสตร์ ประชากรศาสตร์ ความสัมพันธ์และกลไกการทำงานของสถาบันทางสังคม การพัฒนาชุมชน ฯลฯ เป็นต้น โดยแนวคิดและองค์ความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์เหล่านี้ล้วนถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างรอบด้าน เพื่อให้การศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถูกนำไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น แนวคิดและทฤษฎีในการพยากรณ์ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชาชนที่มีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และระบบสวัสดิการของประเทศ แนวคิดในการบริหารจัดการกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อจัดสรรสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของรัฐให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ การสร้างแนวทางเพื่อพัฒนาพื้นที่อนุรักษ์ทางวัฒนธรรมและโบราณสถาน การพัฒนานโยบายส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ รวมถึงแนวคิดในการบริหารจัดการและพัฒนาชุมชน เป็นต้น

4) ความเชื่อมโยงของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาด้านรัฐศาสตร์

รัฐศาสตร์กับรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเสมือนเหรียญสองด้านที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ดังนั้น การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับสาขาวิชารัฐศาสตร์โดยมองว่ารัฐศาสตร์หรือฝ่ายการเมืองคือผู้กำหนดนโยบาย ส่วนภาครัฐนั้นคือผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและประยุกต์ใช้อำนาจหน้าที่ตามความเหมาะสมเพื่อขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ภายใต้เจตนารมณ์หรือเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดให้ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้รัฐประศาสนศาสตร์ยังมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทั้ง อำนาจที่ไม่เป็นทางการ (power) และการใช้อำนาจที่เป็นทางการตามกฎหมาย (authority) โดยไม่ว่าจะเป็นอำนาจที่ไม่เป็นทางการ (power) ซึ่งมาจากฝ่ายการเมือง หรืออำนาจที่เป็นทางการตามกฎหมาย (authority) ล้วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในระบบการเมืองการปกครองของรัฐหนึ่ง ๆ ดังนั้น การศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงเกี่ยวข้องกับสาขาวิชา

รัฐศาสตร์โดยตรง ทั้งในสาขาวิชาการเมืองการปกครอง หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

5) ความเชื่อมโยงของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาการจัดการ

ศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ (management science) ถือเป็นศาสตร์อีกแขนงหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการทรัพยากร (resource management) ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการองค์กร (organization management) การจัดการโครงการ (project management) การจัดการงบประมาณ (fiscal management) การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (human resource management) หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการบริหารกิจการสาธารณะ (public affairs management) ล้วนต้องอาศัยองค์ความรู้และทฤษฎีทางการบริหารจัดการมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการทรัพยากรภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาถึงบริบททางการศึกษาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันที่มีการเทคนิคการบริหารของภาคเอกชนและกลไกตลาด เช่น ระบบการทำสัญญาหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารงานของภาครัฐเป็นวงกว้าง รวมถึงการนำเครื่องมือและแนวคิดทางการจัดการจากภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐยิ่งสะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงกันระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์ด้านการจัดการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

6) ความเชื่อมโยงของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชานิติศาสตร์

รัฐ สังคม ระบบราชการ และกฎหมาย เป็นสิ่งที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ดังคำกล่าวที่ว่า “ที่ใดมีมนุษย์ ที่นั่นย่อมมีสังคม ที่ใดมีสังคม ที่นั่นย่อมมีกฎหมาย” ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาศาขวิชารัฐประศาสนศาสตร์นอกจากจะเกี่ยวข้องับสังคมศาสตร์และรัฐศาสตร์แล้ว ยังเชื่อมโยงโดยตรงกับสาขาวิชานิติศาสตร์ด้วยเพราะรัฐทุกรัฐหรือหน่วยการปกครองทุกระดับล้วนต้องมีกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมและบริหารจัดการสังคมของตนเองทั้งสิ้น เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายระดับองค์กรหรือหน่วยงาน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมายระดับท้องถิ่น หรือกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งกฎหมายของรัฐเหล่านี้ล้วนอยู่ในขอบเขตการศึกษาของสาขารัฐประศาสนศาสตร์ทั้งสิ้น เช่นเดียวกันกับการศึกษากระบวนการทาง