ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์กับมิติทางการบริหารราชการแผ่นดิน

PUBLIC ADMINISTRATION THEORIES AND BUREAUCRATIC ADMINISTRATION DIMENSIONS

จินดา ธำรงอาจริยกุล[1] | JINDA THOMRONGAJARIYAKUL

สุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล[2] | SURASAK SRITHAMMAKUL

ABSTRACT

Public administration is a discipline that has long been developed. Theories concerning the area of public administration have been proposed and categorized into various paradigms such as ones in terms of evolution and periods; bureaucratic administration and public services; and capacity for explaining phenomena concerned. These categorized theories can be used to explain bureaucratic administration in Thailand in 5 dimensions: 1) the relational dimension between administration and politics through the Theory of Political Control of Bureaucracy and the Theory of Bureaucratic Politics; 2) the institutional dimension through the Theory of Public Institution; 3) the management dimension through the Theory of New Public Management; 4) the executive decisional dimension through Decision Theory and Rational Choice Theory; and 5) the holistic dimension through Postmodern Theory and the Theory of Governance.

Keywords : theory, public administration, bureaucratic administration

---

[1, 2] อาจารย์สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีพัฒนาการมาหลายยุคสมัย ซึ่งในการทำความเข้าใจรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ได้มีนักวิชาการจัดกลุ่มทฤษฎีไว้หลายลักษณะ อาทิ การแบ่งกระบวนทัศน์ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามวิวัฒนาการของทฤษฎีและยุคสมัย การแบ่งกระบวนทัศน์ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามยุคของการบริหารจัดการภาครัฐและการบริการสาธารณะ และการแบ่งกลุ่มทฤษฎีตามความสามารถในการอธิบายปรากฏการณ์ เมื่อนำกลุ่มทฤษฎีที่ถูกจัดหมวดหมู่ไว้มาอธิบายปรากฏการณ์การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย จะสามารถจำแนกได้ 5 มิติ คือ (1) มิติความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมือง อธิบายด้วยกลุ่มทฤษฎีการเมืองควบคุมระบบราชการและกลุ่มทฤษฎีการเมืองระบบราชการ (2) มิติเชิงสถาบันอธิบายด้วยทฤษฎีสถาบันสาธารณะ (3) มิติการจัดการอธิบายด้วยทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (4) มิติการตัดสินใจของผู้บริหาร อธิบายด้วยทฤษฎีการตัดสินใจ และทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (5) มิติองค์รวมอธิบายด้วย ทฤษฎีหลังสมัยใหม่ และทฤษฎีการบริหารการปกครอง (Governance)

คำสำคัญ : ทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน

บทนำ

สภาวะไร้พรมแดนอันเกิดจากการเชื่อมโยงกันของภูมิภาคต่างๆของโลกโดยมีเทคโนโลยีเป็นสื่อกลาง หรือที่รู้จักกันว่า ‘โลกาภิวัตน์’ ทำให้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ต้องเผชิญความท้าทายและพร้อมกันนั้นก็เกิดกระบวนการแสวงหาองค์ความรู้ในการบริหารราชการแผ่นดินแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อให้สอดรับกับกระแสโลกในยุคปัจจุบัน มีความพยายามของนักคิด นักวิชาการที่จะค้นหาวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งหวังประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ก่อให้เกิดพัฒนาการของยุคสมัยและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาการบริหารงานภาครัฐ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการศึกษาวิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์จะพบว่ามีการแบ่งพัฒนาการขององค์ความรู้เป็นช่วงตามหลักคิดของนักวิชาการแต่ละท่าน นับตั้งแต่ช่วงแรกซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นของการศึกษาการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นยุคแห่งการสร้างความรู้ โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมืองว่าควรมองเป็นส่วนเดียวกันหรือแบ่งแยกกันโดยสิ้นเชิง เพื่อแสวงหาแนวทางการทำงานที่ดีให้กับหน่วยงานภาครัฐจึงทำให้การศึกษาความสัมพันธ์ขององค์การกับสภาพแวดล้อมมีน้อยแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดหลักการบริหาร เน้นเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล การประหยัด มองว่าองค์การเป็นหน่วยงานที่มีเหตุผล

เมื่อองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มชัดเจนมากขึ้น มีการนำเอาแนวคิดทฤษฎีไปปรับใช้กับงานภาครัฐ จึงเกิดการตั้งคำถามถึงความสามารถของทฤษฎีในการจัดการปัญหา ความไม่ครอบคลุม มีการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดที่ผ่านมา ก่อให้เกิดการทบทวนองค์ความรู้ใหม่ผ่านการตั้งคำถามเกี่ยวกับสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงและแนวความคิดเดิมนั้นไม่สามารถตอบโจทย์การบริหารแบบใหม่ได้ ทั้งเรื่องการบริหารกับการเมือง ระบบราชการ การบริหารด้วยแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับมนุษย์ในองค์การ ทำให้แนวความคิดในการบริหารเปลี่ยนจากการแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดไปเป็นการทำให้คนอยากทำงาน ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งความท้าทายที่พยายามชี้ให้เห็นข้อจำกัดทฤษฎีเดิมและเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้ พัฒนาการของแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลาต่อมามิใช่เพียงการเริ่มแสวงหาแนวทางการทำงานใหม่ๆเท่านั้น หากยังสนใจหาคำตอบทางการบริหารที่หลากหลายและมีความเป็นสหวิทยาการ ที่ยืมแนวคิดของศาสตร์อื่นๆเข้ามาช่วยตอบคำถามในการบริหารงานของรัฐ อาทิ แนวความคิดระบบ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ นโยบายสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาวงจรชีวิตขององค์การ แนวความคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จริยธรรมในการบริหาร การออกแบบองค์การสมัยใหม่ การบริหารจัดการที่ดี (วันชัย มีชาติ, 2558: 155-161) พัฒนาการขององค์ความรู้ในยุคปัจจุบันนี้คือการแสวงหาความรู้ใหม่เพื่อให้สอดรับกับความเป็นพลวัตรของการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งปรับเปลี่ยนวิธีคิดและการ

ทำงานเพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมอันจะทำให้หน่วยงานภาครัฐสามารถตอบสนองการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนด้วยหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

ความสำคัญของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

ปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์คือความซับซ้อน เพื่อเข้าใจความซับซ้อนนั้นต้องมีทฤษฎีเป็นเครื่องมือในการอธิบาย ประโยชน์ของทฤษฎีจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการบรรยาย อธิบาย และการคาดการณ์เพราะฉะนั้นทฤษฎีที่เป็นประโยชน์จึงควรมีความสามารถในการบรรยายได้อย่างถูกต้อง และเมื่อทฤษฎีช่วยให้เกิดความเข้าใจปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือความสามารถพยากรณ์เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการปฏิบัติและเป็นการประยุกต์ใช้ทฤษฎีต่างๆเพื่อความสำเร็จในการพยากรณ์ผลลัพธ์(H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer and Michael J. Licari, 2012: 5-6)ในขณะเดียวกันการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม หรือเรียนรู้ความเป็นพลวัตรของการบริหารราชการแผ่นดิน ก็เกี่ยวพันกับการคาดการณ์การบริหารงานของรัฐหรือการตีความผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะด้วยเหตุนี้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถทำความเข้าใจกับปรากฏการณ์ต่างๆได้

นักวิชาการผู้เขียนหนังสือThe Public Administration Theory Primer ได้ให้ความหมายของทฤษฎีไว้ 3 ลักษณะ ดังนี้ (H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer and Michael J. Licari, 2012: 7-8)

1) ทฤษฎี หมายถึง การทดสอบอย่างเข้มงวดในการคาดเดาทฤษฎีหรือสมมติฐานที่ใช้ข้อมูลจากการสังเกตและการเปรียบเทียบสมมติฐานนี้ครั้งหนึ่งเคยทดสอบและได้รับการยืนยันจากพื้นฐานทางทฤษฎี การยืนยัน หรือการแสดงให้เห็นความจริง ทฤษฎีที่ได้มามักจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่มีความน่าเชื่อถือสูงในสังคมโลกซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการรับรู้ การออกแบบหมวดหมู่การวัดค่า และการเปรียบเทียบปรากฏการณ์ที่มีขนาดใหญ่กว่า ดังนั้นจุดมุ่งหมายของแต่ละทฤษฎีในรัฐประศาสนศาสตร์จะมีความแตกต่างกัน

2) ในทางสังคมศาสตร์และการบริหารราชการ ทฤษฎี หมายถึง คำสั่งของสิ่งที่เป็นจริง (ประวัติศาสตร์, เหตุการณ์, กรณีศึกษา, เรื่องราว, การวัดความเห็น, การสังเกต) เป็นการนำเสนอหลักฐานของการจำกัดความ แนวคิด และการทำให้เข้าใจโดยการใช้คำอุปมา ทฤษฎีนี้เป็นพื้นฐานของการสังเกตโดยตัวเองและแม่นยำของพฤติกรรมทางสังคม, พฤติกรรมองค์การ, พลวัตของสถาบัน, พฤติกรรมและระบบการเมือง รวมไปถึงรูปแบบของการสื่อสารและวัฒนธรรม แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าทฤษฎีนี้มาจากการสังเกตที่เป็นพื้นฐานในทุกการกระทำของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งการกระทำส่วนใหญ่เหล่านี้มักอยู่ในรูปไม่เป็นทางการ

3) ในรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี หมายถึง กฎเกณฑ์ (normative) หรือก็คือกฎเกณฑ์ของทฤษฎีที่ควรจะเป็น ซึ่งทฤษฎีเหล่านี้เป็นสะพานข้ามไปสู่รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ และปรัชญา ทุกทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังเป็นทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ การปฏิบัติทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสิ่งที่วุ่นวายและไม่เรียบร้อยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ โดยกฎเกณฑ์ทั้งหมดอยู่บนพื้นฐานตามธรรมชาติและเป็นความพยายามในการจัดสรรในหมู่ประชาชนภายใต้อำนาจของรัฐ อีกทั้งทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังเป็นแนวทางในการจัดสรรอำนาจของสินค้าสาธารณะด้วย นอกจากนี้อาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์อาจต้องใช้การผสมผสานคำจำกัดความ 2-3 คำจำกัดความ เพื่อนิยามความหมายของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

เพราะฉะนั้น ทฤษฎีที่ดีหรือมีประโยชน์เชื่อว่าจะสามารถช่วยในการจัดการและจัดแบ่งข้อมูล เช่น การคัดกรองข้อเท็จจริงและให้ความสนใจเฉพาะส่วนที่มีความสำคัญ การทดสอบการใช้ประโยชน์ของทฤษฎีมักจะอยู่ในรูปแบบของการคัดเลือกและการคัดแยกข้อเท็จจริง และหากแนวคิดเหล่านี้ถูกต้อง ทฤษฎีจะช่วยเพิ่มความเข้าใจ เป็นแนวทางในการวิจัย และมีความสามารถในการบรรยาย การอธิบาย และการพยากรณ์ที่ดีขึ้น นอกจากด้านความเข้าใจเกี่ยวกับ ‘ศาสตร์’แล้ว ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังสามารถในไปพิจารณาการบริหารราชการแผ่นเพื่อวิเคราะห์และพยากรณ์เหตุการณ์ รวมไปถึงการวางแผนเพื่อรับมือกับสภาวการณ์ในอนาคต

การจัดกลุ่มของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วย “กระบวนทัศน์”

นับตั้งแต่รัฐประศาสนศาสตร์กลายมาเป็นที่รู้จักอย่างเป็นทางการในแวดวงวิชาการเมื่อปี ค.ศ.1887 โดย Woodrow Wilson จากบทความเรื่อง The Study of Administration แล้วก็ได้มีวิวัฒนาการต่อเนื่อง (ณัฐฐา วินิจนัยภาค, 2558: 179)ผ่านการเวลาและการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นจะเห็นได้ว่ามีนักวิชาการจัดกลุ่มการศึกษาไว้หลากหลาย การจัดกลุ่มที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดคือการแบ่งกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์คำว่า “Paradigm”(กระบวนทัศน์) ได้รับความนิยมจากหนังสือ The Scientific Revolution ของ Thomas Kuhn ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1962 โดย Paradigm เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่าNormal Science อันเป็นกระบวนการสะสมองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เพื่อใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ โดยเน้นการออกแบบวิจัยและการตีความผลวิจัยซึ่งเป็นผลที่มีความสอดคล้องกับทฤษฎีที่มีอยู่ ในระหว่างนั้นก็จะพบว่ามีข้อค้นพบบางอย่างที่ไม่ตรงกับทฤษฎีที่มีอยู่ เรียกว่า Anomaly ทั้งนี้ความสำเร็จทางวิทยาศาสตร์ดังกล่าว Kuhn เรียกว่า Paradigm และการที่ Normal Science และ Anomaly สะสมองค์ความรู้ไปพร้อมๆกัน เมื่อ Anomaly ได้รับการพิสูจน์ว่ามีความเข้มแข็งกว่าทฤษฎีจนถึงขั้นที่ทฤษฎีมีข้อยกเว้นมากกว่าขอปฏิบัติของทฤษฎีที่มีอยู่ ก็จะทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางวิทยาศาสตร์ หรือที่นักวิชาการบางคนใช้คำว่า Paradigm Shift(การเปลี่ยนกระบวนทัศน์)(ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2559: 1-2)อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของรัฐประศาสนศาสตร์นั้นขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของบริบทการบริหารภาครัฐ ถ้าบริบทของงานภาครัฐไม่เปลี่ยนแปลงองค์ความรู้ก็จะไม่เปลี่ยนแปลง หรือเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยตามธรรมชาติ ซึ่งยังไม่ถือเป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (อุทัย เลาหะวิเชียร, 2558: 52)

สำหรับผลงานชิ้นสำคัญเกี่ยวกับกระบวนทัศน์ที่เป็นที่รู้จักทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือหนังสือเรื่อง Public Administration and Public Affairs ของNicholas Henry (2013:36-48) ที่ได้เพิ่มGovernance เป็นกระบวนทัศน์ที่ 6 ทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งกระบวนทัศน์ในหนังสือเล่มดังกล่าวเป็นการแบ่งโดยใช้พัฒนาการของศาสตร์และช่วงเวลาการเกิดขึ้นของกระบวนทัศน์ อันเป็นผลมาจากข้อค้นพบใหม่ๆวิวัฒนาการของการบริหารจัดการภาครัฐที่แสดงให้เห็นว่า Anomaly ได้รับการพิสูจน์ว่าสามารถสะท้อนสภาวการณ์ของ

ศาสตร์ในช่วงเวลานั้นได้มากกว่าทฤษฎีเดิมจึงเกิดการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ขึ้น โดยแบ่งเป็น 6 กระบวนทัศน์ ดังนี้(ปกรณ์ ศิริประกอบ, 2559: 3-14)

กระบวนทัศน์ที่ 1 แยกการเมืองออกจากการบริหาร (1900 – 1926)เป็นยุคที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการบริหารภาครัฐจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อการเมืองไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวในการบริหาร

กระบวนทัศน์ที่ 2 หลักการบริหาร (1927 – 1937) เป็นยุคที่ให้ความสำคัญกับหลักการบริหารส่งผลให้รัฐประศาสนศาสตร์ทั้งด้านวิชาการและการปฏิบัติเบ่งบานอย่างเต็มที่ เกิดงานวิจัยขึ้นเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะหลักการบริหารที่สำคัญอย่าง POSDCORE ก็เป็นองค์ความรู้ที่เกิดในกระบวนทัศน์นี้

กระบวนทัศน์ที่ 3 รัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (1950 – 1970) เป็นยุคที่ได้รับความกดดันจากรัฐศาสตร์สายหลักที่วิจารณ์หลักการบริหารถูกมองว่าขาดกรอบและอัตลักษณ์ ทีชัดเจน ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ถูกตีความเน้นในทางรัฐศาสตร์ ซึ่งข้อดีคือทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีรากฐานแนวคิดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยยั่งยืนมาถึงปัจจุบัน และยังมีปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญต่อวิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ 2 ปรากฏการณ์ ได้แก่ การใช้กรณีศึกษา และรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา

กระบวนทัศน์ที่ 4 รัฐประศาสนศาสตร์คือการจัดการ (1956 – 1970)เป็นกระบวนทัศน์ที่เกิดขึ้นพร้อมๆกับกระบวนทัศน์ที่ 3 ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์เน้นทางรัฐศาสตร์ อีกด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็เน้นที่ศาสตร์การจัดการ ซึ่งเป็นการมองว่าการบริการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนไม่ได้มีความแตกต่างกัน

กระบวนทัศน์ที่5 รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (1970 – ปัจจุบัน)เป็นยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์แยกตัวออกมาจากรัฐศาสตร์และการจัดการ มีแนวคิดว่าการเมืองและการบริหารอยู่ร่วมกันและบางกิจกรรมก็มีการทับซ้อนกัน มีการเชื่อมโยงมุมมองแนวคิดการบริหารหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนเขาด้วยกัน

กระบวนทัศน์ที่ 6Governance[1](1990-ปัจจุบัน)เป็นแนวความคิดที่ว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐควรถอยออกจากการ‘Government’ ที่เป็นการควบคุมพลเมืองและส่งมอบบริการสาธารณะโดยผ่านเครื่องมือของรัฐ ขณะเดียวกันก็มุ่งสู่‘Governance’ซึ่งดำเนินการวางโครงสร้างของกฎหมาย นโยบาย องค์การ สถาบัน ข้อตกลงร่วม และข้อตกลงเพื่อควบคุมพลเมืองและส่งมอบบริการสาธารณะ โดยผ่านเครื่องมือทางสังคมต่างๆมิใช่อยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐเพียงฝ่ายเดียว กล่าวได้ว่า Government คือความเป็นสถาบันขณะที่ Governance คือความเป็นสถาบันและ*เครือข่าย*(Nicholas Henry, 2013: 48)

จากการแบ่งกระบวนทัศน์จะเห็นว่ายุคปัจจุบันจัดอยู่ภายใต้กระบวนทัศน์ที่ 5 และ 6 ซึ่ง Nicholas Henry มองว่าเป็นเรื่องของ 2 กระบวนทัศน์ที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน เสริมสร้างซึ่งกันและกัน โดยกระบวนทัศน์ที่ 5 แสดงให้เห็นถึงการเป็นศาสตร์ที่มีความเป็นอิสระและมีความต้องการเป็นตัวของตัวเองทั้งด้านวิชาการและปฏิบัติ ในขณะที่กระบวนทัศน์ที่ 6 เป็นการสร้างและการนำนโยบายไปปฏิบัติสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเพื่อผลประโยชน์ของสังคม

ขณะที่ ปกรณ์ ศิริประกอบ (2559: 14-16) ได้ศึกษากระบวนทัศน์ของ Nicholas Henry และให้ทัศนะว่ากระบวนทัศน์ของการบริหารจัดการภาครัฐสามารถจัดแบ่งตามยุคของการบริหารจัดการภาครัฐและการบริการสาธารณะซึ่งจะทำให้แบ่งกระบวนทัศน์ได้ 3 กระบวนทัศน์กระบวนทัศน์แรกคือการบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management: OPM) (1887-ปัจจุบัน) เป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐในยุคแรกๆ ที่ให้ความสำคัญกับการก่อตัวของศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่การแยกการบริหารออกจากการเมือง วิทยาศาสตร์การจัดการ และหลักการบริหาร เช่น POSDCORB รวมถึงทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ที่เป็นทฤษฎีหลักในการบริหารการจัดการภาครัฐ

---

[1] Governance เป็นคำที่มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางถึงการนิยามความหมายในภาษาไทย ทำให้มีนักวิชาการหลายท่านบัญญัติความหมายของคำดังกล่าวไว้หลายคำ อาทิ การบริหารการปกครอง ธรรมภิบาล การอภิบาล การกำกับดูแลการจัดการปกครอง ฯลฯ ผู้เขียนจึงใช้คำศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า Governance ในบทความชิ้นนี้โดยไม่แปลเป็นภาษาไทยเพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

ในยุคแรกๆ โดยมองว่าระบบราชการจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด ต้องใช้กฎระเบียบในการควบคุมการบริหารในการจัดบริการสาธารณะ และการจะเค้นประสิทธิภาพออกจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้มากที่สุดคือการให้ความมั่นคงในการทำงานแก่บุคลากร และการให้สวัสดิการที่ดีในการทำงาน

กระบวนทัศน์ที่สองคือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) (1992-ปัจจุบัน) ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์เข้ามาแก้ปัญหากระบวนทัศน์แรก โดย New Public Management นี้มีแนวคิดว่ากระบวนทัศน์ Old Public Management ที่เน้นการบริหารจัดแบบยึดกฎระเบียบ และการจ้างเจ้าหน้าที่ภาครัฐแบบตลอดชีพและให้สวัสดิการที่ดีนั้น เป็นการบริหารที่นอกจากจะล้าสมัย เชื่องช้า (red tape) ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงแล้วนั้น ยังเป็นการบริหารที่ก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าในการบริหารจักการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐจำนวนมากซึ่งถูกจ้างงานตลอดชีพและได้รับสวัสดิการที่ดีไม่เห็นความจำเป็นในการที่จะต้องทุ่มเทให้การทำงานอย่างเต็มที่ด้วยเหตุที่ทราบดีว่าตนอยู่ในระบบและกติกาที่มีความมั่นคงสูงมาก ด้วยเหตุนี้กระบวนทัศน์NPM จึงได้เสนอตัวแบบให้หน่วยงานภาครัฐ หันมาให้ความสำคัญความยืดหยุ่นทางการบริหารแทนความเคร่งครัดในกฎ ระเบียบ อาทิ การจัดโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐใหม่ให้มีขนาดเล็กลงและแยกออกมาเพื่อมีความเป็นอิสระในการสร้างสรรค์รูปแบบการบริหารจัดการใหม่ๆ ที่เหมาะสมกับบทบาท ภารกิจที่ตัดแบ่งออกมาภายใต้การกำกับดูแลของต้นสังกัดเดิม (Arm's Length) การปรับเปลี่ยนระบบการจ้างงานจากการจ้างตลอดชีพเป็นการจ้างงานแบบสัญญา (Contract Employment) โดยจะต่อสัญญาเมื่อเจ้าหน้าที่สามารถทำตามตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานตามที่องค์การต้องการได้เท่านั้น (Key performance Indicator: KPI)

กระบวนทัศน์ที่สามการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NSP) (2000-ปัจจุบัน) เป็นกระบวนทัศน์ที่เข้ามาเสริม Old Public Management ในเชิงหลักคิดและกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการส่งมอบบริการสาธารณะโดยการให้ความสำคัญกับการมองประชาชนเป็นพลเมือง (citizen) ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐร่วมกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐโดยในบางครั้งบางเรื่อง

เจ้าหน้าที่ภาครัฐจะถอยออกมาเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) เท่านั้นและเมื่อทั้ง 3 กระบวนทัศน์สามารถหาจุดลงตัวได้จะก่อให้เกิดกระบวนทัศน์Governance ขึ้นเอง

นอกจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์จะทำให้เกิดกระบวนทัศน์ใหม่ๆแล้ว ยังมีการจัดกลุ่มทฤษฎีตามพัฒนาการการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดย ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2551:31-43) แบ่งออกเป็น 4 ช่วงสมัยคือ 1) ช่วงสมัยดั้งเดิมหรือยุคคลาสสิก (1887-1944) 2) ช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (1945-1959) 3) ช่วงสมัยกำเนิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวใหม่ (1960-1970) 4) ช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 1970จะเห็นได้ว่าการจัดกลุ่มทฤษฎีของ Nicholas Henryปกรณ์ ศิริประกอบและศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา เป็นการจัดกลุ่มโดยมีเกณฑ์หลักคือช่วงเวลาและพัฒนาการของศาสตร์

การจัดกลุ่มของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วย “การอธิบายปรากฏการณ์”

การจัดกลุ่มทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นนอกจากจะแบ่งโดยอาศัย Paradigm หรือยุคสมัยแล้ว ยังมีการจัดกลุ่มทฤษฎีโดยอาศัยความสามารถในการอธิบายสถานการณ์ของทฤษฎี ดังเช่นหนังสือเรื่องThe Public Administration Theory Primer เขียนโดย H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer และ Michael J. Licari ได้แบ่งทฤษฎีออกเป็น 8ลักษณะดังนี้

1) กลุ่มทฤษฎีการเมืองควบคุมระบบราชการ (Theories of Political Control of Bureaucracy) อาทิ ทฤษฎีการควบคุมระบบราชการ (The control-of-bureaucracy theory)ทฤษฎีตัวแทน (Agency)

2) กลุ่มทฤษฎีการเมืองระบบราชการ(Theories of Bureaucratic Politics) ประกอบด้วย ทฤษฎีการเมืองระบบราชการ (Theory of Bureaucratic Politics)ทฤษฎีระบบราชการตัวแทน (Representative Bureaucracy)

3) ทฤษฎีสถาบันสาธารณะ (Public Institution Theory)ซึ่งพัฒนาจากหลักสถาบันสาธารณะและสร้างหลักการที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความแตกต่างจากทฤษฎีองค์การสาธารณะ (Public Organization)

4) กลุ่มทฤษฎีการจัดการภาครัฐ (Theories of Public Management) อาทิ การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)ทฤษฎีความเท่าเทียมทางสังคม (Social

Equity Theory) ทฤษฎีการจัดการแบบดั้งเดิม (Traditional Public Management Theory) ทฤษฎีกลุ่ม (Group Theory) ทฤษฎีบทบาท (Role Theory) ทฤษฎีการสื่อสาร (Communication Theory) เป็นต้น

5) ทฤษฎีหลังสมัยใหม่ (Postmodern Theory)เป็นทฤษฎีที่กล่าวโจมตีทฤษฎีกลุ่มปฏิฐานนิยมว่าเลือกศึกษาแต่ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่วัดได้ ขณะเดียวกันก็ละเลยการศึกษาสิ่งที่วัดไม่ได้ เช่น ค่านิยม ทัศนคติ เพราะไม่มีเกณฑ์การวัดที่ชัดเจน โดยทฤษฎีหลังสมัยใหม่กล่าวแย้งว่าแม้แนวความคิดบางอย่างจะไม่มีสามารถสร้างเครื่องมือเพื่อวัดผลให้เป็นรูปธรรมได้แต่มิได้หมายความว่าสิ่งเหล่านั้นไม่มีอยู่จริง และเสนอให้ศึกษาสิ่งที่วัดไม่ได้โดยให้สังเกตปรากฏการณ์ทางสังคมเพื่อหาข้อสรุป อย่างไรก็ดี จุดอ่อนของทฤษฎีหลังสมัยใหม่ คือ ปรากฏการณ์ทางสังคมยังไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะยืนยันข้อสันนิษฐานได้

6) ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Theory) ซึ่งมีหลักการสำคัญว่าการตัดสินใจ คือ หัวใจของการบริหาร โดยมีกระบวนการตัดสินใจคือ การระบุปัญหา การสร้างทางเลือก การวิเคราะห์ทางเลือก และการเลือกโดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ทั้งนี้การจะเลือกตัดสินใจจะอยู่บนพื้นฐานของชุดข้อมูล 2 ส่วนคือ ข้อเท็จจริง (fact) โดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อให้สามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล กับ ค่านิยม (Value) เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปตามค่านิยมพื้นฐานของสังคม

7) ทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล(Rational Choice Theory)เป็นการประยุกต์เอาทฤษฎีและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้กับภาครัฐ ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ในปัจจุบันกับการบริหารงานของรัฐ กล่าวได้ว่าเป็นการผสมผสานกันของรัฐประศาสนศาสตร์กับภาคธุรกิจ เมื่อทฤษฎีได้พัฒนาขึ้นจึงทำให้สามารถอธิบายพฤติกรรมของข้าราชการ ระบบราชการ และการบริการสาธารณะ โดยใช้ตรรกะ หลักฐานเชิงประจักษ์ และการทดสอบข้อเสนอต่างๆซึ่งถือว่ามีความครอบคลุมในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารราชการแผ่นดิน

8) กลุ่มทฤษฎีGovernance (Theories of Governance)ซึ่งมีการหยิบยืมเอาฐานทางความคิดของทฤษฎีกลุ่มอื่น เช่น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การตัดสินใจ มาพัฒนา กล่าวคือ Governance ลดความซับซ้อนและการตัดสินใจที่ล่าช้าของระบบราชการผ่านการ

บริหารความสัมพันธ์ในแนวราบและแนวดิ่ง สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐกับเอกชน และยังคำนึงถึงบทบาทและอำนาจของกลุ่มที่เรียกว่า subgovernments(บุคลากรที่มีการเชื่อมโยงกับนักการเมือง ผู้เชี่ยวชาญระบบสภาในการแก้ปัญหาสาธารณะ และระบบการทำงานของราชการและ นักวิชาการ) นอกจากนั้นก็มีการศึกษานโยบายสาธารณะที่มีที่มาจากภาคส่วนอื่นของสังคมที่มิใช่ภาครัฐบาลอีกด้วย

ทั้งนี้H. George Frederickson และคณะผู้เขียนหนังสือเล่มดังกล่าว ได้ศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ พบว่าทฤษฎีต่างๆนั้นจะสื่อสารด้วยรูปแบบและวิธีการอันหลากหลายเพื่อสะท้อนเป้าหมายของตัวทฤษฎี 3 ประการ คือ1) ทฤษฎีมีความเป็นปฏิฐานนิยม โดยผ่านการเสนอสมมติฐานที่จะก่อให้เกิดหลักฐาน นำมาสู่การยอมรับและสามารถยืนยันได้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ 2) ทฤษฎีจะทำหน้าที่ถ่ายทอดข้อเท็จจริงเพื่อให้เข้าใจมิติที่ซับซ้อนและหลากหลายของการบริหารราชการแผ่นดินอย่าเป็นระบบ 3) ทฤษฎีถูกใช้เพื่อบรรทัดฐานว่าอะไรคือสิ่งที่ควรจะเรียกว่า ดี (good)ดีที่สุด(best) หรือ เพียงแค่(just)สำหรับการปฏิบัติงานในภาครัฐ และได้นำเอาทฤษฎีทั้ง 8 กลุ่มมาใช้ศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมและการบริหารงานภาครัฐ จากนั้นจึงประเมินโดยอาศัยกระบวนการกำหนดคะแนน คือ สูง (high) ต่ำ(low) ผสม (mixed) ดังตารางที่ 1 ว่าทฤษฎีเหล่านั้นสามารถนำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์หลักที่ตัวทฤษฎีกล่าวไว้เพียงใด โดยมีเกณฑ์ดังนี้

- Parsimony/Eleganceคือ ความสามารถของทฤษฎีในการพิจารณาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างรัดกุมด้วยความเป็นเหตุเป็นผล

- Explanatory Capacityคือ ความสามารถของทฤษฎีในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆในโลกแห่งความเป็นจริง

- Replicabilityคือ ความสามารถของทฤษฎีในการสรุปกรณีศึกษาจำนวนหนึ่ง

- Descriptive Capacityคือ ความสามารถของทฤษฎีที่จะพรรณนาปรากฏการณ์ความเป็นจริงได้อย่างถูกต้อง

- Predictive Capacity คือ ความสามารถของทฤษฎีในการทดสอบสมมติฐานและประเมินค่าน่าจะเป็นในอนาคต

-Empirical Warrantคือ ความสำเร็จของทฤษฎีในการยืนยันสมมติฐานและผลการประเมินความน่าจะเป็นในเชิงประจักษ์

ตารางที่ 1 สมรรถนะของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

ทฤษฎี	Parsimony/ Elegance	Explanatory Capacity	Replicability	Descriptive Capacity	Predictive Capacity	Empirical Warrant
การเมืองควบคุมระบบราชการ	สูง	สูง	ผสม	ผสม	ผสม	สูง
การเมืองระบบราชการ	ผสม	สูง	ผสม	สูง	ผสม	สูง
สถาบันสาธารณะ	ต่ำ	ผสม	ผสม	สูง	ต่ำ	ผสม
การจัดการภาครัฐ	ต่ำ	ผสม	ต่ำ	ผสม	ต่ำ	ผสม
หลังสมัยใหม่	ต่ำ	ผสม	ต่ำ	สูง	ต่ำ	ผสม
การตัดสินใจ	ผสม	ต่ำ-ผสม	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม
ทางเลือกที่มีเหตุผล	สูง	ต่ำ-ผสม	สูง	ต่ำ	ผสม	ต่ำ
Governance	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม

ที่มา: H. George Fredericksonet al., 2012: 247

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ทฤษฎีแต่ละกลุ่มจะมีความสามารถแตกต่างกันไปแต่ละด้าน ยกตัวอย่างเช่น กลุ่มทฤษฎีการเมืองควบคุมระบบราชการที่ทฤษฎีตัวแทนแสดงให้เห็นว่า ‘ตัวการ’ (principal) คือ ประชาชนได้มอบอำนาจให้ ‘ตัวแทน’ (agent) คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการเลือกตั้งเมื่อตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวแทนที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสูงมากก็จะมีความเข้มแข็งและนำไปสู่ลักษณะการเมืองการปกครองที่ฝ่ายการเมืองแข้มแข็ง ระบบราชการอ่อนแอ อันเป็นการควบคุมระบบราชการโดยการเมืองที่

สามารถใช้ทฤษฎีมาพิจารณาและอธิบายปรากฏการณ์ในโลกแห่งความเป็นจริงได้อย่างรัดกุม และเป็นเหตุเป็นผล หรือทฤษฎีหลังสมัยใหม่มีความสามารถในการนำไปใช้ด้านต่างๆได้น้อย หากแต่ด้านการพรรณาปรากฏการณ์กลับสามารถนำไปใช้ได้ตรงกับวัตถุประสงค์ของทฤษฎี นั่นก็เพราะการพรรณานั้นมิได้อาศัยแนวคิดปฏิฐานนิยมมากนักทั้งยังสามารถให้รายละเอียดถึงปรากฏการณ์ทางสังคมที่ไม่มีเครื่องมือในการวัดได้ดี เป็นต้น

ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติความในมาตรา 5 วรรคแรกไว้ว่า ‘อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ’[1] ซึ่งอำนาจอธิปไตยดังกล่าวในรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแบ่งได้ 3 อำนาจ (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548:37-38) ได้แก่

อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจที่ออกกฎหมายไว้ใช้ในการปกครองประเทศ ตามหลักทั่วไปแล้ว คือ รัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนในการออกกฎหมายต่างๆเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและนำมาซึ่งความอยู่ดีกินดีของประชาชนซึ่งสามารถใช้ทฤษฎีสถาบัน ที่พิจารณาเข้าไปถึงกฎระเบียบโดยหลักที่ดำเนินการกันมาจนเป็นที่ยอมรับก็จะกลายเป็นกฎระเบียบในที่สุด ซึ่งการที่จะกลายเป็นกฎระเบียบต้องให้รัฐสภาเป็นผู้ออกกฎหมายนั่นเอง

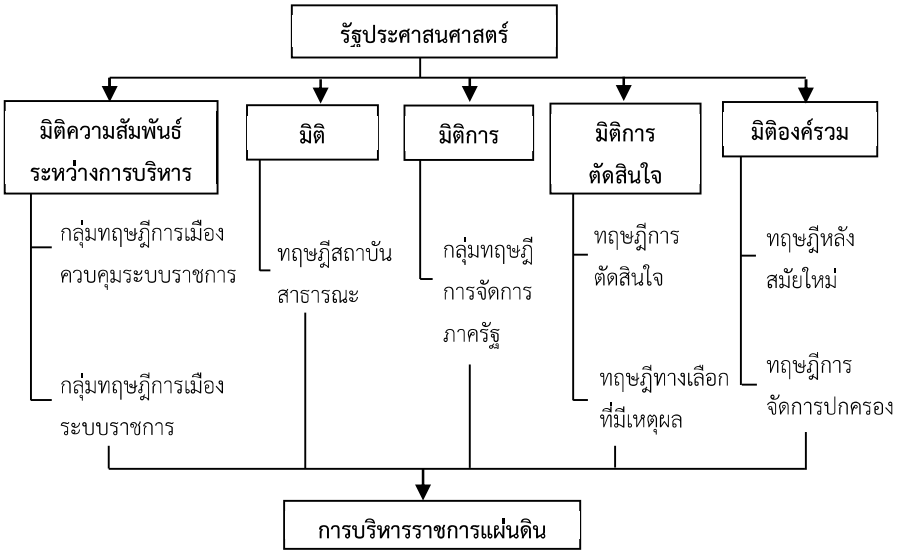
อำนาจบริหาร คืออำนาจซึ่งคณะรัฐมนตรีและข้าราชการทั้งหลายใช้ในการบริหารและปกครองประเทศตามที่กฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นมาสามารถอธิบายได้ด้วยกลุ่มทฤษฎีการเมืองควบคุมระบบราชการ และทฤษฎีการเมืองระบบราชการ ซึ่งทั้ง 2 ทฤษฎีจะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับฝ่ายข้าราชการซึ่งมีความสัมพันธ์กันในแง่ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกนโยบายและฝ่ายข้าราชการเป็นผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีการนำทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้โดยทฤษฎีนี้จะเป็นทฤษฎีที่กำหนดรูปแบบการจัดการของรัฐบาล รัฐบาลสามารถนำเอาการทำสัญญาว่าจ้างหน่วยงานภายนอกมาใช้ในส่วนของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ หรือ แม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลนำเอา

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2559

ทฤษฎีดังกล่าวไปใช้ด้วยการลดกฎระเบียบลดขั้นตอนต่างๆ เพื่อให้รัฐมีขนาดเล็กลงเกิดความคล่องตัว อย่างเช่น กรณีการปฏิรูประบบราชการในสมัย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้วย

อำนาจตุลาการคือ อำนาจในการตัดสินคดีความข้อขัดแย้งต่างๆระหว่างบุคคลกับบุคคลหรือบุคคลกับรัฐตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นมาโดยเราสามารถจัดทฤษฎีต่างๆที่ได้ศึกษามาใช้ประโยชน์ให้ตรงกับอำนาจ โดยสามารถนำเอาทฤษฎีการตัดสินใจและทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลมาใช้ในการปฏิบัติงาน

อนึ่ง กลุ่มทฤษฎีทั้ง 8 กลุ่มข้างต้น สามารถนำมาจัดหมวดหมู่ตามมิติของทฤษฎีเพื่ออธิบายการบริหารราชการแผ่นดินดังภาพที่ 1 โดยแบ่งได้ 5 มิติ 3ดังนี้



ภาพที่ 1 การจัดกลุ่มมิติทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อนำมาอธิบายการบริหารราชการแผ่นดิน

- มิติความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมือง ประกอบด้วย กลุ่มทฤษฎีการเมืองควบคุมระบบราชการ และกลุ่มทฤษฎีการเมืองระบบราชการ
- มิติเชิงสถาบัน ประกอบด้วยทฤษฎีสถาบันสาธารณะ
- มิติการจัดการ ประกอบด้วย ทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่
- มิติการตัดสินใจของผู้บริหาร ประกอบด้วย ทฤษฎีการตัดสินใจ และทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล
- มิติองค์รวม ประกอบด้วย ทฤษฎีหลังสมัยใหม่ และกลุ่มทฤษฎีGovernance

การแบ่งมิติทางทฤษฎี ในภาพที่ 1 แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของแต่ละทฤษฎีและกลุ่มทฤษฎีที่ถูกสร้างและพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายและปรับใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ การบริหารราชการแผ่นดินนั้น หมายรวมถึง การทำงานทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง ซึ่งใน**มิติของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร**นั้น มีสองกลุ่มทฤษฎีคือ ทฤษฎีการควบคุมระบบราชการด้วยการเมือง และทฤษฎีการเมืองระบบราชการ ทั้งสองทฤษฎีนี้เป็นข้ัวความที่ที่ขัดแย้งกัน หากแต่ละทฤษฎีก็มีพลังในการอธิบายถึงเหตุการณ์และความเป็นไปของสังคมทั้งคู่ เพียงแต่เป็นมุมมองในคนละด้าน ทฤษฎีการควบคุมระบบราชการด้วยการเมืองเป็นการนำเสนอถึงแนวทางการแยกการบริหารออกจากการเมือง เพราะมองว่าการเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์ มีอำนาจ แรงกดดันจากหลายฝ่ายเพื่อให้ดำเนินนโยบายสาธารณะอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่พวกพ้องของตน ดังนั้นหากแยกการบริหารออกจากการเมืองก็จะทำให้การบริหารราชการเกิดประสิทธิภาพ มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า อย่างไรก็ดีมุมมองของทฤษฎีการเมืองระบบราชการกลับเห็นว่า การแยกการเมืองกับการบริหารนั้นเป็นไปไม่ได้ ทั้งสองส่วนควรทำงานควบคู่กันไป การให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพจนเกินไปนั้นจะทำให้ขาดการใส่ใจในเรื่องของความชอบธรรม หรือความสำคัญของประชาชน ผู้ที่จะได้รับผลโดยตรงจากการให้บริการของภาครัฐ

หากจะเปรียบเทียบระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายการเมืองนั้น เป็นที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าฝ่ายการเมืองย่อมให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนเป็นอันดับแรก เนื่องจากความมั่นคงทางหน้าที่การงานของฝ่ายการเมืองได้มาจาก ความเชื่อมั่นของประชาชน ดังนั้นการกระทำใดๆที่จะทำให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ ฝ่ายการเมืองก็จะตอบสนองค่อนข้างไว

ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเข้าถึงความต้องการที่แท้จริงจากผู้รับบริการสาธารณะที่ฝ่ายบริหารมิอาจเข้าถึงได้เช่นนั้นแล้ว การที่จะยึดแนวทางใดแนวทางหนึ่งในระหว่างสองทฤษฎีนี้ก็อาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นหากเลือกเอาหลักการที่เป็นประโยชน์ของแต่ละทฤษฎีซึ่งมีความสามารถในการหักล้างข้อเสียซึ่งกันและกัน มาใช้จะเป็นการสร้างประโยชน์อย่างมากในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในความเป็นจริงที่ดูจะเป็นตลกร้ายของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองของประเทศไทยที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ คือ ประเทศไทยได้มีการนำรูปแบบการบริหารที่แยกจากการเมืองมาใช้ แต่ในทางปฏิบัติทั้งสองส่วนนี้กลับแยกกันแทบไม่ออก ฝ่ายการเมืองใช้ฝ่ายบริหารเป็นเครื่องมือในการช่วงชิงผลประโยชน์สาธารณะ

จากมิติความสัมพันธ์ ที่หากนำจุดเด่นของแต่ละทฤษฎีมาบูรราการได้นั้นจะก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมาก สิ่งที่สามารถผลักดันให้เกิดกระบวนการดังกล่าว เราจะพบได้ใน**มิติการตัดสินใจของผู้บริหาร** เนื่องจาก “การตัดสินใจ คือ หัวใจสำคัญของการบริหาร” ทฤษฎีในมิตินี้ทั้งทฤษฎีการตัดสินใจ และ ทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล ต่างก็เป็นเครื่องมือที่จะทำให้การกระทำใด หรือกระบวนการใดๆ สามารถดำเนินต่อไปได้ ทฤษฎีการตัดสินใจนั้นจะให้ความสำคัญในส่วนของการตัดสินใจของผู้บริหาร

ขณะที่ ทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผลจะมุ่งไปที่การตัดสินใจเลือกที่จะทำหรือไม่ทำเพื่อมุ่งประโยชน์สาธารณะ ภายใต้กรอบของเหตุผลอย่างจำกัดในสังคมไทย ที่มีตัวแปรมากมายเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ที่เข้าสู่ระบบในกระบวนการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ในขอบเขตที่จำกัดที่มีทั้งความเสี่ยง ความคลุมเครือของข้อมูล ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ ทฤษฎีการตัดสินใจจะสามารถช่วยในการอธิบายเหตุการณ์และ เลือกกระบวนการที่จะกระทำอย่างเป็นเหตุเป็นผล กระบวนการที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งยังไม่เพิกเฉยต่อการทำความเข้าใจถึงความต้องการของข้าราชการ ซึ่งแต่ละส่วนก็จะเป็นข้อมูลสำคัญที่ช่วยให้ผู้ที่มีอำนาจในการขับเคลื่อนการพัฒนาสามารถตัดสินใจในสิ่งที่เหมาะสมกับประเทศที่สุด

จากนั้นก็จะนำไปสู่การใช้ทฤษฎีการจัดการ ใน**มิติของการจัดการ** ที่มีอยู่หลายทฤษฎี ซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างดี เพียงแต่ผู้ใช้ทฤษฎี

จำต้องเลือกใช้ทฤษฎีที่เหมาะสมกับสถานการณ์ อย่างเช่นการทำสัญญากับหน่วยงานภายนอก ในกรณีที่หน่วยงานขาดบุคลากรหรือเครื่องมือในการดำเนินการดังกล่าว หากพิจารณาถึงต้นทุนในการจัดหา พัฒนาบุคลากร รวมถึงการเครื่องมือ การทำสัญญากับหน่วยงานภายนอกก็ดูจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่า นอกจากนั้นการนำวิธีการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้กับการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะก่อนให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรในหน่วยงาน เพราะคุณสมบัติของทางเลือกใหม่นี้ คือ หน่วยงานต้องมีความสามารถในการถูกตรวจสอบ จากภาคส่วนอื่นๆของสังคม ทั้งองค์กรอิสระ หรือจากประชาชนก็ตาม

จากข้างต้นจะเป็นการนำเอา ทฤษฎีสถาบัน ใน**มิติเชิงสถาบัน** มาใช้ กล่าวคือ ทฤษฎีสถาบันนั้นมีแนวคิดหลักเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐที่ทันสมัยเช่น มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน ผลลัพธ์ และเป้าหมายที่แน่นอน ซึ่งทฤษฎีนี้ให้ความสนใจในเรื่องของพฤติกรรมและโครงสร้างขององค์การ อีกทั้งยังศึกษาถึงลำดับขั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบราชการ ที่มีลักษณะการบริหารงานตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา แม้จะมีความพยายามในการปรับลดระยะห่างระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ พยายามทำให้ลักษณะการทำงานอยู่ในแนวนอนมากกว่าแนวตั้ง แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้ทั้งระบบ ดังนั้นการนำเอาการลำดับขั้นการบังคับบัญชาในทฤษฎีสถาบันมาปรับใช้จะทำให้สามารถเอื้อประโยชน์ในการทำงานได้

หลังจากการมองอย่างแยกส่วน ถึงแนวทางการนำทฤษฎีมาปรับใช้เพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะต่างๆ ก็ควรที่จะพิจารฯาใน**มิติแบบองค์รวม** กล่าวคือ การมองทั้งระบบว่าการบริหารราชการแผ่นดินคือ การจัดการปกครอง อันเป็นกระบวนการเพื่อสร้างสรรค์สังคมที่ดี ทั้งยังต้องอาศัย ทฤษฎีหลังสมัยใหม่ ที่มีความโดดเด่นในเรื่องของการไม่ปักใจเชื่อและดำเนินการอะไรง่ายๆ ทฤษฎีที่เน้นการวิพากษ์วิจารณ์ทฤษฎี การไม่ยึดติดกับการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีมุมมองทาหลากหลาย เหล่านี้ล้วนจะส่งผลให้การพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างเต็มเปี่ยมไปด้วยศักยภาพ

บทสรุป

การนำเอาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปอธิบายการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ในขอบเขตของหลักการสำคัญของแต่ละทฤษฎีจะต้องพิจารณาถึงช่วงเวลา สภาวการณ์ของการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ณ ขณะนั้น อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของการใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งมาอธิบายปรากฏการณ์ เนื่องจากความสามารถในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินนั้นขึ้นอยู่กับมุมมองหรือมิติที่ผู้ศึกษาจะนำมาวิเคราะห์ การใช้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นมิได้เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับวิเคราะห์การบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางเท่านั้น หากสามารถปรับใช้การหน่วยการบริหารในระดับที่รองลงมาไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยิ่งสามารถทำความเข้าใจและพัฒนาการบริหารราชการจากระดับล่างซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชนมากที่สุดได้เท่าใดรากฐานของประเทศก็จะยิ่งมั่นคง อันจะส่งผลให้โครงสร้างทั้งหมดของประเทศมีความมั่นคงยั่งยืน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2548).**หลักรัฐศาสตร์.** กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2558). ทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ไทย. ใน สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนาและทิศทาง**. (หน้า 179-198). กรุงเทพ:คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2559). **3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พิทยา บวรวัฒนา. (2556). **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวคิดการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970).** กรุงเทพฯ:จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศิริพงศ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2551). **แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์.** เชียงใหม่: ธนุชพริ้นติ้ง

วันชัย มีชาติ. (2558). รัฐประศาสนศาสตร์ อดีต ปัจจุบัน และอนาคต: มองเทศ มองไทย. ใน สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์(บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง**. (หน้า 153-177). กรุงเทพ:คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อลงกต วรกี. (ม.ป.ป). **การปฏิรูประบบราชการ: ก้าวไปข้างหน้าหรือถอยหลังเข้าคลอง.** สืบค้นเมื่อ 30 กันยายน 2559 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_20.pdf

อุทัย เลาหะวิเชียร. (2558). รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: การเปลี่ยนแปลงของลักษณะวิชา และทิศทาง. ใน สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์(บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง**. (หน้า 51-84). กรุงเทพ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. LarimerandMichael J. Licari. (2012). **The Public Administration Theory Primer.** Boulder: Westview Press

Nicholas Henry. (2013). **Public Administration and Public Affairs.**Boston : Pearson