



พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงการบริหารแยกออกจาก การเมืองสู่การจัดการปกครองแนวใหม่ : บทวิเคราะห์ตามกลยุทธ์

Accumulative Model

ยศธร ทวีพล*

กมลพร สอนศรี**

รัฐศิริินทร์ วังงานนท์***

โชคชัย สุทธาเวศ****

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบาย (1) พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงการบริหารแยกออกจากการเมืองจนถึงการจัดการปกครองแนวใหม่ โดยทำการศึกษาตามกลยุทธ์ Accumulative Model และ (2) ทิศทางของพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษาพบว่า พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีการปรับเปลี่ยนมุมมองการศึกษาบางประการ เช่น ปรับเปลี่ยนบทบาทของประชาชนจากบทบาทรองในช่วงการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารแยกออกจากการเมืองเป็นผู้มีบทบาทหลักในช่วงการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการปกครอง ฯลฯ เป็นต้น ในขณะที่ทิศทางการพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นอื่น เช่น ความเป็นวิชาชีพ จริยธรรมการบริหารงานภาครัฐ และวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งถือว่ามีความจำเป็นแต่ไม่ถูกนำไปศึกษาและพัฒนาในทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างแพร่หลาย และการพัฒนาศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีทิศทางการดำเนินการร่วมกันจากนักวิชาการและนักปฏิบัติทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยอาศัยการวิจัยลักษณะการผสมผสานทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณเพื่อสร้างความได้เปรียบของการศึกษาซึ่งจะทำให้ศาสตร์มีความเข้มแข็งเพียงพอต่อการพัฒนาจนเกิดเป็นสำนักคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

คำสำคัญ : รัฐประศาสนศาสตร์/ การจัดการปกครองแนวใหม่/ พัฒนาการแห่งศาสตร์

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์คุณวุฒิบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** รองศาสตราจารย์ ดร., คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

**** อาจารย์ ดร., คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล



The Evolution of Public Administration Science from the Administration - Political Dichotomy to the New Public Governance : Analysis Based on Accumulative Model

Yossathorn Taweephon*
Kamolporn Sonsri**
Ratthasirin Wangkanond***
Chokchai Suttawet****

Abstract

This paper aims to (1) describe development of public administration science from the administration-political dichotomy to the new public governance based on the accumulative model and (2) directed evolution of the public administration science in the future. The study suggests how the public administration science shapes certain educational views in the public administration science such as the change of the public role from the secondary role in the study group concerning the administration-political dichotomy to the primary role in the study group. It has been suggested that the evolution of public administration science requires development and study on other issues such as professional, ethics in public administration and organizational culture which are essential but have not been studied and developed in the study on public administration science. The development of public administration science should be carried out in collaboration with both national and international scholars and practitioner by relying on the combination of qualitative and quantitative research on public administration science in order to create strength in the study on public administration science until it becomes the strong awareness in the public administration science.

Keywords: Public Administration/ New Public Governance/ The Evolution of Science

บทนำ

“...การต่อสู้กันระหว่างความเชื่ออย่างเหนียวแน่นภายใต้หลักศาสนากับความเป็นวิทยาศาสตร์ของบุคคลสำคัญอย่างกาลิเลโอ (Galileo) หลายครั้งนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติตัวนอกรีตของมนุษย์ โดยการต่อสู้ลักษณะดังกล่าวสามารถเข้าใจด้วยการอธิบายลักษณะของวิกฤตกระบวนทัศน์ (Paradigm Crisis) ซึ่งเป็นการพิจารณาองค์ความรู้ผ่านกระบวนการผสมผสานความเป็นจริงอันอยู่บนพื้นฐานของการพิสูจน์ การทดลอง การสังเกต และการสังสมความรู้มาอย่าง

* Ph.D. candidate in Public Administration, Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

** Associate Prof., Ph.D., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

*** Assistant Prof., Ph.D., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

**** Lecturer, Ph.D. at Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University



ต่อเนื่อง ระบบของกระบวนการทัศน์จึงมีแนวโน้มการสนับสนุนความจริงที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่นที่ถึงแม้ว่ากระบวนการทัศน์ใหม่จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าก็ตาม ลักษณะความได้เปรียบของกระบวนการทัศน์ใหม่จึงเป็นการสะท้อนภาพการต่อสู้ทางความคิด ซึ่งเมื่อกระบวนการทัศน์ใดมีน้ำหนักหรือหลักฐานมากเพียงพอ กระบวนการทัศน์ดังกล่าวย่อมมีโอกาสเข้ามาทดแทนกระบวนการทัศน์เก่าและนี่คือจุดเริ่มต้นของการก้าวเข้าสู่ยุคแห่งแสงสว่างทางปัญญา การเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นวิทยาศาสตร์โดยการประยุกต์วิทยาศาสตร์เพื่อการสร้างสังคมที่ดี...” (McGettigan, 2011, pp.1-10)

เช่นเดียวกับกระบวนการบริหารงานภาครัฐในช่วงเริ่มต้น ซึ่งได้รับอิทธิพลจากงานเขียนของ Woodrow Wilson (1887, p.16) เรื่อง *The Study of Administration* แม้ว่าจะมีความคลุมเครือ แต่กลับสร้างอิทธิพลและผลกระทบต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลาต่อมา จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1900-1926 กระบวนการทัศน์ที่ 1 เริ่มมีการกล่าวถึงการบริหารแยกจากการเมือง (Paradigm 1: The Politic-Administration Dichotomy) แต่กระบวนการทัศน์ดังกล่าวมีขอบเขตการศึกษาที่ไม่กว้างขวางมากนัก มีการถกเถียงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร ปี ค.ศ. 1927-1937 เริ่มเข้าสู่ช่วงกระบวนการทัศน์ที่ 2 หลักการบริหารงานภาครัฐ (Paradigm 2: Principle of Public Administration) ซึ่งเชื่อว่าหากนำหลักการบริหารไปใช้จะสามารถสร้างผลสำเร็จให้กับทุกองค์กรได้ แต่ต่อมากลับมีผู้วิพากษ์วิจารณ์หลักการดังกล่าวว่าเป็นเพียงมายาคติเท่านั้น ซึ่งนำโดยนักวิชาการคนสำคัญอย่าง Herbert A. Simon หลักการบริหารในกระบวนการทัศน์ที่ 2 จึงเริ่มลดบทบาทความสำคัญลง ซึ่งในเวลาต่อมา ค.ศ. 1938-1980 พัฒนาการของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์กลับมากลืนเกี่ยวกับการบริหารแยกออกจากการเมืองอีกครั้ง จนกระทั่งเกิดการยอมรับว่าการเมืองและการบริหารจำเป็นต้องประสานการทำงานร่วมกัน ในปี ค.ศ. 1950-1970 ซึ่งเป็นช่วงของกระบวนการทัศน์ที่ 3 (Paradigm 3 : Public Administration as Political Science) กลับมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์ ซึ่งเป็นความสับสนของช่วงดังกล่าวว่าแท้จริงแล้วการบริหารงานภาครัฐมีบทบาทอะไร สะท้อนภาพการขาดองค์ความรู้ที่ครอบคลุม แต่ก็มี ความพยายามที่จะศึกษาการบริหารงานภาครัฐลักษณะต่างๆ เช่น การศึกษาเปรียบเทียบ การบริหารการพัฒนา เป็นต้น กระทั่งเข้าสู่กระบวนการทัศน์ที่ 4 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะการจัดการ (Paradigm 4: Public Administration as Management) ซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวแบบการจัดการ (Management Model) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration) เน้นเรื่องมือการสร้างประสิทธิภาพเป็นหลัก ในกระบวนการทัศน์ที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นรัฐประศาสนศาสตร์ (Paradigm 5: Public Administration as Public Administration) โดยปรากฏใน



ปี ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน ซึ่งเชื่อว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีความชัดเจนของการศึกษา มีอิสระจากรัฐศาสตร์ และการจัดการ อย่างไรก็ตามยังมีพัฒนาการของกระบวนทัศน์ต่อมา ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ที่ 6 การจัดการปกครอง (Paradigm 6: Governance) โดยเน้นการให้บริการประชาชนและบทบาทของรัฐบาลที่ลดลง (Henry, 2010, pp.27-36)

พัฒนาการของกระบวนทัศน์สะท้อนว่าศาสตร์การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ มีพัฒนาการทั้งในแง่การเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงมุมมองการให้ความสำคัญในบริบทการบริหารงานภาครัฐตามแต่ละช่วงเวลาหรือแต่ละกระบวนทัศน์ ซึ่งมีแนวโน้มที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การให้ความสำคัญกับประชาชนมากยิ่งขึ้นในกระบวนทัศน์ที่ 6 ในขณะที่กระบวนทัศน์ที่ 1 เป็นเรื่องการเมืองและการบริหาร เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะการต่อสู้และพัฒนาการของกระบวนทัศน์ที่นำมาสู่ผลลัพธ์ของการศึกษาใหม่ที่สร้างความท้าทายต่อศาสตร์การบริหารงานภาครัฐอย่างรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้ข้อจำกัดของระยะเวลาการพัฒนาความเป็นศาสตร์ ประกอบกับแต่เดิมรัฐประศาสนศาสตร์มีขอบเขตการศึกษาส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งแตกต่างกับปัจจุบัน ดังนั้นกระบวนทัศน์ในอนาคตจึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงที่ซับซ้อนและน่าสนใจจากการที่รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ถูกจำกัดขอบเขตการศึกษาจากนักปฏิบัติและนักวิชาการเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงอย่างเดียว (Bowornwathana, 2010, p.64-68)

ประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการแห่งศาสตร์ทั้งที่เกิดขึ้นในอดีตและที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับประเด็นที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอาจจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการค้นหาข้อสรุปจากบรรดานักวิชาการและนักปฏิบัติอีกกระยะหนึ่ง แต่ขอบเขตการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านมาในอดีต สามารถทำการวิเคราะห์และสร้างความเข้าใจได้จากการพิจารณาพัฒนาการแห่งศาสตร์ เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้า ความเติบโต การหยุดนิ่ง และการเปลี่ยนแปลงของศาสตร์ โดยอาศัยกลยุทธ์ที่เป็นเครื่องมือการแสวงหาความรู้ เช่น กลยุทธ์ Accumulative Model

โดย Accumulative Model เป็นกลยุทธ์การศึกษาความรู้ลักษณะพอกพูน โดยเป็นการพิจารณาความรู้ที่มีการสะสมจากจุดที่เล็กที่สุดและหลังจากนั้นเริ่มขยายขอบเขตที่ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเน้นลักษณะการอาศัยหลักการค้นหาข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ทฤษฎีเดิมตามปรัชญาแนวปฏิฐานนิยม (Logical Positivism) (โชคชัย สุทธิเวช, 2559, น.5-6) โดยผู้เขียนเห็นว่ามีความสอดคล้องกับบริบทของพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต

ผู้เขียนจึงสนใจศึกษา (1) พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ช่วงการบริหารแยกออกจากการเมืองจนถึงการจัดการปกครองแนวใหม่ โดยทำการวิเคราะห์ด้วยกลยุทธ์ Accumulative Model ซึ่งจะแสดงพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามกลุ่มการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สอดคล้องกันภายใต้กรอบกระบวนทัศน์การบริหารงานภาครัฐเพียงบางกระบวนทัศน์เท่านั้น และ (2) ศึกษาทิศทางของพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์



พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ช่วงการบริหารแยกออกจากการเมืองสู่

การจัดการปกครองแนวใหม่ : การวิเคราะห์ด้วยกลยุทธ์ Accumulative Model

1. การบริหารแยกจากการเมือง : จุดเริ่มต้นการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์

งานเขียนของ Woodrow Wilson (1887) เรื่อง *The Study of Administration* ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ ซึ่งแม้ว่าจะมีความคลุมเครือของการศึกษาแต่การศึกษาดังกล่าวเป็นทิศทางสำคัญในการอภิปรายเชิงทฤษฎีในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม การศึกษาในช่วงแรกของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับการบริหารงานภาครัฐที่มีความเกี่ยวข้องเฉพาะการบริหารงานของฝ่ายบริหาร บทบาทของรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประเทศ หรือ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการปกครองแบบเผด็จการ ฯลฯ ซึ่งการศึกษาลักษณะดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่าการบริหารงานภาครัฐปราศจากความซับซ้อน (Woodrow, 1887, p.16) เพราะฉะนั้นบทบาทของภาคส่วนอื่น โดยเฉพาะประชาชนแทบไม่มีการนำมาพิจารณาควบคู่กับการบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหาร บทบาทรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เริ่มมีการจัดกลุ่มการบริหารงานภาครัฐในภาพรวม โดยถกเถียงในประเด็นการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง ข้อถกเถียงดังกล่าวพยายามกำหนดความแตกต่างระหว่างการเมือง (Politic) และการบริหาร (Administration) ให้ออกจากกัน จนเกิดคำถามว่าการบริหารและการเมืองสามารถแบ่งแยกออกจากกันได้หรือไม่ ซึ่งข้อสรุปเบื้องต้นอธิบายว่าการบริหารและการเมืองเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกัน แต่มีบริบทของการบริหารงานภาครัฐที่แตกต่างกัน จึงกำหนดให้การเมืองมีความเกี่ยวข้องกับความประสงค์ของรัฐ และการบริหารมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายในการกำกับสิทธิและสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม รวมถึงมีอำนาจหน้าที่การบริหาร (Executive Authorities) ความเชี่ยวชาญทางเทคนิค (Goodnow, 2007, p.29)

อิทธิพลของการยอมรับว่าการบริหารงานภาครัฐมีความซับซ้อน ส่งผลให้การบริหารและการเมือง เริ่มมีการแยกออกจากกัน โดยมีระบบพรรคการเมืองซึ่งมาจากกระบวนการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานการทำงานและขับเคลื่อนการบริหารและการเมืองร่วมกัน จนกระทั่งเป็นที่ยอมรับว่าหลักการทั้งสองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ จึงมีทฤษฎีเชิงสถาบันที่พยายามอธิบายปรากฏการณ์ลักษณะการบูรณาการการเมืองกับระบบราชการเข้าด้วยกัน (Moe, 1994, pp.19-20)

จุดเริ่มต้นการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการสร้างความชัดเจนระหว่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ดังนั้นพัฒนาการแห่งศาสตร์ในช่วงแรกจึงกล่าวถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ การทำงานของสถาบันทางการเมือง ต่อมาขอบเขตการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สนใจเกี่ยวกับระบบราชการ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะมากขึ้น พิจารณาลักษณะของระบบราชการและหน้าที่ของข้าราชการในฐานะฝ่ายบริหารว่าควรมีลักษณะ

อำนาจหน้าที่อย่างไร โดยมีอิทธิพลของข้อถกเถียงเกี่ยวกับการแยกการเมืองออกจากการบริหารเข้ามาระบุความสัมพันธ์



ภาพที่ 1 พัฒนาการแห่งศาสตร์ช่วงการบริหารแยกออกจากการเมือง

ระบบราชการฐานะในฝ่ายบริหาร (Bureaucratic as Administration)

พัฒนาการการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับระบบราชการในฐานะฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ระบบราชการและข้าราชการอาศัยหลักการที่อยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบในการบริหารงานและกิจกรรมของระบบราชการในการปรับปรุงโครงสร้างหน้าที่และการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาที่มีระดับแตกต่างกัน โดยสายการบังคับบัญชาดังกล่าวต้องสามารถระบุอำนาจหน้าที่ได้อย่างชัดเจนซึ่งขึ้นอยู่กับทฤษฎีแห่งกฎหมาย (Weber, 1946, p.44) นอกจากนี้ข้าราชการต้องขึ้นตรงต่อสายการบังคับบัญชายังต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนเพื่อการตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะ ประเด็นดังกล่าวทำให้บทบาทของภาคประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบราชการ แต่อยู่ในระดับการดำเนินการแทน และในพัฒนาการแห่งศาสตร์ต่อมาจึงพบปัญหาความสัมพันธ์ของระบบราชการและประชาชนที่ส่งผลให้เงินเดือนของข้าราชการมีผลทางบวกกับขนาดและขอบเขตการให้บริการสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันประชาชนมีความคาดหวังต่อบริการสาธารณะจากระบบราชการมากกว่าเอกชน โดยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งส่งผลให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระเงินเดือนของข้าราชการที่สูงขึ้น มุมมองของระบบราชการต่อการให้บริการสาธารณะจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ระบบราชการหันมาสนใจประเด็นการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะในภาพรวม เน้นการควบคุมเพื่อกำหนดกติการ่วมกันในระบบราชการขนาดใหญ่ เพื่อ



มุ่งหวังให้เกิดความสมดุลระหว่างความต้องการสาธารณะและศักยภาพของระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มองว่ารัฐไม่ใช่ที่พึ่งของคนอีกต่อไป การรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งลักษณะประชาสังคมจึงเกิดขึ้น (Lipsky, 1980, p.416)

การบริหารงานภาครัฐจึงอยู่บนพื้นฐานความซับซ้อนในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเดิมเป็นการให้ความสำคัญกับการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ จนกระทั่งเริ่มมีการพัฒนาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย คำนึงถึงความหลากหลายของความคิดเห็นสาธารณะ บทบาทของระบบราชการในฐานะฝ่ายบริหารจึงถูกท้าทายด้วยความรู้ใหม่จนกระทั่งเกิดการปฏิรูประบบราชการมีผลกระทบต่อระบบการเมืองและการบริหารทุกระดับ มีการกระจายอำนาจ เกิดการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่าย เน้นการลดกฎระเบียบ ต้นทุนต่ำคุณภาพสูง มีความซื่อสัตย์และการให้บริการแบบลูกค้าที่เน้นความพึงพอใจ (Customer-Driven Service) ซึ่งอาจเรียกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของกระบวนการที่สนับสนุนความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วม (Barzelay, 1992, pp.520-521) ช่วงดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของระบบราชการและประชาชน ซึ่งจากเดิมเป็นความสัมพันธ์ในฐานะที่รัฐเป็นผู้ให้บริการสู่การให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของประชาชนเป็นหลัก จะเห็นได้ว่าระบบราชการในฐานะฝ่ายบริหารถูกออกแบบเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างสมบูรณ์ แต่ประสบกับปัญหาข้อจำกัดในการให้บริการสาธารณะดังที่ปรากฏข้างต้น จนกระทั่งพยายามสร้างพัฒนาการใหม่ เช่น จากเดิมให้ความสำคัญกับการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแต่เพียงผู้เดียว เริ่มหันมาเป็นผู้ควบคุมกลไกความเท่าเทียมกันของสังคม เป็นต้น

พัฒนาการแห่งศาสตร์ของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่อมาเกี่ยวข้องกับหลักการบริการ ซึ่งพยายามให้ความสำคัญกับเครื่องมือสำเร็จรูปในการบริหารงานภาครัฐ โดยเชื่อว่า หากนำมาใช้แล้วจะสามารถประสบความสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ได้ เช่น หลัก POSDCORB เป็นต้น กลุ่มการศึกษาดังกล่าวจึงเน้นหลักการทำงานภายในองค์กรเป็นหลัก แม้ช่วงหลังจะมีพัฒนาการไปสู่การให้ความสำคัญกับการเป็นองค์กรระบบเปิดก็ตาม



ภาพที่ 2 พัฒนาการแห่งศาสตร์ของระบบราชการในฐานะฝ่ายบริหาร

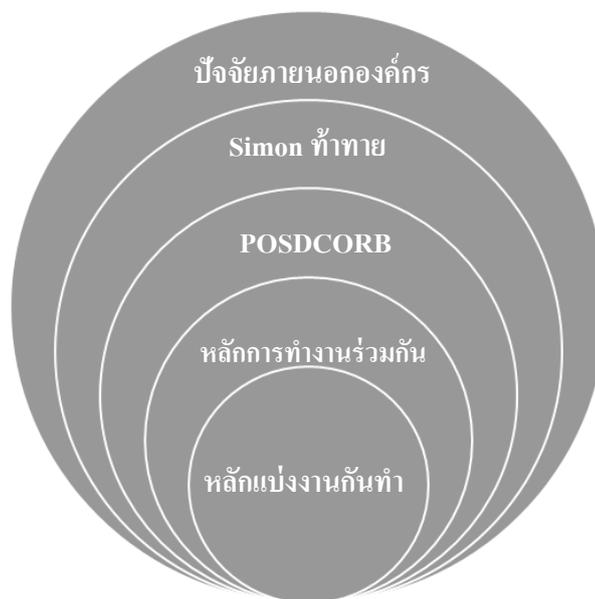
2. หลักการบริหาร: เครื่องมือสำเร็จรูปสำหรับการบริหาร

พัฒนาการแห่งศาสตร์ของกลุ่มดังกล่าวเกี่ยวข้องกับนักวิชาการอย่าง Gulick และ Urwick ซึ่งมีความเชื่อในการไม่เปลี่ยนแปลงของหลักการบริหาร โดยการศึกษาหลักการบริหารมีจุดเริ่มต้นจากมุมมองการจัดองค์กรที่อยู่บนพื้นฐานการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) และอิทธิพลของเทคโนโลยี การเพิ่มขึ้นของงาน ทำให้หลักการดังกล่าวเกิดปัญหา จนกระทั่งเริ่มมีการขับเคลื่อนสู่หลักการทำงานร่วมกัน (Co-ordination of work) โดยเชื่อว่าการทำงานร่วมกันน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการแบ่งงานกันทำ อย่างไรก็ตามลักษณะการบริหารงานดังกล่าวพบปัญหาสำคัญ เช่น การทำงานร่วมกันในองค์กรจำเป็นจะต้องพิจารณาเรื่องขนาดขององค์กรที่มีความเหมาะสม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน การติดต่อสื่อสารและการควบคุม จนกระทั่ง Gulick มีการเสนอหลัก POSDCORB มาช่วยแก้ไขปัญหา (Gulick, 1937, p.88)

อย่างไรก็ตามขอบเขตของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับหลักการบริหารถูกโต้แย้งในสาระสำคัญจำนวนมาก โดยมีนักวิชาการคนสำคัญอย่าง Herbert A. Simon เสนอมุมมองใหม่เพื่อท้าทายหลักการบริหาร (Principle of Administration) เช่น ท้าทายว่า (1) หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialization) ที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้ประสิทธิภาพขององค์กรเพิ่มขึ้นด้วยหรือไม่ เขาสรุปว่าไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ เนื่องจากความเชี่ยวชาญเป็นลักษณะของกลุ่มที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ (2) ขอบเขตการบังคับบัญชา (Span of Command) และช่วงการควบคุม (Span of Control) ไม่สามารถทำให้เกิดการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ รวมถึง (3) ลักษณะของวัตถุประสงค์องค์กร (Purpose) ย่อมมีความแตกต่างกัน (4) กระบวนการ (Process) ไม่สามารถแบ่ง

กิจกรรมออกจากกันได้ และ (5) ผู้รับบริการ (Clientele) เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับธรรมชาติขององค์กร พร้อมกับเสนอว่าทฤษฎีการบริหารควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาแนวคิดที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ (Simon, 1946) การบริหารองค์กรตามหลักการบริหารจึงมีแนวโน้มลดความสำคัญลงอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งแทบไม่มีอิทธิพลต่อมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลาต่อมา

พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับหลักการบริหารระยะต่อมา จึงเชื่อว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร คือ ปัจจัยภายนอกองค์กร กระบวนการขององค์กร จึงหันมาให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนร่วมกับองค์กร โดยพิจารณาตัวแปรพฤติกรรม การปฏิบัติ การรับรู้และค่านิยมของผู้มีส่วนร่วมกับองค์กร จนกระทั่งมีการกำหนดความสัมพันธ์ในลักษณะต่างๆ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรที่มีประโยชน์ต่อการบริหารงาน โดยเฉพาะบริบทการบริหารงานภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงความเชื่อของการบริหารงานแบบดั้งเดิมไปสู่การให้บริการแบบใหม่ที่สำคัญกับสภาพแวดล้อมมากกว่าระบบภายในองค์กร (Katz & Kahn, 1966, p.190) โดยสะท้อนนัยยะบางอย่างว่าพัฒนาการการศึกษาของหลักการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดองค์กร เริ่มสนใจประเด็นรอบข้างที่มีอิทธิพลต่อองค์กรทั้งทางตรงและทางอ้อม



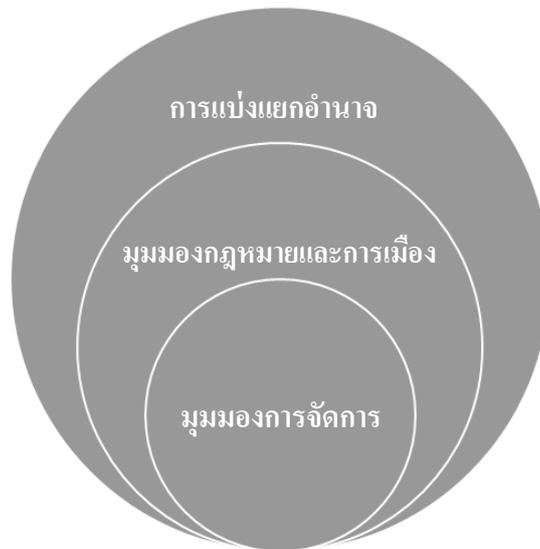
ภาพที่ 3 พัฒนาการแห่งศาสตร์ของหลักการบริหาร

3. การบริหารงานภาครัฐ : บนพื้นฐานการผสมผสานมุมมองทางการเมือง

ลักษณะช่วงดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับกระบวนการทัศน์ที่ 3 ซึ่งเป็นกระบวนการทัศน์ที่รัฐประศาสนศาสตร์กลับไปมีความสัมพันธ์กับรัฐศาสตร์ตามการแบ่งกระบวนการทัศน์ของ Nicholas



Henry อย่างไรก็ตามขอบเขตการศึกษาดังกล่าวสะท้อนการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย สหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเหมือนกับการบริหารงานภาครัฐกิจ โดยส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐ มุ่งเน้นเกี่ยวกับหลักประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากมุมมองการจัดการ (Managerial Approach) เช่น ข้อเสนอของ Taylor, Max Webber ฯลฯ เป็นต้น ในขณะที่อิทธิพลของมุมมองการเมือง (Political Approach) มีการหันเหการให้ความสำคัญจากหลักประสิทธิภาพสู่ หลักการความเป็นตัวแทน หลักความรับผิดชอบ หลักผลประโยชน์สาธารณะ และมุมมองกฎหมาย (Legal Approach) ซึ่งเข้ามาลดความสำคัญของมุมมองอื่นโดยเฉพาะมุมมองการจัดการ มุมมองดังกล่าวมองว่าการบริหารงานภาครัฐต้องอยู่บนพื้นฐานหลักกฎหมายที่มีการกำหนดขอบเขตความ รับผิดชอบและนำกฎหมายมาพิทักษ์ปกป้องประชาชน โดยหลักการทั้งหมดต้องมีการแบ่งแยก อำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับความแตกต่างของการบริหารงาน ภาครัฐจากมุมมองการจัดการ มุมมองกฎหมาย และมุมมองการเมืองที่สะท้อนถึงสิทธิของปัจเจก บุคคลและความเท่าเทียมกัน (Rosenbloom, 1983, pp.442-444)



ภาพที่ 4 พัฒนาการแห่งศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ บนพื้นฐานการผสมผสานมุมมองทางการเมือง

4. การจัดการ (Management) : เครื่องมือการบริหารงานแบบภาคเอกชน

ลักษณะการจัดการมีความเกี่ยวข้องกับเครื่องมือการบริหารงานภาครัฐมากกว่าการให้ ความสำคัญกับปทัสสถาน ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐจึงนิยมยึดหลักประสิทธิภาพ หลัก เศรษฐศาสตร์ หลักการประสานการทำงาน และให้ความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูงขององค์กร รวมถึงโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่มีลักษณะเข้มงวด แต่พัฒนาการต่อมาของระบบราชการเริ่ม บริหารงานตามขอบเขตความสัมพันธ์ที่ปรากฏในระบบการเมือง โดยเฉพาะในประเทศไทย



สหรัฐอเมริกา ซึ่งเริ่มกล่าวถึงความสัมพันธ์ขององค์กรภาครัฐสามลักษณะ ประกอบด้วย Federalism (Fed) Intergovernmental Relations (IGR) และ Intergovernmental Management (IGM) โดย (1) Fed มีหน้าที่ตามหลักประสิทธิผลและการตอบสนองทางการบริหาร ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ของการทำงานร่วมกันทั้งระดับมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ในขณะที่ IGR เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่เน้นหลักการบริหารแยกออกจากการเมือง เสนอแนวทางการทำงานร่วมกันเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน และ (3) IGM เป็นการค้นหาความสัมพันธ์ลักษณะเครือข่าย (Wright, 1990, pp.513) ซึ่งสอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและความยืดหยุ่น

การเข้ามามีอิทธิพลของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นและให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันทางสังคม การกระจายอำนาจและความยืดหยุ่นของการบริหารงาน ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งหลักการพื้นฐานของทฤษฎีองค์กร เช่น (1) กระบวนการจัดสรร (Distributive Process) ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ขาดความเท่าเทียมกันทางสังคม (2) กระบวนการบูรณาการ (Integrative Process) ที่จำเป็นต้องปรับปรุงสายการบังคับบัญชาให้เกิดการกระจายอำนาจและมีอิสระ (3) กระบวนการเปลี่ยนแปลงขอบเขต (Boundary-Exchange Process) ควรอยู่บนพื้นฐานความพึงพอใจของประชาชน และ (4) กระบวนการตัดสินใจแทนสังคม (Socio-Emotional Process) เป็นที่ถกเถียงว่าใครเป็นผู้เหมาะสมแก่การตัดสินใจแทนสังคม (Frederickson, 1971, pp.297-302) แต่อย่างไรก็ตามการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเป็นสากล เช่น มีการตั้งคำถามว่าหลักการจัดการสามารถนำไปใช้ได้ทุกบริบทหรือไม่ ซึ่งนักวิชาการจำนวนมากโต้แย้งว่าเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับผู้บริหารระดับสูงมากกว่าประชาชน แม้ว่าจะเน้นการให้บริการสาธารณะก็ตาม และแนวคิดดังกล่าวไม่สามารถใช้ได้กับทุกสภาพการณ์ เนื่องจากค่านิยมทางการจัดการมีความแตกต่างกัน เช่น Sigma Type Values เน้นจัดการอย่างประหยัด เงิน และเวลา ส่วน Theta Type Value เน้นความเป็นธรรม ความเชื่อใจ ในขณะที่ Lambda Type Values เน้นความยืดหยุ่น การประยุกต์ ความมั่นคงและการอยู่รอด เป็นต้น ดังนั้นการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงควรให้ความสำคัญกับการออกแบบโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างกัน (Hood, 1991, pp.9-11)



ภาพที่ 5 พัฒนาการแห่งศาสตร์ของการจัดการ

ผู้เขียนเห็นว่านอกเหนือจากลักษณะการโต้แย้งระหว่างทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ยังมีอิทธิพลทางความคิดของสำนักอื่นที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะทฤษฎีหลังสมัยใหม่ซึ่งเข้ามาเปลี่ยนแปลงความเชื่อทั้งในอดีตและปัจจุบันของแนวทางการศึกษา พร้อมกับเสนอให้รัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาประเด็นการบริหารงานสาธารณะที่กว้างขวางออกไปและควรมีความเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น

การจัดการภาครัฐ : อิทธิพลของทฤษฎีหลังสมัยใหม่

อิทธิพลของทฤษฎีหลังสมัยใหม่ที่มีต่อขอบเขตการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะจากการจากการประชุมมินเนาบรุก (Minnowbrook) ที่ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะการบริหารงานภาครัฐหลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration) เข้ามาเป็นศูนย์กลางทางความคิดและมีการโต้แย้งว่าโครงสร้างสายการบังคับบัญชาเป็นการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพในฐานะการเป็นกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดหลังสมัยใหม่เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาการไร้ประสิทธิภาพ เช่น หลักประชาธิปไตย หลักการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสังคม รวมถึงการคำนึงถึงเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เป็นต้น ข้อโต้แย้งพยายามกำหนดให้สังคมวิทยาเป็นพื้นฐานระบบคิดของการบริหารงานภาครัฐ โดยกำหนดให้อยู่บนหลักการการสร้างสังคมเชิงประจักษ์มากกว่าอดีต โดยเรียกลักษณะดังกล่าวว่า ทฤษฎีการบริหารงานภาครัฐหลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration Theory) และเสนอ



ให้การบริหารงานภาครัฐมีความเป็นเหตุเป็นผล เช่น การปรับให้ภาครัฐมีความเป็นภาคธุรกิจ การลดกฎระเบียบ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มุมมองสตรีกับการบริหารงานภาครัฐ ประชาธิปไตย การตัดสินใจ การทำงานเป็นทีม การปรับปรุงการทำงาน การปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์ ความคาดหวังของประชาชน โดยมีฐานการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Inductive) ทฤษฎีฐานราก (Grounded Theory) และกรณีศึกษา (Case study) (Frederickson, 2003, p.161)

5. การจัดการปกครอง (Governance) : รัฐบาล ข้าราชการ ประชาชน

หากพิจารณาภาพรวมของพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษากลุ่มดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการที่ 6 แบ่งโดย Nicholas Henry ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดการปกครองที่เน้นการลดลงของบทบาทรัฐบาล การจัดการปกครองมีลักษณะการบริหารงานโดยให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ขององค์กรอย่างเป็นรูปธรรมที่จำเป็นต้องอาศัยการตีความและประสบการณ์ของผู้มีส่วนร่วม ซึ่งแนวทางดังกล่าวเชื่อว่าชีวิตขององค์กรควรเป็นการอธิบายพฤติกรรมที่มีอิทธิพลต่อองค์กรและกระบวนการขององค์กร ในขณะที่เดียวกันควรให้ความสำคัญกับความสลับซับซ้อนของสังคมรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอิทธิพลของการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐตามนักทฤษฎีโครงสร้างนิยม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของโครงสร้างและการปฏิบัติโดยจำเป็นต้องยึดตัวแบบการติดต่อสื่อสารเป็นหลักเพื่อให้ข้าราชการเกิดความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับองค์กรและมุ่งหวังให้เกิดการตีความหรือมีการเจรจาต่อรองมากกว่าเป็นการดำเนินการในลักษณะทั่วไป (Degeling & Colebatch, 1993, pp.358-359)

แนวคิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์กรกับระบบสังคม จึงทำให้โครงสร้างสายการบังคับบัญชามีขนาดเล็กลงและเกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น มีการเพิ่มเทคนิคใหม่จากภาคเอกชนเพื่อการให้บริการสาธารณะ นัยยะดังกล่าวส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงธรรมชาติของการบริหารงานภาครัฐจนกระทั่งก่อให้เกิดเครือข่ายและมีการผสมผสานความเป็นสถาบันเข้าด้วยกัน ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงจึงมีความสอดคล้องกับทฤษฎีการจัดการปกครอง (Governance) ที่มีความแตกต่างกับการบริหารงานภาครัฐดั้งเดิมโดยแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับเครือข่าย การประสานค่านิยมและผลประโยชน์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ประสานการทำงานระหว่างรัฐบาลกับสังคม และเอกชนกับภาครัฐ เป็นการบริหารงานภาครัฐอย่างไร้ขอบเขตที่มุ่งผสมผสานการทำงานหลายภาคส่วนและมีประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานของแนวคิด

อย่างไรก็ตามไม่เพียงแต่แนวคิดการจัดการปกครอง ซึ่งมีขอบเขตการให้ความสำคัญกับประชาชน แนวคิดการจัดการปกครองแนวใหม่ (New Public Governance) ที่กล่าวถึงนโยบาย



สาธารณะที่มีความซับซ้อนรวมถึงผู้มีส่วนได้เสียอย่างหลากหลาย มีการให้ความสำคัญกับประชาชนชนเช่นกัน โดยกล่าวถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับสังคมในการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย การกำหนดตำแหน่งการบริหารงานภาครัฐใหม่จึงมุ่งสู่ความซับซ้อนของการให้บริการสาธารณะ การปกครองลักษณะเครือข่าย (Network Governance) และความสนใจต่อสภาพแวดล้อมภายนอก (Osborne, 2010, pp.5-9)

นอกเหนือกลุ่มแนวคิดดังกล่าว บริบทการให้ความสำคัญกับประชาชนยังปรากฏในขอบเขตการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่น เช่น การให้บริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) หลักการดังกล่าวเน้นภาคพลเมืองซึ่งอยู่บนพื้นฐานหลักประชาธิปไตยในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการแสดงความต้องการของตน รวมถึงการให้น้ำหนักกับภาคพลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ มุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะมากกว่าการควบคุมหรือสั่งการ การให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะ การสร้างความร่วมมือกัน การมองประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า การให้บริการสาธารณะอยู่บนพื้นฐานค่านิยมชุมชนซึ่งเป็นค่านิยมที่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยของชุมชนและภาคประชาสังคม (Denhardt & Denhardt, 2007, p.552) หลักการดังกล่าวเชื่อว่าคนเป็นส่วนสำคัญของการบริหารงานภาครัฐ โดยอยู่บนรากฐานทางความคิดแบบอริสโตเติลที่มองว่ามนุษย์เป็นสัตว์การเมือง (Man is a political animal) และเห็นความสำคัญในการกระตือรือร้นของภาคพลเมือง (Active Citizenship) (Stivers, 1990, p.247) การจัดการปกครองจึงถือว่าเป็นกลยุทธ์ใหม่ที่มีความสอดคล้องกับหลักการจัดการปกครองที่เน้นการสร้างความร่วมมือ (Collaborative Governance) โดยเป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างหลากหลายในการร่วมกันกำหนดการตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะ โดยต้องตัดสินใจร่วมกันไม่ใช่การให้คำปรึกษาหารือ และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ (1) ความเท่าเทียมกันของอำนาจ (2) ความเท่าเทียมของแรงจูงใจ (ทรัพยากรและอำนาจไม่เท่ากันอาจส่งผลต่อแรงจูงใจ) และ (3) ความเชื่อใจ โดยต้องพิจารณาจุดเริ่มต้นของเงื่อนไข กระบวนการสร้างความร่วมมือ การออกแบบสถาบัน ภาวะผู้นำ และผลผลิต เป็นต้น (Ansell & Gash, 2008, pp.550-553) ซึ่งอาจต้องทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนที่ปรากฏในระบบการเมืองการปกครอง เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และระบบราชการ (Vinzant, 1993, p.11)

ขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการปกครองจึงมีลักษณะพิเศษของการให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลักในการเข้ามามีอิทธิพลต่อระบบราชการ พรรคการเมืองมิตติการบริหารงานภาครัฐ และถือเป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งขอบเขตการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต แม้ว่าจะมีการให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนแต่ส่วนใหญ่อยู่ในฐานะผู้รับบริการเท่านั้น



ภาพที่ 6 พัฒนาการแห่งศาสตร์ของการจัดการปกครอง

บทสรุป : พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

1. ความเกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์ แม้ Henry (2010, p.8) ระบุว่า รัฐประศาสนศาสตร์มีฐานะเป็นรัฐศาสตร์ในช่วงกระบวนการทัศน์ที่ 3 แต่การศึกษาของ Woodrow Wilson (1887, p.16) เรื่อง The Study of Administration แสดงให้เห็นว่ามุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์มีจุดเริ่มต้นที่มีความใกล้เคียงกับการศึกษาทางรัฐศาสตร์ เช่น การศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ บทบาทการบริหารงาน ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยและเผด็จการ เป็นต้น ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าความเป็นรัฐศาสตร์ในรัฐประศาสนศาสตร์ถูกกล่าวถึงตั้งแต่ช่วงแรกของการถกเถียงเกี่ยวกับการเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ เพียงแต่ทิศทางต่อมาของจุดเริ่มต้นหันไปให้ความสำคัญกับการบริหาร

2. การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการ เดิมบทบาทของระบบราชการเป็นการค้นหาแนวทางการบริหารงานซึ่งอยู่บนหลักการของกฎหมายเป็นสำคัญ ต่อมาพยายามให้ความสำคัญกับหลักการบริหารงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการบริหารงานภาครัฐจนกระทั่งลดบทบาทความสำคัญของการเป็นระบบราชการลง โดยเปลี่ยนแปลงสู่การเป็นระบบราชการขนาดเล็กและหันมาตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น

3. ปรับเปลี่ยนบทบาทของประชาชน บทบาทของประชาชนในช่วงเริ่มต้นของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือพัฒนาการแห่งศาสตร์ ถูกกำหนดให้อยู่ในขอบเขตจำกัด โดยมีหน้าที่เป็นผู้รับบริการจากภาครัฐเป็นหลัก ต่อมาเริ่มมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการเข้ามาเป็นผู้กำหนดความต้องการของตน โดยเฉพาะในช่วงกระบวนการทัศน์ที่ 6 หรือแนวคิดการจัดการปกครอง ซึ่งมีเครื่องมือจำนวนมากที่ให้ความสำคัญกับประชาชน

4. อิทธิพลของความรู้สาขาอื่นส่งผลต่อรัฐประศาสนศาสตร์ พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่ง คือ การได้รับอิทธิพลของแนวความคิดอื่น เช่น



เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา เป็นต้น ซึ่งมุ่งให้รัฐประศาสนศาสตร์มีการศึกษาเกี่ยวกับองค์ความรู้ที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างเป็นรูปธรรมและมีความเป็นวิทยาศาสตร์ที่ดี รวมถึงอิทธิพลของทฤษฎีหลังสมัยใหม่ (Post-Modern Theory)

5. องค์ความรู้ใหม่มุ่งสู่การตอบสนองประชาชน พัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก โดยเฉพาะในยุคการจัดการปกครอง (Governance) เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามาบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม พัฒนาการแห่งศาสตร์ประเด็นดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการระบุลักษณะ วิธีการ บทบาท และ กลไกการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลและประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม

ทิศทางของพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

1. มีการปรับปรุงขอบเขตการศึกษา ทิศทางของพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ต้องได้รับการพัฒนาเพื่อเติมเต็มแนวคิดทฤษฎี มีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตการศึกษาในแต่ละกลุ่ม และเกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ประชาชน ข้าราชการ นักการเมือง เป็นต้น ซึ่งยังคงมีตัวแปรของการศึกษาที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นทิศทางการพัฒนาจึงจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ ในลักษณะที่มีนัยสำคัญบางประการต่อพัฒนาการแห่งศาสตร์ รวมถึงมีประเด็นการบริหารงานภาครัฐบางประเด็นซึ่งไม่ถูกนำมาศึกษาอย่างแพร่หลาย แต่พบว่ามีผลสำคัญในการเข้ามาสร้างอิทธิพลต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับ บริบทการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน ได้แก่

1.1) ความเป็นวิชาชีพ วิชาชีพเปรียบเสมือนเป็นความรู้ลักษณะพิเศษ สามารถระบุงการกระทำ ความสามารถ ความคิด และมาตรฐานจริยธรรม ความเป็นวิชาชีพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เป็นสำหรับนักบริหารงานภาครัฐ แม้ว่า จะเริ่มมีการกล่าวถึงในปี ค.ศ. 1930 โดยการตระหนักของ สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งสหรัฐอเมริกา (The American Society for Public Administration) แต่ประเด็นดังกล่าวยังคงถูกโต้แย้งหลายประการ เช่น (1) ความเป็นวิชาชีพในการบริหารงาน ภาครัฐขาดความสอดคล้องกับบริหารงานสาธารณะของบรรดานักบริหาร (2) รัฐประศาสนศาสตร์ ล้มเหลวในการค้นหาว่าอะไรเป็นเงื่อนไขของวิชาชีพ (3) รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นวิชาชีพ ไม่มีความสอดคล้องกันและขาดความชัดเจน จึงทำให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเด็น ดังกล่าวขาดความชัดเจน ซึ่งสามารถอธิบายได้เพียงว่าความเป็นวิชาชีพ หมายถึง การแก้ไขปัญหา สังคม การพัฒนาศักยภาพ และความสามารถในการให้บริการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อ การเพิ่มความเป็นวิชาชีพให้แก่นักบริหารงานภาครัฐ (Pugh, 1989, pp.1-2) โดยทำการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเป็นวิชาชีพที่ได้รับการยอมรับหรือมีการตระหนักในหมู่นักปฏิบัติและนักวิชาการ ทางรัฐประศาสนศาสตร์มากขึ้น จนกระทั่งมีค่านิยมที่ดีบางอย่างร่วมกัน ซึ่งจะทำให้พัฒนาการแห่ง



ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีจุดร่วมเดียวกันที่ชัดเจนและมีความเป็นวิชาชีพเข้ามาช่วยพัฒนา กลไกการทำงานภาครัฐเพื่อให้การพัฒนาประเทศดำเนินการอย่างเหมาะสมบนพื้นฐานวิชาชีพที่เป็น ที่ยอมรับ

1.2) ค่านิยมการปกครอง (Regime Value) ปัจจุบันประเด็นดังกล่าวถูกนำมาพิจารณาใน การศึกษาจริยธรรมของการบริหารงานภาครัฐ โดยค้นหาค่านิยมที่เป็นเอกลักษณ์ทางการเมือง ปทัสถาน จริยธรรมที่ได้มาจากค่านิยมทางการเมืองปกครองหรือค่านิยมที่เป็นกฎเกณฑ์สำหรับ ข้าราชการ ลักษณะของค่านิยมทางการเมืองปกครองจึงถูกอธิบายบนพื้นฐานของหลักจริยธรรมอย่าง หลากหลาย เช่น อธิบายกับบทบาทวิชาชีพ (Professional) ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับความ เชี่ยวชาญ ความเป็นวิชาชีพในงานที่ต้องอาศัยการเรียนรู้ (Rohr, 1978, pp.361-362) แต่เป็นที่น่า เสียดายยังไม่ถูกศึกษาอย่างแพร่หลายในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการนำจริยธรรมมาปรับ บทบาทการทำงานของบรรดาข้าราชการให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

1.3) วัฒนธรรมองค์กร แม้จะมีคำอธิบายเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรอยู่บ้าง เช่น ลักษณะของ วัฒนธรรมองค์กรนั้นเป็นการปฏิเสธการพิจารณาโครงสร้างและระบบขององค์กร ลักษณะดังกล่าว เป็นจุดแข็งสำคัญของการเปลี่ยนแปลงมุมมองการจัดองค์กรและพื้นฐานของทฤษฎีองค์กร โดยเป็น การให้ความสำคัญกับค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรมของมนุษย์หรือคนในองค์กร หลักการดังกล่าว เชื่อว่าปัจจัยสำคัญที่แท้จริงในการขับเคลื่อนองค์กร คือ มนุษย์ ประกอบกับ โครงสร้างและระบบ ใหม่ของการบริหารองค์กร เน้นการประสานงานกันในการทำงาน มนุษย์ทุกระดับจึงมีความสำคัญ ในการมีส่วนร่วมกับองค์กร (ตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาจนกระทั่งระดับปฏิบัติการ) กรอบคิดของมุมมอง วัฒนธรรมองค์กรจึงเริ่มได้รับการยอมรับ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีข้อจำกัดของความเป็นศาสตร์ (Ott, 1989, pp.494-495) ที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาและศึกษาเพิ่มเติมเพื่อนำไปอธิบาย ปრაกฏการณ์การบริหารงานภาครัฐ

2. การพัฒนาร่วมกัน ทิศทางพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการพัฒนา ร่วมกัน โดยเฉพาะการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งในช่วงเวลาที่ผ่าน มานิยมศึกษาสภาพแวดล้อมของการเปรียบเทียบ การเปรียบเทียบสถาบันและกระบวนการบริหาร รวมถึงการบริหารการพัฒนา การพัฒนากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการพัฒนาการ บริหารงานภาครัฐให้เข้มแข็ง โดยศึกษาในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาเริ่มมีการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานภาครัฐ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามลำดับ ซึ่งนำโดยธนาคารโลกมุ่งศึกษาในบริบทการพัฒนา ความสัมพันธ์ของ รัฐในประเทศโลกที่สาม โดยพบว่า การศึกษาการบริหารงานภาครัฐของประเทศโลกที่สามมีความอ่อนแอ มีข้อจำกัดของ งบประมาณ จึงต้องร่วมกับประเทศพัฒนาแล้วรวมถึงหน่วยงานอื่น ทำการศึกษาวิจัยร่วมกันระดับ โลกที่ผสมผสานผู้เชี่ยวชาญหลากหลายสาขาวิชา เช่น การจัดการความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อเป็นโอกาส



สร้างความเข้าใจในระบบการบริหารงานภาครัฐ (Gulrajani & Moloney, 2012, p.85) ดังนั้นทิศทางการสร้างเข้มแข็งให้กับรัฐประศาสนศาสตร์จากการวิจัยร่วมกันจึงเป็นการทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

3. การวิจัยผสม (Mixed Method) นอกเหนือจากทิศทางการกำหนดให้รัฐประศาสนศาสตร์พัฒนาร่วมกันจากนักวิชาการต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์มีทิศทางที่ตระหนักถึงระเบียบวิธีวิจัยที่อาศัยการวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งทั้งสองส่วนมีจุดแข็งและลักษณะการศึกษาปรากฏการณ์แตกต่างกัน เช่น ทฤษฎีฐานราก เป็นการทำความเข้าใจปรากฏการณ์อย่างมีส่วนร่วมจนกระทั่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์และระบุข้อค้นพบได้อย่างชัดเจน รู้ถึงธรรมชาติของความจริงอย่างลุ่มลึก แต่มีปัญหาเรื่องความซับซ้อนของการอธิบาย ในขณะที่การวิจัยเชิงปริมาณมีความโดดเด่นในการทำให้ข้อมูลที่ซับซ้อนมีความเรียบง่าย ดังนั้นการอาศัยระเบียบวิธีการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในการศึกษาย่อมส่งผลให้เกิดความเข้าใจปรากฏการณ์อย่างสมบูรณ์ (Shah & Corley, 2006, pp.1831-1832) ซึ่งจะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีทิศทางการพัฒนาของศาสตร์อย่างเข้มแข็งและสามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างถูกต้อง

4. สำนักคิด ทิศทางพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ต้องถูกพัฒนาให้อยู่ในบริบทการกำหนดเป็นสำนักคิด ดังกรณีการต่อสู้กันระหว่างสำนักคิดจากบรรดานักปรัชญากรีกโบราณ ซึ่งเป็นมนุษย์ผู้บุกเบิกความรู้ และเกิดการสืบทอดกันมาอย่างยาวนาน เป็นต้น การกำหนดเป็นสำนักอาจพิจารณาปัจจัยการขับเคลื่อน โดยการอาศัยสมาชิกเครือข่าย ผลงาน เครื่องมือ การสนับสนุนอื่นๆ และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสำนักคิด (โชคชัย สุทธาเวศ, 2543, น.32) โดยประเด็นดังกล่าวถือเป็นจุดอ่อนของพัฒนาการแห่งศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งไม่มีสำนักคิดที่มีความเข้มแข็ง

บรรณานุกรม

- โชคชัย สุทธาเวศ. (2543). *สำนักคิดในสังคมไทย : การประเมินเชิงวิพากษ์เบื้องต้นและสำนักคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองแนววัฒนธรรมชุมชน*. ใน หนังสือ 60 ปี ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (ผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ). ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 31-109.
- โชคชัย สุทธาเวศ. (2559). *พัฒนาการแห่งศาสตร์ ความรู้พื้นฐานว่าด้วยทฤษฎีและการสร้างสรรค์ภูมิปัญญาไทย: ข้อพิจารณาลำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์*. เอกสารประกอบการบรรยาย. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.



- Ansell, Chris & Gash, Alison. (2008). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 18(4). pp. 543-571.
- Barzelay, Michael & Armajani, Babak J. (1992). *Breaking through Bureaucracy*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning. pp. 519-540.
- Bowornwathana, Bidhya. (2010). *Minnowbrook IV in 2028 : From American Minnowbrook to Global Minnowbrook*. **Public Administration Review**. 70. (1). pp. s64-s68.
- Denhardt, Janet V., & Denhardt, Robert B. (2007). **The New Public Service: Serving, Not Steering**. New York and London : M.E. Sharpe.
- Degeling, Pieter & Colebatch, Hal. (1993). *Structure and action as constructs in the practice of public administration*. In Hill, Michael. **The Policy Process: A Reader**. Hertfordshire : Harvester Wheatsheaf. pp. 349-361.
- Frederickson, George. (1971). *Toward a New Public Administration*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning. pp. 296-307.
- Frederickson, George H. & Smith, Kevin B. (2003). **The Public Administration Theory Primer**. Colorado : Westview Press.
- Goodnow, Frank J. (1900). *Politics and Administration*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning. pp. 29-31.
- Gulick, Luther. (1937). Notes on the Theory of Organization. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning. pp. 81-89.
- Gulrajani, Nilima & Moloney, Kim. (2012). *Globalizing Public Administration : Today's Research and Tomorrow's Agenda*. **Public Administration Review**. 72(1). pp. 78-86.
- Henry, Nicholas. (2010). **Public Administration and Public Affairs**. 11th ed. New York : Longman.
- Hood, Christopher. (1991). *A Public Management for All Seasons?*. **Public Administration Review**. 69(1). pp. 3-19.



- Katz, Daniel & Kahn, Robert L. (1966). *Organization and system concept*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning. pp.89-198.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy : The Critical Role of Street-Level Bureaucrats*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning. pp. 412-419.
- McGettigan, Timothy. (2011). **Good Science : The Pursuit of Truth and the Evaluation of Reality**. MD : Lexington Books. pp. 1-10.
- Moe, Tery M. (1994). *Integrating Politics and Organization : Positive Theory and Public Administration*. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 4(1). pp. 17-26.
- Ott, J. Steven. (1989). *Understanding Organizational Culture*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning. pp. 490-496.
- Osborne, Stephen P. (2010). *Introduction the (New) Public Governance : a suitable case for treatment?*. In Stephen P. eds. **The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. London and New York : Routledge. pp. 1-16.
- Pugh, Darrell L. (1989). *Professionalism in Public Administration : Problems, Perspectives, and the Role of ASPA*. **Public Administration Review**. 49(1). pp. 1-8.
- Rohr, John A. (1978). *Ethic for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning. pp. 361-369.
- Rosenbloom, David H. (1983). *Public Administrative Theory and the Separation of Power*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning. pp. 442-453.
- Shah, S. K., and Corley, K. G. (2006). *Building better theory by bridging the quantitative-qualitative divide*. **Journal of Management Studies**. 43(8). pp. 1821-1835.
- Simon, Herbert A. (1946). *The Proverbs of Administration*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning. pp. 127-140.



- Stivers, Camillam. (1990). *Active Citizenship and Public Administration*. In Wamsley, Gary
L. Refunding Public Administration. California: Sage Publication. pp. 246-273.
- Vinzant, Janet. (1993). *Strange Bedfellows : Public Administration, Neutral Competence
and Strong Parties*. **Administrative Theory & Praxis**. 15(2). pp. 11-24.
- Weber, Max. (1946). *Bureaucracy*. In Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). **Classics of
Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning. pp. 44-49.
- Woodrow, Wilson. (1887). *The study of administration*. In Shafritx, Jay M. & Hyde, Albert C.
(2007). **Classic of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning. pp. 16-28.
- Wright, Deil S. (1990). *Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental
Management : Historical Reflections and Conceptual Comparisons*. In Shafritz, Jay M.
& Hyde, Albert C. (2007). **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage
Learning. pp. 508-523.