

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่าเป็นประเด็นการศึกษาหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความสำคัญมากไม่ว่าจะเป็นในฐานะสาขาวิชาหรือกิจกรรม อย่างไรก็ตามก็มีความสำคัญดังกล่าวจึงมาพร้อมกับความกว้างขวางและความลึกซึ้งของประเด็นการศึกษาหัวเรื่องดังกล่าวด้วย สำหรับงานวิจัยฉบับนี้จึงเลือกที่จะศึกษาเฉพาะในส่วนที่อยู่ในฐานะสาขาวิชา ดังนั้นแม้จะอธิบายถึงประเด็นปัญหานี้ในส่วนที่หนึ่งของบทนี้ แต่จะลงลึกในประเด็นแนวคิดของนักวิชาการเป็นหลัก ดังอธิบายเป็นหัวข้อย่อยๆดังจะกล่าวต่อไป

#### 2.1 ประเด็นปัญหาเรื่องขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์

การกล่าวถึงขอบข่ายของรัฐบาลศาสตร์ถือว่ามีใช้ประเด็นการศึกษาใหม่ถึงแม้ว่าจนปัจจุบันยังถือได้ว่าประเด็นปัญหานี้ยังหาข้อยุติมิได้ ดังปรากฏการกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวตั้งแต่ตำราเรียนรัฐประศาสนศาสตร์เล่มแรกของ Leonard D. White ในหนังสือ Introduction to the Study of Public Administration โดย White (1926) ได้กล่าวถึงหัวเรื่องดังกล่าว (The Scope of Public Administration) ไว้ในหัวเรื่องที่สองหรือจากหัวเรื่องธรรมชาติของการบริหาร ทั้งนี้มีความโดยย่อว่า จุดประสงค์ของการบริหารสาธารณะ (public administration ซึ่งน่าจะสื่อความหมายถึง กิจกรรมการบริหารรัฐกิจ - ผู้วิจัย) เป็นกิจกรรมที่มีความกว้างขวาง และเป้าหมายก็เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ จนอาจกล่าวว่าเป็นการก้าวไปถึงความผาสุกของประชาชน ดังนั้นความคาดหวังของประชาชนต่อกิจกรรมดังกล่าวจึงมีค่อนข้างหลากหลาย และเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ทักษะต่าง ๆ ด้านการบริหารของภาครัฐ (ซึ่งน่าจะหมายถึงขอบข่าย - ผู้วิจัย) ต้องมีแนวโน้มที่จะต้องหลากหลายและเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการเปลี่ยนฐานจากรูปแบบของการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จมาสู่สังคมประชาธิปไตย ที่มีความหลากหลายซับซ้อน โดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการพยายามประสานผลประโยชน์เหล่านั้นให้เป็นข้อตกลงร่วม ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่รัฐบาล (หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ - ผู้วิจัย) ย่อมต้องมีขอบเขตที่กว้างขวางหลากหลาย และยากที่จะกำหนดขอบเขตที่แน่นอนของการบริหารสาธารณะได้ จากคำกล่าวข้างต้นจึงพออนุมานได้ว่าจุดเริ่มต้นของการศึกษาขอบข่ายของรัฐบาลศาสตร์น่าจะเน้นเรื่องของกิจกรรมที่เป็นสาธารณะ หรือการมองว่ารัฐบาลศาสตร์คือ กิจกรรมการบริหาร หรือที่เข้าใจกันในภาคภาษาไทยว่าการบริหารรัฐ



กิจนั้นเอง ทั้งนี้ถ้ามองจากมุมมองข้างต้นก็จะพบว่าขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์มีความกว้างขวางและลึกซึ้งเพียงใด เพราะงานบริหารงานสาธารณะย่อมต้องครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ของสังคมไว้เกือบทั้งหมด แม้จะเป็นกิจกรรมของปัจเจกบุคคลหรือเอกชน ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะอยู่ภายใต้ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในทัศนะนี้ นอกจากนี้ดังกล่าวกว้างตั้งแต่บทนำแล้วว่า รัฐประศาสนศาสตร์มิได้มีเพียงสถานะเดียว แต่มีอีกสถานะหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน นั่นก็คือ สถานะที่เป็นสาขาวิชา หรือที่ภาษาไทยมักเรียกว่ารัฐประศาสนศาสตร์ และเป็นที่แน่นอนว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นวิชาย่อมเป็นจุดเริ่มต้น หรือ บางครั้งก็เป็นจุดเกื้อหนุนของการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริการสาธารณะอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีขอบเขตหรือขอบข่ายที่กว้างขวางสลับซับซ้อนตามไปด้วยเป็นเหมือนเงาตามตัว

ทั้งนี้ด้วยความกว้างขวางและสลับซับซ้อนดังกล่าว ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะที่หมายถึงลักษณะวิชา ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นสาขาวิชาที่ขาดเอกลักษณ์ หรืออย่างน้อยก็หาจุดยืนของตนเองไม่ได้ดังบทความของ Cheryl Simrell King (1999) ที่เปรียบเทียบว่ารัฐประศาสนศาสตร์น่าจะอยู่ในช่วงวิกฤตวัยกลางคน (Public Administration at Midlife?) ซึ่งได้ใช้งานของนักจิตวิทยาชื่อดัง Carl Jung มาเปรียบเทียบว่ารัฐประศาสนศาสตร์แม้จะผ่านช่วงแรกที่ได้เริ่มรับรู้บทบาทของตนเองไปแล้วในช่วงวัยรุ่น แต่อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นบทบาทต่อไปของคนเราก็มีความจำเป็นต้องหาจุดยืนที่แน่ชัดหรือหาเอกลักษณ์ของตนเองซึ่งแน่นอนว่ารัฐประศาสนศาสตร์ก็ดูเหมือนจะหาคำตอบให้ตัวเองในจุดนี้ไม่ได้จน อุทัย เลาหวิเชียร(2547) ถึงกับกล่าวว่าสถานภาพที่เด่น อีกอันหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์คือ “การขาดเอกลักษณ์ของลักษณะวิชา” และเนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มีขอบข่ายไม่แน่ชัด นักวิชาการแต่ละคนจะมองขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะแตกต่างกันเรื่องที่น่าสังเกตก็คือนักวิชาการส่วนใหญ่มักจะหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์

อย่างไรก็ดีไม่ว่าจะด้วยสามัญสำนึกหรือด้วยการใช้องค์ความรู้ การยอมรับงานต่อภาวะดังกล่าวจนละเลยการกล่าวถึงจึงเป็นเรื่องที่ไม่น่ากระทำเป็นอย่างยิ่ง แต่การจะจัดหรือระบุขอบข่ายที่ชัดเจนลงไปในทัศนะของผู้วิจัยย่อมเป็นเรื่องที่ยากยิ่งกว่าทั้งนี้อาจเพราะตั้งแต่จุดเริ่มแรกของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ที่แม้ยังไม่เข้าข่ายเรื่องของพัฒนาการที่หลากหลาย การให้ความหมายหรือกระทั่งแม้การอ่านออกเสียง ยังเป็นเรื่องยากเย็นและหาจุดรวมได้ไม่ถนัดนักดังการสังเกตของผู้วิจัยว่ามีการอ่านออกเสียงคำว่ารัฐประศาสนศาสตร์ถึง 4 รูปแบบด้วยกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตามไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง (2549) กล่าวว่าคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” เป็นคำที่ยาก ออกเสียงได้ยากมักจะอ่านและเขียนผิดกันอยู่บ่อยๆ แต่นั่นไม่ใช่เรื่องใหญ่และสำคัญมากเท่าใด ที่เป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากต่อความเป็นลักษณะเฉพาะของวิชาคือ “รัฐประศาสนศาสตร์” คืออะไรกันแน่และเพราะ “คืออะไรกันแน่” ทำให้มีการระบุความหมายไว้มากมาย แต่ความหมายที่น่าจะสื่อได้ตรงกับเรื่องขอบข่ายได้ตรงที่สุดจึงน่าจะเป็นการให้คำนิยามแก่ผู้เริ่มเรียนสาขาวิชานี้ว่ารัฐ



รัฐประศาสนศาสตร์ มีความหมายถึงวิชาที่เกี่ยวกับบริหารรัฐกิจ รัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความหมายถึงลักษณะวิชา (discipline) นิยมเขียนว่า “Public Administration” และทั้งนี้สำหรับ “บริหารรัฐกิจ” มีความหมายถึงกิจกรรม (activity) เช่น กล่าวว่าการบริหารรัฐกิจของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีต หรือกล่าวว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของทุกรัฐบาลแต่การพัฒนาเศรษฐกิจจะบรรลุผลได้ยากหากไม่มีการบริหารรัฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ความหมายของการบริหารรัฐกิจที่เห็นจากตัวอย่างข้างต้นมีความหมายเป็นกิจกรรมซึ่งนิยมเขียนเป็นภาษาอังกฤษว่า public administration (อ้างอิงใน อุทัย เลาหวิเชียร, อ้างแล้ว : 10) ทั้งนี้ที่กล่าวว่าคำนิยามนี้เหมาะสมกับประเด็นความหลากหลายของขอบข่ายเพราะจะเห็นได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (ลักษณะวิชา) ย่อมมาจากรากฐานของ การบริหารรัฐกิจ (กิจกรรม) หรือ กิจกรรมการบริหารภาครัฐดังที่กล่าวตั้งแต่ข้างต้นนั่นเอง และก็เป็นดังที่ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2549) ได้กล่าวไว้ว่า จะว่าไปแล้วการบริหารภาครัฐก็เหมือนกิจกรรมอีกหลายอย่างของมนุษย์ที่มีปัญหาตรงยากที่จะนิยาม กระนั้นก็ตามคนก็รู้ว่าเป็นอะไร แม้ว่าจะเห็นไม่ตรงกัน เหตุผลก็เพราะการบริหารภาครัฐครอบคลุมกิจกรรมอย่างกว้างขวาง งานการบริหารภาครัฐมีตั้งแตงานคันคว่ำอยู่นอกโลกจนถึงกวาดขยะอยู่ตามถนน ผู้บริหารภาครัฐบางคนเป็นนักวิชาชีพที่ได้รับการศึกษาสูง อาจเป็นผู้ชำนาญการชั้นนำในด้านนั้น ๆ ขณะที่บางคนอาจได้รับการศึกษามาไม่มาก บางคนกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อคนทั้งประเทศ ขณะที่บางคนไม่มีโอกาสกำหนดนโยบายอะไร ทำงานง่าย ๆ แค่อิมพ์ดีด เก็บแบ้ม บางคนเป็นแพทย์ ทนายความ นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นักบัญชีและงบประมาณ เจ้าหน้าที่บุคคล ผู้จัดการ เสมียน กรรมการบริหาร ผู้ใช้แรงงาน หรือคนที่ทำตามอาชีพ หรือหน้าที่ต่าง ๆ เรารู้ว่าการบริหารภาครัฐทำอะไร แต่ก็นิยามไม่ได้

บางคนอาจไม่สนใจนิยามการบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะเคยมีปัญหามาแล้วว่า คำนิยามทำให้คนมึนงง ทั้งนี้เพราะการบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์เป็นคำที่เป็นนามธรรมและหลากหลาย กระนั้นการให้คำนิยามก็เป็นสิ่งสำคัญ เหตุผลก็คือประการแรก จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตที่จะถือว่าสาขาวิชาและการปฏิบัติของการบริหารภาครัฐสนใจเรื่องสำคัญอะไรบ้าง ประการที่สอง คำนิยามสาขาวิชาช่วยระบุความสัมพันธ์กับสาขาอื่นที่เป็นบริบท เช่น การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ประการที่สาม คำนิยามสาขาวิชาทำให้เห็นแนวทางการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งบรรดานักรัฐประศาสนศาสตร์และผู้บริหารภาครัฐให้ความสำคัญกับแนวทางนี้ต่างกัน เพราะแต่ละแนวทางมีค่านิยม หลักการจัดองค์การ การรวบรวมข้อมูลและทรงสนะการมองมนุษย์แตกต่างกัน นักวิชาการให้คำนิยามการบริหารภาครัฐและรัฐประศาสนศาสตร์ไว้หลากหลายและปะปนกัน คือ ไม่ได้แยกเป็นด้านวิชาการและการปฏิบัติที่ว่าคำนิยามต่อไปนี้เป็นคำนิยามที่ขัดแย้งกันอย่างจริงจังและมีอิทธิพลต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน คือ



จอห์น เจ. คอร์สัน (John J. Corson) และเจ. พี. แฮร์ริส (J.P.Harris) นิยามว่า “การบริหารภาครัฐ คือ การกระทำที่เป็นส่วนของรัฐบาล โดยวิธีการที่ตระหนักถึงเป้าประสงค์และเป้าหมายของรัฐบาล”

จอห์น พ็อฟเนอร์ (John Pfiffner) และโรเบิร์ต เพรสทัส (Robert Presthus) นิยามว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชานั้นส่วนใหญ่สนใจวิธีการนำค่านิยมทางการเมืองไปปฏิบัติ”

เจมส์ ดับเบิลยู. เดวิส (James W. Davis) นิยามว่า “การบริหารภาครัฐ อาจจำแนกได้ดีที่สุดว่าเป็นสาขาการบริหารของรัฐบาล (executive branch of government)”

นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) นิยามว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ต่างจากรัฐศาสตร์ตรงที่เน้นโครงสร้างและพฤติกรรมของราชการและมีระเบียบวิธีวิทยาของตัวเอง รัฐประศาสนศาสตร์ต่างจากศาสตร์การบริหารตรงการใช้เทคนิคประเมินผลกับองค์การไม่แสวงหากำไร และเพราะองค์การแสวงหากำไรสนใจผลประโยชน์สาธารณะในการตัดสินใจและพฤติกรรมการบริหารน้อยกว่ารัฐประศาสนศาสตร์มาก”

ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) นิยามว่า “กระบวนการบริหารภาครัฐประกอบด้วยการกระทำที่มีผลต่อความตั้งใจหรือความปรารถนาของรัฐบาล จึงเป็นการกระทำที่ต่อเนื่อง เป็นงานของรัฐบาล เกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือหน่วยงานที่มีอำนาจและตีความโดยศาล โดยผ่านทางกระบวนการจัดองค์การและการจัดการ”

เฟลิกซ์ ไนโกร (Felix) และลอร์ด ไนโกร (Lloyd Nigro) นิยามว่า “การบริหารภาครัฐ (1) เป็นความร่วมมือของกลุ่มคนที่อยู่ในภาครัฐ (2) ครอบคลุมสาขา 3 สาขา ได้แก่ บริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ตลอดจนความสัมพันธ์ของสาขาดังกล่าว (3) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง (4) มีความแตกต่างด้านแนวทางที่สำคัญ ๆ จากการบริหารเอกชน และ (5) เกี่ยวข้องอย่างมากกับกลุ่มคนและบุคคลจำนวนมาก”

ปัญหา ก็คือ จากคำนิยามจำนวนมากที่ต่างกัันดังกล่าวนี้จะสรุปว่าอย่างไรดี ทางหนึ่งอาจมองว่ายี่งนิยามยิ่งทำให้มีนง ส่วนอีกทางหนึ่งอาจมองว่าจริง ๆ แล้วไม่มีสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพราะนักวิชาการแต่ละคนมองรัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างกัน และไม่มีทฤษฎีและความหมายที่สำคัญร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ความคิดอย่างหลังนี้คงไม่ถูก รัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีแน่ ๆ เพราะคนรู้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีประโยชน์และอุปสรรค และเราคงนิยามรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้หากไม่มีปรากฏการณ์เช่นนั้นอยู่ โดยเฉพาะเวลาที่กำลังหาความรู้เพื่อนำมาปฏิรูประบบราชการบางคนอาจสรุปว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่ทุกแห่ง แต่เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีตัวตน เพราะแทรกอยู่กับสาขาวิชาอื่น เช่น รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยาและการบริหารธุรกิจ แม้ความเห็นนี้อาจจริงอยู่บ้าง แต่ก็ไม่น่าพอใจเพราะทำให้เราไม่สามารถวิเคราะห์ลักษณะสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ได้ทั้ง ๆ ที่รัฐประศาสนศาสตร์เป็นองค์ความรู้ที่สำคัญในการพัฒนาประเทศสมัยใหม่



อย่างไรก็ดีมีการสรุปความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์อยู่วิธีหนึ่งซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมี ความครอบคลุมที่สุดนั้นก็คือรัฐประศาสนศาสตร์คือ ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ภาครัฐ (จรัส สุวรรณมาลา, 2547) ซึ่งในแง่บวกก็จะมองได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีความ หลากหลายหรือครอบคลุมการบริหารอย่างเหลือที่สุดจะประมาณ แต่ถ้ามองในแง่ลบดูเหมือนว่า รัฐประศาสนศาสตร์เกือบจะไม่มีตัวตนเสียด้วยซ้ำ แต่อาจเกิดจากสาขาวิชาต่าง ๆ มาผสมปนเปเข้า ด้วยกันจนหัวเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับศาสตร์อื่น ๆ จะมีความสำคัญเป็น อย่างมากเมื่อเทียบกับสาขาวิชาอื่น ๆ ที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ของสาขาวิชาของตนกับสาขาอื่น ๆ ด้วยลักษณะของความเกี่ยวเนื่อง “พื้งพา” แต่มีใช้ “พื้งพิง” ดังที่เกิดขึ้นกับรัฐประศาสนศาสตร์ และตัวอย่างที่ดีที่สุดคือความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่ดู เหมือนว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะกลายเป็นสาขาวิชาย่อยของรัฐศาสตร์โดยสิ้นเชิง และเกือบ ทั้งหมดของผู้ไม่เคยศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และน่าจะเกือบกึ่งหนึ่งของผู้ที่ได้ศึกษารัฐ ประศาสนศาสตร์ แล้วจะมีฐานคติเบื้องต้นร่วมกันว่า รัฐประศาสนศาสตร์ก็คือรัฐศาสตร์ หรือ อย่างน้อยรัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์

แม้เพียงการพิจารณาในข้างต้นย่อมสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ว่าเหตุที่ทำให้รัฐ ประศาสนศาสตร์มีขอบข่ายไม่ชัดเจนหรือกระทั่งระบุไม่ได้ย่อมมาจากพื้นฐานของการให้ ความหมายที่หลากหลาย และการเป็นส่วนผสมของวิทยาการของสาขาต่าง ๆ มากมาย หรืออาจ เรียกว่าความเป็นสหวิทยาการนั่นเอง หรือในประเด็นที่กล่าวถึงความเป็นสหวิทยาการนี้ ก็คือ การศึกษาความเกี่ยวเนื่องกับภาวะหรือสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์นั่นเอง ซึ่งกุลธนา หนา พงศธร (2543) ได้อธิบายว่าในปัจจุบันวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีสถานภาพ 4 ประการ คือ (1) รัฐ ประศาสนศาสตร์เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ โดยประเด็นที่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ (science) นั้นเป็นศาสตร์ในแง่ที่ว่าได้มีการคิดค้นและพัฒนาระเบียบวิธีศึกษาอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ มีเหตุมีผลที่น่าเชื่อถือได้เมื่อสร้างองค์ความรู้ของตนเองอยู่ตลอดเวลา ส่วนประเด็นที่ว่ารัฐ ประศาสนศาสตร์เป็นศิลป์ (arts) นั้น เป็นการพิจารณาในแง่ที่ว่าเมื่อมีการนำเอาความรู้ต่าง ๆ ของ รัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ปฏิบัติในองค์การใดก็ตาม ถ้าจะให้ประสบผลสำเร็จตามความต้องการ แล้วผู้นำไปใช้จะต้องไม่ลอกเลียนแบบไปใช้ทั้งหมด แต่ต้องมีศิลปะหรือเทคนิคในการปรับเปลี่ยน ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ขององค์การในแต่ละเวลา แต่ละสถานที่ด้วย ซึ่งจากประเด็น การไม่สามารถระบุว่ารรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์หรือแม้จะสรุปว่าเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ยัง ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีขอบข่ายกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะในแง่ที่ย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลง ตลอดเวลานั่นเอง (2) รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาสังคมศาสตร์ประยุกต์ ซึ่งเป็นการกล่าวว่ารรัฐ ประศาสนศาสตร์โดยแท้จริงไม่เพียงมิใช่เป็นวิชาวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ และมีเพียงระเบียบวิธีการ ศึกษาที่เป็นวิทยาศาสตร์ แต่มิได้เป็นแม้แต่สังคมศาสตร์บริสุทธิ์ เช่นสนใจเรื่องราวเกี่ยวกับ องค์การและการบริหารงานตามโครงการต่าง ๆ ของระบบราชการของรัฐแทนที่จะสนใจหาหนทาง



พัฒนาลักษณะวิชาให้เป็นศาสตร์อย่างแท้จริง หรือลักษณะที่เป็นที่สังเกตได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ มีลักษณะเป็นการให้การศึกษาแก่บุคคลเพื่อเตรียมตัวไปเป็นนักปฏิบัติหรือนักบริหารมากกว่าที่จะเป็นนักวิทยาศาสตร์หรือนักวิชาการด้านนี้โดยตรง ซึ่งน่าจะทำให้เห็นว่าลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ขาดความคงที่ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อขอบข่ายของวิชาตามไปด้วย (3) รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐประศาสนศาสตร์มิได้มีสภาพเป็น “วิชาการ” (academic) หากแต่มีสภาพเป็น “วิชาชีพ” (professional) อย่างหนึ่งซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ย่อมมีความกว้างขวางเป็นอย่างสูงมากขึ้น เพราะสาขาในลักษณะที่เป็นสาขาอาชีพย่อมต้องการประสานความรู้ความเจตคติต่าง ๆ มาประสานกันเป็นจำนวนมาก (4) รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาการ ซึ่งได้กล่าวลักษณะดังกล่าวไว้แล้ว

ลักษณะต่อมาที่น่าจะทำให้ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์มีทั้งความกว้างขวางและสลับซับซ้อนน่าจะเป็นประเด็นที่เกิดจากรัฐประศาสนศาสตร์มีพัฒนาการหรือวิวัฒนาการที่ต่อเนื่องและมีลักษณะสำคัญที่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเรียกว่า “ไม่เคยทิ้งของเก่า” ซึ่งแม้จะมีวิธีการกล่าวถึงพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นที่ยุคก็ตาม หรือจะกล่าวในเชิงพาราไดม์ ย่อมสะท้อนภาพไม่ทิ้งของเก่าเลยทั้งสิ้น นอกจากนี้ของเก่ายังเป็นของประเภท “classic” เสียด้วยกล่าวคือ แนวการศึกษาแบบเดิมยังคงมีอิทธิพลอย่างต่อเนื่องแม้จวบจนปัจจุบัน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ แม้แต่แนวคิดที่เป็นจุดเริ่มต้นของวิชา คือ การแยกการบริหารออกจากการเมืองและโดยเฉพาะแนวคิดหลักการบริหารก็ยังนำมาปรับใช้จนถึงปัจจุบัน หรือจะเป็นแนวคิดของฝั่งยุโรปที่เห็นว่าบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์คือ Max Weber เจ้าทฤษฎีระบบราชการ ซึ่งแน่นอนว่าแม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดดังกล่าวเป็นอย่างมากแต่คำว่า “ระบบราชการตายแล้ว” ย่อมเป็นคำกล่าวที่ไม่อาจรับได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ก็ยังมียุคอื่น ๆ ที่ทำให้ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่จะต้องกล่าวต่อไปคือ เรื่องสภาพแวดล้อมของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความกว้างขวางและสลับซับซ้อนเป็นอย่างสูง รวมทั้งรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นศาสตร์หนึ่งที่มีความเป็นทฤษฎีที่หลากหลายดังงานที่รู้จักกันดีของ Stephen K. Bailey (1968) ในนามของการแบ่งทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เป็น 4 ประเภท คือ การเป็นทฤษฎีพรรณนาและอธิบาย การเป็นทฤษฎีที่เน้นปทัสถาน การเป็นทฤษฎีประเภทที่เน้นฐานคติ และเป็นทฤษฎีที่มีความเกี่ยวข้องอย่างสูงกับอุปกรณ์หรือเป็นทฤษฎีที่เน้นการกำหนดขั้นตอนรายละเอียดของการปฏิบัติ เป็นอย่างมาก ซึ่งจากเหตุผลต่าง ๆ ข้างต้นจึงทำให้การศึกษาขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ กระทำได้อย่างยิ่ง โดยเฉพาะประเด็นการจะชี้ชัดได้ว่า ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นทำให้นักวิชาการได้พยายามแสวงหาคำตอบหรือการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือถ้ามิได้มองว่าเป็นปัญหาก็จะพยายามหาจุดร่วมของรัฐประศาสนศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตามโดยส่วนใหญ่จะเห็นว่าลักษณะดังกล่าวน่าจะก่อให้เกิดปัญหามากกว่า ดังที่อุทัย



เลาฮีเชิร (2517) ได้กล่าวไว้ว่าความเสื่อมของรัฐประศาสนศาสตร์ (ในสหรัฐอเมริกา) ซึ่งอาจสรุปได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์เกี่ยวกับเอกลักษณ์ ความเขย่งกันต่าง ๆ ของสังคมศาสตร์ที่มีต่อรัฐประศาสนศาสตร์และการคุกคามต่าง ๆ จากรัฐศาสตร์ ตลอดจนการแสดงความไม่สนใจของนักบริหาร สำหรับประเด็นที่น่าจะเกี่ยวข้องกับขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุดก็คือ “การขาดเอกลักษณ์” ของรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มักจะอดสงสัยไม่ได้ว่าวิชาที่กำลังศึกษาอยู่คือวิชาอะไรแน่ ทั้งนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนอย่างแน่ชัดว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร มีขอบเขตแค่ไหน และมีระเบียบวิธีการศึกษาอะไรที่แน่นอนและเป็นของรัฐประศาสนศาสตร์เอง โดยเหตุนี้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจึงสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละแนวที่ไม่เหมือนกัน การขาดเอกลักษณ์ย่อมสร้างความหนักใจมาให้แก่ผู้ที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในระยะแรก ตัวอย่างที่ดีที่สุดในเรื่องนี้ได้แก่ความรู้สึกของนักศึกษาชั้นปริญญาตรีทางรัฐประศาสนศาสตร์ผู้หนึ่งที่ American University at Beirut นักศึกษาผู้นี้รำพึงรำพรรณว่า “รัฐประศาสนศาสตร์สร้างความงงงวยให้กับข้าพเจ้าอย่างมาก ในประเทศของข้าพเจ้าเราเชื่อกันว่ารัฐประศาสนศาสตร์ก็คือกฎหมายปกครองนั่นเอง แต่มหาวิทยาลัยที่ข้าพเจ้ากำลังศึกษาอยู่ไม่ได้สอนกฎหมายปกครองเลย มหาวิทยาลัยที่ข้าพเจ้าได้สมัครไปศึกษาต่อที่สหรัฐฯ สอนบริหารธุรกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมกัน และเมื่อครั้งพันเอกเออร์วิคมาเยี่ยมพวกเราที่นี่ได้อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ เรื่องเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป แต่เมื่อศาสตราจารย์โพลีออกมาบรรยายให้พวกเราฟังก็บอกว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ คณบดีโรนิงบอกกับพวกเราว่าทำเรามีโรงเรียนที่แยกสอนรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเอกเทศ แต่คณบดีสโตนก็มีโรงเรียนที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมกับการบริหารระหว่างประเทศ ข้าพเจ้ารู้สึกเฟลิดเฟลิดที่ได้มีโอกาสฟังคนที่มิชื่อเสียงเหล่านี้บรรยายรัฐประศาสนศาสตร์ แต่อาจารย์มิชื่อเสียงเหล่านี้ต่างก็มีความเห็นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ไม่เหมือนกันสักคน ข้าพเจ้าควรจะทำอย่างไรดี เพื่อเข้าใจรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีขึ้น”

ความเลือนรางในขอบข่ายของลักษณะวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไม่เป็นแต่เพียงนักศึกษาเท่านั้นที่มีความลำบากใจ แม้อาจารย์ที่สอนก็มีความรู้สึกเช่นเดียวกัน อาจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ผู้หนึ่งที่ออสเตรเลียกล่าวอย่างท้อแท้ใจว่า

“ผู้ที่ทำการสอนหรือวิจัยเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ย่อมจะประสบกับอุปสรรคที่สำคัญสองประการ ประการแรก คือ ขอบข่ายอันเลือนรางของลักษณะวิชา และประการที่สองก็คือการขาดเทคนิคที่แน่นอน ผู้ทำการสอนหรือวิจัยจะมีความรู้สึกว่าเป็นผู้รอบรู้ทุกอย่างแต่เป็นการสอนแบบเปิด เช่นบางครั้งผู้สอนจะสนใจกฎหมายปกครองแล้วก็เปลี่ยนไปศึกษาวิชาการบัญชีและการงบประมาณ หรือไม่ก็อาจหมกมุ่นอยู่กับความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรมและจิตวิทยาที่เกี่ยวกับอาชีพ... แน่แน่นอนที่สุดคนที่รอบรู้วิชาเหล่านี้ทั้งหมดย่อมเป็นคนที่ไม่รู้อะไรดีสักอย่าง... ความจริงก็คือการที่รัฐประศาสนศาสตร์เอง ยังไม่มีวิทยาศาสตร์หรือศิลปอันใดที่จะเรียกได้ว่าเป็นรัฐ



ประศาสนศาสตร์ ข้อสำคัญก็คือรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่มีอะไรที่เป็นระเบียบแบบแผน” ทั้งนี้ ความงงววยของนักศึกษาชาวเลบานอนและความหนักใจของอาจารย์ชาวออสเตรเลีย เป็นตัวอย่าง อันดีที่แสดงให้เห็นถึงการมีวิกฤติการณ์ในเอกลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ย่อมฉายภาพความ งงววยต่อไปถึงประเด็นเรื่องขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์อย่างเห็นได้ชัด

ด้วยวิกฤตต่างๆข้างต้นจึงได้มีนักวิชาการได้เสนอทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวไว้หลาย ท่าน แต่ในที่นี้ผู้วิจัยขอกล่าวถึงงานของ Imasato Shigeru ([http://qir.kyushu-u.ac.jp/dspace/bitstream/2524/1980/4/kj\\_00000724106\\_00001.pdf](http://qir.kyushu-u.ac.jp/dspace/bitstream/2524/1980/4/kj_00000724106_00001.pdf)) กล่าวว่า การแก้ไขปัญหาคา รขาดเอกลักษณ์อาจมีทางออก 4 ทาง คือ (1) เลิกล้มการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (Dissolving Public Administration) ทั้งนี้เพราะโดยแท้จริงรัฐประศาสนศาสตร์น่าจะเป็นส่วนหนึ่งของ รัฐศาสตร์หรือนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้รัฐประศาสนศาสตร์เองยังไม่มีเป้าหมายเชิงแนวคิดที่ แท้จริงของตนเอง และสมาคมทางวิชาการยังมิได้แยกออกจากกันด้วย ดังที่ อุทัย เลาหวิเชียร (2517 : 40) ได้กล่าวว่า คนโดยทั่วไปมีแนวโน้มที่จะเข้าใจวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาหนึ่ง ของรัฐศาสตร์ แม้แต่การศึกษารัฐศาสตร์หรือผู้บริหารมหาวิทยาลัยมักจะส่งคนไปศึกษารัฐศาสตร์เพื่อมา สอนรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเชื่อว่ารัฐศาสตร์เป็นแขนงวิชาที่กว้างกว่าและครอบคลุมรัฐ ประศาสนศาสตร์ด้วย จึงน่าจะสอนกันได้ นอกจากนี้ถ้าพิจารณาถึงประสบการณ์การสอนใน ประเทศต่าง ๆ จะพบว่าอาจารย์ที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์ประมาณ 90 เปอร์เซ็นต์ จบปริญญา ทางรัฐศาสตร์ หนังสือ บทวิจัย หรือ บทความทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็เขียนโดยนักรัฐศาสตร์ เกือบทั้งสิ้น (2) ยังคงรักษาไว้เรื่องหลักการแยกการบริหารออกจากการเมือง (Maintaining Politics – Administration Dichotomy) ทั้งนี้เพราะแนวทางนี้เชื่อว่า การบริหารก็คือการบริหาร (“administration is administration”) และด้วยทฤษฎีและเทคนิคต่าง ๆ ย่อมช่วยปรับปรุง กระบวนการภายในองค์การภาครัฐได้ (3) การพยายามปรับเปลี่ยนให้เป็นศาสตร์สาธารณะ (Turning to Public Science) ซึ่งเป็นการพยายามสร้างรัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นศาสตร์ที่ ครอบคลุมทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ (super-discipline) เช่น กฎหมายปกครอง กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยตรง ระบบของรัฐบาลทั้งปวง นโยบายศาสตร์ การจัดการ การเงินสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้ศาสตร์ดังกล่าวยังต้องพยายามรวบรวมประวัติศาสตร์ความ ยิ่งใหญ่ของสาขาทั้งปวงไว้ เช่น การจัดการด้านภาษี การจัดการจราจร การจัดการการเกษตร และ (4) การเปลี่ยนผ่านการเป็นเพียงสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Transforming Public Administration) ทั้งนี้เป็นดังที่ Waldo (1968) เรียกว่า แนวทางวิชาชีพ (professional approach) ซึ่งมีได้หมายความว่า จะพยายามสร้างพาราไดม์ใหม่ขึ้นมาแต่ ในทางตรงข้ามก็จะพยายามสร้าง แนวทางใหม่ที่มีวัตถุประสงค์ที่ปฏิบัติได้มากขึ้นของรัฐประศาสนศาสตร์โดยเน้นที่การปรับวิชารัฐ ประศาสนศาสตร์ให้เป็นวิชาที่มีจุดมุ่งหมายในการเตรียมคนที่จะอยู่ในสาขาวิชาชีพรัฐประศาสน ศาสตร์ในอนาคตเป็นการทดแทน



เมื่อพิจารณาใน 4 ทางเลือกผู้วิจัยเห็นว่าสมควรพิจารณาแต่ละทางเลือกเพื่อให้ได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรจะใช้แนวทางใดแนวทางหนึ่ง หรือ แนวทางหลายแนวทางผสมผสานกัน เพื่อหาจุดที่อาจเรียกตามแนวคิดของ Herbert Simon (1976) ตามข้อจำกัดที่ไม่สามารถทำให้เราหาเหตุผลที่ดีที่สุดได้ (bounded rationality) แต่ก็มีคามจำเป็นต้องพยายามมีเหตุผลให้มากที่สุด (intented rationality)

ทั้งนี้จากแนวทางแรกที่มีข้อเสนอให้ล้มเลิกการศึกษาในแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์และปรับให้ไปอยู่ภายใต้ร่มเงาของสาขาวิชาอื่น ๆ โดยเฉพาะรัฐศาสตร์นั้น แม้จะกล่าวว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะมีเกี่ยวกับรัฐศาสตร์อย่างใกล้ชิด แต่แท้จริงแล้วในสายตาของนักวิชาการทั้งสองสาขาย่อมมองว่าสาขาทั้งสองมิได้เป็นสาขาวิชาเดียวกันอย่างแนบสนิทได้เลย ทั้งนี้ในส่วนรัฐศาสตร์ก็คงเป็นที่ยอมรับไม่ได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นแขนงวิชาย่อยแขนงหนึ่งของตน จนถึงขนาดเคยตัดรัฐประศาสนศาสตร์ออกจากความเป็นแขนงวิชาย่อยในค.ศ. 1967 (กุลธน ธนาพงศธร, 2543 : 64) และแม้ปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวจะเริ่มเลือนรางลง (ถึงแม้ยังคงเข้มข้นในสังคมไทย - ผู้วิจัย) แต่ถ้ามองในแง่ความเป็นจริงแม้รัฐศาสตร์จะยังคงมีอิทธิพลต่อรัฐประศาสนศาสตร์อยู่มาก แต่รัฐประศาสนศาสตร์ย่อมไม่ใช่รัฐศาสตร์ นอกจากนี้อุทัย เลาหวิเชียร (2517 : 41 - 45) ยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่าเป็นการยากที่จะกล่าวหรือยอมรับว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ประการแรกรัฐศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่กว้างขวางจนรัฐศาสตร์เองก็ไม่มีปัญญาจะรวมรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาหนึ่งได้ ขอบเขตอันกว้างขวางของวิชารัฐศาสตร์เป็นเหตุให้นักรัฐศาสตร์บางคนเห็นว่าควรแยกลักษณะวิชาออกเป็นสามแขนงวิชาใหญ่ ๆ ต่อไป ประการที่สองก็คือรัฐประศาสนศาสตร์เองก็มีขอบเขตครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่กว้างขวางจนเกินกว่าจะเป็นสาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ได้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่น้อยที่เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีขอบเขตกว้างกว่ารัฐศาสตร์เสียด้วยซ้ำ โดยพิจารณาจากขอบเขตการวิจัย กิจกรรม แนวความคิด และเทคนิคต่าง ๆ ประการที่สามคือรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ซึ่งหมายความว่าจะนำเอาความคิดและทฤษฎีจากทุกสาขาในสังคมศาสตร์ และแม้แต่สถิติ และคณิตศาสตร์ เพื่อนำมาปฏิบัติงานและในบรรดาศาสตร์ต่าง ๆ ทางสังคมศาสตร์ที่รัฐประศาสนศาสตร์นำมาใช้ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และจิตวิทยาทางสังคม รัฐประศาสนศาสตร์ใช้ความรู้ทางรัฐศสตร์น้อยที่สุด ดังนั้นจากเหตุผลข้างต้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าทางเลือกแรกนี้จึงน่าจะเป็นไปได้น้อยมาก

ทางเลือกที่สองคือ การปรับเปลี่ยนการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ให้เน้นเฉพาะจุดที่เรียกว่าการบริหาร ซึ่งในทัศนะของผู้วิจัย วิธีการหรือทางเลือกนี้น่าจะมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่รัฐประศาสนศาสตร์ควรเป็นศาสตร์ที่เน้นการบริหารทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีได้แตกต่างจากการบริหารธุรกิจนั่นเอง สำหรับประเด็นนี้ถือได้ว่าเป็นประเด็นที่แม้จะมีคำกล่าวที่นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้ยินได้ฟังกันตั้งแต่เริ่มต้นศึกษาว่าถึงแม้องค์การสาธารณะและองค์การเอกชนจะมีลักษณะที่เหมือนกันหลายประการแต่ปรากฏว่าลักษณะที่เหมือนกันเหล่านี้มีความสำคัญน้อยมากในขณะที่



ลักษณะที่แตกต่างกันนั้นกลับเป็นเรื่องสำคัญมาก (พิทยา บวรวัฒนา, 2541) แต่ก็ปรากฏว่าความเชื่อที่ว่าการบริหารงานภาครัฐ (หรือก็น่าจะมีนัย หมายถึงรัฐประศาสนศาสตร์) สามารถใช้หลักการการบริหารที่ใช้ได้โดยทั่วไปหรือโดยเฉพาะจากภาครัฐกิจได้กลับได้รับการยอมรับเป็นอย่างสูง ในที่นี้ผู้วิจัยได้สรุปความงานของอุทัย เลาหวิเชียร (2517 : 45-52) ในหัวเรื่อง “ผ่าแผลที่แตกต่าง : รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่ศาสตร์การบริหารที่เหมือนกับบริหารธุรกิจ ” ทั้งนี้เพราะหัวเรื่องดังกล่าวได้กล่าวถึงเหตุผลสำคัญที่ทำให้พิจารณาได้ว่าแท้จริงแล้ว การบริหารโดยทั่วไปที่ใช้ได้กับทั้งสองภาคมิใช่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงเพียงแต่เป็นภาพที่เสมือนเกิดขึ้นจริงเท่านั้นจนทำให้ผู้ที่มิได้ศึกษาหรือมีความเข้าใจลักษณะดังกล่าวอย่างแท้จริงเข้าใจผิดได้ ทั้งนี้จากหัวเรื่องดังกล่าวได้อธิบายว่าถ้าพิจารณาในโลกปฏิบัติความสัมพันธ์ของสองลักษณะวิชาที่มีมากยิ่งขึ้นจนมีผู้กล่าวกันว่า เส้นแบ่งผ่านแดนระหว่างการบริหารทางราชการและทางธุรกิจ นับวันมีแต่จะน้อยลงหรือหายไป ทั้งนี้ความจริงมีอยู่ว่า การบริหารงานทางธุรกิจก็พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติและวิชาการบริหารงานให้มีลักษณะใกล้เคียงกับการบริหารราชการ เช่นมีความสนใจปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะมากขึ้น ส่วนการบริหารทางราชการก็ได้เปลี่ยนแปลงเช่นกันโดยมีแนวโน้มที่จะใกล้เคียงการบริหารธุรกิจมากขึ้น จนกระทั่งมีการใช้วิธีจ้างเหมาบริการที่ให้เอกชนทำงานร่วมกับภาครัฐไปจนถึงขนาดการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นกิจการของเอกชน เป็นอาทิ ดังนั้นจึงอาจสรุปง่าย ๆ ว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวก็คือภาวะของ การ “ต่างโน้มเข้าหากัน” ของศาสตร์ทั้งสอง แต่ถ้าให้ผู้วิจัยสรุปว่าทางเลือกนี้ทำให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นศาสตร์ที่ศึกษาด้านการบริหาร เช่นเดียวกับการบริหารธุรกิจ และใช้ลักษณะที่เป็นสากลร่วมกันน่าจะเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ น้อยมาก ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเปรียบเทียบความโน้มเอียงเข้าหากันของศาสตร์ทั้งสองว่าเหมือนดังต้นไม้ 2 ต้น ซึ่งต้นไม้ทั้งสองอาจอาศัยที่ใกล้เคียงกัน รูปร่างลักษณะใกล้เคียงกัน ต้องอาศัยสิ่งเกื้อหนุนร่วมกันหลายประการไม่ว่าจะเป็นแสงแดด น้ำ ปุ๋ยหรือกระทั่งผู้ดูแลร่วมกัน แต่อย่างไรก็ตามต้นไม้ทั้งสองย่อมต้องเป็นต้นไม้คนละต้นแม้แต่ต้นไม้ทั้งสองจะเป็นสายพันธุ์เดียวกันก็ตาม ดังนั้นสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารธุรกิจที่น่าจะมีลักษณะเพียงแต่ต้นไม้ 2 ต้นที่อยู่ข้างเคียงกันเท่านั้นทุกสิ่งทุกอย่างของแต่ละต้นก็ยังคงเป็นของต้นไม้ต้นนั้น โดยเฉพาะรากและดอกผลที่ออกมาซึ่งเปรียบไปก็คือรากฐาน และเป้าหมายของแต่ละศาสตร์ก็ยังคงแตกต่างกันเช่นเดิมอยู่นั่นเอง

ทางเลือกที่สามคือ การพยายามปรับเปลี่ยนให้รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ครอบคลุมเรื่องทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐอย่างแท้จริง ทั้งนี้จากการกล่าวถึงแนวคิดของ Simon ทางเลือกนี้จึงดูเหมือนว่าเป็นทางเลือกที่ถ้าจะเปรียบกับการตัดสินใจของมนุษย์แล้วจะเป็นมนุษย์ที่มีพฤติกรรมที่มีเหตุผล (intended rationality) ตามหลักเศรษฐศาสตร์หรือมองว่าเป็นมนุษย์ที่มีเหตุผลสมบูรณ์แบบ กล่าวคือ โดยแท้จริงแล้วแม้จะเป็นที่ตระหนักกันคืออยู่แล้วว่ารัฐประศาสนศาสตร์คือทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐแต่การจะสามารถรวบรวมสิ่งที่เรียกว่า



“ทุกสิ่งทุกอย่าง” ได้นั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปได้้น้อยมาก และยิ่งรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งน่าจะสืบทอดหรือเป็นเครื่องเกื้อหนุนการบริหารธุรกิจหรือการบริการสาธารณะ ที่มีเป้าหมายสูงสุดในการตอบสนองความต้องการสาธารณะด้วยแล้วทางเลือกดังกล่าวจึงดูเหมือนจะเลือนรางมากในหมู่ผู้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ยิ่งพยายามจำแนกแจกแจงมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งเห็นความลึกซึ้งของวิชานี้มากเท่านั้น ดังนั้นจึงอาจสรุปว่าทางเลือกนี้จึงเป็นทางเลือก ที่สมควรจะกระทำมากที่สุดแต่จะกระทำให้ได้ผลลัพธ์สูงสุดจริงน่าจะเป็นเรื่องที่เหลือประมาณเลขที่เดียว

ทางเลือกสุดท้าย คือ การเปลี่ยนรัฐประศาสนศาสตร์ให้มีสถานภาพเป็นวิชาชีพ ซึ่งนราธิป ศรีราม (2549) ได้กล่าวไว้ว่าหลักเกณฑ์ที่จะสรุปได้ว่าวิชาหนึ่งวิชาใดเป็นวิชาชีพหรือไม่นั้นน่าจะมีหลักการพิจารณาอย่างน้อย 3 ประการคือ (1) มุ่งค้ำความรู้ที่แน่นอนชัดเจน (2) มีสมาคมวิชาชีพ และ(3) มีตำแหน่งงานรองรับที่แน่นอน ซึ่งนราธิป ได้กล่าวว่าหากพิจารณาจากหลัก 3 ประการข้างต้นจะพบว่ารัฐประศาสนศาสตร์นั้นไม่มีฐานะเพียงพอที่เป็นวิชาชีพอย่างสมบูรณ์ได้ โดยในประการแรกดังที่ทราบกันดีว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ อาศัยการบูรณาการองค์ความรู้จากสาขาวิชาอื่น ๆ ประการที่สองรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันหากพิจารณาในบริบทของไทย จะพบว่าไม่มีสมาคมวิชาชีพที่ชัดเจน ประการสุดท้ายรัฐประศาสนศาสตร์นั้นไม่มีตำแหน่งงานที่แน่นอนตายตัว ตำแหน่งงานในภาครัฐยังคงเปิดกว้างรับผู้จบการศึกษาที่หลากหลายคุณสมบัติเข้าปฏิบัติงาน ดังนั้นโดยสรุปรัฐประศาสนศาสตร์ จึงมีลักษณะเป็นกึ่งวิชาชีพ (semi-professional) นอกจากนี้ในประเด็นดังกล่าวยังมีงานบทความยาวที่กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวได้อย่างลึกซึ้งของ ปฐม มณีโรจน์ (2520) ซึ่งผู้วิจัยจะนำมากล่าวถึงเฉพาะความตอนท้ายของบทความ กล่าวคือ ปฐม ได้อธิบายว่า ข้อสรุปเกี่ยวกับสถานภาพวิชาชีพของรัฐประศาสนศาสตร์ในที่นี้ก็คือหากหมายถึงวิชาชีพในความหมายกว้าง ๆ ทั่ว ๆ ไปไม่เคร่งครัดนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็จัดเป็นวิชาชีพได้ อย่างน้อยก็เป็นวิชาชีพที่กำลังก่อตัว แต่ถ้าพิจารณาวิชาชีพในความหมายที่เคร่งครัดหรือในความหมายของวิชาชีพที่พัฒนาเต็มรูปแบบแล้ว (established profession) ก็อาจจะสรุปได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่มีความเป็นวิชาชีพถึงขนาดนั้น นอกจากนี้หากแยกพิจารณารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะของสาขาการศึกษา เรื่องการบริหารราชการออกจากการบริหารราชการในฐานะของการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจ ตามผลการศึกษาของสันนี และซอทท์เห็นว่า การบริหารราชการ (ไม่ใช่การบริหารราชการ) ยังหย่อนคุณสมบัติบางประการของอาชีพที่ใช้วิชาชีพ (profession) ยังไม่อาจจะถือเป็นวิชาชีพในความหมายที่เคร่งครัดได้แต่เมื่อเราแยกรัฐประศาสนศาสตร์ ออกมาพิจารณาในอีกฐานะหนึ่งคือ ฐานะสาขาการศึกษาปัญหามีว่าทั้ง ๆ ที่การบริหารราชการยังไม่ใช่อาชีพที่ใช้วิชาชีพเต็มรูปแบบ แต่รัฐประศาสนศาสตร์จะจัดเป็นการศึกษาวิชาชีพได้หรือไม่เพียงใด ดังนั้นจึงดูเหมือนว่าทางเลือกสุดท้ายก็ยังดูเหมือนจะเป็นการเลือนรางจากความเป็นจริงอยู่มาก โดยสรุปจากสี่ทางเลือกข้างต้นยังอาจเป็นทางเลือกที่ไม่สามารถพบกับจุดที่มีเหตุผลมากที่สุดเลย ดังนั้นการพยายามปรับมุมมอง โดยทัศนะของผู้วิจัยคือย้อนกลับไปดูทางเลือกที่มีอยู่โดย



พิจารณาความเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ เพื่อทดแทนทางเลือกต่าง ๆ ที่เมื่อพิจารณาข้างต้นแล้วจะพบได้ว่ามีความเป็นไปได้ไม่มากนัก ซึ่งแม้ว่าจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แต่ผู้วิจัยเชื่อว่าจะทำให้เกิดการตรวจสอบทางเลือกเท่าที่มีอยู่ได้อย่างลึกซึ้งมากขึ้นในหัวข้อถัดไป

## 2.2 การศึกษาขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นสาขาวิชา : ทศนะของนักวิชาการ

ในทศนะของผู้วิจัยการศึกษาขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นสาขาวิชา อาจพิจารณาได้จาก 4 แห่งหรือกล่าวอย่างตรงไปตรงมามี 4 ลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ (1) ความคิดเห็นอย่างโจ่งแจ้งของนักวิชาการที่กล่าวถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์โดยแบ่งเป็นสาขาวิชาย่อย ๆ (2) ความคิดเห็นของนักวิชาการที่กล่าวถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองอื่น ๆ ที่ไม่กล่าวเชิงสาขาวิชาย่อยแต่กล่าวในเชิงพรรณนาเปรียบเทียบหรือคาดการณ์อนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์ (3) ความคิดเห็นของนักวิชาการซึ่งไม่กล่าวไว้โดยตรงหรืออย่างน้อยก็มิได้ปรากฏหัวข้อขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ แต่เขียนไว้ในหนังสือหรือบทความของนักวิชาการท่านนั้น ๆ เป็นหัวข้อย่อย ๆ หลังจากพรรณนาความหมาย ความสัมพันธ์กับสาขาวิชาต่าง ๆ และพัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และ (4) การพิจารณาจากหลักสูตรการเรียนการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้สำหรับแนวทางหรือลักษณะแรกผู้วิจัยจะกล่าวอย่างละเอียดในหัวข้อต่อไปเพราะเป็นขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้ อย่างไรก็ตามก็เห็นควรทำความเข้าใจอย่างตรงไปตรงมากับผู้อ่านว่าอาจมีการศึกษาขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ที่อยู่ภายใต้ขอบเขตเดียวกันหรือทับซ้อนกัน อย่างไรก็ตามก็จะกล่าวถึงลักษณะต่าง ๆ ตามลำดับที่ได้กล่าวถึงจากลักษณะที่สองถึงสี่

สำหรับความคิดเห็นของนักวิชาการที่กล่าวถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ในมุมมองอื่น ๆ ที่มีใช้การกล่าวว่ามีสาขาวิชาย่อยใดบ้าง แม้จะพบในงานไม่มากนักแต่ในแต่ละงานเขียนหรือแนวคิดก็มีความโดดเด่นเช่นเดียวกัน ในที่นี้ขอเริ่มด้วยแนวคิดของ กมล อุดลพันธุ์ (2538) ซึ่งได้กล่าวไว้ในหัวเรื่องที่ค่อนข้างตรงกับการศึกษาขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในหัวเรื่อง “ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะที่เป็นสาขาวิชา” ซึ่งอยู่ในหนังสือการบริหารรัฐกิจเบื้องต้น ซึ่งเป็นหนังสืออ่านประกอบสำหรับนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งพอจะวาดภาพได้ว่าข้อคิดดังกล่าวจะมีอิทธิพลมากเพียงใดสำหรับวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ กมลได้กล่าวถึงหัวเรื่องดังกล่าวไว้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะที่เป็นสาขาวิชาหนึ่งในลักษณะที่เป็นศาสตร์ (science) ที่หมายถึงวิทยาการหรือความรู้อันมีการจัดระเบียบที่พึงเชื่อถือได้ และสามารถจัดให้มีการศึกษาค้นหาความจริงได้อย่างมีระเบียบแบบแผนในรูปของระบบนั้นอาจจะเป็นกำหนดขอบเขตเนื้อหาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ที่จะศึกษาทำความเข้าใจได้ดังนี้ (1) ทำความเข้าใจถึงความหมายและขอบข่ายของการศึกษาสิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ และจริยธรรมทางการ



บริหาร (2) ศึกษาถึงพัฒนาการของการบริหารรัฐกิจ อันได้แก่พัฒนาการของการศึกษาการบริหารรัฐกิจและการจัดกลุ่มแนวความคิดทางด้านการบริหารรัฐกิจ และศึกษาเจาะจงถึงการพัฒนาการศึกษาการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย (3) ศึกษาทำความเข้าใจเทคนิคและกระบวนการบริหาร อันได้แก่การวางแผนและนโยบายสาธารณะ การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง ฯลฯ และ (4) ศึกษาถึงแนวโน้มของการศึกษาการบริหารรัฐกิจในอนาคต สำหรับนักวิชาการท่านต่อมาที่สมควรจะกล่าวถึงในที่นี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากความสามารถทางวิชาการของนักวิชาการท่านนี้แล้ว ท่านยังเป็นผู้ประสบความสำเร็จมากโดยเฉพาะในเรื่องสิ่งพิมพ์ทางวิชาการ เพราะแม้หนังสือที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐประศาสนศาสตร์ จะมีไม่มากนัก และส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรงนอกจากงานของพิทยา บรรณวิวัฒนา แล้ว งานเขียนของเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2544) ย่อมถือว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงผู้สนใจวิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะในยุคปัจจุบัน ต้องได้สัมผัสหนังสือเรื่อง “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” เล่มนี้ ทั้งนี้ เรื่องวิทย์ นำแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศคนสำคัญบรรจุลงในหนังสือเล่มดังกล่าว ซึ่งงานเขียนที่เกี่ยวกับประเด็นนี้ย่อมหนีไม่พ้นงานของ Dwight Waldo ซึ่งได้กล่าวว่านักวิชาการท่านดังกล่าวให้ความเห็นว่ายากที่จะแยกขอบข่ายออกจากวัตถุประสงค์ เมื่อกล่าวถึงสิ่งหนึ่งก็ต้องโยงไปถึงอีกสิ่งหนึ่งเสมอ และขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ที่รู้จักกันในหมู่นักรัฐประศาสนศาสตร์ มีปัญหาทางความคิดเพราะวอลโดไม่คิดว่ารัฐประศาสนศาสตร์ ในปัจจุบันมีขอบข่ายที่แน่ชัด ขณะเดียวกันวอลโด กลับเห็นว่า การระบุรัฐประศาสนศาสตร์ มีพรหมแดนทางทฤษฎีในปัจจุบันเท่านั้นเท่านั้น แล้วมองว่าส่วนที่เกินเป็นความแตกต่างนั้น เป็นการชี้ไปในทางที่ผิด เนื่องจากนักรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่ได้มองพรหมแดนของรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นแนวเดียวกัน มีเพียงส่วนน้อยเห็นพ้องกัน ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ มีความหมายหลวม ๆ อาจหมายถึงเพียงคำ ๆ เดียวหรือคำที่มีความหมายแคบ ๆ ที่สามารถตกลงกันได้ เนื่องจากทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ต้องการนำไปปฏิบัติ จึงไม่ได้ใช้เวลาพิสูจน์จนแน่ชัดเหมือนทฤษฎีทางสังคมวิทยา ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ จึงมองได้หลายแบบ สุดแต่แต่ว่านักรัฐประศาสนศาสตร์ จะจัดกลุ่มเชิงทฤษฎีอย่างไร ซึ่งก็ปรากฏว่ามีการใช้เกณฑ์จัดหลายแบบ เช่น จัดกลุ่มตามกระบวนทัศน์ (paradigm) จัดกลุ่มตามปัญหา (problems) จัดกลุ่มตามเนื้อหาวิชา (perspectives) จัดกลุ่มตามตัวแบบ (models) จัดกลุ่มตามทฤษฎี (theories) จัดกลุ่มตามเนื้อหาวิชา (subject matters) และจัดกลุ่มตามแนวทางการศึกษา (approaches) การจัดกลุ่มเหล่านี้อันที่จริง ก็คือ ความพยายามกำหนดขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวิธีจัดกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ มีหลายแบบ ในบทนี้ เรื่องวิทย์ จึงเลือกอธิบายการจัดกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์ บางส่วนได้แก่ (1) การจัดกลุ่มตามมุมมอง (2) การจัดกลุ่มตามเนื้อหาวิชา และ (3) การจัดกลุ่มตามปัญหาของรัฐประศาสนศาสตร์ และที่จะกล่าวถึงเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการให้ความรู้เรื่องขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ คือการกล่าวถึงแนวคิดของ



ปฐม มณีโรจน์ (2533) ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า กล่าวโดยสรุป ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ครอบคลุมโครงสร้าง องค์ประกอบและกิจกรรมของระบบบริหารรัฐกิจทั้งระดับมหภาคและจุลภาค และเนื้อหาของรัฐประศาสนศาสตร์ ครอบคลุมทั้งสาระที่เน้นนามธรรม เช่น ปรัชญา ค่านิยม ระบบความเชื่อและรูปธรรม เช่น บุคคลและทรัพยากร ทั้งนี้พอจะสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้(1) ปรัชญาและแนวคิดเรื่องสาธารณประโยชน์ สาธารณกิจ บริการสาธารณะ สินค้าสาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากการบริหารธุรกิจเอกชน (2) ระบบแวดล้อมของระบบบริหารรัฐกิจในระดับมหภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภูมิ-ประวัติศาสตร์ (กายภาพ) และกฎหมาย (3) โครงสร้างและองค์ประกอบของระบบบริหารรัฐกิจทั้งระดับมหภาคและระดับองค์การ (4) ทรัพยากร ปัจจัย กลไก และอุปกรณ์สำหรับระบบบริหาร และ (5) ความรู้ ประสบการณ์และทักษะในการกิจในการบริหารรัฐกิจทั้งด้านงานหลักและงานอำนวยการ เช่น การวางแผน การกำหนดและปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานและโครงการการวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ ภาวะผู้นำ การระงับความขัดแย้ง การจูงใจ การกำกับควบคุมงาน การติดตามประเมินผล การจัดการบุคลากร การจัดการคลังและงบประมาณ การจัดการพัสดุ ฯลฯ

ต่อมาคือความคิดเห็นของนักวิชาการซึ่งไม่กล่าวไว้โดยตรง แต่ปรากฏการเขียนเป็นหัวข้อ ๆ หนึ่งของหนังสือซึ่งปรากฏทั้งในหนังสือภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ในที่นี้ขอกล่าวถึงหนังสือที่สำคัญ ๆ บางเล่ม ขอเริ่มที่หนังสือของนักวิชาการไทย ซึ่งหนังสือที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ใช้ชื่ออีกชื่อหนึ่งซึ่งสร้อยตระกูล (ศิวานนท์) อรรถมานะ (2540) เรียกว่า สาธารณบริหารศาสตร์ โดยมีการกล่าวประเด็นขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ตามบทของหนังสือโดยมีขอบข่ายต่าง ๆ ประกอบด้วย การเมืองและการบริหาร นโยบายสาธารณะ องค์การบริหารและระบบราชการ หน้าที่พื้นฐานในการบริหาร การบริหารงานบุคคลภาคสาธารณะ การบริหารการคลังสาธารณะ การควบคุมการบริหารราชการ และการบริหารระหว่างประเทศ สำหรับ มนูญ จันทรสมบัติ แม้จะมีการกล่าวในประเด็นขอบข่ายและสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ ไว้แล้วแต่ก็ได้อธิบายขอบข่ายตามแนวคิดของอุทัย เลาหวิเชียร ที่กล่าวว่ามี 3 ขอบข่ายคือ การเมืองและนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์การ และเทคนิคการบริหาร อย่างไรก็ตามในหนังสือของ มนูญ ซึ่งประกอบไปด้วย 9 บทหลักมีอยู่ 3 บท ซึ่งน่าจะมียุถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ตามแนวคิดของมนูญ คือ นโยบายสาธารณะ องค์การบริหารและระบบราชการ และหน้าที่พื้นฐานในการบริหาร งานของคณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในหนังสือเรื่องการบริหารรัฐกิจเบื้องต้น(2538) ซึ่งแม้จะมีหัวข้อขอบข่ายเช่นเดียวกัน และไม่ได้กล่าวถึงสาขาวิชาย่อยต่าง ๆ ไว้แต่ปรากฏว่าในหนังสือเล่มดังกล่าวหลังจากอธิบายความหมาย พัฒนาการสิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ ก็ได้กล่าวถึงวิชาต่าง ๆ ซึ่งน่าจะถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ตามแนวคิดของกลุ่มคณาจารย์โดยเริ่มจาก นโยบายสาธารณะ และการวางแผน องค์การและการจัดรูปองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง



สาธารณะ เทคนิคการบริหาร : การสื่อความเข้าใจการมุ่งใจและการวินิจฉัยสั่งการ และเทคนิคเชิงปริมาณกับการนำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ นอกจากนี้ปรากฏการณ์เดียวกันยังเกิดขึ้นกับเอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ของสาขาวิชารัฐศาสตรมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2547) ที่มีหน่วยที่กล่าวถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรงโดยใช้แนวคิดของวรเดช จันทรศร ซึ่งกล่าวถึงขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ ว่ามีขอบข่าย 5 ประการคือ วิทยาการจัดการ พฤติกรรมองค์กร การบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและทางเลือกสาธารณะแต่ปรากฏว่าในเล่มที่ 2 (หน่วยที่ 7-15) กลับมีการกล่าวถึงอย่างเป็นนัยถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ เทคนิคทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิม รัฐประศาสนศาสตร์แนวมนุษยวิทยา สังคมวิทยา และจิตวิทยา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา นโยบายสาธารณะ รัฐประศาสนศาสตร์ กับแนวทางระบบ และการบริหารองค์การระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการท่านอื่น ๆ อีก ยกตัวอย่างเช่นเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2544) ซึ่งแม้จะมีหัวข้อขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ในหนังสือ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ในบทต่อ ๆ ไป ก็มีการสื่อถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ของเรื่องวิทย์เองเช่นเดียวกัน ประกอบด้วย ปทัสถานของรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีองค์การ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ การคลังสาธารณะ การบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา นโยบายสาธารณะ การจัดการภาครัฐแนวใหม่และจริยธรรมข้าราชการ ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล (2548) ได้สื่อถึงนัยของขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ตามบทของหนังสือของยุทธพงษ์ ประกอบด้วย นโยบายสาธารณะและการวางแผน รูปแบบองค์การและการจัดองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ กระบวนการคลังของรัฐบาล และการบริหารงานภาครัฐ และที่จะขอกกล่าวถึงเป็นคนสุดท้าย คือ วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร (บรรณาธิการ, 2531) ได้กล่าวเป็นนัยในบทต่าง ๆ ของหนังสือการประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย นโยบายสาธารณะ วิทยาการจัดการ ทฤษฎีองค์การระบบราชการ และการบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา

สำหรับหนังสือภาษาอังกฤษขอกกล่าวถึงหนังสือ 3 เล่ม เป็นตัวอย่างขอเริ่มจากงานของ David H. Rosenbloom (1986) ซึ่งน่าจะกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวไว้ในส่วนที่ 2 หัวเรื่อง โครงสร้างหลัก ซึ่งมีอยู่ 5 เรื่อง คือ องค์การทั้งในเรื่องโครงสร้างและกระบวนการ (Organization : Structure and Process) การจัดการงานบุคคลภาครัฐและการเจรจาต่อรอง (Public Personnel Administration and Collective Bargaining) การเงิน (Budgeting) การตัดสินใจ (Decision Making) และการวิเคราะห์นโยบายและการประเมินผล (Policy Analysis and Evaluation) งานของ Phillip J. Cooper et all (1998) ซึ่งกล่าวถึงประเด็นนี้กระจายตามบทต่าง ๆ ซึ่งเน้นเรื่อง การตรวจสอบได้ตามกฎหมายและความรับผิดชอบทางจริยธรรม (Legal



Accountability and Ethical Responsibility) การศึกษาโครงสร้างระหว่างนโยบายของรัฐบาล (Intergovernmental Policy Structure and Action) การจัดการการคลัง (Fiscal Federalism and Its Constitutional Foundations) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในด้านการบริหาร (Public Policy in Administration) การดำเนินนโยบายและการประเมินผล (Policy Implementation, Evaluation, and Termination) การจัดการองค์การสาธารณะ (Managing Public Organization) การพัฒนาการมีส่วนร่วมและวัฒนธรรมองค์การ (Organization Development, Participation, and Culture) การวิเคราะห์ด้วยบุคคล และการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Personnel Policy and Human – Resource Management) การเงินภาครัฐ (Public Sector Budgeting : Purse Strings, Politics, and Management) การระหว่างประเทศและรัฐประศาสนศาสตร์ (International Affairs and Public Administration) และรัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบ (Comparative Public Administration : Different Problems, Common Trends) และงานของ Raymond W. Cox III et al (1994) ได้กล่าวครอบคลุม โดยกล่าวถึงการให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นส่วน ๆ แล้วอธิบาย ขอบข่ายเป็นส่วนย่อย ๆ กล่าวคือกล่าวว่ารัฐประศาสนศาสตร์ มีลักษณะของความเป็นปทัสถาน (Normative Functions) ซึ่งขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ก็จะต้องเน้นที่จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ ในส่วนที่ 2 กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเรื่องของการจัดการ (Public Administration as Management) ทำให้ต้องมีขอบข่ายที่เน้นเรื่องการจัดการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ด้านการเงิน การบริหารงานบุคคล การทำความเข้าใจกฎหมายปกครอง และการวิเคราะห์นโยบาย ส่วนที่ 3 มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเหมือนดังทฤษฎีองค์การ (as Organization) ซึ่งจะทำให้ ต้องเน้นการศึกษาปัญหาด้านโครงสร้าง พฤติกรรมมนุษย์ และปัญหาด้านประชาธิปไตยกับระบบ ราชการ ส่วนที่ 4 มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเหมือนการเปลี่ยนแปลงที่ได้ถูกวางแผน (Public Administration as Planned Change) ซึ่งจะเน้นเรื่องของการจัดการกลยุทธ์ การพัฒนาองค์การ และ ส่วนสุดท้าย จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร ซึ่งจะเน้นการบริหาร เปรียบเทียบ เป็นต้น

สำหรับแหล่งสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในที่นี้ คือ การพิจารณาหลักสูตรการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะพิจารณาได้จาก 2 แหล่ง กล่าวคือ จากบทความหรือ หนังสือที่กล่าวถึงประเด็นหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะของประเทศไทย และจาก หลักสูตรการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งนี้สำหรับที่ปรากฏในหนังสือ และบทความนั้นขอกกล่าวถึงผลงานสำคัญจากชุดการสอนหรือเอกสารการสอนชุดวิชาหลักและ วิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (2547) ซึ่งน่าจะกล่าวถึงก่อนเป็นลำดับแรก ซึ่งหัวข้อเรื่องดังกล่าวใช้ชื่อว่า “การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย” (หน่วยที่ 14) ซึ่งอุทัย เลาหวิเชียร (2547) ได้กล่าวไว้ในเชิงพัฒนาการของ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยว่ามีจุดเปลี่ยนผ่านการมีจุดเน้นในประเด็นการศึกษา



แต่ละประเด็นอย่างไร (แต่ย่อมเป็นที่สังเกตได้ว่าแม้จะมีการเปลี่ยนผ่านยุคสมัยรวมถึงจุดเน้นของการศึกษาแต่ก็สามารถอนุมานได้ว่าจุดเน้นต่าง ๆ แม้ตั้งแต่เริ่มศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทย พ.ศ. 2552 หรือการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน หลักสูตรหรือจุดเน้นดั้งเดิมก็ยังคงเป็นจุดเน้นของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ในปัจจุบันด้วย – ผู้วิจัย) ทั้งนี้ผู้วิจัยได้กล่าวให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ แปรเปลี่ยนไป เพื่อให้สอดคล้องกับการบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ เป็น 5 ยุคเด่น ๆ กล่าวคือการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ (1) กฎหมายปกครองและแนวการศึกษาทั่วไป (2) การบริหารงานองค์การ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลัง (3) การพัฒนา (4) การบริหารโครงการ และ (5) นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์การและเทคนิคการบริหาร นอกจากนี้ผู้วิจัย เลขาวิเชียร (เพ็ญอ้าง : 790 – 791) ซึ่งกล่าวถึงประเด็นหลักสูตรการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทยไว้ในตอนที่ 14.2 อันกล่าวไว้ 2 ประเด็นย่อย คือ วัตถุประสงค์ของหลักสูตร และเนื้อหาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทย ซึ่งขอขยายความเฉพาะในประเด็นหลัง กล่าวคือ ข้อเขียนดังกล่าวได้เปรียบเทียบหลักสูตรทั้งระดับปริญญาตรี โท เอกของแต่ละสถาบันการศึกษาที่มีอยู่ในสมัยนั้น (ไม่ได้ระบุอย่างเด่นชัดว่าเป็นช่วงเวลาใด – ผู้วิจัย) โดยตรวจสอบจุดเน้นของหลักสูตรที่น่าสนใจ ซึ่งที่น่าจะเกี่ยวข้องกับขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การกล่าวว่าหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ พยายามให้ความสำคัญกับสองสาขาวิชาหลักของ “core offerings” คือการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลัง นอกจากนี้ยังให้สังเกตว่าบางมหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับ “substantive areas” คือ เน้นวิชาการบริหารด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารการศึกษา การบริหารงานตำบล การบริหารงานท้องถิ่น และการพัฒนาชนบท และสำหรับระดับปริญญาโทและเอก ก็กล่าวไว้ในทำนองเดียวกัน เพียงแต่มี “core offerings” แตกต่างกันนั่นเอง

สำหรับการพิจารณาขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ จากหลักสูตรการเรียนการสอนอีกวิธีหนึ่งคือการดูหลักสูตรจากสถาบันที่ทำการเรียนการสอนวิชานี้โดยเฉพาะระดับปริญญาโททั้งนี้ถ้าจะให้พิจารณาอย่างละเอียดต้องพิจารณาที่วิชาต่าง ๆ ภายใต้อันหลักสูตร แต่เนื่องด้วยในที่นี้จะกล่าวถึงอย่างกว้าง ๆ จึงขอยกตัวอย่างเฉพาะที่ได้มีการร่างว่าเป็นสาขาวิชาเอก ว่ามีสาขาใดบ้างเพื่อให้ทราบโครงสร้างอย่างกว้าง ๆ ตามแนวคิดของสถาบันนั้น ๆ ซึ่งสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ย่อมถือว่าเป็นสถาบันที่ต้องกล่าวถึงเป็นอันดับแรก สถาบันดังกล่าวมีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ โดยตรงและมีสาขาวิชาเอกหลายสาขาเอกซึ่งแน่นอนว่าเป็นการสอดคล้องถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวคือในหลักสูตรภาคปกติเป็นอาทิได้แบ่งเป็นโปรแกรมหลัก 2 โปรแกรมคือ รัฐประศาสนศาสตร์ และการจัดการภาครัฐและเอกชน ซึ่งในสาขาวิชาเอกของรัฐประศาสนศาสตร์ ยังแบ่งเป็นอีก 7 สาขาวิชาย่อย คือ การบริหารองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารการเงินและการคลัง นโยบายสาธารณะและการ



บริหารโครงการ การปกครองท้องถิ่น การบริหารงานยุติธรรม และการจัดการองค์การที่ไม่แสวงหากำไร สำหรับมหาวิทยาลัยบูรพา ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ถึงกับมีหน่วยงานแยกต่างหากจากคณะวิชาชื่อว่าวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มี 3 สาขาวิชาเอก 3 สาขา คือ สาขานโยบายสาธารณะ สาขาการบริหารทั่วไปและสาขาการบริหารงานท้องถิ่น สำหรับมหาวิทยาลัยมหาสารคามถึงกับมีวิทยาลัยการเมืองการปกครอง ซึ่งมีการแยกสาขาวิชาตั้งแต่ในระดับปริญญาตรีเลยทีเดียว โดยมีสาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะในหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต ในขณะที่ตัวหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตเอง จะมีสาขาวิชาเอกคือ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น สำหรับหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตจะมีสาขาวิชานโยบายสาธารณะ เป็นสาขาวิชาเอก สำหรับมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ก็มีสาขาย่อยแม้แต่ในระดับปริญญาบัณฑิต เช่นในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี มีหลักสูตรในการจัดการเรียนการสอนอยู่ 2 หลักสูตรคือ ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) และรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (การปกครองท้องถิ่น) หรือในมหาวิทยาลัยเอกชนที่เปิดสอนในระดับปริญญาโทมหาบัณฑิตก็ได้แยกสาขาวิชาเอกไว้เช่นเดียวกัน เช่น ในมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต มีสาขาวิชาเอกทั้งหมด 3 สาขาวิชา (ซึ่งน่าจะเป็นการมองขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ตามแนวคิดของสถาบัน) ได้แก่ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการโครงการ และการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น

### 2.3 แนวคิดของนักวิชาการ 6 ท่านที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาประเด็นขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในสังคมไทย

จากขอบเขตของงานวิจัยในที่นี้จึงจะขอกล่าวถึงนักวิชาการเพียง 6 ท่าน (ล้วนแล้วแต่เป็นนักวิชาการไทยทั้งสิ้นยกเว้นแต่งงานของ Dwight Waldo เท่านั้น ที่เลือกงานดังกล่าวเพราะได้มีการแปลและเรียบเรียงแล้วจาก รศ.ดร. เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ ) สำหรับเหตุผลที่เลือกนักวิชาการทั้ง 6 มากล่าวถึงประเด็นเรื่องขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในทัศนะของนักวิชาการ เพราะเชื่อว่าแนวคิดของนักวิชาการข้างต้นย่อมเป็นสื่อกลางระหว่างนักศึกษาและนักวิชาการรวมไปถึงผู้นำไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดีที่สุด และน่าจะเป็นแหล่งข้อมูลเดียวที่ผู้ศึกษาประเด็นดังกล่าวได้รับอย่างไรก็ดีนักวิชาการแต่ละท่านได้เสนอขอบข่ายไว้แตกต่างกันในที่นี้จะกล่าวถึงแนวคิดของนักวิชาการแต่ละท่านอย่างย่อ เพื่อสร้างเป็นกรอบรวมของขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ที่สื่อโดยนักวิชาการและที่มีผลโดยตรงต่อผู้เกี่ยวข้องกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไทยในลำดับต่อไป



### แนวคิดของรองศาสตราจารย์กุลธน ธนาพงศธร

กุลธน ธนาพงศธร (2543) ได้กล่าวว่าขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการยากที่จะระบุแน่นอนตายตัวว่ามีขอบข่ายการศึกษาเพียงใด – นักรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละคนต่างมีทัศนะที่แตกต่างกันไปจนไม่อาจสรุปได้ว่าทัศนะของผู้ใดถูกต้องที่สุดและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ความแตกต่างในทัศนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้ส่วนหนึ่งเนื่องจาก แต่ละคนให้เกณฑ์ในการจำแนกขอบข่ายแตกต่างกัน โดยกุลธนได้กล่าวถึง 3 ทัศนะ คือทัศนะของอุทัย เลาหวิเชียร ทัศนะของพิทยา บวรวัฒนา (ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดกับแนวคิดของทั้งสองท่านต่อไป) และ ทัศนะของสมาคมสถาบันว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐกิจแห่งชาติ (National Association of Schools of Public Affairs & Administration) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ใช้เกณฑ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการผลิตบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเครื่องจำแนกขอบข่ายออกเป็น 3 ประการคือ นโยบายสาธารณะ พฤติกรรมศาสตร์ และวิทยาการจัดการ จากทัศนะต่างๆ ข้างต้น แต่ละทัศนะต่างเสนอมุมมองเกี่ยวกับขอบข่ายของรัฐบาลศาสตร์เพียงแง่มุมเดียวตามเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา ซึ่งเห็นว่าจะใช้เกณฑ์พิจารณาหลาย ๆ เกณฑ์ควบคู่กันไป จะได้เห็นขอบข่ายที่ถูกต้องแท้จริงของรัฐบาลศาสตร์ กล่าวคือ รัฐบาลศาสตร์น่าจะมีขอบข่ายการศึกษาอยู่ 3 ประการคือ

#### 1. องค์การและพฤติกรรมองค์การ

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องศึกษาถึงเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์การ ดังนั้นขอบข่ายแรกของรัฐบาลศาสตร์จึงเป็นการศึกษาทฤษฎีองค์การต่าง ๆ นับตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งอาจจำแนกกลุ่มทฤษฎีองค์การสำคัญ ๆ ออกได้ 3 กลุ่มคือ

1.1 กลุ่มทฤษฎีองค์การที่เน้นโครงสร้าง – หน้าที่ อันเป็นกลุ่มทฤษฎีองค์การที่พยายามค้นหารูปแบบของโครงสร้างและกำหนดภารกิจหน้าที่ที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งความพยายามในการค้นหาองค์การที่ดีที่สุดในนี้มีแนวทางที่แตกต่างกัน 2 แนวทางคือ แนวทางเชิงปทัสฐาน (normative) ของสำนักคลาสสิก หรือสำนักระบบราชการ กับแนวทางเชิงประจักษ์ (empirical) ของสำนักทฤษฎีองค์การสมัยใหม่

1.2 กลุ่มทฤษฎีองค์การที่เน้นพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทำให้ความสำคัญแก่ตัวบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์การมากกว่าโครงสร้าง จนมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นกลุ่มทฤษฎีองค์การที่ไม่มีโครงสร้าง ตัวอย่างของนักวิชาการของกลุ่มทฤษฎีองค์การนี้ เช่น สำนักมนุษยสัมพันธ์ และสำนักมนุษยนิยม เป็นต้น

1.3 กลุ่มทฤษฎีองค์การที่เน้นระบบ ซึ่งเป็นกลุ่มที่พิจารณาองค์การว่าเป็นระบบชีว (bio-system) ระบบหนึ่ง ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ รวมทั้งระบบองค์การอื่น ๆ ที่อยู่ล้อมรอบ ดังนั้นการศึกษารัฐศาสตร์ของกลุ่มนี้จึงต้องพิจารณาตัวแปรทุก ๆ



ตัว ทั้งตัวแปรหรือปัจจัยนำเข้า ตัวแปรผลที่ได้รับหรือผลผลิต ตัวแปรสภาพแวดล้อม และข้อมูลย้อนกลับ

## 2. เทคนิคและกระบวนการบริหาร

ขอบข่ายที่สองของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้รับความนิยมศึกษากันอย่างแพร่หลาย ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลงแล้วเป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้คือ เทคนิคและกระบวนการบริหาร โดยจุดเริ่มต้นของขอบข่ายการศึกษานี้ เกิดขึ้นจากแนวคิดของนักวิชาการ 2 กลุ่มคือ กลุ่มนักวิชาการอเมริกัน อันได้แก่ลูเธอร์ กูลิค กับลินคอล์น เออร์วิค ได้ร่วมกันกำหนดภารกิจหรือกระบวนการบริหารไว้ 7 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การอำนวยการ การประสานงาน การรายงานและการงบประมาณ ซึ่งภารกิจเหล่านี้เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในนามของ “พอร์สเตอร์บ” (POSDCORB) ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่อองรี ฟาโยล ได้กำหนดภารกิจหรือกระบวนการบริหารไว้เพียง 5 ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม

หลังจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ ได้มีนักวิชาการเป็นจำนวนมากทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและทวีปยุโรปได้เสนอแนวคิดของตนเพิ่มเติม โดยขยายขอบเขตของภารกิจหรือกระบวนการบริหารออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้นนอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนาเทคนิคการบริหารใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคนิคการบริหารเชิงปริมาณที่ต้องใช้พื้นฐานความรู้ทางคณิตศาสตร์และสถิติเป็นสำคัญ เช่นการวิจัยปฏิบัติการ การวิเคราะห์เชิงระบบ การวิเคราะห์โครงข่ายงาน เป็นต้น

จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วภายใน 20 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ขอบข่ายที่สองของรัฐประศาสนศาสตร์มีเนื้อหาสาระในการศึกษามากมายและได้รับความนิยมศึกษากันอย่างกว้างขวาง มูลเหตุสำคัญที่ช่วยผลักดันให้ขอบข่ายนี้เป็นที่นิยมศึกษาอย่างแพร่หลายเพราะผู้ศึกษาได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะนำองค์ความรู้ไปใช้ปฏิบัติได้จริง ๆ มิใช่ศึกษาเพียงเพื่อรู้และอธิบายได้เท่านั้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้สอดคล้องตรงกันกับทัศนะของสติเฟน ไบเลย์ ที่เรียกขอบข่ายที่สองนี้ว่า “ทฤษฎีเครื่องมือ” (instrumental theory) กล่าวคือ เป็นขอบข่ายที่จะช่วยให้การดำเนินงานต่างๆ ขององค์การสามารถเป็นไปได้ และมีโอกาสบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งถ้าหากผู้บริหารยึดถือทฤษฎีอย่างอื่นที่มีใช้ทฤษฎีเครื่องมือแล้ว เช่น ทฤษฎีเกี่ยวกับค่านิยม (value theory) ทฤษฎีการพรรณนาและอธิบายความ (descriptive and explanative theory) เป็นต้น จะเพียงแต่รับรู้รับทราบเนื้อหาสาระของ “ทฤษฎี” นั้น ๆ แต่ไม่อาจนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

## 3. นโยบายสาธารณะ

ขอบข่ายสุดท้ายของรัฐประศาสนศาสตร์คือ นโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นขอบข่ายที่เพิ่งได้รับความนิยมศึกษาอย่างจริงจังคือประมาณปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1960 นี้เอง ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ กล่าวคือ เมื่อค.ศ. 1951 ได้มีนักวิชาการอเมริกันบางคนเสนอแนะให้หันมาสนใจศึกษาศาสตร์



ว่าด้วยนโยบาย (Policy Sciences) ก็ตามแต่ก็มีได้รับการตอบสนองในทันใดจากนักวิชาการด้วยกันนอกจากนี้ถ้าหากจะพิจารณาถึงวิวัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ย้อนหลังไปจนถึงปีเริ่มแรกที่มีการยอมรับว่าเป็นปีกำเนิดของการศึกษาวิชานี้ คือ ค.ศ. 1887 แล้ว ตลอดช่วงระยะเวลาเกือบหนึ่งศตวรรษมีการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในขอบเขตที่จำกัดมาก กล่าวคือ จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้นโดยไม่สนใจศึกษาขอบเขตอื่นของนโยบายสาธารณะเลยดังจะเห็นได้จากงานเขียนงานวิจัยของนักวิชาการในอดีตเหล่านี้ โดยเริ่มจากงานเขียนของ วูดโรว์ วิลสัน ที่เรียกร้องให้แบ่งแยกฝ่ายการเมือง (ซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย) กับฝ่ายบริหารหรือราชการประจำ (ซึ่งเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ) ออกจากกันอย่างเด็ดขาด ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ มีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน โดยแต่ละฝ่ายต่างเสนอเหตุผลสนับสนุนความคิดความเชื่อของตนจนเกิดงานเขียนทางรัฐประศาสนศาสตร์หลายสิบเล่มที่ยังใช้ศึกษาอ้างอิงกันอยู่ในปัจจุบันนี้ และถึงแม้ว่าจะมีฝ่ายที่สามที่พยายามเสนอแนวทางออกด้วยการประนีประนอมทศนะที่ขัดแย้งกันของทั้งสองฝ่ายก็ตาม แต่ข้อถกเถียงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารก็ยังคงมีอยู่ทั้งในวงวิชาการและวงการปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการถกเถียงดังกล่าวมักจำกัดขอบเขตอยู่ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบและขอบเขตที่เหมาะสมของความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายมากกว่าที่จะถกเถียงถึงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะโดยตรง

ความสนใจในการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างจริงจังเริ่มขึ้นเมื่อมีการประชุมสัมมนาของนักรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันรุ่นใหม่ (ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของกลุ่มนักวิชาการคลื่นลูกใหม่) ที่มหาวิทยาลัยชิราคิวส์ เมื่อค.ศ. 1968 ซึ่งในการประชุมสัมมนาดังกล่าว ได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่หลายคนเสนอแนวคิดในการพัฒนาการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศสหรัฐอเมริกา และมีข้อเสนอแนะที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเล็งเห็นว่าการบริหารรัฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา ควรจะเพิ่มวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการบริหารงานอีกประการหนึ่ง จากเดิมที่มุ่งเน้นเป้าหมายเรื่องความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล กล่าวคือ เป้าหมายในเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม ทั้งนี้โดยมีเหตุผลสนับสนุนที่สำคัญที่ว่าสังคมอเมริกันเป็นสังคมที่ประกอบด้วยชนหลายเชื้อชาติ หลายศาสนา หลายผิวพรรณ ในอดีตเคยมีการนำชาวผิวดำจากทวีปแอฟริกามาเป็นแรงงานทาส และถึงแม้จะได้มีการยกเลิกทาสแล้วในสมัยอดีตประธานาธิบดี अबราแฮม ลินคอล์นก็ตาม แต่ความรู้สึกเหยียดผิวยังคงมีอยู่ในหมู่ชาวผิวขาวบางกลุ่มบางเหล่า ไม่เว้นแม้แต่ในหมู่ข้าราชการทุกระดับ ดังนั้นจึงเป็นที่กังขาว่าการให้บริการสาธารณะใด ๆ ของข้าราชการทุกคนแก่ประชาชนต่างผิวสีกันจะมีความเป็นธรรมหรือเท่าเทียมกันหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากการบริหารงานขององค์กรเหล่านั้นปราศจากเป้าหมายในเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม



ด้วยมูลเหตุดังกล่าว นักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่เหล่านี้จึงเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป้าหมายในเรื่องความเป็นธรรม และเพื่อเป็นหลักประกันว่าการบริหารงานของรัฐเป็นไปเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายใหม่นี้ ผู้บริหารเหล่านี้จะต้องเรียนรู้และเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย มิใช่มีบทบาทจำกัดเฉพาะแต่การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเฉยๆ ดังแต่ก่อน

ส่วนขอบเขตของการศึกษานโยบายสาธารณะนั้นครอบคลุมอยู่ใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ

1. การกำหนดเนื้อหาของนโยบาย
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การประเมินผลของนโยบาย และ
4. การวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย

#### Dwight Waldo

Dwight Waldo (1980, อ้างอิงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2549) กล่าวไว้ในบทความเรื่อง "The Study of Administration" ว่าหลังจากที่รัฐประศาสนศาสตร์ถูกวิพากษ์ในทศวรรษ 1940 แล้ว รัฐประศาสนศาสตร์ก็ขาดความเชื่อมั่นในความรู้ของตัวเอง นักวิชาการหลายคนแข่งขันกันเสนอแนวทางการศึกษาหรือจุดเน้นใหม่แก่รัฐประศาสนศาสตร์ แต่ก็ยังไม่มีแนวทางใดเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป รัฐประศาสนศาสตร์เติบโตมาโดยอาศัยแหล่งที่มาหลายแหล่ง ทั้งทางด้านข้อมูล แนวคิด มุมมองและสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ เนื้อหาและจุดเน้นเหล่านี้โดยหลักแล้วจึงหลวมกันและเกี่ยวพันกันไป ส่วนการแยกออกเป็นส่วน ๆ นั้นวัตถุประสงค์ก็เพื่อการอภิปรายเป็นหลัก สำหรับวอลโด ได้แยกเนื้อหาวิชาของรัฐบาลประศาสนศาสตร์เอาไว้ 7 เรื่องดังนี้

1. ความต่อเนื่องของความรู้ดั้งเดิม (continuation of the traditional) แม้ว่าความรู้ดั้งเดิมของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ คือ หลักการบริหาร จะถูกวิพากษ์มากในช่วงทศวรรษ 1940 แต่ก็ยังถือว่าเป็นความรู้ที่เก่าแก่ของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ นักวิชาการและอาจารย์ส่วนใหญ่ยังใช้ความรู้เก่า แต่ก็มักวิจารณ์และเสนอความรู้ใหม่เข้าไปด้วย ตัวอย่าง อาจารย์ส่วนใหญ่ยังสอนทฤษฎีองค์การเมื่อทศวรรษ 1930 เพราะเป็นเนื้อหาที่ยอมรับกันทั่วไปและมีความสำคัญต่อการปฏิบัติ แต่ก็วิจารณ์ความรู้หลักการบริหารและนำความรู้อื่นเพิ่มเข้าไปอีก ไม่มีอาจารย์คนไหนพูดถึงหลักการบริหารอย่างมั่นใจ แต่เวลาสอนก็ยังชอบที่จะพูดเรื่องการจัดการและประสิทธิภาพซึ่งเป็นเนื้อหาความรู้ดั้งเดิมอยู่ดี

2. การเมืองและการกำหนดนโยบาย (politics and policy making) ความเชื่อที่ว่าการบริหารภาครัฐ คือ การจัดการกับปัญหาประสิทธิภาพในทางปฏิบัตินั้น เป็นลักษณะของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยเก่า แต่นักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยหลังสงครามโลกมีความเห็นต่างไปโดยสิ้นเชิง ส่วนใหญ่ยอมรับกันว่าการเมืองและการกำหนดนโยบายยังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารระดับสูง เห็นได้จากการศึกษาต่าง ๆ เช่น ไชมอน กำหนดให้ประเด็นทางค่านิยมมีความสำคัญเท่ากับข้อเท็จจริงหรือ พอล เอ็ปเพิลบีชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ได้ออกกันของ



การเมืองกับการบริหารในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นักวิชาการบางคน เช่น นอร์ตัน อี ลอง เน้นเรื่องการเมืองในการบริหารและถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหาร ส่วนบางคน เช่น เอ็มเม็ต เรคฟอร์ด พยายามชี้ให้เห็นถึงประเด็นทางจริยธรรมหรือนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับประเด็นทางเทคนิค

3. พัฒนาการของกรณีศึกษา (development of a case method) เป็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลก อันเป็นผลที่ต่อเนื่องจากการหันมายอมรับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมือง ก่อนนี้เคยมีโครงการกรณีศึกษามาก่อนแล้ว แต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1940 มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้นำกลับมาพัฒนาใหม่ จนปี ค.ศ. 1951 จึงพัฒนามาเป็นโครงการกรณีศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย สาเหตุเป็นเพราะนักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่พอใจการศึกษาแบบเดิมที่ไม่สะท้อนสภาพความจริง การศึกษารายกรณีเป็นการบรรยายเรื่องราวการบริหารตามความเป็นจริงเป็นเรื่อง ๆ ซึ่งเขียนจากข้อมูลที่มาจากแหล่งต่าง ๆ หลายแหล่ง ลักษณะการเขียนก็ต้องทำให้น่าสนใจ แต่ต้องเป็นกลาง ซึ่งมักสร้างตัวละครขึ้นมาโดยนำเสนอสถานการณ์ทั้งหมด เช่น เรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือการเมือง หรือการกำหนดนโยบาย ซึ่งไม่ใช่เรื่องทางเทคนิคโดยตรง

4. มนุษยสัมพันธ์ จิตวิทยาและสังคมวิทยา (human relations, psychology and sociology) ช่วงปลายทศวรรษ 1920 มีการทดลองอย่างต่อเนื่องที่โรงงานฮอว์ธอร์นของบริษัทเวสต์เทิร์นอิเล็กทริกในรัฐชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีผลต่อการศึกษาทั้งทางบริหารธุรกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ การทดลองนี้ไม่เพียงแสดงให้เห็นว่าการบริหารตามหลักการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์มีข้อจำกัด เพราะเน้นการใช้เงินเป็นตัวจูงใจและการจัดสภาพแวดล้อมการทำงาน แต่ยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัจจัยทางจิตวิทยาและสังคมที่กว้างกว่าด้วย การทดลองนี้ทำให้เกิดแนวทางมนุษยสัมพันธ์และต่อมากลายเป็นหัวข้อสำคัญของการวิจัยในการบริหาร เช่น การศึกษาขวัญกำลังใจ การรับรู้ และทัศนคติในการทำงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการรวมกลุ่มและผลต่อการบริหาร ลักษณะความเกี่ยวข้องของกลุ่มอุปนิสัยที่มีต่อองค์การอุปนิสัย การศึกษาเรื่องภาวะผู้นำ ความขัดแย้ง ความร่วมมือระหว่างกลุ่มหรือองค์การ

ช่วงหลังสงครามโลก งานวิจัยการบริหารที่กระทำโดยนักสังคมวิทยามีมากขึ้น แม้ยังเป็นเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรงไม่มาก แต่ส่วนใหญ่ก็ใช้วิธีการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และสามารถโยงมาใช้กับรัฐประศาสนศาสตร์ได้ สังคมวิทยาได้นำความคิดอันหลากหลายมาศึกษาการบริหาร แต่สามารถจัดอยู่ภายใต้หัวข้อเรื่องเดียว คือ ระบบราชการ งานของพวกสังคมวิทยาไม่ได้เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพโดยตรงเหมือนงานทางจิตวิทยา แต่สนใจปัญหาขององค์การในฐานะที่เป็นหน่วยทางสังคมมากกว่า อย่างไรก็ตามในภาพรวมแล้วรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับประโยชน์จากงานวิจัยทั้งทางจิตวิทยาและสังคมวิทยา



5. ทฤษฎีขององค์การ (theory of organization) เมื่อไม่นานมานี้ นักวิชาการหันมาสนใจศึกษาองค์การอย่างเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น ทำให้เกิดผลงานจำนวนมากภายใต้ชื่อ “ทฤษฎีขององค์การ” ซึ่งมององค์การเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีแพร่หลาย ทั้งเชื่อว่าพฤติกรรมองค์การมีลักษณะเป็นสากลที่สามารถสร้างทฤษฎีทั่วไปได้ อาทิ นักวิชาการกลุ่มหนึ่งเรียกทฤษฎีที่ตนศึกษาว่า “ทฤษฎีระบบทั่วไป” ซึ่งมองมนุษย์และองค์การเป็นระบบ บางคนสนใจสร้างทฤษฎีอื่น ขณะที่บางคนเน้นการวิจัยเกี่ยวกับองค์การซึ่งสามารถนำไปใช้กับภาครัฐได้ ทฤษฎีขององค์การจึงเป็นอาณาบริเวณหนึ่งที่สังคมศาสตร์ในปัจจุบันสนใจและสัมพันธ์ด้วย รวมทั้งทฤษฎีขององค์การยังมีคุณูปการอย่างมากต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อนึ่ง คำว่า “ทฤษฎีขององค์การ” ในที่นี้ปัจจุบันนิยมเรียกสั้น ๆ ว่า “ทฤษฎีองค์การ” หรือใช้ “ทฤษฎีองค์การ” แทนกันได้กับคำว่า “ทฤษฎีขององค์การ” (เรปโปพอร์ท (Roppoport) และฮอร์วาท (Horvath) จำแนกว่า “ทฤษฎีขององค์การ” (theory of organization) เป็นการนำเอาความรู้ทางสังคมศาสตร์มาใช้ในการศึกษาองค์การ ส่วน “ทฤษฎีองค์การ” (organization theory) เป็นหลักการทั่วไปขององค์การ ความแตกต่างจริง ๆ ของสองคำนี้จึงเหมือนกรณีความแตกต่างระหว่างคำว่า “ศาสตร์การบริหาร” (administrative sciences) กับ “รัฐประศาสนศาสตร์” (a science of public administration) นั่นคือ ทฤษฎีขององค์การไม่ได้เป็นวิชาอิสระที่มีความรู้เป็นของตนเอง เป็นเพียงสถานที่ประยุกต์ใช้ความรู้ทางสังคมศาสตร์โดยเน้นการศึกษาอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเทียบกับการศึกษาศาสตร์การบริหารของยุโรป แต่ทฤษฎีองค์การเป็นวิชาอิสระที่มีความรู้เป็นของตัวเองมีความเป็นศาสตร์เทียบเท่าสังคมศาสตร์สาขาอื่นๆ เทียบได้กับรัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา)

6. รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (comparative public administration) เป็นสาขาของ รัฐประศาสนศาสตร์ที่มีการศึกษาและตั้งความหวังไว้มาก ความสนใจศึกษาในสาขานี้เริ่มขึ้น ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองและต่อเนื่องมาจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง สาเหตุมาจากสหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติและมูลนิธิเอกชน มีโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาหลายโครงการ ทำให้นักวิชาการอเมริกันหลายร้อยคนต้องออกไปทำงานต่างประเทศ จึงกระตุ้นให้นักวิชาการสนใจศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อศึกษาลักษณะทั่วไปและหาทางนำเครื่องมือการบริหารของตะวันตกไปใช้ การศึกษาระบบการบริหารเปรียบเทียบกระทำคู่กันกับการศึกษาระบบการเมือง คือ การเมืองเปรียบเทียบ การศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าวกระทำโดยนักวิชาการรุ่นหนุ่มสาวที่ได้รับอิทธิพลจากการศึกษาเชิงพฤติกรรม ต้องการศึกษาระบบบริหาร และสร้างทฤษฎีที่เป็นสากลเพื่อเชื่อมโยงและรวบรวมความแตกต่างทางวัฒนธรรมทั้งหมดเข้าด้วยกัน

(7) เทคโนโลยีและเทคนิคสมัยใหม่ (new technologies and techniques) ปัจจุบันเครื่องมือการบริหารพัฒนาไปเร็วมาก รวมทั้งพัฒนาระบบคิดทางตรรกะในการปฏิบัติและการวิจัยทางการบริหาร ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ในการทำงานซึ่งมีความรวดเร็วและแม่นยำ ส่วนระบบคิดทางตรรกะเป็นการพัฒนาทางคณิตศาสตร์และระบบการคิดหาเหตุผลถึงคณิตศาสตร์



การพัฒนาเหล่านี้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารทั้งทางตรงและทางอ้อมการพัฒนาทางตรงได้แก่ การนำเครื่องมือที่มีอยู่ไปใช้งานส่วนทางอ้อมได้แก่ การนำใช้งานใหม่ ๆ มาใช้ศึกษาองค์การ และการจัดการตัวอย่างการใช้ปฏิบัติงานซึ่งปัจจุบันใช้ในการบริหารงานแพร่หลาย เช่น งาน กำลังบำรุง การบริหารภาษี เป็นต้น

แนวคิดของรองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร

อุทัย เลาหวิเชียร (2547) ได้กล่าวสรุปว่ารัฐประศาสนศาสตร์มี 3 ขอบข่ายได้แก่

1. การเมืองและนโยบายสาธารณะ
2. ทฤษฎีองค์การ
3. เทคนิคการบริหาร

การเมืองและนโยบายสาธารณะ

ขอบข่ายแรกนี้เป็นขอบข่ายที่มีสาระสำคัญครอบคลุม 3 เรื่องด้วยกัน ซึ่งได้แก่ “ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร” “นโยบายสาธารณะ” และ “ค่านิยม” ซึ่งเป็นทฤษฎีบทัตถสถานของรัฐประศาสนศาสตร์นั่นเอง

ในกรณีของ “ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร” อธิบายได้ดังนี้ การบริหารรัฐกิจเป็นกิจกรรมที่ไม่สามารถจะดำเนินไปได้ หากไม่นำเอาความสำคัญของการเมืองเข้ามาพิจารณาประกอบ โดยเฉพาะการบริหารรัฐกิจจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับระบบย่อยของระบบการเมือง อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน และนักบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เรื่องดังกล่าวจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะกับตำแหน่งบริหารในระดับสูง เรื่องที่อยู่ในขอบข่ายนี้ก็เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับฝ่ายบริหาร องค์การของพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ของนักการเมืองกับข้าราชการประจำ การกำหนดนโยบายของนักบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างหนังสือพิมพ์กับระบบราชการ ประชาชนกับข้าราชการในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับระบบราชการ การปกครองท้องถิ่นกับประชาธิปไตย ฯลฯ ตัวอย่างดังกล่าวเป็นหัวข้อที่มีผู้ศึกษาน้อยมากในประเทศไทย หากแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าใจระบบราชการไทย เป็นขอบข่ายที่บริหารรัฐกิจไม่ได้ครอบคลุมถึง เพราะมิใช่เป็นเรื่องของการบริหารรัฐกิจโดยเฉพาะ

เกี่ยวกับเรื่อง “นโยบายสาธารณะ” ก็คือ การศึกษาถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะเรื่องที่น่าสนใจในแนวนี้นี้ก็คือ การอุดช่องว่างระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและการประเมินนโยบายหรือการวิเคราะห์ข้อมูลป้อนกลับมีความสำคัญอย่างใดกับการกำหนดนโยบาย เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบข่ายนี้ทั้งสิ้น ขอบข่ายนี้ยังหมายรวมถึงเรื่องของ “ค่านิยม” ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้



สำหรับเป็นแนวทางในการตัดสินใจ ค่านิยมมีความสำคัญจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักบริหาร ยิ่งนักบริหารมีตำแหน่งสูงขึ้นเพียงใดก็ยิ่งต้องการค่านิยมใช้เป็นแนวในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ค่านิยมที่ผู้เขียนเห็นว่าสำคัญก็คือ ประสิทธิภาพและประหยัค ประโยชน์สาธารณะ คุณธรรมของนักบริหาร จริยธรรม ประชาธิปไตย ความเสมอภาคทางสังคม ความรับผิดชอบ การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ความซื่อสัตย์สุจริตและการรักษาความลับของทางราชการ เป็นอาทิ

กล่าวโดยสรุป ขอบข่ายของการเมืองและนโยบายสาธารณะเป็นขอบข่ายที่อาศัยวิชารัฐศาสตร์เป็นพื้นฐานในการศึกษา เป็นขอบข่ายที่มีความสำคัญเพราะครอบคลุมเรื่องทั้งหมดของคำว่า “รัฐ” การที่การบริหารรัฐกิจมีลักษณะที่แตกต่างกับการบริหารในรูปอื่น ๆ ก็เพราะการบริหารรัฐกิจต้องคำนึงถึงสาระของคำว่า “รัฐ” การมองปัญหา การตัดสินใจ การติดต่อสัมพันธ์กับระบบต่าง ๆ ของระบบราชการจึงมีลักษณะที่แตกต่างกับการบริหารในรูปอื่น ๆ นักบริหารรัฐกิจต้องปฏิบัติงานภายใต้ความกดดันจากสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การด้วย

#### ทฤษฎีองค์การ

ทฤษฎีองค์การเป็นขอบข่ายที่อาศัยความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งหมายถึงการมีวิชาสังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม และมานุษยวิทยาเป็นวิชาพื้นฐาน แม้รัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์จะมีการอธิบายพาดพิงถึงเรื่องทฤษฎีองค์การอยู่บ้าง แต่ก็เป็นส่วนน้อย ในทางปฏิบัติจึงมักจะถือว่าสังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม และมานุษยวิทยาเป็นวิชาพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ ภายในกรอบของทฤษฎีองค์การสามารถจะแยกออกได้เป็นกลุ่มทฤษฎีใหญ่ 3 กลุ่ม

1. กลุ่มทฤษฎีที่อาศัยการใช้หลักเหตุผล ซึ่งประกอบด้วยสำนักองค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน และสำนักกระบวนการบริหารและการใช้กฎเกณฑ์ในการบริหาร รวมตลอดถึงสำนักการวินิจฉัยสั่งการ กลุ่มทฤษฎีนี้อาศัยโครงสร้างและการมีเหตุผลเป็นหลักในการบริหารองค์การ

2. กลุ่มทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน กลุ่มนี้มีอยู่สองสำนักคือสำนักมนุษยสัมพันธ์และสำนักมนุษยนิยม ทั้งสองสำนักนี้เน้นความสำคัญของตัวแปรเกี่ยวกับคน และให้ความสำคัญเกี่ยวกับตัวแปรอื่น ๆ น้อย จนมีผู้กล่าวกันว่าเป็นทฤษฎีองค์การที่ไม่มีโครงสร้างซึ่งแตกต่างกับกลุ่มแรก (ยกเว้นการวินิจฉัยสั่งการ) เป็นทฤษฎีองค์การที่ไม่มีคน

3. กลุ่มทฤษฎีระบบเปิด ซึ่งประกอบด้วยสำนักระบบ และสำนักทฤษฎีปัจจัยตามสถานการณ์สำนักนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ขององค์การต่อสิ่งแวดล้อม และความสัมพันธ์ของระบบย่อยต่าง ๆ เป็นอาทิ

กล่าวโดยสรุป ขอบข่ายทฤษฎีองค์การช่วยให้รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มีชีวิตชีวาช่วยให้ให้นักบริหารเข้าใจพฤติกรรมของคน ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของการบริหาร นอกเหนือจากการใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และโครงสร้างขององค์การ ขอบข่ายนี้มีการพัฒนาองค์ความรู้อย่าง



สูงและมีความใกล้เคียงกับวิทยาศาสตร์มากที่สุด ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่อาศัยการศึกษาแบบการอธิบายส่วนใหญ่อาศัยความรู้จากขอบข่ายนี้

#### เทคนิคการบริหาร

ขอบข่ายสุดท้าย ได้แก่ ขอบข่ายเกี่ยวกับเทคนิคการบริหารคำว่า “เทคนิคการบริหาร” ในที่นี้หมายถึงเทคนิคทุกชนิดที่ใช้ในการบริหารรัฐกิจ ส่วนหนึ่งจะเป็นเทคนิคที่ได้มาจากศาสตร์การจัดการ (management science) ศาสตร์การจัดการ คือเทคนิคที่อาศัยคณิตศาสตร์สถิติ เศรษฐศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ เป็นเทคนิคที่ไม่มีเรื่องของคนเข้ามาเกี่ยวข้อง มีความเป็นวิทยาศาสตร์สูง เช่น การวิจัยปฏิบัติการ การใช้คอมพิวเตอร์ในการบริหารงาน กรวิเคราะห์แบบเป็นระบบ การวิเคราะห์ข่ายงาน การทำนายเพื่อการวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ ทฤษฎีเกี่ยวกับคิว สถานการณ์จำลอง การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร ฯลฯ นอกจากนี้เทคนิคการบริหารยังมีส่วนที่มาจากขอบข่ายทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ เช่น เทคนิคการเมืองภายในขององค์การ (organizational politics) การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) และเทคนิคการเมืองอื่น ๆ เช่น การต่อรอง การหาความสอดคล้อง เป็นอาทิ ในกรณีของทฤษฎีองค์การก็มีเทคนิคไม่น้อย เช่น การพัฒนาองค์การ (organization development) การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (management by objectives) การสร้างงานให้น่าสนใจ (job enrichment) การขยายความรับผิดชอบของงาน (job enlargement) และเทคนิคทางพฤติกรรมอื่น ๆ (behavioral techniques) ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การก็จะมีการจัดองค์การ (organization design) การปฏิรูประบบบริหาร (administrative reform) ในกรณีของการปฏิรูประบบบริหาร จะพิจารณาทั้งในด้านโครงสร้าง พฤติกรรม และกระบวนการของการบริหาร นอกจากนี้ยังมีเทคนิคที่ได้มาจาก 3 วิชา หลักของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การบริหารองค์การ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลัง สามวิชาเหล่านี้เรียกว่า “core beliefs” ซึ่งเป็นทั้งองค์ความรู้และเทคนิคการบริหารด้วย อาจกล่าวได้ว่าเป็นเทคนิคที่สำคัญอย่างยิ่งเพราะครอบคลุมสาระสำคัญของการบริหารรัฐกิจ นอกจากนี้ก็ยังมีเทคนิคการบริหารขั้นพื้นฐานเช่น สถิติ การบัญชี การบริหารงานทะเบียนชีวประวัติ (record management) ซึ่งเป็นเทคนิคที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักบริหาร

ตามที่ได้อธิบายมาข้างต้นเป็นการชี้ให้เห็นถึงเทคนิคการบริหารแต่เพียงสังเขป ซึ่งจะเห็นได้ว่าอาศัยความรู้จากหลายสาขาวิชา เช่น คณิตศาสตร์ สถิติ พฤติกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การจัดการ และการบัญชี ซึ่งตรงกับที่สตีเฟน เค เบลี (Stephen K. Bailey) เรียกว่า “instrumental theory” เป็นขอบข่ายที่จะช่วยให้การบริหารดำเนินกิจกรรมไปได้ หากนักบริหารอาศัยแต่ทฤษฎีเกี่ยวกับค่านิยม (value theory) ทฤษฎีการพรรณนาและการอธิบาย (descriptive and explanative theory) และทฤษฎี “assumptive theory” นักบริหารก็จะเข้าใจกิจกรรมบริหารงานอย่างดี มีค่านิยมสำหรับช่วยในการตัดสินใจ แต่ก็คงจะบริหารไม่ได้ถ้าไม่มีเทคนิคเหล่านี้มาช่วยให้งาน



ดำเนินไป ข้อสังเกตก็คือ สังคมศาสตร์อื่น ๆ ไม่มีเรื่องของ “instrumental theory” จึงเป็นลักษณะ โดยเฉพาะของรัฐประศาสนศาสตร์

แนวคิดของศาสตราจารย์ ดร. วรเชช จันทรร

สำหรับวรเชช จันทรร (25) ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย 5 ขอบข่ายด้วยกัน คือ ขอบข่ายจากการพัฒนาลักษณะวิชาวิทยาการจัดการ ขอบข่ายจากการพัฒนาลักษณะวิชาพฤติกรรมองค์กร ขอบข่ายจากการพัฒนาลักษณะวิชาการบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา ขอบข่ายจากการพัฒนาลักษณะวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและขอบข่ายจากการพัฒนาลักษณะวิชาทางเลือกสาธารณะ

ทั้งนี้สำหรับขอบข่ายแรก วิทยาการจัดการ คือ วิชาที่นำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ประยุกต์ เพื่อประกอบการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาการวินิจฉัยสั่งการทางด้านการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อหาวิธีหรือแนวทางในการควบคุมการปฏิบัติงาน ตลอดจนการกระจายทรัพยากรเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ความเป็นมาของวิชานี้อาจมองย้อนหลังไปนับตั้งแต่ข้อเขียนอมตะทางรัฐประศาสนศาสตร์ของวูดโร วิลสัน เมื่อปี ค.ศ. 1887 ที่เรียกร้องให้มีการแสวงหาวิธีที่จะนำเอาการปฏิบัติอย่างไร้อคติมาใช้ในการบริหารราชการหลังปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา วิชาวิทยาการจัดการได้มีการพัฒนาที่มีแนวโน้มอย่างสำคัญภายใต้เทคนิคทางวิทยาศาสตร์ที่สำคัญอย่างน้อย 3 เทคนิค คือ การวิจัยดำเนินการ การวิเคราะห์ข่ายงาน และระบบงบประมาณแบบพีพีบี (PPB) เนื่องจากวิชาวิทยาการจัดการมีลักษณะที่เน้นเทคนิคต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาทางการบริหาร โดยปกติขอบข่ายของวิชานี้จึงครอบคลุมปัญหาทางการบริหารต่าง ๆ ที่วิชานี้ใช้สำหรับนำเข้ามาแก้ปัญหาได้ เช่น ปัญหาทางการบริหาร โดยปกติขอบข่ายของวิชานี้จึงครอบคลุมปัญหาทางการบริหารต่าง ๆ ที่วิชานี้ใช้สำหรับนำเข้ามาแก้ปัญหาได้ เช่น ปัญหาการจัดการทรัพยากรในองค์กรอาจนำเทคนิคทางด้านการคำนวณเชิงเส้นตรงหรือ การคำนวณเชิงพลวัตมาใช้ในการแก้ไข หรืออาจนำทฤษฎีความน่าจะเป็นตลอดจนตัวแบบทางคณิตศาสตร์ข้างต้นมาใช้แก้ปัญหาก็ได้ บริการเพื่อให้เกิดความรวดเร็วสูงสุด เป็นต้น การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจไปที่วิชาวิทยาการจัดการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการแสวงหาวิธีการหรือเทคนิคเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดการโดยตรง และการนำเทคนิคเหล่านั้นมาใช้จะต้องเป็นไปในขอบข่ายเฉพาะของการบริหาร ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องอาศัยความเห็นชอบจากกลุ่มการเมืองหรือจะต้องไม่มีลักษณะที่เกี่ยวพันกับการกระจายทรัพยากรหรืออำนาจทางการเมือง

พฤติกรรมองค์กรเป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในแนวของทฤษฎีองค์กรและมนุษย์พฤติกรรม ซึ่งเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านโครงสร้าง กระบวนการพฤติกรรมและสภาพแวดล้อมขององค์กร โดยมีระดับของการศึกษาดังแต่ระดับโลกลงมาจนถึงระดับตัวบุคคล ภายใต้จุดร่วมกันก็คือ เพื่อให้เป้าหมายหลักขององค์กรนั้น ๆ บรรลุผล วิวัฒนาการของวิชานี้เริ่มต้นมาจากการศึกษาองค์กรและการบริหารในแง่มนุษย์สัมพันธ์ของเอลตัน เมโย เรื่อยมาจนถึง



การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับองค์การรูปนัย และการศึกษาองค์การกับสภาวะแวดล้อมขององค์การ ถึงแม้ว่าพฤติกรรมองค์การเป็นวิชาที่มีขอบข่ายการศึกษากว้างขวาง แต่เพื่อให้สามารถกำหนดขอบข่ายการศึกษาวิชานี้ให้มีความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ขอบข่ายของวิชานี้อาจพิจารณาได้จากการพิจารณาตัวแปรที่สำคัญ ๆ 4 กลุ่มใหญ่ ๆ ที่มีผลหรืออิทธิพลต่อพฤติกรรมองค์การ ตัวแปรทั้ง 4 นั้น ได้แก่ตัวแปรด้านบุคคล ตัวแปรด้านระบบสังคมขององค์การ ตัวแปรที่เน้นเกี่ยวกับองค์การรูปนัย และตัวแปรด้านสภาพแวดล้อม ซึ่งในการศึกษาพฤติกรรมองค์การ โดยดูจากตัวแปร 4 กลุ่มนี้ นักวิชาการทางด้านองค์การแต่ละแขนงจะให้ความสนใจแตกต่างกันไป จุดสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อวิชาพฤติกรรมองค์การ เริ่มตั้งแต่ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ด้วยความพยายามของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กลุ่มหนึ่งที่ต้องการปรับปรุงทิศทางของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เสียใหม่ เพื่อให้เน้นในแนวแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยประเด็นแรกโจมตีรูปแบบขององค์การแบบระบบราชการว่า เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน ประเด็นที่สองเสนอให้นำความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาองค์การมาใช้เมื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ขององค์การในส่วนที่องค์การแบบระบบราชการไม่สามารถแก้ไขได้ การบริหารเปรียบเทียบ คือ การศึกษาการบริหารรัฐกิจบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบไม่ว่าจะในด้านพฤติกรรมหรือกิจกรรมของรัฐในแง่ต่าง ๆ และในด้านวัฒนธรรมหรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทางการบริหาร การศึกษาการบริหารเปรียบเทียบมีจุดมุ่งหมาย 4 ประการด้วยกัน ประการแรก เพื่อต้องการแสวงหาคำตอบว่า ระบบบริหารต่าง ๆ มีลักษณะพิเศษหรือส่วนประกอบที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างอย่างไร เพื่อหาหลักการร่วมของระบบการบริหาร ประการที่สองเพื่อต้องการทราบถึงสาเหตุของความแตกต่างในพฤติกรรมของการบริหารประการที่สาม เพื่อต้องการทราบว่าปัจจัยอะไรบ้างที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การบริหารในสังคมหนึ่ง ๆ และประการที่สี่ เพื่อต้องการพัฒนากลยุทธ์ในการปฏิรูปการบริหารเพื่อนำไปสู่การสร้างประสิทธิภาพของระบบการบริหารนั้น ๆ ตลอดจนสร้างความเข้าใจว่าทำไมกลยุทธ์บางกลยุทธ์จึงส่งผลในการแก้ไขปัญหามากหรือน้อยต่างกัน

ความเป็นมาของวิชาการบริหารเปรียบเทียบอาจมองย้อนไปนับตั้งแต่ข้อเขียนอมตะทางรัฐประศาสนศาสตร์ของวิลสัน เมื่อปี ค.ศ. 1887 ที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มิใช่สาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารเปรียบเทียบวิลสันได้ชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในสหรัฐอเมริกาจะทำได้โดยยืมวิธีการบริหารงานของยุโรปมาใช้ ซึ่งนับว่ามีอิทธิพลต่อการศึกษการบริหารเปรียบเทียบต่อมาภายหลัง วิชาการบริหารเปรียบเทียบมีขอบข่ายครอบคลุมการศึกษา 3 แนวทางด้วยกันโดยแนวทางแรก คือ การศึกษาระบบราชการ เป็นการมุ่งพิจารณาถึงบทบาทในการพัฒนาของระบบราชการต่าง ๆ ในแต่ละสภาพแวดล้อม แนวทางที่สองคือการศึกษาระบบทั่วไป โดยมุ่งความสนใจไปที่การปฏิบัติหน้าที่ของระบบบริหารภายใต้สภาพแวดล้อมของระบบบริหาร และแนวทางประการสุดท้ายคือ การศึกษการบริหารการพัฒนา



ซึ่งมุ่งการบริหารนโยบาย แผนงาน หรือโครงการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ในปัจจุบันนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนมากเริ่มหันความสนใจมาสู่การศึกษาในแนวทางที่เรียกว่าการบริหารการพัฒนา เพราะเห็นว่าขอบเขตของการบริหารเปรียบเทียบกับในส่วนของ การศึกษาระบบราชการและการศึกษาแบบระบบทั่วไป หาใช่เป็นเนื้อหาที่การศึกษารัฐประศาสน ศาสตร์ในปัจจุบันให้ความสนใจไม่ จุดสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อวิชาการบริหารการ พัฒนาอยู่ที่การศึกษาปัญหาและกลยุทธ์ต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ คือ การประยุกต์หรือนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ ในปัญหาของนโยบายสาธารณะ ปัญหาในการเลือกนโยบายและปัญหาในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ ทั้งในด้านนโยบายภายในประเทศนโยบายต่างประเทศ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความ มั่นคงของประเทศการก่อตัวของวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1930 เป็นต้นมาด้วยอิทธิพลของกิน (Keyen) ซึ่งสามารถสร้างเงื่อนไขให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซง ระบบเศรษฐกิจและสร้างนักวิเคราะห์อาชีพด้านนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ มีขอบข่ายครอบคลุมองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ด้านในกระบวนการของนโยบาย ได้แก่ การกำหนด นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบายและการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของ นโยบาย ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 4 ด้านที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาดได้ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีความเกี่ยวข้องกับวิชาการหลายด้านนับตั้งแต่ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การวิจัยปฏิบัติการ ตลอดจนรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งลักษณะวิชาการ วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ในส่วนของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจ 5 ประการ คือ ประการแรก มุ่งพิจารณาในประเด็นของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพและความ เสมอภาค ประการที่สอง มุ่งให้ความสนใจที่ข้อมูลเชิงปริมาณและการใช้สถิติ ประการที่สาม ให้ความสนใจไปที่การบริหารนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประการที่สี่ ให้ความสนใจไปที่ เรื่องของปทัสถาน มีการพิจารณาถึงจริยธรรมและความชอบธรรม ประการสุดท้าย ให้ความสนใจ กับการทดลองแผนงานและโครงการในสาขาต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม จุดสนใจที่ทำให้การวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะ เป็นลักษณะวิชาที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ องค์ประกอบอื่น ๆ ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะก็คือ เรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทางเลือกสาธารณะในความหมายอย่างกว้าง คือ วิชาที่นำเอาหลักทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ได้อยู่ในส่วนของตลาด ซึ่งหมายถึงส่วนของภาครัฐ สำหรับ ทางเลือกสาธารณะในความหมายที่ค่อนข้างเฉพาะเจาะจง คือ วิชาที่มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับ พฤติกรรมของตลาดมาอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำเอากลไกของตลาดมาปรับปรุงเพื่อให้การตัดสินใจในส่วนของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลักษณะวิชานี้มีจุดเริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. 1963 โดยกอร์ดอน ทัลลอค และเจมส์ บูแคนอน ที่เรียกร้องให้มีการนำเอาระเบียบวิธีการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์มาผสมผสานกับศาสตร์อื่น



ๆ ทางการเมืองการบริหารเพื่อแก้ปัญหาทางสังคมต่อมาผลงานของวินเซนต์ ออสตรอม และอีลิเนอร์ ออสตรอม ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงการก่อตัวของลักษณะวิชานี้โดยเชื่อมโยงถึงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยดั้งเดิมตั้งแต่ผลงานของวูดโรว์ วิลสัน เป็นต้นมา ขอบข่ายโดยสังเขปของลักษณะวิชาทางเลือกสาธารณะมีความครอบคลุมถึงการศึกษา 3 เรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ และวิธีการทางการเมืองการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ ซึ่งทั้งสามเรื่องนี้มีมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เพราะแต่ละเรื่องใช้กรอบการศึกษาแนวเดียวกัน คือการนำเอาหลักเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับศาสตร์ทางการเมืองและการบริหารจุดสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อวิชาทางเลือกสาธารณะมุ่งไปที่วิธีการทางการเมืองการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะและในเรื่องพฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ

แนวคิดของ รศ.ดร. พิทยา บวรวัฒนา

ถึงแม้ รศ.ดร. พิทยา บวรวัฒนา จะมีได้กล่าวถึงประเด็นขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ไว้โดยตรงเหมือนนักวิชาการหลาย ๆ ท่านแต่เนื่องด้วยหนังสือรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษาทั้งสองเล่ม (เล่ม คศ. 1887 – 1970 และเล่ม คศ. 1970 - 1980) ถือได้ว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ และหนังสือเล่มที่ 2 ก็สะท้อนถึงการกล่าวถึงขอบข่ายตามทัศนะของผู้เขียน ทั้งนี้รวมถึงที่ได้ถูกอธิบายโดยรองศาสตราจารย์กุลธนะ ธนาพงศธร (อ้างแล้ว : 58) ได้กล่าวว่าทัศนะของพิทยา บวรวัฒนา ซึ่งใช้เกณฑ์เกี่ยวกับความสนใจของนักวิชาการอเมริกันในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ช่วงระยะเวลาระหว่าง ค.ศ. 1970 – 1980 โดยจำแนกขอบข่ายไว้ 8 ประการ คือ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างงานปกครอง การจัดการแบบประหยัด วงจรชีวิตองค์การ การออกแบบองค์การสมัยใหม่ และการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์การ ดังนั้นในที่นี้จึงอนุมานว่า พิทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวถึงประเด็นขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ ว่ามี 8 ขอบข่ายดังได้อธิบายข้างต้น และจะกล่าวถึงแต่ละขอบข่ายโดยย่อเรียงลำดับตามหนังสือเล่มดังกล่าว

ขอบข่ายแรกคือนโยบายสาธารณะได้กล่าวถึง 2 หัวข้อหลัก คือ รูปแบบการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้สรุปจากแนวคิดของ Thomas R. Dye อันเป็นการตอบคำถามที่ว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและพยายามอธิบายว่าการกำหนดนโยบาย นโยบายอาศัยหลักเกณฑ์ประการใดบ้าง รูปแบบการกำหนดนโยบายที่สำคัญมีอยู่ 7 รูปแบบเช่น รูปแบบผู้นำ รูปแบบกลุ่ม รูปแบบสถาบัน หัวข้อที่สองคือรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งพิทยา ได้เสนอกรอบการมองกระบวนการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติจากนักวิชาการ 3 กลุ่ม และได้เสนอองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะทำให้นโยบายที่ได้กำหนดไว้สำเร็จตามเป้าประสงค์เช่นได้เสนองานของ McLaughlin ซึ่งได้เสนอให้พิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามรูปแบบคือ การปรับตัวร่วมกัน คือมีการปรับโครงการและหน่วยงานปฏิบัติการไปพร้อม ๆ



กันเป็นกรณีทีนโยบายประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติการปรับตัวเฉพาะตัวโครงการ เพื่อให้เข้ากับสภาพหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการและความต้องการของนักปฏิบัติ และไม่ปรับตัวซึ่งเกิดจากที่โครงการไม่ปรับตัวและนักปฏิบัติไม่สนใจโครงการพร้อม ๆ กัน

ทางเลือกสาธารณะ ซึ่งพิทยาได้อธิบายว่าทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีหลายแนวการศึกษา แต่แนวที่สำคัญในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ทฤษฎีการบริหารแบบประชาธิปไตย เสนอโดย Vincent Ostrom ดังนั้นพิทยาจึงได้อธิบายแนวคิดเรื่องทางเลือกสาธารณะตามแนวคิดของนักวิชาการท่านดังกล่าว ทั้งนี้ได้พิจารณาถึงความสำคัญซึ่งมี 5 เรื่อง กล่าวคือ ลักษณะและสาเหตุของวิกฤตการณ์ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (โดยการชี้ให้เห็นว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์กำลังเผชิญปัญหาวิกฤตการณ์ทางเอกลักษณ์ โดยเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์ ในอเมริกาที่มีรากฐานจากความคิดของ Woodrow Wilson ซึ่งเชื่อว่าการบริหารแยกออกจากการเมืองและเชื่อว่าต้องใช้แนวคิดอื่นเข้ามาใช้ควบคู่ไปกับปรัชญาการบริหารแบบประชาธิปไตยของนักทฤษฎีการเมืองของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้แนวคิดอื่นนั้นคือเรื่องที่จะกล่าวต่อไป) การนำเอาแนวคิดจากเศรษฐศาสตร์การเมืองมาช่วยแก้ไขปัญห (โดยอธิบายแบบทางเลือกสาธารณะว่ามีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ประกอบด้วยประเด็นเรื่องหน่วยการวิเคราะห์ ประเด็นโครงสร้างของเหตุการณ์ หรือลักษณะของสินค้าและบริการสาธารณะ และประเด็นการจัดระบบการตัดสินใจ) การนำเอาปรัชญาการบริหารแบบประชาธิปไตยมาใช้ (เป็นการพยายามแทนพาราไดม์การบริหารแบบระบอบการด้วยพาราไดม์การบริหารแบบประชาธิปไตย โดยมีความคิดว่าควรมีการจัดระบบบริหารที่ไม่ควรตีกรอบว่าต้องเป็นแบบระบอบการแต่เพียงรูปแบบเดียว แต่น่าจะมีความคิดเห็นตามนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเห็นว่าการจัดองค์การที่ดีมีหลายวิธีสุดแล้วแต่ลักษณะของสินค้าสาธารณะ) ข้อสมมติฐานในพาราไดม์การบริหารแบบประชาธิปไตย (ซึ่งพิทยาได้ใช้แนวคิดของ Ostrom ในการพิจารณาพาราไดม์ การบริหารระบบประชาธิปไตยตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ที่มีข้อสมมติฐานสำคัญ 8 ประการ เช่น ปึงเจกบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองมีลักษณะที่เหมือนกันกับปึงเจกบุคคลทั่วไป เช่น มีนิสัยเห็นแก่ตัวเองและชอบเอาเปรียบกัน การจัดองค์การแบบลำดับชั้นที่สมบูรณ์ที่เอาข้าราชการอาชีพมาจัดลำดับสายการบังคับบัญชาอยู่ภายใต้ศูนย์รวมอำนาจเดียวกัน เป็นวิธีจัดการบริหารที่ไม่สามารถสนองตอบความต้องการที่หลากหลายของพลเมืองในสินค้าและบริการสาธารณะได้) และผลของความคิดทางเลือกสาธารณะ (พิทยาได้เลือกแนวคิดที่ Ostrom ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ 2 ท่าน คือ Richard Stillman II และ Robert T. Golembiewski เช่น ข้อวิจารณ์ของ Stillman II กล่าวว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ดั้งเดิมมิได้ตั้งอยู่บนรากฐานพาราไดม์ของ Wilson และ Weber อย่างที่เข้าใจ เป็นต้น)

เศรษฐศาสตร์การเมือง พิทยาได้เสนอแนวคิดของ Gary Wamsley และ Mayer N. Zald ซึ่งได้เสนอกรอบการมองเศรษฐศาสตร์การเมืองเพื่อใช้ทำความเข้าใจองค์การของรัฐ ซึ่งได้แยกพิจารณาเป็น 3 ประเด็นคือ ความหมายของคำว่า “เศรษฐศาสตร์การเมือง” (หมายถึงความเกี่ยว



โยงระหว่างระบบการเมืองประกอบไปด้วยระบบอำนาจและค่านิยมหรือเป้าหมายในการใช้อำนาจนั้น และระบบเศรษฐกิจซึ่งหมายถึงระบบที่ทำการผลิตสินค้าและบริการ เป็นการพิจารณาถึงรูปแบบองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ รวมตลอดจนหมายถึงกลไก กฎระเบียบ และสถาบันต่าง ๆ ซึ่งกำหนดลักษณะการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการทั้งหลาย) กรอบการมองเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เสนอ (องค์การสาธารณะโดยทั่วไปแล้วจะมีองค์ประกอบเศรษฐกิจการเมืองอยู่ 4 ประการ คือ การเมืองภายนอกขององค์กร เศรษฐกิจภายนอกองค์กร การเมืองภายในองค์กร และเศรษฐกิจภายในองค์กร) และประโยชน์ของแนวการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง (เช่น ช่วยพัฒนาวิชารัฐประศาสตร์เปรียบเทียบ เป็นต้น)

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานการปกครอง พินยาได้กล่าวถึงแนวคิดนี้ที่มาจากภาษาอังกฤษว่า Intergovernmental relations หรือเรียกย่อ ๆ ว่า IGR เป็นแนวคิดที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาระบบบริหารงานของสหรัฐอเมริกาที่ต้องศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับอื่น ๆ ด้วยในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับมลรัฐและระดับสหพันธรัฐ ต่อจากนั้นพินยาได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของ IGR ซึ่งมีถึง 6 สมัยตั้งแต่สมัยความขัดแย้งจนถึงสมัยการคำนึงถึงเหตุผล (ซึ่งพินยาได้นำมาจากแนวคิดของ Deil S Wright, 1974) จากนั้นได้กล่าวถึงทั้งเรื่องตัวแสดงใน IGR ซึ่งหมายถึงจำนวนหน่วยงานการปกครองต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานเหล่านั้นที่มีส่วนเกี่ยวข้องใน IGR ต่อมาก็กล่าวถึงความผูกพันทางการเงินใน IGR ลักษณะทั่วไปของ IGR และหัวข้อสุดท้ายคือรูปแบบของ IGR

วงจรชีวิตขององค์กร ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบว่าองค์กรทั้งหลายมีสภาพเหมือนมนุษย์ โดยได้กล่าวถึงขั้นตอนในวงจรชีวิตขององค์กร โดยใช้แนวคิดของ Jogn H. Jackson และ Cyril P. Morgan (1982) ในการอธิบาย ซึ่งได้รวบรวมวิธีการอธิบายขั้นตอนของวงจรชีวิตขององค์กรไว้ 3 วิธี จาก 3 นักวิชาการ เช่น วิธีการตามแนวคิดของ Gordon Lippitt ซึ่งได้เสนอให้แบ่งวงจรชีวิตองค์กรเป็น 3 ขั้นตอน คือ การเกิด วัยหนุ่มสาว และวัยผู้ใหญ่ หัวข้อต่อไปคือสาเหตุที่ทำให้้องค์การเสื่อมและตาย ซึ่งพินยาได้อธิบายสาเหตุเป็น 2 ส่วนจากปัจจัยภายนอกและภายในและหัวข้อสุดท้ายกล่าวถึงการจัดการวงจรชีวิตขององค์กรเป็น ซึ่งจะเน้นวิธีการจัดการแต่ละช่วงชีวิตเป็นหลักจากนักวิชาการโดยเฉพาะ Ichak Adkizes(1979)

การจัดการแบบประหยัด ได้ศึกษาโดยกล่าวถึงแนวคิดของ Charles Levine ซึ่งได้หันมาศึกษาการจัดการองค์กรในสภาพที่มีทรัพยากรจำกัด ซึ่งได้เริ่มต้นที่หัวเรื่องสาเหตุของการตายและเสื่อมขององค์กร โดยกล่าวถึงการแยกแยะสาเหตุของการตายและการเสื่อมขององค์กร โดยใช้มิติสองมิติ คือ พิจารณาว่าสาเหตุมาจาก สภาพการณ์ภายในหรือภายนอก และประการที่สอง พิจารณาว่าสาเหตุมาจากสภาพการณ์ทางการเมืองหรือการเศรษฐกิจ จากมิติทั้งสองทำให้สามารถแยกประเภทสาเหตุของการตายและเสื่อมขององค์กรได้ 4 ประเภท หัวเรื่องต่อมากล่าวถึงปัญหาด้านการจัดการแบบประหยัด ซึ่งกล่าวถึงปัญหาในการจัดการ 9 ประการ เช่น ปัญหา



ที่เกิดจากการใช้ระบบข้อมูลและการวิเคราะห์สมัยใหม่ ปัญหาที่เกิดจากสภาพการณ์ที่ว่าองค์การของรัฐนั้นไม่สามารถจะวางแผนการประหยัดได้เป็นระยะยาว เป็นต้น หัวข้อถัดมาคือ กลยุทธ์ในการจัดการแบบประหยัด ซึ่งศึกษาจาก 4 เรื่องใหญ่ ๆ คือ (1) หาทางออกว่าจะต่อสู้กับปัญหาอย่างไร (2) ตัดสินใจว่าจะประหยัดที่ละน้อยหรือที่ละมาก ๆ (3) ตัดสินใจว่าหน่วยงานต่าง ๆ ควรกระจายภาระการประหยัดให้เท่ากันหรือต่างกันอย่างไร และ (4) ตัดสินใจว่าจะประหยัดโดยใช้หลักประสิทธิภาพหรือหลักความยุติธรรม และหัวข้อสุดท้ายคือ การศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งพิทยาได้ศึกษากรณีของ Charles H. Levin, Irene S. Rubin และ George G. Wolohojian ได้ศึกษาการบริหารงานท้องถิ่นในเมือง Oakland รัฐ California และเมืองอื่น ๆ อีก เพราะต้องการแสดงให้เห็นว่าปัจจัยทางการเมืองและการบริหารเป็นเหตุสำคัญที่กำหนดความสำเร็จในการบริหารงานเมืองที่ประสบปัญหาความตึงเครียดทางการเงิน

การออกแบบองค์การสมัยใหม่ ซึ่งพิทยาได้กล่าวถึง 3 หัวข้อใหญ่ ๆ คือ ปัญหาของการจัดองค์การแบบระบบราชการ ซึ่งเชื่อว่าระบบราชการเป็นรูปแบบการจัดองค์การที่ไม่เหมาะสมอีกต่อไปสำหรับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยกล่าวถึงงานของ Max Weber และกล่าวถึงข้อคัดค้านของ George E. Berkley มาอภิปราย ต่อมาคือหัวเรื่องทิศทางการสมัยใหม่ โดยพิทยาได้เสนอการออกแบบองค์การสมัยใหม่เพื่อแทนที่ความล้าสมัยขององค์การแบบราชการไว้ในรูปของตาราง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบทความที่ลงในวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง “กรอบการมององค์การ” ของพิทยา หัวเรื่องต่อมาคือการออกแบบองค์การ ซึ่งพิทยาได้แยกประเภทและพิจารณาองค์การสมัยใหม่ ซึ่งมี 3 ประเภทคือ องค์การชั่วคราว องค์การตามความเหมาะสม และ System 4 สำหรับหัวเรื่องสุดท้ายคือสรุปเปรียบเทียบองค์การสมัยใหม่

การศึกษาวิจัยเรื่ององค์การ พิทยากล่าวว่าในปัจจุบันสำนักการศึกษาเรื่ององค์การนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายสำนักแต่พิทยาได้ใช้หลักเกณฑ์แนวการศึกษาวิจัยเรื่ององค์การจากหนังสือของ Andrew H. Van Deven และ William F. Joyce (บรรณาธิการ) ซึ่งพิทยาได้เลือกแนวคิดจาก 2 สำนัก คือ สำนักระบบสังคมและเทคโนโลยี โดยพิทยาอธิบายว่าแนวการศึกษาดังกล่าวพิจารณาระดับวิเคราะห์องค์การ 3 ระดับ คือ ระดับระบบการทำงานขั้นพื้นฐาน ระดับระบบองค์การทั้งหมด และระดับสังคม และสำนักศึกษาโครงสร้างของ Aston ซึ่งพิทยากล่าวถึงลักษณะทั่วไปของการศึกษาแนว Aston และพิจารณาการศึกษา Aston 3 เรื่อง คือ การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การและสภาพแวดล้อม การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างองค์การและสภาพแวดล้อมกับการปฏิบัติงาน และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมองค์การกับโครงสร้าง

แนวคิดของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมพร เพื่องจันทร์

สมพร เพื่องจันทร์(2529) ได้เสนอว่ารัฐประศาสนศาสตร์น่าจะครอบคลุมแนวความคิดและทฤษฎีดังต่อไปนี้ คือ การพัฒนาการองค์การ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ



เศรษฐศาสตร์การเมือง การออกแบบองค์การ วงจรชีวิตขององค์การ และจริยธรรมในระบบราชการ

ทั้งนี้ขอเริ่มจากการพัฒนาองค์การ ซึ่งสมพร ได้เสนอไว้โดยเริ่มจากประเด็นคุณลักษณะของการพัฒนาองค์การ (organization development -OD) โดยได้กล่าวถึงความหมายตามแนวคิดของ Richard Beckhard และ W. Warner Burke และได้สรุปลักษณะสำคัญว่ามี 4 ประการ เช่น เป็นการกระทำต่อองค์การที่มองว่าเป็นแบบที่ประกอบด้วย เทคโนโลยีและระบบสังคม (หรือมิติด้านมนุษย์ในองค์การ) จากนั้นได้กล่าวถึงพัฒนาการของแนวการศึกษากระบวนการ OD ซึ่งกล่าวว่าแบ่งเป็น 2 สายหลัก คือ การคิดค้นในการใช้การฝึกอบรมในห้องปฏิบัติการในองค์การอุตสาหกรรม และการคิดค้นการวิจัยเชิงสำรวจ และการป้อนข้อมูลกลับจากนั้นหัวข้อต่อไปได้กล่าวถึงกระบวนการพัฒนาองค์การ จากนั้นกล่าวถึงหัวข้อฐานคติเบื้องหลังแนวความคิดการพัฒนาองค์การ และหัวข้อสุดท้ายคือข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อแนวความคิด

วงจรชีวิตขององค์การ (organizational life cycle) ทั้งนี้สมพรได้ศึกษาเปรียบเทียบงานของนักวิชาการ 5 ท่านประกอบด้วย Larry E Greiner , Lippitt และ Schmidt, Anthony Downs, Scott และ Kimberly จากนั้นสรุปเปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 5 ท่าน ในรูปแบบตาราง โดยสรุปช่วงเวลา 4 ช่วงเวลาขึ้นเพื่อเปรียบเทียบก่อนจากนั้นนำแบบจำลองของนักวิชาการแต่ละคนเข้าเปรียบเทียบโดยระบุถึงคุณลักษณะขององค์การในแต่ละช่วงเวลา

การออกแบบองค์การ (organization design) ซึ่งเป็นการเสนอความคิดใหม่ที่จะทดแทนการจัดองค์การแบบระบบราชการในอุดมคติของ Weber ซึ่งพิจารณาแนวความคิดได้เป็น 3 กลุ่ม คือ (1) การออกแบบองค์การที่เน้นการปรับปรุงโครงสร้าง (2) การออกแบบองค์การด้านจุลภาค และ (3) การออกแบบองค์การด้านมหภาค

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งสมพรได้กล่าวว่าแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจะปรากฏในข้อเขียนต่างๆ อยู่ 3 ลักษณะ คือ ประการที่หนึ่ง แนวความคิดจะปรากฏในตำราหรือบทความที่เน้นการเสนอแนวทางศึกษาซึ่งอาจเป็นการกำหนดนโยบาย การน่านโยบายไปปฏิบัติหรือการประเมินผลนโยบายก็ได้ ประการที่สอง แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่อยู่ในการเสนอเครื่องมือเพื่อการค้นหานโยบายที่เหมาะสม ซึ่งเป็นการเสนอแนวความคิดในส่วนรายละเอียดที่เรียกว่า nuts and belts และประการสุดท้ายได้แก่การเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในการศึกษาเฉพาะกรณีหรือการศึกษานโยบายเฉพาะด้าน ซึ่งสมพรจะเน้นเฉพาะลักษณะประการที่หนึ่งเท่านั้น

ทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) สมพรได้กล่าวว่าแนวคิดเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะเป็นการเสนอเพื่อท้าทายฐานคติที่ว่าปัจเจกบุคคลมีพฤติกรรมไปในทางที่พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ร่วมเช่นเดียวกับปัจเจกบุคคลจะมีพฤติกรรมไปในทางปกป้องผลประโยชน์ตัวเอง และกล่าวถึงงานของ Mancur Olson Vincent Ostrom ซึ่ง Ostrom ได้สรุปคุณลักษณะสำคัญ



ของแนวคิดทางเลือกสาธารณะว่าจะต้องพิจารณาประเด็นต่อไปนี้ คือ (1) ปัจเจกบุคคลที่มีเหตุผล (2) คุณลักษณะของสังคมสาธารณะ และ (3) ระบบการตัดสินใจ

เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) การเสนอแนวคิดเกี่ยวกับขอบข่ายนี้สมพรได้ บิดข้อเขียนของ Gary Wamsley และ Mayer Zald โดยให้ความหมายว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่าง โครงสร้างของกฎ (การเมือง) และระบบที่ใช้ผลิตและแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ (เศรษฐกิจ) โดยได้อธิบายการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองภายนอกจะมุ่งไปที่ปฏิสัมพันธ์ขององค์การกับ สิ่งแวดล้อม เช่น สิ่งแวดล้อมทางการเมืองภายนอก : โครงสร้างและปฏิสัมพันธ์ สิ่งแวดล้อมทาง เศรษฐกิจและการแลกเปลี่ยน โครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองภายใน และเศรษฐกิจ ภายใน

จริยธรรมในระบบราชการ (Administrative Ethics) ซึ่งสมพรได้กล่าวถึง แนวคิดของ McCurdy ที่กล่าวถึงหลักจริยธรรมหรือหลักศีลธรรมในการบริหารงานจาก 4 เส้นทางนั่นคือ จริยธรรมจากศาสนาพุทธ - คริสต์ จริยธรรมจากการใช้อำนาจในทางประชาธิปไตย ลัทธิ อรรถประโยชน์ และความสามารถในการบริหาร นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงงาน Paul Appleby ซึ่ง มองว่าจริยธรรมของบุคคลผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการประกอบด้วยเจตนาดี และคุณภาพทาง ศีลธรรม

จากที่กล่าวถึงประเด็นการศึกษาขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์สรุปแนวคิดรวบยอด  
แนวคิดของนักวิชาการทั้ง 6 ท่าน ได้ดังนี้

(1) แนวคิดของ รศ. กุศลชน ธนาพงศ์ธร กล่าวว่า มี 3 ขอบข่ายประกอบด้วย

1. องค์การและพฤติกรรมองค์การ มีสาระสำคัญกล่าวถึงกลุ่มทฤษฎีใหญ่ 3 กลุ่มคือ กลุ่ม ทฤษฎีองค์การที่เน้นโครงสร้าง กลุ่มทฤษฎีองค์การที่เน้นพฤติกรรมมนุษย์ และกลุ่มทฤษฎี องค์การที่เน้นระบบ

2. เทคนิคและกระบวนการบริหาร มีสาระสำคัญกล่าวถึง 2 ประเด็นคือ ต้นกำเนิดของ แนวคิด (ซึ่งมาจาก 2 กลุ่มคือ กลุ่มนักวิชาการอเมริกันและอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ Henri Fayol) และ เทคนิคการบริหารใหม่ๆ

3. นโยบายสาธารณะ มีสาระสำคัญ 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ จุดเริ่มต้นของการศึกษานโยบาย สาธารณะ และขอบเขตของการศึกษานโยบายสาธารณะ (ครอบคลุม 4 ประเด็นสำคัญ คือการ กำหนดเนื้อหาของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลของนโยบาย และการ วิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบาย)

(2) แนวคิดของ Dwight Waldo กล่าวว่า มี 7 ขอบข่าย ประกอบด้วย

1. ความต่อเนื่องของความรู้ดั้งเดิม ซึ่งเน้นสาระสำคัญ เรื่อง หลักการบริหาร

2. การเมืองและการกำหนดนโยบาย เน้นสาระสำคัญ 2 ประเด็นสำคัญ คือ วิพากษ์การ จัดการสมัยเก่า และการศึกษาความสัมพันธ์ที่ได้ตอบกันของการเมือง และการบริหาร



3. พัฒนาการของกรณีศึกษา

4. มนุษยสัมพันธ์จิตวิทยาและสังคมวิทยา เน้นสาระสำคัญ 2 ประเด็นคือ การทดลองที่ Hawthorne และระบบราชการ

5. ทฤษฎีขององค์การเน้นเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีขององค์การและทฤษฎีองค์การ

6. รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ

7. เทคโนโลยีและเทคนิคสมัยใหม่

(3) แนวคิดของ รศ.ดร. อุทัย เลาหวิเชียร กล่าวว่า มี 3 ขอบข่าย ประกอบด้วย

1. การเมืองและนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยสาระสำคัญครอบคลุม 3 เรื่อง คือ

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

1.2 นโยบายสาธารณะ

1.3 ค่านิยมของรัฐประศาสนศาสตร์

2. ทฤษฎีองค์การ มีสาระสำคัญที่กล่าวถึง กลุ่มทฤษฎีใหญ่ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มทฤษฎีที่อาศัยการใช้หลักและเหตุผล กลุ่มทฤษฎีที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของคน และกลุ่มทฤษฎีระบบเปิด

3. เทคนิคการบริหาร มีสาระสำคัญกล่าวถึงเทคนิคทุกชนิดที่ใช้ในการบริหารรัฐกิจ ทั้งนี้ เน้น เทคนิคที่มาจาก 6 แหล่งด้วยกันคือ ศาสตร์การจัดการ ขอบข่ายทางการเมืองและนโยบายสาธารณะ ขอบข่ายของทฤษฎีองค์การ การบริหารองค์การ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลัง

(4) แนวคิดของ ศ.ดร. วรเดช จันทรรักษ์ กล่าวว่า มี 5 ขอบข่ายประกอบด้วย

1. วิทยาการจัดการ

2. พฤติกรรมองค์การ

3. การบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา

4. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

5. ทางเลือกสาธารณะ

ซึ่งทั้ง 5 ขอบข่ายจะมีสาระสำคัญกล่าวถึงใน 3 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ กรอบการสร้างความรู้เข้าใจพื้นฐาน ขอบข่ายโดยสังเขปของลักษณะวิชา และจุดสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อวิชานั้น ๆ

(5) แนวคิดของ รศ.ดร.สมพร เพื่องจันทร์ กล่าวว่า มี 7 ขอบข่าย ประกอบด้วย

1. การพัฒนาองค์การ เน้นสาระสำคัญ 3 เรื่อง คือ คุณลักษณะ พัฒนาการของแนวทางการศึกษาและข้อพิจารณาในการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การไปใช้

2. วงจรชีวิตขององค์การ เน้นสาระสำคัญ 2 เรื่อง ประกอบด้วย แนวความคิดวงจรชีวิตขององค์การโดยสรุป และสรุปเปรียบเทียบแนวความคิดของนักวิชาการ 5 ท่าน เกี่ยวกับวงจรชีวิตขององค์การ



3. การออกแบบองค์กร เน้นประเด็นเรื่อง ประมวลแนวความคิดเกี่ยวกับการออกแบบ  
องค์กรของนักวิชาการต่าง ๆ

4. นโยบายสาธารณะ เน้นศึกษาเรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แนวความคิด  
เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย

5. ทางเลือกสาธารณะ เน้นศึกษาแนวคิดของ Ostrom ที่กล่าวถึงคุณลักษณะสำคัญของ  
แนวคิดทางเลือกสาธารณะ

6. เศรษฐศาสตร์การเมือง ศึกษาโดยใช้แนวคิดของ Gary Wamsley และ Mayer Zald  
เป็นหลัก

7. พฤติกรรมในระบบราชการ ศึกษาแนวคิดของ McCurdy เป็นหลัก

(6) แนวคิดของ รศ. ดร. พิทยา บวรวัฒนา กล่าวว่า มี 7 ขอบข่าย ประกอบด้วย

1. นโยบายสาธารณะ เน้นสาระสำคัญ 2 ประเด็น คือ รูปแบบการกำหนดนโยบายและ  
รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ทางเลือกสาธารณะ เน้นสาระสำคัญ 5 ประเด็นคือ ลักษณะและสาเหตุของวิกฤติการณ์  
ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การนำเอาแนวความคิดจากเศรษฐศาสตร์การเมืองมาช่วยแก้ไขปัญห  
การนำเอาปรัชญาการบริหารแบบประชาธิปไตยมาใช้ ข้อสมมติฐานในพาราไดม์การบริหารแบบ  
ประชาธิปไตย และผลของความคิดทางเลือกสาธารณะ

3. เศรษฐศาสตร์การเมือง เน้นสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ความหมาย กรอบการมอง  
เศรษฐศาสตร์การเมืองที่เสนอและประโยชน์ของแนวการศึกษา

4. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา (IGR) เน้น  
สาระสำคัญ 5 ประเด็นคือ วัฒนาการ ตัวแสดง ความผูกพันทางการเงิน ลักษณะทั่วไป และ  
รูปแบบของ IGR

5. วงจรชีวิตขององค์กร เน้นสาระสำคัญ 3 ประการ คือ ขั้นตอนในวงจรชีวิตของ  
องค์กร สาเหตุที่ทำให้องค์กรเสื่อมและตาย และการจัดการวงจรชีวิตขององค์กร

6. การจัดการแบบประหยัด เน้นสาระสำคัญ 4 ประการ คือ สาเหตุของการตายและเสื่อม  
ขององค์กร ปัญหาในการจัดการแบบประหยัด และการศึกษกรณีเฉพาะเรื่อง

7. การออกแบบองค์กรสมัยใหม่ เน้นสาระสำคัญ 3 เรื่องคือ ปัญหาการจัดการองค์กร  
แบบระบบราชการ ทิศทางองค์กรสมัยใหม่ และการออกแบบองค์กร

8. การศึกษาวิจัยเรื่ององค์กร เน้นสาระสำคัญ 2 เรื่องคือ แนวคิดของสำนักระบบสังคม  
และเทคโนโลยี และสำนักศึกษาโครงสร้างของ Aston



จากแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 6 ท่าน ผู้วิจัยได้เขียนสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบแนวคิด  
ของนักวิชาการดังกล่าวได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการประเด็นขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์

นักวิชาการ ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ ตามแนวคิดของนักวิชาการ	กุศล ธนาพงศธร	Dwight Waldo	อุทัย เลาหวิเชียร	วรเดช จันทร์	สมพร เพ็ญจันทร์	พิทยา บวรวัฒนา
1. องค์การและพฤติกรรมองค์การ (รวมทั้งทฤษฎี องค์การ และพฤติกรรมองค์การ)	✓	✓	✓	✓		
2. เทคนิคและกระบวนการบริหาร (รวมทั้ง หลักการบริหารและวิทยาการจัดการ)	✓	✓	✓	✓		
3. นโยบายสาธารณะ(รวมถึงการเมืองและการ กำหนดนโยบาย)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. พัฒนาการของกรณีศึกษา		✓				
5. มนุษยสัมพันธ์ จิตวิทยาและสังคมวิทยา		✓				
6. รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ(รวมถึงการ บริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา)		✓		✓		
7. เทคโนโลยีและเทคนิคสมัยใหม่		✓				
8. ทางเลือกสาธารณะ				✓	✓	✓
9. การพัฒนาองค์การ					✓	
10. เศรษฐศาสตร์การเมือง					✓	✓
11. การออกแบบองค์การ					✓	✓
12. วงจรชีวิตองค์การ					✓	✓
13. จริยธรรมในระบบราชการ					✓	
14. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานปกครอง						✓
15. การจัดการแบบประหยัด						✓
16. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับองค์การ						✓



## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เกรียงศักดิ์ บุญยสุต (2534) ศึกษาเรื่อง “แนวโน้มหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรไทยในอนาคต ของภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” โดยอาศัยแนวความคิดจากคณาจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้บังคับบัญชาในระดับบริหาร สำนักงานก.พ. กรมการพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง และจากนิสิตเก่ากับนิสิตปัจจุบัน แล้วนำแนวคิดนั้นมาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ โดยการใช้อัตราร้อยละ การเปรียบเทียบไขว้ และการสรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผลการศึกษาวิจัย ปรากฏว่า

1. จำนวนผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ตอบแบบสัมภาษณ์ จำนวน 9 ท่าน คณาจารย์รวม 9 ท่าน นิสิตเก่า 30 ท่าน และนิสิตปัจจุบัน 40 ท่าน และได้้นำคำตอบไปประมวลผลด้วยค่าสถิติ และพยากรณ์แนวโน้ม

2. ปรัชญาและเป้าหมายของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนาคตมุ่งเน้นไปในทิศทางที่เกิดศักยภาพในการตัดสินใจ การผลิตชนชั้นนำในการบริหารงานของรัฐ สร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเน้นไปที่บุคลากรภาครัฐ ให้คิดเป็นทำเป็น แก้ไขปัญหาสังคมในแก่นักพัฒนาบริหารรัฐกิจ

3. วัตถุประสงค์ของหลักสูตร เป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิม โดยมุ่งเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ และประยุกต์ใช้ความรู้ได้ทุกหน่วยงาน อันเป็นการผลิตข้าราชการให้เป็นนักพัฒนาประเทศ

4. แนวคิดในการปรับปรุงหลักสูตร หลักสูตรนั้นควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เพื่อปรับปรุงไปพร้อม ๆ กันทุกส่วนในเนื้อหาวิชา ด้วยเหตุที่โครงสร้างนั้นไม่มีปัญหา โดยเน้นการวางแผนและพัฒนาองค์การ โดยคำนึงถึงการผสมผสานภาครัฐกับภาคเอกชน

5. ทิศทางของการเรียนการสอน เน้นเนื้อหาในด้านทฤษฎีในเบื้องต้น ส่วนวิธีการเรียนการสอน เป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การกำหนดปัญหาและแก้ไขปัญหาลักษณะของการสัมมนา กลุ่ม โดยอาจารย์ผู้สอนเป็นผู้เสริม และชี้แนะให้อยู่ในกรอบการมองที่ถูกต้อง

6. คุณสมบัติของอาจารย์ผู้สอน เป็นผู้ที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขาวิชาที่สอน ซึ่งไม่จำเป็นต้องจบมาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง และเป็นผู้รู้รอบในเนื้อหาวิชา โดยต้องมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

7. ตัวแปรที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อการปรับปรุงหลักสูตรในอนาคต ได้แก่ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความต้องการของผู้เรียน ผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมของโลก และภายในประเทศ หมายรวมถึงการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมและการเมือง



8. วิชาบังคับ หรือวิชาหลักของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตในอนาคตนอกจากวิชาบังคับเดิม ได้แก่ การวางแผนและจัดการโครงการ การบริหารการพัฒนาจริยธรรมและการบริหารรัฐกิจ และการประเมินผลโครงการสาธารณะ

9. วิชาที่คาดว่าจะมีความสำคัญเพื่อรองรับงานหลักของหน่วยงานและองค์การในอนาคต ได้แก่ การรักษาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ การบริหารความเครียด การประเมินผลบุคคลของรัฐ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ของรัฐ ความสัมพันธ์ภาครัฐและเอกชน การพัฒนาองค์การและการบริหารความขัดแย้ง

10. วัตถุประสงค์ของการเรียนของนิสิตเก่าและนิสิตปัจจุบัน เพื่อเพิ่มประสบการณ์ แลกเปลี่ยนความรู้ และปริญญาบัตร

11. รูปแบบของการเรียนการสอน มีความพอใจในลักษณะการสอนแบบระดมสมอง เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เป็นการแสวงหาแนวความคิดใหม่ โดยอาจารย์ผู้สอนคอยกำกับให้อยู่ในกรอบ

12. วิชาที่เหมาะสมในอนาคต เป็นวิชาที่มุ่งเข้าหาทางเทคโนโลยีได้แก่ระบบสารสนเทศ และ MIS การวิจัยและพัฒนา การบริหารสภาพแวดล้อม การบริหารการตลาด การจัดการแบบประหยัด และนโยบายธุรกิจ

13. ความเหมาะสมของวิชาเลือกที่ควรได้รับการพิจารณาในฐานะเป็นวิชาบังคับ ได้แก่ การวางแผนและการจัดการโครงการ การบริหารการพัฒนา จริยธรรมและการบริหารรัฐกิจ และการประเมินผลโครงการสาธารณะ

14. จำนวนหน่วยกิตที่เหมาะสมในการจัดการศึกษา ตามความเห็นเพียง 36 หน่วยกิต จาก 48 หน่วยกิต

15. ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ควรได้รับการผลักดันให้เป็นคณะ ในอนาคต

ศรีรัฐ โกวงศ์ (2514) ได้ศึกษาเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการบริหารรัฐกิจ : บทสำรวจสถานการณ์ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของระบบราชการพลเรือนไทย” โดยการศึกษาวิจัยนี้มีสมมติฐานว่าระบบราชการพลเรือนไทยมีลักษณะและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการบริหารรัฐกิจจากรูปแบบดั้งเดิมเป็นรูปแบบการตลาดและ/หรือรูปแบบการมีส่วนร่วม วัตถุประสงค์ของการวิจัยในเรื่องนี้เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ในปัจจุบันของระบบราชการพลเรือนไทยว่ายังคงมีลักษณะรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมหรือไม่ หากมีการเปลี่ยนแปลงจะมีลักษณะและแนวโน้มในอนาคตเป็นรูปแบบการตลาดและ/หรือรูปแบบการมีส่วนร่วม และเพื่อพัฒนาตัวชี้วัดของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาวิจัยถึงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทยเท่านั้นโดยอาศัยวิธีการดังนี้คือ การวิจัยเอกสารในส่วนที่เป็นทฤษฎี แนวคิดและเอกสารที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือน



และการวิจัยภาคสนามซึ่งแบ่งเป็นการวิจัยเชิงปริมาณในส่วนที่เป็นการสำรวจสถานภาพในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต โดยการออกแบบสอบถามเฉพาะกับผู้อำนวยความสะดวกแผนงาน หรือผู้อำนวยความสะดวกเจ้าหน้าที่ หรือเลขานุการกรมของหน่วยงานราชการพลเรือนในระดับกรมทั้งหมด ซึ่งมีตัวชี้วัดหลักรวม 24 ตัวและสถิติที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ความถี่ ร้อยละ และสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน นอกจากนี้ยังใช้การวิจัยแบบกรณีศึกษาโดยสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงหน่วยงานในระดับกรมได้แก่ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยจะอาศัยการวิจัยเชิงพรรณนาและการวิจัยเอกสารเพื่อให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจดังกล่าวได้ชัดเจนในรายละเอียดมากขึ้น

ผลการศึกษาในส่วนที่เป็นการสำรวจสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทยพบว่าระบบราชการพลเรือนไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบการบริหารรัฐกิจจากรูปแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วมโดยมีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดการจัดการนิยม แนวคิดทางรัฐศาสตร์ และแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ตามลำดับ ส่วนผลการศึกษาในส่วนที่เป็นกรณีศึกษาพบว่ากรมส่งเสริมอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วมอย่างเห็นได้ชัด โดยมีการแยกงานเชิงนโยบายออกจากงานให้บริการและให้ภาคธุรกิจเอกชนและ/หรือภาคประชาชนและชุมชนเป็นผู้ดำเนินงานให้บริการแทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และมีการปรับปรุงสมรรถนะในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของกรม โดยนำมาตรการที่อิงกับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้

ผลจากการศึกษาครั้งนี้มีประโยชน์ในการศึกษาถึงสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของรูปแบบการบริหารรัฐกิจในระบบราชการพลเรือนไทยซึ่งไม่เคยมีการวิจัยประจักษ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มาก่อน อย่างไรก็ตาม การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นว่าในปัจจุบันระบบราชการพลเรือนไทยยังคงมีค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนายตามระบบอำมาตยาธิปไตย กล่าวคือ ยังคงขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ไม่ยอมรับการควบคุมตรวจสอบจากสถาบันนอกระบบราชการพลเรือน และพยายามอนุรักษ์บทบาทการเป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการคือ ประการแรก การปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยจะต้องทำควบคู่ไปกับการปฏิรูปการเมืองการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูประบบการจัดการบริหารปกครองในภาคธุรกิจเอกชน และการพัฒนาชุมชน ประการที่สอง การปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยต้องมีการเสริมสร้างวัฒนธรรมการเป็นผู้ประกอบการและวัฒนธรรมวิชาชีพ นิยมให้วัฒนธรรมหลักทางการบริหารรัฐกิจแทนวัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนาย ประการที่สามในการประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับระบบตลาดและมาตรการการมีส่วนร่วมควรมีการทบทวนภารกิจของส่วนราชการระดับกรมแต่ละแห่งโดยแยกภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมใดที่เป็นแกนหลักหรือเป็นงานเชิงนโยบายนอกจากภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมใดที่มีใช้แกนหลักหรือเป็นงานให้บริการและแปร



ตัวอย่างสถานที่ที่สิ่งพิมพ์เหล่านั้นปรากฏอยู่ จะปรากฏอยู่ตอนท้ายของสิ่งพิมพ์ในแต่ละเรื่องในบทที่ 2-3 เพื่อสะดวกในการค้นคว้าต่อไป ส่วนเลขสัญลักษณ์ที่ปรากฏอยู่ในวงเล็บ ของการวิเคราะห์แนวโน้มในบทที่ 4 นั้น เป็นปีพิมพ์ของสิ่งพิมพ์พร้อมด้วยเลขสัญลักษณ์ประจำเรื่อง ของเรื่องนั้น ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการค้นคว้าเช่นกัน

ดัชนีชื่อบุคคลและดัชนีเรื่องปรากฏอยู่ในงานวิจัยท้ายเล่ม เพื่ออำนวยความสะดวกในการค้นคว้า เลขสัญลักษณ์ที่ปรากฏของดัชนีแต่ละรายการ คือ เลขสัญลักษณ์ประจำเรื่องของสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏอยู่ใน บทที่ 2-3

แนวโน้มของเนื้อหาปรากฏว่ามีการเขียนเรื่องบริหารงานบุคคลมากกว่าเรื่องอื่น ๆ ทั้งที่ปรากฏในหนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และบทความในวารสารและมีทั้งการเขียนเป็นพื้นฐานเบื้องต้นจนถึงการวิเคราะห์ที่เป็นเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ส่วนงานเขียนที่มีน้อย คือ เรื่องนโยบายสาธารณะ การสื่อสารและการบริหารงานตำรวจ

แสงอรุณ จิรกิจ (2542) ศึกษาเรื่อง “การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ : กรณีศึกษาวิธีการและประสบการณ์” ได้กล่าวว่าในปัจจุบัน การแสวงหาคำตอบด้วยวิธีการที่เรียกว่า “การวิจัย” (Research) ได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการที่น่าเชื่อถือ และสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจเองก็เช่นเดียวกัน การวิจัยก็มีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ และยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้นักบริหารได้มาซึ่งข้อสรุปสำหรับการตัดสินใจที่ถูกต้องและเชื่อถือได้อีกด้วย

ดังนั้นในองค์การหรือหน่วยงาน เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น จึงมีแนวโน้มที่จะหันมาทำวิจัยเพื่อหาคำตอบหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยอาจจะเป็นผู้ทำวิจัยเอง หรือจ้าง “ที่ปรึกษา” จากภายนอกมาทำวิจัยให้ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้นได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์การ แต่ก็มีผลงานวิจัยอีกหลาย ๆ ชิ้นที่ไม่ได้รับการยอมรับและไม่ถูกนำไปใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์การ

เอกสารวิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาว่า ในความเป็นจริง นักบริหาร (องค์การหรือหน่วยงาน) สามารถนำเอา “การวิจัย” มาใช้เป็นเครื่องมือในการหาคำตอบเพื่อแก้ปัญหาให้กับองค์การได้หรือไม่ และการวิจัยในทางปฏิบัติมีกระบวนการขั้นตอนที่แตกต่างจากการวิจัยในทางทฤษฎี (ระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์) ที่ได้เรียนมาอย่างไร โดยผู้ศึกษาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการวิจัย ในทางปฏิบัติจริงของคณะอาจารย์ (คณะผู้วิจัย) ในทุกขั้นตอนกระบวนการวิจัย ด้วยวิธีการ “สังเกตแบบมีส่วนร่วม” (Participant Observation) ทั้งในฐานะของ “ผู้สังเกตการณ์” และ “ผู้ช่วยงานวิจัย” ใน “โครงการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารงานบุคคลของกรมการผังเมือง”



ผลการศึกษาวิจัย พบว่า 1. การดำเนินการวิจัยในทางปฏิบัติของคณะผู้วิจัย มีลักษณะเป็น การวิจัยเชิงที่ปรึกษาหรือการวิจัยเชิงให้คำปรึกษา (Consultant Research) ซึ่งมีขั้นตอนการวิจัยที่ สอดคล้องและลัดตามระเบียบวิธีการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือเริ่มต้นจาก การกำหนดหัวข้อ และประเด็นปัญหาการวิจัย , การทบทวนวรรณกรรม , การกำหนดกรอบทฤษฎีหรือกรอบ แนวความคิด, การกำหนดสมมติฐานเพื่อทดสอบ, การออกแบบการวิจัย, การเก็บรวบรวมข้อมูล, การวิเคราะห์ข้อมูล, การสรุปผลและรายงานผลการวิจัย เพียงแต่ขั้นตอนการวิจัยไม่ได้เป็นลำดับ ตามกัน (Sequence) แล้วจบเพียงรอบเดียว แต่อาจต้องมีการวนกลับมาทำซ้ำในบางขั้นตอน 2. การ ดำเนินการวิจัยในทางปฏิบัติของคณะผู้วิจัยในแต่ละขั้นตอนมีเนื้อหาวิธีการในรายละเอียดแตกต่าง จากรายละเอียดของระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ และ 3. การวิจัยเชิงที่ปรึกษา คณะผู้วิจัยมีข้อจำกัดในการดำเนินการวิจัยมากกว่าการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพราะในบางขั้นตอน เช่น ขั้นตอนการกำหนดหัวข้อและประเด็นปัญหาการวิจัย, การออกแบบการวิจัย การสรุปผลและ รายงานผลการวิจัย คณะผู้วิจัยมีความเป็นอิสระค่อนข้างน้อยในการดำเนินงาน เพราะต้องยึดตาม รายละเอียดในสัญญาจ้างวิจัยเป็นสำคัญ

อนันต์ บัวบาน (2527) ได้ศึกษาเรื่อง “แนวโน้มนโยบายรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต : การศึกษาโดยใช้เทคนิคเดลฟี” โดยการวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวโน้มของรัฐบาล ประศาสนศาสตร์ไทยในปี พ.ศ. 2536 โดยใช้เทคนิคเดลฟี ซึ่งอาศัยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐ ประศาสนศาสตร์ไทยจากมหาวิทยาลัยและสถาบันที่เกี่ยวข้องจำนวน 50 คน จากผลการศึกษา เบื้องต้น ผู้วิจัยนำมาสร้างเป็นแบบสอบถามแล้วส่งไปให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญตอบทางไปรษณีย์จำนวน 3 รอบ รอบแรกเป็นแบบสอบถามแบบปลายเปิด แบบสอบถามรอบที่ 2 และ 3 เป็น แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า แบบสอบถามในรอบที่ 3 มีการระบุคำตอบเดิมในรอบ ที่ 2 ของผู้ตอบแต่ละคนเพื่อให้เปรียบเทียบกับคำตอบของกลุ่ม และถ้าคำตอบในรอบที่ 3 ยังคง แตกต่างจากกลุ่มผู้ตอบจะต้องให้เหตุผลประกอบด้วย สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่ามัธยฐาน ค่าฐานนิยม ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ และการวิเคราะห์ตัวประกอบ ผลการวิจัย ปรากฏว่า

1. จำนวนแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับคืนมาจากการตอบทั้ง 3 รอบเท่ากับ 21, 31, 20 ฉบับ ตามลำดับ ผลการวิจัยในครั้งนี้ ได้จากการนำคำตอบจากรอบที่ 2 และ 3 จำนวน 31 ฉบับ ไปวิเคราะห์ด้วยค่าสถิติต่าง ๆ

2. ตัวแปรที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และพัฒนาการของรัฐบาลประศาสนศาสตร์อเมริกัน

3. ประชญาและเป้าหมายของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคตจะเน้นมากที่การปฏิบัติได้ จริงในการพัฒนาประเทศ และนอกจากนั้นก็ยังคงเน้นที่ประสิทธิผลควมมีคุณธรรมของ



ข้าราชการ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความประหยัด การลดความทุกข์ยากของข้าราชการและประชาชน

4. พาราไคม์ของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต จะได้แก่ พาราไคม์การพัฒนา พาราไคม์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคม พาราไคม์นโยบายศาสตร์พาราไคม์การวิเคราะห์ระบบ และสังเคราะห์ตามสถานการณ์ พาราไคม์การพัฒนามีแนวโน้มที่จะเป็นพาราไคม์ของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคตมากที่สุด

5. วัตถุประสงค์ของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต จะเน้นการปฏิบัติหรือการนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง เน้นด้านวิชาการ การวิจัย และการสร้างองค์ความรู้ เน้นการรู้จักคิดวิเคราะห์ และการมีคุณธรรมในลักษณะของปัญญาชน และมุ่งผลิตนักบริหารอาชีพ ในลักษณะของนักพัฒนาที่สามารถเข้าไปบริหารงานที่ใดก็ได้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของไทย

6. วิชาหลักหรือวิชาบังคับของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต จะได้แก่ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ การวางแผน และการประเมินแผนงาน นโยบายสาธารณะ การวางแผนและการวิเคราะห์นโยบาย ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ การบริหารการพัฒนา การปกครองและการบริหารราชการไทย การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง งบประมาณและพัสดุ พฤติกรรมองค์การ การประเมินผลโครงการ การพัฒนามนุษย์ การบริหารโครงการ ทฤษฎีองค์การ การวิเคราะห์องค์การ การพัฒนาองค์การ ระบบราชการและการพัฒนาระบบราชการ พฤติกรรมการบริหาร สถิติและคอมพิวเตอร์ การวิเคราะห์ระบบ เศรษฐศาสตร์ การเมืองกับการบริหาร ศาสตร์การจัดการหรือวิทยาการจัดการ เทคนิคการบริหาร

7. คุณสมบัติของอาจารย์ผู้สอนรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคตจะได้แก่มีใจรักงานด้านวิชาการ คือ การสอน การวิจัย และการเขียนตำรา สำเร็จปริญญาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศไทยเป็นอย่างดี มีความรู้กว้างขวางในลักษณะของสหวิทยาการ มีประสบการณ์ในการบริหารงาน และสำเร็จปริญญาในสาขาที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์

8. กลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต จะได้แก่กลุ่มนิสิต นักศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง กลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารในระดับต่าง ๆ และกลุ่มข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจในระดับผู้ปฏิบัติงาน

9. รูปแบบการวิจัยของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต จะได้แก่การวิจัยเพื่อนำผลไปใช้ทันที ผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณการวิจัยเชิงสำรวจ การวิจัยประยุกต์ เพื่อใช้ผลทางด้านรัฐประศาสนกิจ การศึกษากรณีตัวอย่าง การวิจัยเชิงประเมิน และการวิจัยโดยกลุ่มตัวอย่างและผู้วิจัยต่างก็เข้าไปมีส่วนร่วม



10. เนื้อเรื่องในการวิจัยของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต จะได้แก่นโยบาย สาธารณะ แผนงานโครงการและการประเมินโครงการ การพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา การศึกษาผลกระทบของนโยบาย การศึกษาการนำกลยุทธ์ในการนำนโยบายโครงการไปปฏิบัติ การประเมินผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การประเมินผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติการจัดองค์การและการวิเคราะห์องค์การ กลไก โครงสร้าง และระบบบริหาร สภาพแวดล้อมทางการบริหาร (การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม) ปัญหาเฉพาะหน้า ผลของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน กับรัฐบาลในด้านต่าง ๆ

11. ระดับหน่วยวิเคราะห์วิจัยของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคตจะได้แก่ ระดับ องค์การ ระดับระบบ และระดับประเทศ

12. สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในอนาคต จะได้แก่ เป็นวิชาชีพที่มีลักษณะ การประยุกต์สหวิทยาการต่าง ๆ และเป็นภาควิชาหนึ่งในคณะ