

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 บทนำและความสำคัญของปัญหา

ดังที่ Maurice E. O' Donnell (1966) ได้กล่าวไว้ว่าการศึกษา(ซึ่งน่าจะหมายถึงหมายถึง ทฤษฎี - ผู้วิจัย) และการปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ไม่เคยแยกกันออก ดังนั้นแม้จะเป็นที่ตระหนักดีว่ารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมี 2 สถานะ คือ การเป็นศาสตร์และการเป็นภาคปฏิบัติหรือดังที่รัชวิชชัย (2522) ได้อธิบายว่า คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" อาจพิจารณาได้สองแง่ คือ ทั้งในแง่ของประสบการณ์ในการปรับปรุงกลไกการบริหารที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และในแง่ของสาขาวิชาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการให้ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นทางการ แต่ก็สามารถอนุมานได้ว่าทั้งสองสิ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้และสิ่งหนึ่งย่อมมีผลต่ออีกสิ่งหนึ่งเสมอ และแม้จะไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าสิ่งใดมีผลต่อสิ่งใด แต่ในฐานะนักทฤษฎี (หรือผู้ที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแง่ของสาขาวิชาเป็นสำคัญ) ย่อมเชื่อว่าการพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์ย่อมน่าจะทำให้เกิดภาคปฏิบัติการของรัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะของการปฏิบัติให้มีผลดีตามไปด้วย

อย่างไรก็ดีการพยายามพัฒนาหรือกระทั่งเพียงศึกษารัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นศาสตร์เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก ทั้งนี้เพราะรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะพิเศษประการหนึ่งคือ เป็นศาสตร์ที่มีปัญหาในเรื่องของขอบข่ายและสถานภาพในฐานะที่เป็นศาสตร์เป็นอย่างสูง ทั้งนี้ ปฐม มณีโรจน์ (2522) ได้กล่าวไว้ในส่วนที่เป็นศาสตร์นั้นรัฐประศาสนศาสตร์มีความแตกต่างเกี่ยวกับระดับความเข้มข้นของวิชาการ บ้างก็เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีฐานะเป็นสาขาวิชา (discipline) ของตนเองเต็มรูปและเต็มภาคภูมิแล้ว บ้างก็เห็นว่ามีฐานะเป็นสาขาย่อย (sub-discipline) ของสาขาวิชารัฐศาสตร์ บ้างก็ยังไม่ยอมรับว่ามีฐานะเป็นสาขาของศาสตร์ที่สมบูรณ์ แต่มีฐานะเป็นเพียงกลุ่มหรือจุดสนใจร่วมกันที่อาจจะทำการศึกษาได้โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้ก็ยังมีอีกบางทัศนะที่เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่มีเอกลักษณ์และขอบข่ายของตนเองที่มั่นคงแน่นอน เป็นกลุ่มความรู้ที่อาศัยเนื้อหาสาระและระเบียบวิธีศึกษาจากหลาย ๆ สาขา มาประมวลรวมกันเป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary)

ในทัศนะของผู้วิจัยผู้อยู่ภายใต้ร่มเงาของสาขาวิชาย่อมมองข้ามข้อกล่าวอ้างที่อาจเป็นแง่ลบต่างๆที่เกิดจากลักษณะข้างต้น แต่ก็ยังคงทั้งสงสัยและเชื่อว่าภาวะดังกล่าวย่อมนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ในลักษณะหรือเข้าทำนองไม่ละเอียดยกในเรื่องที่ควรละเอียดยกแต่กลับละเอียดยกในเรื่องที่ควร



หยาบได้โดยง่าย ดังนั้นวิธีทางหนึ่งที่น่าจะกระทำที่สุด คือ สืบค้นว่าโดยแท้แล้วรัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร หรืออย่างน้อยก็มีความจำเป็นต้องตรวจสอบว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีองค์ประกอบอะไรบ้าง เพราะย่อมจะทำให้เห็นภาพรวมของสาขาวิชานี้ได้ดียิ่งขึ้น ตัวอย่างเชิงเปรียบเทียบของประเด็นปัญหานี้คือเราอาจหาคำตอบได้ยากกว่า แท้จริงแล้วรัฐคืออะไร แต่อย่างน้อยเราก็สามารถกล่าวได้อย่างค่อนข้างชัดเจนว่ารัฐย่อมประกอบด้วยองค์ประกอบสี่ประการ คือ ดินแดน ประชากร อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ความชัดเจนดังกล่าวนี้ยังไม่เคยปรากฏแก่วงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์เลย ส่วนใหญ่จะถูกยกภาระให้แก่ความเป็น “สหวิทยาการ” เสียมากกว่า ทั้งนี้ไม่ว่าความชัดเจนดังกล่าวนี้จะต้องทำให้เห็นประจักษ์ แต่อย่างน้อยในเมื่อรัฐประศาสนศาสตร์ยอมรับว่าเป็นสหวิทยาการ ดังนั้นเมื่อวิทยาการใดที่รัฐประศาสนศาสตร์รับเข้ามาเปลี่ยนรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมต้องแปรเปลี่ยนตามไปด้วย เมื่อถึงจุดนี้การตรวจสอบว่าในขณะนี้หรืออย่างน้อยในช่วงขณะนี้มีวิทยาการใดที่รัฐประศาสนศาสตร์รับเข้ามา รวมถึงเมื่อรับเข้ามาแล้วมีสถานภาพเป็นอย่างไรจึงน่าจะเป็นภาระหน้าที่สำคัญประการหนึ่งเสมอสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์

อย่างไรก็ตามสำหรับวงวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ไทยดูเหมือนว่าการกล่าวถึงองค์ประกอบหรือสาขาย่อยหรือขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์จะอยู่ในภาวะคงที่เป็นเวลานาน จะมีภาวะการเปลี่ยนแปลงก็เฉพาะที่เห็นประจักษ์ในการเพิ่มสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และก็โดยเฉพาะในระดับปริญญาโท เช่นที่พบในหลักสูตรใหม่ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งมีสาขาวิชาเอกมากถึง 7 สาขา ทั้งนี้ในหมู่นักศึกษาโดยเฉพาะระดับปริญญาตรีที่เพิ่งเข้ามาอยู่ภายใต้ร่มเงาของสาขาวิชาจึงมีความเป็นไปได้ในระดับที่ต่ำมากที่จะเข้าใจว่ารัฐประศาสนศาสตร์แท้จริงแล้วประกอบด้วยสาขาย่อยใดบ้าง เพราะนอกจากจะเชื่อว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาย่อยของรัฐศาสตร์แล้วแม้จะพอเป็นที่เข้าใจว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาใหญ่ แต่ก็ไม่สามารถระบุได้ว่ามีสาขาย่อยภายใต้รัฐประศาสนศาสตร์อีกหรือไม่หรือมีแล้วมีอะไรและอย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพราะคำอธิบายของนักวิชาการในประเด็นนี้มักตกอยู่ภายใต้กรอบของนักวิชาการไม่มากนัก เช่น อุทัย เลาหวิเชียร กุลธน ธนาพงศธร พิทยา บวรวัฒนา และวรเดช จันทรศร ซึ่งแน่นอนว่านักวิชาการแต่ละท่านย่อมมีมุมมองที่แตกต่างกัน แต่ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าแนวทางใดถูกแนวทางใดผิด รวมทั้งที่เป็นไปดังทัศนะของ คไวท์ วอลโด (1971) ที่กล่าวว่าขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีความเปลี่ยนแปลงอย่างเรื้อรังและมีการเน้นประเด็นการศึกษาที่แตกต่างกัน ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้สาขาย่อยบางสาขาวิชามิได้ปรากฏเป็นรายวิชาในหลักสูตรของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะระดับปริญญาตรีเลยหรืออย่างน้อยก็พบเพียงบางมหาวิทยาลัยเท่านั้น เช่น ทางเลือกสาธารณะ หรือบางวิชาที่ไม่ถูกนับรวมเป็นขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ก็ปรากฏเป็นรายวิชาบังคับ เช่น การบริหารงานท้องถิ่น เป็นอาทิ



ดังนั้นในทัศนะของผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างเร่งรีบเช่นเดียวกันที่จะพยายามค้นหา ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการตรวจสอบทัศนะของ อาจารย์หรือผู้สอนด้านรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นเกี่ยวกับขอบข่าย ของสาขาวิชานี้โดยตรง เพื่อให้ได้ทราบสถานภาพในปัจจุบันของรัฐประศาสนศาสตร์อย่างน้อยก็ ในฐานะของสาขาวิชา นอกจากนี้ในทัศนะของผู้วิจัยเห็นว่าควรตรวจสอบว่าแนวคิดของนักวิชาการ ที่กล่าวถึงข้างต้นสามารถนำไปตอบสนองการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานภาครัฐได้จริงเพียงใด ทั้งนี้ได้เลือกศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารงานองค์การภาครัฐเพราะแน่นอนว่าองค์การดังกล่าว ย่อมมีความเกี่ยวข้องกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุดอันย่อมเป็นเป้าหมาย หลักของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์นั่นเอง นอกจากนี้การศึกษาโดยการเชื่อมต่อแนวคิดของ นักวิชาการและภาคปฏิบัติงานจริงย่อมน่าจะลดช่องว่างที่เกิดขึ้นจากข้อวิจารณ์เกี่ยวกับความสามารถ ในระดับที่น้อยมากของการนำองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไปปฏิบัติงานได้จริงอีกประการ หนึ่งด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อต้องการทราบทัศนะของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อขอบข่ายของสาขาวิชา ทั้งในเชิงวิชาการและการนำไปประยุกต์ใช้
2. เพื่อต้องการทราบว่าวิชาหลักใดภายใต้ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะของผู้ใช้ บัณฑิตสาขารัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในงาน จริง

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะสาขาวิชาเท่านั้นมิได้หมายรวมถึงกิจกรรมการบริหาร ภาครัฐ
2. คำว่าขอบข่าย หมายถึง กลุ่มวิชาย่อยมิได้รวมถึงสถานภาพ แนวทางการศึกษาและกรอบ ทฤษฎีของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์
3. ศึกษาขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์จากแนวคิดของนักวิชาการรวม 16 ท่าน โดยใช้ แบบสัมภาษณ์จากการเลือกสุ่มตัวอย่างให้เป็นตัวแทนของประชากรจากวิธีการสุ่มตามเกณฑ์
4. ศึกษาความจำเป็นของการนำวิชาต่างๆภายใต้ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ที่นำไป ประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานจริงโดยมีหน่วยศึกษา คือ องค์การภาครัฐของจังหวัดนนทบุรี



#### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงสถานภาพในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตเกี่ยวกับขอบข่ายของ  
รัฐประศาสนศาสตร์
2. เป็นแนวทางในการตัดสินใจ การกำหนด และวางแผนปรับปรุงการเรียนการสอนด้าน  
รัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันและในอนาคต
3. เป็นประโยชน์ทางการศึกษาวิจัยแก่ผู้สนใจในการใช้เป็นเอกสารอ้างอิงและทำการศึกษา  
วิจัยเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชาในประเด็นอื่น ๆ ต่อไป

#### 1.5 นิยามศัพท์

1. รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง วิชาที่มุ่งศึกษาและเฝ้าหาหลักเกณฑ์หรือวิธีการศึกษาที่มุ่ง  
ผลให้การบริหารที่มีจุดเน้นด้านการบริการสาธารณะเป็นสำคัญมีทั้งประสิทธิภาพและก่อให้เกิด  
ประสิทธิผล
2. ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง วิชาย่อยต่างๆภายใต้ขอบเขตการศึกษาทาง  
รัฐประศาสนศาสตร์
3. นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง อาจารย์ที่อยู่ในสังกัดภาควิชารัฐประศาสน  
ศาสตร์ หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีความใกล้เคียงกันในเนื้อหาวิชา เช่น การบริหารรัฐกิจ กิจการ  
สาธารณะ
4. องค์การภาครัฐ หมายถึง องค์การภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐทั้งในระดับของการ  
บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
5. ผู้ใช้บัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง ผู้บริหารองค์การภาครัฐ
6. ผู้บริหารองค์การภาครัฐ หมายถึง ข้าราชการระดับสูงที่เป็นหัวหน้าส่วนงานใดส่วนงาน  
หนึ่งขององค์การภาครัฐ