

การศึกษา กรอบแนวคิด และทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ Scopes, Concepts, and Theories of Public Administration

พระมหาโชตนิพิฐพนธ์ สุทธิจิตโต (ผลเจริญ)
วิทยาเขตสุรินทร์
สุรศักดิ์ ชะมารัมย์
มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
เรียงดาว ทวะชาลี
วิทยาเขตขอนแก่น
วันชัย สุขตาม
มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์แขนงหนึ่งที่ได้ศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกิดจากการสังสมองค์ความรู้มาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยก็อาจมีกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไป ทำให้มีการทำทหายกรอบแนวคิดและทฤษฎีนั้นๆ เกิดขึ้น ส่งผลทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีกรอบแนวคิดและทฤษฎีเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย ดังนั้น ในบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการนำเสนอแนวทางการศึกษา กรอบแนวคิด และทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก 2) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม 4) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) และ 5) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

คำสำคัญ : การศึกษา, กรอบแนวคิด, ทฤษฎี, รัฐประศาสนศาสตร์

Abstract

Public Administration is an academic discipline in the field of social sciences of which the concept and theory are the accumulation for a long time. The knowledge of public administration in each era therefore had different frameworks and theories. As a result, it led to the necessity to get new frameworks and theories for public administration. The purpose of this article is to present the conceptual framework and the theory of public administration, consisting of 1) the conceptual framework and the theory of public administration in initial period, 2) the conceptual framework and the theory of public administration in the period of structural reform, 3) the conceptual framework and

the theory of public administration in the period of behavior, 4) the conceptual framework and theories of public administration in new public administration (New Public Administration: NPA), and 5) the conceptual framework and theories of public administration in the era of new public management (New Public Management: NPM)

Keywords: Education, Conceptual Framework, Theory, Public Administration

บทนำ

การที่จะศึกษาศาสตร์หรือแขนงวิชาการใดให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ นั้น ผู้ศึกษาจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในแนวคิดและทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์นั้นๆเป็นเบื้องต้นเสียก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดและทฤษฎีจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจธรรมชาติของศาสตร์นั้นๆได้เป็นอย่างดี รัฐประศาสนศาสตร์ก็เช่นเดียวกันที่เป็นวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์แขนงหนึ่งที่มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกิดจากการสังสมองค์ความรู้มาเป็นระยะเวลาช้านาน อย่างเป็นทางการก็ย้อนไปเมื่อปี ค.ศ. 1887 จากผลงานอันเลื่องชื่อของ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่มีชื่อว่า การศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร (The Study of Administration) ซึ่งได้นำเสนอเรื่องแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Politic-Administrative Dichotomy) ส่วนที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะในทางปฏิบัติก็นับตั้งแต่เริ่มประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ดังที่ ไคเดน (Caiden)¹ ได้กล่าวเอาไว้ที่น่าสนใจว่า “รัฐประศาสนศาสตร์มีความเก่าแก่เท่ากับสังคมที่คิวิลไลซ์... นักปรัชญาเกือบทุกท่านในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติได้แสดงความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับธรรมชาติของการเมือง รัฐบาล และรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ช่วงใดก็ช่วงหนึ่งของชีวิต รวมทั้งตำราฉบับสำคัญทั้งหลายก็ได้อุทิศหน้ากระดาษจำนวนไม่มากนักเพื่อกล่าวถึงเรื่องสาธารณะหรือสะท้อนให้ประจักษ์ถึงธรรมชาติของรัฐประศาสนศาสตร์” ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะมีผู้ให้ความสนใจศาสตร์แขนงนี้เพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ

อย่างไรก็ดี องค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยก็อาจมีกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไป ทำให้มีการท้าทายกรอบแนวคิดและทฤษฎีนั้นๆเกิดขึ้น โดยได้ท้าทายกันประเด็นทีว่า ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมอย่างไร และด้วยเหตุผลประการใดบ้าง ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มักจะถูกดึงเข้า (pull) และผลักออก (push) จากกรอบแนวคิดและความเชื่อหนึ่งไปยังกรอบแนวคิดและความเชื่อหนึ่ง อันเป็นผลของความจริงที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง และวิจัยในแต่ละยุคสมัยนั่นเอง ดังนั้น จึงทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีกรอบแนวคิดและทฤษฎีเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ศึกษาหรือสนใจทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องศึกษาทำความเข้าใจในกรอบแนวคิดและทฤษฎีต่างๆอย่างเป็นระบบเพื่อให้เข้าถึงซึ่งความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

¹ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ ใน ประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 2 หน้า 51-86, (นนทบุรี : วิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 72.

แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

ในการศึกษารอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มักมีการแบ่งในรูปของกระบวนทัศน์ หรือที่นิยมเรียกว่า พาราไดม์ (paradigm) ซึ่งยังคงเป็นปัญหามาตั้งแต่เริ่มต้น เพราะไม่อาจชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กระบวนทัศน์ของนักวิชาการคนใดมีความถูกต้องและสมบูรณ์ครบถ้วนที่สุด เนื่องจากในแต่ละยุคสมัยมีกระบวนทัศน์ต่อความรู้ความจริงแตกต่างกัน แนวคิดและทฤษฎีบางกลุ่มก็มีความเชื่อมโยงกันอยู่มาก ดังปรากฏให้เห็นว่ามีการจัดแบ่งออกในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปในหลายลักษณะตามเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภท ดังนั้น จึงทำให้การศึกษารอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สามารถกระทำการศึกษาได้หลายแนวทางนั่นเอง ทั้งนี้ แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทางด้วยกันคือ²

1. **แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา** เป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยจำแนกตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ใช้มิติของเวลา เช่น เช่น นิโคลัส เฮนรี่ (Nicholas Henry) พยายามชี้ให้เห็นว่า แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่ 5 พาราไดม์/ขอบเขตเนื้อหาคือ *พาราไดม์ 1* การแบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร (The Politic/Administration Dichotomy) ปี ค.ศ.1900-1926 *พาราไดม์ 2* หลักการบริหาร (The Principles of Administration) ปี ค.ศ.1927-1937 พร้อมกันนี้ยังเกิดการท้าทายหลักการบริหาร (The Challenge) ขึ้นปี ค.ศ.1938-1947 และการโต้ตอบการท้าทาย (Reaction to the Challenge) ในระหว่างปี ค.ศ.1947-1950 *พาราไดม์ 3* รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science) ปี ค.ศ.1950-1970 *พาราไดม์ 4* รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์การบริหาร (Public Administration as Management) ปี ค.ศ.1956-1970 และ *พาราไดม์ 5* รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์การบริหารภาครัฐ (Public Administration as Public Administration) ปี ค.ศ.1970 เป็นต้นมา

ข้อดีและข้อจำกัดของการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลา ข้อดีคือ เป็นการนำเสนอที่ง่ายตามลำดับของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเพียงแคंपรรณาถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้นเป็นลำดับไป แต่ข้อจำกัดของการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลาคือ แม้ว่าในช่วงเวลาหนึ่งๆจะมีแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่มีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ที่เป็นหนึ่งเดียวตลอด โดยที่ในแต่ละช่วงสมัยหนึ่งๆอาจจะมีแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะไม่ทำให้เห็นความต่อเนื่องของแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเน้นเดียวกันในลักษณะที่เป็นพัฒนาการไป

2. **แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น** เป็นการศึกษาที่กำหนดขอบเขตหรือปริณทลทางวิชาการ (locus) และกำหนดจุดเน้นของการศึกษา (focus) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่

² เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ในประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 1 หน้า 1-50. (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2552), หน้า 38-42.

นำเสนอโดยโรเบิร์ต ที โกลเล็มบิวสกี (Robert T. Golembiewski) ทั้งปริมณฑลทางวิชาการและจุดเน้นของการศึกษาอาจแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมตลอดจนสาธารณกิจของสังคมนั้นๆ โดยที่ปริมณฑลทางวิชาการอาจมีลักษณะที่ขยายขอบเขตออกไปกว้างขึ้น หรือมีขอบเขตที่เฉพาะเจาะจง หรือย้ายจุดมุ่งเน้นของการศึกษาไปสู่จุดมุ่งเน้นสนใจของการศึกษาใหม่ก็ได้

ข้อดีและข้อจำกัดของแนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น มีข้อดีที่สำคัญคือ ทำให้เห็นกรอบหรือแนวทางการศึกษาที่มีปริมณฑลไปที่การบริหารงานภาครัฐโดยตรง นอกจากนี้แล้วก็มีข้อดีที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เน้นสร้างองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับการนำไปใช้ในการปฏิบัติงานในภาครัฐโดยตรง แต่ทั้งนี้จุดมุ่งเน้นของการบริหารงานภาครัฐในแต่ละยุคสมัยอาจมีความแตกต่างกันไปได้ เช่น ในยุคหนึ่งอาจเน้นเรื่องการสร้างระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคล ในขณะที่อีกยุคอาจจะเน้นการจัดการสมัยใหม่ที่นำการจัดการแบบธุรกิจมาประยุกต์ใช้ เป็นต้น นั้นหมายความว่า ในจุดมุ่งเน้นเรื่องหนึ่งๆ อาจนำแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่หลากหลายในหลายช่วงเวลามาใช้ร่วมกันได้ เช่น ในยุคที่การบริหารงานภาครัฐให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการอาจนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลามาบูรณาการใช้ร่วมกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญของแนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้นคือ ในแง่ขององค์ความรู้ของศาสตร์ จะทำให้ไม่สามารถเห็นองค์ความรู้ที่เป็นแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างชัดเจน เนื่องจากองค์ความรู้จะเน้นไปสู่การนำไปใช้ในแต่ละเรื่องที่เป็นจุดมุ่งเน้นมากกว่าซึ่งอาจแปรเปลี่ยนไปได้ตลอดในแต่ละยุคของการบริหารงานภาครัฐ

3. แนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ เป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นและการประยุกต์ใช้โดยยึดถือหน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) สะท้อนได้จากผลงานของนักวิชาการ เช่น แนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) ที่ให้ความสำคัญต่อหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นประชาชนผู้รับบริการ ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าถ้าศึกษาวิเคราะห์ไปถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงแล้ว ก็จะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงหน่วยวิเคราะห์ของการศึกษาได้เสมอ ได้แก่ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นโครงสร้าง หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นบุคคล หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นกระบวนการ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นชุมชนประชาชน และสิ่งแวดล้อม

ข้อดีและข้อจำกัดของแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ มีข้อดีที่สำคัญคือ จะทำให้เกิดการมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเฉพาะหน่วยการวิเคราะห์นั้น โดยตรงเท่านั้น ตัวอย่าง ถ้าต้องการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้าง จะทำให้ไปสนใจหรือให้ความสำคัญต่อแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์การโดยตรง เช่น ทฤษฎีการจัดโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการที่เสนอโดยแมกซ์ เวเบอร์ แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การแบบ Information-based Organization ที่เสนอโดยปีเตอร์ ดรักเกอร์ หรือหลักการของการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี ข้อดีที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จะทำให้สามารถบูรณาการแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดในหน่วยวิเคราะห์นั้นโดยตรงมาใช้ในการอธิบาย หรือพยากรณ์ปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้นได้ในแง่มุมต่างๆ หลายแง่มุมไปพร้อมกัน หรือแม้กระทั่งสามารถบูรณาการศาสตร์อื่นมาใช้ร่วมได้ ส่วนข้อจำกัดที่สำคัญของ

แนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์ก็คือ การไม่เห็นความชัดเจนขององค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างชัดเจนว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด

กล่าวโดยสรุป แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทางด้วยกันคือ *แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา* มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การพรรณนาให้เห็นถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา *แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น* มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อตอบสนองปริมณฑลที่เป็นการบริหารงานภาครัฐและตามจุดสนใจที่การบริหารงานภาครัฐให้ความสำคัญในขณะนั้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ มีจุดเน้นที่สำคัญคือ ความต่อเนื่องในการสร้างองค์ความรู้และการนำไปใช้เพื่อสนับสนุนต่อการบริหารงานภาครัฐในแต่ละหน่วยการวิเคราะห์โดยตรง

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาครั้งนี้ได้จำแนกรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 5 ยุค คือ 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก 2) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม 4) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) และ 5) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเป็นการบูรณาการระหว่างแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์เป็นแนวทางการศึกษาในครั้งนี้

1. กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก

เนื่องจากเป็นช่วงของการเริ่มต้นหรือจุดกำเนิดของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงกล่าวได้ว่าองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้ยังไม่ได้รับการพัฒนา หรือยังไม่มีการสั่งสมอย่างเป็นระบบมากเท่าใดนัก ซึ่งองค์ความรู้ส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยม คือการลองผิดลองถูกจากประสบการณ์ที่ถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น หลักอำนาจนิยม คือการอ้างเหตุผลที่ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา และหลักเหตุผลนิยม คือการใช้ความสมเหตุสมผล โดยใช้เหตุผลเชิงอุปมานจากกฎหมาย และระเบียบแบบแผนต่างๆ เป็นสำคัญ

2. แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Politic-Administrative Dichotomy) วูดโรว์

วิลสัน (Woodrow Wilson) ศาสตราจารย์ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน และอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาแห่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้นำเสนอแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Politic-Administrative Dichotomy) ไว้ในบทความเกี่ยวกับการศึกษาการบริหาร (The Study of Administration) ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร Political Science Quarterly ปี ค.ศ.1887 โดยอธิบายว่า ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่วิลสันนำเสนอประเด็นดังกล่าวก็เพราะต้องการให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งจะทำให้สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชัน ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และระบบการเล่นพรรคเล่นพวกซึ่งเกิดขึ้น

อย่างกว้างขวางทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในสมัยนั้น นอกจากนี้เขายังมีความพยายามสร้างศาสตร์ใหม่ของการบริหาร (a new science of administration) เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นการบริหารธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลดีให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กระทั่งในระยะต่อมาก็ได้มีนักวิชาการที่สนับสนุนแนวความคิดนี้อยู่หลายคน ได้แก่ แฟรงก์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) เป็นต้น โดยที่ แฟรงก์ เจ กู๊ดนาว ซึ่งเป็นนักวิชาการสาขาวิชากฎหมายปกครอง และผ่านการอบรมมาจากประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหารที่นำเสนอโดยวูดโรว์ วิลสัน กระทั่งได้แต่งหนังสือชื่อว่า Politics and Administration (1900) ซึ่งมีข้อเสนอที่สำคัญคือ การแบ่งหน้าที่ของรัฐควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ทางการเมือง และหน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งหน้าที่ทางการเมืองจะเป็นเรื่องของนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่ทางการบริหารจะเป็นการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ การปฏิรูปการปกครองก็ต้องยอมรับความจริงว่า หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริการของรัฐแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาเรื่องระบบราชการของรัฐบาลโดยตรง และวิชาบริหารสามารถเป็นวิทยาศาสตร์ได้ กล่าวคือ การบริหารสามารถเป็นหลักสากลได้

ต่อมาในปี ค.ศ.1926 ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) ได้เขียนหนังสือในลักษณะของตำราเรียนเล่มแรกในด้าน รัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of Public Administration (1926) ก็ยอมรับความคิดของวิลสันและกู๊ดนาว โดยได้ขยายความคิดการบริหารแยกออกจากการเมืองโดยเสนอว่า 1) การเมืองไม่ควรแทรกแซงการบริหาร 2) เราสามารถทำการศึกษาเรื่องการบริหารและการจัดการโดยอาศัยวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ 3) วิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถตัดอคติต่างๆออกได้ (value free) กล่าวคือ เป็นวิทยาศาสตร์ได้ การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) ขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (values) การอุปมาอุปมัย เรื่อง fact value dichotomy ให้เข้ากับ politics administration dichotomy มีผลมากในสมัยต่อมา เช่น เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้เกิดการพยายามหาหลักการบริหารขึ้น และ4) เป้าหมายของการบริหารงานคือ การประหยัดและการมีประสิทธิภาพ รัฐต้องรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้รัฐสามารถอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์การธุรกิจมาใช้ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้ดีขึ้นได้ เช่น อาจปฏิรูปโครงสร้างส่วนประกอบของระบบบริหารของรัฐให้สอดคล้องกับของเอกชน และอาจสนับสนุนให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกระบวนการประชาธิปไตยสามารถควบคุมระบบบริหารงานได้อย่างใกล้ชิด³

3. ทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิม (Classic Bureaucracy Theory) เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ.1900 – 1950 โดยมีพัฒนาการมาจากนักสังคมวิทยาและให้ความสำคัญกับองค์การที่ชื่อว่า แมกซ์ เวเบอร์ (Max

³ พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970), พิมพ์ครั้งที่ 10. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 13-20.

Weber) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันแต่สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย แต่หันมาสนใจด้านสังคมวิทยาเป็นบุคคลแรกที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรในรูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) หรือที่รู้จักในนามระบบราชการ (Bureaucracy) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ ซึ่งเขาถือว่าเป็นตัวแบบโครงสร้างขององค์กรที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแบบราชการในอุดมคติที่ไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ในการทำงาน (Ideal Type of Bureaucracy) ซึ่งมีลักษณะที่มีเหตุผลโดยกฎหมาย (Legal rational) แต่เขาสร้างในแง่ของนักวิชาการหรือปัญญาชนที่คิดว่ารูปแบบขององค์การในอุดมคติ (Ideal Type) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ (Bureaucracy)

สาระสำคัญขององค์การแบบราชการในทัศนะของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มีลักษณะเด่นดังนี้คือ 1) หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Work) ระบบราชการก่อให้เกิดความยุติธรรมและตรงตามความถนัดหรือความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงานเกิดความชำนาญในงานเฉพาะด้าน (Specialization) และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ 2) การจัดโครงสร้างองค์การลดหลั่นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy) ระบบราชการกำหนดโครงสร้างของอำนาจที่เหมาะสมกับตำแหน่งต่างๆที่กำหนดขึ้นตามความสามารถเฉพาะด้านและการแบ่งงานกันทำตามความถนัด 3) การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ (Rule Regulation and Procedures) ระบบราชการเป็นแบบแผนที่ส่งเสริมให้มีการทำงานอย่างเป็นระบบ มาฐานในการทำงาน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้มีการประสานงานของงานต่างๆได้ดีขึ้น สมาชิกขององค์การก็สามารถดำเนินงานได้ด้วยดี และมีความมั่นคงหากมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกขององค์การ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นแบบทางการหรือไม่ยึดถือตัวบุคคล (Impersonal Relationship) ระบบราชการถือว่าความสัมพันธ์ของตัวบุคคลในองค์การต้องไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การจะต้องมีลักษณะที่เป็นทางการไม่ยึดถือตัวบุคคล ไม่มีการให้ผลประโยชน์ที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางด้านมิตรและความคุ้นเคย 5) คุณสมบัตินักวิชาชีพ (Professional Qualities) ระบบราชการส่งเสริมให้ยึดถือหน่วยงาน และการรับราชการเป็นคุณสมบัตินักวิชาชีพ การเลือกบุคคลเข้าทำงาน การได้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพจะต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ 6) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Career Aspects) ระบบราชการส่งเสริมให้คนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เป็นลำดับชั้น การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความมีอาวุโสและการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานเป็นสำคัญ การจะไล่ออกจากงานได้ก็ต่อเมื่อมีความผิดที่ชัดเจนเท่านั้น และ 7) อำนาจหน้าที่ (Legal Authority) ระบบราชการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้มาจากสถาบัน บุคคลใดก็ตามที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมจะมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคล แต่จะเป็นอำนาจของสถาบัน⁴

⁴ วิเชียร วิทย์อุดม, แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ, (กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, 2551), หน้า 99-104.

โดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิกนั้นจะมุ่งเน้นไปที่แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร โดยสาระสำคัญในแง่ที่ว่าการบริหารงานของรัฐควรเป็นศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม โดยมีเป้าหมายหลักของการบริหารคือ ประหยัดและประสิทธิภาพ (Economy and Efficiency) และทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาการที่ไม่มีโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยมีการใช้องค์ความรู้ผ่านการส่งสมองค์ความรู้ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยม หลักอำนาจนิยม และหลักเหตุผลนิยม อย่างไรก็ตาม ในยุคนี้วิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังไม่ได้รับการแยกองค์ความรู้ออกจากสาขาวิชาอื่นๆ เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ฯลฯ อย่างเด่นชัดเหมือนในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโครงสร้างการหน้าที่นั้น กล่าวได้ว่าองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกคือ *หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Principles of Scientific Management)* ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษางานในระดับปฏิบัติการ และอีกแนวทางหนึ่งคือ *หลักการบริหารองค์การ (Principle of Administrative Organization)* ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษางานในระดับบริหาร โดยในยุคนั้นมองคนเป็นแบบมนุษย์เศรษฐศาสตร์ (Economic man) กล่าวคือ ให้ความสำคัญต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อองค์การโดยรวม เป็นความพยายามที่จะแสวงหาวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงานและการดำเนินงานขององค์การให้ดีขึ้น

1. **หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Principles of Scientific Management)** การบริหารงานตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์เป็นการประยุกต์ใช้วิธีการทำงานตามหลักการแบบวิทยาศาสตร์ที่มุ่งเน้นปรับปรุงวิธีการและเพิ่มประสิทธิภาพการในการทำงานเป็นสำคัญ นักวิชาการคนสำคัญที่นำเสนอแนวคิดนี้ ได้แก่ เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) แฟรงค์ บังเกอร์ กิลเบรธ และลิลเลียน มอลเลอร์ กิลเบรธ (Frank Bunker Gilbreth and Lilian Moller Gilbreth) และเฮนรี แอลแกนต์ (Henry L. Gantt)

ผู้บุกเบิกและได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์คือ เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) (1856-1915) ซึ่งเป็นวิศวกรชาวสหรัฐอเมริกาทำงานในโรงงานเหล็กที่มีชื่อว่า Midvale Steel Company ในเมืองพิลาดเดเฟีย สหรัฐอเมริกา ได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า *The Principles of Scientific Management* ในปี ค.ศ.1911 โดยเสนอหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ อันเป็นการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ เทเลอร์พยายามชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานตามหลักวิทยาศาสตร์ดีกว่าวิธีการจัดการที่ใช้กันอยู่ในขณะนั้นที่อาศัยหลักการตามความเคยชิน (rule of thumb) โดยทั่วไป⁵ นอกจากผลงาน

⁵ พิทยา บวรวัฒนา, *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970)*. พิมพ์ครั้งที่ 10. (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 24-33.

ของเทเลอร์แล้ว ยังมีนักวิชาการที่สนใจพัฒนาแนวคิดการจัดการในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันอีกจำนวนมากซึ่งสนับสนุนแนวความคิดของเทเลอร์ นักวิชาการคนสำคัญได้แก่ แฟรงก์ บังเกอร์ กิลเบรธ และลิเลียน มอลเลอร์ กิลเบรธ (Frank Bunker Gilbreth and Lilian Moller Gilbreth) สองสามีภรรยาที่นำเสนอผลงานด้าน “การศึกษาเวลาและการเคลื่อนไหว” (time and motion study) โดยนำเอาหลักการทำงานแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ในการทำงานเพื่อ (1) ค้นหาวิธีการและจำแนกวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด (2) พยายามลดกฎเกณฑ์ในการทำงานให้น้อยลง และ (3) พยายามนำเอาหลักการทั้ง 2 ข้อนี้ มาเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดชั่วโมงการทำงานให้น้อยลง โดยจัดแบ่งระบบการทำงานออกเป็นส่วนๆ เรียกว่า Therbligs (ขั้นตอนของการเคลื่อนไหวในการทำงาน) โดยนำมาจากการเขียนชื่อของกิลเบรธ (Gilbreth) โดยนำเอาอักษรท้ายสุดเขียนเป็นตัวแรกและเรียงต่อด้วยอักษรตัวถัดๆ ขึ้นมา⁶

นอกจากนี้ เฮนรี แอล แกนต์ (Henry L. Gantt) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เมื่อเขียนบันทึกครูและวิศวกรในปี ค.ศ.1887 แกนต์ได้ร่วมงานกับเทย์เลอร์และเป็นผู้ติดตามเทย์เลอร์ไปในสถานที่ต่างๆมากมาย แนวคิดที่แกนต์ได้นำเสนอคือ การจัดอันดับผลงานของพนักงานอย่างเปิดเผยให้พนักงานทุกคนได้รับรู้ โดยใช้แผนภูมิแท่งมาแสดงผลงานของพนักงานแต่ละคน ในวันที่พนักงานสามารถผลิตได้ตามมาตรฐานจะแสดงด้วยแท่งสีดำ ในวันที่ไม่สามารถผลิตได้ตามมาตรฐานจะแสดงด้วยแท่งสีแดง และยังได้มีการเสนอให้มีการกำหนดตารางเวลาในการผลิต ซึ่งเทคนิคดังกล่าวปัจจุบันเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายที่รู้จักกันดีในชื่อ *แผนภูมิแกนต์ (Gantt Chart)* เป็นเทคนิคที่ใช้สำหรับวางแผนและควบคุมงาน โดยกำหนดกิจกรรมใดทำก่อน กิจกรรมใดทำทีหลัง กิจกรรมใดทำพร้อมกัน รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมด้วย⁷

2. หลักการบริหารองค์การ (Principle of Administrative Organization) หลักการบริหารองค์การมีจุดเน้นอยู่ที่การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ ซึ่งได้มุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับบริหารเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการศึกษาในแง่ที่ว่าผู้บริหารหรือผู้จัดการควรมีหน้าที่ทางการบริหารหรือการจัดการในระดับองค์การอย่างไรบ้าง เพื่อให้การขับเคลื่อนองค์การไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีนักวิชาการที่ได้นำเสนอหลักการบริหารองค์การคนสำคัญได้แก่ เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) เจมส์ มูนเนย์ และอลัน ไรเลย์ (James Mooney and Alan Reiley) ลูเธอร์ กุลลิค และลินดอลล์ เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick) และแมรี พาร์เกอร์ ฟอลเล็ต (Mary Parker Follett)

เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) (1841-1925) นักวิศวกรอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสและเป็นผู้บุกเบิกเกี่ยวกับการกำหนดหลักการทางการจัดการเชิงบริหาร ซึ่งได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า *General and Industrial Management* ในปี ค.ศ. 1916 ในภาษาฝรั่งเศส ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะมีการตีพิมพ์ฉบับแปล

⁶ วิเชียร วิทยอุดม, *แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ*, (กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, 2551), หน้า 16.

⁷ ปฐม มณีโรจน์ และเสนห์ จัยโต. *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการองค์การสารสนเทศ หน่วยที่ 2 หน้า 1-55*. (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), หน้า 43.

เป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ.1929 ซึ่งผลงานของฟาโยล์ได้รับการพิจารณายอมรับว่าเป็นงานที่เข้ามาเสริมหรือเติมเต็มแนวคิดของเทเลอร์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ฟาโยล์เห็นว่ากิจกรรมการจัดการอุตสาหกรรมจะประกอบไปด้วยกิจกรรม 6 ประเภทคือ 1) กิจกรรมด้านเทคนิค (ด้านการผลิต) 2) กิจกรรมด้านการค้า (ด้านการซื้อขายและแลกเปลี่ยน) 3) กิจกรรมด้านการเงิน (ด้านการหาแหล่งงานและใช้ประโยชน์สูงสุดจากทุน) 4) กิจกรรมด้านความมั่นคง (ด้านการป้องกันทรัพย์สินและบุคคล) 5) กิจกรรมด้านบัญชี (ด้านการจัดคัมลินค่าการจัดทำงบดุลต้นตุนและสถิติ) และ 6) กิจกรรมด้านการจัดการ (การวางแผน การจัดการองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม) กล่าวได้ว่ากิจกรรมที่ฟาโยล์เห็นว่ามีค่ามากที่สุดก็คือกิจกรรมด้านการจัดการ ซึ่งเขาได้ให้ความสำคัญกับหน้าที่ทางการจัดการเป็นพิเศษ โดยได้แยกการศึกษาเป็น 2 ประเด็นคือ 1) หลักการจัดการ (principle of management) และองค์ประกอบของหน้าที่ทางการจัดการ (element of management) ขณะที่เจมส์ มูนเนย์ และอลัน ไรเลย์ (James Mooney and Alan Reiley) เป็นนักบริหารชั้นนำของบริษัท General Motors ในปี ค.ศ.1930 นักวิชาการทั้งสองได้ตีพิมพ์ผลงาน 2 เล่มคือ เล่มแรกชื่อว่า Onward Industry ใน ค.ศ.1931 และในปี ค.ศ.1939 ได้แต่งหนังสืออีกเล่มชื่อ Principles of Organization กล่าวได้ว่าผลงานของมูนเนย์ และไรเลย์เป็นแนวความคิดที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหลักการบริหารของฟาโยล์อย่างมากทีเดียว โดยได้เสนอว่าหลักการบริหารต่างๆซึ่งมีลักษณะเป็นสากลนั้นจะมีอยู่ 4 ประการคือ หลักการประสานงาน หลักลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา หลักการแบ่งงานตามหน้าที่ และหลักการหน่วยงานหลัก (line) และหน่วยงานช่วย (staff)⁸

ส่วนทางด้านลูเธอร์ กูลิค และลินดอลล์ เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick) ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration (บทความว่าด้วยศาสตร์การบริหาร) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1937 อันเป็นเอกสารสำคัญที่รวบรวมเอาแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งสนับสนุนในหลักการบริหาร ซึ่งผลงานของกูลิค และเออร์วิกได้รับความสนใจอย่างมากและได้รับการยอมรับยกย่องให้เกียรติอย่างสูงสุดของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยได้รับการขนานนามว่าเป็น “จุดสูงสุดของหลักการ (the high noon of orthodox)”⁹ กูลิค และ เออร์วิกได้นำเสนอหลักการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ ที่เรียกว่า POSDCoRB (อ่านว่า โปสคอ์บ) ที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการคือ Planning หมายถึง การวางแผน Organizing หมายถึง การจัดองค์การ Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล Directing หมายถึง การอำนวยความสะดวก Coordinating หมายถึง การประสานงาน Reporting หมายถึง การรายงาน และ Budgeting หมายถึง การงบประมาณ

นอกจากนั้น แมรี พาร์เกอร์ ฟอลเลต (Mary Parker Follett) (1868-1925) ก็เป็นสตรีนักบริหารอีกคนหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ โดยได้นำเสนอหลักการประสานงานในฐานะเป็นหลักการของการวางแผน ฟอลเลตเห็นว่าการประสานงานเป็นแกนหลักของการบริหาร การประสานงานจะเป็นการ

⁸ พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970), พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 38-39.

⁹ วิเชียร วิทย์อุดม, แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ, (กรุงเทพมหานคร : ธีระพิมพ์และไซเท็กซ์, 2551), หน้า 18.

ออกคำสั่งที่ประสานกันของส่วนต่างๆ เพื่อให้การประสานงานประสบความสำเร็จ ซึ่งพลเล็ดได้เรียกร้องให้สนใจกับ 4 ประเด็นคือ ประสานงานโดยการติดต่อโดยตรง (Coordination by Direct Contact) การประสานงานในขั้นต้นๆ (Coordination in the Early Stages) การประสานงานในฐานะกระบวนการต่อเนื่อง (Coordination as a Continuous) และการประสานงานในฐานะความสัมพันธ์ที่ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันของปัจจัยทั้งหมดในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง (Coordination as a Reciprocal of All Factors in a Situation)¹⁰

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก 2 แนวทาง คือหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับปฏิบัติการ และหลักการบริหารองค์การ ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ โดยมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับบริหารเป็นสำคัญ ทั้งนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง รวมทั้งการบวนการทำงานขององค์การอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยให้ความสนใจต่อปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก ส่วนการใช้องค์ความรู้ใน ยุคนี้มุ่งเน้นใช้ องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ แต่เนื่องจากกรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้ส่วนใหญ่มุ่งให้ความสนใจต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล จนทำให้ละเลย ไม่สนใจ หรือมองข้ามการศึกษาเรื่องคนทำงานในองค์การ จึงมักจะถูกเรียกว่า “องค์การที่ปราศจากคน” (Organization without man) กล่าวคือ ไม่ได้มองคนทำงานแบบมีชีวิตจิตใจ หากแต่มองคนทำงานแบบเครื่องจักรที่ไม่มีชีวิตหรือไร้ซึ่งชีวิตจิตใจ จนทำให้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้ถูกท้าทายในยุคต่อมา

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ *กลุ่มมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation)* ซึ่งให้ความสนใจต่อการยึดหลักการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มอย่าง ไม่เป็นทางการ ซึ่งจะนำมาซึ่งความร่วมมือร่วมใจทำงานสู่ความสำเร็จ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้ความสนใจต่อโครงสร้างองค์การแบบอรูปนัย (องค์การที่ไม่มีรูปแบบหรือองค์การอย่างไม่เป็นทางการ) และอีกกลุ่มคือ *กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ (Organizational Humanism)* ซึ่งเป็นกลุ่มที่มุ่งให้ความสนใจต่อคนเป็นปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จของการบริหารองค์การภายใต้บริบทต่างๆ เช่น บรรยากาศขององค์การ ความพอใจในงาน แรงจูงใจ ขวัญกำลังใจ เป็นต้น

1. กลุ่มมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) บิดาแห่งการบริหารงานแบบมนุษยสัมพันธ์ **เอลตัน มาโย (Elton Mayo)** ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) พร้อมด้วยคณะวิจัยจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้แก่ John Dewey, Kurt Lewin, F.J. Roethlisber และ W.J. Dickson ได้ทำการศึกษาทัศนคติและปฏิกิริยาทางจิตวิทยาของคนงาน การทำงานตามสถานการณ์ที่ต่างกันตามที่ถูกวิจัย

¹⁰ ชาญชัย อาจินสมาจาร, *ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก*, (กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน, 2551), หน้า 58-59.

กำหนดขึ้นที่ Western Electric's Hawthorne Plant (1927-1932) ของ Western Electric Company ตั้งอยู่ชานกรุงชิคาโก สหรัฐอเมริกา ซึ่งการศึกษาค้นคว้าวิจัยในครั้งนั้นนักวิชาการเรียกกันว่า “การศึกษาทดลองฮอว์ธอร์น” (Hawthorne Study) โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาทดลองว่า อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้คนขยันทำงานได้มากขึ้นบ้าง และมีปัจจัยอะไรบ้างที่สามารถเป็นตัวกำหนดผลผลิตสูงหรือต่ำขององค์การ และของคณงานในองค์การ มาโยและคณะใช้เวลาในการศึกษาทดลองนานถึง 7 ปี โดยการทดลองนั้นแบ่งออกเป็น 4 ระยะ โดยผลการวิจัยทั้ง 4 ระยะที่ฮอว์ธอร์นของมาโยมีข้อค้นพบที่สำคัญคือ องค์การคือ โครงสร้างที่ประกอบด้วยคนและกลุ่มคน กลุ่มมีส่วนต่อการกำหนดประสิทธิภาพของสังคมและมาตรฐานของงาน ผลงานขึ้นอยู่กับกลุ่มเป็นสำคัญ ลักษณะระบบที่มีความหมาย ทำง่าย และมีความสำคัญเป็นสิ่งกำหนดผลผลิตมากขึ้น มนุษย์มีชีวิตจิตใจ เป็นมนุษย์สังคม ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การให้เกียรติยกย่อง ให้ความสำคัญต่อมนุษย์ในฐานะที่มนุษย์เป็นคนที่มีชีวิตจิตใจ มีใจเป็นเครื่องจักร และมนุษย์ชอบการเรียนรู้สิ่งแปลกใหม่หรือนวัตกรรม (innovation)¹¹

2. กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ (Organizational Humanism) ทฤษฎีที่น่าสนใจซึ่งถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs Theory) ที่เสนอโดยอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ทฤษฎี X และ ทฤษฎี Y (Theory X and Theory Y) ซึ่งเสนอโดยดักลาส แม็คเกรเกอร์ (Douglas McGregor) ทฤษฎีพัฒนาการด้านบุคลิกภาพ (Personality Development Theory) ของคริส อาร์จิริส (Chris Argyris) และทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา (Motivation-Hygiene Theory) ของเฟรดเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) นอกจากนี้แล้ว ยังได้มีผู้ให้ความสนใจต่อการศึกษาบุคคลในองค์การอีกหลายคน ได้แก่ ทฤษฎีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Need of Achievement Theory) ของเดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland) ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectation Theory) ของวิกเตอร์ วรูม (Victor Vroom) เป็นต้น

โดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยมมุ่งเน้นปรับปรุงวิธีการทำงานของบุคคลภายในองค์การ ซึ่งให้ความสำคัญและสนใจต่อปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบุคคลในองค์การเป็นสำคัญในเรื่องต่างๆ เช่น ขวัญกำลังใจ แรงจูงใจ ความพอใจในงาน เป็นต้น จนทำให้ละเลยไม่สนใจหรือมองข้ามอิทธิพลของโครงสร้างองค์การที่มีต่อบุคลากรไป จึงมักถูกเรียกกันว่า “คนที่ปราศจากองค์การ” (Man without Organization) ส่วนการใช้องค์ความรู้ในเชิงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับด้านวิทยาศาสตร์สังคมและพฤติกรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้มีความสัมพันธ์กับวิชาการทางด้านจิตวิทยา จิตวิทยาอุตสาหกรรม สังคมวิทยาอย่างใกล้ชิด

¹¹ ปฐม มณีโรจน์ และเสนห์ จุ้ยโต, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการองค์การสารสนเทศ หน่วยที่ 2 หน้า 1-55*, (นันทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), หน้า 46-47.

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุครัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) จัดเป็นอีกแนวความคิดที่มีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งได้ท้าทายแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม อาทิเช่นแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของความเป็นจริงของสังคม โดยแนวคิดดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อพัฒนาการของวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในเวลาต่อมา กล่าวได้ว่าสิ่งที่รัฐประศาสนศาสตร์ประสพกับวิกฤตการณ์ทางเอกลักษณ์ซึ่งเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่านับตั้งแต่ช่วงแรกเริ่มของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิกที่ไม่สามารถแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งขัดกับธรรมชาติของความเป็นจริงที่การเมืองมักจะเข้ามาแทรกแซงการบริหารอยู่เสมอๆ เปรียบเสมือนกับเหรียญสองด้านที่แยกจากกันไม่ขาด และการที่นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความพยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ทางการบริหารเป็นแบบสากลและมีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวแบบวิทยาศาสตร์นั้น ในความเป็นจริงคือ ไม่สามารถสร้างหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่แน่นอนตายตัวแบบวิทยาศาสตร์ได้ เพราะถูกโจมตีทั้งจากแนวการเมืองและแนวมุขยสัมพันธ์ ต่อมารัฐประศาสนศาสตร์ก็ถูกโจมตีว่าไม่ใช่รัฐศาสตร์และวิทยาการจัดการ มาร์ติน แลนด์วูด (Martin Landua)¹² ถึงกับกล่าวว่า “รัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียงสาขาวิชาที่เคยมีชื่อเสียงในฐานะศาสตร์แห่งการบริหารสมัยยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ผ่านมานี้ แต่รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นอยู่ในขณะนี้น่าจะระเหยหรือกลายเป็นเพียงสาขาวิชาข่อยๆ สาขาหนึ่งเท่านั้น”

นักรัฐประศาสนศาสตร์หนุ่มสาวรุ่นใหม่ (Young Public Administration) ได้แสดงความรู้สึกอึดอัดและไม่พอใจในสภาพที่เป็นมาและเป็นอยู่ของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งนำทีมโดยดีไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) ซึ่งเป็นนักวิชาการรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากคนหนึ่งได้ร่วมกันจัดการประชุมภายใต้หัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่”¹³ ขึ้น ที่ศูนย์ประชุมมินนาวด์บรูค (Minnowbrook) ณ มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse University) มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนกันยายน ปี ค.ศ.1968 เพื่อแสวงหาและนำเสนอแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์และแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม โดยศึกษาลักษณะของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่าสามารถตอบโจทย์ในการแก้ไขต่างๆที่เพียงพหรือไม่ อย่างไร ซึ่งที่ประชุมมีการถกอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางสังคมต่างๆอย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งได้เสนอแนวความคิดต่างๆพอสรุปปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ ใน 4 ประเด็น ดังนี้คือ ขอบข่ายที่เหมาะสมของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร แนวทางการศึกษาค้นคว้าที่เหมาะสมกับขอบข่ายดังกล่าวเป็นอย่างไร ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ใดที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคม และรัฐประศาสนศาสตร์มีสาระทางปทัสถานและ/หรือทางจริยธรรมประการใดบ้าง กลุ่มนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่เข้าร่วมประชุมได้พร้อมใจกันเรียกร้องให้หันมาสนใจต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นให้ความสำคัญแก่ตัวมนุษย์หรือผู้ใช้บริการมากกว่าตัวองค์กรหรือนโยบายของหน่วยงาน¹³ ซึ่งเป็นการลดความสนใจเรื่องดั้งเดิม อย่างเช่น ประสิทธิภาพ (efficiency)

¹² บุญเลิศ ไพรินทร์, รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : เอส. พี. เอ. เจริญผล, 2556), หน้า 23.

¹³ วิเชียร วิทย์อุดม, แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ, (กรุงเทพมหานคร : ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์, 2551), หน้า 35-36.

ประสิทธิผล (effectiveness) การงบประมาณ (budgeting) และเทคนิคการบริหาร (administrative techniques) แต่หันไปสนใจทฤษฎีปทัสฐาน (normative theory) ปรัชญา (philosophy) และปฏิบัตินิยม (activism) ปัญหาที่รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ยกมา ได้แก่ ค่านิยม จริยธรรม การเจริญเติบโตของปัจเจกบุคคลในองค์กร ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการของระบบราชการ รวมถึงปัญหาความเป็นเมือง เทคโนโลยี และความรุนแรง¹⁴

อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้คือ 1) *ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม (relevance)* รัฐประศาสนศาสตร์ควรมุ่งหมายในการรับใช้สังคม โดยคำนึงถึงความต้องการของสังคมและประโยชน์สาธารณะ ไม่ยึดติดกับหลักการและวิธีการทางการบริหาร ซึ่งใช้สายการบังคับบัญชา และกฎหมายเป็นกรอบในการดำเนินงานแบบไม่ยืดหยุ่น หากควรกำหนดให้ความต้องการของสังคมเป็นตัวตั้งในการดำเนินงานมากกว่า 2) *การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Change)* รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่วิจารณ์รัฐประศาสนศาสตร์แลดดั้งเดิม มุ่งเน้นการรักษาสถานภาพเดิม (Status quo) แต่แนวคิดนี้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับสภาพด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ระบบบริหารควรมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น 3) *ให้ความสำคัญกับค่านิยม (Value)* ในการบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่เห็นว่าปรัชญาของรัฐประศาสนศาสตร์ควรเปลี่ยนจากเดิมที่ปราศจากค่านิยม (Value-free) เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้และไม่พึงปรารถนา เพราะเป็นการบริหารในเชิงอุดมคติเหมาะสำหรับโครงสร้างสังคมที่มีความเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงของสังคมที่ยังมีผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมที่ควรได้รับความช่วยเหลือ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงควรเน้นการส่งเสริมค่านิยมในเรื่องความเสมอภาค (Equity) ความเป็นธรรม (Fairness) และความยุติธรรม (Justice) ความรับผิดชอบต่อสังคม ศีลธรรม และจริยธรรมของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมความสมานฉันท์ในสังคม และ 4) *ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง* เนื่องจากในสงครามโลก การบริหารต้องอาศัยการตัดสินใจที่ฉับไว มีความยืดหยุ่น ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ระบบราชการที่ไม่ยืดหยุ่นและการยึดสายการบังคับบัญชาเป็นหลักในการบริหาร ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้สิ่งแวดล้อมดังกล่าว แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ จึงเสนอให้มีแนวคิดเรื่องประสิทธิผลภายใต้กรอบของสังคม ศีลธรรม และการเมืองที่กว้างมากขึ้นกว่าหลักการของประสิทธิผลที่มีจากมุมมองด้านการบริหารเพียงอย่างเดียว¹⁵

¹⁴ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2553), หน้า 42.

¹⁵ อวยชัย ขบาและทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, *แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร* หน่วยที่ 8 หน้า 1-37, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556), หน้า 24.

ถึงแม้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่จะมุ่งเน้นแนวศีลธรรม (moral tones) แต่เบื้องหลังความคิดของกลุ่มนี้คือการเรียกร้องความเป็นอิสระจากทั้งรัฐศาสตร์และการจัดการ¹⁶ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) ที่มุ่งให้ความสำคัญต่อปัญหาสาธารณสุขและการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข การศึกษาผลกระทบขององค์การต่อผู้รับบริการและผลกระทบของผู้รับบริการต่อองค์การ และการให้ความสำคัญต่อความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญต่อการศึกษาปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นภายนอกองค์การ

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) ถือเป็นปรัชญาการบริหารจัดการที่ภาครัฐนำมาใช้ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 มีลักษณะเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่เป็นทางเลือกกว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี และเป็นการเสนอหลักการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดในปัจจุบันนี้ โดยเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งเน้นที่เป็นการบริหารงานที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ และยังคงให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนด้วยการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปในหลายๆประเทศ รวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย ดังเช่น การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.2545 ซึ่งทำให้การบริหารราชการไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบราชการครั้งใหญ่ เป็นการเปลี่ยนแปลงรากฐานการปกครอง นับตั้งแต่หน้าที่ บทบาทของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ คือ รูปแบบองค์การ ระบบการบริหาร วิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรม และค่านิยม ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

นักวิชาการที่จัดอยู่ในกลุ่มการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้แก่ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) ออสมบอร์น (David Osborn) และเกบเลอร์ (Ted Gaebler) เป็นต้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างน้อยที่สุดมาจากแนวคิด 4 กระแสหลัก ผสมผสานกันขึ้นมาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือ¹⁷

¹⁶ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2553), หน้า 42.

¹⁷ ทศพร ศิริสัมพันธ์, ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ใน ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 15 หน้า 439-476, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551), หน้า 455-458.

1. แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ หรือที่เรียกว่า เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classic Economics) เป็นแนวคิดที่สนับสนุนการดำเนินการกิจการของรัฐโดยใช้กลไกตลาดเพิ่มขึ้น หรือที่เรียกว่า “Marketization” ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ เพราะมีความเชื่อว่า เอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากกว่าภาครัฐ

2. แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) เป็นแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “Business-like approach” เป็นการบริหารรัฐกิจตามสไตล์นี้เรียกว่า Business-like approach กล่าวคือ แนวคิดนี้เชื่อว่า วิธีการบริหารจัดการนั้นเหมือนกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ฉะนั้น แนวความคิดของนักบริหารจัดการสมัยใหม่จึงสนับสนุนว่า ถ้าวิธีการบริหารรูปแบบ Chief Executive Officer (CEO) เป็นต้น

3. แนวคิดทางรัฐศาสตร์ เป็นแนวคิดทางการปกครองร่วมสมัยที่ให้ความสำคัญกับเรื่องประชาธิปไตย หรือ “Participatory State” ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งเน้นความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูล การมุ่งเน้นต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการมุ่งเน้นเรื่อง การกระจายอำนาจ

4. แนวคิดทางกฎหมายปกครอง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากนักกฎหมายมหาชน ที่มุ่งเน้นในเรื่องหลักนิติธรรม หรือ “Rule of Law”

นอกจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งเน้นไปที่วัตถุประสงค์ หรือ ผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ รวมถึงการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ด้วย นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังมุ่งเน้นให้ความสนใจทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์การไปพร้อมๆกัน รวมตลอดทั้งมีการใช้องค์ความรู้แบบบูรณาการ ทำให้มีแนวคิดและทฤษฎีเกิดขึ้นอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน เช่น การจัดการเครือข่าย การจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ องค์การแห่งการเรียนรู้ การจัดการความรู้ องค์การแห่งนวัตกรรม การจัดการนวัตกรรม การบริหารความเสี่ยง รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารภาครัฐมากที่สุด และยังจัดว่าเป็นทิศทางการพัฒนาของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความชัดเจนมากที่สุดในปัจจุบันอีกด้วย

บทสรุป

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่างๆ 5 ยุคคือ 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก 2) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม 4) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) และ 5) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public

Management: NPM) สามารถสรุปเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงเป้าหมาย การให้ความสำคัญ การใช้องค์ความรู้ และจุดเน้นของแต่ละยุค ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบกรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่างๆ
 (สังเคราะห์โดยผู้เขียน)

ชื่อยุค	เปรียบเทียบ			
	เป้าหมาย	การให้ความสำคัญ	การใช้องค์ความรู้	จุดเน้น
1. ยุคบุกเบิก	มุ่งออกแบบโครงสร้างองค์กรใหม่	ปัจจัยภายในองค์กร	การสั่งสมองค์ความรู้ส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยมหลักอำนาจนิยม และ หลักเหตุผลนิยม	แก้ไขปัญหาการที่ไม่มีโครงสร้างองค์กรที่ชัดเจน
2. ยุคโครงสร้างการหน้าที่	มุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง และการบวนการทำงานขององค์กร	ปัจจัยภายในองค์กร	ใช้องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์	ให้ความสำคัญต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ
3. ยุคพฤติกรรมนิยม	มุ่งปรับปรุงวิธีการทำงานของบุคคลภายในองค์กรเป็นหลัก	ปัจจัยภายในองค์กร	ใช้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับด้านวิทยาศาสตร์ สังคมและพฤติกรรม	ให้ความสำคัญต่อบุคคลภายในองค์กร (Man without Organization) ในเรื่องต่างๆ เช่น ขวัญกำลังใจ แรงจูงใจ ความพอใจในงาน เป็นต้น โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์กันภายในกลุ่มแบบไม่เป็นทางการมีอิทธิพลอย่างมากต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

4. ยุครัฐ ประศาสน ศาสตร์แนวใหม่ (NPA)	มุ่งปรับปรุงและ ออกแบบ โครงสร้าง กลไก และการบวนการ ทำงานของ องค์การให้ สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อม	ทั้งปัจจัยภายใน และภายนอก องค์การ	ใช้องค์ความรู้ แบบสหวิทยาการ	ให้ความสำคัญต่อปัญหา สาธารณะและการแก้ไข ปัญหาสาธารณะ การศึกษา ผลกระทบขององค์การต่อ ผู้รับบริการ และผลกระทบ ของผู้รับบริการต่อองค์การ และ การให้ความสำคัญต่อ ความเสมอภาคและความเป็น ธรรมในสังคม
5. ยุคการ บริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	มุ่งแสวงหา แนวคิดและ เทคนิคเครื่องมือ สมัยใหม่มาใช้ใน การบริหาร	ทั้งปัจจัยภายใน และภายนอก องค์การ	ใช้องค์ความรู้แบบ บูรณาการ	เน้นวัตถุประสงค์ หรือ ผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้ง การพัฒนาคุณภาพและการ สร้างความพึงพอใจแก่ ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิค วิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เข้ามาใช้มากขึ้น

บรรณานุกรม

- ชาญชัย อาจิมสมาจาร. ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน. 2551.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ใน ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิดทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 15 หน้า 439-476 .นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2551.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 1 หน้า 1-50. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2552.
- บุญเลิศ ไพรินทร์. รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: เอส. พี. เอ เจริญ ผล. 2556.
- ปฐม มณีโรจน์ และเสนห์ จุ้ยโต. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการในเอกสารการสอนชุดวิชาการ จัดการองค์การสารสนเทศ หน่วยที่ 2 หน้า 1-55. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2555.

- ประโยชน์ สังกสิน. การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย และสิงคโปร์". วิทยานิพนธ์ปริญญา รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551.
- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 2 หน้า 51-86. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2552.
- พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970). พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2546.
- เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: บพิธการ พิมพ์. 2553.
- วิเชียร วิทยอดม. แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ. กรุงเทพมหานคร : ธีระพิมพ์และไซเท็กซ์. 2551.
- อวยชัย ชบาและทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ในเอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร หน่วยที่ 8 หน้า 1-37. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2556.