

# บทที่ 1

## ความหมายและขอบข่ายของการศึกษารัฐกิจ

### หัวข้อเรื่อง

1. ความหมายของการบริหาร และการบริหารรัฐกิจ
2. Public Administration ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science) และเป็นศิลป์ (Art)
3. ความสำคัญของการบริหารรัฐกิจ
4. การบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจ : ความเหมือนและความแตกต่าง
5. ความสัมพันธ์ระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับการศึกษาวิชาสาขาอื่น ๆ
6. ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นสาขาวิชา

### แนวคิด

1. นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหาร และการบริหารรัฐกิจ ไว้หลายความหมายแต่แต่ละคนมีทัศนะที่แตกต่างกันออกไป
2. Public Administration ในฐานะที่เป็นศาสตร์ หรือวิชาการ หมายถึงความรู้ที่รวบรวมเป็นระบบ มีหลักการ มีกฎเกณฑ์ที่สามารถศึกษาได้และถ่ายทอดกันได้ ส่วนในฐานะที่เป็นศิลป์ เป็นความสามารถที่นำเอาความรู้มาประยุกต์ใช้ให้การดำเนินการสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย Public Administration ในฐานะศาสตร์และศิลป์ต่างมีความสัมพันธ์กัน
3. การบริหารรัฐกิจเป็นการดำเนินกิจการของรัฐ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน
4. การบริหารรัฐกิจ มีความเหมือนกับการบริหารธุรกิจในแง่กระบวนการ การเป็นพลังร่วมมือร่วมใจของกลุ่ม การได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อม สิ่งที่แตกต่างกันคือ แตกต่างกันในแง่วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ ความรับผิดชอบต่อประชาชนหรือเจ้าของ ทุนในการดำเนินงาน การกำหนดราคา สินค้าและบริการ การมีคู่แข่ง และความคงอยู่ของกิจการ การเป็นระบบราชการ และการตรวจสอบจากประชาชน

5. วิชาบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ มีความสัมพันธ์กับวิชาสังคมศาสตร์  
อื่น ๆ เช่น ตรรกวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยาสังคม เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์  
ประวัติศาสตร์ และบริหารธุรกิจ

#### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาบทที่ 1 แล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของการบริหาร และการบริหารรัฐกิจ และความสำคัญ  
ของการบริหารรัฐกิจได้

2. วิเคราะห์ถึงความเหมือน และความแตกต่างของการ การบริหารรัฐกิจ กับ  
การบริหารธุรกิจได้

3. บอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับวิชาอื่น ๆ ได้

4. บอกถึงขอบข่ายของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้

# บทที่ 1

## ความหมายและขอบข่ายของการศึกษารัฐกิจ

กมล อุดุลพันธ์

### ความนำ

ในการศึกษาทำความเข้าใจถึงการบริหารรัฐกิจ ในเบื้องต้นจะต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของคำที่เกี่ยวกับการบริหารโดยทั่วไป และการบริหารรัฐกิจโดยตรง รวมถึงตลอดถึงขอบข่ายของการศึกษาทั้งในแง่ของความสำคัญของการบริหารรัฐกิจ ความเหมือนและความต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างวิชาการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์กับการศึกษาวิชาอื่นที่มีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่การศึกษาวิชานี้ ซึ่งจะได้นำมาพิจารณาศึกษาเป็นลำดับไป

### ความหมายของ “การบริหาร” (administration, management)

คำว่า “การบริหาร” นั้น นอกจากใช้คำในภาษาอังกฤษว่า “administration” ยังมีอีกคำหนึ่งที่ใช้แทนกันได้ คือคำว่า “management” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกัน แต่คนจะเลือกใช้คำว่า “administration” ก็ด้วยเหตุผล 2 ประการคือ เหตุผลประการแรก เมื่อไม่ต้องการใช้คำที่มีความหมายหนักไปในทางการจัดการธุรกิจของเอกชน และเหตุผลประการที่สองเมื่อไม่ต้องการใช้คำที่จะทำให้เกิดความสับสน เพราะคำว่า “การจัดการ” (management) นั้น ใกล้เคียงกับคำว่า “ผู้จัดการ” (manager) ซึ่งมีความหมายแคบ จำกัดลงไปว่าเป็นผู้บริหารงานขององค์การแห่งใดแห่งหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นเมื่อพูดถึงการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไป หรือการบริหารราชการ จึงนิยมใช้คำว่า “administration” มากกว่า ส่วนคำว่า “management” นั้น นิยมใช้ในทางการบริหารธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามทั้ง 2 คำนี้ก็มี ความหมายที่เหมือนกัน เพราะเป็นคำเหมือน (synnonym) ใช้แทนกันได้ เป็นแต่มีที่นิยมใช้ต่างกัน ในองการบริหารราชการและวงการบริหารธุรกิจเท่านั้นเอง<sup>1</sup>

<sup>1</sup>C.T. Hardwick and B.F. Landuyt, 2nd edit., *Administrative Strategy and Decision Making*, (Chicago: South-Western Publishing Co., 1966), p. 4.

ได้มีผู้ให้นิยามความหมายของคำว่า “การบริหาร” ไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

Herbert A. Simon<sup>2</sup> ได้ให้คำนิยามในความหมายอย่างกว้างว่า การบริหาร (administration) หมายถึงกิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน (The activities of groups operating to accomplish common goals)

Simon ได้ให้ตัวอย่างของการบริหารว่า เมื่อคนสองคนช่วยกันเข็นก้อนหินซึ่งคนเพียงคนเดียวทำให้ขยับเขยื้อนไม่ได้ การบริหารก็เกิดขึ้นแล้ว การกระทำที่ดูเป็นเรื่องธรรมดา ๆ นั้นมีลักษณะพื้นฐานสำคัญ 2 ประการของสิ่งที่เรียกว่า การบริหาร (administration) คือมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน (purpose) คือการเคลื่อนก้อนหินไปให้ได้ และมีการกระทำที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกัน (cooperative action) คือการที่คนมากกว่าคนหนึ่งขึ้นไปใช้พลังร่วมกันเพื่อให้ได้ผลบางอย่างบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งไม่สามารถกระทำได้โดยปราศจากความร่วมมือกันเช่นนั้น

Hardwick และ Landuyt<sup>3</sup> เห็นว่าความหมายของการบริหาร (administration) ตามพจนานุกรมนั้นหมายถึงว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการหรือการจัดการเกี่ยวกับราชการหรืองานของรัฐ

Dale<sup>4</sup> ได้เขียนเอาไว้ว่า คำนิยามความหมายประการหนึ่งของการบริหาร (management) ที่ได้ยินกันอยู่บ่อย ๆ ก็คือ การบริหารนั้นคือการทำให้งานลุล่วงสำเร็จไปโดยใช้ให้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำ (Management is getting things done through other people)

ติน ปรัชญพฤทธิ์ และ อิศระ สุวรรณบล<sup>5</sup> ได้เขียนไว้ว่า คำว่า “administration” นั้น มาจากภาษาละตินว่า “administrare” ซึ่งแปลว่าการรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติการกิจ การอำนวยความสะดวก (To serve, to manage, to conduct, to direct) ในทางการบริหารเรามักจะเน้นความหมายของคำว่า “administration” ไปในแง่ของการรับใช้ เพราะถือว่าข้าราชการต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชน มิใช่เป็นเจ้านายของประชาชน

---

<sup>2</sup> Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration*, 14<sup>th</sup> ed., (New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1971), p. 108.

<sup>3</sup> A New English Dictionary of Historical Principles (Oxford : Clarendon Press, 1888), Part, 1, p. 117 อ้างใน Hardwick and Landuyt, op. cit., p.4

<sup>4</sup> Ernest Dale, *Management : Theory and Practice*, (New York : McGraw-Hill Co., 1965), p.4

<sup>5</sup> ติน ปรัชญพฤทธิ์, อิศระ สุวรรณบล, *ปทานุกรมการบริหาร*, (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 6-7

ตามทัศนะของ ดร.ชูป กาญจนประกร<sup>6</sup> ศาสตราจารย์ผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในวงการบริหารของไทย ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหาร (administration) ว่าหมายถึงการร่วมมือดำเนินการหรือปฏิบัติงานในองค์กรใด ๆ

กล่าวได้ว่า การบริหาร (administration, management) เป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ได้ผลออกมาตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน อาจจะเป็นการจัดบริการให้กับประชาชนในทางราชการ หรือเป็นการปฏิบัติงานในองค์กรใด ๆ ทางธุรกิจเอกชนก็ได้

### ความหมายของ “การบริหารรัฐกิจ” (Public Administration)

Felix A. Nigro<sup>7</sup> ได้ให้คำนิยาม (definition) ของคำว่า “Public Administration” ไว้ว่า หมายถึง

1. พลังของกลุ่มที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันในหน่วยงานของราชการ
2. เป็นการดำเนินงานที่ครอบคลุมการใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 สาขา คืออำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ตลอดจนความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสามนั้น
3. มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ และดังนั้นจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง
4. มีความแตกต่างในลักษณะที่สำคัญหลายประการจากการบริหารงานธุรกิจของเอกชน
5. มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับบรรดากลุ่มธุรกิจเอกชน (private groups) และบุคคลต่าง ๆ (individual) ในการจัดทำบริการในด้านต่าง ๆ ให้แก่ชุมชน (community)

White<sup>8</sup> ได้ให้คำนิยามความหมายอย่างกว้างที่สุดว่าการบริหารรัฐกิจนั้นประกอบด้วยการปฏิบัติการทั้งปวงซึ่งกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จหรือนำมาบังคับใช้ได้ผล

---

<sup>6</sup>ชูป กาญจนประกร, “รัฐประศาสนศาสตร์” ในหนังสือ *สังคมศาสตร์*. สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์จัดพิมพ์ (พระนคร : โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์, 2509), หน้า 3

<sup>7</sup>Felix A. Nigro *Modern Public Administration*, 2<sup>nd</sup> edit., (New York : Harper & Row Publishers, 1970), p. 21

<sup>8</sup>Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*. 4<sup>th</sup> ed., (New York: The Macmillan Co., 1955). p. 1

Simon<sup>9</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารรัฐกิจในความหมายที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปนั้น หมายถึงกิจกรรมทั้งปวงของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นการปกครองส่วนกลาง การปกครองมลรัฐ หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญก็คือไม่รวมเอางานของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการเข้าไว้ด้วย

จากความหมายของนักวิชาการดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าการบริหารรัฐกิจ (public administration) นั้น เป็นการดำเนินงานของทางราชการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่วางไว้ เป็นกิจกรรมทั้งหลายของฝ่ายบริหารที่จะทำให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผล โดยไม่รวมเอาการใช้อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการเข้าไว้ด้วย (แต่มีแนวความคิดของนักวิชาการบางคน เช่น Nigro เห็นแตกต่างออกไปจากนักวิชาการอื่นในเรื่องนี้)

### **Public Administration ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (science) และในฐานะที่เป็นศิลป์ (art)**

คำว่า public administration นั้น อาจจะมีมองได้เป็น 2 ด้าน คือมองในด้านของการปฏิบัติงาน (public administration as an activity) เรียกว่าเป็นการบริหารราชการ การบริหารรัฐกิจ การบริหารสาธารณกิจ หรือการบริหารสาธารณะก็เรียก กับมองในด้านของการเป็นสาขาวิชาการ (public administration as a field of study) ซึ่งหมายถึงเฉพาะวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาการบริหารรัฐกิจ อันเป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานของรัฐ

เมื่อมองในด้านของการเป็นวิชาการนั้น public administration เป็นสาขาวิชาแขนงหนึ่งเรียกว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาการบริหารรัฐกิจ ซึ่งเป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานของรัฐ เป็นศาสตร์หรือวิชาการ (science) อันรวบรวมเป็นระบบ (systematic) มีหลักการ มีกฎเกณฑ์ที่สามารถศึกษาได้และนำถ่ายทอดให้ความรู้กันได้

เมื่อมองในด้านของการปฏิบัติงาน public administration หรือการบริหารราชการ การบริหารรัฐกิจ การบริหารสาธารณกิจ หรือการบริหารสาธารณะ หมายถึงการใช้ศิลปะ (art) ในการดำเนินงาน จัดให้มีการร่วมมือประสานงาน และควบคุมคนจำนวนมากเพื่อให้ได้ผลงานบรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์บางประการที่ตั้งไว้ โดยนักบริหารจะต้องใช้ความสามารถที่จะนำเอาทรัพยากรในการบริหารมาใช้ในระบบการบริหารเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ<sup>10</sup> คือการทำให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จเป็น

---

<sup>9</sup>Simon, Smithburg and Thompson . op. cit., p. 7

<sup>10</sup>White. op.cit., p. 2

จุดหมายปลายทาง ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ (experience) และ ทักษะ (skills) ของนักบริหารแต่ละคนเข้ามาเป็นเครื่องช่วย

public administration แม้จะแยกมองได้ว่าเป็นศาสตร์ (science) และเป็นศิลป์ (art) ก็ตาม แต่ก็มีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง เพราะการบริหารรัฐกิจจะมีประสิทธิภาพ ถ้าหากว่า นักบริหารมีความรู้ในวิชาการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์อันจะช่วยให้เกิดความ ฉลาดปราดเปรื่อง (intelligence) ในการบริหารงาน โดยธรรมชาติแล้วไม่ว่าจะมีคุณลักษณะ ของนักบริหารอยู่อย่างเฉลียวฉลาดหรือไม่ก็ตาม การศึกษาถึงวิธีการบริหารงานที่ถูกต้องจะช่วยให้ เป็นนักบริหารที่ดีขึ้นกว่าเดิม โดยนำเอาหลักวิชาไปประยุกต์หรือปรับใช้กับการปฏิบัติงาน ของตนให้ผลงานมีคุณค่ายิ่งขึ้น อันเรียกได้ว่าเป็นผู้มีศิลป์ในการบริหาร

### ความสำคัญของการบริหารรัฐกิจ (public administration)

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (social animals) ซึ่งต้องการอยู่รวมกันเป็นหมู่เป็นพวก ความ ต้องการพื้นฐาน (basic needs) ของมนุษย์นอกจากต้องการปัจจัยสี่ คือ อาหาร เสื้อผ้า เครื่อง นุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย ฯลฯ มาสนองความต้องการของร่างกาย (physiological needs) แล้ว ยังต้องการความมั่นคงปลอดภัย (safety หรือ security needs) ความต้องการมีพวกพ้อง หรือการเป็นที่ยอมรับของสังคม (social needs) ซึ่งความต้องการพื้นฐานเหล่านี้เป็นพลัง ผลักดันให้มนุษย์อยู่รวมกันเป็นครอบครัว และขยายเป็นเผ่า (tribe) เป็นชาติ เป็นชุมชน ขนาดใหญ่ จนถึงเป็นรัฐหรือประเทศ ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐหรือประเทศ คือการ มีประชากรจำนวนหนึ่งมาอาศัยอยู่ร่วมกัน มีดินแดนอาณาเขตที่แน่นอน มีเอกราชและอธิปไตย ในการปกครองตนเอง และมีการปกครองอันเป็นระเบียบเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนที่อยู่ ร่วมกันนั้น ซึ่งการอยู่รวมกันของคนจำนวนมากในลักษณะของรัฐหรือประเทศทำให้ มีการนำเอาแนวความคิดทางการเมืองหรือปรัชญาทางการเมืองที่ว่าควรจะมีรูปแบบการ ปกครองอย่างไรเพื่อให้คนในแต่ละรัฐแต่ละประเทศได้มีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขมากที่สุด มากำหนดเป็นระบบการปกครองในลักษณะต่าง ๆ กัน มีการวางระเบียบกฎหมายและ มาตรการต่าง ๆ เพื่อความสงบเรียบร้อยและความสะดวกสบายสงบร่มเย็นของประชาชน ในประเทศ

ในระบบการปกครองทั่ว ๆ ไป จะมีการกำหนดเอาไว้ว่าอำนาจสูงสุดในการปกครอง ประเทศมาจากที่ใดและใครเป็นผู้ใช้ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักหรือ กฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศดังกล่าว

การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นนิยมแบ่งแยกการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ออกเป็น 3 สาขา คืออำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ (Legislative power) อำนาจบริหาร (Executive หรือ Administrative power) และอำนาจตุลาการ (Judicial power) หรืออำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย

อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative power) นำมาใช้ในการออกกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ สถาบันที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายคือ รัฐสภาอันประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งได้รับเลือกเป็นตัวแทนมาจากประชาชนหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน จะทำหน้าที่พิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดเกี่ยวกับเรื่องใดสมควรจะนำออกใช้บังคับแก่ประชาชนหรือไม่และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่นำออกใช้โดยผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วนั้น ฝ่ายบริหารจะได้นำไปใช้ในการบริหารต่อไป

อำนาจตุลาการ (Judicial power) นั้น เป็นอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายเมื่อมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายมีกรณีพิพาทระหว่างเอกชน เป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาที่จะใช้อำนาจอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่วางไว้เป็นหลัก ประกอบกับดุลพินิจของตนเอง

อำนาจบริหาร (Executive หรือ Administrative power) นั้น หมายถึงการดำเนินงานกิจการของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์ (Objectives) มุ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public services) ในด้านต่าง ๆ สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนซึ่งแยกออกได้เป็น 2 ประการ คือความต้องการได้รับความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และความต้องการได้รับความสะดวกในการใช้ชีวิตแต่ละวัน

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทั้งหมดได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารนี้ ประกอบไปด้วยหัวหน้าคณะ คือนายกรัฐมนตรีซึ่งปกติคือหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกตั้งสมาชิกของพรรคเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภามากที่สุด หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากพรรคการเมืองดังกล่าวให้ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีร่วมคณะทั้งหมดจะร่วมกันพิจารณากำหนดนโยบาย (Policy) หรือแนวทางกว้าง ๆ ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นว่า จะจัดดำเนินงานสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศได้อย่างไร และนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติคือ

รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนเพื่อขอความไว้วางใจ เมื่อรัฐสภาให้ความไว้วางใจแล้วต่อจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละคนจึงรับเอานโยบายแต่ละด้านจากรัฐบาลไปควบคุมการปฏิบัติดำเนินงานของแต่ละกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่ตั้งไว้ อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อความต้องการของประชาชน

ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในแต่ละกระทรวง จะมีผู้ปฏิบัติงานสองฝ่ายที่จะต้องร่วมมือกัน คือฝ่ายการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งตามวาระหรือตามวิถีทางการเมือง มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งอันได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการ เลขาธิการรัฐมนตรี ฯลฯ ฝ่ายหนึ่ง และบรรดาฝ่ายประจำในแต่ละกระทรวง ตั้งแต่ข้าราชการประจำสูงสุดคือปลัดกระทรวงลงไปจนถึงอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ข้าราชการและลูกจ้างทั้งหลาย ซึ่งเป็นตัวจักรกลสำคัญในการปฏิบัติงานให้บริการถึงมือประชาชนตามนโยบายของรัฐบาล ฝ่ายประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยยึดเป็นอาชีพและโดยผลการสอบแข่งขันสอบคัดเลือกหรือคัดเลือกตามตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้ และมีประสบการณ์ในการทำงาน มีความรู้ความสามารถชำนาญในงานประจำที่ปฏิบัติอยู่

การทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำนั้น ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ จะต้องขอความร่วมมือปรึกษาหารือขอคำแนะนำสู่ทางในการปฏิบัติจากข้าราชการประจำระดับสูงอันได้แก่กระทรวง และอธิบดี และให้ความไว้วางใจในการดำเนินงานของข้าราชการประจำ ส่วนฝ่ายประจำนั้นทุกคนจะต้องมีธรรมะในการปฏิบัติงานในฐานะที่เป็นข้าราชการว่าจะต้องไม่นำเอาความคิดเห็นส่วนตัวทางการเมืองเข้ามาใช้ในการทำงาน จะต้องทำงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศ และปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชาตามระเบียบวินัยของข้าราชการที่มีอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้ นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่ตั้งไว้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายโดยมีข้าราชการประจำทั้งหลายเป็นจักรกลที่ช่วยให้นโยบายดังกล่าวบรรลุผล โดยไม่นำเอาความคิดเห็นส่วนตัวทางการเมือง ความชอบหรือไม่ชอบรัฐบาลแต่ละชุด มาเป็นเครื่องขัดแย้งไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติราชการแต่อาจจะให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ สถิติข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในการทำงาน เสนอให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามลำดับชั้นจนถึงฝ่ายการเมืองซึ่งคุณนโยบายอยู่จะได้เป็นเครื่องประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่กำหนดไว้เดิมให้ทันสมัยและสามารถนำมาใช้ปฏิบัติงานให้เกิดผลแก่ประชาชนได้จริงตามความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ โดยอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายประจำ

จะเห็นได้ว่าการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อความมั่นคงและความก้าวหน้าของประเทศชาติ รวมทั้งความผาสุกของประชาชน<sup>11</sup> โดยกำหนดแนวนโยบายการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กับการบริหารซึ่งเป็นเรื่องที่ข้าราชการทั้งหลายทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำร่วมมือกันปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนตามแนวนโยบายที่ตั้งไว้ให้ได้ผลดีถึงมือประชาชนมากที่สุดนั้น เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินไปด้วยกันแยกจากกันไม่ได้ เพราะโดยเนื้อแท้แล้วไม่มีการบริหารใดที่จะปลอดจากการเมืองได้ ทั้งนี้เพราะว่าการบริหารรัฐกิจจะเกิดขึ้นไม่ได้ในสุญญากาศทางการเมือง (Public administration never exists in political vacuum)<sup>12</sup> หรือตามที่ศาสตราจารย์ Dimock ได้เขียนไว้ว่า “การเมืองและการบริหารเปรียบดังสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน (Politics and administration are the two sides of a single coin)<sup>13</sup>

ได้มีการคิดค้นว่าทำอะไรจึงจะนำเอาทรัพยากร (Resources) ที่มีอยู่ คือคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ มาจัดทำบริการให้แก่ประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ที่สุดตามนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้ จุดเริ่มต้นได้เริ่มมาจากทางด้านธุรกิจเอกชนที่ต้องการจะให้การดำเนินงานของตนได้ผลดีมีประสิทธิภาพที่สุด เพราะการประกอบธุรกิจในด้านต่าง ๆ ขยายกว้างขวางขึ้นทั้งในด้านกิจกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ฯลฯ ดังนั้นจึงได้มีการคิดหาหลักการจัดดำเนินงานโดยนำเอาทรัพยากรทั้งหลายมาใช้ให้ได้ประโยชน์มากที่สุด มีการวางมาตรฐาน กฎเกณฑ์ จัดออกมาเป็นแบบระบบ (system) ซึ่งสามารถนำหลักการไปใช้ได้ในการบริหารทั่วไปทั้งของรัฐและเอกชน และเป็นสาขาวิชาแขนงหนึ่งทางการบริหารงาน เรียกได้ว่าเป็นทั้งหลักวิชาและหลักการดำเนินงานทางการบริหาร (administration หรือ management) ดังที่ได้ทำความเข้าใจกันมาแล้ว

#### การบริหารรัฐกิจ (public administration) กับการบริหารธุรกิจ (business administration)

ทุกประเทศในโลกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายรัฐบาล (public sector) ซึ่งการบริหารงานในฝ่ายนี้เรียกว่าการบริหารรัฐกิจ (public administration) และฝ่ายเอกชน (private sector)

---

<sup>11</sup> ชูบ กาญจนบรรณกร, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล “นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ” การศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการสร้างสรรค้ผู้นำทางการเมือง, (เอกสารโรเนียว), 2505 หน้า 24

<sup>12</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, *การบริหาร*, (ธนบุรี : โรงพิมพ์ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2513), หน้า 74

<sup>13</sup> Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, *Public Administration*, (New York: Rinehart & Co., Inc., 1963), p. 75

ซึ่งการบริหารงานเรียกว่าการบริหารธุรกิจ (business administration) ในการดำเนินงานบริหารของทั้ง 2 ฝ่ายนี้มีทั้งสิ่งเหมือนกัน (similar) และต่างกัน (different)

**สิ่งที่เหมือนกัน** ในการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจก็คือ

1. การบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการปฏิบัติงาน (process) นั้นใช้ได้เหมือนกันทั้งในด้านราชการและธุรกิจเอกชน ไม่ว่าจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรม โรงพยาบาล สหภาพคนงาน (labor unions) ฯลฯ และองค์การอื่น ๆ ที่มีมนุษย์ก่อตั้งขึ้น การปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จเมื่อนำเอาทรัพยากรมนุษย์และสิ่งต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งสิ่งนี้เราเรียกว่าการบริหาร (administration หรือ management)

2. การบริหารซึ่งมีลักษณะเป็นพลังความร่วมมือร่วมใจร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติการของกลุ่ม (cooperative group effort) มีในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นของราชการหรือธุรกิจเอกชนก็ตาม (a public or private setting) แม้ว่าวัตถุประสงค์มุ่งหมาย (goal) ของแต่ละองค์การ หรือหน่วยงานจะต่างกันออกไปก็ตาม

3. แต่ละองค์การไม่ว่าจะเป็นด้านราชการหรือธุรกิจเอกชน ล้วนแต่ต้องมีลักษณะในการปฏิบัติงานตามสภาพแวดล้อมของแต่ละองค์การไป เช่นในเรื่องของความเสี่ยง (risk) โรงงานที่ผลิตสินค้าชนิดใหม่ ๆ ทำหายต่อการขาดทุนมากกว่าโรงงานที่เคยผลิตสินค้าที่ประชาชนรู้จักกันดีแล้ว หรือในทางราชการการปกครองทหารในกองทัพด้วยระเบียบวินัยที่เข้มงวดนั้นดูเป็นสิ่งที่ทนกันไม่ได้ในหน่วยงานข้าราชการพลเรือน ลักษณะของการบริหารในแต่ละองค์การจะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของงานที่ทำ<sup>14</sup>

**สิ่งที่ต่างกัน** ในการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจมีอยู่หลายประการ

1. วัตถุประสงค์ (objectives) ในการบริหารรัฐกิจนั้นมุ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ (public services) ในด้านต่าง ๆ สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ดังนั้นการบริหารรัฐกิจจึงมุ่งประโยชน์และความพอใจของประชาชนเป็นหลักใหญ่ ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นมุ่งที่ผลกำไร (profit) เพื่อความอยู่รอดของหน่วยงานเป็นใหญ่

2. ในเรื่องความรับผิดชอบ การบริหารรัฐกิจนั้นกระทำโดยรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่ทางด้านการบริหารธุรกิจรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการแล้วแต่กรณี

---

<sup>14</sup>Nigro, op.cit., p. 17

3. ทุนในการดำเนินงานนั้น การบริหารรัฐกิจมีรายได้ส่วนใหญ่ที่นำมาใช้จ่ายจากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน แต่ทางด้านการบริหารรัฐกิจได้ทุนในการดำเนินงานจากเงินของเอกชนผู้เป็นเจ้าของกิจการและผู้ถือหุ้น

4. ในการกำหนดราคาสินค้าและบริการ การบริหารรัฐกิจไม่จำเป็นต้องกระทำเพื่อหากำไร เพราะกิจการที่จัดทำนั้นมุ่งสนองความต้องการของประชาชน ต้องการความพอใจในบริการที่จัดทำให้จากประชาชนมากกว่าต้องการผลกำไร แต่การบริหารรัฐกิจจะต้องกำหนดราคาสินค้าให้มีกำไรอย่างน้อยในระดับพอสมควรที่กิจการจะตั้งอยู่ได้

5. สำหรับคู่แข่งในการดำเนินงาน การบริหารรัฐกิจนั้นรัฐเป็นผู้จัดทำให้แก่ประชาชนแต่ฝ่ายเดียว ไม่มีคู่แข่งในการจัดดำเนินงาน ส่วนทางด้านการบริหารรัฐกิจนั้นมีการแข่งขันกันมากซึ่งต่างจะต้องจัดทำบริการหรือผลิตสินค้าเพื่อแข่งขัน ผลดีจะตกแก่ประชาชนผู้บริโภคคือจะได้สินค้าและบริการที่ดีและราคาถูก

6. ในเรื่องของคงอยู่ การบริหารรัฐกิจจะต้องมีอยู่ตราบเท่าที่มีรัฐหรือประเทศเพื่อทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน แม้ในภาวะที่ไม่มีรัฐบาลด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง เช่น เกิดปฏิวัติหรือรัฐประหาร การดำเนินงานของแต่ละกระทรวงทบวงกรมจะไม่หยุดชะงักด้วยเหตุดังกล่าว เพราะบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่จัดให้แก่ประชาชนนั้นจะต้องจัดดำเนินการต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ในกรณีเช่นนั้นข้าราชการประจำสูงสุดของแต่ละกระทรวงคือปลัดกระทรวงจะเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการดำเนินงานของกระทรวงแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่พ้นจากตำแหน่งไป โดยถือปฏิบัติตามนโยบายเดิมจนกว่าจะได้รับมอบหมายนโยบายใหม่จากหัวหน้าคณะปฏิวัติ หรือมีการแต่งตั้งรัฐบาลชุดใหม่เข้ารับผิดชอบงานต่อไป แต่การคงอยู่ทางการบริหารรัฐกิจนั้นมีเปอร์เซ็นต์การอยู่รอดต่ำมาก เพราะมีการแข่งขันกันมากในการดำเนินงาน หน่วยงานรัฐกิจที่แข่งขันสู้ผู้อื่นไม่ได้ก็ต้องเลิกล้มกิจการไปหรือเปลี่ยนกิจการไป

7. การบริหารรัฐกิจมีลักษณะเป็นระบบราชการ (bureaucracy) มีลักษณะเป็นการเมือง คือแนวนโยบายในการบริหารรัฐกิจเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารประเทศตามวาระหรือตามวิถีทางการเมือง มีความล่าช้าแบบ redtape อันเนื่องมาจากสายการบังคับบัญชา (hierarchy) อันเป็นการจัดระดับของมารับผิดชอบงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในโครงสร้างองค์การ (organization structure) ของทางราชการและมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ (laws and regulations) ในการปฏิบัติงานเพราะเหตุผลที่ว่าการบริหารรัฐกิจนั้นใช้จ่ายดำเนินงานจากภาษีอากรของ

ประชาชนและจัดทำบริการเพื่อประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีการกลั่นกรองงานตามลำดับชั้น  
สายการบังคับบัญชาเพื่อให้ผลงานที่ออกมาถูกต้องมากที่สุดผิดพลาดน้อยที่สุด และเป็นไป  
ตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

แต่ทางการบริหารธุรกิจนั้นเป็นเรื่องธุรกิจของเอกชน ไม่มีลักษณะเป็นการเมือง  
เพราะนโยบายในการบริหารธุรกิจนั้นเป็นไปตามนโยบายของผู้เป็นเจ้าของกิจการ นโยบาย  
ทางการเมืองจะมีส่วนเกี่ยวข้องเฉพาะเท่าที่จะมีผลกระทบต่อกิจการธุรกิจแต่ละแห่งเท่านั้นและ  
ทำงานโดยรวดเร็วไม่มีความล่าช้าแบบระบบราชการ เพราะต้องการผลกำไรและต้องการ  
ความพอใจของลูกค้าเป็นหลักใหญ่ แต่ถึงแม้จะมีอิสระในการปฏิบัติงานมากกว่าทางราชการ  
การบริหารธุรกิจก็อยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ไว้เช่น  
เดียวกัน เช่น การตั้งราคาสินค้าเพื่อให้ผลกำไรมากที่สุดนั้นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระ-  
ราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควรซึ่งกำหนดราคาสินค้าที่จำเป็นแก่ความต้องการของ  
ประชาชนไว้ และอื่น ๆ เป็นแต่อยู่ในลักษณะที่หย่อนกว่าการบริหารรัฐกิจ ซึ่งบรรดากิจกรรม  
ของหน่วยงานรัฐบาลจะมีการกำหนดรายละเอียดหน้าที่และความรับผิดชอบของนักบริหารรัฐ  
กิจไว้อย่างแน่นอนหนา ต้องได้รับการควบคุมการปฏิบัติงานโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมาย และการ  
ทำงานจะต้องมุ่งสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งจะเป็นการไว้จริยธรรม  
ของนักบริหารรัฐกิจ หากจะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวจากตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ

8. การบริหารรัฐกิจใช้จ่ายดำเนินงานจากภาษีอากรของประชาชนเป็นส่วนใหญ่  
ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะรู้ว่าได้มีการใช้จ่ายเงินภาษีอากรของตนอย่างไรและมี  
สิทธิที่จะวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของข้าราชการที่ตนเห็นว่าไม่ชอบ ดังที่มีผู้กล่าว  
เปรียบเทียบว่าการทำงานของข้าราชการนั้นเหมือนอยู่ใน “อ่างแก้ว” (goldfish bowl)  
เพราะจะถูกส่องแสงจากบุคคลภายนอกคือประชาชนอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นความจริงที่หลัก  
สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นการดำเนินงานของข้าราชการจะต้องคำนึง  
ถึงมติมหาชน (public opinions) หรือความคิดเห็นจากประชาชน แต่ในการบริหารธุรกิจนั้น  
แม้จะต้องมีการติดต่อกับประชาชนอยู่เป็นหลักสำคัญเช่นกัน แต่ก็ไม่ถึงกับทำงานอยู่ใน  
“อ่างแก้ว” เหมือนอย่างข้าราชการ บริษัทห้างร้านต่าง ๆ ต้องการให้ลูกค้าคือประชาชน  
พอใจและในขณะเดียวกันก็เคารพต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับของราชการ สองประการ  
นี้เท่านั้นที่ธุรกิจเอกชนเกี่ยวข้องกับประชาชน แต่ลักษณะการดำเนินงานโดยทั่วไปยัง  
เป็นเรื่องเฉพาะตัวของหน่วยงานธุรกิจแต่ละแห่งไป การปฏิบัติงานในองค์การธุรกิจซึ่ง  
ใช้ทุนดำเนินงานจากเอกชนเจ้าของกิจการ มีลักษณะเป็นการภายในซึ่งไม่ใช่หน้าที่ของ

ประชาชนโดยทั่วไปที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยว<sup>15</sup>

แม้การบริหารธุรกิจจะมีอิทธิพลต่อกำเนิดการบริหารรัฐกิจอย่างเป็นแบบระบบ นำมาปฏิบัติได้ และศึกษาถ่ายทอดความรู้กันได้ โดยเริ่มประมาณปลายศตวรรษที่ 19 อันเป็นระยะของการปฏิวัติอุตสาหกรรม การศึกษาค้นคว้าวิชาการบริหารได้นำเอาวิธีการที่พัฒนามาจากวิชาบริหารธุรกิจและเทคโนโลยีในทางอุตสาหกรรมประยุกต์ใช้กับการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจก็จริง แต่ในการดำเนินงานมีลักษณะที่เหมือนกันในบางอย่างแต่มีความแตกต่างกันอยู่มากมายหลายประการ ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการบริหารรัฐกิจนั้นมุ่งจัดทำบริการในด้านต่าง ๆ สนองตอบต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง โดยยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลักใหญ่บวกกับความพึงพอใจในการบริการที่จัดทำให้จากประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นจัดดำเนินงานโดยมุ่งผลกำไรเพื่อความอยู่รอดของหน่วยงานเป็นหลักใหญ่ แต่ทั้งนี้ต้องดำเนินการไปภายใต้กฎหมายระเบียบข้อบังคับกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทางบ้านเมืองได้วางไว้ แม้จะไม่เข้มงวดเหมือนทางด้านการบริหารรัฐกิจก็ตาม

### ความสัมพันธ์ระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับการศึกษาวิชาสาขาอื่น ๆ <sup>16</sup>

ความก้าวหน้าในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพราะวงวิชาการของนานาชาติมุ่งสนใจปรับปรุงวิชานี้ให้เป็นประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติที่พัฒนามาโดยลำดับ แต่สิ่งหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้การศึกษาวิชานี้ก้าวหน้าก็คือความก้าวหน้าของศาสตร์อื่น ๆ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ปรากฏผลจริงจังขึ้น ดังจะเห็นโดยสังเขปต่อไปนี้นักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ใช้ศาสตร์อื่นหรือวิชาการอื่นให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างไร

1. ตรรกวิทยา (Logic) การใช้วิชาตรรกวิทยาให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น หากกล่าวโดยส่วนรวมจะเห็นว่ามิได้อยู่ทั่วไปทั้งในแง่ของการศึกษาเพื่อให้เข้าถึงความจริงและการหาเหตุผล และถ้าจะพิจารณาโดยเฉพาะเจาะจงจะเห็นว่าการทำงาน

---

<sup>15</sup> Ibid., pp. 17-18

<sup>16</sup> ในหัวข้อ "ความสัมพันธ์ระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับการศึกษาวิชาสาขาอื่น ๆ" นี้ทั้งหมด รวบรวมมาจาก ชูบ กาญจนประกร "รัฐประศาสนศาสตร์" ใน *สังคมศาสตร์*, สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จัดพิมพ์, (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2509), หน้า 27-38

ต้องยึดหลักเหตุผล (rational) มิใช่ทำตามอารมณ์ ในการทำงานโดยยึดหลักเหตุผลนั้นในทาง วิชารัฐประศาสนศาสตร์อยู่ที่การคิด และตัดสินใจออกคำสั่งหรือวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) ถ้าการออกคำสั่งเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ผลเสียหายจะเกิดขึ้นแก่การบริหารงานทั้ง ในทางผลงานไม่มีประสิทธิภาพและในทางที่จะต้องสูญเสียทั้งในด้านทรัพย์สินและสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจออกคำสั่งจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และวิชาตรรกวิทยาจะช่วยให้ภาครัฐประศาสนศาสตร์และนักบริหารทราบว่า การตัดสินใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการโดยยึดหลักเหตุผล (rational decision) โดยอาศัยเหตุผลความจริงในทาง ตรรกวิทยา (logical reasoning) นั้น ควรจะปฏิบัติอย่างไร นอกจากนั้นวิชาตรรกวิทยายังช่วย ชี้ให้เห็นข้อผิดพลาดในทางตรรกวิทยา (logical fallacies) ที่พึงระมัดระวังอีกด้วย

2. สังคมวิทยา (Sociology) การใช้หลักวิชาสังคมวิทยาให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีทางทำได้มากมายหลายทาง แต่จะนำมาพิจารณาเพียง 3 ทางคือ

(1) การใช้หลักสังคมวิทยาในลักษณะการสืบประวัติเพื่อทราบมรดกตกทอด ทางสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการในปัจจุบันตามหลักการศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่า “การบริหารราชการเป็นผลอันเกิดจากทายะสมบัติทางการเมือง และสังคม (public administration is a product of political and social heritage) โดยมีสาระสำคัญ ว่ารูปแบบการบริหารราชการที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนั้นส่วนหนึ่งได้มาจากการรับมรดกตกทอด มาจากบรรพบุรุษ และอีกส่วนหนึ่งคือส่วนที่ชนรุ่นหลังหรือรุ่นของเราได้ทำการแก้ไข ปรับปรุงให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ของประเทศและเหตุการณ์ของโลก ปัจจุบัน ทั้งสองส่วนนี้รวมกันแล้วจะเห็นรูปร่างของราชการบริหารในปัจจุบัน

(2) การใช้หลักวิชาสังคมวิทยาเพื่อทราบลักษณะของกรณีแวดล้อมในสังคม ที่มีอิทธิพลอยู่ต่อการบริหาร เช่น ขนบประเพณีทางสังคม (social tradition) และคุณค่านิยม ทางสังคม (social values) ซึ่งกรณีแวดล้อมทั้งสองประการนี้มีอิทธิพลทางสังคมต่อการบริหาร ราชการมาก เพราะขนบประเพณีทางสังคมหลายอย่างหลายประการจะติดตัวข้าราชการ ไปและใช้ปฏิบัติต่างตอบแทนซึ่งกันและกันอยู่ด้วยเสมอไม่มากก็น้อย ยิ่งกว่านั้นคุณค่า ทางสังคมก็มีอิทธิพลอยู่ต่อการบริหารราชการเช่นเดียวกัน เช่น การทำบุญขึ้นบ้านใหม่ เพื่อจะได้อยู่อาศัยไปอย่างมีความสุข ในทางราชการก็เห็นได้ว่าเมื่อจะปลูกสร้างสำนักงานใหม่ หรือขึ้นสำนักงานใหม่ก็จะมีพิธีกรรมทางพราหมณ์และพิธีกรรมทางพุทธศาสนาโดยมีความ มุ่งหมายในทำนองเดียวกันคือความต้องการที่จะอยู่ประจำทำงานร่วมกันด้วยความราบรื่น อิทธิพลของขนบประเพณีทางสังคมและคุณค่าทางสังคมดังกล่าวเมื่อพิจารณาใน

ส่วนรวมจะพบความจริงที่สำคัญประการหนึ่งว่า นอกจากทางราชการจะต้องยอมรับเอา  
ชนบประเพณีทางสังคมและคุณค่าทางสังคมเข้ามาใช้และยึดถือเป็นคุณค่าในการบริหาร  
ราชการ (administrative values) ด้วยแล้ว ยังปรากฏว่าทางราชการยังจำเป็นต้องช่วยชำระ  
รักษาชนบประเพณีและคุณค่าทางสังคมที่ดีไว้มิให้สูญสลาย เพื่อให้ชาติไทยดำรงความ  
เป็นไทยอยู่ได้ไม่ถูกกลืนชาติโดยถูกกลืนทางวัฒนธรรม และทำให้รูปลักษณะการบริหาร  
ราชการของไทยไม่เหมือนกันกับการบริหารงานของฝรั่ง แม้ว่าความจริงแล้วเทคนิคการ  
บริหารงานของเราเป็นส่วนมากเราเอามาจากของฝรั่งมาใช้ก็ตาม

(3) การใช้หลักวิชาสังคมวิทยาในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การทางสังคม (social  
organization) เพื่อหาทางทำความเข้าใจองค์การหรือส่วนราชการต่าง ๆ การใช้หลักวิชา  
สังคมวิทยาในข้อนี้กว้างขวางมาก เพราะองค์ประกอบที่เป็นองค์การทางสังคมก็คือคนไทย  
เป็นส่วนใหญ่และคนไทยเหล่านี้เองที่เข้าไปรวมกันเป็นองค์การในการบริหารราชการของ  
ประเทศ ซึ่งตัวอย่างประการหนึ่งของการใช้หลักวิชาสังคมวิทยาในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การ  
ทางสังคมในลักษณะนี้ก็คือการหาทางทำความเข้าใจองค์การอุปนัย (informal organization)  
ที่มีปรากฏซ่อนอยู่ในองค์การหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยที่การบริหารราชการ  
หรือการปฏิบัติราชการรวมทั้งการอำนวยความสะดวกของรัฐไปสู่ประชาชนนั้น ในหลักการ  
ก็เป็นการปฏิบัติราชการในส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยยึดถือแบบธรรมเนียม  
ในการปฏิบัติราชการ เช่น การที่จะต้องมีการติดต่อการเสนองานตามลำดับชั้นตามระเบียบ  
แบบแผนของทางราชการ ซึ่งเป็นทางปฏิบัติในองค์การที่เรียกว่าองค์การรูปนัย (formal  
organization) แต่ในองค์การรูปนัยนั้นเองยังมีองค์การอีกรูปหนึ่งซึ่งเรียกว่าองค์การอุปนัย  
(informal organization) ซึ่งมีซ่อนแฝงอยู่ในองค์การรูปนัย เป็นองค์การที่เกิดขึ้นโดยถือ  
ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นเกณฑ์สำคัญ มิใช่ถือระเบียบแบบแผนหรือลำดับชั้นการบังคับบัญชา  
อย่างที่มีปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัย การทำความเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การอุปนัย  
จะช่วยให้เข้าใจในรูปการบริหารโดยถูกต้องยิ่งขึ้น

นอกจากนั้นการทำความเข้าใจในเรื่องส่วนราชการหรือองค์การอุปนัยในการ  
บริหารราชการยังอาจใช้หลักวิชาสังคมวิทยาในด้านอื่น ๆ มาช่วยเป็นหลักประกอบการ  
พิจารณาได้อีกมาก เช่น การใช้หลักวิชา sociometric เป็นเครื่องวัดและแสดงออกให้เห็น  
จากการสังเกตและวิจัยว่า การติดต่อสัมพันธ์ภายในองค์การระหว่างคนต่อคนมีลักษณะอย่างไร  
ใครบ้างที่มีการติดต่อกับคนอื่น ๆ หรือติดต่อกันในลักษณะของความถี่สักเพียงใด ซึ่งจะเป็น  
ประโยชน์ต่อไปถึงการศึกษารูปภาวะผู้นำ (administrative leadership) และอื่น ๆ ได้  
อีกด้วย

3. **มานุษยวิทยา (Anthropology)** หลักวิชามานุษยวิทยาช่วยในการศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ในแง่ของการนำเอาความเข้าใจถึงความหมายของ “วัฒนธรรม” (Culture) จากวิชามานุษยวิทยามาใช้ประโยชน์ ซึ่งความหมายของคำว่า “วัฒนธรรม” ตามที่นักมานุษยวิทยาใช้เป็นหลักในการศึกษา หมายถึง “Culture consists that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society”

ตัวอย่างของการนำเอาความเข้าใจถึงความหมายของ “วัฒนธรรม” จากวิชามานุษยวิทยามาใช้ประโยชน์ในวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่เรื่องความเคยชินในการทำงาน (habit of action) อันเป็นผลเกิดจากการถ่ายทอด การเอาแบบอย่างจากบรรพบุรุษ และเคยชินต่อการทำงานเช่นนั้นแบบนั้นมาเป็นเวลานาน จนเกิดความเชื่อว่าเป็นวิธีที่ดี ที่ถูกต้อง แล้วไม่คิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข แม้เทคโนโลยีของโลกและของประเทศชาติเจริญก้าวหน้าไปมากแล้วอย่างไรก็ไม่คำนึงถึง ยังคงยึดนิยมในสิ่งเดิมแบบเดิมว่าดีและถูกต้อง หากจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก็จะมีปฏิกิริยาต่อต้านเพราะไม่เห็นด้วย ซึ่งในทางรัฐประศาสนศาสตร์เรียกว่า “การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง” (resistance to change) ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่อย่างหนึ่งในการบริหารงานเพื่อพัฒนาประเทศ เรียกได้ว่าเป็นปัญหาขัดแย้งระหว่าง “พวกหัวเก่ากับหัวใหม่” ซึ่งการบริหารราชการเป็นการใช้ให้คณะบุคคลได้ทำงานร่วมกันด้วยสามัคคีธรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายที่จะกำหนดขึ้น เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม ปัญหาการขัดกันของวัฒนธรรมและความรู้สึกทางใจของคนในชาติรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่จึงเป็นเรื่องที่นักรัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องศึกษาหาความรู้ และแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้เกิดสามัคคีธรรมในหมู่คณะ (group effort) ให้ได้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งปัญหาจะปรากฏมีอยู่เสมอและต้องติดตามศึกษาวิจัยหาทางแก้ไขอยู่ต่อไป

4. **จิตวิทยาสังคม (Social Psychology)** จุดศูนย์รวมของการศึกษาวิชาจิตวิทยาสังคมอยู่ที่การศึกษาความรู้ความเข้าใจเพื่อทราบความจริงเกี่ยวกับบุคคลแต่ละคนหรือที่เรียกว่า “อัตตา” (self) อันเป็นส่วนรวมของบุคลิกภาพ (personality) ทั้งเรือนร่าง (physical) และเรือนใจ (mental) ในลักษณะที่แต่ละคนมีลักษณะการกระทำอันเป็นการตอบแทน (interaction) ต่อสังคม (society) วิชาจิตวิทยาสังคมจึงเป็นสาขาที่สำคัญมากวิชาหนึ่งในสาขาพฤติกรรมศาสตร์ ประโยชน์ของวิชานี้ที่มีต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ มีอยู่มากมายทั้งในทางทฤษฎีและการใช้หลักในทางปฏิบัติ

ในทางทฤษฎีวิชาจิตวิทยาสังคมมีส่วนช่วยอย่างสำคัญให้ผู้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีความรู้ความเข้าใจเรื่องคนในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งขององค์การหรือส่วนราชการ

โดยถูกต้องยิ่งขึ้นเพราะจิตวิทยาสังคมจะช่วยให้ทราบแนวในการศึกษาเรื่องคนแต่ละคน ได้หลายทาง เช่น การดูพื้นเพภูมิหลังของแต่ละคน ลักษณะของความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน โนอင့်การ การปฏิบัติต่างตอบแทนต่อองค์กร คือเพื่อนร่วมงานและราชการในส่วนรวม ตลอดจนโลกทรรศน์และความเป็นปกติ (normal) หรือมีลักษณะผิดปกติ (abnormal หรือ neurotic type) อย่างไรบ้าง ซึ่งจะช่วยให้ภาครัฐประศาสนศาสตร์มีความรอบรู้เพิ่มพูนเกี่ยวกับคนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในด้านพฤติกรรมของข้าราชการที่ร่วมกันทำงาน อยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งในรูปของเอกชนและกลุ่มของข้าราชการ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจพฤติกรรมในการบริหารราชการต่อไป

ส่วนประโยชน์ของวิชาจิตวิทยาสังคมซึ่งจะพึงมีในทางปฏิบัติหรือประโยชน์ที่จะพึงมีต่อการทำงานของแต่ละคนก็คือช่วยให้ผู้บริหารและข้าราชการได้ตระหนักถึงความสำคัญข้อหนึ่งว่า “คนเราแต่ละคนไม่เหมือนกัน” อย่างที่พระท่านว่า “นานาจิตต” ฉะนั้น การปฏิบัติต่อเพื่อนร่วมงานหรือการที่ผู้บังคับบัญชาจะปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างไรนั้น จะต้องนึกถึงหลักความจริงข้อนี้ ซึ่งเป็นหลักสำคัญข้อหนึ่งในเรื่องมนุษยสัมพันธ์อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ และจะช่วยให้การใช้ศิลป์ในการบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นักวิชาการทางการบริหารท่านหนึ่งของไทยคือศาสตราจารย์ ดร.ชูป กาญจนประกร ได้มีทัศนะเป็นส่วนตัวในเรื่องนี้ว่า ถ้าเรายอมรับหลักจิตวิทยาสังคมอันว่าด้วยคนแต่ละคน หรือการที่แต่ละคนมีลักษณะการปฏิบัติต่างตอบแทนกันในรูปแบบต่าง ๆ โดยพิจารณาใช้ประกอบกับหลักมนุษยธรรมที่ว่า “คนเราเป็นสัตว์บระเสริฐ (homo sapiens)” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คนเป็นสัตว์โลกที่มีความเฉลียวฉลาดกว่าสัตว์โลกอื่น ๆ ฉะนั้นการที่ได้เกิดมาเป็นคนจึงเป็นสิ่งประเสริฐ จะต้องยอมรับนับถือคุณค่าของความเป็นคน (human values) และความมีศักดิ์ศรีของแต่ละคน (individuality) ซึ่งจะเป็นทางนำไปสู่การอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตยด้วยความผาสุก ด้วยการยอมรับนับถือซึ่งกันและกัน และหลักการดังกล่าวจะช่วยป้องกันมิให้มองคนในแง่ร้ายด้วยความริษยาอาฆาต เพราะเราจะต้องมองคนทุกคนด้วยความดีที่ผู้นั้นเป็นคน หากแต่ถ้าบางคนอาจจะจะมีปัญหาเกี่ยวกับบุคลิกภาพมากหรือน้อยสุดแต่กรณี จะต้องมองให้ประจักษ์ว่าความดีของคนและปัญหาของคนจะต้องแยกจากกัน ถ้าหากพิจารณาคนโดยมีสมมติฐานเสียแต่ในเบื้องต้นว่าคนเราเลวร้ายเสียแล้ว ก็จะไม่มีความดีและความดีของคนหลงเหลืออยู่ในโลก

5. เศรษฐศาสตร์ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์บางสาขา เช่น การบริหารงานคลัง จะมีสาระสำคัญว่าเมื่อมีนโยบายการคลัง มีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ฯลฯ

ตามนโยบายของรัฐแล้ว นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องคิดค้นนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะปฏิบัติงานในด้านการจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ให้มีการใช้จ่ายในรูปงบประมาณแผ่นดิน และให้มีการตรวจสอบบัญชีการเงิน ฯลฯ เพื่อควบคุมให้การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับวิชาเศรษฐศาสตร์มีอยู่มากมายในประเทศไทยซึ่งรัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญและเห็นได้ชัดเพราะนอกจากผู้บริหารชั้นสูงจะได้ใช้หลักวิชาเศรษฐศาสตร์ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว นักบริหารชั้นสูงและชั้นรอง ๆ ยังจำเป็นต้องใช้หลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอันที่จะจัดให้มีการบริหารงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจให้บรรลุผลอีกด้วย โดยกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินงาน การกำหนดวงเงินใช้จ่าย ตลอดจนการตรวจสอบควบคุมและประเมินผล โดยจัดทำเป็นรูปแผนบริหารในรายละเอียด

๑. รัฐศาสตร์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นแยกตัวเองออกมาจากวิชารัฐศาสตร์ ดังนั้นวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีส่วนสัมพันธ์แนบแน่นกับวิชารัฐศาสตร์ เพราะวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มุ่งศึกษาวิจัยเพื่อส่งเสริมให้มีการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองของรัฐหรือกล่าวอย่างง่ายก็คือต้องมีการใช้หลักวิชาในทางรัฐศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองเสียก่อน รัฐประศาสนศาสตร์จึงจะสานต่อ ๆ ไปได้ รัฐประศาสนศาสตร์ช่วยให้รัฐที่ดี การเมืองที่ดี ได้มีการบริหารที่ดีที่จะส่งเสริมให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน เพราะรูปของรัฐและการเมืองจะเป็นอย่างไรก็ตาม ถ้ามีการบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพแล้ว ความหวังอันเกี่ยวกับความผาสุกของประชาชนก็จะแจ่มใสขึ้น แต่ก็มีความจริงอยู่ประการหนึ่งว่าเมื่อการเมืองเป็นเผด็จการการบริหารก็มักจะพลอยเป็นตามไปด้วย

ดังนั้นการที่จะเข้าใจการบริหารของแต่ละประเทศจำเป็นต้องใช้หลักวิชารัฐศาสตร์สาขาต่าง ๆ เช่น สถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นที่มาของการบริหาร อุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งเป็นที่มาของอุดมการณ์ในการบริหาร พรรคการเมืองซึ่งมีบทบาทในการควบคุมการบริหารของรัฐบาล มติมหาชนซึ่งนักบริหารจะต้องรับฟังและใช้เป็นแนวในการปรับปรุงนโยบาย การตรากฎหมายของรัฐซึ่งจะเป็นนโยบายและวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน ฯลฯ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยไม่มีพื้นฐานในวิชารัฐศาสตร์อยู่ด้วย จะเข้าใจวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้ถูกต้องสมบูรณ์ได้ยากมาก นักรัฐประศาสนศาสตร์โดยทั่วไปจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า “ไม่มีการบริหารราชการของประเทศใด ๆ เลยที่จะปลอดพ้นจาก

การเมือง” (public administration never exists in political vacuum) วิชารัฐศาสตร์เป็นส่วนประกอบและยังประโยชน์อย่างสำคัญต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

7. นิติศาสตร์ ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์และวิชานิติศาสตร์ จำเป็นต้องแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือการใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิชานิติศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ประการหนึ่ง และการใช้หลักวิชานิติศาสตร์เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารราชการอีกประการหนึ่ง

ในการใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิชานิติศาสตร์ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น ในทางรัฐประศาสนศาสตร์นิยมใช้อยู่ไม่น้อยมาก เว้นแต่การศึกษาโดยใช้ปัญหาเฉพาะกรณี (case study) ในการศึกษาวิชานิติศาสตร์เท่านั้นที่มีส่วนคล้ายคลึงกันกับระเบียบวิธีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพราะการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มุ่งเน้นการใฝ่หาความรู้เกี่ยวกับเทคนิคและกระบวนการบริหารงานเพื่อประสิทธิภาพของงานเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่าจะพิจารณาความหมายและตีความกฎหมายต่าง ๆ แม้กฎหมายเหล่านั้นจะเกี่ยวข้องกับนักบริหารโดยตรง ปัญหาจึงมีว่าเมื่อมีปัญหาในข้อกฎหมาย นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหารจะทำอย่างไร ซึ่งปัญหาข้อนี้ก็มิทางปฏิบัติที่ถือเป็นหลักนิยมในการบริหารและการจัดองค์การว่า นักบริหารจะต้องมีความรู้กฎหมายอย่างที่กฎหมายสันนิษฐานว่าทุกคนต้องรู้กฎหมายประการหนึ่ง และในการจัดองค์การก็ย่อมจะต้องมีการจัดระเบียบขององค์การให้มีที่ปรึกษาทางวิชาการ (technical staff) ซึ่งรวมเอานักกฎหมายเข้าไว้ด้วย เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็น เป็นที่ปรึกษาแนะนำในด้านกฎหมาย ปัญหาจึงมิใช่ปัญหาสำคัญในการบริหารงาน

ส่วนการใช้หลักวิชานิติศาสตร์ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารราชการนั้นนับว่ามีความสำคัญอยู่มาก เพราะการที่การปกครองโดยธรรมซึ่งเป็นหลักในการปกครองประเทศจะมีลักษณะเพียบพร้อมสมบูรณ์หรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปฏิบัติราชการของข้าราชการทั้งปวง ในข้อนี้นอกจากข้าราชการทั้งหลายจะต้องยึดหลักทำดีมีศีลมีสัตย์แล้ว ยังจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดหลักแห่งกฎหมาย (rule of law) ในทัศนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์และนักบริหารจะต้องยึดมั่นเป็นหลักประจำใจว่าการปฏิบัติราชการบริหารจะต้องกระทำไปในนามแห่งกฎหมาย (in the name of the law) นโยบายรวมทั้งระเบียบแบบแผนและคำสั่งต่าง ๆ ที่จะเป็นหลักและรายละเอียดในการบริหารประเทศจะต้องเป็นไปตามกฎหมายไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักสูงสุดในการบริหารประเทศ และจะต้องใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละคนและ

การบริหารราชการส่วนรวมของประเทศให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งและนโยบายของรัฐบาลในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ

**8. ประวัติศาสตร์** นักวิชากรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันใช้วิชาประวัติศาสตร์ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างกว้างขวางมาก เนื่องจากการบริหารราชการในปัจจุบันเป็นทายะสมบัติทางการเมืองและสังคม การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพื่อทราบรูปแบบการบริหารในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องทราบเรื่องราวต่าง ๆ ในอดีต เพราะวิชาประวัติศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่จัดให้มีระบบการศึกษาเพื่อทราบเรื่องราวในอดีตอันเกี่ยวกับบรรพบุรุษ กรณีแวดล้อม ประสบการณ์อันมีส่วนเกี่ยวข้องกับประเทศชาติ สถาบันตลอดจนวิทยาการต่าง ๆ ซึ่งถ้าจัดให้มีหลักสูตรการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับประวัติการบริหารราชการ ก็จะต้องเห็นประโยชน์ของวิชาประวัติศาสตร์ที่มีต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยิ่งขึ้น

วิชาประวัติศาสตร์จะมีความสำคัญยิ่งขึ้นสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ในการพิจารณารูปแบบการบริหารราชการในประเทศกำลังพัฒนา เพราะมีองค์ประกอบหลายอย่างหลายประการที่เป็นร่องรอยของอดีตและยังมีปรากฏอยู่ ซึ่งมักจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานในปัจจุบัน เช่น ขนบประเพณีที่ขัดต่อการพัฒนาประเทศ รูปของสังคมที่รับมาจากบรรพบุรุษ ความเชื่อความเคยชินในการทำงานที่ขัดต่อการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ฯลฯ องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยพัฒนา ทั้งในด้านเพื่อทราบความจริงและวิเคราะห์ปัญหาและในด้านหาทางแก้ปัญหา (problem solving) ตามควรแก่กรณี ในอันที่จะนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศได้อย่างกว้างขวางรวดเร็วยิ่งขึ้น

**9. การบริหารธุรกิจ** ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นวิชาที่ต้องอาศัยศาสตร์ต่าง ๆ เข้าช่วยเพื่อให้เข้าถึงความจริงในการบริหารงานได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาหาความรู้ความเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์และพฤติกรรมในการบริหารงานนั้น เทคนิคทางการบริหาร เช่น การจัดระเบียบองค์การ การวางแผนงาน การตรวจสอบควบคุมงาน ฯลฯ รัฐประศาสนศาสตร์ได้อาศัยเทคนิคการบริหารทางการทหารและการบริหารธุรกิจอยู่มาก เห็นได้จากการใช้ศัพท์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น chain of command ได้มาจากทางราชการทหาร และคำว่า office and management ซึ่งได้มาจากการบริหารธุรกิจ เป็นต้น

อิทธิพลของการศึกษาวิชาการบริหารธุรกิจซึ่งมีอยู่ต่อการศึกษาวិชาการรัฐประศาสนศาสตร์นี้ ปรากฏอย่างเด่นชัดในประเทศอุตสาหกรรมที่มีการประกอบการขนาดใหญ่ และสามารถจัดให้มีการศึกษาวิจัยการบริหารธุรกิจได้โดยอิสระ และใช้ผลงานวิจัยเป็นแนวในการปรับปรุงเทคนิคการบริหารงานธุรกิจให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ และเนื่องจากในประเทศอุตสาหกรรมที่ยึดหลักการค้าเสรีมีการแข่งขันกันในตลาดเสรีอย่างกว้างขวาง จึงทำให้เกิดการแข่งขันกันในการปรับปรุงการเพิ่มผลิตผลและประสิทธิภาพของงานอย่างไม่หยุดยั้ง การปรับปรุงเทคนิคการบริหารงานธุรกิจจึงก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วมาก จนกล่าวได้ว่าเทคนิคการบริหารธุรกิจในประเทศอุตสาหกรรมนำหน้าและมีอิทธิพลต่อการบริหารรัฐกิจหรือการบริหารงานของรัฐเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมและในด้านวิชาการ

นอกจากนั้นปรัชญาของการศึกษาและการจัดการในทางธุรกิจก็มีส่วนช่วยต่อการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ต้น โดยพิจารณาได้จากปรัชญาของการจัดการสามสมัยของสหรัฐอเมริกาดังต่อไปนี้

(1) สมัยแรก เรียกได้ว่าเป็นสมัยที่มีปรัชญาของการจัดการ (management) ก่อนที่จะมีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งอยู่ในสมัยก่อนคริสต์ศักราช 1880 (ก่อน พ.ศ. 2423)

ปรัชญาของการจัดการในสมัยนั้นมุ่งที่เงินในรูปกำไร ฉะนั้นกำไรและผลประโยชน์ของผู้ประกอบการจึงมีความสำคัญเหนืออื่นใด การจัดดำเนินงานของฝ่ายจัดการจึงมุ่งที่กำไรและการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ประกอบการ ผลประโยชน์ส่วนตัวเสียของผู้ร่วมงานและผู้รับบริการจึงมิได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร ในระยะนี้มีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน ภาวะการทำงานเสื่อมโทรม โดยนายจ้างมิได้เสียดูแล และการผูกขาดตัดตอนเพื่อหวังกำไรให้มากจึงมีอยู่อย่างแพร่หลาย

ปรัชญาของการจัดการในสมัยนี้ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ทศนคติและแนวความคิดในการจัดการที่ว่า การที่คนเราจะสามารถจัดดำเนินงานให้ได้ดีนั้นจะต้องเป็นคนมีทักษะ (skills) โดยมีประสบการณ์มาแล้วและจะต้องเป็นคนมีพรสวรรค์ในการจัดการ ดังนั้นในสมัยนั้นถ่ายทอดวิทยาการที่เกี่ยวกับการจัดการและการบริหารงานของคนในสมัยนั้นมายังคนรุ่นหลังจึงไม่มีการกระทำเป็นกิจจะลักษณะ เพราะเห็นว่าทำไม่ได้เนื่องจากเห็นว่าความรู้ความสามารถในการจัดการและการบริหารงานเป็นเรื่องทักษะและพรสวรรค์ของแต่ละคน

(2) สมัยที่ 2 เป็นสมัยที่มีปรัชญาของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์หรือวิทยาการ (Scientific Management) ตกอยู่ระหว่างปี ค.ศ. 1880 ถึง ค.ศ. 1920 (ระหว่าง พ.ศ. 2423

ถึง พ.ศ. 2463)

ในสมัยนี้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งมี Frederick W. Taylor เป็นต้นตำรับ และมีผู้ร่วมงานสนับสนุนความคิดอีกหลายคน เช่น Henry Gantt, Frank and Lillian Gilbreth, Carl Barth และ Harrington Emerson ที่มีความคิดเห็นในแนวใหม่อีกแนวหนึ่งแตกต่างจากบุคคลในสมัยก่อน โดยไม่เห็นด้วยกับความคิดที่ว่า การจัดการเป็นศิลป์ที่ขึ้นอยู่กับพรสวรรค์ของแต่ละคนเท่านั้น แต่มีความเห็นว่าการจัดการเป็นสาขาวิชาที่มีหลักเกณฑ์และความจริงที่พิสูจน์ได้เช่นเดียวกับ ฟิสิกส์และเคมี ดังนั้นหากจัดให้มีการศึกษาและทดสอบอย่างจริงจังแล้วย่อมจะประมวลขึ้นเป็นความรู้สาขาใหม่ที่สามารถถ่ายทอดโดยการศึกษากับคนรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่งได้ และนอกจากนั้นยังมีความเห็นว่าการจัดการสมควรจะให้เกียรติเป็นประโยชน์แก่ผู้รับบริการ หรือลูกค้า ชุมชน ซึ่งเป็นการนอกเหนือจากการที่จะให้บังเกิดประโยชน์แก่เจ้าของหรือผู้ประกอบการเท่านั้น

ปรัชญาและแนวความคิดของการจัดการแบบใหม่นี้มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับแนวความคิดที่ว่า การจัดการมีกฎเกณฑ์ที่จะพิสูจน์ได้ นั้นมีผู้คัดค้านมาก แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานและการทดสอบแบบวิทยาศาสตร์ เพื่อหาทางเลือกใช้วิธีที่ดีที่สุดเพื่อให้ได้ผลงานสูงสุดนั้น เป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไป ทั้งในวงวิชาการและปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามปรัชญาของการจัดการที่ถือว่าการจัดการเป็นวิทยาการที่สำคัญสาขาหนึ่งนี้ มีอิทธิพลต่อปรัชญาและการศึกษาวิชาบริหารทั้งทาง รัฐประศาสนศาสตร์และทางธุรกิจ ในสมัยต่อมาเป็นอันมาก

(3) สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา ปรากฏว่าปรัชญาของการจัดการที่ถือว่าการจัดการเป็นวิทยาการสาขาหนึ่งนั้นได้รับการยอมรับนับถือเป็นวิชาชีพ (profession) ที่สำคัญมีหลักทฤษฎีและทางปฏิบัติที่ศึกษาได้ แนวปรัชญาของการจัดการทางธุรกิจก็มุ่งเน้นหน้าที่ที่จะต้องมียู่ต่อสังคมและชุมชน มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกำไรหรือผลประโยชน์ของผู้ประกอบการแต่เพียงประการเดียวอย่างแต่ก่อน การศึกษาวิชาการทางธุรกิจในระยะหลัง ๆ จึงมีการศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาความจริงต่าง ๆ อย่างมากมาย เช่น การวินิจฉัยสั่งการ ความสัมพันธ์ระหว่างคน เครื่องจักร และกรณีแวดล้อมต่าง ๆ รวมทั้งตัวประกอบของการจัดการในลักษณะอรูปนัย (informal factors) ต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยก็ได้ใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์เข้าช่วย เช่น การใช้หลักสถิติศาสตร์ การใช้เครื่องคำนวณอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ ความก้าวหน้าในปรัชญาและแนวความคิดของการจัดการในระยะหลังนี้ช่วยให้การจัดการมีลักษณะเป็นวิทยาการที่ศึกษาได้โดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

พัฒนาการเกี่ยวกับปรัชญาของการจัดการดังกล่าวข้างต้นทั้ง 3 สมัยเป็นแนวเสริมสร้างปรัชญาและแนวความคิดในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นลำดับมา ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการกับการบริหารธุรกิจเป็นไปโดยใกล้ชิดยิ่งขึ้น การจัดการในการบริหารราชการเป็นสถาบันสำคัญในการปกครองประเทศในอันที่จะอำนวยให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุผล และการจัดการทางธุรกิจก็เป็นสถาบันสำคัญประการหนึ่ง ที่เกี่ยวกับสถาบันทางเศรษฐกิจ (economic institutions) เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชน ดังจะเห็นได้ว่าในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาที่มีแผนพัฒนาประเทศย่อมจะรวมเอาการพัฒนาทางธุรกิจเข้าไว้ในแผนพัฒนาประเทศด้วย ดังนั้นการอาศัยหลักวิชาการระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับวิชาการบริหารธุรกิจนั้นจึงเกือบจะแยกกันไม่ออก

จะต้องเข้าใจด้วยว่าศาสตร์ต่าง ๆ ที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น มิใช่จำกัดเฉพาะที่ได้ยกขึ้นมากล่าวเท่านั้น นักรัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องศึกษาหาความรู้ทั่วไปจากศาสตร์อื่น ๆ อีกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อที่จะได้เป็นส่วนประกอบให้มีความรู้ความเข้าใจเรื่องคนและพฤติกรรมให้ได้ดีที่สุดในการทำงาน

### ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นสาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) ในฐานะที่เป็นสาขาวิชาหนึ่งในลักษณะที่เป็นศาสตร์ (science) ที่หมายถึงวิทยาการหรือความรู้อันมีการจัดระเบียบ (ordered) ที่พึงเชื่อถือได้ (reliable) และสามารถจัดให้มีการศึกษาค้นหาความจริงได้อย่างมีระเบียบแบบแผนในรูปของระบบ (systematic study)<sup>16</sup> นั้น อาจกำหนดขอบเขตเนื้อหาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่จะศึกษาทำความเข้าใจได้ดังนี้

1. ทำความเข้าใจถึงความหมายและขอบข่ายของการศึกษา สิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ และจริยธรรมทางการบริหาร
2. ศึกษาถึงพัฒนาการของการบริหารรัฐกิจ อันได้แก่พัฒนาการของการศึกษา การบริหารรัฐกิจและการจัดกลุ่มแนวความคิดทางด้านการบริหารรัฐกิจ และศึกษาเจาะจงถึงการพัฒนาการศึกษาการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย

---

<sup>16</sup> Ibid p 14

3. ศึกษาทำความเข้าใจเทคนิคและกระบวนการบริหาร อันได้แก่การวางแผน และบริหารนโยบายสาธารณะ การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง ฯลฯ และ

4. ศึกษาถึงแนวโน้มของการศึกษาการบริหารรัฐกิจในอนาคต

## สรุป

ในการทำความเข้าใจถึงความหมายและขอบข่ายของการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจหรือวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น เป็นการทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่า “การบริหาร” (administration management) กับ “การบริหารรัฐกิจ” (public administration), การบริหารรัฐกิจ (public administration) ในฐานะที่เป็นทั้งศาสตร์ (science) และศิลป์ (art) ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง, ความสำคัญของการบริหารรัฐกิจซึ่งจำเป็นต้องมีตราบเท่าที่ยังมีรัฐหรือประเทศ, ทำความเข้าใจถึงความเหมือนและความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจว่ามืออยู่อย่างไร, หัวข้อที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็ตามมาก็คือความสัมพันธ์ระหว่างวิชาการบริหารรัฐกิจหรือวิชารัฐประศาสนศาสตร์กับการศึกษาวิชาสาขาอื่น ๆ เช่น ปรัชญาและตรรกวิทยา สังคมวิทยา ฯลฯ, และสุดท้ายเป็นการทำความเข้าใจถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นสาขาวิชา.

## คำถามท้ายบท

- ข้อ 1. ท่านเข้าใจถึงความหมายของ “การบริหาร” (administration, management) กับ “การบริหารรัฐกิจ” (public administration) ว่าอย่างไร จงอธิบายให้เข้าใจ.
- ข้อ 2. ที่ว่า “public administration เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์” นั้น ท่านเข้าใจว่าอย่างไร จงอธิบายและยกตัวอย่างประกอบให้เข้าใจ
- ข้อ 3. “การเมืองและการบริหารเปรียบดังสองด้านของเหรียญเดียวกัน” ท่านเห็นจริงด้วยหรือไม่ จงอภิปรายด้วยเหตุผลตามหลักวิชา
- ข้อ 4. การบริหารรัฐกิจ กับ การบริหารธุรกิจ มีทั้งความเหมือนกันและแตกต่างกัน จงยกขึ้นอธิบายให้เห็นชัดสักประเด็น ละ 3 ประการทั้งสองประเด็นดังกล่าว.
- ข้อ 5. มีวิชาสาขาใดบ้างที่มีความสัมพันธ์กับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จงยกขึ้นมาอธิบายให้เห็นความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างแจ่มชัดสัก 3 สาขาวิชา.

## บรรณานุกรม (BIBLIOGRAPHY)

### ภาษาไทย

ชูบ กาญจนประกร, “รัฐประศาสนศาสตร์” ใน *สังคมศาสตร์*, หน้า 1-49. พระนคร :  
โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, 2509.

\_\_\_\_\_. เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล “นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ” ศึกษาเฉพาะกรณี  
มาตรการสร้างสรรค์ผู้นำทางการเมือง (โรเนียว), 2505.

ติน ปรัชญพฤทธิ์ และ อิสระ สุวรรณบล, *ปทานุกรมการบริหาร*. พระนคร : โรงพิมพ์ของ  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514.

สมพงศ์ เกษมสิน, *การบริหาร*. ธนบุรี : โรงพิมพ์ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2513.

### ภาษาอังกฤษ

Dale, Ernest. *Management : Theory and Practice*. New York : McGraw Hill Book Co., 1965

Dimock, Marshall E. and Dimock, Gladys O. *Public Administration* New York : Rinehart &  
Co., 1963.

Hardwick, C.T. and Landuyt, B. F. *Administrative Strategy and Decision Making*. Ohio : Southern  
Western Publishing Co., 1966.

Nigro, Felix A. *Modern Public Administration*. New York : Harper & Row Publishers, 1970.

Simon, Herbert A. et. al. *Public Administration*. New York : Alfred A. Knopf, 1961.

White, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York : The  
Macmillan Co., 1955.

# ตัวอย่างข้อสอบปรนัยของบทที่ 1

1. คำว่า "Administration" หมายถึงข้อใด
  - (1) การทำให้งานสำเร็จลุล่วงไปโดยใช้ให้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำ
  - (2) กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน
  - (3) การรับใช้
  - (4) ถูกทั้งข้อ 1, 2 และ 3
  - (5) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 2
2. Public Administration ในลักษณะที่เป็นศิลป์ (Art) หมายถึงอย่างไร
  - (1) การจัดเนื้อหาเป็นระบบระเบียบ สอนกันได้ถ่ายทอดความรู้กันได้
  - (2) เป็นการปฏิบัติงานหรือบริหารราชการ
  - (3) เป็นการทำให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย
  - (4) ถูกทั้งข้อ 1, 2 และ 3
  - (5) ถูกเฉพาะข้อ 2 และ 3
3. ฝ่ายการเมืองคือใคร
  - (1) คณะรัฐมนตรี
  - (2) ผู้ดำรงตำแหน่งตามวาระหรือวิธีทางการเมือง
  - (3) ผู้ดำรงตำแหน่งโดยยึดเป็นอาชีพจากผลการสอบ
  - (4) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 2
  - (5) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 3
4. ฝ่ายประจำคือใคร
  - (1) คณะรัฐมนตรี
  - (2) ผู้ดำรงตำแหน่งตามวาระหรือตามวิธีทางการเมือง
  - (3) ผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการโดยยึดเป็นอาชีพจากผลการสอบ
  - (4) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 2
  - (5) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 3
5. ในการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำนั้นมีหลักการอย่างไร
  - (1) ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายและควบคุมการทำงานของฝ่ายประจำให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้
  - (2) ฝ่ายการเมืองต้องขอคำปรึกษาชี้ขาดจากฝ่ายประจำเสียก่อนจึงจะกำหนดนโยบายในการทำงานได้

- (3) ฝ่ายการเมืองต้องปล่อยให้ฝ่ายประจำเป็นผู้ชี้ขาดในการกำหนดนโยบาย เพราะฝ่ายประจำมีความชำนาญงานมากกว่า
  - (4) ฝ่ายการเมืองต้องรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายประจำเสียก่อนจึงจะกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงานได้
  - (5) ฝ่ายการเมืองควบคุมการทำงานของฝ่ายประจำโดยเด็ดขาดให้เป็นไปตามนโยบายและคำสั่งในทุกเรื่อง
6. ฝ่ายประจำมีส่วนช่วยกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองได้โดยวิธีใด
- (1) ช่วยชี้ขาดในการกำหนดนโยบาย
  - (2) ช่วยให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ สถิติข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในการทำงาน เพื่อให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่กำหนดไว้เดิม
  - (3) ช่วยให้ความคิดเห็นก่อนฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายในการปฏิบัติงาน
  - (4) ช่วยให้การปรึกษาแก่ฝ่ายการเมืองก่อนกำหนดนโยบาย
  - (5) นโยบายใดที่ฝ่ายประจำไม่เห็นด้วยฝ่ายประจำจะไม่ปฏิบัติตาม ทำให้ฝ่ายการเมืองต้องพิจารณาแก้ไขนโยบายเสียใหม่
7. สิ่งเหมือนกันในการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจก็คือข้อใด
- (1) วัตถุประสงค์
  - (2) ทุนในการดำเนินงาน
  - (3) กระบวนการปฏิบัติงาน
  - (4) การคงอยู่
  - (5) การกำหนดราคาสินค้าและบริการ
8. สิ่งที่ต่างกันในการบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจ ก็คืออย่างไร
- (1) วัตถุประสงค์
  - (2) ทุนในการดำเนินงาน
  - (3) กระบวนการปฏิบัติงาน
  - (4) ถูกทั้งข้อ 1, 2 และ 3
  - (5) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 2
9. วิชาสังคมวิทยา (Sociology) ให้ประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในด้านใดต่อไปนี้
- (1) ช่วยให้เข้าใจถึงการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการอย่างมีเหตุผล
  - (2) ช่วยให้ทราบถึงมรดกตกทอดทางสังคมซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการในปัจจุบัน
  - (3) ช่วยให้ทราบถึงความเป็นมาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์
  - (4) ช่วยให้เกิดความเข้าใจในพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน
  - (5) ช่วยให้เข้าใจถึงปัญหาการขัดกันของวัฒนธรรมซึ่งนักบริหารจะต้องแก้ไข

10. วิชาจิตวิทยาสังคม (Social Psychology) ให้ประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในด้านใดต่อไปนี้
- (1) ช่วยให้เข้าใจถึงการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการอย่างมีเหตุผล
  - (2) ช่วยให้ทราบถึงมรดกตกทอดทางสังคมซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการในปัจจุบัน
  - (3) ช่วยให้ทราบถึงความเป็นมาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์
  - (4) ช่วยให้เกิดความเข้าใจในพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน
  - (5) ช่วยให้เข้าใจถึงปัญหาการขัดกันของวัฒนธรรมซึ่งนักบริหารจะต้องแก้ไข

**เฉลยคำตอบ**

- |        |        |        |        |         |
|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1. (4) | 2. (5) | 3. (4) | 4. (3) | 5. (1)  |
| 6. (2) | 7. (3) | 8. (5) | 9. (2) | 10. (4) |