

บทที่ 2

พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ : ศึกษาในเชิงพาราไคม์

หัวข้อเรื่อง

1. ความหมายของพาราไคม์
2. พัฒนาการของพาราไคม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจ
3. กระแสความคิดเห็นเกี่ยวกับพาราไคม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต

แนวคิด

1. พาราไคม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นกรอบแนวทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องโดยทั่วไปในช่วงระยะเวลาหนึ่ง
2. พาราไคม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจแต่ละพาราไคม์ มิใช่เป็นสิ่งที่มีความถูกต้องสมบูรณ์ และครอบคลุมหมดทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ
3. พาราไคม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจแต่ละพาราไคม์ อาจเหมาะสมกับสภาวะการณ์อย่างหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง แต่เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไปหรือสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงแตกต่างกันออกไป อาจมีพาราไคม์อื่นที่เหมาะสมมากกว่าเกิดขึ้นแทนที่พาราไคม์เดิม

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาจบบทที่ 2 แล้ว นักศึกษาสามารถ

1. เข้าใจและอธิบายได้ว่า พาราไคม์คืออะไร
2. เข้าใจและอธิบายเกี่ยวกับพัฒนาการและแนวโน้มเกี่ยวกับพาราไคม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจได้

บทที่ 2

พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ : ศึกษา ในเชิงพาราไดม์

ความนำ

เกี่ยวกับเรื่องพาราไดม์ นับว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่เพิ่งจะแพร่หลายเมื่อประมาณต้นทศวรรษ 1970 นี้เอง ซึ่งปรากฏว่านักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจตลอดจนสมาคมทางวิชาการหลายแห่งเริ่มต้นตัวในเรื่องพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจกันมาก ดังจะสังเกตได้จากการประชุมทางวิชาการของสมาคมทางวิชาการหลายแห่งในอเมริกา เช่น การประชุมประจำปี ค.ศ. 1974 ของสมาคมรัฐศาสตร์แห่งอเมริกา (The American Political Science Association) การประชุมประจำปี ค.ศ. 1974 ของสมาคมรัฐศาสตร์แห่งภาคใต้ (The Southern Political Science Association) และการประชุมประจำปี ค.ศ. 1975 ของสมาคมการบริหารรัฐกิจแห่งอเมริกา (The American Society for Public Administration) เป็นต้น ซึ่งได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจอย่างมาก และนอกจากนี้ในหนังสือตำราทางการบริหารรัฐกิจอีกจำนวนไม่น้อย ได้มีการกล่าวถึงการสูญสิ้นไปของพาราไดม์เก่า และได้เรียกร้องว่าจำเป็นต้องมีพาราไดม์ใหม่มาแทนที่¹

ความหมายของพาราไดม์

Thomas S. Kuhn² ปรมาจารย์ผู้บุกเบิกเผยแพร่ความคิดเกี่ยวกับพาราไดม์ ได้อธิบายไว้ว่า พาราไดม์หมายถึง ความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่มีลักษณะ 2 ประการ คือ

¹Robert T. Golembiewski. *Public Administration as a Developing Discipline Part I Perspectives on Past and Present* (New York : Marcel Dekker, Inc. 1977). p. 205.

²Thomas S. Kuhn. *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago : The University of Chicago Press. 1970). p. 10

1. เป็นความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่ไม่เคยมีมาก่อน ซึ่งจูงใจให้กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ละทิ้งแบบวิธีต่าง ๆ ของกิจกรรมแบบวิทยาศาสตร์ที่มีลักษณะแข่งขันกันให้หันมายอมรับ ร่วมกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในฐานะที่เป็นการเสนอพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติให้ก้าวหน้า ต่อไปของบรรดากลุ่มผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้

2. เป็นความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้มีปัญหาต่าง ๆ เหลือไว้สำหรับ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องรุ่นใหม่ได้แก้ไขกันต่อไป

นอกจาก Khun แล้ว ปรากฏว่ายังมีนักวิชาการอีกหลายคนที่ได้อธิบายความหมาย ของพาราไดม์ไว้ เช่น

Lawrence C. Mayer³ อธิบายว่า พาราไดม์ หมายถึงกรอบเค้าโครงความคิด หรือ ตัวแบบความคิดที่ได้ถูกจัดขึ้นมาอย่างเป็นรูปแบบในช่วงเวลาต่าง ๆ เพื่อใช้ในการกำหนด ชุดสำหรับการรวบรวมและจัดระเบียบข้อมูล นอกจากนี้ในบางแห่งก็มีการใช้คำว่า พาราไดม์ ในความหมายเดียวกับคำว่าตัวแบบ หรือแบบในอุดมคติของ Max Weber

Martin Landau⁴ อธิบายว่า พาราไดม์ หมายถึงความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ซึ่ง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า จะเป็นสิ่งกำหนดตัวแบบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ให้แก่กลุ่มผู้เกี่ยวข้องสำหรับในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และการยอมรับ พาราไดม์อันใดอันหนึ่ง จะก่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันสำหรับความเป็นสาขาวิชาร่วมกัน ของการศึกษาค้นคว้า

Robert T. Holt และ John M. Richardson, Jr.⁵ อธิบายว่า ในความหมายที่ธรรมดา ง่าย ๆ ที่สุด พาราไดม์หมายถึงแบบแผนหรือกรอบเค้าโครง ซึ่งเป็นการกำหนดรูปและ แนวทางสำหรับขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าแบบวิทยาศาสตร์และกล่าวว่าพาราไดม์ ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ 5 ประการด้วยกัน คือ

³Lawrence C. Mayer, *Comparative Political Inquiry: Methodological Survey* (The Dorsey Press, 1972), pp. 95-96.

⁴Martin Landau, *Political Theory and Political Science* (New York : The Macmillan Company, 1972), p.56.

⁵Robert T. Holt and John M. Richardson, Jr., "Competing Paradigms in Comparative Politics," in Robert T. Holt and John E. Turner (eds.), *The Methodology of Comparative Research* (New York : Free Press, 1970), p.23.

1. เป็นความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่ไม่เคยมีมาก่อน ซึ่งจงใจให้กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ละทิ้งแบบวิธีต่าง ๆ ของกิจกรรมแบบวิทยาศาสตร์ที่มีลักษณะแข่งขันกันให้หันมายอมรับ ร่วมกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในฐานะที่เป็นการเสนอพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติให้ก้าวหน้า ต่อไปของบรรดากลุ่มผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้

2. เป็นความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่เปิดโอกาสให้มีปัญหาต่าง ๆ เหลือไว้สำหรับ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องรุ่นใหม่ได้แก้ไขกันต่อไป

นอกจาก Khun แล้ว ปรากฏว่ายังมีนักวิชาการอีกหลายคนที่ได้อธิบายความหมาย ของพาราไดม์ไว้ เช่น

Lawrence C. Mayer³ อธิบายว่า พาราไดม์ หมายถึงกรอบเค้าโครงความคิด หรือ ตัวแบบความคิดที่ได้ถูกจัดขึ้นมาอย่างเป็นรูปแบบในช่วงเวลาต่าง ๆ เพื่อใช้ในการกำหนด ชุดสำหรับการรวบรวมและจัดระเบียบข้อมูล นอกจากนี้ในบางแห่งก็มีการใช้คำว่า พาราไดม์ ในความหมายเดียวกับคำว่าตัวแบบ หรือแบบในอุดมคติของ Max Weber

Martin Landau⁴ อธิบายว่า พาราไดม์ หมายถึงความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ซึ่ง เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า จะเป็นสิ่งกำหนดตัวแบบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ให้แก่กลุ่มผู้เกี่ยวข้องสำหรับในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และการยอมรับ พาราไดม์อันใดอันหนึ่ง จะก่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันสำหรับความเป็นสาขาวิชาร่วมกัน ของการศึกษาค้นคว้า

Robert T. Holt และ John M. Richardson, Jr.⁵ อธิบายว่า ในความหมายที่ธรรมดา ง่าย ๆ ที่สุด พาราไดม์หมายถึงแบบแผนหรือกรอบเค้าโครง ซึ่งเป็นการกำหนดรูปและ แนวทางสำหรับขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าแบบวิทยาศาสตร์และกล่าวว่าพาราไดม์ ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ 5 ประการด้วยกัน คือ

³Lawrence C. Mayer, *Comparative Political Inquiry: Methodological Survey* (The Dorsey Press, 1972), pp. 95-96.

⁴Martin Landau, *Political Theory and Political Science* (New York: The Macmillan Company, 1972), p.56.

⁵Robert T. Holt and John M. Richardson, Jr., "Competing Paradigms in Comparative Politics," in Robert T. Holt and John E. Turner (eds.), *The Methodology of Comparative Research* (New York: Free Press, 1970), p.23.

1. แนวความคิด หมายถึงแนวความคิดต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้ในข้อเสนอด่าง ๆ ตามทฤษฎี และเพื่อกำหนดจุดสนใจสำหรับการศึกษาค้นคว้าทดลอง
2. ทฤษฎี
3. กฎของการแปลความหมาย เพื่อที่จะเข้าใจถึงการประยุกต์ทฤษฎีในการสังเกตทดลอง
4. ปัญหา
5. การชี้แนะสิ่งที่มีอยู่จริงหรือน่าจะมีอยู่ หมายถึงเป็นการชี้แนะว่า ถ้าพาราไดม์อันหนึ่งได้มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจนแล้ว องค์ประกอบทางแนวความคิด และทฤษฎีควรจะเป็นอย่างไร

จะสังเกตเห็นได้ว่า ท่านผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวมาแล้วนั้น แต่ละท่านได้อธิบายความหมายของพาราไดม์ไว้ในลักษณะที่แตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความลำบากอยู่บ้างเหมือนกันสำหรับการสรุปรวบยอดความหมาย รวมทั้งการนำเอาคำว่าพาราไดม์ไปใช้ ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้มีนักวิชาการท่านหนึ่ง คือ Margaret Masterman⁶ ได้เคยวิจารณ์เกี่ยวกับการนำเอาคำว่าพาราไดม์ไปใช้ โดย Thomas S. Kuhn ว่า Kuhn ได้ใช้คำว่าพาราไดม์ในแง่ต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไม่น้อยกว่า 21 ความหมาย เช่น หมายถึงการบรรลุผลสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ เรื่องบอกเล่าต่อ ๆ กันมา ปรัชญา กลุ่มของปัญหา ผลงานเก่า ๆ ตำราเรียน ประเพณี ความคล้ายคลึง การทำนายหรือการคาดการณ์แบบอภิปรัชญา ตัวแบบ แบบแผน เครื่องมือต่าง ๆ ประเภทของการใช้เครื่องมือ การมองปรากฏการณ์ สถานการณ์ สิ่งเร้าและปฏิกิริยาได้ตอบในแบบทั้ง โครงสร้าง กลุ่มของสถาบันทางการเมือง มาตรฐาน หลักเกณฑ์การจัดองค์การ ทฤษฎีการรับรู้ แนวทางใหม่ของการศึกษา กรอบของการอ้างอิง รูปแบบแนวความคิด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีปัญหาอยู่บ้างเกี่ยวกับความหมายที่แน่นอนของคำว่าพาราไดม์ แต่โดยสาระสำคัญแล้วก็อาจสรุปได้ว่า พาราไดม์เป็นเสมือนการกำหนดแก่นของปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวในลักษณะของภาพรวม ซึ่งเป็นที่ยอมรับสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาวิจัยเพื่อค้นคว้าหาคำตอบ หรือคำอธิบายที่เป็นรายละเอียดต่อไป

⁶Margaret Masterman, "The Nature of a Paradigm," in Imre Lakatos and Alan Musgrave (eds.) *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge : Cambridge University Press, 1970), pp. 61-65 อ้างใน Landau, *op. cit.*, pp. 63-64.

พาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจ

จากการศึกษาของ Nicholas Henry⁷ แห่งมหาวิทยาลัยจอร์เจีย เกี่ยวกับพัฒนาการของวิชาการบริหารรัฐกิจ นับตั้งแต่จุดเริ่มต้นจนกระทั่งถึงปัจจุบัน (ทศวรรษ 1970) เขากล่าวว่า อาจจำแนกพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจออกได้เป็น 5 พาราไดม์ที่คาบเกี่ยวกัน ดังนี้

จุดเริ่มต้น

Woodrow Wilson ได้กำหนดขอบเขตอย่างกว้าง ๆ สำหรับการศึกษาวិชาการบริหารรัฐกิจในระยะแรกเอาไว้ในบทความเรื่อง *The Study of Administration* (1887) โดยในบทความดังกล่าว Wilson ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการบริหารรัฐธรรมนุญเป็นเรื่องยากยิ่งกว่าการบัญญัติรัฐธรรมนูญ และได้เรียกร้องให้มีการสนับสนุนนักวิชาการให้มากขึ้นในการบริหารงานของรัฐ ซึ่งปรากฏว่ามีนักวิชาการในรุ่นหลังถัดมาบางกลุ่มกล่าวว่า Wilson เป็นต้นกำเนิดของแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่อง “การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน” (politics/administration dichotomy) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงระหว่างกิจกรรม “การเมือง” กับกิจกรรม “การบริหาร” ในองค์การของรัฐ แต่ก็มีนักวิชาการบางกลุ่มโต้แย้งว่า Wilson มิได้มีความคิดเช่นนั้น แต่ตรงกันข้าม Wilson เองเป็นผู้ที่ตระหนักดีว่า การบริหารรัฐกิจมีลักษณะเป็นการเมืองอยู่ในตัวโดยธรรมชาติ และ Wilson ได้ทำให้ประเด็นนี้เป็นที่แจ่มชัดในบทความของเขา ซึ่งโดยแท้ที่จริงแล้วเกี่ยวกับข้อโต้แย้งนี้ แม้แต่ตัว Wilson เองก็ยังมีควมสับสนขัดแย้งอยู่ในตัวเกี่ยวกับว่าการบริหารรัฐกิจที่แท้จริงนั้นคืออะไรกันแน่ ดังที่ Richard J. Stillman, II ได้สรุปไว้ในบทความของเขาเรื่อง “Woodrow Wilson and the Study of Administration : A New Look at an Old Essay” ซึ่งได้ลงพิมพ์ในวารสาร ชื่อ **American Political Science Review**, 67 (June, 1973) ว่า Wilson ไม่สามารถจะขยายความได้ว่าการศึกษาการบริหารนั้นในที่สุดแล้วจะนำมาซึ่งอะไร และความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างอาณาจักรของการบริหารกับการเมืองควรจะเป็นอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากบทความดังกล่าวของ Wilson ได้เผยแพร่ออกไปแล้ว ก็มีนักรัฐศาสตร์จำนวนหนึ่งได้สร้างพาราไดม์ที่ 1 ของวิชาการบริหารรัฐกิจขึ้นมาตาม

⁷เรียบเรียงสาระสำคัญจาก Nicholas Henry. *Public Administration and Public Affairs* (New Jersey : Prentice Hall, Inc 1975). pp 5-23

ข้อเขียนของ Wilson

พาราไดม์ที่ 1: การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน (ค.ศ. 1900 - 1926)

ช่วงเวลาของพาราไดม์ที่ 1 นี้ ได้มีหนังสือที่สำคัญพิมพ์เผยแพร่ออกมา 2 เล่ม คือหนังสือของ Frank J. Goodnow ชื่อ **Politics and Administration** (1900) และของ Leonard D. White ชื่อ **Introduction to the Study of Public Administration** (1926)

โดยใน **Politics and Administration** (1900) นั้น Goodnow ได้กล่าวยืนยันว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือหน้าที่ทางการเมืองกับหน้าที่ทางการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นการกำหนดนโยบายหรือการแสดงผลออกมาซึ่งเจตนาารมณ์ของรัฐ ส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้นไปปฏิบัติ

จุดเน้นของพาราไดม์ที่ 1 จึงเป็นการเน้นในแง่ของสถาบันที่จะศึกษา (locus) ซึ่งก็เป็นที่ยืนยันว่าในความคิดเห็นของ Goodnow และนักวิชาการทางการเมืองการศึกษารัฐกิจที่มีความคิดเห็นทำนองเดียวกับเขานั้น เห็นว่าวิชาการบริหารรัฐกิจควรมุ่งเน้นศึกษาที่ **การบริหารของรัฐบาล** ซึ่งจากแนวความคิดในขั้นแรกของการกำหนดจุดศูนย์กลางของสาขาวิชานี้ ต่อมาได้เป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า “การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน”

และนับได้ว่าวิชาการบริหารรัฐกิจได้รับความสนใจอย่างจริงจังเป็นครั้งแรกจากนักวิชาการในช่วงเวลานี้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นผลของ “ขบวนการเกี่ยวกับบริการสาธารณะ” ที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาในช่วงต้น ๆ ของคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ และในระยะแรกนี้ถือว่าวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นสาขาย่อยที่สำคัญสาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์

ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1920 อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่วิชาการบริหารรัฐกิจเริ่มต้นจะมีความถูกต้องเหมาะสมทางวิชาการดีขึ้น ซึ่งในช่วงนี้เองก็ปรากฏมีผลงานเขียนทางด้านการบริหารรัฐกิจที่เด่นมากชิ้นหนึ่ง คือผลงานเขียนของ Leonard D. White ชื่อหนังสือ **Introduction to the Study of Public Administration** (1926) อันนับได้ว่าเป็นตำราเรียน (textbook) เล่มแรกของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ แก่นสำคัญของตำราเรียนเล่มนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแรงผลักดันของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจว่าการเมืองไม่ควรจะเข้ามาแทรกแซงการบริหาร เพราะการบริหารได้นำตัวเองไปสู่การศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ และวิชาการบริหารรัฐกิจสามารถจะก้าวไปสู่ความเป็นศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยมได้ด้วย

ความถูกต้องชอบธรรมของตนเอง และหน้าที่ของการบริหารก็คือประหยัดและประสิทธิภาพ

โดยสรุปแล้ว ผลสุทธิของพาราไดม์ที่ 1 ก็คือการทำให้ความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง “การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน” มีความมั่นคงหนักแน่น โดยการเชื่อมโยงความคิดความเข้าใจนี้เข้ากับเรื่องการแบ่งแยกค่านิยมและความจริงออกจากกัน ดังนั้นทุกสิ่งทุกอย่างที่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจพึงพิจารณาในสาขาการบริหารจะถูกล้อมด้วยความต้องการชอบธรรมของ “ความจริง” และ “ความเป็นวิทยาศาสตร์” ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะและปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์

พาราไดม์ที่ 2: หลักของการบริหาร (ค.ศ. 1927 - 1937)

ในปี ค.ศ. 1927 W. F. Willoughby ได้พิมพ์หนังสือออกมาเล่มหนึ่งชื่อ **Principles of Public Administration** อันนับว่าเป็นตำราเรียนที่สมบูรณ์เล่มที่สองของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ ตำราของ Willoughby เล่มนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงแรงผลักดันใหม่ของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจว่า หลักต่าง ๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ที่แน่นอนนั้น เป็นสิ่งที่สามารถค้นพบได้และนักบริหารสามารถจะเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการงานของตนได้ ถ้าเขาได้เรียนรู้ว่าจะนำหลักต่าง ๆ เหล่านี้ไปประยุกต์ใช้ได้อย่างไร

ในช่วงระยะเวลาของพาราไดม์ที่ 2 นี้ อาจกล่าวได้ว่าวิชาการบริหารรัฐกิจได้บรรลุถึงจุดสุดยอดของความมีชื่อเสียง เพราะว่านักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจเป็นที่ต้องการสูงมาก ทั้งจากวงการอุตสาหกรรมและรัฐบาลในช่วงเวลาระหว่างทศวรรษ 1930 ถึงต้น ๆ ทศวรรษ 1940 เพื่อหวังจะใช้ความรู้ทางการบริหารจากพวกนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจในการบริหารงาน

จุดเน้นของพาราไดม์ที่ 2 เป็นการเน้นในแง่ของสิ่งหรือประเด็นที่มุ่งศึกษา (focus) โดยที่ไม่มีใครสนใจอย่างจริงจังเกี่ยวกับสถาบันที่จะศึกษา (locus) ของสาขานี้เลย ซึ่งสิ่งหรือประเด็นที่มุ่งศึกษา (focus) ของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจในพาราไดม์ที่ 2 นี้ ก็คือเรื่องความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหาร

นอกจากหนังสือของ Willoughby ดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีผลงานเขียนเด่น ๆ ของผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับพาราไดม์ที่ 2 นี้่อีกหลายชิ้น ได้แก่หนังสือของ Mary Parker Follet ชื่อหนังสือ **Creative Experience** (1924), ของ Henri Fayol ชื่อหนังสือ **Industrial and General Management** (1930), ของ James D. Mooney และ Alan C. Reiley ชื่อหนังสือ **Principles of Organization** (1939) ซึ่งในบรรดาผลงานเขียนเหล่านี้ทั้งหมดได้มีการวิเคราะห์

วิจารณ์และจำแนกแยกแยะให้เห็นถึงหลักต่าง ๆ ของการบริหาร ซึ่งนักทฤษฎีองค์การ มักจะขนานนามกลุ่มนักคิดนี้ว่าเป็นพวก “การจัดการโดยฝ่ายบริหาร” (administrative management) เพราะว่าเป็นการมุ่งเน้นที่ระดับบนของสายการบังคับบัญชาในองค์การ

และนอกจากผลงานเขียนในแนว “การจัดการโดยฝ่ายบริหาร” ดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีผลงานเขียนแนวอื่นที่มีความสัมพันธ์กันและมีมาก่อนผลงานเขียนในแนว “การจัดการโดยฝ่ายบริหาร” นั่นก็คือผลงานเขียนในแนวที่เรียกว่า “การจัดการแบบวิทยาศาสตร์” (scientific management) ซึ่งเป็นผลงานเขียนที่ค่อนข้างจะเน้นในเรื่องการทำงานในโรงงาน อุตสาหกรรมและมุ่งเน้นที่ตัวบุคคลในระดับล่างขององค์การ นักค้นคว้าวิจัยหลายท่านในแนวนี้ (โดยเฉพาะที่เด่น ๆ เช่น Frederick W. Taylor, Frank และ Lillian Gilbreth) ได้พัฒนาปรับปรุง “หลัก” ของการเคลื่อนไหวทางกายภาพอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ทั้ง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ในแนวความคิดระหว่าง “การจัดการแบบวิทยาศาสตร์” กับ “การจัดการโดยฝ่ายบริหาร” แต่ปรากฏว่า “การจัดการแบบวิทยาศาสตร์” กลับมีผลกระทบต่อวิชาการบริหารรัฐกิจเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในช่วงเวลาของพาราไดม์ที่ 2 นี้

และในช่วงเวลาของพาราไดม์ที่ 2 นี้เอง ได้มีผลงานเขียนชิ้นหนึ่งซึ่งมักจะได้รับการกล่าวขวัญถึงว่าเป็น “จุดสูงสุดแห่งการได้รับความยอมรับนับถือ” ของวิชาการบริหารรัฐกิจ นั่นก็คือผลงานเขียนของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick ชื่อหนังสือ **Papers on the Science of Administration** (1937) และยังสามารถนับได้ว่าเป็นการกำหนดจุดสูงสุดของศักดิ์ศรีให้กับวิชาการบริหารรัฐกิจอีกด้วย เพราะว่าทั้ง Gulick และ Urwick เป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากอดีตประธานาธิบดีสหรัฐฯ Franklin D. Roosevelt อย่างมาก โดยเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประธานาธิบดีในการจัดการปัญหาต่าง ๆ หลายเรื่อง

และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง Gulick ซึ่งได้เสนอหลักเกณฑ์การบริหารที่โด่งดังมากหลักหนึ่ง โดย Gulick ได้ตั้งคำถามแบบถามเองตอบเองในการวิเคราะห์ของเขาว่า

“หน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารคืออะไร? เขาต้องทำอะไรบ้าง?

คำตอบก็คือ POSDCORB”

ซึ่งคำว่า POSDCORB นี้ เป็นคำที่ Gulick บัญญัติขึ้นมาโดยการนำเอาอักษรตัวต้นของคำต่าง ๆ 7 ตัว อันหมายถึงงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ 7 ประการของหัวหน้าฝ่ายบริหาร มารวมเป็นคำเดียวกัน ดังนี้คือ

P มาจาก Planning	หมายถึงการกำหนดแนวทางของกิจการที่ต้องการจะทำ และวิธีการต่าง ๆ ในการทำกิจการนั้นให้บรรลุผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สำหรับกิจการนั้น
O มาจาก Organizing	หมายถึงการกำหนดโครงสร้างแห่งอำนาจหน้าที่ของ หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ของกิจการ ตามที่ได้จัดแบ่งไว้ แล้วอย่างเป็นทางการ
S มาจาก Staffing	หมายถึงการจัดหาและฝึกอบรมหน่วยงานช่วยอำนวยความสะดวก และการธำรงรักษาไว้ซึ่งสภาพการทำงานที่เป็น ที่น่าพึงพอใจ
D มาจาก Directing	หมายถึงการวินิจฉัยสั่งการในรูปของระเบียบและคำสั่ง ทั้งที่เป็นเรื่องเฉพาะและเรื่องทั่ว ๆ ไป และการให้บริการ ในฐานะผู้นำของกิจการ
CO มาจาก Coordinating	หมายถึงการประสานส่วนต่าง ๆ ของงานเข้าด้วยกัน
R มาจาก Reporting	หมายถึงการรายงานผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบว่าการ ดำเนินงานเป็นอย่างไรบ้าง ก้าวหน้าไปแค่ไหน โดย ผ่านทางการบันทึก การวิจัย และการตรวจสอบ เป็นต้น
B มาจาก Budgeting	หมายถึงการวางแผน ตรวจสอบ และควบคุมทางการเงิน

และ Gulick ยังได้กล่าวถึงหน้าที่ทั้ง 7 ประการของหัวหน้าฝ่ายบริหารดังกล่าว ข้างต้นต่อไปอีกว่า ถ้าหน้าที่ทั้ง 7 ประการนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญ ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร. ผลที่จะเกิดตามมาก็คือหน้าที่ทั้ง 7 ประการดังกล่าวนั้น อาจจะถูกจัดแบ่งแยกออกจากกันเป็นส่วนย่อย ๆ (Subdivision) ซึ่งความจำเป็นในการแบ่งเป็น ส่วนย่อย ๆ นั้น ก็ขึ้นอยู่กับขนาดและความสลับซับซ้อนของกิจการ เช่น ในกิจการที่มี ขนาดใหญ่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่สามารถจะทำงานที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของเขาได้ด้วยตัวเองทั้งหมด ส่วนหนึ่งหรือหลาย ๆ ส่วนของ

POSDCORB ก็ควรจะถูกจัดแบ่งออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ (suborganized)⁸

การทำทฤษฎีทางแนวความคิด : ค.ศ. 1938 - 1947

ในปี ค.ศ. 1938 ขีดความรุ่งเรืองสุดยอดของวิชาการบริหารรัฐกิจเริ่มได้รับความกระทบกระเทือนจากการทำทฤษฎีทางแนวความคิดอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก โดยหนังสือของ Chester I. Barnard ชื่อ **The Functions of the Executive** (1938) แต่ผลกระทบของหนังสือเล่มนี้ที่มีต่อวิชาการบริหารรัฐกิจในช่วงเวลานั้นก็ยังไม่ค่อยมากนัก เวลาต่อมาหนังสือเล่มนี้ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อ Herbert A. Simon ในขณะที่ Simon กำลังเขียนนิพนธ์วิจารณ์โจมตีแนวความคิดทางการบริหารรัฐกิจที่ปรากฏในยุคก่อนหน้านี้ในหนังสือชื่อ **Administrative Behavior** (1947)

กระแสการคัดค้านโจมตีวิชาการบริหารรัฐกิจยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นในช่วงทศวรรษ 1940 ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 แนวทางที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน คือ

⁸โปรดดู Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization," in *Papers on the Science of Public Administration* Luther Gulick and L. Urwick (eds.). (New York : Institute of Public Administration, 1937), pp. 13-15.

เกี่ยวกับหลัก POSDCORB นี้ Gulick ได้ปรับปรุงมาจากการวิเคราะห์ของ Henri Fayol ในบทความเรื่อง "Industrial and General Administration" อีกต่อหนึ่ง โดย Fayol ได้เสนอไว้ว่าหน้าที่ในการบริหารงานมี 5 ประการคือ Planning Organization Command Coordination และ Control

และต่อมาในปี ค.ศ. 1963 ชูบ กาญจนประกร ก็ได้นำหลัก POSDCORB ของ Gulick มาดัดแปลงเพิ่มเติมเป็น PAPOSDCORB คือเพิ่ม P กับ A ขึ้นมาอีก 2 ตัว ซึ่งมาจากคำ 2 คำ คือ

P มาจาก Policy หมายถึงการพิจารณากำหนดนโยบายและการปฏิบัติการให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบาย
A มาจาก Authority หมายถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการและการมอบอำนาจหน้าที่

โปรดพิจารณารายละเอียดใน ชูบ กาญจนประกร, *หลักรัฐประศาสนศาสตร์* เอกสารประกอบการบรรยาย ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ. 2506 (พิมพ์โรเนียว), หน้า 27-28.

และต่อมาในปี ค.ศ. 1971 Orville F. Poland ก็ได้เสนอความเห็นที่ว่าหลัก POSDCORB ของ Gulick นั้นได้ครอบคลุมถึงกระบวนการที่สำคัญ ของการบริหารรัฐกิจไว้หมดแล้ว แต่ไม่ได้รวมถึงเรื่องการประเมินผลเอาไว้ด้วย เพราะฉะนั้นจึงควรที่จะเพิ่มเรื่องการประเมินผลคือเพิ่ม E (Evaluation) เข้าไปด้วยอีกตัวหนึ่ง เป็น POSDECORB

โปรดพิจารณารายละเอียดใน Orville F. Poland, "Why Does Public Administration Ignore Evaluation," *Public Administration Review* 31, 1971, pp. 201-202.

แนวทางที่ 1 เป็นการคัดค้านว่าการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้

แนวทางที่ 2 เป็นการโจมตีว่าหลักต่าง ๆ ของการบริหารมีความไม่สอดคล้องลงรอยกันตามหลักเหตุผล

กระแสการคัดค้านโจมตีตามแนวทางที่ 1 นั้น ถึงแม้ว่าจะเริ่มต้นมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1930 แล้วตาม แต่หนังสือเล่มหนึ่งที่นับว่าเด่นมากในการคัดค้านโจมตีคือหนังสือที่ Fritz Von Morstein Marx เป็นบรรณาธิการ ชื่อหนังสือ **Elements of Public Administration** ซึ่งพิมพ์ออกมาในปี ค.ศ. 1946 และนับได้ว่าเป็นหนังสือเล่มหนึ่งในจำนวนหนังสือที่เด่น ๆ รุ่นแรกของการคัดค้านโจมตี ที่ได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อสมมติฐานที่ว่าการบริหารกับการเมืองสามารถที่จะแยกออกจากกันได้ และบทความทั้ง 14 บทความในหนังสือดังกล่าว ซึ่งเขียนโดยนักบริหาร ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อคิดใหม่ว่า **สิ่งที่มักจะปรากฏว่าเป็น "การบริหาร" ที่ปลอดภัยกว่าค่านิยมนั้น แท้จริงแล้วเป็น "การเมือง" ที่บรรจุไว้ด้วยค่านิยมต่างหาก** เช่นได้มีการตั้งคำถามว่า

การตัดสินใจตามหลักวิชาการในเรื่องงบประมาณหรือการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น มีลักษณะที่ไม่เป็นเรื่องส่วนตัวและไม่ผูกฝักใฝ่การเมืองอย่างแท้จริงหรือ? หรือว่ามีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวและเป็นการเมืองอย่างมาก?

ความพยายามที่จะมองให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารกับการเมืองนั้น เป็นความพยายามที่มีคุณค่าหรือ? เพราะว่าโดยแท้จริงแล้วไม่มีความแตกต่างกัน

การสนับสนุนในเรื่องการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นเรื่องไร้เดียงสาหรือไม่?

ฯลฯ เป็นต้น

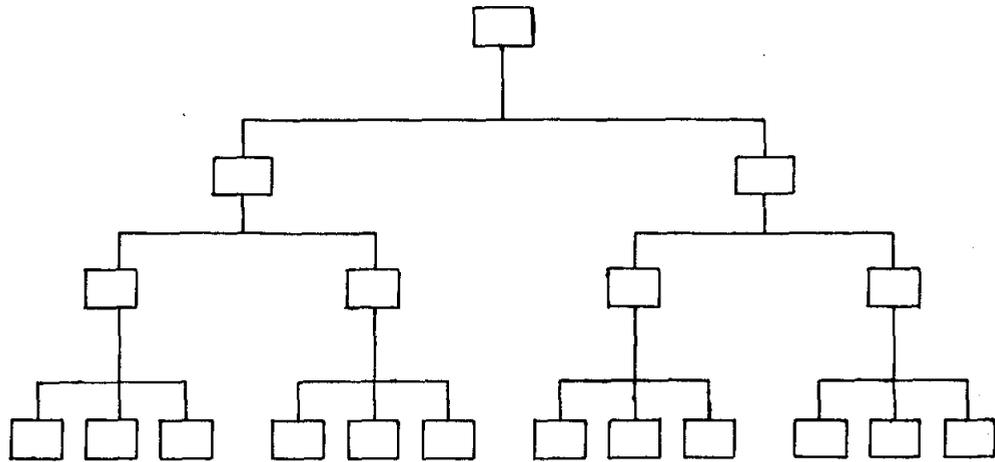
นอกจากหนังสือเล่มดังกล่าวของ Marx แล้ว ก็ยังมีหนังสือของ John M. Gaus ชื่อ **Reflections on Public Administration** (1947) ที่ได้ให้ความเห็นว่า **"ในยุคของเรานี้ทฤษฎีการบริหารรัฐกิจก็คือทฤษฎีการเมืองนั่นเอง"**

ส่วนกระแสการคัดค้านโจมตีตามแนวทางที่ 2 นั้น เป็นการยืนยันในเบื้องต้นว่าไม่มีสิ่งใดที่สามารถเป็น "หลัก" ของการบริหารได้ โดยในปี ค.ศ. 1946 Herbert A. Simon ได้โจมตีว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหารที่ได้มีการกำหนดกันขึ้นมา นั้นใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ จะเป็นได้ก็เพียงแค่อำนาจการบริหาร โดย Simon ได้เขียนลงใน

บทความเรื่อง "The Proverbs of Administration" ลงพิมพ์ในวารสารชื่อ **Public Administration Review** และต่อมาในปี ค.ศ. 1947 Robert A. Dahl ก็เขียนบทความลงพิมพ์ในวารสารชื่อเดียวกันนั้น เรื่อง "The Science of Public Administration : Three Problems" ซึ่ง Dahl ได้แสดงความเห็นว่า การพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลของการบริหารนั้นมีอุปสรรคขัดขวางที่สำคัญ 3 ประการคือ การโต้เถียงเพื่อเอาชนะกันในองค์การเกี่ยวกับค่านิยมต่าง ๆ ความแตกต่างกันในบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล และกรอบทางสังคมที่แตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม นอกจากนี้ในงานเขียนชิ้นสำคัญชิ้นหนึ่งของ Dwight Waldo คือหนังสือชื่อ **The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration** (1948) ก็ได้สะท้อนให้เห็นสาระสำคัญของการโจมตีหลักของการบริหารด้วยเช่นกัน โดย Waldo ได้โจมตีความคิดเกี่ยวกับหลักต่าง ๆ ที่ตายตัวของการบริหาร ความไม่ลงรอยกันของระเบียบวิธีการศึกษาที่ใช้ในการกำหนดหลักเหล่านั้น และความแคบของ "ค่านิยม" เกี่ยวกับเรื่องประหยัดและประสิทธิภาพที่มีอิทธิพลครอบงำความคิดของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ

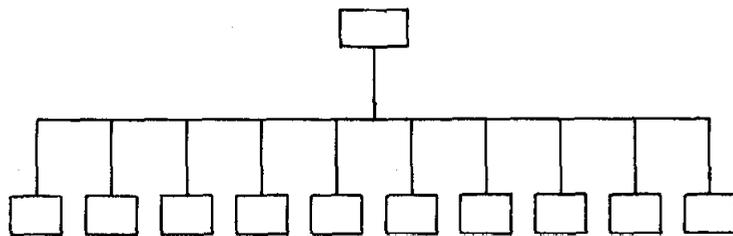
ส่วนการวิพากษ์วิจารณ์ที่นับว่าเฉียบขาดมากที่สุดที่มีต่อเรื่องหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหารก็คือผลงานเขียนของ Herbert A. Simon หนังสือชื่อ **Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administration Organization** (1947) โดย Simon ได้ชี้ให้เห็นว่า "หลัก" ทุกอย่างของการบริหารจะมีหลักที่ตรงกันข้ามเสมอ เช่นงานเขียนทางการบริหารบางชิ้นจะเสนอว่าองค์การควรจะต้องมี "ช่วงของการควบคุม" แคบ เพื่อให้คำสั่งต่าง ๆ ได้มีการติดต่อสื่อสารและนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้าผู้จัดการหรือหัวหน้างานคนหนึ่ง ๆ สามารถ "ควบคุม" ลูกน้องจำนวนหนึ่งที่จำกัดได้อย่างเหมาะสมเท่านั้น ถ้าจำนวนลูกน้องมากเกินไปกว่าจำนวนที่จำกัดนั้น การติดต่อสื่อสารเกี่ยวกับคำสั่งต่าง ๆ จะถูกทำให้บิดเบือนมากขึ้น และความไม่มีประสิทธิภาพของการควบคุมจะเพิ่มขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นหากองค์การใดดำเนินการตามหลักที่กล่าวนี้ก็จะมิแผนภูมิองค์การเป็นแบบ "สูง" ดังรูปที่ 1

รูปที่ 1 : "หลัก" ของช่วงของการควบคุมแบบแคบ :



แต่ปรากฏว่าจากการศึกษาพิจารณาของ Simon ได้พบว่ามิงงานเขียนทางการบริหาร
 ชั้นอื่น ๆ บางชั้น ได้เสนอหลักเกณฑ์อื่นที่ตรงข้ามกับหลักอันแรกดังกล่าวมาแล้วข้างต้น
 กล่าวคือเป็นหลักที่เสนอว่าถ้าองค์การต้องการจะให้การติดต่อสื่อสารมีประสิทธิภาพมาก
 ที่สุดและลดการถูกบิดเบือนให้น้อยลง ก็ควรจะมีชั้นของการบังคับบัญชาให้น้อยที่สุด
 เท่าที่จะน้อยได้ นั่นคือ ให้มีโครงสร้างของสายการบังคับบัญชาแบบ "แบนราบ" เหตุผล
 ก็คือว่าคนเพียง 2-3 คน ที่จะต้องเป็นผู้ส่งข่าวสารขึ้นบนหรือลงล่างตามสายการบังคับบัญชา
 นั้น น่าจะทำให้ข่าวสารไปถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างบริบูรณ์หรือไม่ถูกบิดเบือน
 มากกว่า เพราะฉะนั้นองค์การที่ดำเนินการตามหลักนี้จะมีแผนภูมิองค์การเป็นแบบ
 "แบนราบ" ดังรูปที่ 2

รูปที่ 2 : "หลัก" ของการติดต่อสื่อสารให้ได้ประสิทธิภาพมากที่สุด



จากตัวอย่างที่ Simon กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า “หลัก” ทั้ง 2 หลักดังกล่าวมีความขัดแย้งซึ่งกันและกันจนไม่สามารถถือเป็นหลักได้

และในราวกลาง ๆ คริสต์ศตวรรษที่ 20 ทั้งพาราไดม์ที่ 1 และ 2 ของวิชาการบริหารรัฐกิจ ก็ถูกทอดทิ้งจากนักวิชาการที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ และจากการถูกทอดทิ้งนี้เอง ทำให้วิชาการบริหารรัฐกิจสูญเสียเอกลักษณ์ทางวิชาการโดยสิ้นเชิง

ปฏิริยาต่อการท้าทายทางแนวความคิด : ค.ศ. 1947-1950

ในปีเดียวกับที่ Simon ได้ทำลายพื้นฐานดั้งเดิมของวิชาการบริหารรัฐกิจจากการโจมตีอย่างรุนแรงในหนังสือชื่อ **Administrative Behavior** (1947) นั้นเอง Simon ก็เสนอทางเลือกให้กับพาราไดม์เก่า ๆ ในบทความเรื่อง “A Comment on The Science of Public Administration” ลงพิมพ์ในวารสารชื่อ **Public Administration Review** โดย Simon เสนอว่าพาราไดม์ใหม่ของวิชาการบริหารรัฐกิจควรจะต้องมีนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจ 2 ประเภทที่ทำงานในลักษณะที่เป็นการกระตุนทางวิชาการซึ่งกันและกันและประสานกลมกลืนกัน กล่าวคือนักวิชาการประเภทที่สนใจเกี่ยวกับการพัฒนา “ศาสตร์บริสุทธิ์ของการบริหาร” (a pure science of administration) ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานในทางจิตวิทยาสังคม กับนักวิชาการอีกประเภทหนึ่งที่สนใจเกี่ยวกับ “การกำหนดนโยบายสาธารณะ” (prescribing for public policy) ซึ่งต้องอาศัยทั้งรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และสังคมวิทยาด้วย ซึ่ง Simon มีความเห็นว่าทั้ง “ศาสตร์บริสุทธิ์ของการบริหาร” และ “การกำหนดนโยบายสาธารณะ” เป็นองค์ประกอบที่สนับสนุนซึ่งกันและกันของวิชาการบริหารรัฐกิจ

การเรียกร้องเกี่ยวกับเรื่อง “ศาสตร์บริสุทธิ์” ของ Simon นี้เอง นับได้ว่าเป็นการท้าทายกับนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจจำนวนมาก เพราะว่า

1. ผู้ท้าทายทางแนวความคิดหลายคนในช่วงปลายทศวรรษ 1940 ได้ชี้ให้เห็นว่า “หลักต่าง ๆ ของการบริหาร” ไม่น่าจะมีความหมายถึงความเป็นศาสตร์ (science) และนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจรุ่นต่อ ๆ มาก็น่าจะเพิ่มความสงสัยมากขึ้นว่าปรากฏการณ์ทางการบริหารสามารถทำความเข้าใจในเงื่อนไขแบบวิทยาศาสตร์ได้ทั้งหมดหรือ

2. จากการสนับสนุนของ Simon ในประเด็นที่ว่าจิตวิทยาสังคมเป็นพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการบริหาร ได้มีผลทำให้นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจจำนวนมากรู้สึกตัวเองว่ายิ่งห่างไกลจากสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจและไม่สบายใจ เพราะว่่านักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจจำนวนมากไม่เคยศึกษาอบรมในเรื่องจิตวิทยาสังคมมาก่อน

3. จากความเข้าใจที่ว่าศาสตร์ หมายถึงเรื่อง “ปลอดจากค่านิยม” (value-free) เพราะฉะนั้น “ศาสตร์ของการบริหาร” (science of administration) จะเป็นสิ่งที่ปิดกั้นนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจจากแหล่งของการศึกษาค้นคว้าหลายแหล่ง เช่น ทฤษฎีการเมืองเชิงปทัสสถาน แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ และการวิเคราะห์เกี่ยวกับค่านิยมของมนุษย์ เป็นต้น เนื่องจากแหล่งศึกษาค้นคว้าเหล่านี้ล้วนแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับค่านิยมทั้งสิ้น

ซึ่งการคุกคามต่อพาราไดม์เก่า ๆ ของวิชาการบริหารรัฐกิจ โดย Simon และคนอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่ชัดเจนทั้งแก่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจและนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดปฏิกิริยาบางประการดังนี้

ในส่วนของนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจ ได้มีการชักชวนโน้มน้าวทั้งแบบนุ่มและแบบแข็งให้วิชาการบริหารรัฐกิจยังคงรวมอยู่ในรัฐศาสตร์ในฐานะที่เป็นสาขาย่อยสาขาหนึ่ง และให้มีการเชื่อมโยงความคิดระหว่างสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจกับรัฐศาสตร์ขึ้นใหม่ กล่าวคือ ในการชักชวนโน้มน้าวแบบนุ่ม ก็คือให้มีการธำรงรักษาไว้ซึ่งการเชื่อมโยงความคิดอย่างมีเหตุมีผลระหว่างวิชาการบริหารรัฐกิจกับรัฐศาสตร์ ซึ่งได้แก่เรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั่นเอง โดยพิจารณาได้ว่าการบริหารรัฐกิจเป็นขั้นตอน “ภายใน” ของกระบวนการ หมายความว่าองค์การราชการเป็นผู้กำหนดทางเลือกสาธารณะ (public choice) ให้แก่รัฐ ส่วนรัฐศาสตร์เป็นขั้นตอน “ภายนอก” ของกระบวนการ หมายความว่ามีการกดดันต่าง ๆ ในองค์กรการเมืองซึ่งจะมีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง ส่วนในการชักชวนโน้มน้าวแบบแข็ง ก็คือการชี้ให้เห็นภาพที่น่าวิตกกังวลในอนาคตว่า หากจะแยกวิชาการบริหารรัฐกิจออกจากรัฐศาสตร์โดยศึกษาเน้นในแง่ศาสตร์บริสุทธิ์เพียงแง่เดียว ก็จะต้องมีการปรับกลไกต่าง ๆ ในการศึกษาเสียใหม่โดยการเน้นทางเทคนิคแบบ “ศาสตร์บริสุทธิ์” เท่านั้น ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ไม่สามารถสัมผัสกับความเป็นจริงทางสังคมและการเมืองได้

และในส่วนของนักรัฐศาสตร์นั้นได้เริ่มมีการขัดขวางการพยายามแยกตัวออกเป็นเอกเทศของนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจ เริ่มมีการตั้งข้อสงสัยในความถูกต้องเกี่ยวกับการเน้นในด้านปฏิบัติของวิชาการบริหารรัฐกิจในช่วงกลาง ๆ ทศวรรษ 1930 และนักรัฐศาสตร์เริ่มที่จะเรียกร้องต้องการ “การทำความเข้าใจทางวิชาการ” ของฝ่ายบริหารมากกว่า “ปฏิบัติการที่เฉลียวฉลาด” ของผู้บริหารรัฐกิจ และนอกจากนี้ในปี

ค.ศ. 1952 Roscoe Martin นักรัฐศาสตร์ก็ได้เขียนบทความลงในวารสารชื่อ **American Political Science Review** เรียกร้องต้องการให้อาณาจักรของรัฐศาสตร์ครอบคลุมถึงเรื่องการบริหารรัฐกิจต่อไป

พาราไดม์ที่ 3 : การบริหารรัฐกิจคือรัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950-1970)

อันเนื่องมาจากผลของการวิพากษ์วิจารณ์ทางแนวความคิดของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจอย่างรุนแรงดังกล่าวมาแล้ว ทำให้นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจทั้งหลายหันกลับไปสู่อาณาจักรของสาขาวิชาแม่แต่ดั้งเดิม คือรัฐศาสตร์อีกครั้งหนึ่ง ผลก็คือ ทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษา (locus) ใหม่ คือการบริหารราชการของรัฐบาล แต่ก็สูญเสียสิ่งหรือประเด็นที่มุ่งศึกษา (focus) ที่สอดคล้องไป เพราะมีปัญหาเกิดขึ้น เช่น ปัญหาว่ากลไกของการงบประมาณกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของรัฐควรจะให้มีการศึกษาเป็นพิเศษหรือไม่ หรือนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจควรจะสามารถจะสำรวจลักษณะวิชาเพื่อการค้นคว้าใหม่ ๆ ตามข้อสนับสนุนของ Simon เช่น สังคมวิทยา การบริหารธุรกิจ และจิตวิทยาสังคม ในฐานะที่สาขาวิชาต่าง ๆ ดังกล่าวมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์องค์การและการวินิจฉัยสั่งการหรือไม่ เป็นต้น

โดยสรุปก็คือ ในช่วงระยะของพาราไดม์ที่ 3 นี้ เป็นการพยายามกำหนดการเชื่อมโยงความคิดระหว่างวิชาการบริหารรัฐกิจกับรัฐศาสตร์ขึ้นใหม่นั้นเอง แต่ผลที่เกิดขึ้นกลับกลายเป็นการทำให้ความเป็นสาขาวิชาห่างไกลกันออกไป อย่างน้อยที่สุดก็ในแง่ของจุดเน้นของสิ่งหรือประเด็นในการวิเคราะห์ (analytical focus) ดังนั้น งานเขียนต่าง ๆ ของวิชาการบริหารรัฐกิจในทศวรรษ 1950 จึงมักเป็นการกล่าวถึงสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจในลักษณะที่เป็น “ขอบเขตของความสนใจ” หรือ “ความคล้ายคลึงกับรัฐศาสตร์” โดยเป็นเช่นนี้อยู่จนกระทั่งถึงทศวรรษ 1960 และในปี ค.ศ. 1962 วิชาการบริหารรัฐกิจก็มิได้ถูกจัดรวมอยู่ในรัฐศาสตร์ในฐานะที่เป็นสาขาย่อยสาขาหนึ่ง ดังปรากฏในรายงานของคณะกรรมการสาขาวิชารัฐศาสตร์ของสมาคมรัฐศาสตร์แห่งอเมริกา ต่อมาในปี ค.ศ. 1964 มีผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการชื่อ Albert Somit และ Joseph Tanenhaus ได้ชี้ให้เห็นถึงความเสื่อมความสนใจของคณะรัฐศาสตร์ที่มีต่อวิชาการบริหารรัฐกิจ ต่อมาในปี ค.ศ. 1967 วิชาการบริหารรัฐกิจก็ถูกตัดออกจากโครงการประชุมประจำปีของสมาคมรัฐศาสตร์แห่งอเมริกา และในปี ค.ศ. 1968 Dwight Waldo ศาสตราจารย์ทางวิชาการบริหารรัฐกิจแห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก ถึงกับกล่าวว่านักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจมีแต่ความชอกช้ำใจ ไร้ความสุข และมีฐานะเป็นเหมือน “พลเมืองชั้นสอง” อยู่ในคณะรัฐศาสตร์ นอกจากนี้

ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1960-1970 ปรากฏว่าบทความทั้งหมดที่ลงพิมพ์ในวารสารรัฐศาสตร์ที่สำคัญ ๆ ของอเมริกาที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจมีเพียง 4 เปรอร์เซ็นต์เท่านั้น

พาราไดม์ที่ 4 : การบริหารรัฐกิจคือวิทยาการบริหาร (administrative science)

ค.ศ. 1950-1970

อันเนื่องมาจากการมีสภาพเป็นพลเมืองชั้นสองอยู่ในคณะรัฐศาสตร์ดังกล่าวของ Waldo นั้นเอง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้วิชาการทางการบริหารรัฐกิจส่วนหนึ่งเริ่มค้นหาทางเลือกใหม่ คือพาราไดม์ที่ 4 แต่ถึงแม้ว่าพาราไดม์ที่ 4 จะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับพาราไดม์ที่ 3 โดยประมาณก็ตาม แต่ก็ไม่เคยได้รับความนิยมนอย่างกว้างขวางเหมือนกับที่รัฐศาสตร์ได้รับจากนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจในฐานะของพาราไดม์เลย อย่างไรก็ตาม วิทยาการบริหารก็เป็นทางเลือกทางหนึ่งที่สามารถจะยืนยาวต่อไปได้สำหรับนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจส่วนหนึ่ง และทั้งพาราไดม์ที่ 3 และ 4 ต่างก็ได้รับแรงผลักดันที่สำคัญอันหนึ่งเหมือนกัน คือการขาดเอกลักษณ์ที่เป็นลักษณะเฉพาะของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ

สำหรับคำว่า “วิทยาการบริหาร” (administrative science) ในพาราไดม์ที่ 4 นี้ เป็นคำที่มีความหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (organization theory) และวิทยาการจัดการ (management science)

สำหรับทฤษฎีองค์การนั้นก็ได้รับความรู้มาจากผลงานศึกษาค้นคว้าของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยา บริหารธุรกิจ และบริหารรัฐกิจ เพื่อที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมองค์การได้ดีขึ้น เช่น ทำไมองค์การจึงต้องดำเนินงานและดำเนินงานอย่างไร ทำไมคนจึงต้องมีพฤติกรรมและมีพฤติกรรมอย่างไร ทำไมจึงต้องมีการตัดสินใจและตัดสินใจอย่างไร เป็นต้น

ส่วนวิทยาการจัดการนั้นเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับการวิจัยค้นคว้าของนักวิชาการทางด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบ คอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ เพื่อที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของโครงการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น

ดังนั้น วิทยาการบริหารในฐานะที่เป็นพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจจึงเป็นการกำหนดสิ่งหรือประเด็นที่มุ่งศึกษา (focus) แต่ไม่กำหนดสถาบันที่จะศึกษา (locus) กล่าวคือ พาราไดม์วิทยาการบริหารมุ่งเน้นในเรื่องเทคนิคต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะเป็นเทคนิคสมัยใหม่ที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ

หรือผู้อำนวยการเฉพาะ แต่ไม่ได้กำหนดว่าควรจะนำเทคนิคต่าง ๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ใช้ในสถาบันใด อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่าพัฒนาการต่าง ๆ ที่เป็นการสนับสนุนต่อพาราไดม์วิทยาการบริหารนี้ มักจะมาจากสำนักวิชาการทางธุรกิจ

ในปี ค.ศ. 1956 มีวารสารทางวิชาการที่สำคัญฉบับหนึ่ง ชื่อ **Administrative Science Quarterly** ได้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นโดยนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจ ทั้งนี้โดยถือว่าการบริหารนั้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารสถาบันอะไรก็ตาม ไม่มีความแตกต่างกัน เพราะว่าการบริหารก็คือการบริหาร นอกจากนี้ก็ยังมีผลงานเขียนของนักวิชาการอีกหลายคนที่สนับสนุนการเลือกเอาวิทยาการบริหารเป็นพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจ เช่น ผลงานของ James G. March และ Herbert A. Simon ชื่อหนังสือ **Organizations** (1958), ของ Richard Cyert และ James G. March ชื่อหนังสือ **The Behavioral Theory of the Firm** (1963), ของ James G. March ชื่อหนังสือ **Handbook of Organizations** (1965) ของ James D. Thompson ชื่อหนังสือ **Organizations in Action** (1967) เป็นต้น

พาราไดม์ที่ 5 : การบริหารรัฐกิจ คือ การบริหารรัฐกิจ (ค.ศ. 1970 - ?)

ถึงแม้ว่าการกำหนดสิ่งหรือประเด็นที่มุ่งศึกษา (Focus) และสถาบันที่จะศึกษา (Locus) ของวิชาการบริหารรัฐกิจ จะยังคงมีความยุ่งเหยิงต่อเนื่องกันมาก็ตาม แต่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจก็ไม่ละความพยายามที่จะสร้างพาราไดม์ใหม่ของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจขึ้นมาแทนที่พาราไดม์เก่า ๆ ที่เคยมีมาก่อน และนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจก็ได้มีส่วนร่วมในกรณีที่เกิดความสนใจในสหวิทยาการในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เรียกร้องให้มีการสังเคราะห์ความรู้ความสามารถในวิชาการต่าง ๆ ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในชุมชนเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหาร ระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การของเอกชน และเขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม

และยิ่งกว่านั้น นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจยังได้ให้ความสนใจมากขึ้นต่อเรื่องนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลที่ได้ของนโยบาย อันนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก

ผลงานเขียนของนักวิชาการที่สะท้อนให้เห็นถึงพาราไดม์ที่ 5 นี้ ก็มีอย่างเช่น Vincent Ostrom และ Elinor Ostrom ในบทความเรื่อง "Public Choice : A Different Approach to the Study of Public Administration" ซึ่งลงพิมพ์ในวารสาร **Public Administration Review**

(March/April 1971), Gary L. Wamsley และ Mayer N. Zald เขียนหนังสือชื่อ **The Political Economy of Public Organizations : A critique and Approach to the Study of Public Administration** (1973), Thomas R. Dye เขียนหนังสือชื่อ **Understanding Public Policy** (1972), Ira Sharkansky เขียนหนังสือชื่อ **Public Administration : Policy Making in Government Agencies** (1970), Robert L. Lineberry และ Ira Skarkansky เขียนหนังสือชื่อ **Urban Politics and Public Policy** (1971), Warren E. Illichman และ Norman Thomas Uphoff เขียนหนังสือชื่อ **The Political Economy of Change** (1971) เป็นต้น

และถ้าจะว่าไปแล้ว ผลงานเขียนในแนวเหล่านี้ ได้มีปรากฏบ้างแล้วตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 เช่น Charles E. Lindblom เขียนหนังสือชื่อ **The Policy-Making Process** (1968), Yehezkel Dror เขียนหนังสือชื่อ **Public Policy Making Reexamined** (1968), Francis E. Rouke เขียนหนังสือชื่อ **Bureaucracy Politics and Public Policy** (1969), Thomas R. Dye เขียนหนังสือชื่อ **Politics Economics and the Public Policy Outcomes in the American States** (1966) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม นอกจาก Nicholas Henry ที่ได้จำแนกพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจออกเป็น 5 พาราไดม์ ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนใคร่ขอเสนอความเห็นของนักวิชาการทางบริหารรัฐกิจที่มีชื่อเสียงเด่นดังอยู่ในยุคปัจจุบันอีกท่านหนึ่ง คือ Robert T. Golembiewski แห่งมหาวิทยาลัยจอร์เจีย ที่ได้จำแนกพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในลักษณะที่แตกต่างกับของ Henry เพื่อให้ผู้อ่านได้พิจารณาประกอบกัน ดังนี้

Golembiewski กล่าวว่า จากระยะเวลาที่ผ่านมาครั้งศตวรรษ มีนักวิชาการทางบริหารรัฐกิจได้เสนอพาราไดม์เบ็ดเสร็จ (Comprehensive Paradigm) ของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ ที่สำคัญ ๆ รวม 3 พาราไดม์ด้วยกัน โดยที่แต่ละพาราไดม์เหล่านี้ยังไม่มีพาราไดม์อันหนึ่งอันใดที่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนแน่นอนและสามารถขจัดพาราไดม์อันอื่น ๆ ให้หมดสิ้นซากไปได้ ทั้ง ๆ ที่ความสนใจที่มีต่อพาราไดม์จะมีการเปลี่ยนแปลงจากพาราไดม์หนึ่งไปสู่อีกพาราไดม์หนึ่งก็ตาม⁹

สำหรับพาราไดม์เบ็ดเสร็จของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ ตามที่ Golembiewski ได้จำแนกเอาไว้ว่ามี 3 พาราไดม์นั้น ผู้เขียนใคร่เสนอสาระสำคัญพอสังเขป ดังนี้¹⁰⁾

⁹Golembiewski, *op. cit.*, p. 43

¹⁰โปรดศึกษารายละเอียดใน *Ibid.*, pp. 43-56

พาราไดม์ที่ 1 : พาราไดม์ดั้งเดิม (Traditional Paradigm) ในพาราไดม์ดั้งเดิมนี้นี้ มีความคิดเห็นขัดแย้งกันอยู่บางประการในหมู่นักวิชาการ กล่าวคือ นักวิชาการบางกลุ่มมีความเห็นว่า ผลงานเขียนของ Max Weber มีส่วนช่วยอย่างสำคัญยิ่งต่อสิ่งซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในเวลาต่อมาว่า “Theory of Bureaucracy” แต่นักวิชาการบางกลุ่มมีความเห็นว่าพาราไดม์ดั้งเดิมนี้นี้เป็นผลผลิตของความคิดของ Woodrow Wilson มากกว่า และมีความเห็นว่าบทความของ Wilson เรื่อง “The Study of Administration” (1887) นั้นนับว่าเป็น “สูติบัตร” ของวิชาการบริหารรัฐกิจ

จุดเน้นของพาราไดม์ดั้งเดิม คือ เน้นในเรื่องของการกำหนดเกี่ยวกับสิ่งที่ “ควรจะทำ” (Prescriptive) ความชอบธรรม โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การให้ความสำคัญกับผู้ออกคำสั่ง และสนับสนุนความคิดเห็นที่ว่า ผู้รับคำสั่งเป็นเสมือน “มือ” ของผู้ออกคำสั่ง

พาราไดม์ที่ 2 : พาราไดม์จิตวิทยา-สังคม (Social-Psychological Paradigm)

พาราไดม์ที่ 2 นี้ เริ่มต้นเมื่อราว ๆ สงครามโลกครั้งที่ 2 สำหรับพาราไดม์จิตวิทยาสังคมนี้ มีความแตกต่างที่สำคัญจากพาราไดม์ดั้งเดิม คือ พาราไดม์จิตวิทยา-สังคม เน้นในเรื่องการพรรณนา (Descriptive) พฤติกรรม และสนับสนุนในเรื่องการให้ความสำคัญอย่างแท้จริงแก่ผู้รับคำสั่ง

พาราไดม์ที่ 3 : พาราไดม์ระบบ/มนุษย์นิยม (Humanist/Systemic Paradigm)

ตามพาราไดม์ที่ 3 นี้ เน้นในเรื่องของความต้องการของบุคคลมากยิ่งขึ้นกว่าที่พาราไดม์จิตวิทยา-สังคมเคยเน้น และมุ่งเน้นที่จะใช้เครื่องมือและตัวแบบต่าง ๆ สำหรับการวิเคราะห์

สรุป

โดยสรุปแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องการจัดแกพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับหลักฐานข้อเท็จจริงในแง่ของวิชาการแล้ว ยังขึ้นอยู่กับอัตวิสัยและความละเอียดอ่อนลึกซึ้งของนักวิชาการแต่ละคนซึ่งแตกต่างกัน ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องน่าแปลกประหลาดอะไร ในการที่เราได้พบว่านักวิชาการแต่ละคนจำแนกพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจเอาไว้ไม่เหมือนกันทีเดียว ซึ่งถ้าจะว่ากันไปแล้วก็นับว่าเป็นธรรมดาสำหรับวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์ ที่มักจะหา “ความพอดีกัน” ได้ยากและเราก็ไม่ควรจะไปเสียเวลากับการคิดว่าของใครผิดของใครถูก เพราะโดยแท้จริงแล้วผลงานเขียนของนักวิชาการแต่ละคนก็ล้วนแล้วแต่มีส่วนช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้ศึกษาด้วยกันทั้งนั้น และสิ่งที่เป็นสัจธรรมก็คือ

ไม่มีผลงานเขียนชิ้นใดของใครที่ถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด อย่างชนิดที่ไม่มีข้อบกพร่องใด ๆ เลย.

แนวโน้มเกี่ยวกับพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต

พาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตจะเป็นอย่างไรนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนักวิชาการจำนวนมากไม่น้อย ทั้งนี้เพราะว่าจากอดีตที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจมาแล้วหลายครั้ง ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้ว และค่อนข้างแน่นอนว่าพาราไดม์ปัจจุบันก็คงจะไม่สามารถอยู่ยงคงกะพันเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องได้ตลอดไป แต่คงจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงต่อไปอีกอย่างแน่นอน เพราะความไม่ลงรอยกันทางความคิดของบรรดานักวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ อีกอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. เพราะเหตุการณ์ของบ้านเมือง และปัญหาของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้วิชาการบริหารรัฐกิจต้องแสวงหาความรู้ใหม่ เพื่อขจัดปัญหาของบ้านเมืองและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น

2. เพราะได้รับการกระตุ้นจากความเจริญของวิชาทางสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์¹¹

ซึ่งในเรื่องนี้ H. George Frederickson แห่งมหาวิทยาลัยมิสซูรี-โคลัมเบียก็เคยกล่าวทำนายไว้ว่า การศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตอันใกล้นี้ จะเป็นการถกเถียงกันระหว่างพาราไดม์ต่าง ๆ อย่างแน่นอน¹² และอุทัย เลาหวิเชียร แห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ก็เคยเสนอข้อมูลและความเห็นไว้ในทำนองคล้ายคลึงกันนี้ โดยกล่าวว่าอนาคตของวิชาการบริหารรัฐกิจจะเป็นการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายหนึ่งที่ต้องการจะให้มีการเปลี่ยนชื่อ การบริหารรัฐกิจเป็นการวิเคราะห์นโยบาย เนื่องจากเห็นว่าแท้ที่จริงแล้ววิชาการบริหารรัฐกิจก็คือ การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการศึกษาเรื่อง

¹¹อุทัย เลาหวิเชียร. "การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ : ศึกษาจากอิทธิพลของรัฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ และศาสตร์การบริหาร." ในอุทัย เลาหวิเชียร ปรัชญา เวสวัชช์ และ เฉลิมพล ศรีหงษ์ (บรรณาธิการ), *รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่าย สถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 49

¹²กุลชน ชนาพงศธร (แปล). "รัฐประศาสนศาสตร์ในทศวรรษที่ 1970 : พัฒนาการและแนวทาง," ในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รัฐศาสตร์ 21 : ขอบเขตและแนวทางในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 231

นโยบายสาธารณะจะช่วยให้วิชาการบริหารรัฐกิจมีเอกลักษณ์ และเป็นการอุดช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับปฏิบัติ สำหรับมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนชื่อและแนวการสอนจากการบริหารรัฐกิจมาเป็นวิเคราะห์นโยบาย ก็มีเช่น มหาวิทยาลัยมิชิแกน มหาวิทยาลัยมินิโซต้า มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ที่เบิร์กลีย์ และมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เป็นต้น กับอีกฝ่ายหนึ่งที่ต้องการจะสอนการบริหารรัฐกิจเพื่อผลิตคนให้เป็นนักบริหารในราชการ ฝ่ายนี้มีความเห็นว่าการศึกษางานของวิชาการบริหารรัฐกิจ ก็คือ การยึดถือหลักวิชาชีพซึ่งหมายถึงการจะผลิตคนไปทำงานในระบบราชการโดยมีวิชาชีพ ดังนั้น จึงควรจะสอนนักบริหารทั้งความรู้ทางพฤติกรรม นโยบายและเทคนิคต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะบริหารงานได้ โดยไม่สนใจเรื่องการแสวงหาเอกลักษณ์ของลักษณะวิชา แต่สนใจที่จะนำเอาความรู้ไปใช้บริหารงาน สำหรับมหาวิทยาลัยที่สอนในแนวนี้อีกมี เช่น มหาวิทยาลัยจอร์เจีย มหาวิทยาลัยคอร์เนลล์ มหาวิทยาลัยโรเชสเตอร์ และมหาวิทยาลัยคาร์เนกี-เมลลอน เป็นต้น¹³

กระแสดูความคิดเห็นเกี่ยวกับพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต

ในขณะที่ผู้เขียนเห็นว่า มีกระแสดูความคิดเห็นที่สำคัญ ๆ มีเหตุมีผลควรแก่การพิจารณาเกี่ยวกับพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต อยู่ 2 กระแส คือ

กระแสที่ 1 เป็นกระแสดูความคิดเห็นที่เกิดจากกลุ่มนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารรัฐกิจจำนวนหนึ่ง เมื่อปี ค.ศ. 1972 โดย Emanuel Wald¹⁴ ได้นำเอาเทคนิคเดลฟี (Delphi)¹⁵ มาใช้ โดยมีจุดหมายหลักเพื่อให้ได้มาซึ่งการลงความเห็นที่ดีที่สุดจากบรรดานักวิชาการผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับขอบข่ายและวิธีการศึกษาในอนาคตของวิชาการบริหารรัฐกิจ ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1973-1990 (รวม 18 ปี)

¹³ อูทัย, *op. cit.*, หน้า 50 ; และโปรดดูเทียบกับผลงานเขียนอีกชิ้นหนึ่งที่เขียนไว้ก่อนหน้านั้น ใน อูทัย เสาววิเชียร, "ทางสองแพร่งของรัฐประศาสนศาสตร์", *พัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 17 เล่มที่ 3 (ก.ค. 2520), หน้า 468-471.

¹⁴ โปรดดูรายละเอียด Emanuel Wald, "Toward A Paradigm of Future Public Administration," *Public Administration Review* (July/August 1973), pp. 366-372 ; เนื้อหาสาระในบทความนี้ เป็นข้อสรุปจากวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิตของ Wald เองที่เสนอต่อ The Maxwell School มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ เมื่อเดือนธันวาคม 1972 เรื่อง Toward A Paradigm of Future Public Administration : A Delphi exercise aimed at defining the scope and method of public administration from 1973 to 1990.

¹⁵ Delphi คือ การรวบรวมทัศนะที่เป็นเอกภาพของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่อสภาวะการณ์ในอนาคตของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจดำเนินการได้หลายทาง เช่น อาจใช้วิธีการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ไปยังกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ หรือโดยการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น โปรดดูใน วิทยานิพนธ์ข้างเรียน, "การใช้ Delphi Technique ในการประชุมนานาชาติ," *เอกสารการทอ่งเที่ยว* ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (สิงหาคม 2524), หน้า 23

โดย Wald ได้ติดต่อขอร้องนักวิชาการจากสำนักต่าง ๆ ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อประจำปี ค.ศ. 1971/72 ของสมาคมสำนักวิชาการบริหารรัฐกิจและสาธารณกิจแห่งชาติ (The National Association of Schools of Public Affairs and Administration หรือชื่อย่อว่า NASPAA) จำนวน 70 สำนัก ๆ ละ 2 คน ให้เข้าร่วมในการใช้เดลฟี โดยกะว่าในจำนวน 2 คนนั้น คนหนึ่งต้องเป็นหัวหน้าแผนกวิชาหรือนักวิชาการอาวุโสที่ผ่านงานสอนและวิจัยมามากจนคุ้นเคยเป็นอย่างดีกับการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจอย่างกว้าง ๆ ส่วนอีกคนหนึ่งต้องเป็นนักวิชาการในสำนักซึ่งได้รับปริญญาเอกมาแล้วเป็นเวลาไม่เกิน 10 ปี

ซึ่ง Wald ได้ใช้วิธีการส่งแบบสอบถามจำนวน 3 ชุด ต่อเนื่องกัน ไปยังนักวิชาการตามที่ได้คัดเลือกไว้ในบัญชีรายชื่อ จำนวนทั้งสิ้น 93 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนักวิชาการชาวอเมริกัน 81 คน กับกลุ่มนักวิชาการชาวต่างชาติ 12 คน

และจากการศึกษาโดยใช้เดลฟีนี้ ทำให้พบว่ามีความเห็นพ้องต้องกันในระดับหนึ่ง ที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับอนาคตของวิชาการบริหารรัฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มนักวิชาการที่เข้าร่วมในเดลฟีครั้งนี้ ก็ยังคงมีแบบอย่างความคิดเห็น (patterns of opinion) ที่แตกต่างกัน โดยพื้นฐานเป็น 2 แบบ ทั้งนี้โดยการพิจารณาภายในกรอบเรื่อง 3 เรื่อง คือ

1. สภาวะการณ์ของการศึกษาการบริหารรัฐกิจในอนาคต
2. ลักษณะของการบริหารรัฐกิจในอนาคต
3. เป้าหมาย/ วัตถุประสงค์ของการบริหารรัฐกิจในอนาคต

สำหรับแบบอย่างความคิดเห็นที่แตกต่างกันโดยพื้นฐาน 2 แบบนั้นได้แก่

แบบที่ 1 การบริหารรัฐกิจแบบธรรมเนียมทั่วไป (Conventional Public Administration)

แบบที่ 2 การจัดการและนโยบายศาสตร์ (Management and Policy Sciences)

ตารางแสดงความแตกต่างของแบบอย่างความคิดเห็น¹⁶

กรอบเรื่อง	แบบที่ 1 การบริหารรัฐกิจ แบบธรรมนิยมทั่วไป	แบบที่ 2 การจัดการและนโยบายศาสตร์
สภาพการณ์ของการศึกษา การบริหารรัฐกิจในอนาคต	<ul style="list-style-type: none"> - ทฤษฎีองค์การ - ทฤษฎีกลุ่มย่อย - ทฤษฎีบทบาท - อุดมการณ์และขบวนการ 	<ul style="list-style-type: none"> - การวินิจฉัยสั่งการ - ระบบ - การวิเคราะห์นโยบาย - ประสิทธิภาพ, ประหยัด
ลักษณะของการบริหาร รัฐกิจในอนาคต	<ul style="list-style-type: none"> - ความรับผิดชอบต่อคำเรียกร้อง ต้องการของพลเมือง, ความ ต้องการของมนุษย์, ค่านิยมทาง การเมือง, ความต้องการทาง สังคม, และความเป็นธรรมใน สังคม - การกระจายอำนาจ - การมีส่วนร่วม - การทำให้มีลักษณะเฉพาะตัว, การดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ด้วยตัวเอง 	<ul style="list-style-type: none"> - ความเชื่อมั่นในวิทยาการจัดการ - การแสวงหาอย่างมีเหตุผลเกี่ยว กับนโยบายทางสังคม - ความรับผิดชอบต่อความต้องการ ที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ - การพยากรณ์ทางเลือกในอนาคต
เป้าหมาย/ วัตถุประสงค์ ของการบริหารรัฐกิจ ในอนาคต	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อรักษาไว้ซึ่งวิธีการและค่านิยม แบบประชาธิปไตย - เพื่อคุ้มครองรักษาให้ประชาชน อยู่รอดได้, ให้ประชาชนได้รับ ผลประโยชน์ - เพื่อให้บริการแก่สังคม - เพื่อให้การศึกษาและการเรียนรู้ ทางสังคมแก่นักบริหาร, ตัวกลาง การเปลี่ยนแปลง, และประชาชน ทั่วไป 	<ul style="list-style-type: none"> - เพื่อปรับปรุงการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ซึ่งรวมถึงเรื่องประสิทธิภาพ, การแก้ปัญหา, การวางแผน, การ ควบคุม และการประเมินผล) - เพื่อพัฒนาทฤษฎีพฤติกรรม การบริหาร, ความรู้ที่เป็นแบบ วิทยาศาสตร์ทางการบริหาร, การวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งที่ ค้นพบจากการสังเกตทดลอง

¹⁶คัดจาก Wald, *op cit* p 370

Wald กล่าวว่า จากการวิเคราะห์ความแตกต่างกันของแบบอย่างความคิดเห็นของ
กลุ่มนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นนั้น ไม่สามารถจะอธิบายในแง่ปัจจัยเกี่ยวกับอายุได้ ดังนั้น
เรื่องของช่องว่างระหว่างวัยตามที่เคยถูกกล่าวอ้างว่ามีอยู่ (อันเป็นรากฐานโดยนัยของ
ขบวนการบริหารรัฐกิจแนวใหม่) จึงเป็นสิ่งที่ไม่จริง และ Wald ได้กล่าวสรุปว่าความแตกต่าง
กันในแบบอย่างความคิดเห็นนั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นเรื่องของปทัสถานต่างหากและความ
แตกต่างนี้ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเผชิญหน้ากันมาแต่ดั้งเดิมระหว่างลัทธิพฤติกรรม
นิยม กับ อพฤติกรรมนิยม (behavioralism and non-behavioralism) ในสาขาวิชาการบริหาร
รัฐกิจ¹⁷

และจากการจัดกลุ่มแบบอย่างความคิดเห็นของนักวิชาการ (เฉพาะนักวิชาการ
ชาวอเมริกัน) ที่เข้าร่วมในการใช้เทคนิคเดลฟี่ครั้งนี้ ปรากฏว่า นักวิชาการที่มีแบบอย่าง
ความคิดเห็นแบบที่ 1 คือ การบริหารรัฐกิจแบบธรรมเนียมทั่วไป มีประมาณ 44% ของผู้
เข้าร่วมทั้งหมด ส่วนนักวิชาการที่มีแบบอย่างความคิดเห็นแบบที่ 2 คือ การจัดการและ
นโยบายศาสตร์มีประมาณ 56% ของผู้เข้าร่วมทั้งหมด Wald จึงกล่าวสรุปว่า จากการ
ค้นพบนี้ แสดงให้เห็นถึงความโน้มเอียงไปทางด้านการจัดการและนโยบายศาสตร์ และเป็น
ข้อยืนยันว่าสมมติฐานเกี่ยวกับเรื่องวิกฤติการณ์ทางเอกลักษณ์ และความสับสนในวิชาการ
บริหารรัฐกิจในปัจจุบันนั้นเป็นเรื่องที่ได้มีการกล่าวเกินความจริงไป¹⁸ อย่างไรก็ตาม ใน
ความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนกลับมีความเห็นตรงข้ามกับ Wald ในประเด็นหลังสุดนี้ กล่าวคือ
ผู้เขียนมีความเห็นว่า ตัวเลข 44% กับ 56% (ของนักวิชาการที่มีแบบอย่างความคิดเห็นแตก
ต่างกันเป็น 2 แบบดังกล่าวข้างต้นนั้น) มีจำนวนต่างกันไม่มากนัก และไม่อาจจะชี้ชัดได้
ว่ากลุ่ม 56% จะครอบงำกลุ่ม 44% ได้ ดังนั้น จึงน่าจะเป็นข้อยืนยันว่าสมมติฐานเกี่ยวกับ
เรื่องวิกฤติการณ์ทางเอกลักษณ์ และความสับสนในวิชาการบริหารรัฐกิจในปัจจุบัน เป็น
เรื่องที่มีอยู่จริงและมีใช่เป็นการกล่าวเกินความจริงเลย

สำหรับในส่วนที่เป็นความเห็นพ้องต้องกันในระดับหนึ่งเชื่อถือได้ของกลุ่มนัก
วิชาการเกี่ยวกับขนาดของวิชาการบริหารรัฐกิจนั้น Wald ได้สรุปให้เห็นว่ามีอยู่ 5 ประการ
ซึ่งทั้ง 5 ประการนี้ จะเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจ

¹⁷ Ibid p 371

¹⁸ Ibid pp 371 - 372

ในอนาคตตนเอง ได้แก่¹⁹

1. จะมีลักษณะของปทัสถานนิยมที่อ่อนลง กล่าวคือ

- 1.1 จะมีการนำเอาวิธีการศึกษาทั้งในเชิงปทัสถาน (normative) และเชิงประจักษ์ (empirical) มาใช้ร่วมกันในการศึกษาทฤษฎีในวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต แต่จะมีความโน้มเอียงไปทางเชิงประจักษ์มากกว่าเล็กน้อย
- 1.2 วิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตจะศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความพึงพอใจอันเกิดจากค่านิยม แต่จะละเว้นเรื่องการตัดสินใจโดยอาศัยค่านิยมโดยที่วิชาการบริหารรัฐกิจจะถูกนำไปสู่เรื่องวิธีการ เป้าหมายและค่านิยมระดับปานกลาง มากกว่าที่จะเป็นค่านิยมสมบูรณ์ หรือการให้ความสำคัญสูงสุดกับค่านิยม ซึ่งหมายความว่าความถึงการสนับสนุนอย่างจริงจังเกี่ยวกับเรื่องการบริหารรัฐกิจโดยอาศัยค่านิยม และอึดวิสัยล้วน ๆ เพื่อสนองตอบต่อค่านิยมอันเป็นที่พึงพอใจนั้น จะลดน้อยลง
- 1.3 แนวทางการสร้างทฤษฎีในอนาคตจะเป็นทั้งแบบอนุมาน (deductive) และอุปมาน (inductive) แต่จะมีความโน้มเอียงไปทางแบบอุปมานมากกว่าเล็กน้อย
- 1.4 เนื้อหาสาระของการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องวิธีการและค่านิยมแบบประชาธิปไตยจะลดน้อยลง

2. ขอบเขตไม่แน่นอน กล่าวคือ

- 2.1 วิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต จะมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) มากกว่าวิทยาการที่เป็นเอกเทศ (disciplinary) ขอบเขตของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตจะไม่ชัดเจนแน่นอนว่ามีแค่ไหน
- 2.2 วิชารัฐศาสตร์จะสูญเสียลักษณะพิเศษดั้งเดิมในฐานะที่เป็น “วิชาแม่” ของวิชาการบริหารรัฐกิจ เนื่องจากวิชาการบริหารรัฐกิจมีแนวโน้มที่จะเลิกการพึ่งพิงอยู่กับวิชาใดวิชาหนึ่งโดด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชารัฐศาสตร์
- 2.3 วิชาเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และวิทยาการจัดการ จะเป็นสาขาวิชาสำคัญที่เกี่ยวกับวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต

¹⁹ibid pp. 367.369

- 2.4 สหวิทยาการของการวิเคราะห์นโยบาย การวิเคราะห์ระบบและการวางแผนได้รับการคาดหวังว่าจะมีความเกี่ยวข้องกับวิชาการบริหารรัฐกิจมากยิ่งขึ้นในอนาคต
- 2.5 ขอบข่ายของสาขาวิชาต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตจะกว้างขวางและไม่แน่นอน และการปลดปล่อยความเข้าใจผิดเกี่ยวกับความคิดในเรื่องที่จะกำหนดขอบเขตสาขาวิชาที่ชัดเจนแน่นอนสำหรับวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตจะมีมากขึ้น
- 2.6 ทฤษฎีระดับกลางที่สำคัญ ๆ ในวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต จะถูกนำมาจากสาขาวิชาวิทยาการจัดการ และสังคมวิทยา และทฤษฎีระดับกลางที่ได้รับการคาดหวังอย่างเป็นเอกฉันท์ว่ามีความเกี่ยวข้องกับวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต ได้แก่ ทฤษฎีการตัดสินใจ ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีบทบาท ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีกลุ่มย่อย และทฤษฎีการสื่อข้อความ นอกจากนี้ก็มีทฤษฎีระดับกลางอื่น ๆ ที่จะได้รับการยอมรับอย่างสอดคล้องต้องกันพอสมควร ได้แก่ ทฤษฎีความขัดแย้ง ทฤษฎีผลประโยชน์สาธารณะ ทฤษฎีบุคลิกภาพ สังคมวิทยาการเมือง ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง และทฤษฎีเกม

ส่วนทฤษฎีระดับกลางที่ได้รับการยอมรับบ้างแต่ไม่เอกฉันท์ ได้แก่ การพัฒนาองค์การ ทฤษฎีอรรถประโยชน์ การกระจายทรัพยากร ทฤษฎีการประเมินผล ทฤษฎีอำนาจ อนาคตวิทยา (futurology) การวิเคราะห์โครงสร้าง-หน้าที่ การมีส่วนร่วม การวางแผนภูมิภาค และการวิจัยปฏิบัติการ

3. มีแนวโน้มไปสู่ความเป็นเทคโนโลยีทางสังคม กล่าวคือ

- 3.1 วิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต จะได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นวิชาชีพที่มีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่ง และอาจจะได้รับการจำแนกว่าเป็นเทคโนโลยีทางสังคมอย่างหนึ่งด้วย
- 3.2 ในอนาคต เครื่องมือและวิธีการสำคัญ ๆ ในวิชาการบริหารรัฐกิจที่จะถูกนำมาประยุกต์ใช้ สำหรับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จะ ได้แก่ การวิเคราะห์ระบบ เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ การวินิจฉัยสั่งการทั้งในเชิงสถิติและปทัสถาน การวิจัยสำรวจ การสร้างสถานการณ์จำลองและการเล่นเกม และการศึกษาเฉพาะกรณี

3.3 การวิจัยในอนาคต จะมีลักษณะที่เป็นการรวมเอาการวิจัยทั้งแบบ “บริสุทธิ์” และ “ประยุกต์” เข้าด้วยกัน

4. เน้นเกี่ยวกับเรื่องนโยบาย กล่าวคือ

4.1 จะมีการเน้นเกี่ยวกับเรื่องนโยบายสาธารณะในทุก ๆ มิติ (คือในเชิงปทัสสถาน เชิงวิเคราะห์ การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผล) ในฐานะที่เป็นเรื่องสำคัญของการวิจัยในวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตพร้อมด้วยความรู้สึกต่อปัญหาเกี่ยวกับว่า “ใครได้ประโยชน์” ความประหยัด และประสิทธิภาพ

4.2 จะมีการเน้นเกี่ยวกับสาขาวิชาย่อย ๆ ของการวิเคราะห์นโยบาย การวิเคราะห์ระบบ วิทยาการจัดการ การวางแผนและการประเมินผลและกรอบเค้าโครงเชิงปทัสสถานของ “นโยบายศาสตร์”

5. ความสอดคล้องกัน กล่าวคือ

5.1 การจำแนกกิจกรรมทางการบริหารตามแบบดั้งเดิมออกเป็นองค์ประกอบต่าง ๆ ตาม “หน้าที่” แยกจากกันอย่างชัดเจน (ได้แก่ POSDCORB) และการจำแนกวิชาการบริหารรัฐกิจตามแบบดั้งเดิมออกเป็นวิชาย่อย ๆ ตาม “หน้าที่” แยกจากกันอย่างชัดเจน เช่น วิชาการงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การจัดองค์การและการจัดการ เป็นต้นนั้น ในอนาคตจะถูกลดความสำคัญลงและจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาสาระใหม่

5.2 สาขาวิชาย่อย ๆ ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตจะมีเนื้อหากว้างกว่าเดิม เน้นความเป็นวิชาชีพ (เช่นจะมีการอาศัยเทคนิคต่าง ๆ) มีการใช้เครื่องมือต่าง ๆ หลายมิติ (คือ เป็นการเน้นเกี่ยวกับปฏิกิริยาระหว่างปรากฏการณ์ที่ซับซ้อน) ความพยายามที่จะทำให้พื้นฐานความรู้ต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน และความพยายามที่จะทำให้กิจกรรมอันเป็นองค์ประกอบต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน (เช่นการรวมระบบของการวางแผนและการควบคุมเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน) จะเข้ามาแทนที่การจำแนกวิชาหรือกิจกรรมออกตามหน้าที่เป็นส่วน ๆ ต่างหากจากกันอย่างชัดเจน

กระแสที่ 2 เป็นกระแสความคิดเห็นที่เสนอโดย Robert T. Golembiewski แห่งมหาวิทยาลัยจอร์เจีย อันนับได้ว่าเป็นความคิดเห็นเกี่ยวกับพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต ที่แปลกแหวกแนวไปจากกระแสที่ 1 และมีเหตุผลสมควรค่าแก่การสนใจพิจารณา มิใช่น้อยทีเดียว กล่าวคือ Golembiewski ได้เสนอว่าแทนที่เราจะมัวไปมุ่งความสนใจในเรื่อง

ของการสร้างพาราไดม์เบ็ดเสร็จ (comprehensive paradigm) ของวิชาการบริหารรัฐกิจ ตามอย่างพวกนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจ ในยุคต้นทศวรรษ 1970 ซึ่งสนใจกันอย่างมากขึ้น เราน่าที่จะหันความสนใจไปสู่เรื่องของพาราไดม์เล็ก ๆ หรือมินิพาราไดม์ (Mini-paradigm) หลาย ๆ มินิพาราไดม์จะดีกว่า โดย Golembiewski ได้อ้างเหตุผลไว้ 3 ประการ ดังนี้²⁰

1. **ทำไมจะต้องมีพาราไดม์เบ็ดเสร็จ** เพราะแม้ว่าจะมีการเรียกร้องให้มีพาราไดม์เบ็ดเสร็จของวิชาการบริหารรัฐกิจในหนังสือตำราต่าง ๆ ทางการบริหารรัฐกิจค่อนข้างมากก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่ที่แน่ชัดว่าพาราไดม์เบ็ดเสร็จเป็นสิ่งที่จำเป็น หรือ ถึงเวลาของวิชาการบริหารรัฐกิจแล้ว ซึ่ง Thomas S. Khun ก็เคยตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับเรื่องถึงเวลา ไว้ว่า “ยังคงมีปัญหายู่ว่าสาขาใดของสังคมศาสตร์ ที่ยังจะมีความต้องการพาราไดม์ดังกล่าวนี้” และโดยความเป็นจริงแล้ววิชาการบริหารรัฐกิจมีความก้าวหน้าทางระเบียบวิธีการศึกษาน้อยกว่าสาขาอื่น ๆ ทั้งหมดของสังคมศาสตร์ ดังนั้นจึงยังไม่น่าจะถึงเวลา ของวิชาการบริหารรัฐกิจที่จะต้องมีพาราไดม์ และถ้าจะพิจารณากันในแง่ของความจำเป็นก็ยิ่งเป็นประเด็นที่สับสนยิ่งขึ้นไปอีก เพราะว่าเท่าที่ผ่านมาแล้วนั้นผู้สนับสนุนผลิตภัณฑ์พาราไดม์ต่าง ๆ ได้จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของการมีพาราไดม์ผิดพลาดมาตลอด กล่าวคือ ที่จริงแล้วพาราไดม์ควรจะเป็น **ภาระเบื้องต้น** หมายความว่า พาราไดม์ควรจะเป็นสิ่งที่ได้รับการกำหนดขึ้นมาก่อน เพื่อที่จะก่อให้เกิดการวิจัยสะสม (cumulative research) แต่เท่าที่ผ่านมาปรากฏหลักฐานว่าพาราไดม์เกือบทั้งหมดเป็นผลที่ได้จากการใช้ระยะเวลาในการวิจัยต่าง ๆ ที่เป็นการวิจัยแบบจำเพาะเจาะจงเป็นจำนวนมาก และมักจะขัดแย้งกันด้วย ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่นี้ พาราไดม์ก็กลายเป็น **ภาระเบื้องหลัง** ซึ่งนับว่าเป็นความผิดพลาดไปจากความมุ่งหมายเดิม

2. **ใช้มินิพาราไดม์หลาย ๆ มินิพาราไดม์จะดีกว่า** เพราะว่าการมีแนวทางบางประการในการศึกษาค้นคว้านั้น แม้ว่าจะเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ แต่แนวทางเช่นว่านั้นเราสามารถที่จะกำหนดขึ้นในรูปของมินิพาราไดม์หลาย ๆ มินิพาราไดม์ได้ดีกว่าที่จะกำหนดขึ้นในรูปของพาราไดม์เบ็ดเสร็จ เพราะจะช่วยหลีกเลี่ยง “สงครามทางวิชาการ” (scholarly warfare) อันเนื่องมาจากการต่อสู้ถกเถียงกันทางความคิดระหว่างผู้สนับสนุนผลิตภัณฑ์พาราไดม์ต่าง ๆ ที่พยายามจะเลือกเอาพาราไดม์อันใดอันหนึ่งเพียงอันเดียวให้เป็นพาราไดม์เบ็ดเสร็จ

²⁰Golembiewski, *op cit.*, pp 216-221

ทั้ง ๆ ที่คุณค่าของมันยังเป็นปัญหาอยู่มากในปัจจุบัน

ดังนั้นการใช้มินิพาราไดม์หลาย ๆ มินิพาราไดม์ ซึ่งไม่เพียงแต่จะสะดวกเท่านั้น แต่ยังเป็นการแสวงหาทางที่จะให้มีการตระหนักในความหลากหลายของสาขาวิชาการ บริหารรัฐกิจ และระยะต้น ๆ ของการพัฒนาด้วย นอกจากนี้ก็ยิ่งจะช่วยให้เกิดความสะดวก ต่อการก้าวไปสู่พาราไดม์เบ็ดเสร็จในโอกาสต่อไป

3. พาราไดม์โดยนัยของทักษะและเทคโนโลยี เนื่องจากปรากฏงานเขียนทางด้าน บริหารรัฐกิจมีแนวโน้มที่จะละเลยจุดสำคัญที่ว่า พาราไดม์หนึ่ง ๆ นั้นควรจะเป็นยิ่งกว่าแนว ทางสำหรับการศึกษาปรากฏการณ์ของสิ่งที่ต้องการศึกษา เพราะเวลาที่จริงแล้ว พาราไดม์ ที่จะประโยชน์อย่างเต็มที่นั้น ต้องมีความหมายถึงการมีลักษณะเฉพาะเกิดขึ้น และ ความผูกพันต่อความซับซ้อนของทักษะ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความผูกพันต่อการ ที่จะต้องศึกษาทักษะต่าง ๆ เหล่านั้น และรวบรวมมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์และใช้ในการ ปฏิบัติ แต่ปรากฏว่านักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจมักจะถูกเหี้ยมหยัดหมิ่นจุดสำคัญนี้ โดยมักจะไปเน้นในแง่ของการยึดถือค่าเกินไปมากกว่าที่จะเน้นทักษะและเทคโนโลยีต่าง ๆ หมายความว่านักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจมักชอบที่จะนำแนวความคิดกว้าง ๆ ที่ได้ จากการศึกษาวิจัยต่าง ๆ เช่น “การเผชิญหน้า” หรือ “การมีส่วนร่วม” เป็นต้น เอามาใช้โดย ละทิ้งเทคโนโลยีต่าง ๆ ของการวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสมมติฐานต่าง ๆ ของข้อเท็จจริง และ คำนิยมของแนวความคิดเหล่านั้นเสีย ซึ่งที่จริงแล้วเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่ไม่มีความสำคัญ เพราะ พาราไดม์หนึ่ง ๆ นั้นจะต้องเป็นยิ่งกว่าบัญชีรายการหัวข้อต่าง ๆ ซึ่งแทบจะไม่มีประโยชน์ อะไร แต่ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องที่ซับซ้อนระหว่างพาราไดม์หนึ่ง ๆ กับทักษะ และเทคโนโลยี ต่าง ๆ นั้น ถ้าเปรียบเทียบเหมือนขนมก็เป็นทีที่เข้าใจได้ว่าจะเป็นการกระตุ้นให้เราได้รับรสทุกรส ของส่วนผสมทั้งหมดพร้อมกันในคำเดียว และลักษณะเช่นนี้จะอำนวยความสะดวกในการพัฒนาในวิชา การบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวกับทักษะและเทคโนโลยีเฉพาะต่าง ๆ มีความเหมาะสมกับมินิ พาราไดม์เฉพาะต่าง ๆ ด้วย และการทดสอบมินิพาราไดม์ต่าง ๆ อาจจะนำไปสู่ “ทฤษฎี ระดับสูง” (Grand Theory) ตามที่ต้องการได้ในที่สุด

ทั้งนี้ Golembiewski ได้เสนอแนวทางในการสร้างมินิพาราไดม์ของวิชาการบริหาร รัฐกิจไว้ 9 ประการ ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้²¹

²¹ibid pp 221 235

1. วิชาการบริหารรัฐกิจควรที่จะได้รับการจำกัดวงไว้ในแง่ของประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้บริหารงานสาธารณะประสบอยู่ มากกว่าในแง่ของการพยายามที่จะกำหนดว่า อะไรที่อยู่ในเรื่องของการบริหารรัฐกิจ และอะไรที่อยู่นอกเรื่องของการบริหารรัฐกิจ
2. การกำหนดขอบเขตของวิชาการบริหารรัฐกิจที่เป็นประโยชน์นั้น ต้องให้เกิดความสะดวกทั้งต่อการนำไปใช้ในการปฏิบัติ และการวิเคราะห์ กล่าวคือ ต้องสนับสนุนกิจกรรมทั้งในแง่ที่เป็น “ประยุกต์” และ “บริสุทธิ์”
3. มินิพาราไดม์สำหรับวิชาการบริหารรัฐกิจที่จะยืนยาวต่อไปได้ ต้องสามารถที่จะเชื่อมโยงเข้ากับค่านิยมต่าง ๆ ในทางวัฒนธรรมอย่างกว้าง ๆ ได้ เพราะว่าวิชาการบริหารรัฐกิจทั้งในฐานะที่เป็น “ประยุกต์” และ “บริสุทธิ์” นั้น เป็นและควรเป็น culture-bound หรือ value-loaded หมายความว่า ต้องเชื่อมโยงเข้ากับวัฒนธรรมหรือค่านิยมของสังคมด้วย
4. มินิพาราไดม์ต้องสามารถที่จะเชื่อมโยงเข้ากับความต้องการต่าง ๆ ขององค์การที่แพร่หลายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้
5. แนวความคิดที่สามารถจะยังยืนต่อไปได้สำหรับวิชาการบริหารรัฐกิจ ต้องเปิดโอกาสหรือยินยอมให้ความสนใจมุ่งไปสู่เรื่องความแตกต่างกันขององค์การและระดับต่าง ๆ ของการวิเคราะห์ คือทั้งระดับบนและระดับล่างของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะว่าในโลกของผู้บริหารงานสาธารณะนั้น ต้องอยู่ภายใต้ปรากฏการณ์ทั้งในระดับมหภาคและจุลภาคอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
6. มินิพาราไดม์เป็นประโยชน์สำหรับวิชาการบริหารรัฐกิจนั้น จะต้องรวมเอาจุดสนใจต่าง ๆ หลายประการที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับปัจเจกบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การรวมกลุ่มเล็ก ๆ ของบุคคล และตลอดจนองค์การขนาดใหญ่เข้าไว้ทั้งหมด
7. ต้องมีความยืดหยุ่นในการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของการประยุกต์ และการวิจัย โดยจะต้องประนีประนอมสิ่งสำคัญ 2 ประการ คือ
 - 7.1 ผลการค้นคว้า วิทยาการ และทักษะ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมี
 - 7.2 การประเมินผลอย่างแท้จริงเกี่ยวกับว่า ประเด็นปัญหาอะไรบ้างที่ประกอบกันขึ้นเป็น “สิ่งที่จะต้องขบคิดต่อไป” ที่สามารถจะจัดการได้ ณ ช่วงใดช่วงหนึ่งในการพัฒนาของวิชาการบริหารรัฐกิจ
8. การพัฒนาของวิชาการบริหารรัฐกิจต้องมุ่งความสนใจอย่างมีจิตสำนึกไปที่สิ่งต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่นำมาศึกษา และการตัดสินใจเลือกแนวความคิดนำอันหนึ่งสำหรับวิชาการบริหารรัฐกิจ
9. ต้องนำเอาสิ่งที่เรียกว่า “ระบบเปิด” (open system) มาใช้ให้เป็นประโยชน์ซึ่ง

หมายความว่า สิ่งต่าง ๆ ที่จะสานกันขึ้นเป็นทฤษฎีนั้น เป็นสิ่งที่มีรากฐานมาจากประสบการณ์ และสามารถพิสูจน์ทดลองได้ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดมันก็สามารถที่จะเป็นความถูกต้องด้วยตัวของมันเองได้

และ Golembiewski เองก็ได้สร้างมินิพาราไดม์ขึ้นมาอันหนึ่งด้วยเพื่อเป็นการนำร่องหรือเป็นตัวอย่างโน้มนำให้นักวิชาการคนอื่น ๆ คล้อยตาม คือ มินิพาราไดม์การพัฒนาองค์การ²²

สรุป : ทางแยกของความคิด

เมื่อได้ศึกษามาโดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ว่าขณะนี้วิชาการบริหารรัฐกิจได้ก้าวมาถึงจุดทางแยกของความคิดว่า วิชาการบริหารรัฐกิจควรจะมุ่งความสนใจกับเรื่องการสร้างพาราไดม์ ตามกระแสที่ 1 หรือมินิพาราไดม์ ตามกระแสที่ 2 ซึ่ง ณ จุดนี้ นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจอาจจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่ง ตามที่ตนพิจารณาเห็นว่าเส้นทางที่ถูกต้องเหมาะสมกว่าทั้งในแง่ของความสมเหตุสมผล และความน่าจะเป็น แต่ทั้งสองทางดังกล่าวนั้นก็ยังมีเหตุผลน่าเชื่อถือ และความน่าจะเป็น ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เพราะฉะนั้นความไม่สอดคล้องลงรอยกันทางความคิดย่อมจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นเศรษฐีหนึ่งอยู่ในวงวิชาการด้านนี้ก็ใครจะเสนอความเห็นไว้ว่า แนวทางมินิพาราไดม์น่าจะมีความเหมาะสมกับโลกแห่งความเป็นจริง และมีความเป็นไปได้มากกว่าสำหรับการศึกษาระบบบริหารรัฐกิจในอนาคตเพราะว่า :-

1. เนื่องจากวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ (applied social science) อันมีลักษณะของการเชื่อมโยงทฤษฎีกับปฏิบัติเข้าด้วยกันอย่างแนบแน่น จึงจำเป็นที่ลักษณะวิชานี้ต้องมีความยืดหยุ่นหรือความสามารถในการปรับแต่งให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน

2. กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างมากรวมทั้งสภาวะการณ์และปัญหาต่าง ๆ ของแต่ละสังคมก็มีความแตกต่างกันอย่างมากจนไม่อาจจะคาดหวังได้ว่าพาราไดม์ใด พาราไดม์หนึ่งจะสามารถครอบคลุมกิจกรรม สภาวะการณ์ และปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวได้ทั้งหมดแม้เพียงชั่วขณะหนึ่ง

²²Robert T. Golembiewski, *Public Administration As A Developing Discipline : Part 2 Organization Development as One of a Future Family of Miniparadigms* (New York : Marcel Dekker, Inc., 1977).

3. ความหลากหลายในทางความคิดเห็นของนักวิชาการแต่ละคน แต่ละสำนัก ซึ่งยากนักที่จะทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันหรือยอมรับร่วมกันอย่างเป็นเอกฉันท์ในพาราไดม์ใดพาราไดม์หนึ่ง

คำถามท้ายบท

1. พาราไดม์ คืออะไร
2. จากการศึกษาของ Nicholas Henry และ Robert T. Golembiewski เกี่ยวกับเรื่องพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจนั้น มีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันอย่างไร?
3. จากการศึกษาของ Emanuel Wald ชี้ให้เห็นว่าแนวโน้มของพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตจะเป็นอย่างไร?

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กุลธน ธนาพงศ์ธร (แปล). “รัฐประศาสนศาสตร์ในทศวรรษที่ 1970 : พัฒนาการและแนวทาง.” ในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *รัฐศาสตร์ 21 : ขอบเขต และแนวทางในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.

อุทัย เลาหิเชียร. “การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ : ศึกษาจากอิทธิพลของรัฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ และศาสตร์การบริหาร.” ใน อุทัย เลาหิเชียร ปรัชญา เวสารัชช และเฉลิมพล ศรีหงษ์ (บรรณาธิการ), *รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่าย สถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.

ภาษาอังกฤษ

Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey Prentice Hall. Inc 1975.

Holt, Robert T. and John M. Richardson, Jr “Competing Paradigms in Comparative Politics.” in Robert T Holt and John E. Turnur (eds.), *The Methodology of Comparative Research*. New York : Free Press. 1970.

Golembiewski, Robert T. *Public Administration as a Developing Discipline Part 1 Perspectives on Past and Present* New York Marcel Dekker, Inc.. 1977.

Golembiewski, Robert T. *Public Administration as a Developing Discipline : Part 2 Organization Development as one of a Future Family of Miniparadigms*. New York : Marcel Dekker, Inc.. 1977

Gulick, Luther. “Notes on the Theory of Organization.” in *Papers on the Science of Public Administration* Luther Gulick and L. Urwick (eds.), New York : Institute of Public Administration, 1937

Kuhn , Thomas S. *The Structures of Scientific Revolutions*. Chicago : The University of Chicago Press. 1970.

Landan, Martin *Political Theory and Political Science*, New York : The Macmillan Company, 1972.

Masterman, Margaret “The Nature of a Paradigm”. in Imre Lakatos and Alan Musgrave (eds) *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge : Cambridge University Press. 1970.

ตัวอย่างข้อสอบปรนัยของบทที่ 2

1. พาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต มีแนวโน้มว่าจะมีลักษณะอย่างไร
 - (1) เป็นสหวิทยาการ
 - (2) เป็นสาขาวิชาที่มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงเป็นเอกเทศ
 - (3) เน้นความสำคัญของวิธีการศึกษาเชิงปทัสสถานมากขึ้น
 - (4) เน้นการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การและวิทยาการจัดการมากขึ้น
 - (5) เน้นเรื่องวิธีการและค่านิยมแบบประชาธิปไตยมากขึ้น
2. ผู้เสนอความเห็นที่ว่าหลักต่าง ๆ ของการบริหาร จะมีหลักที่ตรงข้ามเสมอคือ
 - (1) Chester I. Barnard
 - (2) Elton Mayo
 - (3) Herbert A. Simon
 - (4) Dwight Waldo
 - (5) W. F. Willoughby
3. ผู้ได้รับการยกย่องว่าเป็นต้นกำเนิดของแนวความคิดเกี่ยวกับการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วนคือ
 - (1) Frederick W. Taylor
 - (2) Max Weber
 - (3) Leonard D. White
 - (4) Frank J. Goodnow
 - (5) Woodrow Wilson
4. POSDCORB คือหลักเกี่ยวกับ
 - (1) บทบาทของข้าราชการ
 - (2) การตัดสินใจ
 - (3) การกำหนดนโยบายสาธารณะ
 - (4) หน้าที่ของนักบริหาร
 - (5) ทฤษฎีองค์การ
5. หนังสือตำราที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นหนังสือตำราที่ทันสมัยเล่มแรกทางด้านการบริหารรัฐกิจคือ Introduction to the Study of Public Administration (1926) เขียนโดย
 - (1) Max Weber
 - (2) Woodrow Wilson
 - (3) Thomas S. Kuhn
 - (4) Leonard D. White
 - (5) W. F. Willoughby
6. ผลงานเขียนที่ได้รับการยกย่องว่าเป็น “สุติบัตร” ของวิชาการบริหารรัฐกิจคือบทความเรื่อง The Study of Administration (1887) เขียนโดย
 - (1) Frederick W. Taylor
 - (2) Max Weber
 - (3) Woodrow Wilson
 - (4) Nicholas Henry
 - (5) Robert T. Golembiewski

7. ผลงานเขียนที่ได้รับการยกย่องว่าเป็น “จุดสูงสุดแห่งการได้รับความยอมรับนับถือ” ของ วิชาการบริหารรัฐกิจ คือหนังสือชื่อ Papers on the Science of Public Administration (1937) เขียนโดย
- (1) James D. Mooney และ Alan C. Reiley
 - (2) Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick
 - (3) Herbert A. Simon
 - (4) Woodrow Wilson
 - (5) Max Weber
8. จากการศึกษาของ Robert T. Golembiewski พบว่า จุดเน้นของพาราไดม์ที่ 1 (พาราไดม์ดั้งเดิม) คือ
- (1) เน้นในเรื่องความต้องการของบุคคล
 - (2) เน้นการใช้เครื่องมือและตัวแบบต่าง ๆ สำหรับการวิเคราะห์
 - (3) เน้นเรื่องการพัฒนาพฤติกรรม
 - (4) เน้นเรื่องการให้ความสำคัญแก่ผู้รับคำสั่ง
 - (5) เน้นเรื่องการกำหนดเกี่ยวกับสิ่งที่ “ควรจะมี” ทำ
9. ในการสำรวจหาพาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคต โดย Emanuel Wald พบว่านักวิชาการส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมในโครงการมีแบบอย่างความคิดเห็นโน้มเอียงไปทางด้าน
- (1) เทคโนโลยีทางการบริหาร
 - (2) มินิพาราไดม์
 - (3) การจัดการและนโยบายศาสตร์
 - (4) การบริหารรัฐกิจแบบธรรมเนียมทั่วไป
 - (5) ทฤษฎีองค์การและค่านิยมแบบประชาธิปไตย
10. จากการศึกษาของ Emanuel Wald พบว่า พาราไดม์ของวิชาการบริหารรัฐกิจในอนาคตมีแนวโน้มว่าจะ
- (1) เป็นสาขาวิชาที่มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงเป็นเอกเทศ
 - (2) เป็นสหวิทยาการ
 - (3) พึ่งพิงอยู่กับวิชารัฐศาสตร์
 - (4) เน้นความสำคัญของวิธีการศึกษาเชิงปทัสสถาน
 - (5) เน้นเรื่องค่านิยมแบบประชาธิปไตย

เฉลยคำตอบ

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