

บทนำ

กวี รัชชน

ความนำ

หนังสือ “การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น” นี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นตำราในระดับปริญญาตรีของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ดังนั้น เนื้อหาของหนังสือจะครอบคลุม ลักษณะของวิชาการบริหารรัฐกิจในลักษณะกว้าง ๆ เพื่อที่จะให้นักศึกษารัฐศาสตร์ได้เห็นภาพของวิชาการบริหารรัฐกิจและกิจกรรมการบริหารรัฐกิจเป็นภาพทั้งหมด และนอกจากนี้ เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ ต้องการที่จะเป็นพื้นฐานให้นักศึกษารัฐศาสตร์ได้ศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจให้ละเอียดลึกซึ้งต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้เข้าใจถึงความหมายและขอบข่ายของการศึกษาบริหารรัฐกิจ
2. เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการ และแนวโน้มของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน และแนวโน้มที่อาจจะเป็นไปในอนาคต
3. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงสิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ บทบาทและอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อประชาชนที่เป็นลูกค้าขององค์การบริหารรัฐกิจ และต่อความสำเร็จของการบริหารรัฐกิจ
4. เพื่อให้เข้าใจ และวิเคราะห์ถึงเทคนิคและกระบวนการบริหารงาน ตั้งแต่การวางนโยบายของรัฐและการวางแผน องค์การและการจัดรูปองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังสาธารณะ การสื่อความเข้าใจ การจูงใจ และการวินิจฉัยสั่งการ และเทคนิคเชิงปริมาณ

การจัดเนื้อหาของหนังสือ

การจัดเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ได้พยายามผสมผสานระหว่างหลักทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์และการปฏิบัติที่ได้กระทำอยู่ในประเทศต่าง ๆ และเน้นหนักการปฏิบัติที่กระทำอยู่ในประเทศไทย

การจัดเนื้อหาของตำราเล่มนี้ ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 9 บท คือ

1. ความหมายและขอบข่ายของการศึกษาบริหารรัฐกิจ
2. พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ : ศึกษาในเชิงพาราไดม์
3. สิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ
4. นโยบายของรัฐและการวางแผน
5. องค์การและการจัดรูปองค์การ
6. การบริหารงานบุคคล
7. การบริหารการคลังสาธารณะ
8. การสื่อความเข้าใจ การจูงใจ และการวินิจฉัยสั่งการ
9. เทคนิคเชิงปริมาณกับการนำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ

ในบทที่ 1 และ 2 จะกล่าวถึง ความหมายและขอบข่ายของการศึกษาบริหารรัฐกิจ การพัฒนาการของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มซึ่งจะมีต่อไปในอนาคต

บทที่ 3 จะกล่าวถึงสิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ อันได้แก่สภาพแวดล้อมโดยทั่วไป เช่น ลักษณะทางด้านวัฒนธรรม สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา และภูมิศาสตร์ของประเทศ และสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมที่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อองค์การและมีความสัมพันธ์ต่อองค์การที่ค่อนข้างจะเป็นทางการ เช่น จำนวนทรัพยากรที่เป็นวัตถุดิบในการบริหารงานของสถาบันที่ตั้งอยู่ในชุมชนตั้งอยู่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การนั้น ๆ กับองค์การอื่น ๆ ในสังคม สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อขอบเขตของอำนาจหน้าที่วิธีการปฏิบัติงาน และในท้ายที่สุดต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การ

ในบทที่ 4-7 จะกล่าวถึง เทคนิคการบริหาร ในฐานะที่เป็นกระบวนการบริหาร (ADMINISTRATIVE PROCESS) ที่สำคัญ หรืออีกนัยหนึ่งเทคนิคเหล่านั้นก็คือเป็นหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหารรัฐกิจที่จะต้องทำ กระบวนการหรือหน้าที่ดังกล่าวก็คือ การศึกษาหรือการวิเคราะห์นโยบายของรัฐ และการวางแผน การศึกษาถึงองค์การและการจัดรูปองค์การ

การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลังสาธารณะ

ในบทที่ 8 จะกล่าวถึง เทคนิคการบริหารอื่น ๆ ที่จะช่วยให้การบริหารทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น การสื่อความเข้าใจ การจูงใจ และการวินัยสั่งการ

ส่วนในบทที่ 9 จะกล่าวถึง เทคนิคเชิงปริมาณและการนำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ เทคนิคเชิงปริมาณเหล่านั้น ได้แก่ ไซเบอร์เนติก ระบบข่าวสารการบริหาร ระบบข่าวสารการบริหารด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และการวิจัยปฏิบัติงาน เทคนิคเชิงปริมาณนั้น นับว่ากำลังเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารรัฐกิจในปัจจุบัน โดยเฉพาะในเรื่องของคอมพิวเตอร์

สาระสำคัญของแต่ละบทโดยสังเขป

ในบทที่ 1 กมล อุดุลพันธุ์ ได้กล่าวถึง ความหมายและขอบข่ายของการศึกษาบริหารรัฐกิจซึ่งคำว่า “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า PUBLIC ADMINISTRATION จะมีความหมายเป็น 2 นัย หรือ 2 ด้าน คือ ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (SCIENCE) หรือเป็น สาขาวิชาการ A FIELD OF STUDY) และในฐานะที่เป็นการปฏิบัติงาน (ACTIVITIES)

ในแง่วิชาการเป็นศาสตร์ที่เรียกว่า วิชาบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ คำ 2 คำนี้ มักจะใช้แทนกันได้ แล้วแต่ว่าเป็นวิชาการของสำนักใด เช่นที่ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรียกวิชานี้ว่า วิชาบริหารรัฐกิจ ส่วนที่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ จะเรียกวิชานี้ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” แต่ในตำราเล่มนี้ผู้เขียนหลายท่านได้ใช้คำ 2 คำนี้ แทนกันได้ในความหมายอย่างเดียวกัน

ศาสตร์ (SCIENCE) ในทัศนะของนักวิชาการทางสังคมศาสตร์ มีความเห็นแตกต่างกันหลากหลาย นักวิชาการบางกลุ่มมองศาสตร์ เป็น “องค์แห่งความรู้ที่ได้มาโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่เคร่งครัด และเป้าหมายของศาสตร์คือการสร้างทฤษฎีเพื่อเข้าใจพรรณนา (DESCRIBE) อธิบาย (EXPLAIN) และพยากรณ์ (PREDICT) ปรากฏการณ์หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคม” เช่นในทัศนะของนักรัฐศาสตร์กลุ่มพฤติกรรมศาสตร์ กลุ่มประจักษ์นิยม (EMPIRICISM) แต่บางกลุ่มมองศาสตร์ในทัศนะอย่างไม่เคร่งครัดเหมือนกับ “ศาสตร์” ในวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ดังเช่น ของกมล อุดุลพันธุ์ มองว่า “ศาสตร์เป็นวิชาการที่รวบรวมระบบ (SYSTEMATIC) มีหลักการ มีกฎเกณฑ์ที่

สามารถศึกษาได้ และนำมาถ่ายทอดกันได้” ในทัศนะของข้าพเจ้า มีความเห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาการบริหารรัฐกิจ จะมีลักษณะเป็นศาสตร์อย่างอ่อน (SOFT SCIENCE) ต่างจากวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ซึ่งเป็นศาสตร์อย่างแข็ง (HARD SCIENCE) ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ไม่อาจจะเป็นศาสตร์ที่ต้องอาศัยการศึกษาด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่เคร่งครัดเหมือนวิทยาศาสตร์ธรรมชาติได้ ซึ่งความเห็นเช่นเดียวกับนักวิชาการในกลุ่มรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NEW PUBLIC ADMINISTRATION) จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับเทคนิคการศึกษา การวิจัย ที่เคร่งครัดในวิธีการทางวิทยาศาสตร์มากนัก¹

ลักษณะความเป็นศาสตร์ของวิชาการบริหารรัฐกิจ และสังคมศาสตร์อื่น ๆ จะเกี่ยวพันกับลักษณะของการบริหารรัฐกิจที่เป็นกิจกรรมหรือการปฏิบัติงาน ศาสตร์หรือวิชาซึ่งเป็นองค์แห่งความรู้จะถูกต้องสมบูรณ์นั้น จะต้องได้มาจากการศึกษา วิจัย หรือ สังเกตมาจากการปฏิบัติ โดยสรุปออกมาเป็นในรูปทฤษฎี กฎ หรือข้อสรุปต่าง ๆ เพื่อจะมาหาหลักการหรือกฎเกณฑ์ที่เป็นระบบ สามารถนำมาศึกษาและนำมาถ่ายทอดความรู้กันได้ ในขณะเดียวกัน ถ้าหากนักบริหารมีความรู้ในวิชาการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์แล้วจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

รัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะที่กล่าวในบทที่ 1 นั้น จะมีลักษณะที่เป็น “สังคมศาสตร์ประยุกต์” เป็นสาขาวิชาหนึ่งที่แยกออกมาจากวิชารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ คือ ตรรกวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยาสังคม เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ประวัติศาสตร์ และบริหารธุรกิจ ในทัศนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันจำนวนไม่น้อยมองว่ามีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาสังคมศาสตร์ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและบริหารงานของรัฐ ไม่ให้ความสนใจในเรื่อง “ความบริสุทธิ์” ของวิชา วิชา

¹ ท่านที่สนใจจะศึกษารายละเอียดในเรื่องของความเป็นศาสตร์และวิธีการทางวิทยาศาสตร์ อาจศึกษาเพิ่มเติมได้จาก กวี รัชชน ศิริลักษณ์ ไชยรังษี และเฉลิมชัย ผิวเรืองนนท์, *หลักและวิธีการวิจัยทางรัฐศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงจันทร์, 2525) พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *รัฐศาสตร์ : แนวทางการศึกษาและความเป็นศาสตร์* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิชรินทร์, 2522) สุจิต บุญบงการ “วิธีการศึกษาแบบพฤติกรรมในทางรัฐศาสตร์ในสมัย สมัยการ บรรณาธิการเอกสารวิชาการ และสมบัติ จันทรวงศ์ บรรณาธิการประจำฉบับ *รัฐศาสตร์ : สถานภาพและพัฒนาการ* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521) Dickinson Mc Graw and George Watson, *Political and Social Inquiry* (New York : John Wiley & Sons, 1976)

รัฐศาสตร์ ซึ่งแต่เดิมเป็นวิชาแม่ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีความสัมพันธ์เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เช่นเดียวกับวิชาสังคมศาสตร์อื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว (อ่านรายละเอียดในบทที่ 2) เป็นแนวโน้มของวิชาสังคมศาสตร์ในสมัยปัจจุบัน ที่จะนิยมศึกษาในรูปของสหวิทยาการ (INTER-DISCIPLINARY APPROACH) คือจะเกี่ยวพันกับศาสตร์อื่น ๆ ซึ่งจะสอดคล้องกับพฤติกรรมหรือกิจกรรมของมนุษย์ในสังคมที่มีความสัมพันธ์กัน ยากที่จะแยกออกเป็นพฤติกรรมด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม ออกจากกันได้อย่างแน่ชัด

ในด้านความเป็นศาสตร์นั้น เป้าหมายของศาสตร์พยายามหาหลักการ กฎเกณฑ์ หรือทฤษฎี ที่สามารถเป็นข้อสรุปโดยทั่วไป (GENERALIZATION) ของพฤติกรรมหรือกิจกรรมต่าง ๆ ได้ทุกสังคม ในลักษณะที่เป็นสากล (UNIVERSALITY) แต่ในปัจจุบันนี้นักวิชาการต่าง ๆ ได้ยอมรับกันว่า วิชาสังคมศาสตร์ จะมีข้อจำกัดหรือมีขอบเขตทางด้านวัฒนธรรม (CULTURAL BOUND) หลักการ กฎเกณฑ์ หรือทฤษฎี ที่ได้มาจากการศึกษาของสังคมหนึ่ง อาจจะไม่สามารถนำมาใช้อธิบาย หรือนำมาใช้ได้กับอีกสังคมหนึ่งที่มีลักษณะแตกต่างกัน สังคมที่กำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยนั้น สามารถนำเอาความรู้ที่เป็นข้อค้นพบจากประเทศพัฒนามาใช้ได้ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งอาจจะนำมาใช้ไม่ได้ จากแนวความคิดดังกล่าว ได้มีกลุ่มนักวิชาการได้พยายามสร้างศาสตร์ที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา หรือด้อยพัฒนา เพราะมองว่า วิชาการบริหารรัฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนานั้น มีลักษณะสิ่งแวดล้อมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน จนกลายเป็นสาขาหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เรียกว่า พัฒนบริหารศาสตร์ (DEVELOPMENT ADMINISTRATION) สำหรับนักวิชาการและนักศึกษารัฐกิจของไทย จะต้องตระหนักอย่างสำคัญว่า ความรู้ต่าง ๆ ที่ได้มาจากการศึกษาสังคมตะวันตกที่พัฒนาแล้ว หรือสังคมอื่น ๆ นั้นอาจจะไม่เหมาะสมกับสังคมไทย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาความรู้เหล่านั้นมาทำการทดสอบหรือวิจัยเสียก่อนว่าเหมาะสม ที่จะนำมาใช้ในสังคมไทยหรือไม่

ในบทที่ 2 ได้กล่าวถึง พัฒนาการ และแนวโน้มของการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ ซึ่งศึกษาในเชิงพาราไดม์ ผู้เขียนของบทนี้คือ เฉลิมพล ศรีหงษ์ การศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจในเชิงพาราไดม์นี้เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ เริ่มจะแพร่หลายประมาณต้นทศวรรษ 1970 นี้เอง พาราไดม์ตามความหมายอย่างง่าย ๆ ในทัศนะของข้าพเจ้าน่าจะหมายถึงกรอบเค้าโครงความคิด ซึ่งกำหนดรูปแบบ และแนวทางสำหรับการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ หรือ

อาจจะเรียกสั้น ๆ ว่า กรอบเค้าโครงความคิดที่ใช้ในการศึกษา การศึกษาในเชิงพาราไดม์
นี้เป็นแนวความคิดของนักวิชาการที่เชื่อในเรื่องของการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ ประมาจารย์
ที่ริเริ่มแนวความคิดในการศึกษาเชิงพาราไดม์คือ Thomas S. Kuhn ได้กล่าวถึงความ
สำคัญและลักษณะการศึกษาเชิงพาราไดม์ไว้ ต่อมานักสังคมศาสตร์ต่าง ๆ ก็ได้ให้ความ
สำคัญของการศึกษาในเชิงพาราไดม์ว่าจะช่วยให้สังคมศาสตร์สามารถเป็นความรู้ที่เป็น
ระเบียบระบบ เชื่อถือได้ และเจริญก้าวหน้าต่อไป

ผู้เขียนได้กล่าวถึงพัฒนาการของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจในเชิงพาราไดม์
ตั้งแต่อดีตที่ได้เริ่มมีการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่สมัยที่ WOODROW
WILSON ได้เขียนบทความเรื่อง The Study of Administration ในปี ค.ศ. 1887 ซึ่งถือเป็น
จุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ จนถึงปัจจุบัน โดยผู้เขียนได้เรียบเรียงมาจาก
ข้อเขียนของนักวิชาการ 2 ท่าน คือ NICHOLAS HENRY และ ROBERT T. GOLEMBIESKI

จากการศึกษาของ NICHOLAS HENRY ได้แบ่งพาราไดม์ของการศึกษาวิชา
บริหารรัฐกิจ 5 พาราไดม์ คือ

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

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

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

พาราไดม์ที่ 4 : การบริหารรัฐกิจ คือ วิทยาการบริหาร (ADMINISTRATIVE SCIENCE)
(ค.ศ. 1956-1970)

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

พาราไดม์ที่ 1 ที่จุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาบริหารรัฐกิจ เป็นแนวความคิด
ของการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน เป็นแนวความคิดของนัก
รัฐศาสตร์ โดย GOODNOW ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือ
การเมืองและการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการ
แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้น
ไปปฏิบัติ ส่วน LEONARD D. WHITE ได้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซง
การบริหาร การศึกษาเรื่องการบริหารรัฐกิจควรจะเป็นการศึกษาในแบบวิทยาศาสตร์
เป็นการศึกษาถึง “ความจริง” ปลอดภัยจาก “ค่านิยม” ของผู้ที่ศึกษา หน้าที่ของการบริหาร

ก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพ ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์ ในระยะนี้ วิชาการบริหารรัฐกิจ ถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์

พาราไดม์ที่ 2 เป็นช่วงที่ต่อจากแนวความคิดแรก โดยมองว่าวิชาการบริหารรัฐกิจ เป็นเรื่องของหลักต่าง ๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์แน่นอน สามารถค้นพบได้ และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่าง ๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ได้ ในแนวความคิดนี้ มุ่งที่สิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (FOCUS) ซึ่งก็คือความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหาร ไม่ได้สนใจเกี่ยวกับสถาบันที่ศึกษา (LOCUS) เพราะมองว่าการบริหารรัฐกิจและธุรกิจสามารถใช้หลักของการบริหารอย่างเดียวกันได้ ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหาร คือ POSDCORB ของ GULICK และ URWICK เป็นต้น ต่อมาพาราไดม์นี้ได้รับการโจมตีจากนักวิชาการสมัยต่อมา ว่าการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และหลักการบริหารต่าง ๆ นั้นไม่สอดคล้องลงรอยตามหลักของเหตุผล หลักทุกอย่างของการบริหารจะมีหลักที่ตรงกันข้ามกันเสมอ หลักต่าง ๆ ของการบริหารไม่สามารถใช้ได้ในทางปฏิบัติ จะเป็นได้แค่เพียงภาษิตทางการบริหารเท่านั้น

พาราไดม์ที่ 3 การบริหารรัฐกิจ คือรัฐศาสตร์ เป็นยุคในช่วง ค.ศ. 1950-1970 วิชาการบริหารรัฐกิจได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง ทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษาใหม่ว่า คือการบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (FOCUS) ไป และในยุคนี้ การศึกษาไม่มีความก้าวหน้าในการศึกษามากนัก และนักวิชาการบริหารรัฐกิจเริ่มเห็นความต่ำต้อยและใช้ประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้

พาราไดม์ที่ 4 การบริหารรัฐกิจ คือวิทยาการทางการบริหาร เป็นช่วงเวลา ค.ศ. 1956-1970 ซึ่งนักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (ORGANIZATION THEORY) และวิทยาการจัดการ (MANAGEMENT SCIENCE) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยา บริหารรัฐกิจ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การ พฤติกรรมของ

คน ตีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบ คอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์นี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (FOCUS) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษา (LOCUS) เพราะมองว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจหรือธุรกิจ หรือสถาบันอะไรก็ตามย่อมไม่มีความแตกต่างกัน

พาราไดม์ที่ 5 : การบริหารรัฐกิจ คือการบริหารรัฐกิจ (ค.ศ. 1970-?) นักบริหารรัฐกิจได้พยายามที่จะสร้างพาราไดม์ใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนพาราไดม์เก่า ๆ ที่เคยมีมาก่อนจะเป็นลักษณะของสหวิทยาการ การสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคม ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนด และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของนโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก

นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้นำเสนอการจำแนกพาราไดม์ตามแนวความคิดของ GOLEMBIEWSKI คือ

พาราไดม์ที่ 1 : พาราไดม์ดั้งเดิม (TRADITIONAL PARIDIGM) ซึ่งเป็นความขัดแย้งของนักวิชาการอยู่บางประการที่บางกลุ่มมีความเห็นว่า ผลงานของ MAX WEBER ที่รู้จักในนามของ "THEORY OF BUREAUCRACY" จัดว่าเป็นพาราไดม์ดั้งเดิม แต่นักวิชาการบางกลุ่มถือว่าผลงานของ WOODROW WILSON ในเรื่อง "THE STUDY OF ADMINISTRATION (1887)" นั้นจัดว่าเป็นพาราไดม์ดั้งเดิม

พาราไดม์ที่ 2 : พาราไดม์จิตวิทยา-สังคม (SOCIAL-PSYCHOLOGICAL PARADIGM) จะเน้นในเรื่องการพรรณนาพฤติกรรม และสนับสนุนให้มีความสำคัญอย่างแท้จริงแก่ผู้รับคำสั่ง

พาราไดม์ที่ 3 : พาราไดม์ระบบ/มนุษย์นิยม (HUMANIST/SYSTEMETIC PARADIGM) จะเน้นในเรื่องความต้องการของมนุษย์มากกว่าพาราไดม์จิตวิทยา-สังคมเคยเน้น และมุ่งเน้นที่จะใช้เครื่องมือและตัวแบบต่าง ๆ สำหรับการวิเคราะห์

นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้ชี้ให้เห็นถึง แนวโน้มเกี่ยวกับพาราไดม์ของวิชาการบริหาร

รัฐกิจในอนาคต โดยได้ยกผลการสำรวจความคิดเห็นของนักวิชาการบริหารรัฐกิจ ของ EMANUEL WALD และความเห็นของ ROBERT T. GOLEMBIEWSKI มานำเสนอ จากการสำรวจของ WALD พบว่า นักวิชาการบริหารรัฐกิจ ชาวอเมริกันและประเทศอื่น ๆ จำนวน 93 คน มีความเห็นว่า พาราไดม์ในอนาคตจะมีความแตกต่างกันอยู่ 2 แบบ คือ แบบที่ 1 เป็นการบริหารรัฐกิจแบบธรรมเนียมทั่วไป (CONVENTIONAL PUBLIC ADMINISTRATION) และแบบการจัดการและนโยบายศาสตร์ (MANAGEMENT AND POLICY SCIENCE) ส่วนความคิดเห็นของ GOLEMBIEWSKI เห็นว่าในอนาคตนั้นแทนที่เราจะมุ่งสร้างพาราไดม์แบบเบ็ดเสร็จอย่างนักบริหารรัฐกิจในยุคต้น ทศวรรษ 1970 เรา น่าจะมุ่งสร้างพาราไดม์ขนาดเล็ก (MINIPARADIGM) จะดีกว่า และเขาได้เสนอแนวทางการสร้างมินิพาราไดม์ในวิชาการบริหารรัฐกิจเอาไว้ด้วย ส่วนนักวิชาการไทยคือ อุทัย เลาหวิเชียร นั้นมีความเห็นว่าในอนาคตวิชาการบริหารรัฐกิจจะเป็นการต่อสู้กัน 2 ฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งต้องการจะเปลี่ยนชื่อการบริหารรัฐกิจให้เป็นการวิเคราะห์นโยบาย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งต้องการจะสอนการบริหารรัฐกิจเพื่อผลิตคนให้เป็นนักบริหารในราชการโดยฝ่ายนี้มองวิชาการบริหารรัฐกิจในลักษณะวิชาชีพ ไม่สนใจเรื่องการแสวงหาเอกลักษณ์ ของวิชา แต่สนใจที่จะนำเอาความรู้ไปใช้ในการบริหารงาน

จากแนวการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจในเชิงพาราไดม์นี้ ข้าพเจ้าเห็นว่ามีความสำคัญสรุปได้ 2 ประการ คือ

1) ความเห็นของนักวิชาการบริหารรัฐกิจเกี่ยวกับเรื่องพาราไดม์ของการศึกษา การบริหารรัฐกิจแต่ละกลุ่มนั้นแตกต่างกันออกไป แต่ละกลุ่มมีความเห็นไม่สอดคล้อง หรือลงรอยกัน แต่ละกลุ่มได้พยายามเสนอพาราไดม์ของการศึกษาการบริหารรัฐกิจ แต่ก็เป็นดังที่ GOLEMBIEWSKI ได้สรุปไว้ว่ายังไม่มีพาราไดม์อันใดอันหนึ่งที่ประสบผล สำเร็จอย่างชัดเจนแน่นอน และสามารถจัดพาราไดม์อันอื่น ๆ ให้หมดสิ้นซากไปได้ ทั้ง ๆ ที่ความสนใจที่มีต่อพาราไดม์จะมีการเปลี่ยนแปลงจากพาราไดม์หนึ่งไปสู่อีกพาราไดม์หนึ่ง ก็ตาม

2) การที่นักวิชาการบริหารรัฐกิจมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับพาราไดม์ที่ศึกษานั้นเป็นเรื่องที่ธรรมชาติของการศึกษาสังคมศาสตร์ที่นักวิชาการแต่ละคนมีการรับรู้ คุณค่า และอัตวิสัยที่แตกต่างกัน ประกอบกับที่เจลิมพล ได้กล่าวว่า กิจกรรมของรัฐบาล มีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างมาก รวมทั้งสภาวะการณ์และปัญหาต่าง ๆ ของสังคมก็มีความแตกต่างกันอย่างมก จนไม่อาจจะคาดหวังได้ว่าพาราไดม์ใดพาราไดม์หนึ่งจะสามารถ

ครอบคลุมกิจกรรม สภาพการณ์และปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวได้ทั้งหมด แม้เพียงชั่วขณะหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่ยากที่จะมีพาราไดม์เบ็ดเสร็จเพียงพาราไดม์เดียว การมีพาราไดม์หลายพาราไดม์น่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ ทำให้วิชาการบริหารรัฐกิจมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเป็นประโยชน์แก่นักบริหารรัฐกิจที่จะได้มีความรู้หลากหลายและกว้างขวาง สามารถนำเอาความรู้มาเป็นประโยชน์ในการบริหารงานรัฐกิจ ซึ่งมีลักษณะที่ไม่แน่นอน ซับซ้อน และเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในบทที่ 3 เรื่องสิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ ในบทนี้ พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ ได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการบริหารรัฐกิจว่า สิ่งแวดล้อมนอกจากจะมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของประชาชนซึ่งเป็นลูกค้าขององค์การบริหารรัฐกิจแล้ว ยังมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารรัฐกิจด้วย

ผู้เขียนได้แบ่งแยกสิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ สิ่งแวดล้อมโดยทั่วไปและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ

สิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป เป็นสิ่งแวดล้อมร่วมของสังคมที่ทุก ๆ หน่วยงานจะต้องเผชิญ เช่น ลักษณะของวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมของคนในชาติ สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ภูมิประเทศของประเทศ ปัจจัยทางด้านประชากร และปัจจัยทางด้านกฎหมาย และเทคโนโลยี เป็นต้น

ส่วนสิ่งแวดล้อมประเภทที่สองได้แก่ **สิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ** เป็นสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลโดยตรง และมักจะเป็นความสัมพันธ์ต่อองค์การในลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นทางการ เช่น จำนวนทรัพยากร (บุคลากร, วัสดุ, เทคโนโลยี, เครื่องมือเครื่องใช้ ฯลฯ) ที่จำเป็นเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการบริหารงาน สถาบันที่ตั้งอยู่ในชุมชน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานนั้น ๆ กับองค์การอื่น ๆ ในสังคมหรือในชุมชนที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ ลักษณะดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับพื้นที่ในการปฏิบัติงาน วิธีปฏิบัติงาน นโยบายและขอบเขตของการดำเนินงาน

ท้ายที่สุดผู้เขียนได้กล่าวว่า ปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ยากต่อการควบคุมและวางแผนให้เป็นไปตามความต้องการของการบริหารงาน ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับปัจจัยแวดล้อมมักจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบบริหารให้เกิดดุลยภาพเพื่อให้งานของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม การพัฒนา

ระบบการบริหารบ้านของรัฐบาลจะมีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับระบบสภาพแวดล้อม

ตั้งแต่บทที่ 4-7 จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิคการบริหารซึ่งเป็นงานหรือหน้าที่ของนักบริหาร อันได้แก่ บทที่ 4 นโยบายของรัฐ และการวางแผน บทที่ 5 องค์การ และการจัดองค์การ บทที่ 6 การบริหารงานบุคคล บทที่ 7 การบริหารการคลังสาธารณะ หรืองานเหล่านี้อาจจะมองว่าเป็นกระบวนการบริหาร (ADMINISTRATIVE PROCESS) ตามทัศนะของนักวิชาการในพาราไดม์ หลักการบริหารอันได้แก่ (การวิเคราะห์หรือการกำหนด) นโยบายของรัฐ และการวางแผน การจัดรูปองค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังสาธารณะ การศึกษาหลักการบริหารเหล่านี้ยังมีความจำเป็น และเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ง่าย และอีกทั้งการแบ่งหน้าที่ของนักบริหารรัฐกิจ และธุรกิจในปัจจุบัน ยังนิยมที่จะแบ่งหน้าที่ตามลักษณะดังกล่าว เช่น งานด้านการวิเคราะห์นโยบาย และแผนของฝ่าย หรือกองหรือสำนักนโยบายและแผน งานบริหารงานบุคคล ของฝ่ายหรือกองบริหารงานบุคคล งานคลังและการงบประมาณ ของ ฝ่ายหรือกอง หรือสำนักงานคลัง และงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ การแบ่งสาขาของวิชาการบริหารรัฐกิจยังนิยมแบ่งตามงานการบริหารดังกล่าวอีกด้วย

บทที่ 4 นโยบายสาธารณะและการวางแผน บทนี้เขียนโดย อรรถธรรม พรหมมะ โดยผู้เขียนได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน คือ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน และการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย

ผู้เขียนได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การศึกษานโยบายสาธารณะนั้นมีแนวการศึกษาเป็น 3 แนวทางคือ การศึกษาที่เน้นเนื้อหาของนโยบาย (Policy-Issue Knowledge) การศึกษาที่เน้นกระบวนการทางนโยบาย (Policy Process) และการศึกษาแนวการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมการศึกษานโยบายสาธารณะนั้นมุ่งศึกษาใน 3 ประเด็นหลัก คือ เนื้อหาสาระ (Substance) กระบวนการ (Process) และวิธีการ (Method) เกี่ยวกับนโยบายที่มีผลต่อส่วนรวม โดยมีการพัฒนาการจากการเน้นเนื้อหาสาระมาสู่กระบวนการและวิธีการมากขึ้นตามลำดับ

ส่วนการวางแผนนั้นเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการทางนโยบาย คือ ขั้นแปลงนโยบาย (Policy Adoption) เป็นขั้นตอนที่เชื่อมต่อระหว่างนโยบายกับการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

การวางแผน เป็นกระบวนการกำหนดวิธีการกระทำไว้ล่วงหน้าให้สอดคล้องกับนโยบาย ที่วางไว้ในนโยบายจะไม่ปรากฏรายละเอียดของวิธีการกระทำ แต่ในแผนจะต้องมีรายละเอียด ของวิธีการกระทำตามแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในนโยบาย แผนมีทั้งแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แผนที่เป็นลายลักษณ์อักษรประกอบด้วยแผนงาน (Program) และโครงการ (Project) แผนงานประกอบด้วยกลุ่มของโครงการที่ตอบสนองแนวนโยบายเดียวกัน ส่วนโครงการประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดของโครงการ

สำหรับในประเทศไทยนั้นได้มีการกำหนดนโยบาย และมีการวางแผนอย่างมีลายลักษณ์อักษรเป็นทางการ ปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกแผน ตั้งแต่แผนพัฒนาของประเทศไทยฉบับที่ 1 ถึงฉบับปัจจุบัน

สุดท้ายผู้เขียนได้กล่าวว่า ในปัจจุบันการศึกษาด้านนโยบายสาธารณะและการวางแผน ได้ก้าวไปถึงระดับปริญญาเอก เพราะมีเนื้อหาที่ละเอียดลึกซึ้งอันจะเป็นประโยชน์ทั้งในทางการเมือง การบริหาร และการปฏิบัติงาน สำหรับเนื้อหาที่กล่าวในบทนี้เพียงความรู้เบื้องต้นที่จะเป็นการปูพื้นฐานสำหรับการศึกษาในระดับสูงต่อไป

ในบทที่ 5 องค์การและการจัดรูปองค์กร อองคัทธิย์ วสินนท์ ได้จำแนกทฤษฎีการจัดองค์กรไว้ 3 ยุคคือ 1) ทฤษฎีองค์การในยุคดั้งเดิม ซึ่งประกอบด้วยแนวความคิดที่คล้ายคลึง 3 แนวความคิดคือ การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการบริหาร และระบบราชการ 2) ทฤษฎีการจัดองค์กรยุคเนโอคลาสสิก (NEO-CLASSICAL ORGANIZATION THEORY) ซึ่งเป็นยุคที่ให้ความสำคัญทางด้านมนุษยสัมพันธ์ และ 3) ทฤษฎีการจัดองค์กรสมัยใหม่ เป็นทฤษฎีที่พิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิด โดยนำทฤษฎีระบบเข้ามาใช้ในการวิเคราะห์องค์การ สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรในปัจจุบันนั้นเห็นว่า การจัดองค์กรมี 2 รูปแบบคือ MECHANISTIC ORGANIZATION และ ORGANISMIC ORGANIZATION ผู้เขียนได้กล่าวว่า ทฤษฎี และแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กร ทั้ง 3 ยุคนั้นไม่สามารถบอกได้ว่า แบบใดสามารถเอื้ออำนวยทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด การจัดองค์กรรูปแบบหนึ่งอาจจะเหมาะกับลักษณะงานอย่างหนึ่ง แต่ไม่เหมาะกับงานอีกแบบหนึ่ง การพิจารณาจะเลือกรูปแบบองค์การแบบใดนั้นจะต้องพิจารณาถึง ปัจจัยหลายประการเช่น สภาพแวดล้อมขององค์การ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร และปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหาร เป็นต้น

๑๑๑ บทที่ ๖ การบริหารงานบุคคล เขียนโดย ชลิดา ธรรมณี ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลว่า มีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานทุก ๆ องค์การ องค์การใดที่มีการบริหารงานบุคคลอย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว ก็คาดหวังได้ว่าจะนำมาซึ่งความสำเร็จแก่องค์การดังกล่าว และในทางตรงข้าม ถ้าหากองค์การใดบริหารงานบุคคลไม่ถูกต้อง และจะทำให้ขาดกำลังงาน ขาดคนที่มีความสามารถในการทำงาน การใช้ประโยชน์จากบุคคลไม่เหมาะสม ฯลฯ ขาดการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถให้เหมาะกับการทำงาน จะมีผลทำให้องค์การประสบกับความล้มเหลวอย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะว่าการบริหารงานบุคคลเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลที่เป็นทรัพยากรที่มีค่ายิ่งในการบริหารงาน

ลักษณะของการบริหารงานบุคคลเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ และระดับองค์การหรือหน่วยงาน เริ่มตั้งแต่การวางแผนนโยบายวางแผนเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ในระดับชาติ หรือในระดับองค์การ แล้วทำการสรรหาบุคคลให้ได้ในปริมาณ และคุณภาพที่ต้องการให้มาปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาแรงงานนั้นให้มีคุณภาพอยู่เสมอทั้งทางด้านกำลังกายกำลังใจ และทะนุบำรุงรักษาไว้ในลักษณะให้มีค่าอยู่เสมอจนกระทั่งพ้นออกจากงานไป และมีหน้าที่ในการจัดการด้านบำเหน็จ บำนาญ หรือการพ้นจากงาน อีกทั้งการศึกษาประสิทธิภาพของการทำงานภายใต้ภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันอีกด้วย หรือการศึกษาสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการทำงานนั่นเอง

นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงแนวคิดของการบริหารงานบุคคลว่า มีความเกี่ยวข้องกับ หลักเกณฑ์และแนวความคิดของการบริหารงานโดยทั่วไป ซึ่งแต่ละทฤษฎีหรือแต่ละแนวคิดของการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปจะมีความคิดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแตกต่างกันออกไป แนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ ทฤษฎีระบบราชการ ระบบการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการบริหารองค์การของ HENRI FAYOL และ GULICK และ URWICK ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ ทฤษฎีสังคมศาสตร์ และทฤษฎีระบบ เป็นต้น ในขณะเดียวกัน บทบาทหน้าที่ของการบริหารงานบุคคล จะเปลี่ยนแปลงพัฒนาเรื่อยมาจากสมัยเริ่มแรกที่มีบทบาทและหน้าที่จำกัดอยู่ในองค์การลักษณะของระบบปิด จนพัฒนามาบทบาทหน้าที่ให้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นในลักษณะของระบบเปิด ในแง่การเข้าไปเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการด้วย

ในบทที่ 7 เป็นบทที่ว่าด้วยการบริหารการคลังสาธารณะ ในบทนี้ พูนศรี สงวนชีพ และ เฉลิมพล ศรีหงษ์ ได้กล่าวถึงลักษณะของการบริหารการคลังสาธารณะว่าเป็นเรื่อง

ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารงานของกระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนรัฐวิสาหกิจในเรื่องเกี่ยวกับรายได้ (หรือการแสวงหารายได้) กับรายจ่ายของประเทศ

ผู้เขียนได้กล่าวถึงแหล่งที่มาของรายได้ว่ามาจาก แหล่งสำคัญ 5 แหล่งคือรายได้จากภาษีอากร การขายสินค้าและบริการ การกู้ยืม การพิมพ์ธนบัตร และจากความช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง และ/หรือ รัฐบาลต่างประเทศ ในจำนวนแหล่งรายได้ทั้งหมดนี้ รายได้จากภาษีอากรนับเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลทุกประเทศ สำหรับในประเทศไทย ภาษีอากรส่วนใหญ่จะได้มาจากภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร ส่วนภาษีทางตรง เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดกนั้นยังมีจำนวนที่น้อยกว่าภาษีทางอ้อม

ในเรื่องของการงบประมาณแผ่นดินเป็นแผนงานทางการคลังของรัฐบาลจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการหารายรับ ซึ่งระบุรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ และแผนการใช้จ่าย ซึ่งเป็นรายละเอียดที่ระบุว่ารัฐบาลจะใช้จ่ายเงินในกิจกรรมใดเป็นจำนวนเท่าใด

นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงการใช้นโยบายการเงิน ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลใช้ผ่านทางธนาคารกลาง และนโยบายการคลัง ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลทางด้านการรับและจ่ายเงินของรัฐบาล มาช่วยรักษาเสถียรภาพ และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะนโยบายทั้งสองมีผลโดยตรงต่อเสถียรภาพและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ ตัวอย่างเช่น การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล (DEFICIT BUDGET) เพื่อมากระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญรุ่งเรือง ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การบริหารงานคลังสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจ ของรัฐบาลทุกประเทศ ที่จะต้องกำหนดนโยบาย และบริหารงาน เลือกใช้นโยบาย มาตรการ และวิธีการบริหารงานอันจะทำให้รายรับ และรายจ่ายของประเทศ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในบทที่ 8 จะเป็นเรื่องเทคนิคหรืองานการบริหารอื่น ๆ ซึ่งผู้บริหารจำเป็นต้องมีเพื่อให้การบริหารงานบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้แก่ การสื่อความเข้าใจ และการจูงใจ ซึ่งเขียนโดย เสาวลักษณ์ สิงห์โกวินท์ และ การวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งเขียนโดย กมล อุดุลพันธุ์

การสื่อความเข้าใจ นั้นเป็นแกนกลางของการทำงานร่วมกันและการบริหารงาน ในองค์กร ผู้บริหารจึงควรจะต้องตระหนักถึงความสำคัญนี้ โดยจะต้องพยายามศึกษา ทำความ

เข้าใจถึงการสื่อความเข้าใจชนิดต่าง ๆ ทั้งการสื่อความเข้าใจที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ การสื่อความเข้าใจในแนวดิ่ง และในแนวราบ การสื่อความเข้าใจแบบทางเดียว สองทางหรือหลายทาง รวมทั้งวิธีการสื่อความเข้าใจชนิดต่าง ๆ ปัจจัยที่ทำให้การสื่อความเข้าใจเป็นไปอย่างได้ผล และการสื่อความเข้าใจที่จะเป็นอุปสรรคในการทำงาน เพื่อให้ผู้บริหารจะได้ใช้การสื่อความเข้าใจให้การทำงานเป็นไปอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ

ในด้านการจูงใจ ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจความต้องการและพฤติกรรมของบุคคลในองค์การว่ามีลักษณะเช่นใด เพื่อที่จะได้เลือกใช้การจูงใจให้ถูกวิธี และตรงกับธรรมชาติของเขา ไม่มีสูตรตายตัวว่าจะต้องใช้วิธีการจูงใจใดกับทุกคนและทุกสถานการณ์

ในเรื่องของการวินิจฉัยสั่งการ (DECISION-MAKING) ซึ่งเป็นการตัดสินใจของนักบริหาร เพื่อเลือกดำเนินการในทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดให้การปฏิบัติงานสำเร็จตามความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาและเข้าใจถึงแบบของการวินิจฉัยสั่งการทั้งแบบที่ใช้สามัญสำนึกกับแบบที่ใช้เหตุผล ขั้นตอนของการวินิจฉัยสั่งการ ข้อจำกัด และข้อผิดพลาดโดยทั่วไปของการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อนำมาเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารในการที่จะใช้ในการวินิจฉัยสั่งการให้ได้อย่างได้ผล

สำหรับในบทที่ ๑ เทคนิคเชิงปริมาณกับการนำไปใช้ในการบริหารธุรกิจ เขียนโดย กวี รัชชน ได้กล่าวถึงการศึกษาเทคนิคเชิงปริมาณ ซึ่งเป็นพาราไดม์ หรือการศึกษาแนวทางหนึ่งของการบริหารธุรกิจ โดยได้กล่าวถึงบทบาท และความสำคัญที่จะเริ่มมีขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการทางด้านคอมพิวเตอร์ สถิติ และคณิตศาสตร์ เทคนิคต่าง ๆ ได้แก่ ไซเบอร์เนติก ระบบข่าวสารการบริหาร ระบบข่าวสารด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ และการวิจัยปฏิบัติงาน เทคนิคเหล่านั้นผู้บริหารจำเป็นจะต้องรู้จักจุดเด่น จุดด้อย และข้อจำกัดของเทคนิคดังกล่าว เพื่อที่จะได้เลือกใช้เทคนิคดังกล่าวให้เหมาะสม

ในบทนี้ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และระบบข่าวสารด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งความเจริญด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และการสื่อสารจะมีผลทำให้การนำเอาคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารธุรกิจเป็นไปอย่างกว้างขวาง หากนักบริหารไม่มีความรู้ในเรื่องเทคนิคเหล่านั้นแล้วจะทำให้การตัดสินใจตกอยู่กับนักเทคนิคผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ซึ่งมีโลกทรรศน์ และความรับผิดชอบที่แคบกว่านักบริหาร และที่สำคัญนักบริหารจะต้องมีความรับผิดชอบต่อองค์การโดยส่วนรวม ดังนั้นการขาดความรู้ในเรื่องเทคนิคเชิงปริมาณ และเทคโนโลยีสมัยที่นำมาใช้ในองค์การแล้ว จะมีผลเสียต่อองค์การโดยส่วนรวมได้ สำหรับความรู้นี้อาจจะไม่จำเป็นต้องมีความรู้ลึกซึ้งเท่านักเทคนิคผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ

ควรจะต้องมีความรู้พอควรที่จะทำงานร่วมกับนักเทคนิคเฉพาะเรื่อง หรือเป็นข้อมูลที่นำมาใช้ในการตัดสินใจในการบริหารงานขององค์การได้

สรุป

หนังสือเล่มนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นตำราในระดับปริญญาตรีของคณะรัฐศาสตร์ โดยจะมีเนื้อหาวิชาบริหารรัฐกิจในลักษณะกว้าง ๆ เพื่อที่จะให้ได้เห็นภาพรวมของวิชาการบริหารรัฐกิจ และกิจกรรมการบริหารรัฐกิจทั้งหมด เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานในการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจในขั้นต่อไป การจัดเนื้อหาพยายามจะผสมผสานระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติที่ทำอยู่ทั้งในต่างประเทศ และประเทศไทย แต่พยายามจะเน้นในกรณีของประเทศไทยเป็นพิเศษ เนื้อหาได้กล่าวถึง ลักษณะวิชาขอบเขต แนวทางและลักษณะการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ จากอดีตถึงปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เทคนิคหรือหลักการบริหาร ซึ่งเป็นหน้าที่ของนักบริหารรัฐกิจ และความรู้เกี่ยวกับเทคนิคเชิงปริมาณที่จะมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ เนื้อหาในแต่ละเรื่องจะพูดในลักษณะกว้างโดยทั่วไป ซึ่งถ้านักศึกษาและผู้อ่านที่สนใจจะศึกษาในรายละเอียด จะสามารถไปศึกษาได้จากหนังสือที่ได้กล่าวอ้างอิงไว้ในเชิงอรรถ และบรรณานุกรม