

บทที่ 3

การศึกษาการบริหารรัฐกิจ

ประเมินผลก่อนการเรียนรู้

ท่านมีความรู้เรื่องต่อไปนี้หรือไม่

1. ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ
2. แนวทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจ
3. สถานภาพของวิชาการบริหารรัฐกิจ
4. ส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐกิจ
5. ความแตกต่างและความคล้ายคลึงระหว่างการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจ

สาระสำคัญ

1. แนวทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจ แบ่งยุคการศึกษาออกเป็น 3 ยุค ได้แก่
 - 1.1 การศึกษายุคดั้งเดิม
 - 1.2 การศึกษายุคพฤติกรรมศาสตร์
 - 1.3 การศึกษายุคหลังพฤติกรรมศาสตร์
2. สถานภาพของวิชาการบริหารรัฐกิจ
 - 2.1 เป็นวิชาที่ขาดเอกลักษณ์
 - 2.2 ไม่ใช่สาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์
 - 2.3 ไม่ใช่สังคมศาสตร์
 - 2.4 เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์
 - 2.5 เป็นสหวิทยาการ
 - 2.6 เป็นกึ่งวิชาชีพ
 - 2.7 มีความคล้ายคลึงกับบริหารธุรกิจมาก
3. ส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐกิจ
 - 3.1 การกำหนดนโยบาย

3.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3 การบริหารที่ครอบคลุมถึงกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และพฤติกรรมของมนุษย์

3.4 การบริหารที่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ

3.5 การจัดการภาครัฐ

4. ความแตกต่างและความคล้ายคลึงระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับการบริหารงานภาคเอกชน

4.1 ขอบข่าย

4.2 ขนาด

4.3 การอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชน

4.4 การแยกไม่ออกจากการเมือง

4.5 กำไรหรือการบริการ

4.6 กฎหมาย

จุดประสงค์การเรียนรู้

หลังจากการอ่านบทที่ 3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายปรัชญาการบริหารภาครัฐ

2. อธิบายแนวทางของการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ

3. อธิบายสถานภาพของวิชาการบริหารรัฐกิจ

4. อธิบายส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐกิจ

5. อธิบายความแตกต่างและความคล้ายคลึงระหว่างการบริหารงานรัฐกิจกับการบริหารงานธุรกิจ

ปรัชญาของการบริหารงานภาครัฐ

วเรเดช จันทรศร (2541, 8-11) อธิบายว่า "ปรัชญา" (Philosophy) จากพื้นฐานรากศัพท์ในภาษากรีก "ปรัชญา" แปลตรงตัวได้ว่าความรักในความรอบรู้ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาออกเป็นสองระดับ¹⁴

¹⁴วเรเดช จันทรศร, ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : หจก.สหายบล็อกและการพิมพ์, 2539), หน้า 3.

ระดับแรก ปรัชญาเป็นเรื่องของการแสวงหาความรู้ความจริง และระดับที่สอง เป็นเรื่องของความจริงที่ได้ค้นพบ แต่ปรัชญาในฐานะที่เป็นศาสตร์มุ่งเสนอกรอบหรือเทคนิค ในการมองทุกอย่างให้ทะลุปรุโปร่งเพื่อตอบปัญหาหรือคำถามต่าง ๆ ให้ได้ปรัชญาครอบคลุม องค์ประกอบ 3 ด้าน คือ

1. ปรัชญาเป็นเรื่องของ การแสวงหาความรู้ความจริง ซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาวะ ปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนั้น จากพื้นฐานทางค่านิยมของผู้แสวงหา อาจพิจารณาได้จากตัวอย่าง ของปรัชญาบางวิชา เช่น มนุษยวิทยา ซึ่งมุ่งเน้นการแสวงหาความรู้ความจริงเกี่ยวกับมนุษย์ ว่ามนุษย์เป็นอย่างไร การมองภาพชีวิตย่อมเป็นไปตามพื้นฐานทางค่านิยมของผู้มองแล้วแต่ ความต้องการในชีวิตของแต่ละคนที่แตกต่างกันไป ปรัชญาของวิชาการบริหารภาครัฐก็มุ่ง เน้นการแสวงหาความรู้ความจริงเกี่ยวกับปัญหา หลักการ และผลลัพธ์ของการบริหารภาครัฐ ในแง่มุมต่าง ๆ จากพื้นฐานค่านิยมของผู้แสวงหา

2. ปรัชญาเป็นเรื่องของการวิพากษ์เพื่อแสวงหาหลักการพื้นฐานเบื้องต้น (basic principle) ในองค์ประกอบที่สองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐโดยตรง คือการเน้นศึกษา กระบวนการทำงานของภาครัฐ มองหลักการ วิธีการทำงานและผลที่เกิดขึ้นเพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาและพัฒนาให้ดีขึ้นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปกครอง

3. ปรัชญาเป็นเรื่องของความพยายามที่จะศึกษาให้เห็นถึงผลลัพธ์ (outcomes) เช่นการศึกษาปรัชญาชีวิตก็ควรมองทั้งระบบว่าเป้าหมายของชีวิตเป็นอย่างไร ผลลัพธ์สุดท้าย ที่ต้องการคือลาภ ยศ สรรเสริญ หรือคุณธรรม หรือเป็นข้าราชการเพื่อไปรับใช้ประชาชนให้มี คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประชาชนได้รับการบริการที่ดี มีความเสมอภาค และเป็นธรรม

ปรัชญาของการบริหารภาครัฐจากองค์ความรู้ทางทฤษฎีองค์การและการ บริหาร¹⁵

ปรัชญาของการบริหารภาครัฐจากทฤษฎีองค์การและการบริหารมีรากฐานมาจาก นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ 3 ท่าน คือ Max Weber, Woodrow Wilson, Frederick Taylor ผลงานของนักวิชาการเหล่านี้ได้ทำให้การบริหารภาครัฐในฐานะที่เป็นวิชาได้พัฒนา ไปสู่สาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีองค์การ วิทยาการจัดการ การบริหารเปรียบเทียบและ การบริหารการพัฒนา นโยบายสาธารณะและทางเลือกสาธารณะ เป็นต้น

¹⁵วเรเดช จันทรศร, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า 27-32.

แนวความคิดที่ได้รับจากการศึกษาทฤษฎีองค์การเริ่มจากงานของ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งได้เสนอหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน (Bureaucracy) ทำให้การจัดองค์การที่ไม่เป็นระบบเปลี่ยนมาเป็นการจัดองค์การที่มีระบบมากขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ

Max Weber ยังเห็นว่าผู้ปกครองจะใช้อำนาจการปกครองได้ เมื่อผู้ใต้ปกครองยินยอม คุณลักษณะที่สำคัญของระบบราชการ ได้แก่

1. การแบ่งงานกันทำตามแนวนราบ (Horizontal Delegation) ทำให้เกิดการเพิ่มผลผลิต การเพิ่มความชำนาญงาน

2. การแบ่งงานตามแนวตั้งหรือการมีสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) เกิดการตัดสินใจที่สนองผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์การ

3. การยึดหลักกฎหมาย หรือ การทำงานเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นลักษณะการทำงานขององค์การมีความต่อเนื่อง อ้างอิงได้ ไม่ขึ้นกับตัวคน สร้างการประสานงานระหว่างองค์การได้

4. กฎระเบียบ (Rule and Regulation) เกิดความแน่นอนในการทำงาน ลดการสื่อสารที่ไม่จำเป็น สร้างกรอบพฤติกรรมพื้นฐานของสมาชิกในองค์การให้อยู่ในแบบแผนเดียวกัน

5. การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามหลักความสามารถทำให้เกิดขวัญและกำลังใจให้สมาชิกในองค์การ และสมาชิกมีความผูกพันกับองค์การ

6. การแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ขององค์การ จะทำให้บรรลุมิตรภาพประสงค์ขององค์การ

ผลงานของ Max Weber จัดได้ว่าเป็นผลงานที่สร้างหลักการพื้นฐานใหม่ให้กับปรัชญาการบริหารภาครัฐเพื่อให้งานขององค์การขนาดใหญ่มีประสิทธิภาพ

ส่วนวูดโร วิลสัน ซึ่งเสนอผลงานบทความเรื่อง The Study of Administration ในปี 1887 เห็นว่า การจะมีทฤษฎีทางการบริหารใดๆ นั้น จะไม่สามารถทำได้หากไม่ทำให้การบริหารราชการปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง วิลสัน จึงเสนอให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ฝ่ายการเมืองควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และฝ่ายประจำควรมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบาย สังคมมองการบริหารรัฐกิจเหมือนกับการบริหารธุรกิจ และมีความเชื่อว่าการบริหารธุรกิจมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารรัฐกิจ และการบริหารรัฐกิจ

หรือราชการควรมีลักษณะคล้ายกับการบริหารธุรกิจโดยเน้นวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนปราศจาก
อคติทางค่านิยม เน้นการทำงานเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร การบริหารรัฐกิจจะพัฒนาได้
ต้องมีการศึกษาวิจัยในเชิงเปรียบเทียบเพื่อดูว่าระบบบริหารประเทศต่างๆ เป็นอย่างไร¹⁶

ผลงานของนักวิชาการอีกท่านหนึ่งคือ เฟรเดอริก เทย์เลอร์ ได้นำเอาหลักวิธีทาง
วิทยาศาสตร์มาใช้ในการจัดการ (Scientific Management) ทำให้เกิดปรัชญาของการบริหาร
ที่เน้นหลักการพื้นฐานของการนำวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ในกิจกรรมการบริหาร มีลักษณะ
การบริหารองค์กรที่ปราศจากคน (Organization without man)

จากองค์ความรู้ของปรัชญาการบริหารภาครัฐของทฤษฎีองค์กรและการบริหาร
นักวิชาการไทย (วรเดช จันทรศร, 2541, หน้า 40-41) ได้นำมาประมวลเป็นหลักการพื้นฐาน
ปรัชญาของการบริหารภาครัฐมีคุณลักษณะที่สำคัญหลายประการคือ

1. การเน้นบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจการของรัฐเสียเอง มี
ลักษณะการผูกขาด (Monopoly) สูง
2. เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยข้าราชการมากกว่าการกระจายอำนาจ
และความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติในระดับล่างและประชาชน
3. เน้นการบริหารงานโดยองค์กรของรัฐซึ่งมีลักษณะของการเป็นองค์กรขนาดใหญ่
(Bureaucracy) มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน ควบคุมอำนาจสูงสุดที่เมืองบนและ
แบ่งอำนาจลดหลั่นกันลงไป แต่ทุกอย่างต้องย้อนไปสู่การตัดสินใจเด็ดขาดที่เมืองบน
4. เน้นการขยายตัวขององค์กรภาครัฐเพื่อเข้าไปรับผิดชอบในภารกิจต่างๆ ให้
มากขึ้น การขยายตัวของหน่วยงานภาครัฐมีลักษณะมุ่งผลประโยชน์สนองตอบต่อวัตถุประสงค์
ขององค์กรมากกว่าประโยชน์ส่วนร่วมของประเทศชาติ
5. เน้นการใช้กฎระเบียบเป็นแนวทางของการแก้ปัญหามากกว่าการใช้กลไกตลาด
เน้นการตรวจสอบควบคุมเพื่อการควบคุมมากกว่าการใช้กลไกสิ่งจูงใจ (Incentives) อย่างอื่น
6. เน้นการให้อำนาจและดุลยพินิจในการปฏิบัติงานไปที่ข้าราชการระดับล่าง ใน
ขณะเดียวกันก็ใช้นโยบายเข้าสู่ชุมชน ให้ชุมชนจำต้องปฏิบัติตามโดยขาดการมีส่วนร่วม
7. เน้นการให้หน่วยราชการขยายฐานของงบประมาณในแต่ละปีให้มากขึ้น โดย
ไม่มีการวัดผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

¹⁶วรเดช จันทรศร, เคยอ้างแล้ว, หน้า 33-34.

บทสรุปแนวคิดปรัชญาของการบริหารภาครัฐ สู่ศตวรรษที่ 21 ของ วรเดช จันทรศร, 2541, หน้า 57-58 ควรเน้นหลักการพื้นฐานที่สำคัญดังนี้

1. ทำลายการผูกขาดในการบริหารงานของรัฐ
2. สร้างการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ
3. ป้องกันไม่ให้ข้าราชการของรัฐแสวงหาประโยชน์จากการทำงานในหน้าที่โดย

มิชอบ

4. ลดการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของรัฐในกิจกรรมด้านการให้บริการและการพัฒนา

5. ส่งเสริมกิจกรรมของรัฐให้มีแนวการบริหารให้สอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตย ให้ข้าราชการเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลักมากกว่าการตอบสนองผู้บังคับบัญชาส่วนกลาง

6. ประสานวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์รวมของชาติ มากกว่าเพื่อประโยชน์ของกรม กอง หรือกระทรวง

7. ยับยั้งการขยายตัวขององค์กรภาครัฐ ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

8. ลดการใช้กฎ ระเบียบ เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา

9. สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดแก่ชุมชนในการบริหารงานกับภาครัฐ

10. ทำลายระบบการประเมินผลระบบปิดของหน่วยงานภาครัฐ

11. ส่งเสริมให้ประชาชนและกลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มกำลังหลักในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติ

หลักการพื้นฐานข้างต้นมุ่งที่จะให้บรรลุผลลัพธ์สุดท้ายอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. ส่งเสริมการให้บริการให้เกิดความเสมอภาค (Equality) เป็นธรรม (Equity) และอำนวยความสะดวก (Facilitation) ให้เกิดแก่ประชาชนผู้รับบริการและประชาชนผู้บริโภค

2. พัฒนาการบริหารงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด และเกิดประสิทธิผลในระดับสูง

3. ทำให้การบริหารงานของรัฐเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชน เพื่อประชาชน

4. เปลี่ยนเป้าหมายจากการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตยโดยข้าราชการ เพื่อข้าราชการ มาเป็นการปกครองเพื่อประชาชน ยกกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคม

แนวทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจ (The Study of Public Approach)¹⁷

ในการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจนั้น สามารถแบ่งยุคของการศึกษาออกเป็น 3 ยุคด้วยกันได้แก่

1. การศึกษายุคดั้งเดิม (Traditional Approach)
2. การศึกษาพฤติกรรมศาสตร์ (Behaviorism Approach)
3. การศึกษาในยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (Post-behaviorism Approach)

1. การศึกษาแบบดั้งเดิม (Traditional Approach) : 1887 – สงครามโลกครั้งที่ 2
การศึกษาในยุคนี้ สามารถแบ่งการศึกษาออกได้เป็น

1) แนวการศึกษาที่ใช้หลักปรัชญาเป็นต้นแบบ (Philosophy Approach) : เป็นการศึกษาที่นำแนวคิดของนักปรัชญาเมธีในอดีต มาเปรียบเทียบกับแนวคิดปัจจุบัน เช่น ขงจื้อ Weber เป็นต้น การดึงเอาปรัชญามาศึกษาเป็นลักษณะของ “อัตถภาวะนิยม” (Existentialism) กล่าวคือ เห็นว่าองค์การอยู่ได้ด้วยตัวเรา จึงไม่จำเป็นต้องยินยอมปฏิบัติตามองค์การ

2) แนวการศึกษาที่อาศัยประวัติศาสตร์ (Historical Approach) : เป็นการนำประวัติศาสตร์มาศึกษาระบบบริหารในอดีต เพื่อทำนายปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น การเขียนถึงระบบบริหารในประวัติศาสตร์ จะเขียนไปตามประวัติศาสตร์ เป็นราชวงศ์ (Dynasty) โดยมีลักษณะของการเขียนที่รัดกุมชัดเจน

3) แนวการศึกษาที่อาศัยกฎหมาย (Legal Approach) : แนวทางนี้นักนิติศาสตร์ที่ไม่มีความรู้ด้านบริหารรัฐกิจ จะเขียนไม่ได้ ผู้ที่จะเขียนได้จะต้องมีความรู้ทั้งสองด้าน เช่น การศึกษาว่ามีกฎหมายอะไรที่เป็นปัญหาของการบริหาร ทำให้การบริหารไม่บรรลุผล การพัฒนาประเทศมีอุปสรรคจากข้อกฎหมายอย่างไร กฎหมายอะไรที่จะเหมาะกับการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

4) การใช้แผนภูมิขององค์การมาอธิบายพฤติกรรมของบุคคล (Formal Organization Approach) : โดยจะทำการศึกษาจากแผนภูมิขององค์การ จะทำให้ทราบถึงพฤติกรรมอย่างง่าย ๆ ของบุคคลในองค์การได้ อย่างไรก็ตามบุคคลอาจจะไม่มีพฤติกรรมไม่เป็นไปตามที่เขียนไว้การศึกษาประเภทนี้จึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ

¹⁷อุทัย เลาหวิเชียร, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการจัดการภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540) เอกสารโรเนียว.

5) การใช้กรณีศึกษา (Case Study Approach) : มีลักษณะสะท้อนให้เห็นถึงสภาพของความเป็นจริง การวิเคราะห์กรณีศึกษาเป็นการดึงเอาทฤษฎีไปใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

กล่าวโดยสรุปแนวทางการศึกษาในยุคดั้งเดิม¹⁸ พบว่าการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิชาเก่าแก่มีมาแต่โบราณ เพราะยังไม่มี การรวบรวมความคิดอย่างเป็นระบบ รัฐประศาสนศาสตร์เริ่มต้นเมื่อ วูดโร วิลสัน (Woodrow Wilson) เขียน The Study of Administration เสนอความเห็นสำคัญ ดังนี้

1) เสนอความคิดแยกการบริหารออกจากการเมือง กล่าวคือ ให้ฝ่ายบริหารทำงานประจำหรือนานโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายหรือออกกฎหมาย สังคมมองการบริหารรัฐกิจเหมือนกับการบริหารธุรกิจ และมีความเชื่อถือว่าการบริหารธุรกิจมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารรัฐกิจ

2) การปฏิรูปการบริหาร (Administrative Reform) ซึ่งเป็นผลจากการผลักดันของกรอบเค้าโครงความคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง เป็นการปฏิรูปให้ระบบบริหารดี ซึ่งหมายถึง นักบริหารมีความเข้มแข็งและรูปแบบขององค์การที่อาศัยหลักเหตุผลและประสิทธิภาพ

3) มีการจัดรูปแบบองค์การที่มีโครงสร้างลดหลั่นกันลงมา

Taylor เสนอความคิดเห็นการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ สนใจหลักความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง และค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด

Max Weber เสนอความคิดเรื่ององค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน (Bureaucracy) โดยมีสาระสำคัญ คือ Theory of Domination เน้นว่าผู้ปกครองจะใช้อำนาจการปกครองได้ต่อเมื่อผู้ใต้ปกครองยินยอม อำนาจบังคับบัญชา มี 3 แบบ คือ

1) จากจารีตประเพณี (Traditional Domination)

2) จากอำนาจบารมี (Charismatic Domination)

3) จากกฎหมายและเหตุผล (Legal Domination)

Elton Mayo เสนอแนวความคิดมนุษยสัมพันธ์ เน้นการทำงานเป็นกลุ่ม และความไม่เป็นทางการของสมาชิก ว่ามีความสำคัญต่อประสิทธิภาพขององค์การมากกว่าความสามารถทางกาย และความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ

¹⁸วราเชช จันทรศร, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และการประยุกต์, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, 2540), หน้า 12-13.

ดังนั้น ยุคดั้งเดิมมีค่านิยมที่มีประสิทธิภาพและประหยัด มีกรอบเค้าโครงความคิด "การแยกการบริหารออกจากการเมือง" และ "กฎเกณฑ์ทางการบริหาร"

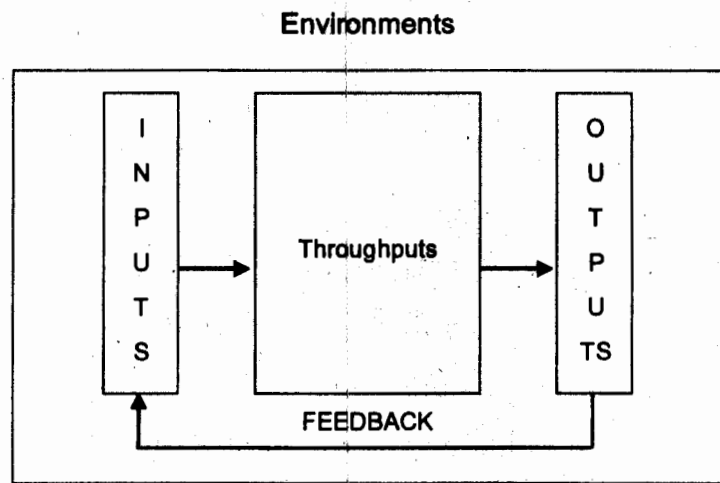
2. แนวการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์ (Behaviorism Approach) : สงครามโลกครั้งที่ 2 ค.ศ. 1970 สามารถแบ่งการศึกษาออกได้ ดังนี้

1) แนวการศึกษาที่ใช้ความคิดเรื่องอำนาจ (The Power Approach) : เป็นแนวทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจ ที่ใช้แนวความคิดเรื่องอำนาจ โดยศึกษาว่าอำนาจในองค์กรมาจากไหน ใครคือผู้มอบอำนาจ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ การได้เปรียบ หรือเสียเปรียบของการใช้อำนาจ เป็นต้น แล้วนำสิ่งดังกล่าวมาใช้ในการอธิบายถึงพฤติกรรมขององค์กร นอกจากนี้ยังหมายถึง "การเมืองในองค์กร" (Organization Politics) ซึ่งแต่ก่อนนี้เห็นว่าเป็นเรื่องที่ชั่วร้าย แต่ในปัจจุบันกลับเห็นว่าเป็นเรื่องของปรากฏการณ์ทั่วไป หากไม่ยอมรับก็จะกลายเป็นนักบริหารที่เสียเปรียบ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองในองค์กรนี้มีลักษณะเป็นการเล่นการเมืองเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความเชื่อถือเรา เช่น การที่ลูกน้องเล่นการเมืองให้นายชอบ เพื่อที่จะให้การทำงานบรรลุเป้าหมาย จะเห็นได้ว่าการเมืองมีกลยุทธ์ที่เรียกว่า การพึ่งพา (Dependency) การดึง เอาศัตรูมาเป็นพวก (Co-optation) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) การเจรจาทำความเข้าใจกัน (Negotiation) และการแสวงหาความสอดคล้องเพื่อให้ผู้อื่นยอมแพ้วด้วยเหตุผล (Consensus) เป็นต้น

2) แนวการศึกษาที่ยึดหลักจิตวิทยา (The Psychological Approach) : เป็นทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจด้านมนุษยสัมพันธ์ และมนุษยนิยม ซึ่งจะเห็นว่า การที่เอกบุคคณนั้น มีพฤติกรรมที่เหมือนและแตกต่างกันเป็นเพราะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน แต่ถ้าเอกบุคคณนั้น ไปพบกับเอกบุคคณอีกคนหนึ่ง ที่มีความเหนือกว่าและสามารถครอบงำได้ ก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไป และเมื่อไปพบกลุ่มก็จะเกิดการครอบงำจากกลุ่ม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปตามลำดับ

3) แนวการศึกษาที่เกี่ยวกับกลุ่มหลายหลากในสังคม (The Group Approach) : มีลักษณะเป็นการศึกษาทางด้านพฤติกรรมศาสตร์เช่นกัน โดยมองว่ากลุ่มต่างๆ ในสังคมนั้นมีอยู่หลากหลาย โดยกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุดจะครอบงำ (Dominate) กลุ่มอื่นๆ ดังนั้น หากต้องการศึกษาพฤติกรรมของสังคม จะต้องไปศึกษาพฤติกรรมของกลุ่มที่มีอิทธิพลมากที่สุด

4) แนวทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจตามแบบทฤษฎีระบบ (The System Approach) : เป็นการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ตามองค์ประกอบของทฤษฎีระบบ 5 ประการ คือ



5) แนวการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์ (The Economic Approach) : เป็นการศึกษาการบริหารรัฐกิจโดยการยืมเอาแนวความคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผล การใช้เหตุผลของมนุษย์นั้น จะยึดหลักผลประโยชน์ของตนเองสูงสุด (Maximizing Profit)” โดยเห็นว่า ก่อนที่คนจะดำเนินการสิ่งใด ๆ จะต้องคำนวณดูก่อนว่าสิ่งนั้นเกิดประโยชน์ต่อตนเองมากเสียก่อน จึงจะลงมือกระทำสิ่งนั้น ทำให้คนในองค์การแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

(1) พวกที่ชอบปีนป่าย (Climber) : เป็นคนที่ชอบชีวิตที่มีความสุข มีเกียรติ แวดล้อมไปด้วยสิ่งดี ๆ ชอบอำนาจ รายได้ดี สามารถมีรายได้ที่ดึงให้ตนเองสูงขึ้นชอบประดับเหรียญตรา สะสมสายสะพาย เป็นต้น

(2) พวกอนุรักษ์นิยม (Conserves) : เป็นพวกที่ชอบสิ่งเดิม ๆ ไม่นิยมการเปลี่ยนแปลง เป็นผู้ที่มิมีลักษณะชอบความมั่นคงในชีวิต ชอบการครองชีวิตที่เรียบง่ายจึงไม่เหมาะที่จะทำงานในกระทรวง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนา รวมทั้งไม่ควรเป็นนักธุรกิจ ควรทำงานเกี่ยวกับศาสนา และโบราณสถาน

(3) พวกที่มีความผูกพันกับงานหรือโครงการ (Zealots) : คนประเภทนี้เมื่อทำงานสิ่งใดก็อยากจะทำให้ดีที่สุด แม้จะปราศจากผลตอบแทนใด ๆ ก็ตามที จึงเป็นพวกที่

เกิดประโยชน์มาก ไม่ค่อยคำนึงถึงความสะดวกสบายมากนัก มักมีความพึงพอใจในงานของตนเอง มีความรับผิดชอบ และอุดมการณ์

(4) พวกที่ชอบสอนคน (Advocates) : เป็นพวกที่ชอบกระทำตนเป็นครู/อาจารย์ ชอบแนะนำคน หวังดีต่อบ้านเมือง ชอบแสวงหาชื่อเสียง ชอบให้คนอื่นนิยมยกย่อง มีชื่อเสียงในหมู่คนทั่วไป

(5) พวกรัฐบุรุษ (Statesman) : เป็นพวกที่อุทิศชีวิตเพื่อบ้านเมือง มีความสำคัญในบ้านเมือง ชอบวิจารณ์สังคมให้ดีขึ้น มีความหวังดีและความคิดที่ดีต่อบ้านเมือง

(6) แนวความคิดทางด้านการตัดสินใจ (Decision Making Approach) : เป็นแนวความคิดด้านการบริหารรัฐกิจ

(7) แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารเปรียบเทียบ (The Comparative Approach) : เป็นแนวความคิดด้านการบริหารรัฐกิจ ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบขององค์ความรู้ทางด้านการบริหารจากในแต่ละประเทศ แล้วนำมาสร้างเป็นทฤษฎีขนาดใหญ่ ที่สามารถนำไปใช้ได้อย่างกว้างขวาง

(8) แนวความคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ (The Economic Approach) :

(9) แนวความคิดที่รุนแรง (The Turbulence Approach) :

(10) แนวความคิดเกี่ยวกับประเด็นการบริหาร (The Issues Approach) :

ในยุคพฤติกรรมศาสตร์ กรอบเค้าโครงความคิดจากยุคดั้งเดิมถูกทำลาย มีการชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง เอกลักษณะของลักษณะวิชาที่เคยถูกทำลายและพบจุดจบ ผู้วิจารณ์ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สำคัญ คือ¹⁹

Barnard เห็นว่าการบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมที่ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่ายอำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา และนักบริหารควรทำความเข้าใจกิจกรรมทั้งระบบ เป็นการมองทัศนะของนักพฤติกรรมศาสตร์ เป็นการสร้างมิติใหม่ให้กับรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การหันมาสนใจพฤติกรรมมนุษย์

Simon เห็นว่า หลักเกณฑ์การบริหารแม้จะนำไปใช้ในแต่ละเรื่อง แต่ถ้านำหลักเกณฑ์นั้นมาแก้ไขปัญหาดูเดียวกันอาจขัดกันได้ และยังเห็นว่า หลักหรือทฤษฎีเหล่านี้ไม่อาจเรียกว่าทฤษฎี แต่เป็นแค่สุภาษิต

¹⁹วเรช จันทรศร, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า 14.

สรุปแนวความคิดนี้ศึกษาการบริหารให้มีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างใกล้ชิด และเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์โดยไม่พิจารณาปัจจัยทางการเมือง เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

3. แนวการศึกษาการบริหารรัฐกิจคนยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (Post-Behaviorism Approach) : 1970 - ปัจจุบัน²⁰ รัฐประศาสนศาสตร์ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มุ่ง 2 แนวทางที่ขัดกันคือ การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง เน้นเรื่องการบริหารรัฐกิจ อีกแนวหนึ่งเน้นศาสตร์การบริหารซึ่งช่วยให้ได้ข้อเท็จจริง 2 ประการ คือ พฤติกรรมองค์การและการจัดการกับเทคนิคการบริหาร อย่างไรก็ตาม ทั้งสองแนวทางก็มีลักษณะเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่ง คือ การระดมองค์ความรู้มุ่งการอธิบาย (explanation) มากกว่าการหาวิธีแก้ไข (prescription)

สถานภาพของวิชาการบริหารรัฐกิจ (The Status of Public Administration)

อุทัย เลาหวิเชียร (2542)²¹ กล่าวว่า วิชาการบริหารรัฐกิจมีสถานภาพที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) เป็นวิชาที่ขาดเอกลักษณ์ (Crisis of Identity) : กล่าวคือ วิชาการบริหารรัฐกิจไม่ได้มีพาราไดม์ตัวเดียว อีกทั้งยังไม่มี การลงความเห็นที่ชัดเจนว่าวิชานี้ประกอบไปด้วย ขอบข่ายที่กว้างใหญ่แค่ไหน กล่าวคือ ยังมีพาราไดม์ที่แข่งขันกันอยู่ถึง 5 พาราไดม์ ถึงแม้ว่า พาราไดม์ที่ 1 และ 2 อาจจะไม่ค่อยจะเป็นที่นิยมกันมากนัก แต่พาราไดม์ที่ 3 - 4 - 5 ยังเป็นที่นิยมใช้กันอยู่ จึงกล่าวได้ว่าวิชานี้เป็นที่ขาดเอกลักษณ์ โดยไม่ทราบว่าจะเมื่อใดจะพบเอกลักษณ์ หรืออาจจะไม่พบเอกลักษณ์เลยก็ได้ เพราะเป็นวิชาที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีขอบข่ายที่กว้างขวางมาก

2) ไม่ใช่สาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ (Political Science) : คนโดยทั่วไปมองว่า รัฐประศาสนศาสตร์เรียนอยู่ในคณะรัฐศาสตร์ ก็เลยนึกเอาว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่ใช่ ถึงแม้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะเคยเป็นสาขาหนึ่งของวิชา รัฐศาสตร์มาเมื่อ 30 กว่าปีที่แล้วก็ตาม แต่ในปัจจุบันนี้ รัฐประศาสนศาสตร์ได้หยิบยืมองค์ความรู้จากรัฐศาสตร์มาศึกษาประมาณ 17% ส่วนที่เหลือนั้นเป็นการนำเอาองค์ความรู้ทางด้านอื่นๆ มาใช้ผสมผสานกัน การเรียนรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ใช่การเรียนทางรัฐศาสตร์

²⁰ วรเดช จันทรศร, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า 16.

²¹ อุทัย เลาหวิเชียร, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า 23

เพราะรัฐศาสตร์นั้นเป็นการเรียนเกี่ยวกับการเมือง แต่การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์นั้นเป็นการเรียนการบริหาร

3) ไม่ใช่สังคมศาสตร์ (Social Science) : คนโดยทั่วไปมักจะเห็นว่า วิชาใดๆ ที่บรรยายเกี่ยวกับสังคม มักจะเป็นวิชาด้านสังคมศาสตร์เสมอ แต่การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์นั้นจะเป็นการศึกษาที่แตกต่างไปจากการศึกษาทางสังคมศาสตร์ ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์ มากไปกว่าการสร้างทฤษฎีเหมือนกับวิชาสังคมศาสตร์ที่พรรณนาและอธิบายสังคม และวิชาสังคมศาสตร์นั้นประกอบไปด้วย 5 วิชาด้วยกันเท่านั้น คือ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา สังคมวิทยา และมานุษยวิทยา จะเห็นได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้อยู่ในวิชาเหล่านี้

4) เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ (Applied Social Science) : กล่าวคือ เป็นการดึงเอาความรู้ทางสังคมศาสตร์ทุกสาขา มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงองค์การให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งในอนาคตเราจะมองต่อไปว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่เป็นเพียงแต่สังคมศาสตร์ประยุกต์เท่านั้น แต่จะมีลักษณะเป็น “ศาสตร์ประยุกต์ (Applied Science)” กล่าวคือ มีลักษณะเป็นทั้งวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ประยุกต์ มีการใช้ทั้งคณิตศาสตร์และสถิติเข้ามาปะปนด้วยจึงมีลักษณะเป็นการประยุกต์ที่ค่อนข้างกว้างขวางมาก

5) เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) : รัฐประศาสนศาสตร์เป็นการดึงเอาหลายๆ วิชามาใช้ในการอธิบายวิชานี้ รัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ใช่ศาสตร์บริสุทธิ์ (Pure Science) แต่เป็นศาสตร์ประยุกต์เช่นเดียวกับพวกแพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และนิเทศศาสตร์ ที่นำเอาองค์ความรู้จากหลากหลายวิชามาประยุกต์ใช้ในการศึกษา เช่น สังคมศาสตร์ จิตวิทยา จิตวิทยาสังคม เป็นต้น

6) เป็นกึ่งวิชาชีพ (Professional) : รัฐประศาสนศาสตร์นี้ มีความต้องการของคนจำนวนหนึ่งที่ยากจะให้วิชานี้พัฒนาไปสู่การเป็นวิชาชีพในความหมายที่แท้จริงเหมือนกับแพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงนั้นเป็นไปได้ แต่จำเป็นจะต้องพัฒนาไปอีกนานจึงจะเป็นวิชาชีพที่แท้จริงได้ หรืออาจจะเป็นไปได้เลย เนื่องจากความเป็นจริงอาจจะไม่สามารถบรรลุถึงขั้นนี้ได้ เนื่องมาจากการบริหารงานในภาครัฐบาลนั้นใหญ่มาก คงจะพัฒนาไปสู่การเป็นวิชาชีพได้ยาก ทั้งนี้เพราะทุกวันนี้ จะต้องมีการพัฒนาเป็นวิชาชีพในความหมายที่กว้าง (Broad Senses) คือ ประกอบไปด้วยหลายๆ อย่างในวิชา กล่าวคือ

รัฐประศาสนศาสตร์ จะต้องมีการเรียนการศึกษามาก่อนจึงจะสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องได้ในหลายๆ งานหลายๆ หน้าที่ จึงจะเป็นวิชาชีพที่นำเอาไปใช้งานได้ ไม่เหมือนกับวิชาทางสังคมศาสตร์ที่นำไปศึกษาเท่านั้น ไม่ต้องการนำเอาไปใช้ มีความต้องการเพียงเพื่อนำมาอธิบายสังคม ไม่ต้องการนำไปประยุกต์ใช้ เปรียบได้กับคนดูฟุตบอล และศาสตร์ประยุกต์ก็คือการเล่น ศาสตร์บริสุทธิ์ก็คือคนดู เป็นต้น

7) มีความคล้ายคลึงกับการบริหารธุรกิจมาก (Private Administration) : กล่าวคือ การบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ จะมีความเหมือนกันประมาณ 70-75% มีส่วนที่แตกต่างกันเพียง 25-30% เท่านั้น ส่วนที่แตกต่างกันได้แก่ การที่การบริหารรัฐกิจสนใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การเมืองและการบริหาร ซึ่งในส่วนนี้การบริหารธุรกิจไม่มีเพราะการบริหารธุรกิจจะหันไปให้ความสนใจเกี่ยวกับนโยบายทางด้านธุรกิจมากกว่าแต่สิ่งที่การบริหารธุรกิจมีแต่การบริหารรัฐกิจไม่มี คือ การตลาด บัญชี การผลิต เป็นต้น

จากบทความ The Study of Administration ของ Woodrow Wilson ซึ่งได้นำเสนอกระบวนทัศน์ (Paradigm) โดยมีกรอบความคิดในเรื่องการแยกการบริหารออกจากการเมือง เป็นการอธิบายถึงแนวความคิดที่มีต่อการแบ่งแยกหน้าที่ทางการเมืองกับการบริหารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ปฏิบัติตามนโยบาย แนวความคิดดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของ Nicholas Henry (1980)²² ที่ได้แบ่งวิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไว้เป็น 5 Paradigm คือ

PARADIGM OF PUBLIC ADMINISTRATION

1. THE POLITICS ADMINISTRATION DICHOTOMY (ความแตกต่างหรือแยกออกจากกัน)
2. THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATION PARADIGM
3. PUBLIC ADMINISTRATION AS POLITICAL SCIENCE
4. PUBLIC ADMINISTRATION AS ADMINISTRATIVE SCIENCE
5. PUBLIC ADMINISTRATION AS PUBLIC ADMINISTRATION

²²เฉลิมพล ศรีหงษ์, เอกสารประกอบการบรรยายกระบวนวิชา PS 705 แนวความคิดเชิงทฤษฎีในการบริหารรัฐกิจ. (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548) หน้า 1.

พาราไดม์ที่ 1 การแยกการเมืองออกจากการบริหาร (ค.ศ. 1900 - ค.ศ. 1926)

Nicholas Henry²³ อธิบายพาราไดม์นี้โดยหยิบยืมคำพูดของ Frank J. Goodnow ในหนังสือ Politics and Administration (ค.ศ. 1900) กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่ทางการเมือง กับหน้าที่ทางการบริหาร สำหรับการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ White ได้เขียนหนังสือชื่อ Introduction to the Study of Public Administration (ค.ศ. 1926) นับว่าเป็นตำราเรียนเล่มแรกของสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ ประเด็นสำคัญของตำราเล่มนี้คือ การเสนอมุมมองที่ว่า การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร

ในพาราไดม์ที่ 1 นักวิชาการบริหารรัฐกิจมุ่งเน้นศึกษาการบริหารงานของรัฐบาล โดยเห็นว่าฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารเป็นคนละส่วน ทั้งสองฝ่ายมีหน้าที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมือง ดังนั้นในพาราไดม์ที่ 1 จึงเป็นการศึกษาที่เน้นสถาบันที่ศึกษา (Locus)

พาราไดม์ที่ 2 หลักการบริหาร (ค.ศ. 1927 - 1937)

ในปี ค.ศ. 1927 หนังสือของ William E. Willoughby ในเรื่อง "Principle of Public Administration" ได้ชี้ให้เห็นว่า หลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ หรือหลักการบริหารมีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ สามารถทดสอบได้ ผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญจะต้องผ่านการศึกษอบรมเกี่ยวกับหลักการบริหารและสามารถนำไปปรับใช้ในองค์กรได้

ผลงานเขียนที่โดดเด่นที่ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลายเป็นผลงานของ Luther H. Gulick & Lyndall Urwick "Papers on The Science of Administration" โดยทั้งสองได้เสนอหลักการบริหาร "POSDCORB"

พาราไดม์ที่ 3 การบริหารรัฐกิจ คือ รัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950 - 1970)

นักวิชาการพยายามเชื่อมโยงความคิดระหว่างวิชาการบริหารรัฐกิจกับรัฐศาสตร์ โดยมองว่าวิชารัฐศาสตร์เป็นวิชาแม่ของการบริหารรัฐกิจ ทำให้วิชาการบริหารรัฐกิจอยู่ในคณะรัฐศาสตร์เสมือนเป็น "พลเมืองชั้นสอง" ในพาราไดม์ที่ 3 นักวิชาการมุ่งเน้นศึกษาสถาบันที่ศึกษา (Locus) คือ การศึกษาการบริหารงานของรัฐบาล

²³เฉลิมพล ศรีหงษ์, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า 19-32.

พาราไดม์ที่ 4 การบริหารรัฐกิจ คือ ศาสตร์การบริหาร (ค.ศ. 1956 - 1970)

พาราไดม์ที่ 4 นักวิชาการบริหารรัฐกิจได้ค้นหาแนวใหม่ทางการบริหารโดยนำวิทยาการบริหารซึ่งเป็นการนำความรู้ทางด้านสถิติ คอมพิวเตอร์ เศรษฐศาสตร์ มาใช้ อีกทั้งการนำเทคนิคใหม่ทางการบริหารธุรกิจมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ นักบริหารรัฐกิจได้อ้างหลักฐานว่ารัฐกิจ (public) ธุรกิจ (business) และสถาบันทางการบริหารไม่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น การบริหารก็คือการบริหาร

พาราไดม์ที่ 5 การบริหารรัฐกิจ คือ การบริหารรัฐกิจ ตั้งแต่ ค.ศ. 1970

นักวิชาการบริหารรัฐกิจได้ให้ความสนใจเรื่องนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง การกำหนดนโยบายและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการประเมินผลนโยบาย

ในการเสนอพาราไดม์ของ Nicholas Henry สรุปได้ว่า²⁴ ในพาราไดม์ที่ 1 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มี locus อยู่ที่ความสนใจในการศึกษาสถาบันระบบราชการ แต่นักรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่สามารถสร้างผลงานในขอบข่ายให้มี focus ได้ ในพาราไดม์ที่ 2 เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์ค้นหา focus ของตนเองพบ ซึ่งก็คือหลักการบริหาร แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ให้ความสนใจ locus ในพาราไดม์ที่ 3 ได้เกิดวิกฤตการณ์ทางความคิด นักรัฐประศาสนศาสตร์กลับไปอยู่กับรัฐศาสตร์ locus จึงย้อนกลับไปอยู่ที่ระบบราชการ ในช่วงนี้นักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ค่อยได้เสนอผลงาน ดังนั้น focus จึงไม่ค่อยชัดเจน ในพาราไดม์ที่ 4 focus อยู่ที่ศาสตร์การบริหารแต่คล้ายกับพาราไดม์ที่ 2 นั่นคือ ขาดความชัดเจนใน locus และทางออกก็คือ locus ได้เปลี่ยนจากมิติของสถาบันไปเป็นมิติของปทัสถาน แต่ในพาราไดม์ที่ 5 เป็นเพียงการทำนายแนวโน้มให้ความเห็นว่า locus จะอยู่ที่กิจกรรมสาธารณะ (public affairs) และ focus อยู่ที่นโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนด และวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลของนโยบาย

และ พิทยา บวรวัฒนา ได้สรุปทั้ง 5-Paradigm ของ Nicholas Henry ไว้ดังตารางต่อไปนี่

ตารางแสดง Paradigm ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ของ Nicholas Henry ในทัศนะของพิทยา บวรวัฒนา

²⁴วราเดช จันทรศร, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า 46.

Paradigm	Locus : Institutional where	Focus : specialized what
1. การบริหารแยกจาก การเมือง	ศึกษาระบบราชการของรัฐ	ไม่ชัดเจนว่าศึกษาอย่างไร
2. หลักการบริหาร	ไม่สำคัญว่าจะนำหลักการ บริหารไปใช้ที่ไหน	ใช้หลักการบริหาร
3. รัฐประศาสนศาสตร์ในรูป ของรัฐศาสตร์	ศึกษาระบบราชการของรัฐ	ไม่ได้ให้คำตอบไว้ว่าควรจะ ศึกษาอย่างไร
4. รัฐประศาสนศาสตร์ในรูป ของศาสตร์การบริหาร	ไม่แน่ใจกันว่าความเป็น "สาขาระยะ" ของวิชารัฐประ- ศาสนศาสตร์อยู่ตรงไหน	ทฤษฎีองค์การ เทคนิคทาง วิทยาศาสตร์การจัดการ เช่น OD, OR
5. รัฐประศาสนศาสตร์ในรูป ของรัฐประศาสนศาสตร์ (วิชารัฐประศาสนศาสตร์ พยายามมีเอกลักษณ์ไม่ ขึ้นอยู่กับสาขาวิชาใดโดย เฉพาะ	ทุกข์สุขของประชาชน กิจกรรมสาธารณะของรัฐ	ทฤษฎีองค์การ เทคนิคการ บริหาร นโยบายวิเคราะห์ สหวิชา เน้นเรื่องค่านิยม และสิ่งที่จะต้องเป็น

ที่มา : พิทยา บวรวัฒนา รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970) พิมพ์ครั้งที่ 6 โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, 3-4

ส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐกิจ ได้แก่

1. การกำหนดนโยบาย คำนี้เรามักจะไม่ค่อยกล่าวถึงมากนักเพราะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง เพราะเป็นสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ "นโยบาย" เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เพราะการเมืองเป็นสิ่งที่คิดว่า จะกระทำหรือไม่กระทำ โดยให้ค่านิยมในสิ่งใดมากกว่ากัน แต่การที่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย เนื่องจากข้าราชการการเมืองนั้นยากที่จะกำหนดนโยบายได้

ครบถ้วน จะกระทำได้เฉพาะในเรื่องใหญ่ๆ เท่านั้น ประการแรกมีเวลาประชุมบ่อย ประการที่สองผู้แทนราษฎรไม่รู้เรื่องที่เป็นรายละเอียดของแต่ละกระทรวง ทบวง กรมทั้งหมด นโยบายที่ออกมาเพื่อสนองความต้องการของกรมดังกล่าว จึงยากที่จะออกมาครอบคลุมถึงความต้องการที่แท้จริงของกรมเหล่านี้ได้ จะรู้เฉพาะในเรื่องใหญ่ๆ เท่านั้น และในเรื่องเกี่ยวกับทางด้านเทคนิคต่างๆ ก็ยากที่นักการเมืองจะเข้าใจ ข้าราชการประจำจะเข้าใจได้ดีกว่า เป็นต้น ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วย (Policy Maker) เพื่อให้สังคมปราศจากช่องว่างดังกล่าว จนสามารถครอบคลุมในรายละเอียดและเป็นวิชาการโดยเฉพาะทั้งหมด ซึ่งข้าราชการประจำที่ปฏิบัติ และพบปัญหาบ่อย และพบว่ากฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างทั่วถึง จึงเสนอกฎหมายขึ้นไปให้ผู้บริหารระดับสูงของตนเอง แล้วนำเสนอไปยังรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และนำเสนอเข้าสู่สภา เพื่อออกนโยบาย/กฎหมายในด้านนั้นๆ ออกมาบังคับใช้ จึงกล่าวได้ว่าข้าราชการประจำหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ ในระดับตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไปจึงมีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วย ข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จึงต้องเข้าใจด้วยว่าตนเองมีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วย มิใช่หน้าที่ของข้าราชการการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเมืองและการบริหารเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ เพราะข้าราชการประจำต้องเข้าไปทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นหน้าที่ในทางการเมือง การเมืองและการบริหารจึงจำเป็นต้องถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือซึ่งกันและกันตลอดเวลา

2. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ งานนี้เป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายข้าราชการประจำ กล่าวคือ เมื่อมีการกำหนดนโยบายออกมาแล้ว เป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำที่จะต้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล แต่สิ่งที่ต้องคำนึงเพิ่มเติมคือ ข้าราชการการเมืองนั้นก็มีส่วนในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย หมายความว่าตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วย เลขานุการรัฐมนตรี ฯ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญในทางการเมือง (Political Executive) เพราะมาจากการเลือกตั้ง และมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายอยู่แล้ว ยังต้องมีหน้าที่ในการบริหารด้วย จึงจำเป็นต้องนำไปสู่การปฏิบัติด้วย ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เรียนและมีประสบการณ์ทางด้านนี้ก็ตาม เพราะข้าราชการการเมืองมิได้เข้ามาคุมข้าราชการประจำเหมือนการคุมกันเองของข้าราชการประจำ แต่การที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาคุมข้าราชการประจำ นั้น เป็นเพียงแต่การเข้ามาควบคุมเกี่ยวกับนโยบายจากฝ่ายการเมืองนั้นได้รับการนำไปปฏิบัติครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ไม่ได้ลงลึกไปว่าจะกระทำอย่างไร จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมี

ความรู้ในกระทรวงนั้นๆ หากต้องการรู้ในบางประเด็นก็จะเรียกผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง / กรม มาถาม เพื่อประกอบการตัดสินใจเท่านั้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นวิธีการที่ดีมาก กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองจะมาคุมเฉพาะด้านนโยบายใหญ่ๆ เท่านั้น รัฐมนตรีที่อาจจะไม่มีความรู้ในกระทรวงนั้นๆ เลย เพื่อจะได้มีปฏิสัมพันธ์กับปลัดกระทรวงและอธิบดีบ่อยๆ เพราะหากมีความรู้แล้วก็อดที่จะแสดงบทบาทที่เหนือกว่าไม่ได้

การที่นำเอากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ และฝ่ายการเมืองเข้ามาทำหน้าที่นี้ด้วย จึงเรียกว่าฝ่ายการเมืองกับการบริหารแยกออกจากกันไม่ได้ ฝ่ายการเมืองทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแต่กลั้วว่านโยบายจะไม่ได้รับการเหลียวแลจากข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมืองจึงเข้ามาควบคุมในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย การควบคุมของฝ่ายการเมือง คือฝ่ายการเมืองมีสิทธิและหน้าที่ เช่น มีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการประจำได้ ข้าราชการประจำในประเทศที่ล่าหลังมักไม่ค่อยยอมให้ข้าราชการการเมืองเข้ามามีบทบาทในการโยกย้ายข้าราชการประจำไม่ว่าอยู่ในกระทรวงทบวงกรมใดต้องมีการตรวจสอบได้ (Accountability) มีการควบคุมจากประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจึงไม่สามารถแยกออกจากกันได้

3. การบริหารที่ครอบคลุมถึงกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์และพฤติกรรมของมนุษย์ : ขอบข่ายที่สำคัญไม่ว่าธุรกิจหรือรัฐกิจ คือการเข้าใจพฤติกรรมของคน เป็นอาณาจักรที่กว้างขวางมาก หมายรวมถึงคนที่อยู่ในฝ่ายบริหารด้วย จากอำนาจที่สำคัญ 3 ประการ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ในอำนาจบริหารนั้นจะเรียกว่าเป็น "การบริหารรัฐกิจ" (P.A.) ทั้งหมด ซึ่งจะรวมถึงหน่วยงานที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) ข้าราชการในกระทรวง และกรมทั้งหมด : ข้าราชการที่ทำงานในกระทรวงและกรมทั้งหมด จะอยู่ในอาณาจักรของการบริหารรัฐกิจ

2) ลูกจ้างทุกคนที่อยู่ในกระทรวง ทบวง และกรมทั้งหมด

3) การบริหารงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นทั้งหมดรวมทั้งข้าราชการที่อยู่ในจังหวัด อำเภอ และข้าราชการในส่วนราชการท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ยังรวมถึงลูกจ้างทั้งหมดที่ทำงานในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

4) การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด : รวมทั้งหมดกว่า 50 แห่งที่มีอยู่ในประเทศไทย

5) รวมถึงองค์การของรัฐทั้งหมด (Public Organization) : ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย

6) ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งในกระทรวงยุติธรรมจะมีข้าราชการอยู่ 2 ประเภท คือ ตุลาการขึ้นอยู่กับ ก.ต. และข้าราชการพลเรือน เช่น จำศาล พนักงานควบคุมความประพฤติ ๔ ที่ขึ้นกับ ก.พ. ถือว่าอยู่ในการบริหารรัฐกิจทั้งหมด

7) รวมถึงข้าราชการพลเรือนที่ทำหน้าที่อยู่ในอำนาจนิติบัญญัติ กล่าวคือ ในรัฐสภานั้น จะมีข้าราชการพลเรือนในรัฐสภาขึ้นอยู่กับองค์กรกลาง คือ ก.ร. ในข้อนี้ เราจะเห็นว่าภาครัฐนั้นเป็นภาคใหญ่มาก เป็นขุมกำลังมหาศาลที่มีคนอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้จะรวมทั้งทหาร ตำรวจ และครูด้วย เป็นกำลังที่สำคัญของประเทศ โดยเป็นแหล่งของคนที่มีความรู้ และมีเครื่องมือเครื่องใช้มากที่สุดของประเทศ จน Riggs เรียกว่า "Bureaucratic Polity" นั้นเอง

4. การบริหารที่ครอบคลุมถึงพฤติกรรมของคนในองค์กร หมายความว่า การบริหารภาครัฐในปัจจุบันนี้ ให้ความสนใจถึงพฤติกรรมของคนมาก เพราะทุกวันนี้นี้เราบริหารคนแตกต่างไปจากอดีต กล่าวคือ ในอดีตจะเน้นเรื่องของกฎหมาย ระเบียบ วินัย และการควบคุมคนเป็นสำคัญ แต่ในทศวรรษปัจจุบันตามหลักจิตวิทยาสะท้อนให้เราเห็นว่า การที่จะบริหารงานให้บรรลุซึ่งเป้าหมายนั้น การบริหารคนไม่ใช่บริหารด้วยระเบียบ ข้อบังคับวินัย แต่ประการเดียว ตรงกันข้าม กฎหมาย ระเบียบ วินัย จะเป็นมาตรการสุดท้ายเรามากบริหารด้วยการเข้าใจพฤติกรรมของคน และส่งเสริมให้คนอยากทำงานสร้างบรรยากาศ และสร้างแรงจูงใจที่นำทำงานมากกว่าจะใช้วินัยเมื่อไม่มีหนทางอื่นแล้วจะใช้จิตวิทยา และสังคมวิทยาในการบริหารคน พฤติกรรมของคน และส่งเสริมให้คนอยากทำงาน สร้างบรรยากาศ และสร้างแรงจูงใจที่นำทำงานมากกว่าจะใช้วินัยเมื่อไม่มีหนทางอื่นแล้วจะใช้จิตวิทยา และสังคมวิทยาในการบริหารคน

5. การจัดการภาครัฐ คำนี้หากมองตามรูปธรรมแล้วคล้ายกับ "การบริหารรัฐกิจ" (P.A.) แต่ในความหมายลึกๆ แล้วแตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะเป็นคำใหม่ที่ใช้มองระบบตัวบริหารคน ให้แคบลง โดยไม่ค่อยจะคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมมากนัก คำนี้บางครั้งเรียกว่า "การจัดการสาธารณะ" ซึ่งเป็นการพบกันครึ่งทางระหว่างการบริหารงานภาครัฐ และการบริหารธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งในปัจจุบันนี้หันมาใช้แนวความคิดที่ใกล้เคียงกัน เช่น การบริหารงานของคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (ก.ร.อ.) ของไทย เป็นต้น ดังนั้นในการศึกษา "การจัดการภาครัฐ (Public Management)" จึงมีจุดเน้นที่แคบและรัดกุมกว่ารัฐประ-

ศาสนศาสตร์ และมองการศึกษาให้ปฏิสัมพันธ์กับการบริหารธุรกิจ โดยเชื่อกันว่าในอนาคต การบริหารภาคเอกชนและภาครัฐจะแยกออกจากกันไม่ได้

ในบ้านเมืองของทุกประเทศ การบริหารงานในแต่ละสังคมแต่ละประเทศนั้น มิได้ มีเฉพาะภาครัฐ หรือภาคเอกชนเดี่ยวๆ เท่านั้น กล่าวคือ ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐจะมี ลักษณะเป็น Partner ช่วยกันบริหารงานในสังคมนั้นๆ แต่จะมีอยู่ส่วนหนึ่งที่เหลื่อมล้ำ (Overlap) กันอยู่ ส่วนนี้เป็นส่วนที่ภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็ไม่สนใจ และเข้าใจว่าไม่ใช่ หน้าที่ของตนจึงเป็นพื้นที่ที่ขาดการดูแล ดังนั้น การจัดการภาครัฐ (Public Management) จึงเข้ามาสนใจในส่วนนี้เป็นพิเศษ นอกจากให้ความสนใจในภาครัฐอื่นๆ แล้ว ตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจ ที่มีลักษณะของการบริหารงาน ที่ใช้ปรัชญาของภาคเอกชนผสมกัน กล่าวคือ ต้องนึกถึงส่วนรวมและผลกำไร ซึ่งจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยนั้น รัฐวิสาหกิจมีความสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าภาคอื่นๆ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจในปัจจุบันนี้มีหน้าที่หลักในการพัฒนา ประเทศ เพราะรับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับ Infrastructure ที่สำคัญของประเทศ ซึ่งหาก ปราศจากการดูแลจากภาคต่างๆ แล้วจะเกิดปัญหาขึ้นได้ หรือ องค์กรที่บริหารทั้งไม่ใช่ภาค รัฐและภาคเอกชน ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ในเรื่องของการจัดการภาครัฐ แต่เน้นการบริหารงาน แบบการแก้ปัญหามากกว่าการบริหารรัฐกิจ และเชื่อว่าองค์ความรู้ของเขาสามารถนำมาใช้ ในการทำงานได้ ถือว่าเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง คนที่เป็นนักบริหารจะต้องเรียนองค์ความรู้เหล่านี้ ได้มาจากการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบ ยืนยันทดสอบ และเชื่อว่าคนที่เป็นนักบริหารใน ภาครัฐนั้นต้องมีทักษะ และความรู้ ความรู้เหล่านี้ถ่ายทอดกันได้ และมีประโยชน์มากใน ปัจจุบันนี้ สหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยที่สอนทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเปลี่ยนชื่อจาก การบริหารรัฐกิจ ไปเป็นการจัดการภาครัฐจำนวนไม่น้อย โดยหันมาสนใจในเรื่องแคบๆ และใช้คณิตศาสตร์มาช่วยในการตัดสินใจด้วย จึงกล่าวได้ว่า “การจัดการภาครัฐ” (Public Management) นั้น²⁵ เป็นคำที่ใช้สลับกับคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)” ได้ เพียงแต่ในบางครั้งอาจจะเรียกแตกต่างกันไปตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงกล่าวได้ว่า ลักษณะที่สำคัญของการจัดการภาครัฐประกอบไปด้วย

²⁵อุทัย เลาหวิเชียร, เอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.780 การจัดการภาครัฐ ฉบับที่ 4, คณะรัฐประ- ศาสตราศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : เอส แอนด์ จี กราฟฟิค, 2539) หน้า 205-206.

1) The Government Sector : เป็นวิชาที่พูดถึงด้านที่เกี่ยวกับภาครัฐ

2) Its Intersections with the Private Sector : สนใจในส่วนที่รัฐร่วมมือกับเอกชน

3) PA as a Profession Public Management as a Practitioner : มองว่า PA เป็นวิชาชีพในความหมายที่กว้าง เป็นนักบริหารมืออาชีพมีความรู้ความคิดเป็นอาชีพ ไม่เรียกตัวเองว่า Public Administrators แต่เรียกตัวเองว่า Public Manager มองจากตัวเอง เป็นนักปฏิบัติการ การสร้างองค์ความรู้ของ Public Management มองจากตัวผู้ปฏิบัติแล้วสร้างเป็นองค์ความรู้ขึ้น

4) Certain Knowledge Base, Techniques and Skills : มีพื้นฐานความรู้รอบความรู้สร้างขึ้นมาเอง มีเทคนิคในการบริหาร มีทักษะการสอน ทั้งความรู้ เทคนิค และทักษะ เพื่อให้คนไปทำงานในภาครัฐ ซึ่งคนทำงานในภาครัฐในสายตาของ Public Management นั้นเข้าใจธุรกิจดี

5) Knowledge and techniques may be draw from a variety of disciplines and Institutional settings but the essential aim of administrative study is to determine by Empirical and comparative analysis : เป็นความรู้และเทคนิคที่นำมาจากความรู้ในศาสตร์หลายๆ อย่าง หลากๆ หน่วยงาน และเป็นการศึกษาที่เราสามารถนำเอามาจากการได้ข้อมูล ล้วนนำมาเปรียบเทียบให้เป็นองค์ความรู้หนึ่งเดียว (ADMINISTRATIVE SCIENCE & MANAGEMENT SCIENCE) ดังนั้น จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดการรัฐกิจก็คือ การศึกษาโดยใช้องค์ความรู้เชิงประจักษ์ตามหลักวิทยาศาสตร์นั่นเอง

6. Public Affairs แปลว่า "กิจการของรัฐ" รวมทั้งการดำเนินนโยบายด้านต่างประเทศต่างๆ ด้วย : ในบางครั้งขณะที่สอนทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันนี้ เรียกว่า "School of Public Affairs" เพื่อต้องการให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงกล่าวได้ว่า โรงเรียนที่สอนทางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันนี้มี 4 ชื่อ คือ School of Public Administration, School of Public Management, School of Public Affairs และ School of Public Policy หรือ School of Public and International Affairs ซึ่งเป็นการศึกษาในเรื่องเดียวกันทั้งหมด มีความหมายเหมือน p.a. แต่แสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งในที่นี้อาจแปลว่า "กิจกรรมในภาครัฐ" ซึ่งมีลักษณะเป็นการเล่นคำก็ได้

ความแตกต่างและความคล้ายคลึงกันระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับการบริหารงานภาคเอกชน

ในความเป็นจริงแล้ว การบริหารคือ การบริหาร และก็คือ การบริหาร (Administration is Administration is Administration) หมายความว่า การบริหารจริงๆ แล้วคือองค์ความรู้ที่ใช้ได้กับทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจ ธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ องค์กรที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร แต่ที่แบ่งออกไปนั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการเข้าใจ มีใช้เพื่ออย่างอื่น แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นการใช้อองค์ความรู้อย่างเดียวกัน แต่เพียงในการบริหารงานภาครัฐนั้น จะมีปรัชญาที่คำนึงถึงส่วนรวมเป็นสำคัญ และการทำงานนั้นจะต้องถูกตรวจสอบมาก เพราะเป็นการนำภาษีของประชาชนมาใช้ในการบริหารงาน ส่วนในภาคเอกชนก็มีการบริหารเหมือนกัน เพียงแต่เป็นการบริหารที่ใช้หลักปรัชญาที่มุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ และการตรวจสอบจากประชาชนนั้นมีน้อยกว่าการบริหารงานในภาครัฐมาก

ความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ

การศึกษาวิชาบริหารควรแยกแยะออกกระหว่างการบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจ การบริหารรัฐวิสาหกิจ และการบริหารองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร ว่ามีความเหมือนกันและแตกต่างกันอย่างไร

ในความเป็นจริงแล้วคำว่าบริหารนั้น ก็มีลักษณะที่เป็นการบริหารเหมือนกันทั้งสิ้น ซึ่งหมายความว่าไม่เป็นการบริหารภาคใดก็ตาม ต่างก็ใช้อองค์การความรู้อันเดียวกัน เป็นแต่เพียงมีจุดเน้นที่ต่างกัน เช่น ในธุรกิจ มุ่งกำไร แต่การบริหารรัฐกิจ นึกถึงส่วนรวม แต่สิ่งที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้นมีเครื่องมือ องค์ความรู้ที่คล้ายกัน ถึงแม้ว่าจะเหมือนกัน แต่ในระดับที่สูงขึ้นไปเรื่อยๆ มุมมองเกี่ยวกับการบริหารจะแตกต่างกัน เช่น ประจำแผนกและหัวหน้าแผนกในธนาคารกรุงเทพ กับปลัดอำเภอ งานจะคล้ายๆ กัน เช่น ร่างหนังสือ เสนอหนังสือ หรือออกความเห็นต่างๆ แต่ถ้าเลื่อนสูงขึ้นถึงกรรมการผู้จัดการธนาคารกรุงเทพ กับนายอำเภอ ความเป็นนักบริหาร จะต่างกัน มุมมอง การตัดสินใจจะแตกต่างกัน ซึ่งจะกล่าวตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ขอบข่าย
2. ขนาด
3. การอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชน
4. การแยกไม่ออกจากทางการเมือง

5. กำไรหรือบริการ

6. กฎหมาย

1. ขอบข่าย (Scope) ภาครัฐมีขอบข่ายกว้างขวางมาก ครอบคลุมตั้งแต่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคส่วนท้องถิ่น จะมีคนของภาครัฐอยู่ทั้งหมด ในหมู่บ้านก็จะมีผู้ใหญ่บ้านอยู่จะไม่มีดินแดนใดที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ภาครัฐอยู่ ภาคเอกชนจะไม่มีทางเทียบได้ ประเทศไทยมีภาครัฐกิจขนาดใหญ่อยู่ เช่น ธนาคารกรุงเทพ และ ซี.พี. แต่ก็ยังเล็กกว่าราชการมาก เช่น ธนาคารยังมีสาขาไม่ครบทุกอำเภอ ขณะที่ราชการมีอยู่ทุกหมู่บ้าน ความหมายใหญ่ของราชการทำให้ราชการต้องใช้กฎหมาย ระเบียบบังคับ เขียนไว้อย่างรัดกุม ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการทั่วประเทศปฏิบัติเหมือนกันทั่วประเทศและทุกระดับ หากไม่ใช้ก็จะเกิดความเสียหาย ราชการพนักงาน รัฐวิสาหกิจ จึงบริหารด้วยการยึดถือกฎหมาย ถ้าทำงานผิดกฎหมายไม่ว่าจะบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ก็จะถูกลงโทษ หากไม่ใช้กฎหมายจะเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม การที่ข้าราชการทำงานช้าก็เพราะมีกฎระเบียบข้อบังคับ มีขั้นตอนการทำงานบังคับไว้อย่างชัดเจนเป็นการบริหารแบบ Formalization ตรงกันข้ามกับเอกชนที่เล็กกว่ามีกฎระเบียบน้อยและการบริหารของเอกชนใช้เงินของตนเองไม่จำเป็นต้องให้ใครตรวจสอบเอกชนเน้นที่บรรลุเป้าหมายหรือไม่หากมีการลัดขั้นตอน ผิดกฎระเบียบ แต่บรรลุเป้าหมายก็ถือว่าใช้ได้ เป็นเรื่องที่ดีที่ทำงานได้รวดเร็วขึ้น การที่ราชการมีขอบข่ายใหญ่และถูกพันธนาการจากกฎหมายนี้เองเป็นสาเหตุที่ทำให้งานราชการล่าช้าไปมาก

2. ขนาด (Size) ราชการมีขนาดใหญ่มีจำนวนข้าราชการมาก ในประเทศมีข้าราชการอยู่ประมาณ 2 ล้านคนเศษ เป็น Working force ที่ใหญ่มากและเมื่อใหญ่ก็จะช้าเพราะต้องมีกฎเกณฑ์ต่างๆ มาก ทำอะไรจะเป็น Formal มากกว่าเอกชน เช่นจะซื้อของจะต้องประกวดราคา และผลที่ได้รับมักจะได้ของคุณภาพไม่ดีและราคาแพง ขณะที่เอกชนสามารถเลือกซื้อของดีที่สุดในราคาถูกได้ ไม่ต้องมีรูปแบบมาก

3. การอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชน (Public Accountability) : เป็นข้อแตกต่างที่มีความสำคัญมากเพราะเอกชนไม่มี งานของรัฐไม่ได้เป็นของคนเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้คนที่ทำงานในภาครัฐรู้สึกภูมิใจ เช่น อธิบดีไม่ได้เป็นเจ้าของกรมนั้น ข้าราชการทุกคนต่างก็เป็นลูกจ้างของรัฐบาลทั้งสิ้น ทำให้เห็นว่าทุกๆ คนมีสถานะที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ กรมที่เราอยู่นั้นไม่ได้เป็นของเราคนเดียว ทุกๆ คนมีสิทธิในสถานที่ราชการอย่างเท่าเทียมกัน เมื่อเป็นเช่นนั้น การทำงานจึงมีความจำเป็นต้องโปร่งใส (Transparency)

ให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของทุกคนสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น งานราชการทุกอย่างจะเป็นความลับไม่ได้ ยกเว้นความลับที่สำคัญจริงๆ เช่น ความลับเกี่ยวกับความมั่นคง การเมือง ฯลฯ แต่ในกรณี ของบัญชีเงินเดือนข้าราชการนั้น ไม่สามารถที่จะปิดบังเช่นภาคธุรกิจ ต้องประกาศในสื่อให้ทราบโดยทั่วกัน แม้แต่การทำงานของข้าราชการก็ไม่สามารถที่จะปิดบังได้ ประชาชนและสื่อมวลชนมีสิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์ได้ ในลักษณะที่ไม่ก้าวก่ายจนถูกฟ้องหมิ่น จึงกล่าวได้ว่าการอยู่ภายใต้การตรวจสอบจึงเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่ง ที่ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างไปจากงานธุรกิจที่สำคัญ ข้าราชการไม่มีหน้าที่ที่จะไปวิจารณ์ประชาชน มีแต่คอยแก้ไข หรือชี้แจง หากประชาชนไม่สามารถที่จะทำได้เองก็อาจทำผ่านสื่อมวลชนหรือผู้แทนราษฎร ข้าราชการในประเทศประชาธิปไตย ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ยิ่งตำแหน่งสูงขึ้น ยิ่งถูกตรวจสอบมาก แต่ตำแหน่งสูงงานมีน้อยลงและไม่มีใครตรวจสอบ ภายใต้การตรวจสอบนี้ จึงทำให้เอกชนทำงานได้ จะเลื่อนตำแหน่งใครอย่างไร ไม่มีใครเข้ามายุ่งได้ สามารถทำงานได้อย่างคล่องแคล่ว เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเปิดโอกาส ไม่มีใครมาตรวจสอบ ขณะที่ราชการจำเป็นต้องระมัดระวังการตรวจสอบ

มีคำถามว่า ราชการลับ เปิดเผยตรวจสอบได้หรือไม่ คำตอบคือ ความลับจะต้องเปิดเผยเมื่อความลับนั้นหมดความสำคัญแล้ว

จากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น จึงกล่าวได้ว่างานราชการเป็นงานที่ยากกว่างานธุรกิจ เพราะยิ่งเจริญเติบโตในตำแหน่งหน้าที่ขึ้นไปมากเท่าไร ก็ยิ่งจะถูกตรวจสอบจากประชาชนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ในทางธุรกิจนั้นยิ่งเติบโตขึ้นไปมากก็ยิ่งจะมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น ไม่มีใครมายุ่งเกี่ยวกับก้าวก่ายเหมือนกับทางราชการ

4. การบริหารรัฐกิจไม่อาจแยกออกโดยเด็ดขาดจากการเมือง (Politics) ข้าราชการประจำนอกจากทำงานประจำแล้ว ยังทำงานในหน้าที่ทางการเมืองคือกำหนดนโยบาย และนักการเมืองนอกจากทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแล้วยังเข้ามาควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำยังแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้ ต้องทำงานร่วมกันซึ่งต่างจากธุรกิจเอกชนซึ่งบริหารงานโดยปลอดจากการเมือง หากไม่ปลอดจากการเมืองแสดงว่านักธุรกิจเข้าไปเล่นการเมืองเสียเองหรือไปสนับสนุนพรรคการเมือง

5. กำไรหรือบริการ (Profits or Services) การประเมินผลการประกอบการของธุรกิจนั้น จะประเมินจากผลกำไรที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำมาคำนวณได้ แต่ราชการนั้น

ใช้แต่งงบประมาณเพียงอย่างเดียว การที่จะประเมินนั้นจะประเมินจากบริการ (Service) ว่า บริการที่ให้กับประชาชนนั้นดีหรือไม่ อย่างไรก็ตามจะเห็นว่า การบริการเป็นสิ่งที่เป็นามธรรมวัดได้ยากมาก มีทั้งส่วนที่วัดได้และไม่ได้ เช่น กรณีการให้บริการของสวนจตุจักร ในเขตบางเขน กรุงเทพมหานคร นั้น อาจวัดได้จากจำนวนคนที่เข้ามาใช้บริการ เป็นต้น แต่ยากที่จะวัดได้ว่าคนที่มาใช้บริการสวนจตุจักรแล้วนั้น ทำให้มีจิตใจผ่องใสและกลับไปทำงานมีประสิทธิภาพขึ้นหรือไม่ งานราชการจึงเป็นงานที่ยากแก่การวัด แต่ในทางธุรกิจนั้นสามารถวัดเป็นรูปธรรมในรูปของผลกำไรที่เป็นตัวเงินได้

6. ข้าราชการบริหารด้วยกฎหมาย (Rule of Laws) จนในที่สุดทำให้ข้าราชการเป็นนักกฎหมายโดยไม่รู้ตัวมักอ้างกฎระเบียบ ซึ่งจะทำงานแบบนิติศาสตร์ ยึดถือระเบียบ กฎเกณฑ์ ทำให้การทำงานช้า เช่น กรณีนักศึกษาที่เรียนจบแล้ว แต่ล้มลงทะเบียนเรียนในเทอมสุดท้าย ผลออกมาคือไม่จบการศึกษา ต้องกลับมาเรียนใหม่ ฯ เนื่องจากราชการมักต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายเป็นอย่างมาก คนที่อยู่ในระบบราชการนานๆ เข้า ก็กลายเป็นคนที่ยึดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ทำให้การทำงานล่าช้ามาก คิดสิ่งใดก็ตามจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายไปหมด ไม่ว่าจะจบทางด้านใดมาก็ตาม แต่เมื่ออยู่ไปนานๆ ดังนั้นในสังคมมักเรียกข้าราชการว่า Bureaucrat คือทำงานมักอ้างอิงกฎหมาย ข้าราชการจะพูดกันว่า การจะทำอะไรได้หรือไม่ได้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายระเบียบ การบริหาร งานถูกล่ามโซ่ไว้ด้วย

จึงกล่าวได้ว่า ลักษณะของคนทำงานราชการนานๆ จะมีลักษณะเป็นคนอนุรักษ์นิยม เป็นคนที่ยึดติดกับกฎหมาย ไม่กล้าคิดอะไรนอกกรอบ กลายเป็นคนที่กลัวกฎระเบียบ และข้อบังคับ

คำถามท้ายบท

1. แนวทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจมี 3 ยุค อะไรบ้าง จงอธิบายแนวทางการศึกษาแต่ละยุคมาให้เข้าใจ
2. จงอธิบายความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจมาให้เข้าใจอย่างชัดเจน
3. จงอธิบายส่วนประกอบที่สำคัญของการบริหารรัฐกิจ โดยละเอียด