

บทที่ 4

พัฒนาการการบริหารรัฐกิจ

ประเมินผลก่อนการเรียนรู้

ท่านมีความรู้ต่อไปนี้อย่างไร

1. กำเนิดวิชาการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย
2. ความหมายของการบริหารรัฐกิจ
3. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมือง
4. การบริหารรัฐกิจกับการพัฒนาการบริหาร : ผลงานของนักวิชาการต่างๆ

สาระสำคัญ

1. พัฒนาการและแนวโน้มการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย
2. ความหมายของการบริหารรัฐกิจ
3. อิทธิพลที่มีต่อกันระหว่างการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมือง
5. การบริหารรัฐกิจกับการพัฒนาการบริหาร

จุดประสงค์ของการเรียนรู้

หลังจากศึกษาบทที่ 4 แล้ว นักศึกษาสามารถ

1. มีความรู้ในพัฒนาการและแนวโน้มการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย
2. อธิบายความหมายและลักษณะของการบริหารรัฐกิจ
3. อธิบายแนวทางการศึกษาทฤษฎีทางการบริหารรัฐกิจได้ว่ามีปรัชญาทางการเมือง

และสังคมปะปนอย่างไร

3. อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมือง
4. อธิบายแนวคิดการพัฒนาการการบริหารรัฐกิจ

1. กำเนิดวิชาการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย

วิชาการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย ได้มีการริเริ่มศึกษากันอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการและมีเจ้าพระยาพระเสด็จ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ซึ่งเวลานั้นยังเป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เป็นกำลังสำคัญอีกคนหนึ่งช่วยจัดการมาแต่ต้นจนสำเร็จในการจัดตั้งสถาบันการศึกษาเพื่อฝึกอบรมคนไทยให้เข้ารับราชการ จากการที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงริเริ่มปลูกฝังและพัฒนาระบบบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ขึ้นในประเทศไทยนี้เอง ส่งผลให้พระองค์ทรงได้รับการยกย่องให้เป็น "บิดาแห่งการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ของไทย" จากนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ (W.J.Siffin, 2505, 141 : อมร รักษาสัตย์, 2505, หน้า 127 อ้างในเฉลิมผล ศรีหงษ์, 2548, หน้า 45)

จึงกล่าวได้ว่าพัฒนาการและแนวโน้มการศึกษาวិชาการการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย อาจพิจารณาได้เป็น 3 ส่วนคือ

1. สถาบันการศึกษา
2. หลักสูตร และธรรมเนียมการศึกษา
3. พาราไดม์ (กรอบแนวคิด)

พัฒนาการของการศึกษาวิชาการการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย : พิจารณาในแง่สถาบันการศึกษา

การพิจารณาในแง่สถาบันการศึกษา อาจจำแนกออกเป็น 4 ระยะสำคัญ คือ

ระยะที่ 1 จากโรงเรียนฝึกวิชาข้าราชการพลเรือน (พ.ศ. 2442 - 2475)

ระยะที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2491 - 2497)

ระยะที่ 3 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2498 - 2508)

ระยะที่ 4 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (พ.ศ. 2509 - ปัจจุบัน)

พัฒนาการของการศึกษาวิชาการการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย : พิจารณาในแง่หลักสูตรและธรรมเนียมการศึกษา

การพิจารณาในแง่นี้ อุทัย เลหาวิเชียร ได้ศึกษาและรายงานไว้ในวิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาเอกที่เสนอต่อมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ สรุปได้ว่า พัฒนาการของวิชาการบริหารรัฐกิจ จำแนกได้ 3 ระยะด้วยกันคือ

ระยะที่ 1 สมัยรัชกาลที่ 5 * ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

ระยะที่ 2 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 - ปัจจุบัน

ธรรมเนียมการศึกษาและหลักสูตรการศึกษาการบริหารรัฐกิจ ในระยะที่ 1 ได้รับอิทธิพลจากธรรมเนียมการศึกษาแบบ "การศึกษากว้างๆ ทั่วไป" (general education) ของประเทศอังกฤษ และแบบ "กฎหมายปกครอง" (Administration Law) ของยุโรป

2. ความหมายของการบริหารรัฐกิจ (public administration)

การบริหารรัฐกิจ (public administration) หมายถึง การบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเป็นการพยายามของกลุ่มคนที่ร่วมมือกันปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นการร่วมกันในกิจกรรมสาธารณะโดยมีขอบเขตครอบคลุมถึงงานของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ รวมทั้งมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารรัฐกิจจะเน้นกิจกรรมการบริหารมากกว่าองค์ความรู้

ลักษณะของการบริหารรัฐกิจ

1. ครอบคลุมถึงกิจกรรม (Activities) ของการบริหารในภาครัฐ
2. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
3. ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมและความร่วมมือของคนในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งของภาครัฐ

ได้กล่าวในบทต้นๆ แล้วว่า ในสมัยเริ่มแรกของรัฐประศาสนศาสตร์ ู๊ดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน โดยเขาเห็นว่าฝ่ายการเมืองควรจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของฝ่ายกำหนดนโยบาย

การแยกการบริหารออกจากการเมือง ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหาร หมายถึงฝ่ายบริหารอยู่นอกขอบข่ายการควบคุมจากฝ่ายการเมือง ทำให้มีการปฏิรูประบบราชการ การบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะการบริหารที่อาศัยหลักคุณธรรมเพื่อจัดและป้องกันระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีอยู่มากในสมัยนั้น เกิดนักบริหารที่เข้มแข็ง และมีรูปแบบองค์การที่มีหลักเหตุผลและมีประสิทธิภาพ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมือง

แนวคิดการบริหารกับการเมือง จากการสำรวจผลงานของนักวิชาการต่างๆ สรุปได้ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมืองนั้น สมพงศ์ เกษมสิน อธิบายว่าวิชาการบริหารมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับวิชาอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังคมวิทยา จิตวิทยา มนุษยวิทยาทำให้วิชาการบริหารได้นำเอาแนวความคิดหลายประการของวิชาการทั้งสามดังกล่าวมาใช้ เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มสังคม ระบบสังคม สถานภาพและบทบาท สังคมการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม โดยสรุปแล้ว การศึกษาในเรื่องกรณีศึกษา แวดล้อมจะทำให้ทราบว่า “องค์การหรือสถาบันทางสังคมนั้น ประกอบด้วยกลุ่มย่อยของสังคมอีกทีหนึ่งซึ่งสังคมนี้ได้ถูกห่อหุ้มด้วยสภาพแวดล้อม และแผนผัง อยู่ด้วยขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีอันมีอิทธิพลต่อการบริหารเป็นอเนกประการ

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมืองนั้น สมพงศ์ เกษมสิน (2526, 52) ได้อธิบายสรุปว่า การบริหารราชการเป็นระบบส่วนหนึ่งของการปกครองหรือระบบการเมืองซึ่งเป็นแหล่งกำหนดนโยบายต่อการบริหาร ระบบทางการเมืองยังกำหนดรูปแบบของการบริหารอุดมการณ์ทางการเมือง รูปแบบบริหารการเมืองเป็นเครื่องชี้ให้เห็นลักษณะควบคุมในการบริหาร การเมืองกับการบริหารเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกกันได้

นอกจากนี้ สมพงศ์ เกษมสิน (2526, 215) ได้อธิบายสรุปความเห็นของ Max Weber ในเรื่องเกี่ยวกับระบบราชการอันเป็นแบบอุดมการณ์ไว้ด้วย และในเรื่องของประเภทของระบบราชการซึ่ง Max Weber แยกประเภทเอาไว้ 5 ประเภทด้วยกัน คือ ระบบราชการโดยตัวแทน ระบบราชการโดยพรรคการเมือง ระบบราชการที่ครอบครองโดยทหาร ระบบราชการโดยข้าราชการ และระบบราชการ ภายใต้ภาวะการณ์ถูกปกครอง

แนวโน้มที่มุ่งอธิบายระบบการบริหารงานภาครัฐโดยอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการ เช่น เพ็ญศรี วายวานนท์ (2526, 60) เขียนบทความเรื่อง “ผลประโยชน์ขัดกันในการบริหารงาน” กล่าวว่า ความขัดแย้งในองค์การเกิดขึ้นในกรณีที่ความต้องการของแต่ละฝ่ายคือตัวบุคคล กลุ่มหน่วยงาน ไม่ได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจความต้องการดังกล่าวรวมถึงความต้องการผลประโยชน์เฉพาะตัวและความต้องการผลประโยชน์ของกลุ่มข้อเสนอแนะของ เพ็ญศรี วายวานนท์ (2526, 649-668) คือ วิธีการประสานผลประโยชน์ของทุกฝ่ายเพื่อให้เข้ากันได้มากที่สุดมีอยู่ 6 วิธี

วิธีแรก การสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่สัมฤทธิ์ผล ที่เป็นเรื่องของการจูงใจบุคคลให้ทำงานร่วมกัน โดยพยายามให้บรรลุวัตถุประสงค์ของทั้งองค์การและบุคคลผู้ปฏิบัติงาน

วิธีที่สอง การจัดระบบบริหารงานอย่างถูกต้องซึ่งเป็นเรื่องการจัดระบบงานระบบการสื่อสารข้อมูล และระบบความสัมพันธ์ระหว่างระบบใหญ่ และระบบย่อยให้ประสานสอดคล้องกัน

วิธีที่สาม การจัดระบบผลประโยชน์ตอบแทนการทำงานที่เป็นธรรม

วิธีที่สี่ การใช้มาตรการของการพัฒนาองค์การ ซึ่งเป็นเรื่องของการพยายามปรับความต้องการของผู้ปฏิบัติงานให้เข้ากับความต้องการขององค์การ

วิธีที่ห้า วิธีเปิดโอกาสให้คนในหน่วยงานมีสิทธิมีเสียงในการบริหาร

วิธีสุดท้าย การส่งเสริมความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อส่วนรวม

ปรัชญา เวสาร์ช (1978, 62) ศึกษาเรื่องอำนาจและอิทธิพลในองค์การ ได้ให้คำนิยามของ "อำนาจ" ว่า หมายถึง พลังหรือความสามารถที่มีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติ และจำแนกประเภทของอำนาจออกเป็น 5 ประเภทคือ

1. อำนาจหน้าที่หรืออำนาจโดยความชอบธรรม
2. อำนาจบังคับซึ่งหมายถึงอำนาจที่เกิดจากกำลัง
3. อำนาจในการให้รางวัลหรือลงโทษ อาจจะเป็นเงิน สิ่งของ หรือความก้าวหน้า
4. อำนาจอ้างอิง ซึ่งเป็นอำนาจที่ขึ้นกับบุคลิกลักษณะของตัวบุคคล
5. อำนาจในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งรวมถึงความสามารถที่จะมาจากคุณวุฒิ ความเชี่ยวชาญ ความรู้

ส่วนคำนิยาม "อิทธิพล" หมายถึง สัมพันธภาพระหว่างบุคคลในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งได้กระทำการลงไป อันมีผลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของตน

ปฐม มณีโรจน์ (1974, 427-444) ได้อธิบายแนวความคิดเรื่องบทบาทของข้าราชการประจำกับกิจกรรมทางการเมือง โดยให้ทัศนะว่าข้าราชการประจำควรมีบทบาททางการเมืองที่จำกัด โดยไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง เช่น ดำรงตำแหน่งสาธารณะหรือตำแหน่งในพรรคการเมือง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (1977, 64) ในหนังสือการเมืองกับการบริหาร กล่าวว่า ระบบบริหารจะรับใช้สาธารณชนได้และมีความรับผิดชอบได้ ก็ต่อเมื่อระบบการเมืองได้พัฒนาไป

สู่ระดับที่สามารถควบคุมและใช้กลไกทางการบริหารให้สนองตอบนโยบายให้ได้ "การปรับปรุงระบบราชการให้ทันสมัยจะเป็นการมีระบบคุณภาพ ระบบจำแนกตำแหน่งหรือระบบงบประมาณแบบใหม่จะไม่ช่วยให้เกิดสมรรถนะและประสิทธิภาพในระบบราชการถ้าระบบการเมืองไม่พัฒนา" ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับที่ราชการประจำในแง่ที่ว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบายนั้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช เชื่อว่าจะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป เช่นกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเป็นหลักปฏิบัติแล้ว ข้าราชการจะเข้าไปกำหนดนโยบายมีน้อยมาก และมีความเห็นว่า นักการเมืองกับข้าราชการมีความแตกต่างกัน ในด้านการเข้าดำรงตำแหน่ง นักการเมืองอาศัยระบบเลือกตั้ง ข้าราชการใช้ระบบคุณภาพ. ด้านระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งด้านความมั่นคงในอาชีพ ด้านระดับวุฒิการศึกษา ด้านความชำนาญงาน ด้านความเป็นกลางในทางการเมือง ด้านข้อจำกัดทางพฤติกรรม

ปกรณ์ ปรียากร (2520, 1-10) ได้กล่าวไว้ในบทความชื่อ "การกำหนดนโยบายของรัฐ" โดยชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งความคิดของ Thomas R. Dye เป็นเรื่องของการเมืองและการตัดสินใจ ซึ่งอาศัยรูปแบบจากนักรัฐศาสตร์มาเป็นเครื่องมืออธิบายได้ เช่น ทฤษฎีเชิงระบบ ทฤษฎีชนชั้นปกครอง ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีการกำหนดนโยบายตามหลักเหตุผล

สวัสดิ์ สุกนธรังสี (2518, 76-97) เสนอแนวคิดว่าการนำมติมหาชนมาเป็นเครื่องกำหนดรัฐประศาสนศาสตร์ นโยบายเป็นการไม่สมควร เพราะเท่ากับถือว่าประชาชนคือรัฐบาลอันเป็นการนำเอาความรับผิดชอบในการบริหารปกครองประเทศไปปะปนกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน การกระทำเช่นนี้ย่อมมีแต่นำไปสู่ความยุ่งเหยิงในการปกครองบ้านเมือง

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2522, 161-173) ได้เสนอบทความเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลและรัฐศาสตร์ โดยเน้นให้เห็นข้อเท็จจริงว่าการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้นกรอบการมองปัญหาการบริหารงานบุคคลที่ดี คือน่าจะรวมปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเมืองเข้าไปด้วย

และ อุทัย เลาหวิเชียร ได้สรุปแนวการศึกษาในทฤษฎีปทัสสถานที่นักบริหารต้องคำนึงถึงได้แก่

1. ประสิทธิภาพและประหยัด (Efficiency & Economy) แนวคิดเรื่องประสิทธิภาพและประหยัด นักบริหารในองค์การทั้งภาครัฐและเอกชนต้องยึดถือในเรื่องดังกล่าว หากไม่

คำนึงถึงจะนำไปสู่ความเสียหาย มีผลการวิจัยพบว่า ชำราชการไทยระดับ 9 – 11 สนใจเรื่องประสิทธิภาพน้อยมาก การมีทรัพยากรที่จำกัดทำให้ในปัจจุบันนี้การบริหารงานจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประหยัดมากขึ้น

2. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต้องคำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพ โดยเฉพาะภาครัฐซึ่งมีหน้าที่ในการให้การบริหาร หากให้บริหารโดยคิดเรื่องกำไรขาดทุนมากเกินไปส่วนรวมของประเทศก็เกิดความเสียหาย เช่น การบริการด้านสาธารณสุขโรคต่างๆ เพราะอาจต้องขึ้นราคาประชาชนก็อยู่ไม่ได้ แม้จะขาดทุนรัฐก็ต้องทำองค์กรภาครัฐต้องทำให้ประสิทธิภาพปรากฏแม้จะต้องลงทุนมาก

3. ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity) เป็นเรื่องที่สำคัญมากโดยเฉพาะการเปิดโอกาสทางการศึกษา การขยายโอกาสทางการศึกษาไปสู่ส่วนภูมิภาคเป็นการสร้างความเสมอภาคทางสังคมที่ดี

4. ผลผลิต (Productivity) ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ผลิตภาพ” เป็นปรัชญาที่ทางธุรกิจเน้นเป็นพิเศษ การบริหารงานภาครัฐไม่ค่อยคำนึงถึงเรื่องของผลผลิต

5. การนึกถึงส่วนรวม (Public Interest) เป็นสิ่งที่ต้องสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้รับราชการคือส่วนรวมต้องมาก่อนเรื่องส่วนตัว คำว่าราชการถือเป็นเรื่องของส่วนรวม

6. วิทยานประชาธิปไตย (Democratic Morality) นักบริหารในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ควรมีค่านิยมที่ชอบประชาธิปไตย มีวิทยานความเป็นนักประชาธิปไตย คือยอมให้ความสำคัญในเอกบุคคล มีจิตใจที่กว้างขวาง ไม่ทำร้ายและทำลายผู้อื่น

7. การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นค่านิยมที่สำคัญ เพราะจะนำไปสู่การเป็นนักบริหารที่เป็นประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมในการบริหารคือ การให้เพื่อนร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในเรื่องสำคัญ ซึ่งมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือความได้เปรียบเสียเปรียบของเขา การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นจะทำให้มีการกลั่นกรองความคิด เพราะอาจจะได้รับฟังความคิดเห็นที่ดีมีคุณค่า

8. การมีคุณธรรม (Virtue) คุณธรรมคืออาศัยคุณงามความดี ไม่กลั่นแกล้งผู้อื่น ทัศนคติของนักวิชาการตะวันตกมองคุณธรรมในแง่

- 1) Happiness การบริหารงานให้เกิดความสุข
- 2) Lawfulness การบริหารงานต้องให้ถูกต้องตามกฎหมาย

- 3) Consistency มีความเสมอต้นเสมอปลาย ไม่เปลี่ยนแปลงไปมาอย่างไม่คงที่
- 4) Integrity เชื่อถือได้ มีความซื่อสัตย์ มีความมั่นคง
- 5) Loyalty มีความจงรักภักดีต่อองค์กร

9. การรักษาความลับ (Secrecy) นักบริหารจะต้องรักษาความลับขององค์กร จะนำมาเปิดเผยไม่ได้ แต่การบริหารงานตามระบอบประชาธิปไตยต้องการให้เปิดเผยสู่ประชาชน ดังนั้นนักบริหารต้องพิจารณาว่าเรื่องใดควรนำมาเปิดเผยหรือเรื่องใดไม่ควรนำมาเปิดเผย

10. ความรับผิดชอบ (Responsibility) ความรับผิดชอบเป็นแนวคิดที่กว้างขวางมากเพราะผลกระทบในการบริหารงานภาครัฐขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของข้าราชการซึ่งเป็นนักบริหาร ถ้านักบริหารขาดความรับผิดชอบจะเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมอย่างมาก

11. การอยู่ภายใต้การตรวจสอบ (Accountability) นายอาพันธ์ ปันยารชุน เรียกว่า โปร่งใส ซึ่งหมายถึงข้าราชการต้องมีความรับผิดชอบต่องาน โดยมีผู้อื่นคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานอีกชั้นหนึ่ง ประเภทของการตรวจสอบแบ่งออกเป็น

1) Bureaucratic Accountability เป็นการตรวจสอบของข้าราชการที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง

2) Legal Accountability เป็นการตรวจสอบจากภายนอกที่กระทำตามกฎหมาย เช่น องค์กรอิสระต่างๆ การตรวจสอบแบบนี้จะมีมากเพราะเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน

3) Professional Accountability เป็นการตรวจสอบในแต่ละสาขาอาชีพ หรือในอาชีพเดียวกัน

4) Political Accountability การตรวจสอบจากฝ่ายการเมือง เป็นการตรวจสอบจากภายนอก

12. ความผูกพัน (Commitment) เป็นค่านิยมที่สำคัญของนักบริหาร ไม่ได้เป็นทฤษฎี แต่เป็นเพียงแนวคิดที่สรุปว่า นักบริหารที่ดีนั้นจะต้องมีความผูกพันต่อองค์กร มีความตั้งใจในการทำงานให้กับองค์กร

13. การสนองตอบ (Responsiveness) การทำงานที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

14. การเสียสละ (Devolution) เนื่องจากงานราชการเป็นงานอาชีพที่ต้องมีความเสียสละข้าราชการจึงต้องอุทิศตนให้กับการทำงาน มีลักษณะการทำงานเพื่อส่วนรวมไม่ใช่เพื่อตนเองอาชีพราชการจึงเป็นอาชีพที่มีเกียรติ

15. การทำงานหนัก (Hard Working) งานราชการโดยภาพรวมเป็นงานที่หนัก เพราะเป็นงานที่ต้องกระทำเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

16. ค่านิยมที่ยึดหลักเหตุผล (Secular Rationality) เป็นการใช้หลักเหตุผลในเชิงวิชาการการกระทำของข้าราชการจึงควรเป็นไปโดยหลักเหตุผล

17. ความเสมอภาคของตัวบุคคล (Equalitarianism) ข้าราชการต้องยึดหลักความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ไม่แสดงอำนาจหรือแสดงกิริยาไม่ดีต่อผู้ที่มีฐานะทางสังคมต่ำกว่า

18. การยึดหลักกฎหมาย (Rule of Laws) นักบริหารที่ดีต้องเคารพในหลักกฎหมาย ไม่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเอารัดเอาเปรียบผู้อื่น เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อื่น

19. การมีนวัตกรรม (Innovation) นักบริหารที่ดีจะต้องนิยมการเปลี่ยนแปลง อันจะทำให้มีโลกทัศน์กว้าง สามารถพัฒนาการทำงานได้ดี เพราะผู้ที่ชอบการเปลี่ยนแปลงมักจะเป็นผู้ชอบทำในสิ่งที่ดียอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้น

20. การมีปทัสฐานที่เป็นสากล (Universalistic Norms) นักบริหารที่ดีต้องมีความทันสมัย ก้าวทันถึงการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นทางปฏิบัติที่เป็นสากล

4. การบริหารรัฐกิจกับการพัฒนาการบริหาร : ผลงานของนักวิชาการต่าง ๆ

ผู้นำในสมัยต่างๆ ได้นำหลักการบริหารงานและการจัดการมาใช้จัดระเบียบองค์การภายในกลุ่มของตน หลักการบริหารงานต่างๆ ได้รับการพัฒนาเรื่อยมาจนปัจจุบัน ซึ่งเกษม อุทยานิน และ Rufus D. Smith (1953, 17) ได้วิเคราะห์ระบบราชการไทยไว้ว่า ถึงประเทศไทยได้ประสบปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองก็ตามแต่ประเทศไทยก็สามารถพัฒนาระบบบริหารงานของรัฐไปได้อย่างชื่นชม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา การสาธารณสุขการพัฒนาชนบท

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐอีกหลายประการ

ประการแรก ควรจะมีการเอาหลักการวางแผนและการจัดการสมัยใหม่มาใช้ปรับปรุงระบบการบริหาร

ประการที่สอง ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาค่าครองชีพ

ประการที่สาม ควรจะได้มีการกระจายอำนาจจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

ประการสุดท้าย ควรปรับปรุงส่งเสริมให้ระบบราชการมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย

นอกจากนั้น สมพงษ์ เกษมสิน (2511, 7) ในหนังสือการบริหารมองว่า การศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์มีประเด็นใหญ่ 3 ประเด็นคือแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและกรณีแวดล้อม หลักและกระบวนการบริหารและปัจจัยเสริมสร้างการบริหารในเรื่องความหมายของการบริหารนั้น สมพงษ์ เกษมสิน อธิบายว่าการบริหารราชการในฐานะที่เป็นวิชา หมายถึง "สาขาวิชาที่มีระเบียบวิธีศึกษาในทางทฤษฎีโดยรวมเอาหลักวิชาและการปฏิบัติมาประมวลจัดเป็นระบบศึกษาเพื่อให้เข้าใจในวิธีการบริหารราชการหรืออีกนัยหนึ่งคือมองความหมายการบริหารเป็นวิชาที่ว่าด้วยศิลปะและศาสตร์การบริหารราชการโดยมุ่งถึงหลักการประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และอธิบายเพิ่มเติมว่าการบริหารงานของไทย โดยพิจารณาถึงระบบโครงสร้างและข้อจำกัดในการบริหารราชการให้แก่ ฐานะและสภาพทางภูมิศาสตร์ ประชากร ทรัพยากร ลักษณะนิสัยและความสามารถของคนในชาติ ความเชื่อและศรัทธา ขนบธรรมเนียมและประเพณี ค่านิยมและอุดมการณ์ทางสังคม"

การพัฒนาการบริหารที่สำคัญจึงควรให้ความสำคัญกับโครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรม ในที่นี้ขออธิบายเฉพาะโครงสร้างและพฤติกรรมจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาส่วนกระบวนการจะเป็นวิธีการซึ่งคนสามารถปรับเปลี่ยนในความเห็นของสมพงษ์ เกษมสินให้ความเห็นว่าส่วนสำคัญคือโครงสร้างและพฤติกรรม

โครงสร้างของการบริหาร เป็นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะนักบริหารจำเป็นต้องเข้าใจในเรื่องของโครงสร้างขององค์การ ซึ่งจะเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์การนั้นเป็นสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การ เนื่องจากโครงสร้างขององค์การนั้น เปรียบได้กับกระดูกของมนุษย์เรา กล่าวคือเป็นสิ่งที่เป็นหลักขององค์การ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นรูปธรรมสามารถที่จะมองเห็นรูปร่างขององค์การได้อย่างชัดเจน นอกจากลักษณะที่ไม่เหมือนกัน โครงสร้างขององค์การก็เช่นกัน ตัวของโครงสร้างนั้นจะเป็นหลักในการบริหารงาน เพราะโครงสร้างจะเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าใครขึ้นกับใคร ใครรายงานกับใคร ใครมีอำนาจแค่ไหน เพียงใดและตัวของโครงสร้างนี้มักจะมีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับมารองรับ คนจึงมักจะปฏิบัติตามโครงสร้างโดยไม่ขัดขึ้น เช่น การปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่า การเป็นนักบริหารนั้น สิ่งแรกที่จะพึงกระทำเมื่อเข้ามาเป็นผู้บริหารนั้นควรจะต้องนึกถึงการปรับปรุงโครงสร้างในหน้าที่ของตน แต่สิ่งที่พบมากในปัจจุบันก็คือผู้บริหารส่วนใหญ่มักจะไม่คำนึงถึงโครงสร้างเลย มักจะทำสิ่งอื่นๆ ก่อนทั้งนี้เพราะนักบริหารส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนวิชาบริหาร หรือแม้แต่เรียนบริหารแล้วก็ไม่ได้นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์

ดังนั้น หากเรียนทางด้านการบริหารไปแล้ว เมื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการบริหารประการแรกควรนึกถึงการปรับปรุงโครงสร้าง และเมื่อทำงานไปแล้ว หากเหตุการณ์ยังปกติอยู่ อย่างน้อยภายใน 2 ปี จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างครั้งหนึ่ง แต่ถ้าหากสังคม การเมืองเปลี่ยนแปลงไปเร็ว ก็อาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เร็วกว่านั้น ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นเกณฑ์ในการดูและเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การ

รูปแบบโครงสร้างขององค์การ

1. องค์การแบบแนวตั้ง (Vertical Organization): เป็นองค์การที่มีการใช้กันมานานแล้ว เช่น องค์การแบบ Bureaucracy ของ Weber ซึ่งองค์การแบบนี้ลักษณะที่สำคัญดังนี้

- 1) การตัดสินใจจะอยู่บนยอดปิรามิด
- 2) คนแต่ละคนจะมีความรับผิดชอบที่เด่นชัด (Specialization)
- 3) การเปลี่ยนแปลงจะมีช้าและมีอยู่น้อยมาก
- 4) ข้อมูลป้อนกลับและการสื่อสารข้อความมาจากโครงสร้างส่วนบน
- 5) การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการสื่อสารข้อความระหว่างหน่วยงานมีน้อยมาก
- 6) คนมักจะสนใจเบื้องบนขึ้นไปตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา และผู้บริหาร

ระดับสูงจะรับผิดชอบต่อผลของงาน

จะเห็นได้ว่า ลักษณะขององค์การแบบแนวตั้งนี้ เป็นโครงสร้างขององค์การที่ไม่สอดคล้องที่มีกระแสของการพัฒนาประเทศอยู่มาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นไป องค์การแบบแนวตั้งนี้ได้ตายไปแล้วจากระบบบริหาร (The Death of Bureaucracy) แต่ในประเทศไทยยังมีใช้กันอยู่ แต่ได้รับการนิยมน้อยลง ทั้งนี้เนื่องจากองค์การแบบนี้มีการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้น้อย เพราะเป็นองค์การที่ เต็มไปด้วยกฎระเบียบ และข้อบังคับ จึงไม่มีความเหมาะสมกับระบบในการบริหารประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลงไปทุกนาที เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี เป็นต้น และที่สำคัญก็คือ ผู้ที่หนึ่งทำงานอยู่ในองค์การนั้น จะมีบุคคล 2 ประเภทที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ประเภทแรกคือ นักวิชาการ

เช่น นิติกร นักสถิติ นักวิทยาศาสตร์ นักกฏวิทยา อาจารย์ นักคอมพิวเตอร์ศาสตร์ ฯลฯ และอีกประเภทคือบุคคลที่ใช้วิชาชีพ ซึ่งมีอยู่ประมาณ 10 อย่าง และบุคคลทั้ง 2 ประเภทนี้ชอบทำงานโดยปราศจากการควบคุมเพราะว่างานของเขานั้นทำด้วยความรู้ที่เรียนมา เช่น ทันตแพทย์ แพทย์ วิศวกร อาจารย์ ฯลฯ บุคคลทั้ง 2 ประเภทนี้ จึงเป็นพวกที่ต้องการความเป็นอิสระทางความคิดต้องการอยู่ในโลกของการทำงานที่ปราศจากการควบคุม เพราะเวลาทำงานไม่ได้กระทำตามคำสั่งของนาย แต่ทำงานไปตามความรู้และวิชาชีพ การปกครองคนเหล่านี้จึงแตกต่างไปจากคนกลุ่มอื่น

การใช้องค์การที่มีโครงสร้างแบบแนวตั้ง จึงยากที่จะนำมาใช้ได้ในลักษณะของการมีบุคลากรจำพวกที่กล่าวมาแล้วนี้ มาอยู่ในองค์การเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการที่โลกมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้ในอนาคตคนที่มีความรู้ยังไม่สามารถที่จะอยู่ในองค์การได้ เพราะไม่มีความเหมาะสมอีกต่อไปแล้ว ทำให้องค์การประเภทนี้จะค่อยๆ หายไปในอนาคต แต่ก็ยังเป็นโครงสร้างขององค์การที่มีความเหมาะสมกับลักษณะของงานดังต่อไปนี้

1) เป็นงานที่ใช้ระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด เช่น ทหาร ตำรวจตระเวนชายแดน กรมราชทัณฑ์ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ บริษัทวิทยุการบิน ซึ่งเป็นงานที่ถือระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดมาก

2) คนที่ทำงานในสายการประกอบของโรงงาน (Assembly Line) มีหัวหน้าคนงานคอยควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานงาน

3) งานประจำ (Routine Management) : เป็นงานที่กฎหมายบัญญัติให้เห็นถึงระเบียบกฎเกณฑ์ และกระบวนการ ว่าควรจะทำอย่างไร บุคลากรมีหน้าที่ทำงานไปตามที่สั่งการไว้ งานประจำจึงเป็นงานที่ซ้ำซาก ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีการระเบียบวินัยมาทำงาน ต้องการการควบคุม เช่น งานธนาคาร สำนักงานเขตต่างๆ ในกรุงเทพมหานคร งานของรัฐวิสาหกิจ กรมการขนส่งทางบก เป็นต้น เป็นงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ แต่ใช้ความละเอียด ไม่ทำให้แตกต่างไปจากมาตรฐานที่ได้กำหนดเอาไว้

กล่าวได้ว่า มีเฉพาะงานเพียงไม่กี่อย่างเท่านั้น ที่ยังสามารถใช้การจัดโครงสร้างขององค์การแบบแนวตั้งอยู่ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้แล้วไม่เหมาะสมที่จะนำเอารูปแบบของโครงสร้างแบบนี้มาใช้

2. องค์การแบบแนวนอน (Horizontal Organization) : เป็นรูปแบบขององค์การในยุคปัจจุบัน ซึ่งประกอบไปด้วยลูกค้ำผู้รับบริการในส่วนกลาง มีลักษณะการทำงานเป็น

กลุ่มงานที่แบ่งการทำงานกันเฉพาะด้าน หรือเป็นการนำเอาคนหลายๆ ด้านมาทำงานในที่เดียวกัน เช่น ผู้จัดการโครงการ วิศวกร นักบัญชี มีการทำงานเป็นทีม เป็นกลุ่มงานที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ มีความยืดหยุ่น (Adaptability) สูง มีการปรับตัว (Adaptation) ได้สูง เพื่อให้เกิดการทำงานที่คล่องตัว ไม่ยึดอยู่กับกฎ/ระเบียบ แต่มุ่งการทำงานไปสู่ลูกค้าและผู้รับบริการเท่านั้น

ลักษณะการทำงานขององค์กรประเภทนี้จะมีลูกค้า/ผู้รับบริการอยู่ที่ส่วนกลาง บุคลากรขององค์กรจะร่วมมือกันทำงานในสิ่งที่ต้องการ โดยมีความรับผิดชอบ ทักษะอำนาจหน้าที่ และการควบคุมงานร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

- 1) มีการควบคุมและการประสานงานจะมาจากการสื่อข้อความที่ต่อเนื่องบ่อยๆ
- 2) มีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วมาก จึงทำให้เกิดการทำหายใหม่ๆ อยู่เสมอ
- 3) ความสามารถที่สำคัญของนักบริหารก็คือ จะต้องเป็นคนทำงานร่วมกับผู้อื่น

ได้ดี (Ability to Work With Others)

- 4) มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชาในองค์กรน้อยมาก
- 5) อำนาจจะมาจากความสามารถสูง/จิตใจคนมากกว่าจะมาจากการใช้ตำแหน่ง
- 6) มีจุดเน้นที่สำคัญคือลูกค้า (The Focuses is the Customers)
- 7) ต้องมีลักษณะเป็นคนที่คอยให้กำลังใจคน (Energizer) เป็นหมุดเชื่อมโยงให้

งานสำเร็จ (Connectors) มอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไปให้ลูกน้อง (Empower) ระดับเล็กไปตัดสินใจ

กล่าวได้ว่า รูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบแนวราบนี้ ในปัจจุบันนี้เป็นที่นิยมและมีอยู่อย่างแพร่หลายมาก ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในส่วนของทฤษฎีองค์กรและการจัดการ เช่น องค์กรเฉพาะกิจ (Task Forcer Organization) องค์กรแบบคณะกรรมการ (Committee Organization) โครงการแบบโครงการ (Project Organization) ซึ่งกำลังเข้ามาใช้จัดรูปองค์กรในองค์กรของข้าราชการพลเรือน และรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่ยังช้าและไม่มีการนำมาใช้ได้แก่ องค์กรของทหาร ตำรวจ เพราะมีชั้นยศ ซึ่งขวางกั้นการทำงานแบบแนวราบที่ต้องการการปรึกษาหารือกัน

พฤติกรรมในการบริหาร โดยเฉพาะพฤติกรรมของคนที่เปลี่ยนแปลงไปในรอบ 1 ศตวรรษ และอีก 10 ปี ที่ผ่านมานั้น มีความรู้เกี่ยวกับคนในองค์กรเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ ดังนี้

- 1) การบริหารด้วยความกลัวและการใช้ความเด็ดขาด
- 2) การบริหารด้านการใช้เศรษฐกิจเข้าควบคุม
- 3) การบริหารด้วยการให้ความต้องการทางสังคม
- 4) การบริหารด้วยการให้ความพึงพอใจที่ได้ทำงานเต็มตามศักยภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมของคนนั้นมีลักษณะของการเปลี่ยนจากทฤษฎี X ไปเป็นทฤษฎี Y กล่าวคือ ในระยะแรกนั้นนักบริหารเชื่อทฤษฎี X โดยเห็นว่ามนุษย์ในองค์กรช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ต้องมีผู้บังคับบัญชาคอยประคับประคองช่วยเหลือคนโดยทั่วไปมีลักษณะเกียจคร้าน ขาดความรับผิดชอบ จึงมีความจำเป็นต้องดูแลอย่างใกล้ชิด ใครทำผิดจะต้องถูกลงโทษ เสมือนแมวกับหนู แต่ในระยะเวลาต่อมา สำนัก "มนุษยสัมพันธ์" ได้ทำการวิจัยและค้นพบว่า มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติแล้วเป็นคนดี แต่การที่สิ่งแวดล้อมไม่ดีก็ทำให้คนเป็นคนไม่ดีไปด้วย ดังนั้น ถึงแม้จะเป็นลูกโจร แต่หากได้รับการอบรมกล่อมเกล่า และอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้วก็เป็นคนดีได้ จึงกล่าวได้ว่า สิ่งที่ทำให้มนุษย์เปลี่ยนไปก็คือสิ่งแวดล้อมทางสังคมระบบของสังคม ทฤษฎี Y จึงเชื่อว่าธรรมชาติของคนนั้นเป็นคนขยัน อยากรทำงานอยากรับผิดชอบ อยู่เฉยๆ โดยไม่ทำงานไม่ได้ งานจึงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตของคนทำให้ทุกคนต้องทำงาน

การบริหารคนตั้งแต่เห็นว่าคนเป็นคนไม่ดี (ทฤษฎี X) มาจนกระทั่งเห็นว่าโดยธรรมชาติแล้วคนทุกคนเป็นคนดี (ทฤษฎี Y) จึงแตกต่างกัน เช่น

1. การบริหารคนด้วยความกลัวและการใช้ความเด็ดขาด (Curses Model)

เป็นการบริหารที่ตั้งอยู่บนความเชื่อว่า คนในองค์กรจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่ง โดยถือว่าผู้บริหารเป็นบุคคลที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตาม เพื่อแลกกับปัจจัยพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ องค์กรดังกล่าวจึงมักอาศัยหลักของการบริหารที่ใช้การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ลดหลั่นกันลงมา หรือหลักของสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) เช่น การลงโทษเมื่อไม่ทำตามตั้งแต่เบาจนถึงหนัก ในสมัยการสร้างกำแพงเมืองจีน ปิรามิด การต่อสู้กับกระทิงในประเทศสเปน จึงกล่าวได้ว่าสิ่งมหัศจรรย์ในโลกนี้เกิดขึ้นได้ เพราะใช้หลักในการบริหารในประเภทนี้แทบทั้งสิ้น เพราะคนในสมัยก่อนเป็นคนที่ไม่ค่อยมีความรู้ แต่ในปัจจุบันการบริหารในรูปแบบนี้แทบจะไม่มีนำมาใช้เลย จะใช้เฉพาะในวงการของทหาร ตำรวจ และหน่วยงานที่ต้องยึดกฎระเบียบมากเท่านั้น เช่น กรมราชทัณฑ์

2. การบริหารด้วยการใช้เศรษฐกิจเข้าควบคุม

เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ซึ่งก่อให้เกิดความเจริญขึ้นอย่างรวดเร็วในสังคม ก่อให้เกิดวิชาการบริหารขึ้นเพราะองค์การมีขนาดใหญ่ขึ้น และไม่สามารถบริหารคนโดยใช้ความไม่เอาใจใส่แบบดั้งเดิมได้ เพราะคนที่ทำงานในโรงงานนั้นส่วนใหญ่จะเป็นคนที่มีทักษะ มีฝีมือ เช่น Mechanics, Engineer ไม่ได้เป็นพวกที่ใช้แต่แรงงานอย่างเดียวเช่นในยุคก่อน อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ และการเมืองไปเป็นยุคระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม และมีประชาธิปไตยมากขึ้น การมีโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดการพาณิชย์ขึ้นทั้งในประเทศและขยายไปยังต่างประเทศ จึงจำเป็นต้องมีธนาคารเกิดขึ้นในระยะนี้ จนทำให้การค้าขายและอุตสาหกรรมยิ่งเจริญขึ้นเป็นทวีคูณ เพราะทำให้มีระบบการเงินที่สะดวก จึงยากที่จะบริหารคนโดยใช้กำลังได้เหมือนก่อน การบริหารคนในระยะนี้จึงมีลักษณะของการบริหารที่ "ใช้ระบบเศรษฐกิจ เข้าควบคุมคน" (Economics Model)

การบริหารแบบนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า มนุษย์มีเหตุมีผล และมนุษย์คำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง ถ้าผลประโยชน์ที่ได้รับจากองค์การมากกว่าสิ่งที่จะให้กับองค์การ มนุษย์ก็จะลงมือปฏิบัติ บางครั้งมนุษย์ก็อาจจะไม่มีเหตุผล องค์การต้องใช้อำนาจหน้าที่เข้าควบคุม จุดเน้นที่สำคัญคือการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการบริหารจึงถูกกำหนดขึ้นเป็นกระบวนการ เช่น POSDCORB/POCCC ถ้าหากคนในองค์การมีขวัญและกำลังใจต่ำ วิธีการที่จะแก้ไขก็คือ การจัดรูปแบบของงานใหม่ปรับปรุงระบบการควบคุม และระบบค่าตอบแทน นักทฤษฎีที่อยู่ในกลุ่มแนวคิดนี้ได้แก่ Max Weber, Frederick W. Taylor เป็นต้น

พวกนี้เห็นว่าคนโดยทั่วไปเป็นคนไม่ดี แต่มนุษย์โดยทั่วไปเป็นคนดีมีเหตุผล (Rational Man) ต้องการงานเพื่อแลกกับเงินมาเพื่อใช้ในการจับจ่ายใช้สอยดังนั้น จึงต้องเอาเงินมาจูงใจให้คนทำงาน (Money Incentive) โดยเชื่อว่ายิ่งให้เงินมากคนก็จะอดทนทำงานและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การบริหารด้วยการให้ความต้องการทางสังคม

จากผลการศึกษาในระยะต่อมา สะท้อนให้เห็นว่าคนในองค์การแสวงหาความต้องการทางสังคม ซึ่งก็คือ ความรัก การยอมรับ และการเป็นกลุ่ม อันจะทำให้คนมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และส่งผลดีต่อผลผลิต การนำระบบเศรษฐกิจมาใช้ในการควบคุมบริหารคนจึงใช้ไม่ได้ในระยะเวลาต่อมา เช่น ในระยะแรกมีการจ้างคนที่ทำงานในภาคธุรกิจ

แพงกว่าภาคราชการทั้งในรูปของเงินเดือนและโบนัส เป็นต้น แต่จากการศึกษาทางจิตวิทยา ในยุคต่อๆ มา นั้นพบว่า การบริหารโดยใช้เศรษฐกิจเข้าควบคุมนั้นไม่สามารถจะกระทำได้ จะเห็นได้ว่ายังมีคนอีกส่วนหนึ่งที่เงินซื้อไม่ได้ และทำงานตามที่ตนเองปรารถนา (Self - Actualization) โดยที่ภาคธุรกิจซื้อตัวไปไม่ได้ โดยเห็นว่าเงินไม่ใช่ทุกสิ่งทุกอย่างในชีวิต เงินจะมีค่ามากในประเทศที่รายได้น้อยเท่านั้น การจูงใจด้วยเงินจะกระทำได้เพียงระดับหนึ่ง เท่านั้น โดยเฉพาะพวกที่ไม่มีปัจจัยสี่ แต่หากคนมีสิ่งเหล่านี้หมดแล้วเงินจะไม่มี ความหมาย มากนักดังที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารคนในกลุ่มนี้จึงเปลี่ยนมาเป็นการให้ความรัก ยกย่อง และให้เกียรติ (Recognition) โดยเห็นว่า หากมนุษย์ได้รับสิ่งเหล่านี้แล้ว ก็จะมีขวัญและ กำลังใจในการทำงาน และทำงานไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง เดล. คาร์เนกี ได้ นำแนวคิดนี้มาเขียนเป็นหนังสือที่โด่งดังมาก 2 เล่ม "วิธีชนะมิตรและจูงใจคน" และ "วิธี ชนะทุกข์และสร้างสุข" แล้วนำมาใช้เป็นหลักสูตรในการอบรมที่นิยมกันมากในปัจจุบันนี้

กล่าวได้ว่า การบริหารคนในยุคนี้ก็เปลี่ยนมาเป็นการบริหารโดยเห็นว่าคนเป็น คนดี (Y) จากที่เคยใช้เงินแลกเปลี่ยน ก็เปลี่ยนมาเป็นการบริหารโดยเห็นว่าคนเป็นสิ่งมีชีวิต ที่มีความต้องการ มีอารมณ์ มีความพอใจ และมีความบากบั่นหากเขาชอบและพึงพอใจใน หน่วยงาน เขาจะทำงานไปโดยไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย เพราะเขามีความสุขและสนุกกับงานที่มี พลังในการทำงานมาก

4. การบริหารด้วยการให้ความพึงพอใจที่ได้ทำงานเต็มศักยภาพ

แม้ว่าการบริหารด้วยการให้ความต้องการทางสังคมแก่คนในองค์การจะช่วย ส่งเสริมขวัญและกำลังใจแก่คนได้ส่วนหนึ่ง แต่คนโดยทั่วไปก็ยังบรรลุความสุขไม่ได้เต็มที่ ทั้งนี้เพราะลักษณะของคนในประเทศอุตสาหกรรมนั้น เห็นความสำคัญของการแบ่งแยก งานกันทำตามความถนัด หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เน้นความชำนาญเฉพาะด้านค่อนข้างมาก ซึ่งย่อมจะมีผลทำให้คนทำงานที่อยู่ในกรอบ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยไม่มีทางจะทราบงานโดยส่วนรวมของโรงงาน หรืองานที่เกี่ยวข้องกันศักยภาพของคนจึงถูก จำกัดให้รู้เฉพาะด้านทำให้คนเกิดความอึดอัด นำเบื่อหน่าย และมีความรู้สึกว่าคุณค่าคนคล้าย เครื่องจักร และหมดความเป็นมนุษย์มากขึ้น การบริหารงานในระยะหลังนี้จึงมุ่งเน้นไปที่ การส่งเสริมให้คนบรรลุความพึงพอใจที่ได้ทำงานเต็มศักยภาพ (Self - Actualization) เพื่อให้คนมีความสุขอย่างสิ้นพัน ความรู้สึกดังกล่าวจะเกิดขึ้นต่อเมื่อคนมีโอกาสได้ใช้ศักยภาพ ของเขาเต็มที่เท่านั้น

การบริหารคนตามข้างต้นนี้ เป็นหลักการของมนุษยนิยม (Humanism หรือ Human Resources) เป็นการบริหารที่เน้นที่ได้ทำงานตามความพึงพอใจของคนเองในสิ่งที่มีความรู้ความสามารถ (Self - Fulfillment) กล่าวคือ ได้ทำงานตามความรู้ความสามารถที่ตนเองมีอยู่อย่างเต็มศักยภาพ เช่น Two - factors Theory, Hierarchy of Needs, ERG. Theory ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่จะทำให้มนุษย์ได้มีโอกาสใช้ความสามารถในองค์กรนั้นอย่างมากดังนั้นผู้บริหารจึงจำเป็นต้องศึกษาดูว่าผู้ได้บังคับบัญชาคนใดมีความสามารถแบบไหนและใช้ให้ถูกต้อง ซึ่งนอกจากจะได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาชื่นชอบมากยิ่งขึ้นไปกว่าการบริหารแบบมนุษยสัมพันธ์ กล่าวคือ เขาจะอุทิศชีวิตทั้งชีวิตและจิตใจในการทำงานนั้นๆ เช่นพวกมิชชันนารีที่ทำงานเผยแผ่ศาสนาคริสต์ เป็นต้น

จึงกล่าวได้ว่า สิ่งใดที่เป็นนามธรรม สิ่งใดก็ตามที่อยู่ในจิตใจ หรือสิ่งที่มองไม่เห็นนั้น จะเป็นสิ่งที่สามารถควบคุมพฤติกรรมของคนได้ดีกว่าการที่จะให้สิ่งของที่เป็นรูปธรรม การให้สิ่งของที่เป็นรูปธรรมนั้น มิได้เกิดการจูงใจมากไปกว่าสิ่งที่เป็นนามธรรม ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดการจูงใจมากนัก เพียงก็แต่ทำให้เกิดความสบายใจไม่ไปเปรียบเทียบกับคนอื่นแต่หากจะทำให้เขาเกิดขวัญกำลังใจในการทำงานแล้ว จะต้องให้ใจกับเขาเพื่อให้เกิดเป็นขวัญและกำลังใจตามมา ซึ่งมีได้ให้มาจากสิ่งของ แต่เป็นสิ่งที่ได้มาจากคำพูด ความจริงใจ การมีใจต่อใจที่ตรงกัน และการมีบรรยากาศในการทำงาน (Organizational Climate) ซึ่งเป็นพฤติกรรมของความรู้เกี่ยวกับการบริหารคนที่เปลี่ยนแปลงไปใน 1 ศตวรรษกับอีก 1 ทศวรรษที่ผ่านมา โดยจะเห็นว่าเปลี่ยนไปจากการบริหารที่เห็นว่าคน เป็นคนไม่ดี (X) มาเป็นการบริหารที่เห็นว่าคนเป็นคนดี (Y) ซึ่งจะสอดคล้องกับการจัดโครงสร้างองค์การแบบแนวนราบ (Horizontal Structure) อันเป็นวิธีการจัดโครงสร้างการทำงาน และการบริหารคนในทิศทางที่สอดคล้องกัน ซึ่งในประเทศไทยนั้นยังอยู่ในระหว่างยุคของการกำลังเปลี่ยนแปลง (Transitional Period) เนื่องมาจากสิ่งแวดล้อม และกระแสของโลก ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้าง พฤติกรรม วิธีการทำงาน ฯลฯ หากประเทศไทย ขาดการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่สอดคล้องแล้ว ก็จะอยู่ในสังคมโลกนี้ด้วยความยากลำบากยิ่ง ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้จึงเป็นแนวทางในการปรับตัวของนักบริหารในยุคใหม่

อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการบริหารคนในองค์กรที่กล่าวมานี้ เป็นแนวคิดของการบริหารตั้งแต่ในอดีตจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่สำหรับการบริหารคนในอนาคตนั้นมิสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมาก ดังนั้น แนวโน้มการบริหารคนในอนาคตที่จะเปลี่ยนแปลงไปอีก 2 ประการดังนี้

ประการแรก การบริหารที่เน้นความสำคัญของการปรับตัว โดยเห็นว่าองค์การจำเป็นต้องปรับตัวและปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ่งแวดล้อมภายนอกและสิ่งแวดล้อมภายใน เช่นเดียวกับผู้บริหาร ซึ่งควรจะปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมสามารถที่จะเข้าควบคุมสิ่งแวดล้อม และมีสมรรถนะในการบูรณาการด้วย ทฤษฎีการบริหารที่จัดว่าอยู่ในแนวคิดนี้ได้แก่ทฤษฎีระบบ และทฤษฎีสถานการณ์

ประการที่สอง การบริหารงานที่อาศัยความยืดหยุ่น การบริหารงานแบบนี้เห็นว่าคุณมีความสลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารจึงควรมีความสามารถในการวินิจฉัย และเข้าใจถึงความแตกต่างของคน ตลอดจนควรที่จะมีความยืดหยุ่นที่จะบริหารคนที่มีความแตกต่างกันได้

ดังนั้น การบริหารคนในองค์การนั้นมีพัฒนาการตั้งแต่ในอดีตที่ว่าคนเป็นคนไม่ดี (X) มาจนกระทั่งถึงปัจจุบันที่เห็นว่าคนเป็นคนดี (Y) ซึ่งมีลักษณะของการบริหารที่ใช้วิธีการบริหารและโครงสร้างขององค์การที่แตกต่างกันออกไปดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากสิ่งแวดล้อมของการบริหารมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แนวโน้มการบริหารคนในอนาคตนั้น ควรคำนึงถึงการบริหารที่เพิ่มขึ้นอีก 2 ประการคือ การบริหารที่เน้นความสำคัญของการปรับตัว และการบริหารที่อาศัยความยืดหยุ่น ดังที่ได้ยกตัวอย่างและกล่าวมาแล้วในเบื้องต้นนี้ เพื่อให้การบริหารงานขององค์การตามที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น อมร รักษาสัตย์ (1969, 22) เสนอให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สามมีการรวมแผนครอบคลุมถึงการพัฒนาด้านการบริหารด้วย โดยเห็นว่ารัฐบาลจะได้มีการใช้กำลังคน เงิน วัสดุ ให้ได้ประโยชน์และประหยัดอย่างเต็มที่ และได้เสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารไว้อย่างละเอียดโดยกล่าวว่า การพัฒนานั้นมีอยู่ 4 ส่วนใหญ่ๆ คือ

1. การพัฒนาความรู้ทางเทคนิค
2. การพัฒนาความรู้ทางการบริหาร
3. การพัฒนาการบริหารด้านการเงิน
4. การพัฒนาการบริหารด้านวัสดุ

และ อมร รักษาสัตย์ (1972, 24) มีความเชื่อมั่นว่า Program Administration นั้นมีประโยชน์มาก เพราะเป็นการเสนอให้นักบริหารมองปัญหาและกระบวนการทำงานจากระดับปฏิบัติการจริงๆ เป็นการพิจารณาเป็นโครงการๆ ไป ทำให้องค์การสามารถจัดการงานรวมทั้งแก้ปัญหาขององค์การในแต่ละโครงการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปฐม มณีโรจน์ (2518, 3-11) ในหนังสือทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร สรุปว่า ความหมายและความแตกต่างระหว่างแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการบริหารต่าง ๆ คือการบริหารการพัฒนา (Development Administration) การพัฒนาการบริหาร (Administrative Reform) การปรับปรุงองค์การ (Reorganization) และการพัฒนาองค์การ (Organization Development) การพัฒนาการบริหารเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ต่อสิ่งที่กล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ตามการพัฒนาการบริหารโดยอาศัยโครงสร้างกับพฤติกรรมของคนอาจจะ เป็นปัญหาของการบริหารรัฐกิจแบบใหม่ จากแนวคิดของ B. Guy Peter (1996, 251-260)²⁶ มองว่าหลักการการบริหารรัฐกิจแบบเดิมยังมีข้อบกพร่องที่สำคัญ 6 ประการ

1. An Apolitical Civil Service คือ การบริหารแยกจากการเมือง ทำให้ฝ่ายบริหาร ต้องมีความเป็นกลาง โดยฝ่ายการเมืองไม่ว่าฝ่ายใดเข้ามาเป็นรัฐบาล ข้าราชการต้องปฏิบัติ การสนับสนุนฝ่ายการเมือง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วฝ่ายบริหารไม่สามารถแยกออกจากฝ่าย การเมืองได้อย่างเด็ดขาด เพราะเป็นฝ่ายที่ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ฝ่ายการเมืองและมีส่วนใน การเสนอนโยบาย

2. Hierarchy and Rules การมีสายการบังคับบัญชาและปฏิบัติงานภายใต้ กรอบของกฎระเบียบข้อบังคับและกฎหมายอย่างเคร่งครัด ทำให้เกิดความล่าช้า ประสิทธิภาพต่ำ

3. Permanent and Stability ความมั่นคงและเสถียรภาพในอาชีพราชการ เมื่อ เข้ารับราชการแล้วสามารถอยู่ปฏิบัติงานจนกระทั่งเกษียณอายุ ถ้ามิได้กระทำผิด ทำให้ ข้าราชการขาดความตื่นตัว มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานต่ำ

4. Institutionalized Civil Service การจัดองค์กรบริหารบุคลากรกลาง เช่น สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พร. เป็นต้น เพื่อเป็นการป้องกันระบบอุปถัมภ์ในการบริหาร บุคคลของหน่วยงาน เช่น การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อน ชั้นเลื่อนตำแหน่ง ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารองค์กรกลางเหล่านี้

5. Internal Regulation ระเบียบการปฏิบัติงานในระบบราชการเป็นเครื่องมือใน การควบคุมการปฏิบัติราชการ ทำให้ข้าราชการขาดความคิดริเริ่ม หรือความคิดสร้างสรรค์ ในการปฏิบัติงาน ขาดทักษะที่ดีในการปฏิบัติงาน

²⁶B. Guy Peter, *The Future of Governing : Four Emerging Models* (The University Press of Kansas, 1996), pp. 4-12

6. Equality การได้รับความเสมอภาคการบริการจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน

B. Guy Peter²⁷ ได้อธิบายว่า การพัฒนาระบบการบริหารของรัฐบาลสมัยใหม่ (ประเทศสหรัฐอเมริกา) หรือการปฏิรูประบบราชการนั้นสืบเนื่องมาจากประสบการณ์บริหารหน่วยราชการเล็กๆ ในท้องถิ่นที่ไม่เหมาะสม การพัฒนาทางเลือก 4 ประการ หมายถึงการปฏิรูประบบราชการที่มีรูปแบบโครงสร้างที่เป็นปัญหาหรือเป็นอุปสรรคในการบริหารรัฐกิจแบบเก่า จึงเกิดรูปแบบของรัฐบาลที่เหมาะสมในลักษณะต่างๆ ดังนี้กล่าวโดยสรุป

1. Market Government รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับหลักการตลาด เนื่องจากการบริหารดั้งเดิมนั้นเป็นการผูกขาดโดยรัฐบาล การบริหารสมัยใหม่จำเป็นต้องอาศัยกลไกตลาด เพราะในความเป็นจริงแล้วหน่วยงานของรัฐไม่ได้อยู่ในฐานะผู้ผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว ต้องมีคู่แข่งกัน ซึ่งอาจเป็นภาคเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง เป็นการทำลายการผูกขาดของรัฐโดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม และเข้ามามีบทบาทแทนที่รัฐ หรือการแปรสภาพกิจกรรมภาครัฐเป็นของเอกชน และเปลี่ยนหน่วยงานจากหน่วยราชการเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่มีการบริหารเชิงพาณิชย์ เช่นงานด้านสาธารณูปโภคต่างๆ อาทิเช่น โทรศัพท ไฟฟ้า น้ำมัน เป็นต้น Guy เสนอโครงสร้างองค์การแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อการตัดสินใจที่รวดเร็ว

2. Participative Government คือ รัฐบาลแบบมีส่วนร่วม ซึ่งให้เห็นว่าการบริหารแบบให้สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานภาครัฐควรมีสายการบังคับบัญชาที่น้อยลง เพราะผู้บริหารไม่มีข้อมูลทั้งหมดแต่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรงจะอยู่ใกล้ชิดกับข้อมูลมากกว่า รัฐบาลต่างๆ คนในทุกคนองค์การควรมีส่วนร่วมในการวางแผนหรือการกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมถือว่าเป็นวิธีที่เกิดประสิทธิผลที่สุดต่อการปฏิบัติงานของแต่ละคน แม้ว่าในการปฏิบัติอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเหมาะสมบ้าง แต่แสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตย ทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างเสมอภาค การทำงานจึงต้องอาศัยการทำงานเป็นทีม เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและใช้ระบบบริหารคุณภาพรวม (Total Quality Management : TQM)

3. Flexible Government คือ การบริหารภาครัฐที่เป็นไปในโลกปัจจุบันนี้ เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงและเสถียรภาพของระบบราชการที่ก่อให้เกิดความเฉื่อยชา โดย Guy เสนอรูปแบบองค์การที่มีความยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์และสภาวะแวดล้อมที่ผันผวน

²⁷B. Guy Peter, เคยอ้างมาแล้ว, หน้า 18.

อย่างรวดเร็วเปรียบเสมือน “องค์กรเสมือนจริง” (Virtual Organization) มีการจ้างงานชั่วคราว การกำหนดนโยบายมาจากการทดลองผิดลองถูก หรือจากประสบการณ์ เป็นต้น

4. Deregulated Government คือ องค์กรที่มีโครงสร้างที่ไม่ใช้กฎระเบียบที่เคร่งครัดมากเกินไป เป็นการลดความล่าช้าในการบริหารงาน แต่การลดกฎระเบียบมากเกินไปในบางกรณีอาจส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่หย่อนสมรรถภาพได้ ดังนั้น คนในองค์กรต้องมีจิตสำนึกที่ดีต่อองค์กร กรณีเช่นนี้มักใช้ได้ดีในการบริหารงานในส่วนกลาง แต่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควรให้กฎระเบียบที่เคร่งครัดอยู่ต่อไปเพราะลักษณะงานมีขนาดเล็กกว่าส่วนกลาง จะทำให้สามารถวัดผลได้

ดังนั้น ในการศึกษาการพัฒนาของการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญตั้งแต่เริ่มต้นปี ค.ศ.1887 จนถึงปัจจุบันมีหลากหลายแนวทาง การบริหารรัฐกิจเป็นลักษณะวิชาที่ปรับตัวให้สอดคล้องหรือปรับตัวให้เข้ากับบริบทใหม่ของศตวรรษที่ 21 เช่น

1. แนวคิดในการมีชีวิตที่ดีขึ้น การมีสภาพสังคมที่ดี ยึดหลักการบริหารที่ใช้จริยธรรม
2. แนวคิดหลักที่ว่า “ข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชน”
3. ค่านิยมที่สำคัญคือ “ประโยชน์สาธารณะ”

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายพัฒนาการการบริหารรัฐกิจมาให้เข้าใจพอสังเขป
2. จงอธิบายลักษณะสำคัญของการบริหารรัฐกิจแบบเก่ามาให้เข้าใจอย่างชัดเจน
3. จงอธิบายแนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบใหม่ของ B. Guy. Peter มาให้เข้าใจพร้อมยกตัวอย่างประกอบด้วย
4. จงอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมืองโดยใช้หลักทฤษฎีการบริหารรัฐกิจประกอบในการอธิบาย