

## แนะนำบทที่ 15

### รัฐประศาสนศาสตร์

#### 1. แนวคิด

- 1.1 รัฐประศาสนศาสตร์มีการพัฒนาขึ้นมากในระยะเวลาเมื่อไม่นานมานี้
- 1.2 รัฐประศาสนศาสตร์มีทั้งแนวเก่าและแนวใหม่

#### 2. วัตถุประสงค์

เมื่ออ่านบทนี้จบแล้ว นักศึกษาจะสามารถ

- 2.1 ระบุขอบเขตและความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ได้
- 2.2 อธิบายความแตกต่างระหว่างแนวเก่ากับแนวใหม่รวมทั้งความแตกต่างจากบริหารธุรกิจได้



# บทที่ 15

## รัฐประศาสนศาสตร์

รศ. สุรพันธ์ ทับสุวรรณ

### 1. คำนิยามรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ หรือบริหารรัฐกิจ(Public Administration) พิจารณาได้เป็น 2 นัย คือ ในฐานะเป็นสาขาวิทยาการศึกษา (discipline of study) เรียกว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาบริหารรัฐกิจ ซึ่งเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐเป็นศาสตร์หรือวิชาการ ซึ่งสามารถศึกษาได้อย่างเป็นระบบมีกฎเกณฑ์และหลักการ และในฐานะที่เป็นกิจกรรม (activities) ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า**การบริหารงานสาธารณะ** หรือกิจกรรมการบริหารงานสาธารณะซึ่งครอบคลุมทั้งการบริหารราชการ ทั้งราชการพลเรือนและทหาร เป็นกิจกรรมที่ราชการปฏิบัติและต้องปฏิบัติ (Dwight Waldo. **The Study of Public Administration**. New York: Random House, 1955, pp.2-5.) รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยหลักและวิธีการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้โดยมุ่งเสาะหาหลักการและวิธีการที่จะใช้ในการปฏิบัติงานให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพขึ้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นเรื่องของการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผนในการดำเนินงาน การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ การบังคับบัญชาตลอดจนการประเมินผลการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นวิชาที่ว่าด้วยศิลปะและศาสตร์การบริหารราชการของประเทศ เพื่อมุ่งถึงการประหยัด และประสิทธิภาพเป็นสำคัญ (ชูป กาญจนประกร. **คำบรรยายหลักรัฐประศาสนศาสตร์**. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โรเนียว, หน้า 14.)

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษาที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการบริหาร, นโยบายสาธารณะและพฤติกรรมองค์กร (อมร รักษาสัตย์. "การศึกษาวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย" ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2507, หน้า 299.) แต่ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจมีขอบข่ายครอบคลุมในเรื่องนโยบายสาธารณะ พฤติกรรมศาสตร์ และวิทยาการจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะผลิต

คนเป็นนักบริหารในหน่วยงานของราชการและรัฐวิสาหกิจ รัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ และมีแนวการศึกษาที่ยึดหลักวิชาชีพ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการบริหารงานสาธารณะหรือการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) และการประหยัด (economy) เพื่อให้เป้าหมายของหน่วยงานบรรลุผลในอันที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม (Nicholas Henry. **Public Administration and Public Affairs**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1975.)

**ประสิทธิภาพ** หมายถึง ผลงานที่ได้สูงกว่าทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปฏิบัติงาน (man) เงิน (money) วัสดุอุปกรณ์ (materials) และการจัดการหรือหลักเทคโนโลยีทางการบริหาร (management) ที่ใช้ในการบริหารงานและผลงานที่ปรากฏออกมาคงเป็นที่พอใจของประชาชน

**ประสิทธิผล** หมายถึง การบรรลุเป้าหมายหรือการสนองต่อความต้องการของประชาชนทันตามความต้องการ

**ประหยัด** หมายถึง การใช้ทรัพยากรจำนวนน้อย โดยได้ผลที่ออกมาเกินค่าหรือการใช้จ่ายเงินของรัฐได้รับประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย

## 2. การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) และการบริหารธุรกิจ (Business Administration)

เมื่อเราพูดถึงคำว่า การบริหาร (administration) นั้น มักจะคิดถึง คือ การบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ การบริหารรัฐกิจนั้นจะเป็นเรื่องการศึกษาหรือการบริหารงานในภาครัฐบาล (public sector) ที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นจะเป็นเรื่องการศึกษาหรือการบริหารงานในภาคเอกชน (private sector) ในการศึกษาการบริหารรัฐกิจและบริหารธุรกิจนั้น จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ เทคนิคการบริหาร (administration or management) ส่วนข้อที่แตกต่างกัน คือ ในเรื่องวัตถุประสงค์บริหารรัฐกิจมุ่งในการบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ มิได้ทำกิจการหรือมีเป้าหมายเพื่อเป็นการค้ากำไร โดยในการบริหารรัฐกิจนั้น การปฏิบัติงานมีลักษณะเป็นระบบราชการทุนในการดำเนินงานก็มาจากภาษีอากรของประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น เป็นเรื่องธุรกิจของเอกชนทุนในการดำเนินงานเป็นของเอกชนผู้เป็นเจ้าของกิจการ การบริหารธุรกิจจึงจุดประสงค์มุ่งที่ผลกำไรเป็นหลักใหญ่

### 3. วิวัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

วิชาการบริหารรัฐกิจแท้ที่จริงนั้นมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยโบราณเมื่อมีการจัดองค์การทางการเมืองเป็นรัฐ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นจีนโบราณ อินเดีย กรีก เป็นต้น แต่การบริหารรัฐกิจที่เป็นหลักวิชาและมีผลงานเขียนที่เป็นหลักฐานนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นยุคสมัยต่าง ๆ 3 ยุค ดังนี้

ยุคแรก คือ ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นยุคสมัยที่มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์กันอย่างจริงจัง เริ่มตั้งแต่อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา คือ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson, 1856-1924) ได้เขียนบทความที่มีชื่อเสียงในปี ค.ศ. 1887 เรื่อง “The Study of Administration”

ยุคที่สอง ได้แก่ ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือที่เรียกว่ายุคของพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นยุคที่นักวิชาการทั่วไปหันมาให้ความสนใจในพฤติกรรมศาสตร์ได้มีนักวิชาการที่มีชื่อทางรัฐประศาสนศาสตร์ห้าคน คือ 1) Chester Barnard ได้เขียนหนังสือชื่อ **Functions of the Executive** 2) Herbert Simon ได้เขียนหนังสือชื่อ **Administrative Behavior** 3) Robert A. Dahl ได้เขียนหนังสือชื่อ **The Administrative State** 4) Norton Long ได้เขียนหนังสือชื่อ **The Polity** ที่ดึงแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองให้หันมาสนใจพฤติกรรมศาสตร์

ยุคที่สาม ได้แก่ ยุคร่วมสมัยหรือยุคปัจจุบัน ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 เมื่อมีการจัดประชุมสัมมนาของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ทะเลสาบมินโนบรูค (Minnowbrook) โดยมหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ซึ่งยุคนี้เราเรียกว่าเป็นยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ คือ ประมาณ 20 ปีมาแล้ว

ในช่วงสมัยยุคแรกการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะที่เป็นวิชาการได้เริ่มที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มโดยอดีตประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน ได้เขียนหนังสือ **The Study of Administration** ในปี ค.ศ. 1887 โดยชี้ให้เห็นงานในหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารก็คือ กระทรวง ทบวง กรม นั้น จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือนโยบายซึ่งออกโดยฝ่ายการเมือง แนวความคิดของวิลสันเป็นการศึกษาราชการบริหารงานของรัฐบาลโดยแยกต่างหากจากการเมือง

แนวความคิดของวิลสันเป็นการเริ่มต้นของการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่งถือได้ว่าวิลสันเป็นผู้เสนอแนวกรอบเค้าโครงความคิด (กระบวนทัศน์—Paradigm) เรื่องการแยกการบริหารออกจากการเมือง ทำให้เกิดแนวความคิดในการศึกษาด้านการบริหารขึ้นเป็นการแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุนี้ วิลสันจึงได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา มีนักวิชาการอื่น ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น Leonard D. White,

Frank F. Goodnow และ W.F. Willoughby ก็ได้เสนอผลงานข้อเขียนให้แยกการเมืองออกจาก การบริหาร และถือว่าการบริหาร คือ กิจกรรมที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายฝ่ายการเมือง

ก่อนจะถึงยุคหลังสงครามหรือยุคพฤติกรรมศาสตร์นั้น ในยุโรปได้มีนักวิชาการที่เป็น ผู้ให้กำเนิดวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสายพฤติกรรมศาสตร์ คือ แมกซ์ เวเบอร์ซึ่งเป็นชาว เยอรมัน โดยเขาได้เสนอผลงานที่อยู่ในความสนใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ คือ เรื่องการจัด องค์การขนาดใหญ่ระบบราชการ เขาเสนอว่าในทฤษฎีองค์การขนาดใหญ่ คือ ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครอง เวเบอร์เห็นว่าผู้ปกครองจะใช้อำนาจปกครองคนได้ต่อเมื่อมีอำนาจซึ่ง ได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครองที่เรียกว่าอำนาจแห่งความชอบธรรม และการที่จะให้ อำนาจปกครองดำเนินไปได้ด้วยดีจะต้องมีกลไกทางการบริหารเพื่อมาสนองเจตนารมณ์และเว บอร์ยังกล่าวต่อไปอีกว่าการที่นักบริหารจะบริหารรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพจะต้องขึ้นอยู่กับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายินยอมปฏิบัติตามคำสั่งโดยจะต้องมีระบบบริหารมาดำเนินการให้ คำสั่งมีผล

ในช่วงนี้ในสหรัฐอเมริกามีนักวิชาการที่เป็นวิศวกร คือ เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) สนใจหลักเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง โดยเทย์เลอร์ได้สนใจศึกษา แนวความคิดวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหาร (Frederick W. Taylor. **Principles of Scientific Management.** New York: Harper, 1947.) โดยถือหลักการแบ่งงานและการ ประสานงาน

แม้ว่าเทย์เลอร์จะเป็นผู้ให้กำเนิดการบริหารงานโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการ บริหารก็ตาม แต่วิธีการของเขานั้นมาได้รับความสนใจจากคนทั่วไปมาก เมื่อ Luther Gulick และ Lyndall Urwick ได้เขียนหนังสือชื่อ **Papers on the Science of Administration** ในปี ค.ศ. 1933 เผยแพร่โดยมีสาระสำคัญแนวความคิด คือ การบริหารต้องสนใจหลัก ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพจะมีได้ต่อเมื่อได้มีการแบ่งงานตามความเหมาะสมและถนัด โดยคน ทั้งสองได้วางแนวการศึกษาการบริหารในรูปกระบวนการ และต่อมาได้เสนอหลักการ บริหารงานที่มีประสิทธิภาพว่าจะต้องประกอบด้วยหลัก **POSDCORB** ซึ่งย่อมาจาก

<b>P</b>	= Planning	หมายถึง	การวางแผน
<b>O</b>	= Organizing	หมายถึง	การจัดองค์การ
<b>S</b>	= Staffing	หมายถึง	คณะผู้ร่วมงาน
<b>D</b>	= Directing	หมายถึง	การสั่งการ
<b>CO</b>	= Coordination	หมายถึง	การประสานงาน

<b>R</b>	= Reporting	หมายถึง	การทำรายงาน
<b>B</b>	= Budgeting	หมายถึง	การทำงานประมาณ

การศึกษาการบริหารทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ ในยุคต่อมาสนใจมนุษย์ในฐานะที่เป็นผู้มีชีวิตจิตใจ คือ มุ่งศึกษาถึงเรื่องมนุษยสัมพันธ์ หลังจากที่ Elton Mayo ชาวออสเตรเลีย (Elton Mayo. **The Human Problems of an Industrial Civilization**. Boston: Harvard Business School, 1933.) ได้ทำการทดลองที่บริษัท Western Electric Company ที่เมืองชิคาโก ซึ่งเรียกว่า **Hawthorne Experiments** ได้สรุปว่า

- 1) ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับ**ปทัสถานทางสังคม (social norms)** มากกว่าความสามารถทางร่างกายและหลักการบริหารงานโดยแบ่งงานตามถนัด
- 2) เห็นว่าบทบาทของกลุ่มมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในองค์การ
- 3) การให้รางวัลหรือลงโทษทางสังคมมีอิทธิพลต่อการตั้งใจให้คนทำงานมากกว่าค่าตอบแทนที่เป็นเงิน
- 4) วิธีการควบคุมงานและการเป็นหัวหน้างานที่ได้ผล คือ การที่หัวหน้างานปรึกษาผู้ร่วมงานในการบริหารงาน

ความสำเร็จในการทดลองที่ **Hawthorne** คือ การที่คนงานได้รับอนุญาตให้มีโอกาสจัดการเรื่องของเขาเอง การแก้ไขวิธีการทำงาน คนงานจะได้รับเชิญมาปรึกษาด้วยทุกครั้ง

**ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2** ความคิดเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร การมีหลักหรือเกณฑ์ในการบริหาร โดยมุ่งในหลักประหยัด และประสิทธิภาพ นำวิธีการวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารนั้น **ต้องสะดุดหยุดลง** เพราะมีนักวิทยาศาสตร์หลายคนได้ให้ความสนใจและเสนอแนวทางใหม่ เช่น Chester Bernard ซึ่งให้เห็นว่าการบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมชนิดหนึ่งที่ต้องการ ความร่วมมือและการจะมีอำนาจนั้นขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา **หน้าที่ของนักบริหาร** คือ สนใจเรื่องทั้งระบบ เป็นการศึกษาการบริหารจากมุมมองของนักพฤติกรรมศาสตร์

นักวิชาการอีกคนหนึ่ง คือ Herbert Simon ได้เสนอแนวความคิดว่า **การวินิจฉัยสั่งการเป็นหัวใจของการบริหาร** เพราะหน้าที่ ของนักบริหาร คือ **การตัดสินใจ** การวินิจฉัยสั่งการเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่สามารถจะศึกษาได้โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ **รอเบิร์ต ดาห์ล (Robert A. Dahl)** ได้เสนอแนะแนวทางให้รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนทิศทางการใหม่ โดยชี้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นวิทยาศาสตร์และสามารถจะนำไปใช้ได้ในทุกประเทศ เมื่อรัฐประศาสนศาสตร์สามารถจัดปัญหาเรื่องค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลและเรื่องของ

สิ่งแวดล้อมทางสังคม จึงทำให้เกิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบแพร่หลายขึ้น นักวิชาการอีกท่าน คือ Dwight Waldo ได้ชี้ให้เห็นในแง่ที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรสนใจเฉพาะแต่เรื่องภายในองค์กร ควรสนใจเรื่องของ การเมือง และค่านิยมของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแนวความคิดนี้ก็ได้มีนักวิชาการชื่อ Norton Long มีความเห็นไม่ต่างกัน โดยได้เรียกร้องให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ระบบการเมืองและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้วย โดยสรุปกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในด้านพฤติกรรมศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้พัฒนาไปใน**แนวทางทฤษฎีองค์กรและพฤติกรรมของมนุษย์ส่วนใหญ่**

ในยุคร่วมสมัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 แนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนไป เมื่อมีการประชุมสัมมนานักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ทะเลสาบ **Minnobrook** มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ มลรัฐนิวยอร์ก เป็นการเสนอแนวความคิดการพัฒนา รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มีสาระสำคัญสี่ประการ ได้แก่ 1) สนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการของสังคม คือ เน้นดำเนินนโยบายสาธารณะที่จำเป็น 2) ให้ความสนใจกับเรื่องค่านิยม ซึ่งถูกละเลยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง 3) ให้ความสนใจด้านความเสมอภาคทางสังคม 4) ชี้ว่านักบริหารจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ

กล่าวโดยสรุปวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ยุคร่วมสมัยได้หันมาสนใจเรื่องการปฏิบัติการ ในรูปของนโยบายและโครงการให้ความสำคัญน้อยในการสร้างทฤษฎี สนใจทฤษฎีที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานมากกว่า

#### 4. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่

ภูมิหลัง รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ หรือแนวทางการศึกษาในยุคปัจจุบัน เป็นแนวความคิดที่ตอบสนองต่อสังคมอลเวงของสหรัฐอเมริกา โดยในราวปี ค.ศ. 1967 ในสหรัฐอเมริกา ได้มีการขยายกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้ต้องการผู้มีความรู้ทางการบริหารมากขึ้น ขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับสงครามเวียดนาม ปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อย ปัญหาเรื่องผิว ปัญหาความยากจน จึงทำให้เกิดการเรียกร้องในสหรัฐให้เห็นมาสนใจในปัญหาของตัวเอง เป็นเหตุให้นักรัฐประศาสนศาสตร์หนุ่มกลุ่มหนึ่งเห็นว่าควรจะได้มีการประชุมเพื่อหาทิศทางใหม่ให้กับรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีความรู้เพียงพอที่จะแก้ปัญหาของสังคมยุคหลังพัฒนาอุตสาหกรรม สังคมที่อลเวงและสังคมที่มีเทคโนโลยีขั้นสูง



นักวิชาการที่ได้แสดงความห่วงใยต่อปัญหานี้มากที่สุดผู้หนึ่ง คือ **ดไวท์ วอลโด** นักรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกัน โดยเขาได้เขียนบทความเรื่อง **“Public Administration in a Time of Revolution”** ลงในวารสาร **Public Administration Review**. July, August, 1968. เพื่อเรียกร้องและกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยราชการหาทางแก้ไขปัญหาคือ ก่อความสงบเรียบร้อยของสังคม

วอลโดได้จัดการประชุมทางวิชาการที่เกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นที่ มิน โนบร็อค มหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อค้นหาปัญหาของการบริหารราชการและลักษณะวิชาของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าเพียงพอหรือไม่สำหรับการแก้ไขปัญหาความวุ่นวายอลเวง ภายในประเทศสหรัฐอเมริกาขณะนั้น ถ้าไม่พอควรจะมีลักษณะวิชาเป็นประการใด โดยได้มอบหมายให้นักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ 3 คน คือ **1) Frank Marini 2) H. George Frederickson** และ **3) W. Henry Lambright** เป็นผู้จัดการดำเนินการประชุม และผู้ที่มาร่วมประชุมล้วนแต่เป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นหนุ่มที่มีอายุต่ำกว่า 40 ปี จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ 27 แห่งผู้ที่มาประชุม นอกจากจะมีอาจารย์มหาวิทยาลัยแล้ว ยังมีนักศึกษารุ่นหนุ่มด้วย รวมทั้งสิ้น 31 คน

ในการประชุมได้มีการถกเถียงปัญหาและเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ เรื่องรัฐประศาสนศาสตร์กว้างขวางต่อมาได้พิมพ์ออกมาเป็นหนังสือชื่อ **Toward a New Public Administration : The Minnbrook Perspective** โดยมี Frank Marini เป็นบรรณาธิการซึ่งจุดนี้เองเป็นจุดกำเนิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

ลักษณะการของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่นั้น วัตถุประสงค์ของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนหน้านั้น หรือในยุคก่อนยุคปัจจุบัน (หลังปี 1968) พยายามที่จะตอบคำถามเหล่านี้ คือ 1) จะสามารถให้บริการที่ดีกว่าหรือมากกว่าด้วยการใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่ได้อย่างไร (เป็นเรื่องของประสิทธิภาพ) 2) จะสามารถธำรงรักษาระดับของการบริการของเราให้อยู่คงที่โดยใช้เงินให้น้อยลงได้อย่างไร (เป็นเรื่องของการประหยัด) แต่สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ จะมีคำถามเพิ่มอีกคำถามหนึ่ง คือ บริการนี้ส่งเสริมความเป็นธรรม (social equity) ทางสังคมหรือไม่ ความเป็นธรรมถือว่าสำคัญยิ่งกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือประหยัด

ผลการประชุมพอจะสรุปสาระสำคัญของแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคม คือ

1) เห็นว่า**นักบริหาร (administrators)** เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานทั้ง 2 อย่าง คือ กำหนดนโยบายและบริหารนโยบาย ดังนั้น เรื่องนโยบายและการบริหารจึงควรเป็นเรื่องที่ต่อเนื่องกัน

นักบริหารควรได้รับการมอบหมายทั้งเรื่องการจัดการที่ดีและความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งถือเป็นค่านิยม, วัตถุประสงค์ หรือเหตุผลร่วมกันของรัฐประศาสนศาสตร์

2) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ห่วงใยเรื่องการเปลี่ยนแปลง คือ รัฐประศาสนศาสตร์จะต้องพยายามแสวงหาหนทางที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงสร้างต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความเป็นธรรมในสังคม ทั้งนี้โดยมุ่งส่งเสริมวัตถุประสงค์ของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ คือ 1) การจัดการที่ดี 2) มีประสิทธิภาพ 3) ประหยัด และ 4) มีความเป็นธรรมทางสังคม

3) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มีแนวโน้มที่จะศึกษาแบบทดลองหรือสนับสนุนรูปแบบของการจัดองค์การราชการ ที่แก้ไขในแนวคิดบางประการ เช่น การกระจายอำนาจ, การมอบอำนาจลดหลั่นกันไปเป็นอันดับ โครงการ, สัญญาการฝึกอบรมแบบรับรู้ความต้องการต่าง ๆ อย่างที่เรียกว่าการขยายความรับผิดชอบ การเผชิญหน้า และการนำเอาผู้รับบริการเข้ามาร่วมด้วย ล้วนเป็นแนวความคิดที่เป็นปฏิปักษ์กับระบบราชการในแง่ของสาระสำคัญทั้งสิ้น

4) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ สนับสนุนการปกครองโดยฝ่ายบริหารที่ไม่แต่เพียงพยายามแสวงหาหนทางที่จะให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดนโยบายตามอำนาจที่ได้รับมอบให้เป็นผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดที่สุด แต่เพียงพยายามแสวงหาหนทางที่จะใช้ในการบริหารนโยบาย เพื่อช่วยปรับปรุงคุณภาพของชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

5) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ พยายามที่จะให้มีการมุ่งความสนใจไปที่ตัวปัญหาและพยายามพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ในการเผชิญกับปัญหานั้น ๆ โดยสถาบัน เช่น ปัญหายาเสพติด, ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้พยายามที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถาบันต่าง ๆ หรือไม่ก็ปรับปรุงใหม่ให้เป็นสถาบันที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่า โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สามารถบรรลุถึงการแก้ปัญหาที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากกว่า

6) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่เน้นในส่วนที่เป็นราชการมากกว่าบริหารทั่ว ๆ ไปในการแก้ไขปัญหา

## 5. บทสรุป

รัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์อย่างมาก บางครั้งกล่าวกันว่ารัฐศาสตร์เป็นเรื่องการเมือง และรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องการบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์ในยุโรปได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีต่าง ๆ ของแมกซ์ เวเบอร์ สำหรับในสหรัฐอเมริกานั้นก็ถือว่า

บิดาแห่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ วูดโรว์ วิลสัน ในสมัยที่ยังเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยอยู่ คือ ยังไม่ได้เป็นประธานาธิบดีอเมริกัน

รัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการวิวัฒนาการมามาก และในปัจจุบันนี้ให้ความสำคัญกับความยุติธรรมในสังคมมาก

## 6. ภาคผนวก : รัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจโดย ศ.ดร.จิระโชค (บรรพต) วีระสย

อาจพิจารณาได้เป็น 2 นัย คือ 1) ในฐานะเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ ซึ่งสามารถศึกษาได้อย่างเป็นระเบียบ คือ มีกฎเกณฑ์และหลักการ 2) ในฐานะที่เป็นกิจกรรม เป็นเรื่องของการดำเนินการหรือการบริหารงานสาธารณะ ซึ่งครอบคลุมทั้งการบริหารราชการ ไม่ว่าจะเป็นพลเมืองหรือทหาร

เป็นการศึกษาที่ครอบคลุมทั้งเรื่องกระบวนการ 1) วางนโยบายสาธารณะ 2) กระบวนการบริหาร และ 3) พฤติกรรมองค์การ

ศัพท์ที่เกี่ยวข้องกัน คือ ก. พัฒนบริหารศาสตร์ ข. Management (การจัดการ) และ วิทยาการจัดการ

วัตถุประสงค์ของการบริหารงานสาธารณะโดยเกณฑ์ทั่ว ๆ ไป มีดังนี้

- 1) ประสิทธิภาพ (efficiency) คือใช้ทรัพยากรน้อยได้ผลมาก
- 2) ประสิทธิผล (effectiveness) คือได้ผลตามที่ต้องการ
- 3) การประหยัด (economy) คือไม่สิ้นเปลือง

ปัจจัยที่ช่วยให้การบริหารดำเนินไปจนครบวงจร มี 4 ประการ ได้แก่

- 1) ผู้ปฏิบัติ (men)
- 2) เงิน (money)
- 3) วัสดุอุปกรณ์ (materials)
- 4) การจัดการ (management)

### การบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจ

การบริหารรัฐกิจเป็นการศึกษาการบริหารงานในภาครัฐบาล (public sector) การบริหารธุรกิจเป็นการศึกษาหรือการบริหารงานในภาคเอกชน (privator sector) การบริหารรัฐกิจและบริหารธุรกิจ มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ เทคนิคการบริหารหรือการจัดการ

## รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration)

ประมาณ 2 ทศวรรษเศษภายหลังกองการสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-45) คือ ช่วงแห่งทศวรรษ (decade—เดค-เซต) 1970-79 และ 1980-89 นักวิชาการจำนวนหนึ่งพยายามที่จะเปลี่ยนแนวสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) ออกจากแนวเดิม ๆ ซึ่งให้ความสำคัญกับ

1) efficiency 2) effectiveness 3) budgeting 4) วิธีการหรือเทคนิควิธีในการบริหาร (administrative techniques) จุดมุ่งหมาย คือ เบนความสนใจมายังเรื่องความยุติธรรมในสังคม (social equity—ออกเสียง เอก-ควิต-ตี้)

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่สนใจเรื่อง 1) ทฤษฎีปทัสสถาน (normative theory) 2) ปรัชญา 3) การกระตือรือร้น (activism) สนใจประเด็นที่เป็นประโยชน์ของสังคม คือ มาสนใจเกี่ยวกับเรื่องค่านิยมหรือคุณค่า (values) จริยธรรม (ethics) 4) การพัฒนาบุคคลภายในองค์กร เพิ่มคุณภาพของตัวบุคคลนั้น ๆ (personal development)

กระแสทั่ว ๆ ไปของแนวใหม่นี้ คือ เรื่องทางด้านศีลธรรม (moral) และการคำนึงถึงความจำเป็นทางสังคม (social needs) โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับชีวิตในเมืองใหญ่ (urban) และการใช้ความรุนแรง (violence)

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่เกิดขึ้นจากการประชุมใหญ่ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1968 ผู้เป็นต้นตอได้แก่ Dwight Waldo ซึ่งเป็น Albert Schweitzer Professor in Humanities

การประชุมเกิดขึ้นที่ Minnowbrook ที่ Syracuse ดังนั้นการกำเนิดของ กระแสใหม่ในวงการบริหารรัฐกิจจึงเรียกกันว่าเป็น “Minnowbrook perspective”

รายงานการประชุมพิมพ์ขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยใช้ชื่อว่า Toward a New Public Administration : The Minnowbrook Perspective

กระแสใหม่นี้มีลักษณะคล้าย ๆ กับ “ขบวนการใหม่ทางรัฐศาสตร์” (new political science movement) และเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่รัฐศาสตร์พยายามที่จะลดความสำคัญของพฤติกรรมศาสตร์ (behavioralism)

ทั้ง 2 ขบวนการ คือ ทางรัฐศาสตร์และทางรัฐประศาสนศาสตร์มีผู้นำวัยหนุ่มวัยสาว (Young Turks) ซึ่งมีความสนใจในเรื่องที่กว้างกว่าสิ่งที่เป็นการศึกษาวิจัยโดยเน้นเทคนิควิธี เช่น วิธีการทางสถิติต่าง ๆ แต่ให้มาสนใจทางด้านสิ่งที่ เป็น normative คือ ชี้เรื่องของมาตรฐานกลาง

## **Accountability ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้**

ศัพท์นี้—แอก-เค้าน์-แท็บ-บิล-ลิต-ตี้—หาคำแปลยาก แต่พอแปลกว้าง ๆ ว่า “ความรับผิดชอบหรือตรวจสอบได้” ซึ่งปรากฏในธรรมาภิบาล (**good governance**) ในระดับส่วนบุคคลเรามักใช้ศัพท์ “ความรับผิดชอบ” (**responsibility**)

ในส่วนที่เป็นสังคมและสถาบันองค์กรต่าง ๆ ในยุคที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น (**democratization**) มีการตรวจเช็คและสร้างดุลยภาพ (**checks and balances**) ในระบบการบริหารกิจการต่าง ๆ โดยอิงหลักการแห่งการตรวจสอบได้ทั้งจากหน่วยงานภายใน คือ ขององค์กรเองและภายนอก

เกี่ยวข้องกับตรวจสอบภายนอก หมายถึง เป็นเรื่องที่จะต้องชี้แจงหรือแสดงให้เห็น (**account for**) ซึ่งเป็นศัพท์ทางการบัญชี หมายความว่ารับผิดชอบต่อในเรื่องที่เห็นชัด แจ่มแจ้งแสดงบัญชีออกมาได้

1) **fiscal accountability** คือ การรับผิดชอบต่อเงินของมหาชนหรือเงินรัฐบาล (**public funds**)

2) **legal accountability** คือ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติตาม กฎหมาย

3) **program accountability** ความรับผิดชอบในการดำเนินการตามโปรแกรม

4) **process accountability** คือ ความรับผิดชอบในการทำตามกระบวนการขั้นตอน

5) **outcome accountability** คือ รับผิดชอบต่อผลลัพธ์

ความรับผิดชอบในส่วนที่เป็นภายใน หรือเป็นปทัสสถานภายใน (**internal norms**) หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับ 1) อาชีพ (**professional**) 2) ส่วนที่เป็นจริยธรรม (**ethical**) และ 3) แนวทางที่สามารถปฏิบัติได้ (**pragmatic**) ซึ่งควบคุมการประพฤติปฏิบัติของผู้บริหารแต่ละคนตามมาตรฐาน

ข้าราชการซึ่งมีความรับผิดชอบตรวจสอบได้ (**accountable public servant**) จึงย่อมไม่ประพฤติผิด เช่น การรับเงินใต้โต๊ะ (**UTB—under the table**) หรืออย่างอื่น ๆ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติ คือ แนวทางที่ได้กำหนดไว้ (ไม่ว่าจะเป็นตามวิธีการประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (**Presidential democracy**) เช่น ในสหรัฐอเมริกา) หรือประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (**parliamentary democracy**) เช่น ในประเทศอังกฤษหรือประเทศไทย

ในสหรัฐอเมริกามีการตรวจสอบโดยฝ่ายรัฐสภา (**Congressional investigations**) งบประมาณที่นำมาประกาศใช้เป็นผลจากการต่อรอง หรือการประนีประนอมของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งเครื่องมือการตรวจสอบก็คือ การบ่งบอก 1) ใช้จ่ายอย่างไร 2) ในเรื่องอะไร

ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้นี้ มีความสำคัญมากจำเป็นต้องมี“จรรยาบรรณ” คือ กติกา (**codes of ethics**) สำหรับบรรดาผู้ที่มีสถานภาพโดย 1) ผ่านการเลือกตั้ง และ 2) ผู้ที่เข้ามาโดยระบบคุณธรรมหรือที่มีการ**สอบคัดเลือก (merit system)**

ตัวอย่างของความรับผิดชอบหรือการตรวจสอบได้ คือ กระบวนการที่เรียกว่า **deliver** โปรแกรมและบริการต่าง ๆ ซึ่งการได้มีอนุมัติและได้อนุมัติให้เงินไว้แล้ว

การใช้เงินที่ผิดวัตถุประสงค์ คือ แทนที่จะก่อประโยชน์ต่อส่วนรวมกลับกลายเป็นการใช้ไปเพื่อ“**แสดงความยิ่งใหญ่แห่งองค์การ (organizational aggrandizement)**” เช่น กรณีที่หน่วยงานบางแห่งระดับท้องถิ่นซึ่งมีงบประมาณไม่มากนักแต่ได้ทำ **ป้าย** หรือสร้างอาคารที่หรูหราเกินขอบเขต

#### กรณีบริหารงานไม่เข้าตาประชาชน

กรณีของผู้ว่าราชการรัฐแคลิฟอร์เนียชื่อ Davis บริหารงานไม่เป็นที่ประทับใจประชาชน จึงต้องผ่านกระบวนการที่แปลตามตัวว่า **เรียกกลับ (recall)** และมีผู้เข้าเสนอตัว 100 คนเศษ เพื่อเป็นแทน

ปรากฏว่าในวันที่ 8 ตุลาคม 2546 ดาราภาพยนตร์ชื่อดัง “**คนเหล็ก**” คือ อาร์โนลด์ ชวาซเซเนนเบิร์ก ได้รับคะแนนเสียงท่วมท้นซึ่งทำให้ได้ตำแหน่งผู้ว่าการรัฐ (Governor) ของมลรัฐแคลิฟอร์เนียในปี พ.ศ.2547

### 7. ตัวอย่างคำถามท้ายบท

- 1) รัฐประศาสนศาสตร์พิจารณาได้ 2 นัย ได้แก่อะไรบ้าง
- 2) ประสิทธิภาพกับประสิทธิภาพ ต่างกันอย่างไร
- 3) ระบุความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจกับธุรกิจ
- 4) ผู้ใดได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์
- 5) ทศนะของแม็กซ์ เวเบอร์ต่อรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างไร
- 6) ระบุตัวเต็มของ POSDCORB
- 7) ระบุสาเหตุแห่งการมีรัฐประศาสนศาสตร์

- 8) ระบุลักษณะของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่และอธิบายให้เข้าใจ
- 9) ยุคภายหลังพฤติกรรมศาสตร์เริ่มมาประมาณกี่ปีแล้ว
- 10) นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นวิศวกรด้วยมีหรือไม่ คือผู้ใด