

บทที่ 1

ความเป็นมา ความหมาย และลักษณะของ การบริหารการพัฒนา

กวี รักษ์ชน
กมล อุดลพันธ์

1. ความหมาย

วิชาการบริหารการพัฒนาถูกรูปมาจนเป็นที่ยอมรับเมื่อประมาณต้นทศวรรษ 1960 การกำเนิดของวิชานี้เป็นวิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยมีจุดกำเนิดมาจากวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ เพื่อมุ่งหาให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจมีหลักการที่เป็นสากล และมุ่งหาระบบบริหารงานของประเทศไทยที่กำลังพัฒนาที่มีส่วนช่วยให้การพัฒนาประเทศไทยบรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ได้ตั้งไว้ จากจุดที่มีการกำเนิดของวิชานี้จนถึงปัจจุบันเป็นเวลาประมาณ 30 ปี ซึ่งนับว่ายังใหม่เมื่อเทียบกับการพัฒนาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีระยะเวลาประมาณ 100 ปี การพัฒนาของสาขาวิชานี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาของประเทศไทยคือการพัฒนาและกำลังพัฒนาที่จะใช้กลไกการบริหาร ทำให้เกิดการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

เนื้อหาที่จะกล่าวถึงในบทนี้ ได้แก่

- การบริหารการพัฒนาในฐานะที่เป็นกิจกรรมและเป็นศาสตร์
- ความเป็นมาและลักษณะของการบริหารการพัฒนา
 - ในฐานะที่เป็นกิจกรรม
 - ในฐานะที่เป็นศาสตร์
- การเปลี่ยนแปลง 3 แบบ
 - การเจริญเติบโต
 - การพัฒนา
 - การแปลงรูป

หัวข้อ 1 - 4 เขียนโดย กวี รักษ์ชน หัวข้อ 5 - 7 เขียนโดย กมล อุดลพันธ์

- การพัฒนา
- ความสัมพันธ์ระหว่าง Public Administration. Development Administration และ General or Regulatory Administration
- สถาบันและสถานศึกษาที่มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา
- ขอบเขตของการศึกษาระดับบริหารศาสตร

2. การบริหารการพัฒนา (Development Administration) ในฐานะที่เป็นกิจกรรม และที่เป็นศาสตร์ (science)

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) จะมีความหมายอยู่ 2 ลักษณะ ที่มีความสัมพันธ์กันอยู่คือ

2 ลักษณะ ที่มีความสัมพันธ์กันอยู่คือ

1. ในฐานะที่เป็นกิจกรรม (activities) หรือการปฏิบัติ (practice)
2. ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (science) หรือวิชา (subject)

2.1 ในฐานะที่เป็นกิจกรรมหรือการปฏิบัติที่มีอยู่ในโลกที่เป็นจริง (real world)

ในช่วงทศวรรษ 1930* สหรัฐอเมริกาเริ่มมีกิจกรรมการพัฒนาประเทศ อาจกล่าวได้ว่า ได้มีกิจกรรมการบริหารการพัฒนาเกิดขึ้นจนกระทั่งมีการพัฒนาธุรกิจที่มีความเจริญก้าวหน้า จากนั้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศตะวันตกที่เจริญแล้วและองค์การสหประชาชาติก็ได้เข้ามาช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา (ซึ่งในที่นี้จะขอเรียกว่าประเทศกำลังพัฒนา) พัฒนาดอนเจนนางประเทศในเอเชีย อเมริกาใต้ ได้พัฒนาประเทศเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว แต่ก็ยังมีบางประเทศ เช่น บราซิล เม็กซิโก ก็ประสบปัญหาอย่างมากในการพัฒนาประเทศของตน กิจกรรมเหล่านี้เป็นการปฏิบัติที่มีอยู่ในโลกที่เป็นจริง ของท้องถิ่นหรือของประเทศต่างๆ ในลักษณะนี้จะมีลักษณะ เป็นกระบวนการ (process) บริหารงาน ซึ่งจะมีกระบวนการในลักษณะ เช่น กระบวนการบริหารงานตามปกติ เช่น มีการวางนโยบายและแผน การจัดองค์การ การบริหารงานงบประมาณ

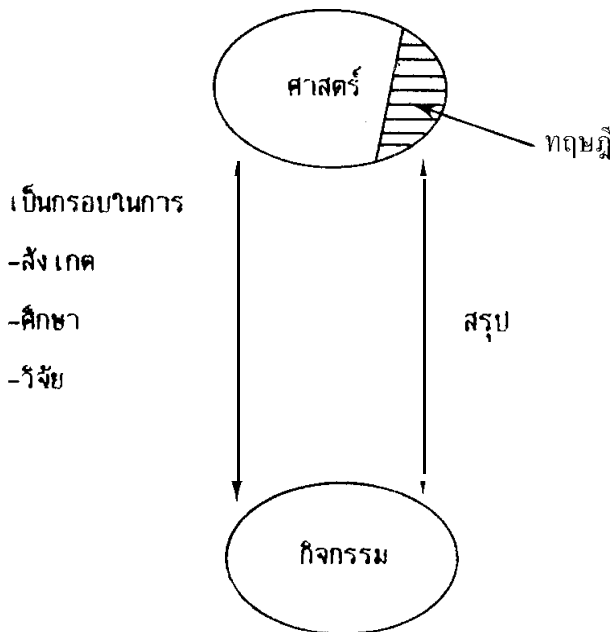
*คำว่าทศวรรษ เป็นช่วงของ 10 ปี ทศวรรษ 1930 จะหมายถึงช่วงของ 10 ปี จาก 1930 ถึง 1939 ภาษาอังกฤษใช้คำว่า decade หรือ 1930's

2.2 ในฐานะที่เป็นศาสตร์หรือวิชา

ศาสตร์หรือวิชา หรือเป็นองค์แห่งความรู้ การบริหารการพัฒนาในฐานะที่เป็นกิจกรรม เพราะว่าศาสตร์หรือวิชานั้น เป็นความรู้ที่ได้มาจากการสังเกต การศึกษาและการวิจัยจากกิจกรรมหรือการปฏิบัติที่มีอยู่ในโลกที่เป็นจริง (real world) แล้วสรุปขึ้นมาเป็นความรู้ความจริงของศาสตร์หรือวิชาต่างๆ ความรู้ความจริงที่ได้มาจะเป็นในรูปของทฤษฎี หรือไม่มีทฤษฎีก็ได้ ความรู้ที่ได้ในลักษณะ ของทฤษฎีจะมีลักษณะ เป็นระเบียบเป็นระบบกว่า มีความสอดคล้องกันมากกว่า ความรู้ที่ไม่มีทฤษฎี (ดูรูปที่ 1)

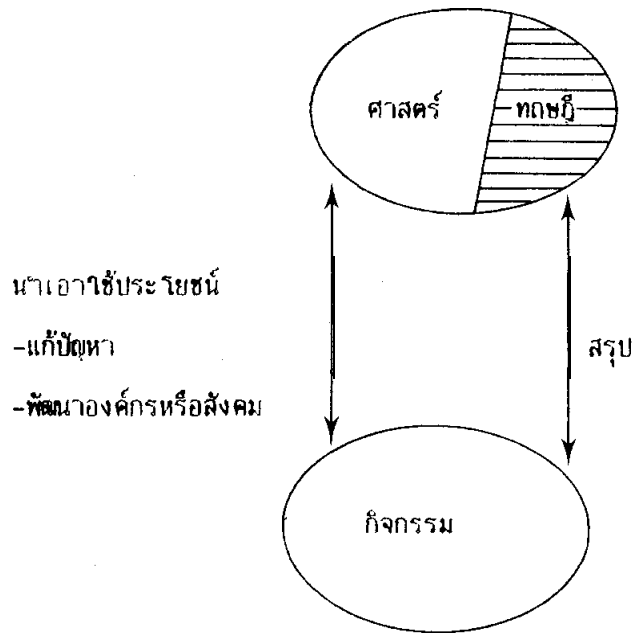
ในขั้นของการนำเอาความรู้ไปใช้ประโยชน์ ความรู้จากศาสตร์หรือวิชาจะนำเอาไปปรับใช้เพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาหน่วยงาน องค์กร หรือสังคม ำที่เหมาะสมกับ สถานที่ บุคคล และ เวลา (หรือรวมเรียกว่าสถานการณ์ก็ได้) การนำเอาความรู้ไปปรับใช้ดังกล่าวเรียกว่าเป็นศิลปะ (art) ของการบริหารความรู้ เมื่อนำเอาความรู้มาปรับใช้ประโยชน์ผู้ใช้ความรู้ก็นำเอาไปสรุปเป็นความรู้ใหม่ (ดูรูปที่ 2)

ขั้นการหาความรู้ความจริง



รูปที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรม ศาสตร์ และทฤษฎีในขั้นของการหาความรู้ความจริง

ขั้นของการนำเอาความรู้ไปใช้ประโยชน์



รูปที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมกับศาสตร์ และทฤษฎี
ในขั้นของการนำเอาความรู้ไปใช้ประโยชน์

ความปกติการหาความรู้ในรูปที่ 1 นั้น เป็นหน้าที่ของนักวิชาการ ส่วนการนำเอาความรู้ไปใช้ประโยชน์จะเป็นหน้าที่ของนักปฏิบัติ เช่น นักบริหาร นักการเมือง ฯลฯ การนำเอาความรู้มาใช้ประโยชน์จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ความรู้จากศาสตร์หรือทฤษฎีจะต้องถูกต้องตรงกับความจริง และนักปฏิบัติผู้นำเอาความรู้ไปใช้จะต้องมีศิลปะในการใช้ความรู้ด้วย ดังนั้นความสำเร็จของการนำเอาความรู้ไปใช้ประโยชน์ จึงเกิดจากทั้ง 2 ปัจจัยที่เสริมกันทางตรงกันข้าม ความล้มเหลวอาจจะเกิดจากความรู้ไม่ตรงกับการปฏิบัติสภาพการณ์ในโลกแห่งความเป็นจริง หรือการนำเอาความรู้ที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงมาปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง

3. ความ เป็นมาและ ลักษณะ การบริหารการ พัฒนา

3.1 ความ เป็นมาของการบริหารการ พัฒนาในฐานะ ที่ เป็นกิจกรรม

ในช่วงปี ค.ศ. 1930 - 1939 (หรือช่วงทศวรรษ 1930) ได้เกิดภาวะ เศรษฐกิจ
ตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลก (the great depression) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดี
รูสเวลท์ (Roosevelt) ได้รับชัยชนะการเลือกตั้ง เป็นประธานาธิบดี ได้ให้ความสำคัญของการ
พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศของตน โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญา และการปฏิบัติงาน
โดยรัฐบาลกลาง (federal government) ได้ใช้ความริเริ่มในการพัฒนาโครงการพัฒนาต่างๆ
การออกกฎหมายเกี่ยวกับธนาคาร เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคง และการปฏิบัติการทางการเงิน
อื่นๆ การทำให้หลักประกันทางด้านสวัสดิการทางสังคมและสุขภาพอนามัยของประชาชน

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสหรัฐอเมริกาในช่วงนั้นนับว่าเป็นแบบอย่างในการพัฒนา
แก่ประเทศอื่นๆ ในเรื่องการกำหนดนโยบาย การวางแผน การบริหารงานโครงการตลอดจนใน
เรื่องของการกำหนดหน้าที่ทั้งหลายขององค์การในการบริหารงานได้บรรลุผลสำเร็จ¹

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาได้เข้าไปช่วยเหลือประเทศในยุโรปใต้ที่พ้นตัวจาก
สภาพของสงคราม โดยช่วยเหลือผ่านแผนการมาร์แชล (Marshall Plan) ในปี ค.ศ. 1947
โดยยึดหลักในการช่วยเหลือตัวเอง (self help) และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (mutual
help) ความช่วยเหลือตามแผนการมาร์แชลนี้ มีจุดมุ่งหมายหลักคือให้ยุโรปมีความเข้มแข็งทาง
เศรษฐกิจอย่างแท้จริง เพื่อต่อต้านการรุกรานจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งนำโดยสหภาพโซเวียต²
ซึ่งปรากฏว่าได้รับความสำเร็จทำให้ยุโรปฟื้นตัว มีความเจริญก้าวหน้าเป็นประเทศที่พัฒนาในเวลา
ต่อมา ความสำเร็จดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดความเข้าใจว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสามารถ
เกิดการประสานความร่วมมือของประชาชนในประเทศและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศต่างๆ ในยุโรปถือว่าเป็นประสบการณ์ที่ได้นำเอาไป
เป็นตัวอย่างแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ในการพัฒนาประเทศของตนให้มีรายได้ของคนใน
ประเทศสูงขึ้น

องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ได้ก่อตั้งขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1945³ ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการแก่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา⁴ แต่การช่วยเหลือขององค์การสหประชาชาติจะมีลักษณะต่างไปจากการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา เพราะว่าจะช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงอุดมการณ์ทางการเมือง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาจะใช้การช่วยเหลือต่างประเทศเป็นเครื่องมือทางการเมือง คือ มักจะช่วยเหลือประเทศที่เป็นพันธมิตรของตนเองเท่านั้น จะไม่ช่วยเหลือประเทศอื่นๆ ที่มองว่าเป็นศัตรูทางการเมืองกับประเทศของตน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากประเทศนายโรบได้ฟื้นตัวและพัฒนาตัวเองขึ้นเป็นประเทศพัฒนาแล้ว มีความมั่งคั่งขึ้น ก็ได้เข้าไปช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนา และกำลังพัฒนาอื่นๆ ในเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้

การช่วยเหลือของประเทศต่างๆ จะใช้การช่วยเหลือเป็นเครื่องมือทางการเมือง เพราะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการแบ่งค่ายต่างๆ คือ ค่ายเสรีประชาธิปไตย ค่ายประเทศสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ และค่ายประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ประเทศผู้ให้การช่วยเหลือมักจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่เป็นพันธมิตรของตนเอง หรืออย่างน้อยก็เป็นประเทศเป็นกลาง

องค์การเอกชน ก็เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่ ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา เช่น มูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) ได้มีส่วนเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สถาบันต่างๆ ในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา

การเกิดมูลนิธิเอกชนขึ้นมาเป็นเพราะว่า ระบอบภาษีของสหรัฐอเมริกาส่งเสริมทำให้เกิดมูลนิธิเอกชนเพื่อทำประโยชน์แก่สังคม เพราะภวษยรายได้อองสหรัฐอเมริกาเป็นภวษยในอัตราก้าวหน้า รายได้อากขึ้นจะมีอัตราภวษยสูงกว่าเดิม และผู้ท่นาเอาเงินที่ได้อาจตั้งมูลนิธิเพื่อส่วนรวมจะสามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายไม่ต้องเสียภวษยซึ่ง เป็นลิ่งจูงใจให้มหาเศรษฐีที่มีรายได้อากๆ นำเงินมาตั้งมูลนิธิเพื่อทำประโยชน์แก่สังคม

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ได้ตื่นตัวพัฒนาประเทศของตนเองโดยมีประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เช่น ให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ประเทศต่างๆ ได้เริ่มมีแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือ (instruments) เพื่อใช้ในการพัฒนา เช่น อินเดียเริ่มมีแผนพัฒนานานปี พ.ศ. 2493 ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย พ.ศ. 2494 ปากีสถานเริ่มมีานปี พ.ศ. 2496 และประเทศไทยในปี-

พ.ศ. 2504 โดยประเทศดังกล่าวได้รับอิทธิพลแนวความคิดในการพัฒนาประเทศจากประเทศ-พัฒนาแล้ว โดยยึดเอาประเทศพัฒนาแล้วเป็นตัวแบบอุดมคติที่จะมุ่งพัฒนาไปถึงจุดหมายนั้น

สำหรับประเทศกลุ่มสังคมนิยมนั้น ก็มีการพัฒนาประเทศที่ยึดในแนวทางของทฤษฎีมาร์กและมาร์กซิสต์เป็นหลัก และในปัจจุบันประเทศในกลุ่มสังคมนิยมหลายประเทศได้ปรับแนวการพัฒนาประเทศให้มาชักลากตลาด เช่น อดีตประเทศสหภาพโซเวียต ประเทศยุโรปตะวันออก เป็นต้น คำที่ใช้เรียกประเทศต่างๆ ตามระดับของการพัฒนา มีคำที่ใช้เรียกดังนี้

1. ประเทศด้อยพัฒนา (Under Development Country: UDC) หรือบางทีเรียกว่าประเทศยากจน (poor country) ประเทศเหล่านี้จะมีรายได้ต่อหัวของประชาชนต่ำ มีการขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ไม่ค่อยดี ยากจน ไร้การศึกษา สุขภาพอนามัยไม่ค่อยดี บางทีอาจจะเรียกประเทศเหล่านี้ว่าประเทศพัฒนาน้อย (Less Developed Country : LDC)

2. ประเทศกำลังพัฒนา (Developing Country) เป็นคำที่มีความหมายกว้างใช้เรียกประเทศที่มีระดับการพัฒนามากกว่าประเทศด้อยพัฒนา แต่ยังไม่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว หรืออาจจะใช้เรียกประเทศที่ด้อยพัฒนา หรือพัฒนาน้อยตามข้อ 1. ก็ได้ เป็นคำนิยมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมากกว่าคำในข้อ 1.

3. ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country -DC) หรือบางทีเรียกว่าประเทศที่ร่ำรวย (Rich Country) ประเทศเหล่านี้ประชาชนจะมีรายได้สูง ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่มีมาตรฐานการครองชีพสูง ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นกลาง (middle class) ส่วนคนจนมีประมาณ 10%

3.2 ความเป็นมา และ ลักษณะ ของ การบริหารการพัฒนา ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (science)

ความเป็นมาของวิชาการบริหารการพัฒนา หรือพัฒนาบริหารศาสตร์ มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และรัฐศาสตร์

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจ (Public Administration)แต่เดิมเคยเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ (Political Science)ในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์

มีการศึกษาวิชาการปกครองเปรียบเทียบ (Comparative Government) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนมา
เป็นวิชาการเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Politics) ซึ่งทำให้วิชารัฐศาสตร์ แต่เดิม
ศึกษาเฉพาะระบบการเมืองในประเทศตะวันตกได้ขยายขอบเขตไปศึกษาถึงระบบการเมืองใน
ประเทศอื่นๆ นอกจากประเทศตะวันตกโดยที่ Robert Dahl ได้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการ
ศึกษาโดยใช้วิธีการเปรียบเทียบในปี ค.ศ.1947

ต่อมาการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษ 1950 ซึ่งขณะนั้นเป็นสาขาหนึ่ง
ของวิชารัฐศาสตร์ ได้มีการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ
(Comparative Public Administration) ในทำนองเปรียบเทียบกับการเมืองเปรียบเทียบ
ของวิชารัฐศาสตร์

ในปี ค.ศ.1954 คณะอนุกรรมการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของสมาคมรัฐศาสตร์อเมริกัน
(American Political Science) ซึ่งศาสตราจารย์ริกส์ (Riggs) เป็นประธาน ได้เสนอ
"เค้าโครงของข้อเสนอแนะในการศึกษาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ" หรือต่อมาคณะทำงานได้
จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับเค้าโครงการวิจัยโดยเสนอผ่าน สมาคมรัฐศาสตร์อเมริกัน แต่ข้อเสนอ
นั้นล้มเหลวเพราะขาดเงินทุนอุดหนุน

ต่อมากลุ่มบุคคลผู้ที่สนใจการบริหารเปรียบเทียบดังกล่าวได้ไปจัดตั้ง สมาคมรัฐประศาสน-
ศาสตร์อเมริกัน (American Society for Public Administration) และได้จัดตั้ง
กลุ่มบริหารเปรียบเทียบ (Comparative Administration Group :CAG) ขึ้นมาภาย
ในสมาคมฯ ในปี ค.ศ.1959 Riggs ได้รับเลือกเป็นประธานของกลุ่ม และต่อมาในปี
ค.ศ.1962 และ 1965 กลุ่มบริหารเปรียบเทียบได้รับเงินอุดหนุนจากมูลนิธิฟอร์ดรวมกัน
เป็นเงิน 500,000 ดอลลาร์ มาใช้ในการวิจัย เขียนตำรา ในด้านการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ⁵
ซึ่งหมายความว่าสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้แยกตัวออกมาจากสาขาวิชารัฐศาสตร์ในช่วงเวลา
ดังกล่าวนั่นเอง (เงิน 500,000 ดอลลาร์ ที่ได้รับในปี ค.ศ.1962 นี้ หากคิดมาเป็นมูลค่าของ
เงินในปัจจุบัน อาจจะเปรียบเทียบง่าย ๆ ว่าในปี ค.ศ.1962 หรือ พ.ศ.2505 เงินเดือนระดับ
ปริญญาตรีของไทยจะได้รับเงินเดือนเมื่อรับราชการประมาณ 750 บาท ในขณะที่ปัจจุบัน
ปริญญาตรีได้รับเงินเดือน 5,200 บาท เมื่อมารับราชการคิดง่าย ๆ ว่าเงิน 1 บาท เมื่อปี 2505
จะมีค่าประมาณ 6.9 บาท ในปี 2535 ดังนั้น เงิน 500,000 ดอลลาร์ เมื่อคิดเป็นเงินไทย
จะได้ประมาณ 12,500,000 บาท (คิด 1 ดอลลาร์เท่ากับ 25 บาท) และเมื่อปรับตามภาวะ
เงินเฟ้อเงิน 12.5 ล้านบาทในปี 2513 จะได้ประมาณ 86.2 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนเงิน

ที่มากพอควร) ในระหว่างช่วง 10 ปีแรกของกิจกรรมการวิจัย มีจุดเน้นหนักที่การบริหารรัฐกิจ
เปรียบเทียบ ต่อมาเงินทุนการวิจัยได้เปลี่ยนจุดเน้นมาที่สาขาการบริหารการพัฒนา⁶

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ารากฐานความรู้ของการบริหารการพัฒนา ก็คือการบริหารรัฐกิจ
เปรียบเทียบนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของการบริหารการพัฒนาในระยะหลัง เป็นเหตุ
ให้วิชานี้ มีลักษณะแตกต่างกับการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ
การบริหารการพัฒนา ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการประยุกต์มากกว่าการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ⁷

เงินอุดหนุนของมูลนิธิฟอร์ดดังกล่าวถือว่าได้มีส่วนสำคัญ ทำให้การวิจัยและเขียนตำรา
ในสาขาวิชาการบริหารเปรียบเทียบ และการบริหารการพัฒนาได้เจริญก้าวหน้า มีผลงานวิจัยและ
ตำราที่เกิดขึ้นมากมายจนได้รับการยอมรับว่าเป็น สาขาหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงกลาง
ทศวรรษ 1960 มาจนถึงปัจจุบันนี้

กลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ เป็นกลุ่มนักวิชาการชาวอเมริกันซึ่งเคยได้มีบทบาทเป็นที
ปรึกษาทางด้านการบริหารรัฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนา ตามโครงการช่วยเหลือทางวิชาการของ
ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อประเทศกำลังพัฒนา บุคคลเหล่านี้ได้พบความรู้ทางด้านรัฐประศาสน-
ศาสตร์ซึ่งเขามีอยู่ บางส่วนนำมาใช้ได้ แต่ส่วนหนึ่งนำมาใช้ไม่ได้ด้านการปฏิบัติงานในประเทศกำลัง
พัฒนา ทั้งนี้เพราะสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา มีความแตกต่าง
ไปจากประเทศพัฒนาแล้วโดยสิ้นเชิง เมื่อนักวิชาการเหล่านั้นกลับไป สหรัฐอเมริกาก็ได้ประชุม
ปรึกษาหารือตั้งกลุ่มบริหารเปรียบเทียบขึ้น เพื่อที่จะตั้งกลุ่มศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงาน
ของประเทศกำลังพัฒนาโดยเปรียบเทียบกับความรู้การบริหารงานรัฐกิจของประเทศพัฒนาแล้วซึ่ง
เขามีความรู้อยู่ เพื่อที่จะทำให้นักวิชาการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์มีความสมบูรณ์ขึ้น
และความรู้ดังกล่าวจะสามารถนำเอามาใช้อย่างได้ผลในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีลักษณะสภาพ-
แวดล้อมที่ต่างอย่างสิ้นเชิงกับประเทศพัฒนาแล้ว

ตัวอย่างนักวิชาการกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (CAG) ที่มีผลงานที่มีชื่อเสียงได้แก่
เฟรด ดับบลิว ริจส์ (Frew W. Riggs) เอ็ดเวิร์ด ดับบลิว วัตต์เนอร์ (Edward W. Wiedner)
โจเซฟ ลาพาลอมบารา (Joseph LaPalombara) ซาล เอ็ม แคทซ์ (Sual M. Katz)
จอห์น ดี มอนท์โอมเมอรี (John D. Montgomery) และวิลเลียม ซิฟฟิน (William Siffin)
 เป็นต้น

อูทีย เลาทวีเชียร และวเรช จันทรศร ได้ศึกษาถึง ลักษณะของการบริหารการพัฒนา

และได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงก่อน ค.ศ. 1970 (พ.ศ.2513) และช่วงตั้งแต่ ค.ศ.1970 (พ.ศ.2513) เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน(ค.ศ.1984) อุทัย และวเรศ ได้สรุปการศึกษา การบริหารการพัฒนาทั้ง 2 ระยะไว้ดังนี้⁸

3.2.1 การศึกษาวិชาการบริหาร การพัฒนาก่อน ค.ศ.1970 (พ.ศ.2513)

การบริหารการพัฒนาก่อนปี ค.ศ.1970 อาจสรุปได้ว่าเป็นช่วงที่ศึกษาเกี่ยวกับ ความหมาย ขอบเขต และแนวทางการศึกษา การศึกษาลักษณะทั่วไป และประเทศกำลังพัฒนา การสนใจสร้างตัวแบบและทฤษฎีขนาดใหญ่ การปฏิรูประบบบริหาร การสร้างสถาบัน การขยาย ขอบเขตของความรู้ การศึกษาสิ่งแวดล้อมของระบบบริหาร การศึกษาและการฝึกอบรมนักบริหาร การพัฒนาอาจกล่าวได้ว่า ทศวรรษแรกเป็นระยะที่วิชานี้ใช้เวลาในการแสวงหาความหมาย ขอบข่าย และแนวทางการศึกษา ข้อเขียนส่วนใหญ่มุ่ง ไปในทางอธิบายลักษณะ ของระบบบริหารใน ประเทศกำลังพัฒนา สนใจการศึกษาในระดับภาคมากกว่าจุลภาค การศึกษาที่มุ่งไปสู่การปฏิบัติ มีจำนวนไม่มากนัก ข้อเขียนส่วนหนึ่ง มุ่งการตั้งสมมติฐานจากประสบการณ์ของผู้เขียนมากกว่าการ ยืนยันทดสอบจากสิ่งที่ประจักษ์ ดังนั้น แม้จะมีการแสวงหามิติใหม่ ๆ ให้กับวิชา มิติเหล่านั้นก็ไม่ได้มา ช่วยในการเพิ่มองค์ความรู้ เพราะยังขาดลักษณะการเป็นทฤษฎี ดังนั้น การที่จะผลิตทฤษฎีที่นำไปใช้ ในการปฏิบัติ จึงยังมีไม่มาก

3.2.2 การศึกษาวิชาการบริหาร การพัฒนาดังแต่ ค.ศ.1970 จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.1984)

ประการแรก ในเรื่องของขอบข่าย ความหมายของวิชา และแนวปฏิบัติได้หันมาสนใจ เรื่องของการบริหารนอกองค์การมากขึ้น ซึ่งหมายถึงการศึกษาที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ "ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ" และ "ประชาชนผู้รับบริการ" ให้ความสำคัญในเรื่องของสมรรถนะของระบบบริหารในการพัฒนาประเทศ และ สนใจการนำความรู้มาประยุกต์ใช้มากกว่าการสร้าง ทฤษฎีและตัวแบบ เป็นอาทิ

ประการที่สอง การบริหารการพัฒนานับปี ค.ศ.1970 เน้นความสำคัญของค่าเงิน

เช่น ความเสมอภาคทางสังคม การกระจายอำนาจ การนำทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ การคำนึงถึงผลผลิตที่สูง และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประการที่สามก็คือ เน้นความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาเฉพาะด้าน (sectoral development)

ประการที่สี่ก็คือ การให้ความสำคัญเกี่ยวกับการหดยุทธศาสตร์จากตะวันตกมาใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนา

ประการสุดท้าย การเพิ่มสมรรถภาพของระบบบริหารและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

อุทัย และวราเคศ ยังได้ชี้ให้เห็นว่า ทิศทางของการบริหารการพัฒนานอนาคคก็คือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะ เป็นเรื่องที่มีนักวิชาการสนใจมากที่สุด เพราะอันที่จริงการบริหารการพัฒนาก็คือ การที่ข้าราชการผู้รับผิดชอบสามารถจะ เปลี่ยนนโยบายการพัฒนาประเทศมาเป็นแผน แผนงาน และโครงการไปสู่การปฏิบัติการเข้าใจทฤษฎี แนวความคิด และตัวแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึง เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ดังนั้น ผู้เขียนทั้งสองจึงได้เสนอตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 6 ตัวแบบด้วยกันซึ่งได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบทั่วไป

4. ความสัมพันธ์และความแตกต่างระหว่าง การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) การบริหารพัฒนา (Development Administration) และการบริหารงานทั่วไปหรือการบริหารงานปกติ (General or Regulatory Administration)

4.1 ในฐานะที่เป็นกิจกรรม

การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) นั้น ไซมอน (Simon) มีความเห็นว่าเป็น "กิจกรรมทั้งปวงของฝ่ายบริหาร" ทั้งการปกครองในส่วนกลางการปกครองมลรัฐ หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ไม่รวมถึงงานของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ⁹

สำหรับ ไนโกรและไนโกร (Nigro and Nigro) กลับมองแตกต่างไปว่า การบริหารรัฐกิจมิได้เป็นกิจกรรมที่มีในฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังมีกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายตุลาการด้วย¹⁰ เพราะงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการก็มีกิจกรรมทางด้านกา-
บริหารด้วย

ส่วนการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ไวต์เนอร์ มีความ-
เห็นว่า เป็นกิจกรรมของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทางสังคม
เศรษฐกิจ และการเมือง ไวต์เนอร์ได้ชี้ให้เห็นว่า "ถ้าไม่มีจุดมุ่งหมายในการพัฒนา ก็จะไม่มีการ
บริหารการพัฒนา"¹¹ สำหรับการบริหารงานรัฐกิจบางอย่างไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนา จะต่างจาก
การบริหารการพัฒนา จะไม่เรียกการบริหารนี้ว่า "non development administration"
แต่บางที่จะเรียกว่า "การบำรุงรักษา" (MAINTENANCE) หรือบางที่เรียกว่า การบริหารงาน
เพื่อรักษาภพและระเบียบ (RAW AND ORDER ADMINISTRATION)

จักรกฤษณ์ นรนิคมคงการ ได้ชี้ให้เห็นข้อแตกต่างอย่างสำคัญระหว่างการบริหารงาน
ปกติ (Regulatory Administration) กับ การบริหารการพัฒนาว่า การบริหารงานตามปกติ
มุ่งเน้นให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขของบ้านเมือง เป็นสำคัญ ส่วนการบริหาร
การพัฒนา มุ่งที่จะให้เกิดการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงสังคมไปบนทางที่ดี
ระบบการบริหารในสภาพนี้จึงต้องมีลักษณะอ่อนไหวสู่ไปตามเหตุการณ์ และมีความฉับพลันอยู่ในตัว
เพื่อทันกับเหตุการณ์¹²

สำหรับเออร์วิง สเวอร์ดโลว์ (Irving Sverdlow) ได้ชี้ให้เห็นบทบาทความที่เขียน
ในยุคแรกของการกำเนิดวิชาการบริหารการพัฒนาว่าเป็นการบริหารรัฐกิจ (Public Adminis-
tration)ในประเทศด้อยพัฒนาที่มุ่งจะให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีลักษณะ
แตกต่างจากการบริหารรัฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้ว¹³

อภัย และวระเดช ได้มีความเห็นว่าวิชาการบริหารการพัฒนาไม่ควรมีขอบข่ายเฉพาะ
ประเทศที่กำลังพัฒนาเพียงแต่จุดเดียว โดยสภาพความเป็นจริงแล้วประเทศที่เจริญหรือพัฒนาอย่าง-
สูงสุด ก็ยังมีบางส่วนของประเทศที่ยากจนและสภาพด้อยพัฒนาอยู่ผสมผสานกันไปทุกแห่งในโลก
การให้ความช่วยเหลือผู้เสียเปรียบอันสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของโครง-
การพัฒนาที่หาได้มีความแตกต่างไปจากโครงการพัฒนาในประเทศที่พัฒนาอื่นๆ แต่อย่างไร
ตั้งนั้นการจำกัดขอบเขตการศึกษาอยู่แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนา ย่อมจะเป็นการลดสถานะความส่า-
คัญของวิชา โดยปราศจากเหตุผลเพียงพอ¹⁴

อุทัยและวราเดช ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างการบริหารการพัฒนากับการบริหารงานประจำ หรืองานบริการสาธารณะทั่วไปว่า การบริหารการพัฒนา มีการเน้นเป้าหมายของการพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้แน่นอน ส่วนการบริหารรัฐกิจอื่นๆ อาจจะเน้นความสำคัญที่งานประจำหรืองานบริการสาธารณะทั่วไปมากกว่าการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น งานของการปฏิบัติการกรมการพัฒนารัฐบาล เป็นงานที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา เพราะสภาพของงานพัฒนารัฐบาลก็คือ การที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนให้รู้จักช่วยตัวเอง ลักษณะที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเป็นหลัก ตรงกันข้ามกับงานของกองทะเบียนกรมตำรวจ จะเป็นการบริหารงานประจำ เป็นงานบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง ซึ่งปฏิบัติไปตามกฎหมาย เป็นไปตามขั้นตอนของการควบคุมของการบริหารรัฐกิจ¹⁵

จากลักษณะงานที่มีความแตกต่างกันข้างต้นทำให้การบริหารการพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับ ปัญหาใหม่ๆ ในการทำงานที่มีการเปลี่ยนแปลง ลักษณะงานจะมีลักษณะ บุกเบิก และมีความยากลำบากในการแก้ปัญหามากกว่า การทำงานจะต้องการ ความคิดสร้างสรรค์ (innovation) และต้องการ การอ่อนตัว (dynamic) และ ฉับพลัน ในการทำงานมากกว่าการบริหารงานทั่วไป หรือการบริหารงานปกติ

สำหรับสิ่งที่เหมือนกันระหว่างการบริหารการพัฒนา และการบริหารรัฐกิจทั่วไป หรือการบริหารงานปกติ มีดังนี้

1. ใช้พลังของกลุ่มเหมือนกัน การบริหารงานทุกลักษณะ จะต้องใช้พลังร่วมของกลุ่ม เพื่อทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มีความสำเร็จ
2. จะต้องมี เอานโยบาย กฎข้อบังคับ และระเบียบ มาปฏิบัติให้เกิดผล
3. สามารถใช้ กระบวนการบริหารทั่วไป มาปฏิบัติได้เหมือนกัน เช่น การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดรูปองค์การ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน ฯลฯ

4.2 ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (science)

รัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาบริหารรัฐกิจ มีจุดเริ่มต้นมาจากบทความของ Woodrow Wilson เรื่อง The Study of Administration ที่เขียนในปี ค.ศ. 1887 ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอย่างกว้างๆ สำหรับการศึกษารัฐการปกครองครั้งแรกเอาไว้ จากบทความนั้นทำให้ได้มีนักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่ง ได้มาสร้างพาราไดม์ (Paradigm) ของวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ขึ้นมา โดยแยกการบริหารกับการเมืองออกเป็น 2 ส่วน ในระยะนี้ยังถือว่า-

รัฐประศาสนศาสตร์ยังเป็นสาขาย่อยที่สำคัญของรัฐศาสตร์¹⁶ และในเวลาต่อมาได้แยกตัวออกมาจากวิชารัฐศาสตร์ และกลับไปเป็นสาขาของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้งในช่วงทศวรรษ 1950 วิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้แยกตัวออกมาจากวิชารัฐศาสตร์อีกครั้งในปลายทศวรรษ 1950 ซึ่งกลุ่มนักวิชาการซึ่งเคยเป็นสมาชิกอยู่ในสมาคมรัฐศาสตร์อเมริกันได้แยกตัวออกมาตั้งสมาคมรัฐศาสตร์อเมริกัน(American Association for Public Administration :ASPA) และในระยะนี้ได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มบริหารเปรียบเทียบ(Comparative Administration Group หรือ CAG) ขึ้นมา ซึ่งเป็นกลุ่มย่อยอยู่ในสมาคม¹⁷

กลุ่มบริหารเปรียบเทียบดังกล่าวเป็นกลุ่มนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ส่งเข้าไปช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศกำลังพัฒนาให้มีสมรรถภาพในการพัฒนาประเทศ ในช่วงตอนต้นทศวรรษ 1950 ครั้นเมื่อไปปฏิบัติภารกิจได้ระยะหนึ่ง ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นเริ่มตระหนักว่าความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน ได้สร้างขึ้นมาจากสิ่งแวดล้อมและค่านิยมของอเมริกาที่แตกต่างกับประเทศกำลังพัฒนา นักวิชาการเหล่านั้นเมื่อกลับมาที่สหรัฐอเมริกา ได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ เพื่อแสวงหาความรู้ใหม่ๆ เกี่ยวกับประเทศที่กำลังพัฒนา ในปี ค.ศ. 1957 ได้มีการสนาใจศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ¹

วัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาการบริหารเปรียบเทียบก็คือ การทำให้หลักการบริหารรัฐกิจเป็นสากล สามารถอธิบายการบริหารได้ทุกสังคม การจะสร้างข้อสรุปทั่วไปได้นั้น จะต้องเป็นพื้นฐานการวิจัยเชิงประจักษ์(Empirical Research) ซึ่งต้องเป็นการเปรียบเทียบการบริหารของสังคมต่างๆ การที่นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และรัฐศาสตร์ได้มีโอกาสดำเนินการ ท้าการวิจัยในประเทศกำลังพัฒนา ทำให้มีโอกาสที่จะมีการศึกษาแบบเปรียบเทียบ การบริหารของประเทศกำลังพัฒนา กับประเทศพัฒนาแล้วได้¹⁹

แนวทางการศึกษาที่สำคัญของการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ ในขณะนั้นมี 3 แนวทางการศึกษาคือ การศึกษาระบบราชการ (the bureaucratic system) การศึกษาแบบเป็นระบบ (the general system) และการศึกษาการบริหารการพัฒนา²⁰

มูลนิธิฟอร์ดได้มีส่วนสำคัญในการให้การสนับสนุนเงินทุนในการศึกษาและวิจัยแก่กลุ่ม CAG การศึกษานในระยะ 10 ปีแรก มุ่งเน้นที่การบริหารเปรียบเทียบ แต่ในระยะต่อมาเงินทุนได้เปลี่ยนมาให้การอุดหนุนการสอน และการวิจัยในสาขา การบริหารการพัฒนา²¹

ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญ เกี่ยวกับการประยุกต์มากกว่า การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ²²

จากที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารการพัฒนามีรากฐานมาจากการศึกษาการบริหารรัฐกิจ เปรียบเทียบ มุ่งหาหลักการและวิธีการบริหารที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้การพัฒนาประเทศบรรลุผล โดยในระยะแรกได้มีการใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบ การบริหารของประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว และในระยะต่อมาจุดมุ่งหมายของการศึกษาการบริหารการพัฒนา หันมามุ่งเน้นการประยุกต์ใช้ความรู้ มากกว่าการสร้างความรู้ หรือการสร้างศาสตร์ความรู้จากการศึกษาวิชาการบริหารการพัฒนา นอกจากจะเป็นประโยชน์ที่นำเอามาใช้ประโยชน์ได้โดยตรง ในการบริหารงานในประเทศกำลังพัฒนาแล้ว ความรู้ดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์ท้าวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ มีความเป็นศาสตร์ที่สมบูรณ์มากขึ้นกว่าเดิม ที่ความรู้ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้มาจากการสังเกต ศึกษา หรือวิจัยในสภาพสังคมตะวันตกที่พัฒนาแล้วที่มีโครงสร้างของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่แตกต่างไปจากประเทศกำลังพัฒนาโดยสิ้นเชิง

ที่กล่าวข้างต้นนั้นมิได้หมายความว่าเราจะปฏิเสธความรู้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ จาก ประเทศตะวันตก วิชาความรู้รัฐประศาสนศาสตร์จากประเทศตะวันตก จะศึกษามาจากสังคมที่มีสิ่งแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาโดยสิ้นเชิง ความรู้บางส่วนนำเอามาใช้ได้โดยไม่จำเป็นต้องดัดแปลงแก้ไข ความรู้บางส่วนต้องดัดแปลงแก้ไขให้มาใช้กับประเทศกำลังพัฒนา การหยิบยืมความรู้จากประเทศตะวันตกยังเป็นสิ่งจำเป็น เพราะประเทศเหล่านั้นยากจนไม่สามารถที่จะสร้างความรู้ทางทฤษฎีของตนเองได้ทั้งหมด แต่การพัฒนาความรู้การบริหารการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนามีความจำเป็น เพื่อที่จะปรับระบบการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นั่น ก็คือได้ว่าเป็นภารกิจหลักที่สำคัญ ดังนั้นการพัฒนาองค์ความรู้ทั้งมวลของประเทศกำลังพัฒนานั้นจึงควรมุ่งไปสู่การแสวงหา หรือกำหนดกลยุทธ์ เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ต้องการ²³

5. การเปลี่ยนแปลง (Change) สามชนิด

โดยที่นักวิชาการบางท่านเช่น Edward W. Weidner ได้พูดถึงการบริหารการพัฒนาว่าเป็นโครงการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนไว้แล้ว (programs of planned change)²⁴ จึงควรทำความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลง (change) ว่ามีอยู่สามชนิด คือ การเจริญเติบโต (growth) การพัฒนา (development) และการแปลงรูป (transformation)

5.1 การเจริญเติบโต (growth) เป็นการเปลี่ยนแปลงความสามารถของคนสมบัติในตัวของผู้กระทำเอง อาจจำกัดความหมายได้ว่า การเจริญเติบโตคือการเปลี่ยนแปลงในระดับของการกระทำการ (Growth involves changes in performance level) เช่น การหมั่นดูแลรักษาพืชที่พืชเติบโตแข็งแรงมีเมล็ดมากขึ้น ทำให้ผลผลิตส่วนรวมมากขึ้น หรือเด็กได้รับการเลี้ยงดูให้ตัวโตขึ้น น้ำหนักมากขึ้น หรือเด็กมนุษย์ใช้รถเทียมม้าในการคมนาคมขนส่งไปมาถึงกัน เมื่อมีการปรับปรุงตัวรถให้ดีขึ้น บำรุงม้าให้แข็งแรงก็เป็นผลให้สามารถขนส่งได้เร็วขึ้นล้วนแต่เป็นตัวอย่างของการเจริญเติบโตของพืช ของเด็กและของการขนส่งทางรถม้า

5.2 การพัฒนา (development) เป็นการเปลี่ยนที่ตัวกระทำการเสียเองอาจให้นิยามได้ว่า การพัฒนาคือการเปลี่ยนระบบที่กระทำการ (Development is changes in the system which performs) ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงใช้พันธุ์พืชที่ดีขึ้นกว่าเดิม ย่อมทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยวิธีพัฒนาพันธุ์ หรือการที่ทารกเปลี่ยนแปลงจากท่านอนเป็นท่าคว่ำได้ จากคว่ำมาเป็นคืบ เป็นคลาน จากนั้นเป็นยืน จากนั้นเป็นเดินเป็นวิ่งได้ เรียกว่าเด็กพัฒนา (child development) เพราะเด็กสามารถใช้แขน ขา แทนที่จะนอนได้เพียงอย่างเดียว หรือการที่มนุษย์ต้องการสื่อสารคมนาคมให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้คิดเครื่องจักรไอน้ำซึ่งนำมาใช้เป็นรถไฟ เป็นรถยนต์ เป็นเครื่องบินขับไล่ เป็นเครื่องบินไอพ่น จนกระทั่งเป็นจรวดยานอวกาศ ล้วนแต่เป็นการพัฒนาทางการขนส่งทั้งสิ้น

5.3 การแปลงรูป (transformation) เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของตัวกระทำการ อาจกำหนดความหมายได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยแวดล้อมต่างๆ (Transformation is changes in environmental factors) ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีใช้ดินในการปลูกพืชจากไม่เคยใช้ปุ๋ยมาใช้ปุ๋ย ยกร่องให้ ฯลฯ ทำให้ได้ผลทางการเกษตรเพิ่มขึ้น หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและความสามารถของเด็กได้ เมื่อเปลี่ยนแปลงวิธีเลี้ยงดูหรือให้การศึกษาหรือในการคมนาคมขนส่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงที่รถยนต์ แต่เปลี่ยนแปลงที่ตัวถนนหนทางให้มีถนนลาดเพิ่มขึ้น พื้นเรียบขึ้น กว้างขึ้น และไปถึงหัวเมืองต่างๆ มากขึ้น ก็เป็นผลก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางการคมนาคม โดยเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม

กระบวนการแปลงรูปมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมซึ่งอาจพิจารณาว่าเปลี่ยนแปลงได้หลายประการ ที่สำคัญได้แก่

5.3.1 **สภาพภูมิศาสตร์** อาจมีผลต่อการแปลงรูปได้โดยการรู้จักใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ บล็อกพืชหรือทำเหมืองแร่ หรือผลิตผลอื่นๆ ให้เหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์ที่มีอยู่ หากไม่เหมาะสมก็แปลงรูปเสียได้ เช่น สร้าง เขื่อนเพื่อการชลประทานหรือเพื่อพลังงานไฟฟ้า ถ้าทรัพยากรบางอย่าง ไม่มีหรือมีจำกัดก็อาจใช้วิธีซื้อหามาจากต่างประเทศหรือหาทรัพยากรอื่นมาใช้แทน

5.3.2 **ภูมิรัฐศาสตร์** เป็นปัจจัยทางสภาพแวดล้อมที่สำคัญ เพราะมีผลกระทบต่อการเมืองโดยตรง

5.3.3 **ภาวะประชากรกับการใช้ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ** ก็เป็นปัจจัยสำคัญ เพราะอาจมีลู่ทางนำประชากรมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มาก นอกจากนี้การให้การศึกษาและประสบการณ์แก่ประชาชนจะช่วยให้มีความสามารถประกอบการต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น

5.3.4 **สภาพแวดล้อมทางจิตใจและทางวัฒนธรรม** ก็เป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ในสังคม หากมีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางจิตใจและวัฒนธรรมบางอย่างแล้ว อาจมีผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าได้มาก

กระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งสามชนิดคือความเจริญเติบโต การพัฒนาและการแปลงรูปต่างมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน เพราะแต่ละอย่าง จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางเจริญก้าวหน้าด้วยกันทั้งสิ้น เช่น การเพิ่มพูนผลผลิตของพืชในการเกษตร อาจทำได้โดยการหมั่นดูแลรักษา การเปลี่ยนแปลงพันธุ์ให้ดีกว่าเดิม และการเปลี่ยนสภาพของดินที่ใช้ปลูกพืชโดยการยกร่องใส่ปุ๋ย ฯลฯ หรือความเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่อภาวะแวดล้อมให้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะช่วยให้กระตุ้นให้เกิดความเติบโตยิ่งขึ้นอีก ดังในการเพิ่มพูนและอุปกรณ์การศึกษาซึ่งเป็นผลของความเติบโตยอมทำให้มีผู้สำเร็จการศึกษามากขึ้น ซึ่งอาจช่วยให้เกิดความเจริญได้มากยิ่งขึ้น แต่การเติบโตบางอย่างอาจเป็นผลให้สภาพแวดล้อมเสียไป เช่น การทำการขุดแร่ ยิ่งขุดมาก (มีผลผลิตมากขึ้น) ลินแร่ในดินก็มีน้อยลงจนหมด ซึ่งเท่ากับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมไปจนทางเสียหายจนหมดโอกาสจะขยายการผลิตได้อีกต่อไป ในทำนองเดียวกันการพัฒนาอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม ซึ่งอาจส่งเสริมหรือถ่วงการพัฒนา เช่น การเปลี่ยนพันธุ์ข้าวโพด อาจมีผลให้ท้องที่ซึ่ง เคยปลูกข้าวโพดพันธุ์เก่าได้ดีเสียไป เท่ากับลดปริมาณผลิตพันธุ์เก่า แต่ปริมาณผลิตของพันธุ์ใหม่เพิ่มขึ้น เพราะแต่เดิมไม่เคยปลูก เป็นต้น ความเกี่ยวพันของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งสามชนิดนี้มีมากมาย²⁵ ซึ่งในการวางแผนโดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาประเทศจะต้องคำนึงถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งสามชนิดนี้ และนำไปใช้ให้เหมาะสมเพื่อ-

ให้เกิดผลสมดังความมุ่งหมาย โดยมีกระบวนการเปลี่ยนแปลงชนิดที่สองคือ การพัฒนา (development)
เป็นหลักสำคัญ

6. ความหมายของการพัฒนา (Development)

การพัฒนา (development) นอกจากที่มีความหมายถึงการเปลี่ยนระบบที่ทำการ (development is changes in the system which performs) แล้ว ยังมีความหมายอื่น ซึ่งอาจจะนำมาพิจารณาได้ดังนี้

6.1 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานของไทย ให้ความหมายคำว่า "พัฒนา" ว่าหมายถึง ความเจริญ ความงอกงาม²⁶

6.2 บรรพต ธีระชัย เห็นว่า "การพัฒนา" ไม่มีความหมายที่แน่ชัด แต่มีแนวกว้างๆ ทางด้านความเจริญ ความงอกงาม ความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี²⁷ และปกติมักแยกออกไปใน การพัฒนาทางด้านต่างๆ กัน เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาทางสังคม และการพัฒนาทางการบริหาร²⁸

6.3 อมร รักษาสิทธิ์ มีความเห็นว่า คำว่า "พัฒนา" ที่ใช้อยู่แพร่หลายในปัจจุบันนี้ มิได้มีความหมายตรงกับคำว่า "พัฒนา" หรือ "วัฒนา" ที่ใช้กันอยู่แต่เดิม ซึ่ง "พัฒนา" หมายความว่า "ความเจริญ" และ "วัฒนา" หมายถึงความเจริญ ความงอกงาม นับว่ามีความหมายเหมือนกันคือ หมายถึงการทำให้เกิดความเจริญ ความก้าวหน้า ความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ฯลฯ แต่คำว่า "พัฒนา" ในยุคนี้ น่าจะหมายความถึงความพยายามอย่างแข็งขันของประเทศ สถาบันและบุคคลต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก ในการปฏิบัติการใดๆ ให้บังเกิดผลดีในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวิทยาการ เพื่อให้สังคมนั้นๆ ก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างไปจากความหมายดั้งเดิมซึ่งน่าจะหมายถึงความเจริญก้าวหน้าไปตามวิถีทางธรรมชาติ เช่น เด็กเติบโตขึ้นมาเองตามธรรมชาติ ค่อยเป็นค่อยไปและมีความหมายทวนองว่าประเทศหรือสิ่งนั้นๆ เติบโต วัฒนามาด้วยกำลังของตนเอง ไม่ได้พึ่งความช่วยเหลือจากภายนอก²⁹

6.4 Saul M. Katz ให้ความหมายว่า การพัฒนา นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่าง สำคัญโดยเปลี่ยนสภาพรัฐที่มีสภาพความเป็นอยู่ของคนในชาติในลักษณะหนึ่ง ไปสู่ลักษณะอื่นที่มีคุณค่ามากกว่าเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองประกอบกัน

(We shall define development as major societal change from one state of

national being to another, more valued state. It involves a complex of mutually related economic, social and political changes)³⁰

6.5 Fred W. Riggs เห็นว่า แนวความคิดหลักของคำว่า "การพัฒนา" อยู่ที่การเพิ่มขีดความสามารถของสังคมมนุษย์อันที่จะกำหนดรูปแบบสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านกายภาพคน และวัฒนธรรม โดยกระทำในลักษณะการรวมกลุ่มของสังคมไม่ใช่แยกเป็นคณะบุคคล

(.....The essential idea of development lies in this increased ability of human societies to shape their physical, human, and cultural environments. Clearly they do this as societies, as collectivities, not as individuals)³¹

6.6 Edward W. Weidner ได้รวบรวมแนวความคิดของนักวิชาการที่ให้ความหมายของคำว่า "การพัฒนา" (development) จากบรรดาข้อเขียนต่างๆ ว่าอาจจะแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

6.6.1 กลุ่มแรก เห็นว่าการพัฒนานั้นเป็นเรื่องของความเจริญเติบโต (growth) ซึ่งหมายถึงมีการเปลี่ยนแปลงในผลที่ได้ (output) ของระบบโดยมีปริมาณผลที่ได้เหล่านั้นสูงขึ้นกว่าเดิม เช่น พัฒนาให้เกิดความเจริญเติบโตในด้านกำลังกองทัพหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ความเจริญเติบโตในการควบคุมราคาสินค้าหรือการปลูกสร้างบ้าน ฯลฯ

6.6.2 กลุ่มที่สอง เห็นว่าการพัฒนานั้นเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในระบบที่กระทำ (system change) เช่น การเปลี่ยนแปลงระบบสังคม หรือระบบบริหารในประเทศที่กำลังพัฒนา

6.6.3 กลุ่มที่สาม เห็นว่าการพัฒนาเป็นการปฏิบัติการโดยมีจุดมุ่งหมาย (goal orientation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความทันสมัย (modernity) หรือการสร้างชาติ (nation-building) และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic progress) ซึ่งความทันสมัย (modernity) นั้น หมายถึงการมีสภาพทางเศรษฐกิจดีขึ้นกว่าเดิม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม การรู้หนังสือหรือได้รับการศึกษาดีขึ้น ฯลฯ ส่วนการสร้างชาติ (nation-building) ซึ่งเป็นผลที่ได้ก็อีกอย่างหนึ่งของการพัฒนานั้นมองได้หลายด้าน สำหรับในประเทศด้อยพัฒนานั้นอาจจะมองได้ว่าเป็น เรื่องของเอกลักษณ์ของชาติ (national identity) ความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของประเทศ (solidarity) การก่อสร้างสร้างตัวของประเทศและการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน (structuralization and partici-

pation) สำหรับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic progress) นั้น หมายถึงการแก้ไขปรับปรุงโดยทั่วถึงและสมดุล ทั้งในด้านวัตถุและสวัสดิการสังคม ซึ่งสามารถเห็นผลได้และวัดได้ เช่น ดูได้จากรายได้เฉลี่ยต่อหัว (per capita income) เพิ่มสูงขึ้น หรือเด็กที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และวิทยาลัยเพิ่มจำนวนมากขึ้น และอื่นๆ ในลักษณะเดียวกัน ประเทศที่จะพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว นั้น จะต้องเป็นประเทศที่มีการปฏิบัติงานโดยมีจุดมุ่งหมาย (goal-oriented country) มุ่งให้เกิดความทันสมัย (modernity) ในบ้านเมืองพร้อมกับเน้นหนักในการสร้างชาติ (nation-building) และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic progress)

6.6.4 กลุ่มที่สี่เห็นว่าการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนไว้ก่อนล่วงหน้า (planned change) แนวความคิดของนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่าการพัฒนาที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้นั้น จะต้องมีการวางแผนระดับชาติ และมีการนำไปปฏิบัติโดยคนผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการ (means) ต่างๆ เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมาย (ends) ที่ได้วางแผนไว้³²

สำหรับ Weidner เองนั้น เห็นว่าการพัฒนา (development) นั้น เป็นเพียงแนวความคิดแนวทาง โดยมีอัตราความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแนวทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง มากกว่าจะเป็นจุดรวมปลายทางที่แน่นอนตายตัว การพัฒนาไม่เคยสำเร็จอย่างสมบูรณ์แท้จริงเป็นแต่เกิดผลใกล้เคียงกับจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ จะมากหรือน้อยก็แล้วแต่ว่าจะ เป็นไปได้แค่ไหนเพียงไร เท่านั้นเอง³³

7. สถาบันและสถานศึกษาที่มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

นอกจากวัตถุประสงค์ที่มีบทบาทในการให้กำเนิดคำว่า "การบริหารการพัฒนา" (Development Administration) อันได้แก่ George Gant และ Edward W. Weidner แล้ว ยังมีสถาบันและสถานศึกษาที่มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา คือ

7.1 กลุ่มผู้ศึกษาการบริหารเปรียบเทียบ (The Comparative Administration Group of the American Society for Public Administration) หรือ CAG มีบทบาทสำคัญอันทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา เมื่อกลุ่ม CAG ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1960 นั้น ได้ศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจในประเทศต่างๆ ซึ่งเกิดผลทางด้าน-

เกิดความสนใจอย่างยิ่งในปัญหาต่างๆ ทางการบริหารในประเทศที่กำลังพัฒนา ในปี ค.ศ. 1962 เมื่อมูลนิธิฟอร์ดค่าให้ความสนใจกับงานของ CAG และให้ความสนใจสนุนทางการเงินแก่โครงการศึกษาทางการบริหารการพัฒนา CAG ก็สามารถจัดโครงการสัมมนาภาคฤดูร้อนในเวลาปกติ 6 สัปดาห์ เพื่อให้นักวิชาการกลุ่มเล็กๆ เสนอรายงาน อภิปรายถกเถียงปัญหาตามเนื้อเรื่องในรายงานแก้ไขปรับปรุงและแจกจ่ายแก่บรรดาสมาชิกของกลุ่ม มีการแก้ไขปรับปรุงอีกครั้ง และรวบรวมจัดพิมพ์เพื่อจำหน่ายเผยแพร่ ส่วนใหญ่เป็นหนังสือพิมพ์จาก Duke University Press เป็นหนังสือในชุดของ CAG ต่อมาได้มีการประชุมในลักษณะ conference ที่มหาวิทยาลัยแมริแลนด์ สหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนเมษายน 1966 จุดมุ่งหมายหลักของการประชุมที่ว่า College Park Conference นี้ก็คือการนำเอาผลสรุปทางวิชาการที่ได้จากการประชุมสัมมนาทั้ง 6 ครั้งใน 3 ปี ที่ผ่านมาของ CAG มาพิจารณาว่าได้เรียนรู้อะไรไว้แล้วบ้าง และเลือกกำหนดหัวข้อใหม่ๆ ที่น่าสนใจตามลำดับในการประชุมครั้งต่อไป จากการประชุมครั้งนี้ได้มีการรวบรวมบทความซึ่งนำเสนอในที่ประชุมตีพิมพ์ออกมาเป็น หนังสือชื่อ Frontiers of Development Administration โดย Fred W. Riggs เป็นบรรณาธิการ ซึ่งเป็นการรวบรวมแนวคิดร่วมกัน (collective thinking) เกี่ยวกับการศึกษาถึงการบริหารการพัฒนาของบรรดานักวิชาการ³⁴

7.2 สถาบันโครงการก้าวหน้าของศูนย์ศึกษาตะวันออกตะวันตก (Institute of Advanced Projects of the East-West Center) ที่มหาวิทยาลัยฮาวาย, มลรัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีโครงการเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนามาตั้งแต่ ค.ศ. 1962 ได้จัดที่กลุ่มนักวิชาการและนักบริหารจากเอเชียและสหรัฐอเมริกาซึ่งสนใจในการบริหารการพัฒนาได้ใช้เวลาาร่วมกัน 6-12 เดือน ในแต่ละปีที่สถาบันแห่งนี้เพื่อร่วมประชุมสัมมนา และจัดพิมพ์ผลงานออกเผยแพร่ งานชิ้นหนึ่งคือ หนังสือชื่อ Development Administration in Asia ซึ่ง Edward H. Weidner เป็นบรรณาธิการ ผู้รวบรวมจัดพิมพ์จากรายงานในการสัมมนาที่ The East-West Center, University of Hawaii นี้ ระหว่างวันที่ 13 มิถุนายน ถึง 15 กรกฎาคม 1966 นักวิชาการชาวเอเชีย 6 คน และชาวอเมริกัน 6 คน ใช้เวลา 5 สัปดาห์ร่วมกันศึกษาถึงการบริหารการพัฒนาในเอเชีย ผู้ร่วมประชุมมาจาก 7 ประเทศ ส่วนใหญ่ล้วนแต่ได้เดินทาง ได้ศึกษา และทำงานในต่างประเทศกันมาแล้ว บางคนเป็นนักบริหารแต่ส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการ และหลายคนได้เคยศึกษาถึงกระบวนการพัฒนามาแล้วทั้งสองด้าน เป็นการสัมมนาครั้งแรกที่พิจารณาถึงการบริหารการพัฒนาในเอเชียโดยเฉพาะ³⁵

7.3 มูลนิธิฟอร์ด (The Ford Foundation) สถาบันนี้มีส่วนร่วมทางอ้อมกับการศึกษาถึง

การบริหารการพัฒนาโดยให้ความสำคัญสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่ม CAG มูลนิธิมีประวัติเกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาช้านาน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1956 ตัวแทนของมูลนิธิเอนเอเชียได้ตั้งเกี่ยวข้องกับแนวคิดใหม่ของการบริหารการพัฒนา จากนั้นมาได้มีการจัดสรรทรัพยากรของมูลนิธิให้แก่การบริหารการพัฒนา โดยเฉพาะที่แก่เอเชีย³⁶

7.4 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration) จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2509 โดยได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิฟอร์ด วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อสอน วิจัย ผูกอบรม และจัดการ บรรณสารการพัฒนาเพื่อการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันแบ่งออกเป็น 4 คณะ เพื่อให้การศึกษาในระดับปริญญาโทและเอก คือ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ และคณะสังคมประยุกต์ และยังแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักเพื่ออำนวยความสะดวกด้านบริการคือ สำนักอธิการบดี สำนักฝึกอบรม สำนักวิจัย และสำนักบรรณสารการพัฒนา ปัจจุบันได้มีการเปิดสอนและฝึกอบรมในสาขาพัฒนาสังคมเพิ่มขึ้นอีก 1 สาขา

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือ NIDA นี้มีฐานะเป็นกรม สังกัดอยู่ในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ก่อนหน้านี้มีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สังกัดอยู่กับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ต่อมาคณะนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการจัดตั้ง NIDA ขึ้นแล้ว) และในครั้งนี้ได้มีการจัดสัมมนาว่าด้วยทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2507 ถึง 14 มกราคม 2508 บรรดาบทความทางวิชาการซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาได้เสนอต่อที่ประชุมโดยรวบรวมมาจากเอกสารต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่นำมารวบรวมจัดพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ "ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ" โดยมี ดร. อมร รัชชวลิตย์ และ ศักดิ์ยา วรรณสุด เป็นบรรณาธิการ

7.5 สถาบันการศึกษาที่เอนเอเชียที่มีการให้การศึกษาทางการบริหารพัฒนามีอีกหลายแห่ง อาทิเช่น

7.5.1 The Graduate School of Public Administration ที่อยู่ที่ The University of the Philippines ให้การศึกษาระดับปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์³⁷

7.5.2 The Graduate School of Public Administration Seoul National University ให้การศึกษาระดับปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์เช่นกัน

กล่าวได้ว่าเกือบจะทุกประเทศที่กำลังพัฒนาเอนเอเชียจะมีสถาบันทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อยู่หนึ่งสถาบันในประเทศของตน³⁸

เชิงอรรถ

¹Donald C. Stone. ADMINISTRATION FOR DEVELOPMENT, a public lecture delivered at the Indian Institute of Public Administration.

New Delhi, India. January 21 and 22. 1963.

²อัชฎาภกร เอกแสงศรี และคณะ. การเมืองระหว่างประเทศ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2534, หน้า 206.

³A. LeRoy Bennett, INTERNATIONAL ORGANIZATIONS : Principles and issues. 2nd.ed. (Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc., 1980).

หน้า 39.

⁴ปรคตุ Martin Hill. THE UNITED NATIONS SYSTEM : COORDINATING ITS ECONOMIC AND SOCIAL WORK. (Cambridge: Cambridge University Press. 1978.

⁵Dwight Waldo. COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION : PROLOGUE, PROBLEMS, AND PROMISE, Papers in Comparative Public Administration Special Series. No.2. Chicago : Comparative Public Administration Group. American Society for Public Administration. อ้างาน Richard W. Gable. DEVELOPMENT ADMINISTRATION : BACKGROUND, TERMS, CONCEPTS, THEORIES, AND A NEW APPROACH, (Hayward, California : Department of Public Administration. California State University. 1976). p.5.

⁶Richard W. Gable. .op:cit. p. 5.

⁷อุทัย เลาหนีเชียร และวระเคช จันทรศร. "การบริหารการพัฒนา: การเปลี่ยนแปลงและทิศทาง", ใน อุทัย เลาหนีเชียร (บรรณาธิกร), การบริหารการพัฒนา, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526). หน้า 67.

⁸เล่มเดียวกัน ก๊วนแล้ว, หน้า 10.

⁹Herbert A. Simon. Donale W. Smithburg and Victor A. Thompson. PUBLIC ADMINISTRATION, 14th ed., (New York : Alfred A. Knope, 1971.

p. 7.

¹⁰Felix A. Nigro. MODERN PUBLIC ADMINISTRATION, 2nd ed., (New York : Harper & Row, 1970), p. 21.

¹¹Edward W. Wiedner. "Development Administration : A New Focus for Research".in Ferrel Heady and Svbic L. Stokes teds.). PAPERS IN COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION. (Ann Arbor :Institute of Public Administration. Universitv of Michigan. 1962) p.99.

¹²จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา, เอกสารการวิจัยอันดับที่ 346 เสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมการวิจัย สถาบันบัณฑิต-พัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2516. หน้า 1.

¹³Irwing Swerdlow (ed.). DEVELOPMENT ADMINISTRATION : CONCEPTS AND PROBLEMS. (Svracuse. New York : SvracuseUniversitv Fress. 1962) pp. ix-xiv.

¹⁴อุทัย เลาหวิเชียร และวาระเดช จันทรศร. เคยอ้างมาแล้ว. หน้า 120.

¹⁵เล่มเดียวกัน อ้างแล้ว. หน้า 73.

¹⁶บุรคุด Nicholas Henry, PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS. (New Jersev. Prentice Hall, Inc., 1975. pp. 5-23.

¹⁷Richard W. Gable. op.cit., p. 5.

¹⁸อุทัย เลาหวิเชียร และวาระเดช จันทรศร. เคยอ้างมาแล้ว. หน้า 67.

¹⁹Richard W. Gable, op.cit., p.3.

²⁰Ramesh K. Arora. COMPARITIQE PUBLIC ADMINISTRATION-AN ECO-LOGICAL PERSPECTIVE. (New Delhi : Associated Publishing House. 1972).

p. 37. อ้างใน อุทัย เลาหวิเชียร และวาระเดช จันทรศร. เคยอ้างมาแล้ว. หน้า 67.

²¹Richard W. Gable. op.cit., p. 5.

²²อุทัย เลาหวิเชียร และวาระเดช จันทรศร. เคยอ้างมาแล้ว. หน้า 67.

²³เล่มเดียวกัน เคยอ้างมาแล้ว. หน้า 120.

²⁴Edward W. Weidner. "The Elements of Development Administration in Edward W. Weidner (ed.). DEVELOPMENT ADMINISTRATION IN ASIA. (Kingsport. Tennesse : Kingsport Press. 1970). p. 3.

²⁵อมร รักชาสัดย์. "กระบวนการณ์พัฒนา". ใน ทฤษฎีและแนวความคิดด้านการพัฒนาประเทศไทย. เรียบเรียงโดย อมร รักชาสัดย์ และชัตติยา กรรณสูต. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2515). หน้า 6-10.

26 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493.

27 บรรพต วีระสัย และสุขุม นาสกุล, รัฐศาสตร์ทั่วไป, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 201.

28 บรรพต วีระสัย, สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 335.

29 อมร รัชชาลัย, op.cit., "พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา" หน้า 394 และ 397.

30 Saul M. Katz. "A System Approach to Development Administration". in Fred W. Riggs. (ed.). FRONTIERS OF DEVELOPMENT ADMINISTRATION, (Durham. North Carolina : Duke University Press. 1970). p. 110.

31 Fred W. Riggs, "the Context of Development Administration". in Fred W. Riggs, (ed.). FRONTIERS OF DEVELOPMENT ADMINISTRATION, (Durham North Carolina : Duke University Press, 1970). p. 74.

32 Edward W. Weidner. "The Elements of Development Administration". in Edward W. Weidner (ed.). DEVELOPMENT ADMINISTRATION IN ASIA. (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press. 1970). pp. 4-9.

33 Edward W. Weidner. "Development Administration : A New Focus for Research". in Ferrel Headv and Svbil L. Stokes (eds.). PAPERS IN COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION. (Ann Arbor. Michigan : The University of Michigan. 1962), p. 99.

34 Fred W. Riggs. op.cit., pp. 3-6.

35 Edward W. Weidner (ed.), "Preface" in DEVELOPMENT ADMINISTRATION IN ASIA, pp. V-VI.

36 Ibid., p. VI.

37 Ibid., p. 352.

38 Ibid.,