

แนวทางการศึกษา กรอบแนวคิด และทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

นายสุรศักดิ์ ชะมารัมย์

อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

การที่จะศึกษาศาสตร์หรือแขนงวิชาการใดๆให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ นั้น ผู้ศึกษาจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในแนวคิดและทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์นั้นๆเป็นเบื้องต้นเสียก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดและทฤษฎี¹จะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจธรรมชาติของศาสตร์นั้นๆได้เป็นอย่างดี รัฐประศาสนศาสตร์ก็เช่นเดียวกันที่เป็นวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์แขนงหนึ่งที่มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกิดจากการสังสมองค์ความรู้มาเป็นระยะเวลาช้านาน อย่างเป็นทางการก็ย้อนไปเมื่อปี ค.ศ. 1887 จากผลงานอันเลื่องชื่อของวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่มีชื่อว่าการศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร (The Study of Administration) ซึ่งได้นำเสนอเรื่องแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Political-Administrative Dichotomy) ส่วนที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะในทางปฏิบัติก็นับตั้งแต่เริ่มประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ดังที่ไคเดน (Caiden, อ้างถึงในปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2552: 72) ได้กล่าวเอาไว้ที่น่าสนใจว่า “รัฐประศาสนศาสตร์มีความเก่าแก่เท่ากับสังคมที่คิวิไลซ์...นักปรัชญาเกือบทุกท่านในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติได้แสดงความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับธรรมชาติของการเมือง รัฐบาล และรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ช่วงใดก็ช่วงหนึ่งของชีวิต รวมทั้งตำรับตำราฉบับสำคัญทั้งหลายก็ได้อุทิศหน้ากระดาษจำนวนไม่มากนักน้อยเพื่อกล่าวถึงเรื่องสาธารณะหรือสะท้อนให้ประจักษ์ถึงธรรมชาติของรัฐประศาสนศาสตร์” ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะมีผู้ให้ความสนใจศาสตร์แขนงนี้เพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ

อย่างไรก็ดี องค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยก็อาจมีกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไป ทำให้มีการท้าทายกรอบแนวคิดและทฤษฎีนั้นๆเกิดขึ้น โดยได้ท้าทายกันในประเด็นที่ว่าถูกต้องหรือไม่เหมาะสมอย่างไร และด้วยเหตุผลประการใดบ้าง ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มักจะถูกดึงเข้า (pull) และผลักออก (push) จากกรอบแนวคิดและความเชื่อหนึ่งไปยังกรอบแนวคิดและความเชื่อหนึ่ง อันเป็นผลของความจริงที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง และวิจัยในแต่ละยุคสมัยนั่นเอง ดังนั้น จึงทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีกรอบแนวคิดและทฤษฎีเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ศึกษาหรือสนใจทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องศึกษาทำความเข้าใจในกรอบแนวคิดและทฤษฎีต่างๆอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เข้าถึงซึ่งความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

1. แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

ในการศึกษากรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มักมีการแบ่งในรูปของกระบวนทัศน์หรือที่นิยมเรียกว่า พาราไดม์ (paradigm) ซึ่งยังคงเป็นปัญหามาตั้งแต่เริ่มต้น เพราะไม่อาจชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กระบวนทัศน์ของนักวิชาการคนใดมีความถูกต้องและสมบูรณ์ครบถ้วนที่สุด เนื่องจากใน

¹ ผู้สนใจสามารถศึกษาความหมายและลักษณะทั่วไปของทฤษฎีได้โดยทั่วจากหนังสือทางด้านทฤษฎีต่างๆ เช่น ศิริชัย กาญจนวาสี. (2545). *ทฤษฎีการประเมิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

แต่ละยุคสมัยมีกระบวนการที่สอดคล้องต่อความรู้ความจริงแตกต่างกัน แนวคิดและทฤษฎีบางกลุ่มก็มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอยู่มาก ดังปรากฏให้เห็นว่ามีการจัดแบ่งออกในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปในหลายลักษณะตามเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภท ดังนั้น จึงทำให้การศึกษารอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สามารถกระทำการศึกษาได้หลายแนวทางนั่นเอง เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2552: 38-42) เห็นว่าแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทางด้วยกันคือ แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนของรายละเอียดต่อไป

1.1 แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา เป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยจำแนกตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ใช้มิติของเวลา เช่น เช่น **นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry)** พยายามชี้ให้เห็นว่า แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่ 5 พาราไดม์/ขอบเขตเนื้อหา คือ

1) **พาราไดม์ 1** การแบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร (The Politic/Administration Dichotomy) ปี ค.ศ.1900-1926

2) **พาราไดม์ 2** หลักการบริหาร (The Principles of Administration) ปี ค.ศ.1927-1937 พร้อมกันนี้ได้เกิดการท้าทายหลักการบริหาร (The Challenge) ขึ้นปี ค.ศ.1938-1947 และการโต้ตอบการท้าทาย (Reaction to the Challenge) ในระหว่างปี ค.ศ.1947-1950

3) **พาราไดม์ 3** รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science) ปี ค.ศ.1950-1970

4) **พาราไดม์ 4** รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์การบริหาร (Public Administration as Management) ปี ค.ศ.1956-1970

5) **พาราไดม์ 5** รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์การบริหารภาครัฐ (Public Administration as Public Administration) ปี ค.ศ.1970 เป็นต้นมา

ผลงานของนักวิชาการไทยได้แก่ พิทยา บวรวัฒนา ได้มีการนำแนวทางการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลาเข้ามาใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการศึกษา โดยเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตกมีวิวัฒนาการมาแล้ว 4 ช่วงสมัยที่สำคัญคือ

1) **สมัยทฤษฎีดั้งเดิม** (ค.ศ.1887-1950) ได้แก่ ทฤษฎีและแนวการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารแยกออกจากการเมือง ระบบราชการ วิทยาศาสตร์การจัดการ และหลักการบริหาร

2) **สมัยทฤษฎีท้าทายหรือวิกฤติด้านเอกลักษณ์ครั้งแรก** (ค.ศ.1950-1960) ได้แก่ ทฤษฎีและแนวการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารคือการเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษย์สัมพันธ์ และศาสตร์การบริหาร

3) **สมัยวิกฤติด้านเอกลักษณ์ครั้งที่สอง** (ค.ศ.1960-1970) ได้แก่ ทฤษฎีและแนวการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทางพฤติกรรมศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่

4) **สมัยทฤษฎีและแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่** (ค.ศ.1970-ปัจจุบัน) ได้แก่ ทฤษฎีและแนวการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน การจัดการแบบประหยัด ชีวิตองค์กร การออกแบบองค์การสมัยใหม่ และการวิจัยเรื่ององค์การ

ข้อดีและข้อจำกัดของการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลา ข้อดี คือ เป็นการนำเสนอที่ง่ายตามลำดับของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเพียงแค่พรรณนาถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้นเป็นลำดับไป แต่ข้อจำกัดของการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลาคือ แม้ว่าในช่วงเวลาหนึ่งๆจะมีแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่มีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ที่เป็นหนึ่งเดียวตลอด โดยที่ในแต่ละช่วงสมัยหนึ่งๆอาจจะมีแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะไม่ทำให้เห็นความต่อเนื่องของแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเน้นเดียวกันในลักษณะที่เป็นพัฒนาการไป เช่น ไม่เห็นความต่อเนื่องของแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับโครงสร้างว่าได้เกิดขึ้นหรือมีพัฒนาการของแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างไร เริ่มตั้งแต่การจัดโครงสร้างแบบระบบราชการจนมาถึงการจัดโครงสร้างที่เน้นตามภารกิจ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว ข้อจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เป็นแนวทางการศึกษาที่จำกัดเฉพาะในแง่ขององค์ความรู้เป็นหลักสำคัญ มิได้ครอบคลุมถึงในภาคปฏิบัติของการนำไปใช้

1.2 แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น เป็นการศึกษาที่กำหนดขอบเขตหรือปริมณฑลทางวิชาการ (locus) และกำหนดจุดเน้นของการศึกษา (focus) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่นำเสนอโดยโรเบิร์ต ที โกลเล็มบิวสกี (Robert T. Golembiewski) ทั้งปริมณฑลทางวิชาการและจุดเน้นของการศึกษาอาจแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมตลอดจนสถานการณ์ของสังคมนั้นๆ โดยที่ปริมณฑลทางวิชาการอาจมีลักษณะที่ขยายขอบเขตออกไปกว้างขึ้น หรือมีขอบเขตที่เฉพาะเจาะจง หรือย้ายจุดมุ่งเน้นของการศึกษาไปสู่จุดมุ่งเน้นสนใจของการศึกษาใหม่ก็ได้

ข้อดีและข้อจำกัดของแนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น มีข้อดีที่สำคัญคือ ทำให้เห็นกรอบหรือแนวทางการศึกษาที่มีปริมณฑลไปที่การบริหารงานภาครัฐโดยตรง นอกจากนี้แล้วก็ยัง มีข้อดีคือ ไม่จำกัดเฉพาะว่าจะจะเป็นแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในสมัยใดและเป็นเรื่องใด แต่ให้ความสำคัญต่อจุดสนใจหรือจุดมุ่งเน้นของการนำไปใช้ในการบริหารงานภาครัฐเป็นสำคัญ เช่น แนวทางการศึกษาที่มีจุดมุ่งเน้นที่การจัดโครงสร้าง แนวทางการศึกษาที่มีจุดมุ่งเน้นที่ด้านกระบวนการ แนวทางการศึกษาที่มีจุดมุ่งเน้นที่ด้านพฤติกรรม และแนวทางการศึกษาที่มีจุดมุ่งเน้นที่ด้านสภาพแวดล้อม เป็นต้น และยังมีข้อดีที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เน้นสร้างองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับการนำไปใช้ในการปฏิบัติงานในภาครัฐโดยตรง แต่ทั้งนี้จุดมุ่งเน้นของการบริหารงานภาครัฐในแต่ละยุคสมัยอาจมีความแตกต่างกันไปก็ได้ เช่น ในยุคหนึ่งอาจเน้นเรื่องการสร้างระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคล ในขณะที่อีกยุคอาจจะเน้นการจัดการสมัยใหม่ที่นำการจัดการแบบธุรกิจมาประยุกต์ใช้ เป็นต้น นั่นหมายความว่า ในจุดมุ่งเน้นเรื่องหนึ่งๆ อาจนำแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่หลากหลายในหลายช่วงเวลามาใช้ร่วมกันได้ เช่น ในยุคที่การบริหารงานภาครัฐให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการอาจนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลามาบูรณาการใช้ร่วมกัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่สำคัญของแนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้นคือ ในแง่ขององค์ความรู้ของศาสตร์ จะทำให้ไม่สามารถเห็นองค์ความรู้ที่เป็นแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างชัดเจน เนื่องจากองค์ความรู้จะเน้นไปสู่การ

นำไปใช้ในแต่ละเรื่องที่เป็นจุดมุ่งเน้นมากกว่าซึ่งอาจแปรเปลี่ยนไปได้ตลอดในแต่ละยุคของการบริหารงานภาครัฐ

1.3 แนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ แนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์เป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นและการประยุกต์ใช้โดยยึดถือหน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) สะท้อนได้จากผลงานของนักวิชาการ เช่น เจมส์ ดี ทอมสัน (James D. Thomson) ในหนังสือชื่อ “Organization in Action” (1967) ก็ได้ให้ความสำคัญต่อองค์การเป็นหน่วยของการวิเคราะห์ โดยเน้นศึกษาพฤติกรรมขององค์การต่อการปรับตัวต่อความไม่แน่นอนอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อม หรือแนวคิดของการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบที่ให้ความสำคัญต่อหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นองค์การที่นำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบคือ ระบบราชการหรือแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) ที่ให้ความสำคัญต่อหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นประชาชนผู้รับบริการ ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าถ้าศึกษาวิเคราะห์ไปถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงแล้ว ก็จะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงหน่วยวิเคราะห์ของการศึกษาได้เสมอ ได้แก่ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นโครงสร้าง หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นบุคคล หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นกระบวนการ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นชุมชน ประชาชน และสิ่งแวดล้อม

ข้อดีและข้อจำกัดของแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์ มีข้อดีที่สำคัญคือ จะทำให้เกิดการมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเฉพาะหน่วยการวิเคราะห์นั้นโดยตรงเท่านั้น ตัวอย่าง ถ้าต้องการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้าง จะทำให้ไปสนใจหรือให้ความสำคัญต่อแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์การโดยตรง เช่น ทฤษฎีการจัดโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการที่เสนอโดยแม็กซ์ เวเบอร์ แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์การแบบ Information-based Organization ที่เสนอโดยปีเตอร์ ดรักเกอร์ หรือหลักการของการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี ถ้าต้องการศึกษาเกี่ยวกับการทำงานของบุคคลในองค์การซึ่งถือเป็นหน่วยการวิเคราะห์ระดับบุคคล จะทำให้ไปสนใจหรือให้ความสำคัญต่อแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในองค์การโดยตรง เช่น ทฤษฎีทวิปัจจัย (Dual Factors Theory) ที่เสนอโดยเฮิร์ทเบิร์ก ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ที่เสนอโดยดักลาส แมกเกรเกอร์ ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการ (Hierarchy of Needs Theory) ที่เสนอโดยอับราฮัม มาสโลว์ เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เห็นสาระสำคัญของแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดในหน่วยการวิเคราะห์นั้นโดยตรง ซึ่งจะส่งผลประโยชน์ในระยะยาวต่อการนำไปปฏิบัติของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรภาครัฐต่อไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางนี้จึงเหมาะสมกับนักวิชาการในฐานะที่เป็นผู้สร้างองค์ความรู้ที่สามารถสร้างและทดสอบองค์ความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง ข้อดีที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จะทำให้สามารถบูรณาการแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดในหน่วยวิเคราะห์นั้นโดยตรงมาใช้ในการอธิบาย หรือพยากรณ์ปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้นได้ในแง่มุมต่างๆหลายแง่มุมไปพร้อมกัน หรือแม้กระทั่งสามารถบูรณาการศาสตร์อื่นมาใช้ร่วมได้ ส่วนข้อจำกัดที่สำคัญของแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์ก็คือ การไม่เห็นความชัดเจนขององค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างชัดเจนว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด

กล่าวโดยสรุป แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทางด้วยกันคือ *แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา* มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การพรรณนาให้เห็นถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา *แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น* มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อตอบสนองปริมณฑลที่เป็นการบริหารงานภาครัฐและตามจุดสนใจที่การบริหารงานภาครัฐให้ความสำคัญในขณะนั้น และ *แนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์* มีจุดเน้นที่สำคัญคือ ความต่อเนื่องในการสร้างองค์ความรู้และ *การนำไปใช้* เพื่อสนับสนุนต่อการบริหารงานภาครัฐในแต่ละหน่วยการวิเคราะห์โดยตรง

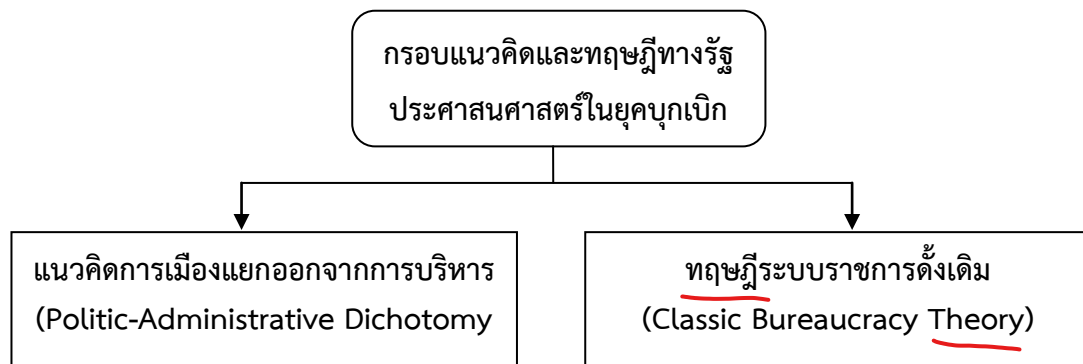
อย่างไรก็ตาม ในที่ได้จำแนกรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 5 ยุค คือ

- 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก
- 2) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่
- 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม
- 4) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) และ
- 5) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเป็นการบูรณาการระหว่างแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์เป็นแนวทางการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนของรายละเอียดเป็นลำดับต่อไป

2. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก

เนื่องจากเป็นช่วงของการเริ่มต้นหรือจุดกำเนิดของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงกล่าวได้ว่าองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้ยังไม่ได้รับการพัฒนา หรือยังไม่การสั่งสมอย่างเป็นระบบมากเท่าใดนัก ซึ่งองค์ความรู้ส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยม คือการลองผิดลองถูกจากประสบการณ์ที่ถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น หลักอำนาจนิยม คือการอ้างเทวสิทธิ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา และหลักเหตุผลนิยม คือการใช้ความสมเหตุสมผล โดยใช้เหตุผลเชิงอุปมานจากกฎหมาย และระเบียบแบบแผนต่างๆ เป็นสำคัญ กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิกที่สำคัญได้แก่ *แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหารที่นำเสนอโดยวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson)* และ *ทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิม (Classic Bureaucracy Theory) ที่นำเสนอโดยแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)*

The Study of Administration



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก

2.1 แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Politico-Administrative Dichotomy)

วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ศาสตราจารย์ อดีตรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยพรินซ์ตัน และอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาแห่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้นำเสนอแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Politico-Administrative Dichotomy) ไว้ในบทความเกี่ยวกับการศึกษาการบริหาร (The Study of Administration) ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร Political Science Quarterly ปี ค.ศ.1887 โดยอธิบายว่า ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่วิลสันนำเสนอประเด็นดังกล่าวก็เพราะต้องการให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งจะทำให้สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชัน ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และระบบการเล่นพรรคเล่นพวกซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในสมัยนั้น นอกจากนี้เขายังมีความพยายามสร้างศาสตร์ใหม่ของการบริหาร (a new science of administration) เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นการบริหารธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลดีให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



วูดโรว์ วิลสัน

กระทั่งในระยะต่อมาก็ได้มีนักวิชาการที่สนับสนุนแนวความคิดนี้อยู่หลายคน ได้แก่ แฟรงก์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) เป็นต้น โดยที่ แฟรงก์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) (ค.ศ.1859-1939) ซึ่งเป็นนักวิชาการสาขาวิชากฎหมายปกครอง และผ่านการอบรมมาจากประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหารที่นำเสนอโดยวูดโรว์ วิลสัน กระทั่งได้แต่งหนังสือชื่อว่า Politics and Administration (1900) ซึ่งมีข้อเสนอที่สำคัญคือ การแบ่งหน้าที่ของรัฐควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งหน้าที่ทางการเมืองจะเป็นเรื่องของนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่ทางการบริหารจะเป็นการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ การปฏิรูปการปกครองก็ต้องยอมรับความจริงว่า หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริการของรัฐแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาเรื่องระบบราชการของรัฐบาลโดยตรง และวิชาบริหารสามารถเป็นวิทยาศาสตร์ได้ กล่าวคือ การบริหารสามารถเป็นหลักสากลได้

ต่อมาในปี ค.ศ.1926 ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) ได้เขียนหนังสือในลักษณะของตำราเรียนเล่มแรกในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of Public Administration (1926) ก็ยอมรับความคิดของวิลสันและกู๊ดนาว โดยได้ขยายความคิดการบริหารแยกออกจากการเมืองโดยเสนอว่า 1) การเมืองไม่ควรแทรกแซงการบริหาร 2) เราสามารถทำการศึกษารองการบริหารและการจัดการโดยอาศัยวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ 3) วิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถตัดอคติต่างๆออกได้ (value free) กล่าวคือ เป็นวิทยาศาสตร์ได้ การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) ขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (values) การอุปมาอุปมัย เรื่อง fact value dichotomy ให้เข้ากับ politics administration dichotomy มีผลมากในสมัยต่อมา เช่น เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้เกิดการพยายามหาหลักการบริหารขึ้น และ 4) เป้าหมายของการบริหารงานคือ การประหยัดและการมี

ประสิทธิภาพ รัฐต้องรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้รัฐสามารถอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์การธุรกิจมาใช้ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้ดีขึ้นได้ เช่น อาจปฏิรูปโครงสร้างส่วนประกอบของระบบบริหารของรัฐให้สอดคล้องกับของเอกชน และอาจสนับสนุนให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกระบวนการประชาธิปไตยสามารถควบคุมระบบบริหารงานได้อย่างใกล้ชิด (พิทยา บวรวัฒนา, 2546: 13-20)

2.2 ทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิม (Classic Bureaucracy Theory)

ทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิม (Classic Bureaucracy Theory) เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. 1900 - 1950 โดยมีพัฒนาการมาจากนักสังคมวิทยาและให้ความสำคัญกับองค์การที่ชื่อว่า แมกซ์ เวเบอร์



แมกซ์ เวเบอร์

(Max Weber) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันแต่สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย แต่หันมาสนใจด้านสังคม วิทยาเป็นบุคคลแรกที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การในรูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) หรือที่รู้จักในนามระบบราชการ (Bureaucracy) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ ซึ่งเขาถือว่าเป็นตัวแบบโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแบบราชการในอุดมคติที่ไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ในการทำงาน (Ideal Type of Bureaucracy) ซึ่งมีลักษณะที่มีเหตุผลโดยกฎหมาย (Legal rational) แต่เขาสร้างในแง่มุมมองของนักวิชาการหรือปัญญาชนที่คิดว่าเป็นรูปแบบองค์การในอุดมคติ (Ideal Type) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ (Bureaucracy) ซึ่งสาระสำคัญขององค์การแบบราชการในทัศนะของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มีลักษณะเด่นดังนี้ (วิเชียร วิทยอุดม: 2551: 99-104)

Germany

1) **หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Work)** ระบบราชการก่อให้เกิดความยุติธรรมและตรงตามความถนัดหรือความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงานเกิดความชำนาญในงานเฉพาะด้าน (Specialization) และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้

Impersonal
ไม่ตัว ตัว
Personal
ตัว ตัว

2) **การจัดโครงสร้างองค์การลดหลั่นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy)** ระบบราชการกำหนดโครงสร้างของอำนาจที่เหมาะสมกับตำแหน่งต่างๆที่กำหนดขึ้นตามความสามารถเฉพาะด้าน และการแบ่งงานกันทำตามความถนัด

3) **การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ (Rule, Regulation, and Procedures)** ระบบราชการเป็นแบบแผนที่ส่งเสริมให้มีการทำงานอย่างเป็นระบบ มาตรฐานในการทำงาน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทำให้มีการประสานงานของงานต่างๆได้ดีขึ้น สมาชิกขององค์การก็สามารถดำเนินงานได้ด้วยดี และมีความมั่นคงหากมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกขององค์การ

ยึดถือ
กฎระเบียบ
เป็นแผน

4) **ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นแบบทางการหรือไม่ยึดถือตัวบุคคล (Impersonal Relationship)** ระบบราชการถือว่าความสัมพันธ์ของตัวบุคคลในองค์การต้องไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การ จะต้องมีความเป็นทางการไม่ยึดถือตัวบุคคล ไม่มีการให้ผลประโยชน์ที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางด้านมิตรและความคุ้นเคย

5) **คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ (Professional Qualities)** ระบบราชการส่งเสริมให้ยึดถือหน่วยงาน และการรับราชการเป็นคุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ การเลือกบุคคลเข้าทำงาน การได้ความดี

ความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพจะต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์

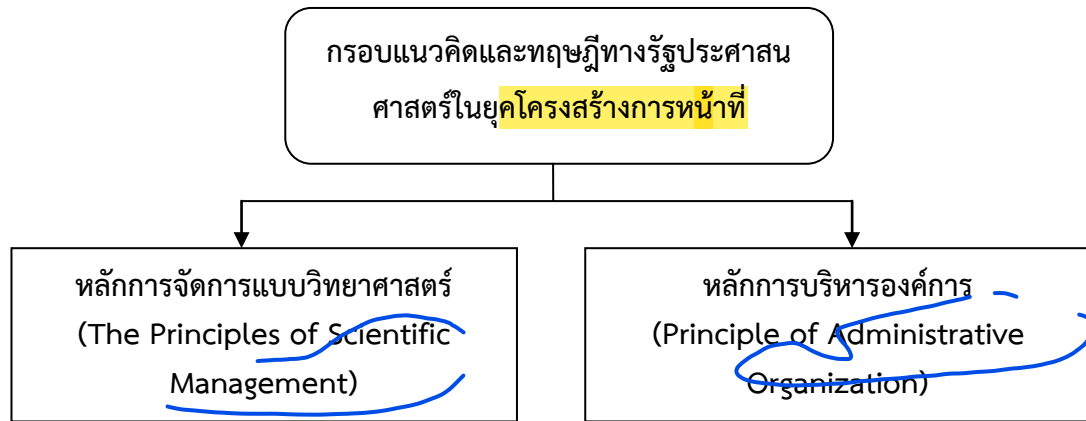
6) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Career Aspects) ระบบราชการส่งเสริมให้คนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เป็นลำดับขั้น การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความมีอาวุโสและการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานเป็นสำคัญ การจะไล่ออกจากงานได้ก็ต่อเมื่อมีความผิดที่ชัดเจนเท่านั้น

7) อำนาจหน้าที่ (Legal Authority) ระบบราชการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้มาจากสถาบัน บุคคลใดก็ตามที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมจะมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคล แต่จะเป็นอำนาจของสถาบัน

โดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิกนั้นจะมุ่งเน้นไปที่แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร โดยสาระสำคัญในแง่ที่ว่าการบริหารงานของรัฐควรเป็นศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม โดยมีเป้าหมายหลักของการบริหารคือ ประหยัดและประสิทธิภาพ (Economy and Efficiency) และทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาการที่ไม่มีโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยมีการใช้องค์ความรู้ผ่านการสั่งสมองค์ความรู้ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์ นิยม หลักอำนาจนิยม และหลักเหตุผลนิยม อย่างไรก็ตาม ในยุคนี้วิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังไม่ได้รับการแยกองค์ความรู้ออกจากสาขาวิชาอื่นๆ เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ฯลฯ อย่างเด่นชัดเหมือนในปัจจุบัน

3. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโครงสร้างการหน้าที่นั้น กล่าวได้ว่าองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก 2 แนวทาง คือ หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Principles of Scientific Management) ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับปฏิบัติการ และอีกแนวทางหนึ่งคือ หลักการบริหารองค์การ (Principle of Administrative Organization) ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับบริหาร โดยในยุคนี้มองคนเป็นแบบมนุษย์เศรษฐศาสตร์ (Economic man) กล่าวคือ ให้ความสำคัญต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อองค์การโดยรวม เป็นความพยายามที่จะแสวงหาวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงานและการดำเนินงานขององค์การให้ดีขึ้น ดังมีสาระสำคัญพอสังเขปดังนี้



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโครงสร้างการหน้าที่

3.1 หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Principles of Scientific Management)

การบริหารงานตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์เป็นการประยุกต์ใช้วิธีการทำงานตามหลักการแบบวิทยาศาสตร์ที่มุ่งเน้นปรับปรุงวิธีการและเพิ่มประสิทธิภาพการในการทำงานเป็นสำคัญ นักวิชาการคนสำคัญที่นำเสนอแนวคิดนี้ได้แก่ เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) แฟรงค์ บังเกอร์ กิลเบรธ และลิลเลียน มอลเลอร์ กิลเบรธ (Frank Bunker Gilbreth and Lilian Moller Gilbreth) และเฮนรี แอล แกนต์ (Henry L. Gantt)

ผู้บุกเบิกและได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์คือ **เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) (1856-1915)** ซึ่งเป็นวิศวกรชาวสหรัฐอเมริกาทำงานในโรงงานเหล็กที่มีชื่อว่า Midvale Steel Company ในเมืองพิตาเดเฟีย สหรัฐอเมริกา ได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า **The Principles of Scientific Management** ในปี ค.ศ. 1911 โดยเสนอหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ อันเป็นการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ เทเลอร์พยายามชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานตามหลักวิทยาศาสตร์ดีกว่าวิธีการจัดการที่ใช้กันอยู่ในขณะนั้นที่อาศัยหลักการตามความเคยชิน



เฟรดเดอริก เทเลอร์

(rule of thumb) โดยทั่วไป ภายใต้ระบบงานดังกล่าวคนงานโดยทั่วไปมีแนวโน้มที่จะอยู่งาน (soldiering) ซึ่งเฉื่อยและคอยหลีกเลี่ยงงานอยู่ตลอดเวลา ฝ่ายจัดการจะเข้าไปช่วยเหลือและควบคุมการทำงานของคนงานน้อยที่สุด โดยฝ่ายจัดการมักจะปล่อยให้คนงานมือสระในการเลือกวิธีการทำงานที่ดีที่สุดตามใจชอบ ในทางปฏิบัติโอกาสที่คนงานจะกระตือรือร้นเสนอความคิดเห็น เพื่อปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นนั้นมีน้อยมาก ภายใต้ระบบการบริหารแบบเดิมนั้น ฝ่ายจัดการมีหน้าที่น้อยมาก งานเบาเพราะการทำงานต่างๆไปขึ้นอยู่กับคนงานเสียส่วนใหญ่ หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ได้เปลี่ยนให้ฝ่ายจัดการทำงานมากขึ้น โดยกำหนดให้มีการแบ่งงานกันทำระหว่างฝ่ายจัดการและคนงานอย่างเท่าๆกัน ตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์แล้วเป็นไปได้ที่คนงานคนเดียวจะทำงานสำเร็จตามขั้นตอนของหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เช่น ทำงานวางแผนหาหลักการทำงาน และลงมือทำงาน

ด้วยตนเองพร้อมกันหมด เพราะหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์มีความละเอียดอ่อนมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน นักบริหารจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย (พิทยา บวรวัฒนา, 2546: 24-33)

ในผลงานของเทเลอร์ได้ให้ข้อสังเกตว่า สิ่งที่คนงานต้องการจากนายจ้างของเขาเหนือสิ่งใดๆ ก็คือค่าจ้างที่สูงและสิ่งที่นายจ้างต้องการจากคนงานมากที่สุดคือ ค่าแรงงานที่ต่ำ การมีหรือไม่มีองค์ประกอบสองสิ่งนี้ก่อให้เกิดดัชนีที่ดีที่สุดของการบริหารที่ดีหรือเลว (ชาญชัย อาจินสมาจาร, 2551: 7-8) อย่างไรก็ตาม เทเลอร์ได้เสนอหลักการบริหารที่ดีไว้ 4 หลักดังนี้คือ 1) การแสวงหาและพัฒนาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดทางเดียวโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ 2) การคัดเลือก และการฝึกอบรมคนงานโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ 3) การส่งเสริมประสานความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนงานกับผู้บริหาร และ 4) การใช้เงินและรางวัลภายนอกเป็นเครื่องจูงใจให้คนทำงานโดยมีฐานคิดว่าคนงานทุกคนเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2552: 75) ซึ่งหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์หรือวิธีการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) ยังประโยชน์ในการปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นและให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะกระทำดังต่อไปนี้ คือ 1) พยายามค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด เชื่อว่ามีอยู่เพียงวิธีเดียวเท่านั้น (The one best way) 2) กำหนดเวลาที่เหมาะสมกับการทำงานดังกล่าวให้เสร็จสิ้นไป และ 3) จ่ายค่าจ้างที่ยุติธรรมสำหรับการทำงานดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด (วิเชียร วิชยอุดม: 2551: 16)

speciali-
sation
②
③
incentive

กล่าวได้ว่า นอกจากผลงานของเทเลอร์แล้ว ยังมีนักวิชาการที่สนใจพัฒนาแนวคิดการจัดการในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันอีกจำนวนมากซึ่งสนับสนุนแนวความคิดของเทเลอร์ นักวิชาการคนสำคัญได้แก่ แฟรงค์ บังเกอร์ กิลเบรธ และลิเลียน มอลเลอร์ กิลเบรธ (Frank Bunker Gilbreth and Lilian Moller Gilbreth) สองสามีภรรยาที่นำเสนอผลงานด้าน “การศึกษาเวลาและการเคลื่อนไหว” (time and motion study) โดยนำเอาหลักการงานแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ในการทำงานเพื่อ (1) ค้นหาวิธีการและจำแนกวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด (2) พยายามลดกฎเกณฑ์ในการทำงานให้น้อยลง และ (3) พยายามนำเอาหลักการทั้ง 2 ข้อนี้ มาเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดชั่วโมงการทำงานให้น้อยลง โดยจัดแบ่งระบบการทำงานออกเป็นส่วนๆ เรียกว่า Therbligs (ขั้นตอนของการเคลื่อนไหวในการทำงาน) โดยนำมาจากการเขียนชื่อของกิลเบรธ (Gilbreth) โดยนำเอาอักษรท้ายสุดเขียนเป็นตัวแรกและเรียงต่อกันด้วยอักษรตัวถัดๆ ขึ้นมา (วิเชียร วิชยอุดม: 2551: 16) นอกจากนี้ เฮนรี แอล แกนต์ (Henry L. Gantt) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เมื่อเขียนบันทึกครูและวิศวกรในปี ค.ศ.1887 แกนต์ได้ร่วมงานกับเทย์เลอร์และเป็นผู้ติดตามเทย์เลอร์ไปในสถานที่ต่างๆ มากมาย แนวคิดที่แกนต์ได้นำเสนอคือ การจัดอันดับผลงานของพนักงานอย่างเปิดเผยให้พนักงานทุกคนได้รับรู้ โดยใช้แผนภูมิแท่งมาแสดงผลงานของพนักงานแต่ละคน ในวันที่พนักงานสามารถผลิตได้ตามมาตรฐานจะแสดงด้วยแท่งสีดำ ในวันที่ไม่สามารถผลิตได้ตามมาตรฐานจะแสดงด้วยแท่งสีแดง และยังได้มีการเสนอให้มีการกำหนดตารางเวลาในการผลิต ซึ่งเทคนิคดังกล่าวปัจจุบันเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายที่รู้จักกันในชื่อ แผนภูมิแกนต์ (Gantt Chart) เป็นเทคนิคที่ใช้สำหรับวางแผนและควบคุมงาน โดยกำหนดกิจกรรมใดทำก่อนกิจกรรมใดทำทีหลัง กิจกรรมใดทำพร้อมกัน รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมด้วย (ปฐม มณีโรจน์ และเสนห์ จุ้ยโต, 2555: 43)



เฮนรี แอล แกนต์

3.2 หลักการบริหารองค์การ (Principle of Administrative Organization)

หลักการบริหารองค์การมีจุดเน้นอยู่ที่การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ ซึ่งได้มุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับบริหารเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการศึกษาในแง่ที่ว่าผู้บริหารหรือผู้จัดการควรมีหน้าที่ทางการบริหารหรือการจัดการในระดับองค์การอย่างไรบ้าง เพื่อให้การขับเคลื่อนองค์การไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีนักวิชาการที่ได้นำเสนอหลักการบริหารองค์การคนสำคัญได้แก่ เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) เจมส์ มูนเนย์ และอลัน ไรเลย์ (James Mooney and Alan Reiley) ลูเธอร์ กุลลิก และลินดอลล์ เออร์วิค (Luther Gulick and Lyndall Urwick) และแมรี พาร์เกอร์ ฟอลเลตต์ (Mary Parker Follett)



เฮนรี ฟาโยล์

1) หลักการบริหารของเฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol)

เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) (1841-1925) นักวิศวกรอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสและเป็นผู้บุกเบิกเกี่ยวกับการกำหนดหลักการทางการจัดการเชิงบริหาร ซึ่งได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า General and Industrial Management ในปี ค.ศ. 1916 ในภาษาฝรั่งเศส ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะมีการตีพิมพ์ฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ. 1929 ซึ่งผลงานของฟาโยล์ได้รับการพิจารณายอมรับว่าเป็นงานที่เข้ามาเสริมหรือเติมเต็มแนวคิดของเทเลอร์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ฟาโยล์เห็นว่ากิจกรรมการจัดการอุตสาหกรรมจะประกอบไปด้วยกิจกรรม 6 ประเภทคือ 1) กิจกรรมด้านเทคนิค (ด้านการผลิต) 2) กิจกรรมด้านการค้า (ด้านการซื้อขายและแลกเปลี่ยน) 3) กิจกรรมด้านการเงิน (ด้านการหาแหล่งงานและใช้ประโยชน์สูงสุดจากทุน) 4) กิจกรรมด้านความมั่นคง (ด้านการป้องกันทรัพย์สินและบุคคล) 5) กิจกรรมด้านบัญชี (ด้านการจัดคุมสินค้า การจัดทำงบดุลต้นตุนและสถิติ) และ 6) กิจกรรมด้านการจัดการ (การวางแผน การจัดการองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม) กล่าวได้ว่ากิจกรรมที่ฟาโยล์เห็นว่ามีความสำคัญมากที่สุดก็คือ กิจกรรมด้านการจัดการ ซึ่งเขาได้ให้ความสำคัญกับหน้าที่ทางการจัดการเป็นพิเศษ โดยได้แยกการศึกษาเป็น 2 ประเด็นคือ 1) หลักการจัดการ (principle of management) และองค์ประกอบของหน้าที่ทางการจัดการ (element of management) ดังนี้

ประการแรก หลักการบริหาร 14 ข้อ สรุปได้ดังนี้

1. การมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)
2. การมีเอกภาพในการสั่งการ (Unity of Direction)
3. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work)
4. การรวมอำนาจไว้ที่

ส่วนกลาง (Centralization)

5. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)
6. ความเสมอภาค (Equity)
7. สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain)
8. การให้ผลประโยชน์ตอบแทน

แทน (Remuneration)

9. การมีระเบียบข้อบังคับ (Order)

decentralisation

incentive

10. ความมีระเบียบวินัย (Discipline)
11. ความคิดริเริ่ม (Initiative)
12. ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interest to the General Personnel)
13. ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of Tenure of Personnel)
14. ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de Corps)

ประการที่สอง องค์ประกอบของหน้าที่ทางการจัดการ ซึ่งเรียกชื่อย่อภาษาอังกฤษว่า POCCC ประกอบด้วยหน้าที่ที่สำคัญ 5 ประการดังนี้

1. Planning หมายถึง การวางแผน
 2. Organizing หมายถึง การจัดองค์การ
 3. Commanding หมายถึง การสั่งการ
 4. Coordinating หมายถึง การประสานงาน
 5. Controlling หมายถึง การควบคุม
- 2) **หลักการบริหารของเจมส์ มูนเนย์ และอลัน ไรเลย์ (James Mooney and Alan Reiley)**

monitor

เจมส์ มูนเนย์ และอลัน ไรเลย์ (James Mooney and Alan Reiley) เป็นนักบริหารชั้นนำของบริษัท General Motors ในปี ค.ศ.1930 นักวิชาการทั้งสองได้ตีพิมพ์ผลงาน 2 เล่มคือ เล่มแรกชื่อว่า Onward Industry ใน ค.ศ.1931 และในปี ค.ศ.1939 ได้แต่งหนังสืออีกเล่มชื่อ Principles of Organization กล่าวได้ว่าผลงานของมูนเนย์ และไรเลย์เป็นแนวความคิดที่สนับสนุนและสอดคล้องกับหลักการบริหารของฟาโยล์อย่างมากทีเดียว

มูนเนย์ และไรเลย์ได้เสนอว่าหลักการบริหารต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นสากลนั้นจะมีอยู่ 4 ประการดังต่อไปนี้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2546: 38-39)

1. **หลักการประสานงาน** เป็นหลักการบริหารที่สำคัญที่สุด บางครั้งเรียกว่าหลักเอกภาพของสายการบังคับบัญชา หลักการประสานงานสำคัญที่สุด และเป็นปัจจัยสำคัญกำหนดความสำเร็จของหลักการอื่นๆ หลักการประสานงานนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นในการประสานกิจกรรมทั้งหลายภายในองค์กร ด้วยกรรมมอบอำนาจโดยชอบธรรมให้แก่บุคคลในระดับต่างๆ ของลำดับชั้นในสัดส่วนที่มากขึ้นตามความสูงของระดับ

2. **หลักลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา** หมายถึงหลักการบริหารซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการประสานอำนาจของเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดถึงต่ำสุดในองค์กร บางทีหลักการบริหารนี้เรียกว่า ลำดับชั้น

3. **หลักการแบ่งงานตามหน้าที่** หมายถึงหลักการบริหารซึ่งคำนึงถึงความแตกต่างในอำนาจโดยชอบธรรมของสมาชิกในองค์กรในระดับต่างๆ ตามตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละคน เช่น ความแตกต่างระหว่างทหารม้าและทหารราบ เป็นต้น หลักการบริหารนี้ บางครั้งเรียกว่า หลักความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (specialization)

4. **หลักการหน่วยงานหลัก (line) และหน่วยงานช่วย (staff)** หมายถึงหลักการบริหารซึ่งจำแนกสมาชิกองค์การออกเป็นสองพวก พวกแรก ทำงานให้กับหน่วยงานที่มีอำนาจ และหน้าที่ปฏิบัติการ (line) และพวกสอง ทำงานให้แก่หน่วยงานให้คำปรึกษาแนะนำต่างๆ (staff)

3) **หลักการบริหารของลูเธอร์ กูลิค และลินดอลล์ เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick)**

ลูเธอร์ กูลิค และลินดอลล์ เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick) ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration (บทความว่าด้วยศาสตร์การบริหาร) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1937 อันเป็นเอกสารสำคัญที่รวบรวมเอาแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งสนับสนุนในหลักการบริหาร ซึ่งผลงานของกูลิค และเออร์วิกได้รับความสนใจอย่างมากและได้รับการยอมรับยกย่องให้เกียรติอย่างสูงสุดของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยได้รับการขนานนามว่าเป็น “จุดสูงสุดของหลักการ (the high noon of orthodox)” (วิเชียร วิทยอดุม: 2551: 18) ซึ่งข้อคิดและข้อเสนอของกูลิค และเออร์วิกพอประมวลสรุปได้ดังนี้คือ

1) หลักประสิทธิภาพ

2) **หลักการจัดองค์การ** ซึ่งอาจยึดหลักการใดหลักการหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย 4 รูปแบบคือ **รูปแบบที่ 1** หลักการจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ (Purpose) **รูปแบบที่ 2** หลักการจัดองค์การตามกระบวนการ (Process) **รูปแบบที่ 3** หลักการจัดองค์การตามผู้รับบริการ (Clientele) และ **รูปแบบที่ 4** หลักการจัดองค์การตามสถานที่ (Place)

3) **หลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์การ** ซึ่งได้แก่ หลักขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) หลักเอกภาพการบังคับบัญชา (Unit of Command) และหลักการจัดหมวดหมู่ภายในองค์การต้องคำนึงถึงหลักความกลมกลืน (Principle of Homogeneity)

4) **หลักเกี่ยวกับหน้าที่ทางการบริหาร** โดยกูลิค และ เออร์วิกได้นำเสนอหลักการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ ที่เรียกว่า **POSDCoRB** (อ่านว่า โปสคอร์บ) ที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการ ไว้ดังนี้

1. Planning หมายถึง การวางแผน
2. Organizing หมายถึง การจัดองค์การ
3. Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล
4. Directing หมายถึง การอำนวยการ
5. Coordinating หมายถึง การประสานงาน
6. Reporting หมายถึง การรายงาน
7. Budgeting หมายถึง การงบประมาณ

นอกจากนั้น **แมรี พาร์เกอร์ ฟอลเล็ต (Mary Parker Follett)** (1868-1925) ก็เป็นสตรีนักบริหารอีกคนหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ โดยได้นำเสนอ**หลักการประสานงาน**ในฐานะเป็นหลักการของการวางแผน ฟอลเล็ตเห็นว่าการประสานงานเป็นแกนหลักของการบริหาร การ**ประสานงานจะเป็นการออกคำสั่งที่ประสานกันของส่วนต่างๆ** เพื่อให้การ



แมรี พาร์เกอร์ ฟอลเล็ต

ประสานงานประสบความสำเร็จ ซึ่งพอลเล็ตต์ได้เรียกร้องให้สนใจกับ 4 ประเด็น ดังนี้ (ชาอุชัย อาจินสมาจาร, 2551: 58-59)

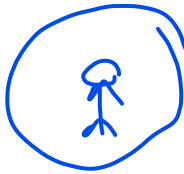
1. **ประสานงานโดยการติดต่อโดยตรง** (Coordination by Direct Contact) คนมีหน้าที่รับผิดชอบในองค์การ จะต้องมีการติดต่อโดยตรง สิ่งดังกล่าวหมายถึง ความสัมพันธ์ข้ามหน่วยงาน (cross relations) ระหว่างหัวหน้างานของแผนกต่างๆ แทนที่จะเป็นความสัมพันธ์จากบนลงล่างจากผู้บริหารระดับสูง

2. **การประสานงานในขั้นต้นๆ** (Coordination in the Early Stages) คนที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วมในนโยบายหรือการตัดสินใจขณะที่มีการจัดทำ สิ่งดังกล่าวจะช่วยในการนำเอาการตัดสินใจออกไปใช้

3. **การประสานงานในฐานะกระบวนการต่อเนื่อง** (Coordination as a Continuous) การประสานงานถูกมองว่าเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง พอลเล็ตต์เน้นความจำเป็นของกลไกเพื่อระบุปัญหาและทำให้การประสานงานประสบความสำเร็จ

4. **การประสานงานในฐานะความสัมพันธ์ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันของปัจจัยทั้งหมดในสถานการณ์** (Coordination as a Reciprocal of All Factors in a Situation) ปัจจัยทั้งหมดต้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นงานของคณะกรรมการก็คือการก่อให้เกิดความสะดวกในกระบวนการประสานงานกัน

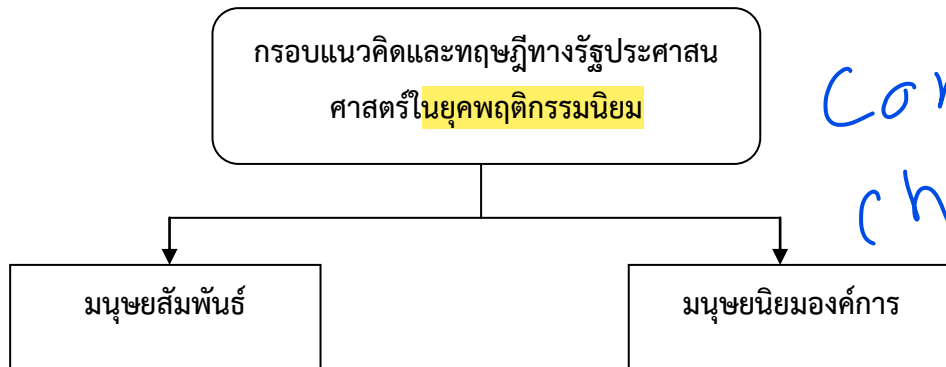
กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก 2 แนวทาง คือหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับปฏิบัติการ และหลักการบริหารองค์การ ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ โดยมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับบริหารเป็นสำคัญ ทั้งนี้เป้าหมายอยู่ที่การมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง รวมทั้งการบวนการทำงานขององค์การอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยให้ความสนใจต่อปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก ส่วนการใช้องค์ความรู้นั้น ในยุคนี้มุ่งเน้นใช้องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ แต่เนื่องจากกรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้ส่วนใหญ่มุ่งให้ความสนใจต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล จนทำให้ละเลย ไม่สนใจ หรือมองข้ามการศึกษาเรื่องคนทำงานในองค์การ จึงมักจะถูกเรียกว่า **“องค์การที่ปราศจากคน”** (Organization without man) กล่าวคือ **ไม่ได้มองคนทำงานแบบมีชีวิตจิตใจ** หากแต่มองคนทำงานแบบเครื่องจักรที่ไม่มีชีวิตหรือไร้ซึ่งชีวิตจิตใจ จนทำให้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้ถูกท้าทายในยุคต่อมา



4. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ **กลุ่มมนุษยสัมพันธ์** (Human Relation) ซึ่งให้ความสนใจต่อการยึดหลักการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งจะนำมาซึ่งความร่วมมือร่วมใจทำงานสู่ความสำเร็จ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้ความสนใจต่อโครงสร้างองค์การแบบอรูปนัย (องค์การที่ไม่มีรูปแบบหรือองค์การอย่างไม่เป็นทางการ) และอีกกลุ่มคือ **กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ** (Organizational Humanism) ซึ่งเป็นกลุ่มที่มุ่งให้ความสนใจ

ต่อคนเป็นปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จของการบริหารองค์การภายใต้บริบทต่างๆ เช่น บรรยากาศขององค์การ ความพอใจในงาน แรงจูงใจ ขวัญกำลังใจ เป็นต้น



ภาพที่ 3 กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม

4.1 กลุ่มมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation)

บิดาแห่งการบริหารงานแบบมนุษย์สัมพันธ์ **เอลตัน มาโย (Elton Mayo)** ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) พร้อมด้วยคณะวิจัยจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้แก่ John Dewey, Kurt Lewin, F.J. Roethlisber และ W.J. Dickson ได้ทำการศึกษาทัศนคติและปฏิกริยาทางจิตวิทยาของคนงาน การทำงานตามสถานการณ์ที่ต่างกันตามทีผู้วิจัยกำหนดขึ้นที่ Western Electric's Hawthorne Plant (1927-1932) ของ Western Electric Company ตั้งอยู่ชานกรุงชิคาโก สหรัฐอเมริกา ซึ่งการศึกษาค้นคว้าวิจัยในครั้งนี้ นักวิชาการเรียกกันว่า “การศึกษาทดลองฮอว์ธอร์น” (Hawthorne Study) โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาทดลองว่า อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้คนขยันทำงานได้มากขึ้นบ้าง และมีปัจจัยอะไรบ้างที่สามารถเป็นตัวกำหนดผลผลิตสูงหรือต่ำขององค์การและของคนงานในองค์การ



เอลตัน มาโย

มาโยและคณะใช้เวลาในการศึกษาทดลองนานถึง 7 ปี โดยการทดลองนั้นแบ่งออกเป็น 4 ระยะ ในแต่ละระยะสรุปได้ดังนี้ (ปฐม มณีโรจน์ และเสนห์ จุ้ยโต, 2555: 46-47)

1. การวิจัยระยะแรก เป็นระยะที่มีการศึกษาถึงผลกระทบของสภาพแวดล้อมของการทำงานที่มีต่อผลผลิตขององค์การ โดยทำการทดลองกับกลุ่มพนักงาน หญิงกลุ่มเล็กๆ ในขณะที่ประกอบเครื่องรับโทรศัพท์ ในขณะที่พนักงานกำลังทำงานนั้น ผู้วิจัยได้ทำการทดลองปรับเปลี่ยนสภาพแสงสว่างภายในห้องทำงานเพื่อดูผลกระทบต่อการทำงาน ผลการวิจัยพบว่า ไม่ว่าจะเพิ่มหรือลดแสงสว่างในห้อง ผลผลิตกลับเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้วิจัยเกิดความสงสัยต่อไปว่าอาจมีตัวแปรอื่น ๆ อีกหรือไม่ นอกจากแสงสว่างในห้องทดลอง การวิจัยดังกล่าวส่งผลต่อการปรับปรุงสำนักงานสมัยใหม่ เพื่อให้การทำงานนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. การวิจัยระยะที่สอง เป็นระยะที่ผู้วิจัยได้พยายามทดสอบผลกระทบของตัวแปรต่างๆที่มีผลต่อผลผลิตด้วยหรือไม่ เช่น ตัวแปรเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาสำหรับการพักผ่อน และ วิธีจ่ายค่าตอบแทน

ผลปรากฏว่า ผลผลิตของคนไม่สัมพันธ์กับช่วงระยะเวลาสำหรับการพักผ่อนและวิธีจ่ายค่าตอบแทน จากการสอบถามพนักงานที่อยู่ในกลุ่มทดลองพบว่า การทำงานที่ได้ผลผลิตดีขึ้นเกิดจากการได้รับความสนใจของพนักงาน และความแปลกใหม่ของสถานการณ์ เป็นปัจจัยสำคัญของการเพิ่มผลผลิต

3. การวิจัยระยะที่สาม เป็นระยะที่ทำการสัมภาษณ์พนักงาน จำนวน 20,000 คน ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์พูดคุยอย่างเสรีเกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติอยู่ และสามารถเลือกเรื่องต่างๆขึ้นมาพูดคุยได้ในรายละเอียดที่แต่ละคนต้องการ ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1) คนนั้นมักไม่ค่อยพูดถึงปัญหาที่ตนประสบอยู่ แต่มักพูดถึงสิ่งที่คิดว่าผู้ฟังอยากจะรับฟังเสมอ

2) คนนั้นมักจะมองลักษณะเชิงสังคม ความพอใจนั้นขึ้นอยู่กับเขาทำงานร่วมกับใคร และทำงานให้ใคร

3) ฐานะหรือสถานภาพของคนในที่ทำงานเป็นตัวแปรสำคัญในการทำงานในองค์การ

4) กลุ่มคนมีค่านิยมและปทัสถานทางสังคม ซึ่งอาจแตกต่างจากนโยบายขององค์การ ตัวแปรเกี่ยวกับบุคคลและสังคมมีอิทธิพลต่อผลผลิตของพนักงาน

4. การวิจัยระยะที่สี่ เป็นการวิจัยระยะสุดท้ายที่ทดลองกับพนักงานผู้ชาย จำนวน 14 คน ที่ทำการต่อลวดไฟฟ้าของแผงสลับสายโทรศัพท์เข้าด้วยกัน โดยงานนี้จะต้องทำงานทั้งกลุ่มและโดยลำพังตนเอง พนักงานต้องปฏิบัติงานในห้องทดลองและมีการสังเกตการณ์ทำงานของพนักงาน ผลการวิจัยปรากฏว่า การจ่ายค่าตอบแทนต่อผลผลิตของกลุ่ม ทำให้กลุ่มมีผลผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดการทำงานเป็นทีม (team work)

ผลการวิจัยทั้ง 4 ระยะที่ฮอว์ธอร์นของมาโยมีข้อค้นพบที่สำคัญคือ องค์การคือ โครงสร้างที่ประกอบด้วยคนและกลุ่มคน กลุ่มมีส่วนต่อการกำหนดปทัสถานของสังคมและมาตรฐานของงาน ผลงานขึ้นอยู่กับกลุ่มเป็นสำคัญ ลักษณะระบบที่มีความหมาย ทำง่าย และมีความสำคัญเป็นสิ่งกำหนดผลผลิตมากขึ้น มนุษย์มีชีวิตจิตใจ เป็นมนุษย์สังคม ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การให้เกียรติยกย่อง ให้มีความสำคัญต่อมนุษย์ในฐานะที่มนุษย์เป็นคนที่มีชีวิตจิตใจ มิใช่เป็นเครื่องจักร และมนุษย์ชอบการเรียนรู้สิ่งแปลกใหม่หรือนวัตกรรม (innovation)

4.2 กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ (Organizational Humanism) ทฤษฎีที่น่าใจซึ่งถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs Theory) ที่เสนอโดยอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ทฤษฎี X และ ทฤษฎี Y (Theory X and Theory Y) ซึ่งเสนอโดยดักลาส แม็คเกรเกอร์ (Douglas McGregor) ทฤษฎีพัฒนาการด้านบุคลิกภาพ (Personality Development Theory) ของคริส อาร์จิริส (Chris Argyris) และทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา (Motivation-Hygiene Theory) ของเฟรดเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) ดังจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของแต่ละทฤษฎีต่อไป

1) ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs Theory)

อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) (1908-1970) ศาสตราจารย์ทางด้านจิตวิทยาชาวอเมริกัน เขียนบทความด้านจิตวิทยาเรื่อง A Theory of Human Motivation ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1943 ต่อมาในปี ค.ศ.1954 ได้ตีพิมพ์ผลงานอันทรงคุณค่าชื่อว่า Motivation and Personality ซึ่งให้ความสำคัญต่อสภาพจิตใจของมนุษย์ โดยเรียกว่า ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of

Needs Theory) มาสโลว์ได้ตั้งสมมติฐานของการจูงใจว่ามนุษย์มีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุดอยู่ตลอดเวลาตราบที่ยังมีชีวิตอยู่ ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะเป็นเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมนั้นอีก ขณะเดียวกันความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นจะมีอิทธิพลต่อการจูงใจ และที่สำคัญความต้องการของมนุษย์จะมีความต้องการตามลำดับชั้น จากลำดับชั้นความต้องการที่อยู่ในขั้นต่ำสุดจะต้องได้รับความพึงพอใจเสียก่อนมนุษย์จึงจะสามารถผ่านพ้นไปสู่ความต้องการที่อยู่ในขั้นสูงขึ้นตามลำดับไป



อับราฮัม มาสโลว์

ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่มาสโลว์ระบุไว้ตามลำดับความสำคัญมีดังนี้ (ชาญชัย อาจินสมจาร, 2551: 128-129)

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) ความต้องการทางกายเป็นความต้องการพื้นฐานที่ค้ำจุนชีวิตมนุษย์ ซึ่งได้แก่ อาหาร น้ำ เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การนอนหลับ และความพอใจในการมีเพศสัมพันธ์ ถ้าปราศจากสิ่งเหล่านี้ มนุษย์ไม่อาจอยู่รอดได้ มาสโลว์ยืนยันว่า ถ้าหากความต้องการเหล่านี้ยังไม่ได้รับการตอบสนองถึงระดับที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ความต้องการอื่นๆก็จะมาสามารถจูงใจคนได้

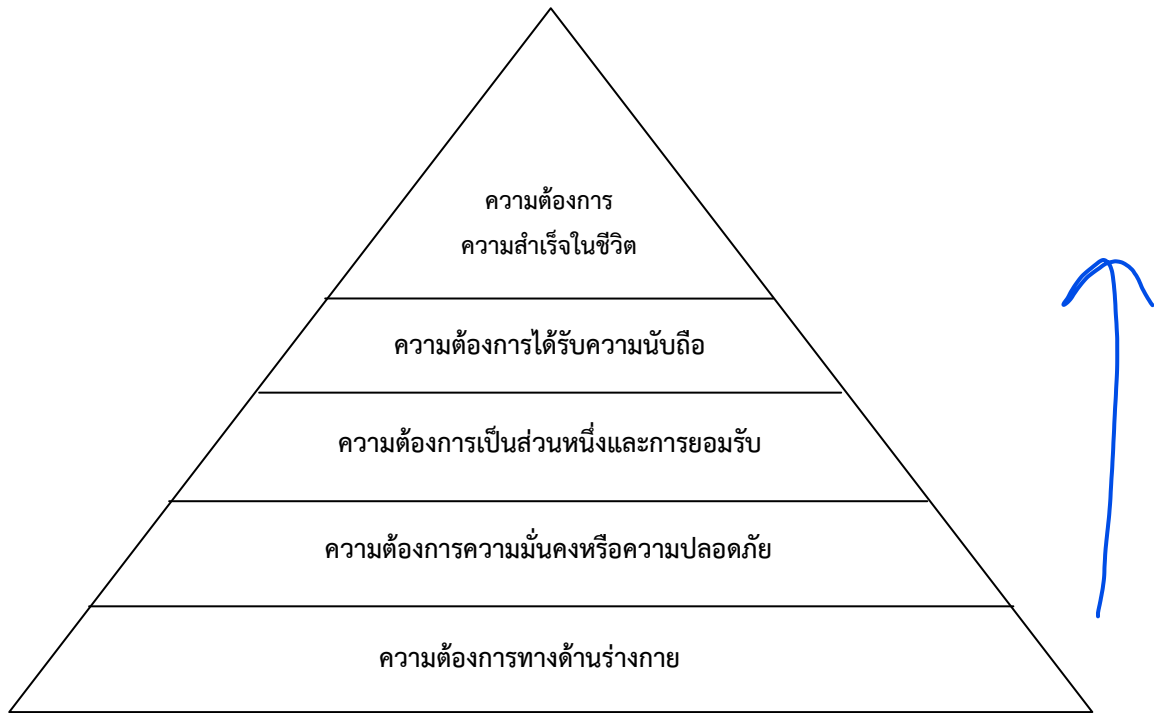
2. ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security Safety needs) ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัยเป็นความต้องการถัดจากความต้องการทางกาย เป็นความต้องการที่ทำให้คนมีชีวิตที่ปลอดภัยจากอันตรายทางกายและความกลัวการสูญเสียงาน ทรัพย์สินสมบัติ อาหาร เสื้อผ้า หรือที่อยู่อาศัย

3. ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งและการยอมรับ (Affiliation or acceptance needs) เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม เขาจึงต้องการเป็นส่วนหนึ่งและได้รับการยอมรับจากคนอื่น เขาต้องการสร้างความสัมพันธ์กับคนอื่นๆ และต้องการให้คนอื่นสร้างความสัมพันธ์กับเขาด้วย

4. ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Esteem needs) มาสโลว์ยืนยันว่าเมื่อคนได้รับการตอบสนองในความต้องการเป็นส่วนหนึ่งและได้รับการยอมรับแล้ว เขามีความต้องการที่จะได้รับการยกย่องจากคนอื่น ความต้องการดังกล่าวทำให้เกิดความพอใจ เช่น อำนาจ ความมั่นใจในตัวเอง ตำแหน่งทางสังคม และเกียรติยศ

5. ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization needs) มาสโลว์ถือว่าความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิตเป็นความต้องการสูงสุดของลำดับความต้องการ มันเป็นความต้องการที่จะใช้ศักยภาพสูง และทำบางสิ่งบางอย่างให้สำเร็จ

oimal



ภาพที่ 4 ลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์

2) ทฤษฎี X และทฤษฎี Y (Theory X and Theory Y)

ดักลาส แม็คเกรเกอร์ (Douglas McGregor) (1906-1964) นักจิตวิทยาสังคมได้เขียนผลงานชื่อ The Human Side of Enterprise ในปี ค.ศ. 1960 บรรยายถึงความเชื่อพื้นฐาน (basic assumption) 2 ด้านที่มีต่อมนุษย์ เรียกว่า ทฤษฎี X และทฤษฎี Y (Theory X and Theory Y) ทั้งสองทฤษฎีนี้สะท้อนถึงธรรมชาติของมนุษย์ในหน่วยงานที่แตกต่างกัน

ทฤษฎี X มีความเชื่อพื้นฐานต่อมนุษย์ในทางลบว่า

- 1) มนุษย์ทั่วไปมีนิสัยไม่ชอบทำงาน ไร้ความสนใจไม่ได้ และจะหลีกเลี่ยงการทำงานถ้าสามารถทำได้
- 2) สืบเนื่องจากนิสัยที่ไม่ชอบทำงาน การจะทำให้มนุษย์ส่วนใหญ่ตั้งใจทำงานจำเป็นต้องบีบบังคับ ควบคุม สั่งการ และข่มขู่ว่าจะลงโทษ
- 3) มนุษย์ทั่วไปชอบที่จะถูกชี้นำและต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ในส่วนของคนงานมุ่งสนใจแต่สิ่งจูงใจหรือปัจจัยที่เป็นวัตถุเป็นหลัก

ตรงกันข้ามกับทฤษฎี X คือ **ทฤษฎี Y** ซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานต่อมนุษย์

- 1) มนุษย์ทั่วไปมีนิสัยชอบทำงาน
- 2) การควบคุมและข่มขู่ว่าจะลงโทษมิใช่เป็นหนทางเดียวที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น



ดักลาส แม็คเกรเกอร์

3) มนุษย์สามารถชักจูงให้พึงพอใจในลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของมาสโลว์ได้ เช่น ความต้องการให้สังคมยอมรับ ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง และความต้องการความสำเร็จสูงสุดตามที่ตั้งใจไว้

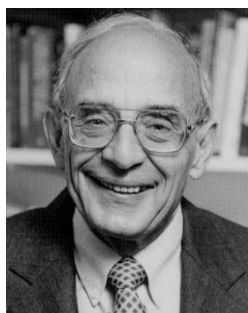
4) ภายใต้อสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มนุษย์ทั่วไปไม่เพียงมีความสามารถในการยอมรับสิ่งต่างๆ เท่านั้น แต่ยังเข้าไปร่วมรับผิดชอบได้อีกด้วย

5) มนุษย์มีความสามารถอย่างกว้างขวางในการนึกคิด ประดิษฐ์ และสร้างสรรค์เพื่อหาข้อสรุปของปัญหาทั้งหลายในหน่วยงาน

การนำทฤษฎีดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ ลักษณะการทำงานจะปรากฏออกมาในลักษณะที่แตกต่างกัน ถ้านำทฤษฎี X ไปใช้ หน่วยงานจะควบคุมการปฏิบัติงานของคนงานอย่างเข้มงวด และใช้ปัจจัยพื้นฐานทางวัตถุ เช่น เงิน และสิ่งของสำหรับจูงใจ แต่ถ้านำทฤษฎี Y ไปใช้ หน่วยงานจะไว้วางใจคนงาน ให้ความสำคัญอิสระในการทำงาน และสามารถใช้อัจฉริยะทางจิตใจเป็นสิ่งจูงใจคนงานได้ (วิรัช วิรัช นิภาวรรณ, 2549: 26-28)

3) ทฤษฎีพัฒนาการด้านบุคลิกภาพ (Personality Development Theory)

คริส อาร์จิริส (Chris Argyris) (1923-1990) ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยเยล (Yale University) เป็นบุคคลที่สนใจในพฤติกรรมของมนุษย์ด้านบุคลิกลักษณะอย่างมาก โดยได้เขียนหนังสือชื่อ Personality and Development (บุคลิกภาพและการพัฒนา) ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1957) ได้นำเสนอทฤษฎีพัฒนาการด้านบุคลิกภาพ (Personality Development Theory)



คริส อาร์จิริส

อาร์จิริส กล่าวว่า ขณะที่มนุษย์เติบโตจากเด็กจนเป็นผู้ใหญ่นั้นจะมีพัฒนาการดังนี้ (ธนชัย ยมจินดา, 2554: 36-37)

ตารางที่ 1 พัฒนาการด้านบุคลิกภาพของเด็กและผู้ใหญ่

เด็ก	ผู้ใหญ่
ชอบพึ่งพาผู้อื่น	ชอบความเป็นอิสระ
มีความสนใจสิ่งต่างๆ ในวงแคบ	สนใจสิ่งต่างๆ ในวงกว้าง
ไม่ชอบทำกิจกรรมมากนัก	ชอบที่จะทำกิจกรรมต่างๆ เพิ่มขึ้น
ชอบจะเป็นผู้ตาม	ชอบจะเป็นผู้นำ
มีพฤติกรรมตามใจตัวเอง	มีพฤติกรรมที่ปรับเปลี่ยนได้

ซึ่งอาร์จิริสเห็นว่า การใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการบังคับมนุษย์และใช้วิธีการควบคุมอย่างใกล้ชิดตามแนวทางของความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization) นั้น จะเป็นการขัดขวางการพัฒนาของมนุษย์ ที่จะพัฒนาไปเป็นบุคลิกภาพที่สมบูรณ์ (a healthy personality) และจะเป็นการสนับสนุนให้มนุษย์มีพฤติกรรมที่จะไม่สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระด้วยตนเอง และขาดความคิด

สร้างสรรค์โดยจะต้องรอฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตลอดเวลา และไม่มีโอกาสที่จะท้าทายความเสี่ยง และเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ บรรยากาศขององค์การลักษณะนี้ อาร์จิริสเรียกว่า “Model I Organization” ดังนั้น ผู้บริหารจึงควรรู้จักมอบหมายความรับผิดชอบให้มากขึ้น เพื่อให้มนุษย์เติบโตตามพัฒนาการที่เป็นปกติของมนุษย์ ซึ่งอาร์จิริสได้นำเสนอบรรยากาศขององค์การแบบ “Model II Organization” ซึ่งบุคคลในองค์การจะมีโอกาสเข้าถึงข้อมูล เพื่อใช้ในการตัดสินใจ และสามารถจะกำหนดสภาพแวดล้อมของงาน มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวคิดของโครงการต่างๆ ตั้งแต่แรกเริ่ม มีส่วนรับผิดชอบในการดำเนินงานต่าง ๆ ร่วมกับคนอื่น และท้ายที่สุดเป็นผู้กำหนดวางระบบที่จะตรวจสอบและติดตามการดำเนินงาน กล่าวง่ายๆ อีกนัยหนึ่งได้ว่า อาร์จิริสเสนอให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญของคนในฐานะเป็นมนุษย์มากขึ้น

4) ทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา (Motivation-Hygiene Theory)

เฟรดเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg) (1923-1982) เป็นนักจิตวิทยาชาวอเมริกัน ซึ่งมีชื่อเสียงมากที่สุดคนหนึ่งในแวดวงทางการบริหารธุรกิจ เฮอร์ซเบิร์กได้นำเสนอผลงานเพื่อการปรับปรุงวิธีการทำงาน โดยได้เสนอทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา (Motivation-Hygiene Theory) ในปี ค.ศ.1968 เฮอร์ซเบิร์กได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า “One More Time, How Do You Motivate Employees?” ซึ่งเป็นหนังสือที่ขายดีมากในช่วงเวลานั้น นอกจากนี้ เฮอร์ซเบิร์กยังได้สร้างสรรค์ผลงานโดยเขียนบทความให้กับวารสาร Harvard Business Review อย่างต่อเนื่อง



เฟรดเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก

กล่าวได้ว่า ในการพัฒนาทฤษฎีการจูงใจของเฮอร์ซเบิร์กได้รับอิทธิพลจาก งานเขียนของอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ดักลาส แม็คเกรเกอร์ (Douglas McGregor) และคริส อาร์จิริส (Chris Argyris) เฮอร์ซเบิร์ก พร้อมกับเพื่อนได้ทำการสำรวจวิศวกรและนักบัญชีจำนวน 200 คนที่โรงงานอุตสาหกรรมในเมือง Pittsburgh คนเหล่านี้ถูกขอให้บอกช่วงเวลาที่เขารู้สึกดีมากที่สุดหรือแย่ที่สุดเกี่ยวกับการทำงานของเขา จากนั้นคำตอบก็จะถูกจำแนกออกเป็นหัวข้อเพื่อกำหนดว่าเหตุการณ์ชนิดใดนำไปสู่ความพอใจในงานและความไม่พอใจในงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง งานวิจัยของเขามีวัตถุประสงค์ที่จะหาคำอธิบายปัจจัยสองอย่างของการจูงใจนั่นเอง

ปัจจัยของความพอใจในงาน ปัจจัยของความพอใจในงานได้แก่ ผลสัมฤทธิ์ การยอมรับ ลักษณะงาน ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้า

ปัจจัยของความไม่พอใจในงาน เมื่อวิเคราะห์เหตุผลของความไม่พอใจ ปรากฏว่ามีปัจจัยอยู่ 5 ประการคือ นโยบายและการบริหารของบริษัท การบังคับบัญชา เงินเดือน ความสัมพันธ์กับเพื่อน และสภาพการทำงาน

ปัจจัยกลุ่มแรก เฮอร์ซเบิร์ก เรียกว่า “ปัจจัยจูงใจ” (Motivators) ซึ่งเป็นมูลเหตุจูงใจที่แท้จริง เพราะมันมีความเป็นไปได้ในการก่อให้เกิดความรู้สึกของความพอใจ ปัจจัยกลุ่มที่สอง เฮอร์ซเบิร์ก เรียกว่า “ปัจจัยสุขวิทยาหรือการบำรุงรักษา” (Hygiene or Maintenance) การเกิดขึ้นของปัจจัยดังกล่าวไม่กระตุ้นคน แต่ความพอใจจะเกิดกับพนักงาน ถ้าทฤษฎีจูงใจดังกล่าวมีความถูกต้อง ซึ่ง

นั่นหมายความว่า ผู้บริหารต้องให้ความสนใจในการยกระดับเนื้อหาของงาน (job content) (ซาอุซัย อาจินสมาจาร, 2551: 136-137)

นอกจากนี้ เฮอร์ชเบอร์ก ยังได้แนะนำวิธีปรับปรุงงาน (job enrichment) การเพิ่มขยายงาน (job enlargement) และการหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งงาน (job rotation) ดังนี้ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549: 252-253)

1. การปรับปรุงงาน เป็นวิธีการสร้างงานให้ท้าทายมากขึ้น โดยให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วม และมีอิสระในการทำงานมากกว่าเดิม ซึ่งจะช่วยให้รู้สึกพอใจในงานมากขึ้น ด้วยลักษณะของการปรับปรุงงานเป็นการเพิ่มภาระงาน (tasks) ให้กับพนักงานในแนวตั้ง (vertical) เช่น มอบหมายงานบางอย่าง ซึ่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าเขาเคยทำอยู่มาให้ทำ เป็นต้น

2. การเพิ่มขยายงาน เป็นการเพิ่มขยายงานทางระนาบ โดยให้พนักงานทำงานให้มากขึ้นกว่าเดิม ทำให้เกิดความรับผิดชอบสูงขึ้น และพัฒนาความสามารถในการทำงานของพวกเขาให้สูงขึ้นด้วย

3. การหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งงาน เป็นการสับเปลี่ยนภาระงานระหว่างพนักงาน วิธีการนี้เป็นวิธีการเพิ่มความหลากหลาย ทำให้พนักงานมีโอกาสเรียนรู้ทักษะใหม่ๆในการทำงาน เข้าใจมิติใหม่ ของการทำงาน และสามารถทำงานแทนกันได้

นอกจากนี้แล้ว ยังได้มีผู้ให้ความสนใจต่อการศึกษาบุคคลในองค์การอีกหลายคน ได้แก่ ทฤษฎีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Need of Achievement Theory) ของเดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland) ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectation Theory) ของวิกเตอร์ วรูม (Victor Vroom) เป็นต้น

โดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยมมุ่งเน้นปรับปรุงวิธีการทำงานของบุคคลภายในองค์การ ซึ่งให้ความสำคัญและสนใจต่อปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบุคคลในองค์การเป็นสิ่งสำคัญในเรื่องต่างๆ เช่น ขวัญกำลังใจ แรงจูงใจ ความพอใจในงาน เป็นต้น จนทำให้ละเลยไม่สนใจหรือมองข้ามอิทธิพลของโครงสร้างองค์การ ที่มีต่อบุคลากรไป จึงมักถูกเรียกกันว่า “คนที่ปราศจากองค์การ” (Man without Organization) ส่วนการใช้องค์ความรู้ในเชิงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับด้านวิทยาศาสตร์สังคมและพฤติกรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้มีความสัมพันธ์กับวิชาการทางด้านจิตวิทยา จิตวิทยาอุตสาหกรรม สังคมวิทยาอย่างใกล้ชิด

5. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุครัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) จัดเป็นอีกแนวความคิดที่มีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งได้ท้าทายแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม อาทิเช่น แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของความเป็นจริงของสังคม โดยแนวคิดดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อพัฒนาการของวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในเวลาต่อมา ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนของเนื้อหารายละเอียดต่อไป

กล่าวได้ว่าผลกระทบจากการที่สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้รับในเวลาต่อมาจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดของสำนักพฤติกรรมนิยมที่สำคัญคือ 1) นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มนำระเบียบวิธีวิจัยทางวิทยาศาสตร์สังคมและพฤติกรรมมาใช้ในงานวิจัยพื้นฐานของรัฐประศาสน

ศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ จนขาดความเอาใจใส่ต่องานวิจัยประยุกต์ 2) การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้มุ่งไปสู่ทิศทางของการวิจัยเชิงปริมาณมากขึ้น ในขณะที่ละเลยการวิจัยเชิงคุณภาพ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การวิจัยสำรวจได้กลายเป็นรูปแบบวิจัยที่เปรียบเสมือนแก้วสารพัดนึกสำหรับการแสวงหาข้อมูลเพื่อตอบปัญหาการวิจัยทุกปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในขณะที่รูปแบบการวิจัยอื่นๆ ดังเช่น การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ การศึกษาเฉพาะกรณีจุลภาค และการวิจัยสนามซึ่งมีคุณลักษณะในการแสวงหาข้อมูลเจาะลึกภายในองค์การกลับไม่ได้รับการประยุกต์ใช้เท่าที่ควร 3) นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้สำนักพฤติกรรมนิยมได้ทุ่มเทความสนใจไปสู่การสร้างทฤษฎีระดับสูงและทฤษฎีระดับกลางมากกว่าทฤษฎีระดับล่าง ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงควรมีลักษณะที่เป็นองค์ความรู้สากล ซึ่งไม่จำกัดด้วยวัฒนธรรม เวลา สถานการณ์ และระเบียบวิธีวิจัยทั้งที่ในความเป็นจริง ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มักมีลักษณะที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งของจำกัดทางวัฒนธรรม ตัวอย่างเช่น นักวิชาการชาวอเมริกันมักกำหนดให้ประสิทธิภาพขององค์การเป็นวัตถุประสงค์หลักของการบริหารรัฐกิจ ในขณะที่การบริหารรัฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยยึดถือระเบียบและแบบธรรมเนียมเป็นวัตถุประสงค์หลัก เป็นต้น และ 4) สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เริ่มได้รับการพัฒนาเข้าสู่ความเป็นสหวิทยาการมากยิ่งขึ้น ความเป็นสหวิทยาการมีส่วนทำให้นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์เกิดความรู้สึกที่ว่า สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ตกอยู่ในสภาพ “เจ้าไม่มีศาล” หรือ “กษัตริย์ผู้ไร้บัลลังก์” ความรู้สึกเป็นเจ้าของสาขาวิชาและความมั่นใจในตนเองของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ถูกทำลาย และเริ่มมองว่าสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์กำลังเข้าสู่วิกฤตการณ์ทางเอกลักษณ์ (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2552: 81)

สิ่งที่รัฐประศาสนศาสตร์ประสบกับวิกฤตการณ์ทางเอกลักษณ์ซึ่งเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่านับตั้งแต่ช่วงแรกเริ่มของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิกที่ไม่สามารถแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งขัดกับธรรมชาติของความเป็นจริงที่การเมืองมักจะเข้ามาแทรกแซงการบริหารอยู่เสมอๆ เปรียบเสมือนกับเหรียญสองด้านที่แยกจากกันไม่ขาด และการที่นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความพยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ทางการบริหารเป็นแบบสากลและมีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวแบบวิทยาศาสตร์นั้น ในความเป็นจริงคือ ไม่สามารถสร้างหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่แน่นอนตายตัวแบบวิทยาศาสตร์ได้ เพราะถูกโจมตีทั้งจากแนวการเมืองและแนวมนุษยสัมพันธ์ ต่อมารัฐประศาสนศาสตร์ก็ถูกโจมตีว่าไม่ใช่รัฐศาสตร์และวิทยาการจัดการ มาร์ติน แลนด์วู (Martin Landua) (อ้างถึงในบุญเลิศไพรินทร์, 2556: 23) ถึงกับกล่าวว่า “รัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียงสาขาวิชาที่เคยมีชื่อเสียงในฐานะศาสตร์แห่งการบริหารเหมือนยักษ์หนุ่มสาวเมื่อทศวรรษที่ผ่านมา แต่รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นอยู่ในขณะนี้น่าจะระเหยหรือกลายเป็นเพียงสาขาวิชาย่อยๆ สาขาหนึ่งเท่านั้น”

นักรัฐประศาสนศาสตร์หนุ่มสาวรุ่นใหม่ (Young Public Administration) ได้แสดงความรู้สึกอึดอัดและไม่พอใจในสภาพที่เป็นมาและเป็นอยู่ของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งนำทีมโดยดีไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) ซึ่งเป็นนักวิชาการรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากคนหนึ่งได้ร่วมกันจัดการประชุมภายใต้ในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ขึ้น ที่ศูนย์ประชุมมินนาวูดบรู๊ค (Minnowbrook) ณ มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse



ดีไวท์ วอลโด

1950

conference

New York

University) มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1968 เพื่อแสวงหาและนำเสนอแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์และแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม โดยศึกษาลักษณะของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่าสามารถตอบโจทย์ในการแก้ไขต่างๆที่เพียงพอหรือไม่ อย่างไร ซึ่งที่ประชุมมีการถกอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางสังคมต่างๆอย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งได้เสนอแนวความคิดต่างๆ พอสรุปปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ ใน 4 ประเด็น ดังนี้

1. ขอบข่ายที่เหมาะสมของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร
2. แนวทางการศึกษาค้นคว้าที่เหมาะสมกับขอบข่ายดังกล่าวเป็นอย่างไร
3. ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ใดที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคม
4. รัฐประศาสนศาสตร์มีสาระทางปทัสถานและ/หรือทางจริยธรรมประการใดบ้าง

กลุ่มนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่เข้าร่วมประชุมได้พร้อมใจกันเรียกร้องให้หันมาสนใจต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นให้ความสำคัญแก่ตัวมนุษย์หรือผู้ใช้บริการมากกว่าตัวองค์กรหรือนโยบายของหน่วยงาน (วิเชียร วิทยอุดม, 2551: 35-36) ซึ่งเป็นการลดความสนใจเรื่องดั้งเดิม อย่างเช่น ประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิผล (effectiveness) การงบประมาณ (budgeting) และเทคนิคการบริหาร (administrative techniques) แต่หันไปสนใจทฤษฎีปทัสถาน (normative theory) ปรัชญา (philosophy) และปฏิบัตินิยม (activism) ปัญหาที่รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ยกมา ได้แก่ ค่านิยม จริยธรรม การเจริญเติบโตของปัจเจกบุคคลในองค์กร ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการของระบบราชการ รวมถึงปัญหาความเป็นเมือง เทคโนโลยีและความรุนแรง (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 42)

ผลการประชุมพอจะสรุปสาระสำคัญของแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่เกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคมได้ดังนี้ (จิรัชช วิจารณ์, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, 2551: 477-478)

1. เห็นว่านักบริหาร (administrators) เป็นผู้ปฏิบัติงานทั้ง 2 อย่าง คือกำหนดนโยบายและบริหารนโยบาย ดังนั้น เรื่องนโยบายและการบริหารจึงควรเป็นเรื่องที่ต่อเนื่องกัน นักบริหารควรได้รับการมอบหมายทั้งเรื่องการจัดการที่ดีและความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งถือเป็นค่านิยม วัตถุประสงค์ หรือเหตุผลร่วมกันของรัฐประศาสนศาสตร์

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

3. รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มีแนวโน้มที่จะศึกษาแบบทดลองหรือสนับสนุนรูปแบบของการจัดองค์การราชการที่แก้ไขในแนวคิดบางประการ เช่น การกระจายอำนาจการมอบอำนาจลดหลั่นกันไปเป็นอันดับ โครงการสัญญาการฝึกอบรมแบบรับรู้ความต้องการต่างๆ อย่างที่เรียกว่าการขยายความรับผิดชอบ การเผชิญหน้า และการนำเอาผู้รับบริการเข้ามาร่วมด้วย ล้วนเป็นแนวความคิดที่เป็นปฏิปักษ์กับระบบราชการในแง่ของสาระสำคัญทั้งสิ้น

4. รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่สนับสนุนการปกครองโดยฝ่ายบริหารที่ไม่แต่เพียงพยายามแสวงหาทางที่จะให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดนโยบายตามอำนาจที่ได้รับมอบให้เป็น

} 6 ก่า

4 สิ่ง - อุปสรรค .

ผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดที่สุด แต่เพียงพยายาม แสวงหาหนทางที่จะใช้ในการบริหาร นโยบาย เพื่อช่วยปรับปรุงคุณภาพของชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

5. รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ พยายามที่จะให้มีการมุ่งความสนใจไปที่ตัว ปัญหาและ พยายามพิจารณาทางเลือกต่างๆ ที่เป็นไปได้ในการเผชิญกับปัญหานั้นๆโดยสถาบัน เช่น ปัญหาขาดเสถียรภาพ ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้พยายามที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถาบัน ต่างๆ หรือไม่ก็ปรับปรุงใหม่ให้เป็นสถาบันที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่า โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ สามารถบรรลุถึงการแก้ปัญหาที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากกว่า

6. รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่เน้นในส่วนที่เป็นราชการมากกว่าบริหารทั่วๆไปในการแก้ไข ปัญหา

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประชุมก็มีผลงานที่ตามมาของนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น ผลงาน ของแฟรงค์ มารินี (Frank Marini) เรื่อง *Toward A New Public Administration* (1971) ผลงานของ ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) เรื่อง *Public Administration in a Time of Turbulence* (1971) และ ผลงานของจอร์จ เอช เฟรดเดอริกสัน (George H. Frederickson) เรื่อง *The New Public Administration* (1971) ซึ่งในต่อมานักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีการประชุม เพื่อทบทวนองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในทุกๆ 20 ปีแต่อย่างไรก็ตาม การประชุมของกลุ่ม NPA ในครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.1988 ก็ยังมีจุดเน้นและเนื้อหาสาระที่ไม่แตกต่างจากการประชุมครั้งแรกมาก นัก (นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชัช ชัยญ์ชัย, 2556: 15)

นักวิชาการที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งในรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่คือ แฟรงค์ มารินี (Frank Marini) เป็นบรรณาธิการและได้รวบรวมบทความสำคัญๆแล้วให้ชื่อเรื่องว่า *Toward A New Public Administration* ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1971 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2556: 28-29)

1. การให้ความสำคัญกับความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงในลักษณะที่เป็นประโยชน์ (relevancy) ของรับประศาสนศาสตร์กับปัญหาทางการเมืองและสังคมในสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น ประโยชน์ที่มีต่อนักปฏิบัติที่ใช้รัฐประศาสนศาสตร์ และประโยชน์ที่มีต่อการกระทำต่อสังคมว่ามีมากน้อยเพียงใด

2. การให้ความสำคัญกับยุคหลังปฏิฐานนิยม (post positivism) นักรัฐประศาสนศาสตร์หลายคนที่ไม่พอใจกระบวนการศึกษาวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์ที่มุ่งไปสู่ปรนัยภาย (objective) และไม่คำนึงถึงความสำคัญของค่านิยมในสังคม (value-free) แบบพวกปฏิฐานนิยม (positivism) โดยยืนยันว่านักสังคมศาสตร์ (social scientists) โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐประศาสนศาสตร์ จำเป็นต้องใช้ วิจารณ์ญาณด้านค่านิยมของคนในสังคมด้วย หลายคนที่เข้าร่วมประชุมให้เหตุผลว่ารัฐประศาสนศาสตร์ ควรจะให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมที่ยุ่งเหยิง (turbulent environment) ที่เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ต้องพร้อมที่จะปรับตัวให้เข้ากับความยุ่งยากสลับซับซ้อนของสังคมให้ได้ โดยการ พัฒนาทฤษฎีและแนวทางใหม่ (new theories and approaches) ในการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้ได้อีกด้วย นั่นคือนักรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ควรให้ความสำคัญกับการแสวงหาคำตอบใหม่ๆด้วยวิธีการแบบยุคหลังปฏิฐานนิยม (post positivism)

3. มีการเสนอให้มีการพัฒนาการจตุรภาคการรูปแบบใหม่ (new organization forms) ที่ยอมให้ผู้บริหารรัฐกิจต่างๆได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น สามารถแสวงหาความสำเร็จขั้นสูงสุด

ของชีวิตได้มากขึ้น (self-actualization) และสามารถให้คำปรึกษาทางการเมืองได้มากขึ้นจนทำให้องค์การรูปแบบใหม่เหล่านั้นมีความยืดหยุ่นมากพอที่จะตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงได้มากขึ้น

4. รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่จะต้องพยายามจัดระเบียบองค์การเสียใหม่ที่จะให้ความสำคัญกับลูกค้ามากยิ่งขึ้น (to be more client-focused)

5. ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมในสังคม (social equity) มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

สำหรับ **เฟรดเดอริกสัน (Frederickson)** (อ้างถึงในราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชัช ชรัญญชัย, 2556: 16) ได้กล่าวถึงการบริหารรัฐกิจใหม่ว่า ได้เสนอค่านิยมเชิงบรรทัดฐานซึ่งเป็นแนวมนุษยนิยม โดยสรุปคือ การแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม (social equity) การบรรลุและการเพิ่มพูนค่านิยมบางอย่าง เช่น การรับรู้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน การเพิ่มทางเลือกของประชาชน และความรับผิดชอบทางการบริหารเพื่อให้โครงการบรรลุผล

อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มีสาระสำคัญดังที่อวยชัย ชะบา และทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2556: 24) สรุปเอาไว้ที่น่าสนใจดังนี้

1. **ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม (relevance)** รัฐประศาสนศาสตร์ควรมุ่งหมายในการรับใช้สังคม โดยคำนึงถึงความต้องการของสังคมและประโยชน์สาธารณะ ไม่ยึดติดกับหลักการและวิธีการทางการบริหาร ซึ่งใช้สายการบังคับบัญชา และกฎหมายเป็นกรอบในการดำเนินงานแบบไม่ยืดหยุ่น หากควรกำหนดให้ความต้องการของสังคมเป็นตัวตั้งในการดำเนินงานมากกว่า

ต้องมีความยืดหยุ่น

2. **การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Change)** รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่วิจารณ์รัฐประศาสนศาสตร์แลดดั้งเดิม มุ่งเน้นการรักษาสถานภาพเดิม (Status quo) แต่แนวคิดนี้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับสภาพด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ระบบบริหารควรมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

3. **ให้ความสำคัญกับค่านิยม (Value)** ในการบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่เห็นว่าปรัชญาของรัฐประศาสนศาสตร์ควรเปลี่ยนจากเดิมที่ปราศจากค่านิยม (Value-free) เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้และไม่พึงปรารถนา เพราะเป็นการบริหารในเชิงอุดมคติเหมาะสำหรับโครงสร้างสังคมที่มีความเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงของสังคมที่ยังมีผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมที่ควรได้รับความช่วยเหลือ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงควรเน้นการส่งเสริมค่านิยมในเรื่องความเสมอภาค (Equity) ความเป็นธรรม (Fairness) และความยุติธรรม (Justice) ความรับผิดชอบต่อสังคม ศีลธรรม และจริยธรรมของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมความสมานฉันท์ในสังคม

4. **ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง** เนื่องจากในสงครามโลก การบริหารต้องอาศัยการตัดสินใจที่ฉับไว มีความยืดหยุ่น ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ระบบราชการที่ไม่ยืดหยุ่นและการยึดสายการบังคับบัญชาเป็นหลักในการบริหาร ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้สิ่งแวดล้อมดังกล่าว แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ จึงเสนอให้มีแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพภายใต้กรอบของสังคม ศีลธรรม และการเมืองที่กว้างมากขึ้นกว่าหลักการของประสิทธิภาพที่มีจากมุมมองด้านการบริหารเพียงอย่างเดียว

ถึงแม้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่จะมุ่งเน้นแนวศีลธรรม (moral tones) แต่เบื้องหลังความคิดของกลุ่มนี้คือการเรียกร้องความเป็นอิสระจากทั้งรัฐศาสตร์และการจัดการ (เรื่องวิทย์ เกษ สุวรรณ, 2553: 42) แต่อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ตอบสนองการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change) ที่มุ่งให้ความสำคัญต่อปัญหาสาธารณสุขและการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข การศึกษาผลกระทบขององค์การต่อผู้รับบริการและผลกระทบของผู้รับบริการต่อองค์การ และการให้ความสำคัญต่อความเสมอภาค และความเป็นธรรมในสังคม ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจต่อการศึกษาปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นภายนอกองค์การ

6. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่²

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) ถือเป็นปรัชญาการบริหารจัดการที่ภาครัฐนำมาใช้ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 มีลักษณะเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่เป็นทางเลือกกว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี และเป็นการเสนอหลักการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดในปัจจุบันนี้ โดยเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งเน้นที่เป็นการบริหารงานที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ และยังมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนด้วย การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปในหลายๆประเทศรวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย ดังเช่น การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งทำให้การบริหารราชการไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบราชการครั้งใหญ่ เป็นการเปลี่ยนแปลงรากฐานการปกครอง นับตั้งแต่หน้าที่บทบาทของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ คือ รูปแบบองค์การ ระบบการบริหาร วิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรม และค่านิยม ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่



คริสโตเฟอร์ ฮูด

นักวิชาการที่จัดอยู่ในกลุ่มการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้แก่ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) ออสบอร์น (David Osborn) และเกบเลอร์ (Ted Gaebler) เป็นต้น

NPM

6.1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของคริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood)

²โปรดศึกษารายละเอียดในบทที่ 5 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) (อ้างถึงใน ประโยชน์ สงกลีน 2551: 21-22) เป็นนักวิชาการคนแรกๆที่ได้นำเสนอการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 7 ประการ ดังนี้

1) การดำเนินงานโดยผู้จัดการมืออาชีพ หมายถึง ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะมีการมอบหมายให้ผู้จัดการที่เป็นมืออาชีพเข้ามาดำเนินงานภาครัฐ โดยมีภาระบุตัวบุคคลที่ควบคุมการตัดสินใจในองค์การที่ชัดเจน และการให้ผู้จัดการมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ ก็เพื่อให้มีผู้ที่รับผิดชอบต่องานและผลงานที่ชัดเจน ไม่ใช่เป็นการแผ่กระจายของอำนาจไปทั่วจนหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงไม่ได้

2) การมีมาตรฐาน และตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน หมายถึง ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะต้องมีการนิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของความสำเร็จให้ชัดเจน ซึ่งมักจะกำหนดเป็นเชิงปริมาณ โดยเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็ คือ ในการที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และการทำงานที่มีประสิทธิภาพก็คือ การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้นั่นเอง

3) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะต้องมุ่งเน้นควบคุมผลที่ออกมา โดยการจัดสรรทรัพยากร และการให้รางวัลจะเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน มิได้ถูกกำหนดจากหน่วยงานส่วนกลางในระบอบราชการอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายในการปฏิบัติในข้อนี้ก็ คือ เพื่อให้มีการเน้นผลสำเร็จของภารกิจมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องของกระบวนการ

4) การแบ่งแยกหน่วยงาน หมายถึง ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะต้องมีการแบ่งแยกหน่วยงานของภาครัฐ โดยการแบ่งแยกหน่วยงานที่ก่อนหน้านี้ มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวไปสู่รูปแบบของหน่วยย่อยที่เป็นบริษัทตามประเภทของการผลิต ซึ่งดำเนินงานในรูปของการกระจายอำนาจงบประมาณ และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในรูปของเครือข่ายในแนวนอนมิใช่ตามสายงานของการบังคับบัญชาในแนวตั้งตามแนวการบริหารแบบดั้งเดิมอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายในการปฏิบัติในข้อนี้ ก็คือ ต้องการสร้างหน่วยงานที่สามารถบริหารจัดการในลักษณะที่มีการแบ่งแยกหน่วยผลิตและหน่วยบริการออกจากกัน และเพื่อให้สามารถใช้วิธีการจ้างเหมาหน่วยงานอื่นเข้ามาจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะหน่วยงานจากภาคเอกชน หรือภาครัฐด้วยกันเอง

5) การมุ่งเน้นการแข่งขัน หมายถึง ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะเน้นให้มีการแข่งขันกันภายในภาครัฐมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบของการทาสัญญา และกระบวนการของการประมูลเป็นสำคัญ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็ คือ ในการแข่งขันเพื่อเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การมีต้นทุนที่ต่ำ และมีมาตรฐานของการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

6) การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน หมายถึง ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะมุ่งเน้นที่การนำรูปแบบของการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการให้บริการภาครัฐที่มีการจัดการแบบกองทัพ ไปสู่รูปแบบของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การให้รางวัล และการใช้เทคนิคการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น ซึ่งเป้าหมายในการปฏิบัติในข้อนี้ก็ คือ ต้องการนำวิธีการหรือเครื่องมือที่ได้รับการพิสูจน์แล้วใช้ได้จากภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ

NPM
♡

บริหารภาคเอกชน

16/6
กร.เชาโท

7) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะให้ความสำคัญกับความมีวินัย และความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น โดยใช้วิธีการลดต้นทุน และเพิ่มความมีระเบียบวินัยในการทำงาน ซึ่งเป้าหมายในการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรภาครัฐ และต้องการให้ได้ผลงานที่มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลง

6.2 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ (โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston))

โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะ (อ้างถึงในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551, หน้า 450-451) ได้สรุปให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพ หรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาค ธุรกิจเอกชน และการบริหารงานภาครัฐ
- 2) ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้น การควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการ ควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการะ รับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (process accountability) ไปสู่การรับผิดชอบ ต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for result)
- 3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
- 4) โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง (devolution of centralized power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
- 5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงาน อิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแลควบคุม) ภารกิจ งานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด
- 6) เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ
- 7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนด เงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
- 8) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และ แผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการบริหารงาน และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ (corporate image)
- 9) มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น
- 10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลด ต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต



โจนาธาน บอสตัน

6.3 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของออสบอร์น (David Osborne)

และเกบเลอร์ (Ted Gaebler)

ออสบอร์น (David Osborne) และเกบเลอร์ (Ted Gaebler) ได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ **Reinventing Government** (การแปลงโฉมระบบราชการใหม่) ตีพิมพ์ในปี 1992 โดยเนื้อหาที่อยู่ภายในเล่มเสนอให้รัฐบาลสหรัฐดำเนินการปฏิรูประบบราชการและการบริหารจัดการภาครัฐให้มีลักษณะ 10 ประการ ต่อไปนี้

1) ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government)

2) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government)

3) ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government)

4) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission - driven government)

5) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government)

6) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (a customer-driven government)

7) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government)

8) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้ (an anticipatory government)

9) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government)

10) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government) (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2551, หน้า 205-206)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างน้อยที่สุดมาจากแนวคิด 4 กระแสหลัก ผสมผสานกันขึ้นมาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่คือ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2547: 455-458)

1) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ หรือที่เรียกว่า เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classic Economics) เป็นแนวคิดที่สนับสนุนการดำเนินการกิจของรัฐโดยใช้กลไกตลาดเพิ่มขึ้น หรือที่เรียกว่า

“Marketization” ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ เพราะมีความเชื่อว่าเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากกว่าภาครัฐ

2) **แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism)** เป็นแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “Business-like approach” เป็นการบริหารรัฐกิจตามสไตล์นี้เรียกว่า Business-like approach กล่าวคือ แนวคิดนี้เชื่อว่า วิธีการบริหารจัดการนั้นเหมือนกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ฉะนั้น แนวความคิดของนักบริหารจัดการสมัยใหม่จึงสนับสนุนว่า ถ้าวิธีการบริหารรูปแบบ Chief Executive Officer (CEO) เป็นต้น

3) **แนวคิดทางรัฐศาสตร์** เป็นแนวคิดทางการปกครองร่วมสมัยที่ให้ความสำคัญกับเรื่องประชาธิปไตย หรือ “Participatory State” ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งเน้นความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูล การมุ่งเน้นต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการมุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจ

4) **แนวคิดทางกฎหมายปกครอง** ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากนักกฎหมายมหาชน ที่มุ่งเน้นในเรื่องหลักนิติธรรม หรือ “Rule of Law”

นอกจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งเน้นไปที่วัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ รวมถึงการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ด้วย นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังมุ่งเน้นให้ความสำคัญทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์การไปพร้อมๆกัน รวมตลอดทั้งมีการใช้องค์ความรู้แบบบูรณาการ ทำให้มีแนวคิดและทฤษฎีเกิดขึ้นอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน เช่น การจัดการเครือข่าย การจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ องค์การแห่งการเรียนรู้ การจัดการความรู้ องค์การแห่งนวัตกรรม การจัดการนวัตกรรม การบริหารความเสี่ยง รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น³ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบการบริหารภาครัฐมากที่สุด และยังจัดว่าเป็นทิศทางการพัฒนาของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความชัดเจนมากที่สุดในปัจจุบันอีกด้วย

7. บทสรุป

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่างๆ 5 ยุคคือ 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก 2) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม 4) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) และ 5) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New

³ ผู้สนใจสามารถศึกษาแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวได้จากหนังสือ ตำราวิชาการ บทความในวารสารวิชาการต่างๆ หรือแม้แต่สื่อออนไลน์อย่างอินเทอร์เน็ตซึ่งมีการเผยแพร่อยู่โดยทั่วไป

Public Management: NPM) สามารถสรุปเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงเป้าหมาย การให้ความสำคัญ การใช้องค์ความรู้ และจุดเน้นของแต่ละยุค ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบกรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่างๆ (สังเคราะห์โดยผู้เขียน)

ชื่อยุค	เปรียบเทียบ			
	เป้าหมาย	การให้ความสำคัญ	การใช้องค์ความรู้	จุดเน้น
1. ยุคบุกเบิก	มุ่งออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่	ปัจจัยภายในองค์การ	การสั่งสมองค์ความรู้ส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยมหลักอำนาจนิยม และ หลักเหตุผลนิยม	แก้ไขปัญหาการที่ไม่มีโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน
2. ยุคโครงสร้างการหน้าที่	มุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้างและการบวนการทำงานขององค์การ	ปัจจัยภายในองค์การ	ใช้องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์	ให้ความสำคัญต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ
3. ยุคพฤติกรรมนิยม	มุ่งปรับปรุงวิธีการทำงานของบุคคลภายในองค์การเป็นหลัก	ปัจจัยภายในองค์การ	ใช้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับด้านวิทยาศาสตร์สังคมและพฤติกรรม	ให้ความสำคัญต่อบุคคลภายในองค์การ (Man without Organization) ในเรื่องต่างๆ เช่น ขวัญ กำลังใจ แรงจูงใจ ความพอใจในงาน เป็นต้น โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์กันภายในกลุ่มแบบไม่เป็นทางการมีอิทธิพลอย่างมากต่อการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย

<p>4. ยุครัฐ ประศาสน ศาสตร์แนว ใหม่ (NPA)</p>	<p>มุ่งปรับปรุง และออกแบบ โครงสร้าง กลไก และการ บวนการ ทำงานของ องค์การให้ สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อม</p>	<p>ทั้งปัจจัย ภายในและ ภายนอก องค์การ</p>	<p>ใช้องค์ความรู้ แบบสหวิทยาการ</p>	<p>ให้ความสำคัญต่อปัญหา สาธารณะและการแก้ไข ปัญหาสาธารณะ การศึกษา ผลกระทบขององค์การต่อ ผู้รับบริการ และผลกระทบ ของผู้รับบริการต่อองค์การ และ การให้ความสำคัญต่อ ความเสมอภาคและความ เป็นธรรมในสังคม</p>
<p>5. ยุคการ บริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (NPM)</p>	<p>มุ่งแสวงหา แนวคิดและ เทคนิค เครื่องมือ สมัยใหม่มาใช้ ในการบริหาร</p>	<p>ทั้งปัจจัย ภายในและ ภายนอก องค์การ</p> <p>เน้นการเน้น รวม ป.ร. ๕. ๑๕๖๖๓๓</p>	<p>ใช้องค์ความรู้แบบ บูรณาการ</p>	<p>เน้นวัตถุประสงค์ หรือ ผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงของ การผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพ และการสร้างความพึงพอใจ แก่ผู้รับบริการโดยนำเอา เทคนิควิธีการบริหารจัดการ สมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น</p>

บรรณานุกรม

- จิโรชค วีระสย, สุรพล ราชภัณฑาทาร์กซ์ และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2551). **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชาญชัย อาจินสมาจาร. (2551). **ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก**. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2551). "ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์" ใน **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์** หน้าที่ 15 หน้า 439-476 .นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เทพศักดิ์ บุญรัตน์. (2551). "รัฐประศาสนศาสตร์กับการปฏิรูประบบราชการ" ใน **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์** หน้าที่ 11 หน้า 189-247. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เทพศักดิ์ บุญรัตน์. (2552). "ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์" ใน **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์** หน้าที่ 1 หน้า 1-50. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธนชัย ยมจินดา. (2554). "ทฤษฎีองค์การและการจัดการ" ใน **เอกสารการสอนชุดวิชาของค์การและการจัดการ และการจัดการทรัพยากรมนุษย์** หน้าที่ 2 หน้า 1-61. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย. (2556). **รายงานการวิจัยเรื่องการสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- บุญเลิศ ไพรินทร์. (2556). **รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: เอส. พี. เอ เจริญผล.
- ปฐม มณีโรจน์ และเสน่ห์ จุ้ยโต. (2555). "ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการ" ใน **เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการองค์การสารสนเทศ** หน้าที่ 2 หน้า 1-55. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประโยชน์ สังกสิน. (2551). "การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์". **วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต** บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2552). "แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์" ใน **ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์** หน้าที่ 2 หน้า 51-86. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2544). **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1970-ค.ศ.1980)**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2546). **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970)**.

- พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์**. (พิมพ์ครั้งที่ 3).
กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วรวลัญช์ โจนพล. (2558). "การเมืองและการบริหาร" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์
วิชาชีพบริหารรัฐกิจ หน่วยที่ 1 หน้า 1-40. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วิเชียร วิทย์อุดม. (2551). **แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ**. กรุงเทพฯ: อีระพิมพ์
และไซเท็กซ์.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2549). **แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์และการพัฒนา**. กรุงเทพฯ:
โพธิ์เพชร.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2551). **แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์**. (พิมพ์ครั้งที่ 2).
เชียงใหม่: ธนุชพริ้นติ้ง.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **รัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- อวยชัย ชบาและทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). "แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและรัฐ
ประศาสนศาสตร์" ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร
หน่วยที่ 8 หน้า 1-37. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Robert B. Denhardt and Joseph W. Grubbs. (2003). **PUBLIC ADMINISTRATION: AN
ACTION ORIENTATION**. 6th ed. USA: Wadsworth/Thomson Learning
Publications.