

เอกสารประกอบ

การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ

ขอบข่ายหนึ่งในหลาย ๆ ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปรียบเทียบกับขอบข่ายที่กล่าวถึงก่อนหน้านี้ แต่เป็นขอบข่ายหนึ่งหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นขอบข่ายเดียวที่มีชื่อของรัฐประศาสนศาสตร์เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยอย่างโจ่งแจ้ง นั่นก็คือขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบ (หรือบางตำราเรียกว่าการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ - ซึ่งข้อเขียนชิ้นนี้จะใช้คำดังกล่าวเฉพาะที่อ้างอิงจากแนวคิดของนักวิชาการท่านนั้นๆ เท่านั้น) ทั้งนี้การจะพยายามเข้าใจว่าขอบข่ายนี้หมายถึงอะไรจึงน่าจะกล่าวถึงเป็นจุดเริ่มต้น อย่างไรก็ตามสำหรับผู้เริ่มศึกษาน่าจะมีความสนใจหรือ คลางแคลงใจอยู่บ้างว่าเหตุใดจะต้อง “เปรียบเทียบ” และยิ่งรัฐประศาสนศาสตร์ “จะเปรียบเทียบไปทำไม” ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงประเด็นนี้เป็นจุดเริ่มต้นเป็นการทดแทน สำหรับคำถามที่ว่าทำไมต้องเปรียบเทียบนั้น ชลิตา ธรรมณี และเฉลิมพงษ์ ศรีหงส์ (2525) กล่าวว่า การศึกษาวิชาต่าง ๆ โดยการเปรียบเทียบนั้น เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งจะส่งผลให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่กว้างขวางลึกซึ้ง และก่อให้เกิดประโยชน์ได้มากกว่าการศึกษาในแบบเฉพาะตัวแทบทุกสาขาวิชาได้มีการศึกษา และจัดสอนโดยวิธีการเปรียบเทียบไว้ทั้งสิ้น เช่น วิชาการเมืองและการปกครอง เปรียบเทียบ วรรณคดีเปรียบเทียบ กฎหมายเปรียบเทียบ ดังนั้น การศึกษาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบก็คือ การศึกษาการบริหารรัฐกิจบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบนั่นเอง ส่วนจะศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบไปทำไมนั้น Roy C. Macridis (อ้างอิงในดิน ปรัชญาพุทธธี, 2538) อธิบายว่ามีวัตถุประสงค์อย่างน้อย 3 ประการคือ

(1) วัตถุประสงค์ด้านวิชาการ (academic – นั่นก็คือ การเปรียบเทียบข้อคล้ายคลึงและความแตกต่างของโครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมของหน่วยราชการ และข้าราชการเพื่อจะทดสอบสมมติฐานของทฤษฎี และสร้างเป็นองค์ความรู้ต่อไป)

(2) เพื่อเสริมสร้างความเป็นปัญญาชนในการจะเข้าใจและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ หรือพฤติกรรมของหน่วยงาน และข้าราชการ (intellectual) และ

(3) เพื่อนำเอาความรู้ที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในระบบการบริหารงานของตน (practical)

สำหรับปัญหาที่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบคืออะไรนั้น อาจพิจารณาได้จากการแยกพิจารณาความหมายของคำ 2 คำ คือรัฐประศาสนศาสตร์ และ การเปรียบเทียบ ซึ่ง คือ การศึกษาเปรียบเทียบ โครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมของระบบการบริหารของรัฐบาล และของข้าราชการ

(1) ที่มีทักษะแตกต่างกัน เช่น การเปรียบเทียบระบบและพฤติกรรมกรรมการบริหารของไทยและอเมริกัน

(2) ที่มีกาละต่างกัน เช่น เปรียบเทียบโครงสร้างกระบวนการและพฤติกรรมของระบบ และข้าราชการไทยสมัยกรุงสุโขทัยกับสมัยรัตนโกสินทร์ และ

(3) ที่มีระดับแตกต่างกัน เช่น เปรียบเทียบการบริหารระดับชาติกับระดับกระทรวง

ทั้งนี้รัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบจึงหมายถึง ความพยายามที่จะนำเอาโครงสร้างกระบวนการ (หรือวิธีปฏิบัติงาน) และพฤติกรรมของระบบหน่วยราชการและข้าราชการมาเทียบเคียงกัน เพื่อให้เห็นความคล้ายคลึง และความแตกต่างกันทั้งในแง่ของด้านกาลเทศะ และระดับของปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมซึ่งอยู่ในวัฒนธรรมชาติหรือ ระบบที่แตกต่างกัน และที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้รวมถึงการเปรียบเทียบแบบจำลองทฤษฎีซึ่งพยายามที่จะใช้ตัวแปรเข้ามาแทนที่ชื่อเฉพาะของระบบนั้น ตลอดจนเปรียบเทียบระเบียบวิธีวิจัย ซึ่งรวมถึงการให้คำนิยามของแนวความคิดในลักษณะที่สามารถวัดได้ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ และความพยายามดังกล่าวนี้จะต้องกระทำทั้งในแง่ที่เริ่มจากการศึกษาเปรียบเทียบกรณีตัวอย่าง หรือจากจุดเล็ก ๆ เพื่อที่จะสร้างเป็นทฤษฎีขึ้นมา (inductive) และจากการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีเป็นแม่บทหรือจากทฤษฎีไปหาจุดเล็ก ๆ (deductive – ดิน ปรัชญาพจนานุกรม ;: 19)

เมื่อพิจารณาการให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในฐานะของวิชา ถ้าจะกล่าวว่าการเริ่มต้นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาจากแนวคิดของ Wilson รัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบก็นับว่าเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน ดังที่ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร (2546) ได้กล่าวไว้ว่า แม้ในยุคแรกเริ่มของการศึกษาบริหารรัฐกิจ (หรือ รัฐประศาสนศาสตร์) มิได้ให้ความสนใจกับเรื่องของวัฒนธรรมของประเทศอื่นอย่างจริงจัง เพราะจุดกำเนิดของวิชานี้อยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ปัญหาภายในของสังคมอเมริกันเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามถือได้ว่า Wilson เป็นคนแรก ๆ ที่เริ่มพูดถึงการนำความรู้ / ประสบการณ์ทางการบริหารของประเทศยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศสและปรัสเซียมาใช้กับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยนัยนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า Wilson เป็นผู้ริเริ่มการศึกษาระบบบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบยุคแรก หรือที่ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร (เพ็ญอ้าง : 7) กล่าวว่า เป็นกระแสที่หนึ่งของการศึกษาระบบบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ ซึ่งเรียกว่า การศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหาร ซึ่งเริ่มในราวคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นการศึกษาเปรียบเทียบระบบบริหารของประเทศตะวันตกด้วยตนเอง โดยวิธีการศึกษาจะเน้นศึกษาประวัติศาสตร์ทางการบริหาร ศึกษาตัวบทกฎหมาย และสถาบันทางการบริหาร/การปกครอง เป็นสำคัญทั้งนี้นอกจากงานของ Wilson ก็รวมถึงบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์อีกท่านหนึ่งคือ Max Weber ที่ได้เสนอองค์การระบบราชการซึ่ง

เป็นองค์การในอุดมคติ เพื่อเปรียบเทียบกับองค์การประเภทอื่นในสมัยนั้น เช่น องค์การภายใต้ระบบเจ้าขุนมูลนาย และองค์การภายใต้ผู้นำที่มีบารมีส่วนตัว เป็นต้น จนต่อมาเกิดเป็นการศึกษาเรียกว่า การศึกษาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบของกลุ่มการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ หรือที่รู้จักกันในวงวิชาการภายใต้ชื่อว่า “กลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ” ซึ่งมีความเชื่อหลักว่า ระบบการบริหารแบบอเมริกันเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพที่สุดสามารถส่งออกไปยังประเทศโลกที่สามเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศได้ โดยมีสมมติฐานเบื้องต้นว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางด้านบริหาร จึงต้องให้ความรู้ด้านการบริหารรัฐกิจแก่ประเทศเหล่านั้น ดังนั้นจึงพอมองเห็นภาพได้ว่า กลุ่มการบริหารเปรียบเทียบมองข้ามหรือไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในของประเทศโลกที่สาม ทำให้กลุ่มนี้มองไม่เห็นข้อเท็จจริงว่าการพัฒนาไม่ใช่เรื่องที่จะเข้าไปบริหารหรือจัดการกันได้ง่าย ๆ เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจ อิทธิพลผลประโยชน์ ค่านิยม การเปลี่ยนแปลง รวมตลอดถึงอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกด้วย นอกจากนี้การพัฒนายังเป็นเรื่องของวิวัฒนาการมากกว่าการสร้างให้เกิดขึ้นทันทีทันใด เมื่อเป็นเช่นนี้หลังจากที่กลุ่มการบริหารเปรียบเทียบได้นำเอาทฤษฎีของตนมาใช้ในประเทศโลกที่สามจึงประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง และกลับถูกมองว่าเป็นเพียงเครื่องมือในการขยายอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศโลกที่สามในรูปแบบของการบริหารและค่านิยมแบบอเมริกัน

นอกจากนี้กุลธน ธนาพงศธร (2547) ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการศึกษาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบไว้ว่ามีอย่างน้อย 3 ประการ คือ

(1) การศึกษาของการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบมีหลายแนวทางตามความคิดเห็นของผู้ศึกษาทำให้เกิดปัญหาความสอดคล้องต้องกันว่าจะอะไรเป็นแนวทางที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด

(2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบ ซึ่งแต่ละแห่งมีความสมบูรณ์และความเชื่อถือได้ของข้อมูลต่างกัน ซึ่งย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งและ

(3) นักวิชาการของการบริการรัฐกิจเปรียบเทียบมุ่งแต่สร้างทฤษฎีหรือเสนอแนะแนวทางการศึกษาเป็นสำคัญ แต่มีการเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติจริงไว้น้อยมาก ต่อมาถึงมีการศึกษาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบในแง่การประยุกต์ใช้ซึ่งได้เรียกชื่อใหม่ว่า “การบริหารการพัฒนา”

สำหรับการบริหารการพัฒนา ถึงแม้จะมีรากฐานมาจากการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบแต่จากสำรวจตรวจสอบความหมาย ของการบริหารการพัฒนา ซึ่งมีถึง 5 กลุ่มความหมายจะพบได้ว่าการมองว่าการบริหารการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารเปรียบเทียบคงไม่ถูกต้องนัก ดังที่กุลธน ธนาพงศธร (อ้างแล้ว : 537 – 538)

อธิบายถึงความหมายของการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารของประเทศที่ยากจนหรือกำลังพัฒนาหรือที่กล่าวว่าหมายถึง การบริหารงานเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือกระทั่งที่กล่าวว่าหมายถึง การบริหารงานของรัฐเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการบริการการพัฒนากว้างขวางกว่า การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ ดิน ปรัชญพฤทธิ (2547) ได้กล่าวสรุป ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้อย่างน่าสนใจว่า หมายถึงการพัฒนาการบริหาร (การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมการบริหารให้มีสรรรถนะ หรือ ความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมสำหรับการพัฒนาประเทศ) และการบริหารเพื่อการพัฒนา (การนำเอาสมรรถนะหรือความสามารถที่มีอยู่ในระบบการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมพัฒนาจริง ๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนล่วงหน้านี้จะมุ่งความเจริญเติบโตทั้งด้านการบริหาร เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ของประเทศอันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์กร (คือ ข้าราชการ ลูกจ้างรัฐบาล และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) และที่อยู่ภายนอกองค์กร (ประชาชน) ทั้งนี้ ดิน (เพ็งอึ้ง : 20 – 25) ได้สรุปว่าองค์ประกอบของการบริหารพัฒนาว่ามีองค์ประกอบหลัก ๆ อยู่ 2 ประการ คือ (1) การพัฒนาการบริหาร ที่ครอบคลุมองค์ประกอบรองต่าง ๆ คือ การพัฒนาโครงสร้าง กระบวนการเทคโนโลยีและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของระบบการบริหาร และ (2) การบริหารเพื่อการพัฒนาที่มีองค์ประกอบรองต่าง ๆ เช่น การบริหารโครงการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้นในทัศนะของผู้เขียน ซึ่งเห็นว่าไม่น่าประหลาดใจเลยที่ขอบข่ายนี้จะมีทั้งความสำคัญ และความสัมพันธ์กับรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างสูง เพราะขอบข่ายนี้ก็น่าจะเป็นหนึ่งใน “ทุกสิ่งทุกอย่าง” ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐตามความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะที่ขอบข่ายนี้มุ่งเน้นเรื่องการนำแนวคิดต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดผล ซึ่งน่าจะเป็นเป้าประสงค์เดียวกับรัฐประศาสนศาสตร์นั่นเอง