

# แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 1

## ความหมาย แนวคิด และขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์

### เนื้อหา

- 1.1 ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์
- 1.2 ความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์
- 1.3 แนวความคิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์
- 1.4 รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ
- 1.5 สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์
- 1.6 ความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาอื่นๆ
- 1.7 ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์

### วัตถุประสงค์

1. อธิบายความหมาย ความสำคัญแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ได้
2. วิเคราะห์ความแตกต่างรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจได้
3. อธิบายสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ได้
4. อธิบายขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์และความสัมพันธ์กับสาขาวิชาอื่นๆได้

### วิธีและกิจกรรมการเรียนรู้การสอน

#### 1. วิธีสอน

- 1.1 วิธีสอนแบบบรรยาย ประกอบสื่ออิเล็กทรอนิกส์
- 1.2 วิธีสอนแบบอภิปราย โดยกำหนดหัวข้อให้นักศึกษาร่วมอภิปราย
- 1.3 ศึกษาเอกสารประกอบการสอนประจำบท
- 1.4 อธิบายสรุปเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญ
- 1.5 ทำแบบคำถามท้ายบท

## 2. กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

- 2.1 บรรยายสรุปโดยใช้สื่อการสอนประกอบ
- 2.2 ให้ผู้เรียนศึกษาเนื้อหาจากชุดการสอน หนังสือ ตำรา เอกสารเพิ่มเติม
- 2.3 ให้ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดทำยบท ทดสอบความเข้าใจในเนื้อหาของรัฐประศาสนศาสตร์

### สื่อการเรียนรู้การสอน

ชุดการสอน เรื่อง “หลักรัฐประศาสนศาสตร์”

1. สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง “หลักรัฐประศาสนศาสตร์”
2. หนังสือ ตำรา เอกสารที่เกี่ยวข้อง

### การวัดผลและประเมินผล

1. สังเกตการตอบคำถามและตั้งคำถามของผู้เรียนในระหว่างการบรรยาย
2. วัดผลจากการทำแบบฝึกหัด
3. ตรวจการทำแบบฝึกหัด คำถามทำยบท บันทึกลงในใบบันทึกผลงาน

## บทที่ 1

### ความหมาย แนวคิด และขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ หรือ Public Administration ปัจจุบัน มีขอบเขตครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ของทั้งสามฝ่ายของรัฐคือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง และมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผล ครอบคลุมการบริหารงานสาธารณะ หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1.1 ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” นิยมเขียนเป็นภาษาอังกฤษว่า “Public Administration” (โปรดสังเกตด้วยว่าตัวอักษร “P” และ “A” ซึ่งอยู่หน้าคำทั้งสองคำจะเขียนเป็นตัวอักษรใหญ่) หมายถึง ศาสตร์ สาขาวิชา หรือองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐหรือระบบราชการ โดยจะมุ่งเน้นไปที่แนวคิดและทฤษฎี

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ (Felix A. Nigro, 1970:21)

1. พลังของกลุ่มทีมงานที่ร่วมมือร่วมใจกันภายในหน่วยงานของราชการ
2. การดำเนินงานที่ครอบคลุมการใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 สาขา คือ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสามนั้น
3. บทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง
4. มีความแตกต่างหลายประการ กับการบริหารงานของธุรกิจเอกชน
5. มีความเกี่ยวข้องกับบรรดากลุ่มธุรกิจเอกชน (Private Groups) และบุคคลต่าง ๆ (Individual) ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ชุมชน (Community)

Leonard D. White (1955 : 1) ได้ให้คำนิยาม ความหมายอย่างกว้างที่สุดว่า รัฐประศาสนศาสตร์นั้นประกอบด้วยปฏิบัติการทั้งปวง ซึ่งมีการกระทำโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จหรือนำมาบังคับแล้วใช้ได้ผล

Herbert A. Simon (1961 : 7) ได้ให้ความหมายไว้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง กิจกรรมทั้งปวงของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นการปกครองส่วนกลาง การปกครองมลรัฐหรือ การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญคือไม่รวมผลงานของฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการไว้ด้วยกัน

Nicholas Henry (1980 : 27) ได้ให้ความหมายไว้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิชาที่มีเอกลักษณ์มีความแตกต่างจากรัฐศาสตร์ โดยให้ความสนใจในการศึกษาโครงสร้างและพฤติกรรมของระบบราชการ เป็นวิชาที่สนับสนุนให้องค์การของรัฐมีโครงสร้าง การตัดสินใจ และพฤติกรรมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ที่เอื้อต่อการทำงานบริการสาธารณะให้กับประชาชน

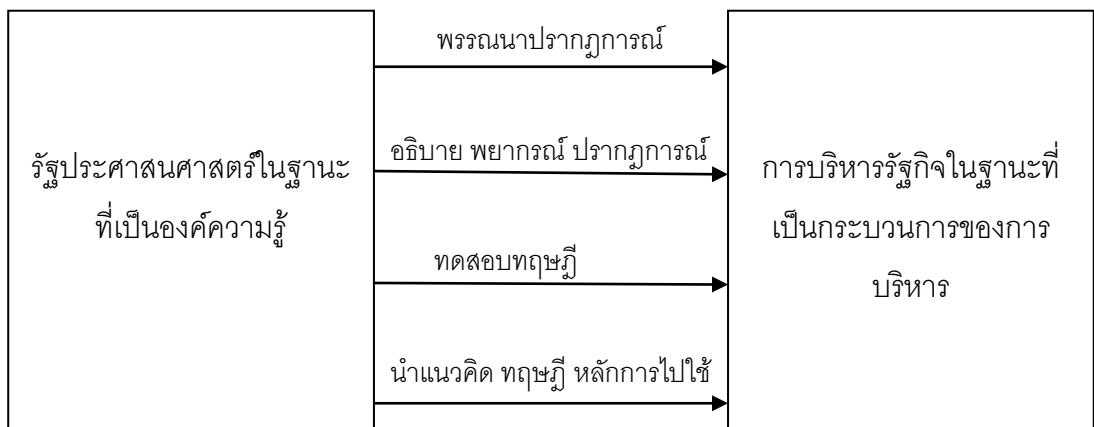
ปฐุม มณีโรจน์ (2523: 45) กล่าวว่า “รากศัพท์ คำว่า public administration มีความหมาย 2 ความหมาย ความหมายที่หนึ่ง หมายถึงกิจกรรมการปฏิบัติงานสาธารณะครอบคลุมทั้งการบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจ อีกความหมายหนึ่ง หมายถึง สาขาวิชาการบริหารหรือที่รู้จักทั่วไปว่า “รัฐประศาสนศาสตร์”

ติน ปรัชญพฤทธิ (2535: 1) ได้ให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ ว่าหมายถึง สาขา และ/หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของรัฐบาล คำว่า Public Administration หมายถึง สาขาวิชาการบริหารงานภาครัฐบาล ส่วน public administration (ตัวเล็ก) หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการ การบริหารงานภาครัฐบาล ในภาษาไทยนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ โดยทั่วไปหมายถึง สาขาวิชาการบริหารงานของรัฐ ส่วนการบริหารรัฐกิจ โดยทั่วไปหมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ

วินิต ทรงประทุม (2539 : 17) ได้กล่าวว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ในที่นี้จะใช้ความหมายรวมเช่นเดียวกับคำต้นศัพท์ในภาษาอังกฤษ คือ หมายถึง ทั้งการศึกษา การบริหารราชการ และการกระทำ หรือกิจกรรมการบริหารราชการ เพราะความหมายทั้งสอง คือ การศึกษาและการกระทำทางด้านการบริหารราชการนั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด”

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540 : 7-9) ได้ใช้คำว่า “สาธาณบริหารศาสตร์” แทนคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” หมายถึงการบริหารงานสาธารณะในลักษณะที่เป็นสาขาวิชา โดยภาษาอังกฤษใช้คำว่า Public Administration และใช้คำว่า “การบริหารสาธาณกิจ” หมายถึงการบริหารงานสาธารณะในลักษณะที่เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมของการบริหารงานที่เกี่ยวข้อง สาธาณะ แทนคำว่า การบริหารรัฐกิจ การบริหารราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน โดยภาษาอังกฤษใช้คำว่า public administration

จากความหมายที่นักวิชาการได้ให้ดังกล่าว กล่าวได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การดำเนินงานของภาครัฐหรือระบบราชการ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐหรือรัฐบาลที่วางไว้ เป็นกิจกรรมหรือการดำเนินงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่จะทำให้ นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปจะเขียนภาษาอังกฤษด้วยอักษรนำหน้าตัว P และ A ใหญ่ คือ Public Administration สำหรับการบริหารรัฐกิจ หรือการบริหารราชการ เป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน กิจกรรมต่างๆที่รัฐปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม นิยมใช้ภาษาอังกฤษด้วยอักษร p และ a เล็ก คือ public administration สำหรับความแตกต่างของรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารรัฐกิจนั้น เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2548 : 6) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า “รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นองค์ความรู้ (body of knowledge) ที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ดดยมีการบริหารรัฐกิจเป็นกระบวนการของการบริหารสาธารณะกิจต่างๆในภาคปฏิบัติ” ดังแสดงในภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารรัฐกิจ

ที่มา : เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2548 : 6

จากภาพที่ 1.1 ในฐานะที่รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์หนึ่งๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์ความรู้ในรูปแบบของแนวคิด ทฤษฎี หลักการของรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อนำไปใช้พรรณนาและอธิบายปรากฏการณ์ของการบริหารรัฐกิจที่เกิดขึ้น รวมถึงเพื่อตอบสนองการบริหารรัฐกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดขึ้น

## 1.2 ความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์

ในระบบการปกครองต่างๆ ไปจะมีการกำหนดเอาไว้ว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากที่ใดและใครเป็นผู้ใช้ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บท

กมล อุดุลพันธ์ (2552 : 23-25 ) การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น นิยมแบ่งแยกการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็น 3 สาขา คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจนี้นำมาใช้ในการออกกฎหมายในลักษณะต่าง ๆ สถาบันที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายคือ รัฐสภา

2. อำนาจบริหาร (Executive หรือ Administrative Power) อำนาจนี้หมายถึงการจัดการกิจการของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน 2 ประการ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และความต้องการได้รับความสะดวกในการใช้ชีวิตแต่ละคน ผู้ใช้อำนาจบริหารนี้คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทั้งหมด

3. อำนาจตุลาการ (Judicial Power) หรืออำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย สถาบันที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอำนาจนี้คือ กระทรวงยุติธรรม

ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในแต่ละกระทรวง จะมีผู้ปฏิบัติงาน 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายการเมือง (ข้าราชการการเมือง) ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งตามวาระหรือตามวิถีทางการเมือง มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวง, เลขาธิการรัฐมนตรี, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น

2. ฝ่ายประจำ (ข้าราชการประจำ) เข้ามาดำรงตำแหน่งโดยยึดเป็นอาชีพและผลการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกตามตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้ ข้าราชการประจำสูงสุดคือ ปลัดกระทรวง

ข้าราชการเมืองจะทำงานร่วมกับข้าราชการประจำ โดยข้าราชการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy – Making) และควบคุมการทำงานของข้าราชการประจำให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ส่วนข้าราชการประจำนั้นจะเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ให้บรรลุผล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเมืองกับการบริหารเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินไปได้ด้วยกันแยกจากกันไม่ได้ เพราะโดยเนื้อแท้ไม่มีการบริหารใดที่จะปลอดจากการเมือง ทั้งนี้เพราะว่าการบริหารรัฐกิจจะเกิดขึ้นไม่ได้ในสุญญากาศทางการเมือง (public administration never exists in political vacuum) หรือตามที่ Dimock, Marshall E. (1963:75) ได้เขียนไว้ว่า “การเมืองและการบริหาร

เปรียบดังสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน (Politics and administration are the two sides of a single coin)

### 1.3 แนวความคิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ (2551 : 473-476) ได้สรุปแนวความคิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 3 ยุค ดังนี้

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

ยุคที่สอง ได้แก่ ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือที่เรียกว่ายุคของพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นยุคที่นักวิชาการทั่วไปหันมาให้ความสนใจในพฤติกรรมศาสตร์ได้มีนักวิชาการที่มี ชื่อทางรัฐประศาสนศาสตร์ห้าคน คือ 1) Chester Barnard ได้เขียน หนังสือชื่อ Functions of the Executive 2) Herbert Simon ได้เขียนหนังสือชื่อ Administrative Behavior 3) Robert A. Dahl ได้เขียนหนังสือชื่อ The Administrative State 4) Norton Long ได้เขียน หนังสือชื่อ The Polity ที่ดึงแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ให้หันมาสนใจพฤติกรรมศาสตร์

ยุคที่สาม ได้แก่ ยุคร่วมสมัยหรือยุคปัจจุบัน ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 เมื่อมีการจัดประชุมสัมมนา รัฐประศาสนศาสตร์ที่ทะเลสาบมินโนบรูค (Minnobrook) โดยมหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ซึ่งยุคนี้เราเรียกว่าเป็นยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์

ในช่วงสมัยยุคแรกการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะที่เป็นวิชาการได้เริ่มที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มโดยอดีตประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน ได้เขียนหนังสือ The Study of Administration ในปี ค.ศ. 1887 โดยชี้ให้เห็นงานในหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารก็คือ กระทรวง ทบวง กรม นั้น จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือนโยบายซึ่งออกโดยฝ่ายการเมือง แนวความคิดของวิลสันเป็นการศึกษาการบริหารงานของรัฐบาลโดยแยกต่างหากจากการเมือง แนวความคิดของวิลสันเป็นการเริ่มต้นของการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่งถือได้ว่าวิลสันเป็นผู้เสนอแนวกรอบเค้าโครงความคิด (กระบวนทัศน์—Paradigm) เรื่องการ แยกการบริหารออกจากการเมือง ทำให้เกิดแนวความคิดในการศึกษาด้านการบริหารขึ้นเป็น การแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา ด้วย

เหตุนี้ วิลสันจึงได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา มีนักวิชาการอื่น ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น Leonard D. White, Frank F. Goodnow และ W.F. Willoughby ก็ได้เสนอผลงานข้อเขียนให้แยกการเมืองออกจาก การบริหาร และถือว่าการบริหาร คือ กิจกรรมที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายฝ่ายการเมือง

ก่อนจะถึงยุคหลังสงครามหรือยุคพฤติกรรมศาสตร์นั้น ในยุโรปได้มีนักวิชาการที่เป็นผู้ให้กำเนิดวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสายพฤติกรรมศาสตร์คือ แมกซ์ เวเบอร์ซึ่งเป็นชาวเยอรมัน โดยเขาได้เสนอผลงานที่อยู่ในความสนใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์คือ เรื่อง การจัดองค์การขนาดใหญ่ระบบราชการ เขาเสนอว่าในทฤษฎีองค์การขนาดใหญ่ คือ ทฤษฎี เกี่ยวกับการปกครอง เวเบอร์เห็นว่าผู้ปกครองจะใช้อำนาจปกครองคนได้ ต่อเมื่อมีอำนาจ ซึ่งได้รับความยินยอมจากผู้ถูกปกครองที่เรียกว่าอำนาจแห่งความชอบธรรม และการที่จะให้อำนาจปกครองดำเนินไปได้ด้วยดี จะต้องมีการบริหารเพื่อมาสนองเจตนารมณ์ และเวเบอร์ยังกล่าวต่อไปอีกว่า การที่นักบริหารจะบริหารรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพจะต้องขึ้นอยู่กับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายินยอมปฏิบัติตามคำสั่งโดยจะต้องมีระบบบริหารมาดำเนินการให้คำสั่งมีผล ในช่วงนี้ในสหรัฐอเมริกามีนักวิชาการที่เป็นวิศวกร คือ เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) สนใจหลักเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง โดยเทย์เลอร์ได้สนใจศึกษา แนวความคิดวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหาร (Frederick W. Taylor. Principles of Scientific Management. New York: Harper, 1947.) โดยถือหลักการแบ่งงานและการ ประสานงาน

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

P = Planning หมายถึง การวางแผน

O = Organizing หมายถึง การจัดองค์การ

S = Staffing หมายถึง การบรรจุ

D = Directing หมายถึง การสั่งการ

CO = Coordination หมายถึง การประสานงาน



R = Reporting หมายถึง การทำรายงาน

B = Budgeting หมายถึง การทำงานงบประมาณ

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

- 1) ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับทัศนคติทางสังคม (social norms) มากกว่าความสามารถทางร่างกายและหลักการบริหารงานโดยแบ่งงานตามถนัด
- 2) เห็นว่าบทบาทของกลุ่มมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในองค์การ
- 3) การให้รางวัลหรือลงโทษทางสังคมมีอิทธิพลต่อการตั้งใจให้คนทำงานมากกว่าค่าตอบแทนที่เป็นเงิน
- 4) วิธีการควบคุมงานและการเป็นหัวหน้างานที่ได้ผล คือ การที่หัวหน้างานปรึกษา ผู้ร่วมงานในการบริหารงาน ความสำเร็จในการทดลองที่ Hawthorne คือ การที่คนงานได้รับอนุญาตให้มีโอกาสจัดการเรื่องของเขาเอง การแก้ไขวิธีการทำงาน คนงานจะได้รับเชิญมาปรึกษาด้วยทุกครั้ง

ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความคิดเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร การมีหลักหรือเกณฑ์ในการบริหาร โดยมุ่งในหลักประหยัดและประสิทธิภาพ นำวิธีการวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารนั้น ต้องสะดุดหยุดลงเพราะมีนักวิทยาศาสตร์หลายคนได้ให้ความสนใจและเสนอแนวทางใหม่ เช่น Chester Bernard ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมชนิดหนึ่งที่ต้องการความร่วมมือ และการจะมีอำนาจนั้นขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา หน้าที่ของนักบริหาร คือ สนใจเรื่องทั้งระบบ เป็นการศึกษาการบริหารจากมุมมองของนักพฤติกรรมศาสตร์ นักวิชาการอีกคนหนึ่ง คือ Herbert Simon ได้เสนอแนวความคิดว่า การวินิจฉัยสั่งการเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะหน้าที่ของนักบริหาร คือ การตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่ง การเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่สามารถจะศึกษาได้โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert A. Dahl) ได้เสนอแนะแนวทางให้รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนทิศทางการใหม่ โดยชี้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นวิทยาศาสตร์และสามารถจะนำไปใช้ได้ในทุกประเทศ เมื่อรัฐประศาสนศาสตร์สามารถจัดปัญหาเรื่องค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลและเรื่องของสิ่งแวดล้อมทางสังคม จึงทำให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบกับแพร่หลายขึ้น

นักวิชาการอีกท่าน คือ Dwight Waldo ได้ชี้ให้เห็นในแง่ที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรสนใจเฉพาะแต่เรื่องภายในองค์กร ควรสนใจเรื่องของการเมือง และค่านิยมของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแนวความคิดนี้ก็ได้นักวิชาการชื่อ Norton Long มีความเห็นไม่ต่างกัน โดยได้เรียกร้องให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ระบบการเมืองและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้วย โดยสรุปกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ใน ด้านพฤติกรรมศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้พัฒนาไปในแนวทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมของมนุษย์

ในยุคร่วมสมัย ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนไป เมื่อมีการประชุมสัมมนานักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ทะเลสาบ Minnobrook มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ มลรัฐนิวยอร์ก เป็นการเสนอแนวความคิดการพัฒนา รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มีสาระสำคัญสี่ประการ ได้แก่

- 1) สนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการของสังคม คือ เน้นด้าน นโยบายสาธารณะ
- 2) ให้ความสนใจกับเรื่องค่านิยม ซึ่งถูกละเลยในช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่สอง
- 3) ให้ความสนใจด้านความเสมอภาคทางสังคม
- 4) ชี้ว่านักบริหารจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ กล่าวโดยสรุปวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ยุคร่วมสมัยได้หันมาสนใจเรื่อง การปฏิบัติการในรูปของนโยบายและโครงการให้ความสำคัญน้อยในการสร้างทฤษฎี สนใจทฤษฎีที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานมากกว่า

#### 1.4 รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ

รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจมีส่วนที่เหมือนคล้ายคลึงกันและมีความแตกต่างในหลายประเด็น ซึ่งทั้งรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจต่างมุ่งเน้นในเรื่องการบริหารงานของบุคลากรในองค์กรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร

##### ความเหมือนระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ

1. การบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการปฏิบัติงาน (Process) เหมือนกัน
2. การบริหารซึ่งมีลักษณะเป็นพลังความร่วมมือร่วมใจปฏิบัติการของกลุ่มทีมงาน (Cooperative Group Effort) นั้น มีในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นของราชการหรือธุรกิจเอกชน

3. แต่ละองค์การไม่ว่าจะเป็นราชการหรือธุรกิจเอกชน ล้วนแต่ต้องมีลักษณะในการบริหารและการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันตามสภาพสิ่งแวดล้อมและประเภทของงานที่ทำ

### **ความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ มีดังนี้ คือ**

1. **วัตถุประสงค์** ในรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมุ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่มุ่งหวังผลกำไรเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยยึดประโยชน์และความพึงพอใจของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นมุ่งที่ผลกำไร เพื่อความอยู่รอดขององค์การหรือหน่วยงานเป็นหลัก

**ข้อสังเกต ประสิทธิภาพ (Effectiveness)** หมายถึง การดำเนินงานให้ได้ผลลัพธ์ตามแผนที่วางไว้หรือบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ในเมื่อวัตถุประสงค์รัฐประศาสนศาสตร์ คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์และความพึงพอใจของประชาชนโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร ดังนั้น ประสิทธิภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ จึงหมายถึง การบริการประชากรให้ดีที่สุด แม้ว่าบางครั้งถึงจะใช้เงินมากหรือขาดทุนก็ตาม

2. **ความรับผิดชอบ** รัฐประศาสนศาสตร์นั้นกระทำโดยรับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจจะรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ

3. **ทุน** รัฐประศาสนศาสตร์งบประมาณและทุนการดำเนินงานได้มาจากภาษีอากรของประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจทุนได้มาจากผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ

4. **การกำหนดราคาสินค้าและบริการ** รัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องกำหนดราคาเพราะไม่ได้หวังผลกำไร ส่วนการบริหารธุรกิจจะต้องกำหนดราคาสินค้าตามกลไกตลาดของอุปสงค์และอุปทาน

5. **คู่แข่งในการดำเนินงาน** รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีคู่แข่ง ส่วนการบริหารธุรกิจมีคู่แข่งมาก โดยเฉพาะในสภาพแวดล้อมปัจจุบัน

6. **การคงอยู่** รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารภาครัฐจะคงอยู่ตราบเท่าที่มีรัฐหรือประเทศ ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นมีเปอร์เซ็นต์การอยู่รอดต่ำมาก จะคงอยู่ได้ตราบเท่าที่สามารถจะทำกำไรเลี้ยงตัวเองได้เท่านั้น เพราะมีการแข่งขันมากในการบริหารงาน หน่วยงานธุรกิจที่ไม่สามารถแข่งขันอยู่ได้ก็อาจต้องเปลี่ยนกิจการหรือปิดกิจการ

7. **ระบบราชการ (Bureaucracy)** รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นระบบราชการและลักษณะการเมือง มีความล่าช้าแบบ Red Tape อันเนื่องมาจากสายการบังคับบัญชา

(Hierarchy) ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นจะไม่มีลักษณะเป็นการเมือง ทำงานโดยรวดเร็วไม่มีความล่าช้าเหมือนระบบราชการ

**8. การบริหารธุรกิจ** ประชาชนมีสิทธิวิพากษ์วิจารณ์ได้ เปรียบการทำงานของราชการนั้นเหมือนอยู่ใน “อ่างแก้ว” (Goldfish Bowl) ซึ่งหมายถึงการทำงานของราชการนั้นจะถูกเพ่งเล็งจากประชาชนตลอดเวลา ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น ไม่มีลักษณะการทำงานอยู่ใน “อ่างแก้ว” เหมือนอย่างข้าราชการ บริษัท ห้างร้านต่างๆมีการดำเนินงานเพื่อต้องการให้ลูกค้า คือประชาชน มีความพึงพอใจจากการใช้สินค้าและบริการ

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2558 : 105) ได้อธิบายความเหมือนและความต่างของรัฐประศาสนศาสตร์กับการจัดการภาคธุรกิจจากงานเขียนของ Allison (2003) เรื่อง “Public and private management : are they fundamentally alike in all unimportant respects?” ที่จำแนกความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญคือ แรงจูงใจและความเป็นเจ้าของ โดยแรงจูงใจของภาครัฐเป็นเป้าหมายเพื่อสังคม ขณะที่ภาคเอกชนมุ่งแสวงกำไรสูงสุด ส่วนความเป็นเจ้าของ ภาครัฐเป็นรูปแบบเจ้าของรวม (collective ownership) ในนามของพลเมืองทุกคนเป็นเจ้าของ ขณะที่ภาคเอกชนมีลักษณะของปัจเจก (individual ownership) ในทัศนะของ Allison การจัดการภาครัฐและการจัดการภาคเอกชนมีทั้งที่เหมือนกันและที่ต่างกันเหมือนกันประเด็นที่ไม่สำคัญ แตกต่างกันประเด็นที่สำคัญ ซึ่ง อุทัย เลาหวิเชียร (2541 : 17) เคยเปรียบเทียบการบริหารภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจไว้อย่างน่าสนใจว่าเหมือนพี่น้องฝาแฝดที่มีหน้าตาเหมือนกันแต่มีทัศนคติ ชีวิตจิตใจโลกทัศน์และความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ Allison (2003: 396-413) ให้นำหนักประเด็นความแตกต่างโดยมองถึงบทบาทภาระหน้าที่ของผู้บริหารภาครัฐว่ามีกรอบเวลาทำงานสั้น อยู่ภายใต้การชี้แนะและแรงกดดันจากฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงมีช่วงเวลาในการปฏิบัติงานไม่นาน ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานยังไม่ค่อยเป็นมาตรฐาน อำนาจในการกำกับดูแลบุคลากรผู้ใต้บังคับบัญชามีข้อจำกัด ไม่สามารถทำได้เต็มเหมือนภาคเอกชน การทำงานต้องมุ่งสู่การให้บริการที่มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรม รวมถึงในการปฏิบัติงานต้องได้รับการตรวจสอบอย่างกว้างขวางจากสังคม เหล่านี้เป็นประเด็นหลักของความแตกต่างระหว่างการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการ สจ๊วตและแรนสัน (Stewart & Ranson, 1988 cited in McKevitt & Lawton, 1994) กล่าวถึง การจัดการในขอบข่ายของภาครัฐ โดยมองว่าแนวคิดภาครัฐและภาคเอกชนสามารถเรียนรู้ถ่ายทอดระหว่างกันได้ แต่สิ่งที่แตกต่างคือ จุดหมาย เงื่อนไขและภารกิจ ตัวอย่างเช่น กระบวนการงบประมาณของภาครัฐไปเกี่ยวข้องกับทางเลือกในระบบ

การเมือง ผ่านภาษีและรายจ่ายภาครัฐ ประเด็นความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) ของภาครัฐที่มีขอบเขตกว้างขวาง กลุ่มผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ในขณะที่ความรับผิดชอบของภาคเอกชนมีระบบตลาด ภาคเอกชนสนใจลูกค้า (customers) และการตลาด ซึ่งมีขอบเขตชัดเจนเฉพาะกลุ่ม แต่สำหรับภาครัฐยังต้องดูแลให้ครอบคลุมกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะผู้บริหารโอบและพลเมือง โดยที่ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2558 : 106) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมีความเหมือนกันในหน้าที่หลักการบริหาร (key management functions) คือ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การนำ (leading) และการติดตามผลความสำเร็จ (evaluating) ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแนวคิดและทฤษฎีรองรับ มีกระบวนการบริหารคล้ายคลึงกัน ข้อแตกต่างที่สำคัญคือประเด็นปรัชญาการบริหาร (management philosophy) ที่สะท้อนหลักการพื้นฐาน (basic principles) และเป้าหมายสุดท้าย (ultimate goal) ภาครัฐสนองตอบประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์สุขส่วนร่วม (public interest) หรือ Optimized social welfare ขณะที่เป้าหมายของภาคเอกชนมุ่งแสวงกำไรสูงสุด (maximized profits) ภายใต้แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจ

### 1.5 สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์

จากการที่ได้พิจารณาความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสองความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถจำแนกสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์เป็น สองลักษณะ (สมพงษ์ เกษมสิน, 2517 : 6-15)

1. ในฐานะที่มีความเป็นศาสตร์ (Science) คือ การมองในด้านของการเป็นสาขาวิชาหรือลักษณะวิชา (Discipline) จะหมายถึงเฉพาะวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) อันเป็นศาสตร์หรือสาขาวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานของภาครัฐหรือระบบราชการ ซึ่งมีการรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ มีหลักการแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงกฎเกณฑ์ที่สามารถนำไปศึกษาและถ่ายทอดให้กันได้อย่างเป็นระบบ จนสามารถทำนายพฤติกรรมและการบริหารได้ในลักษณะนี้การบริหารย่อมมีลักษณะเป็นศาสตร์

2. ในฐานะที่มีความเป็นศิลป์ (Art) คือ การมองในด้านของกิจกรรม (Activities) หรือการปฏิบัติงาน เรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (public administration) การบริหารราชการ การบริหารสาธารณกิจหรือการบริการสาธารณะ ซึ่งหมายถึง การใช้ศิลปะในการอำนวยความสะดวก การจัดให้มีการประสานงาน การควบคุมคนจำนวนมาก การมีความคิดสร้างสรรค์ การนำเอาทรัพยากรมาใช้ในการบริหาร ตลอดจนการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้ผลงานบรรลุจุดมุ่งหมาย หรือ

วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นั่นคือ การทำให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จเป็นจุดหมายปลายทาง ทั้งนี้จะต้องอาศัยทั้งความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของนักบริหารเข้ามาเป็นช่วย

กล่าวได้ว่า การบริหารงานในลักษณะศิลป์ คือการใช้เทคนิคในการปฏิบัติเพื่อให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพและเกิดความพอใจทุกฝ่าย โดยอาศัยความสามารถพิเศษ และบุคลิกลักษณะส่วนตัว ประสบการณ์ ทักษะ และความรอบรู้ ซึ่งนำไปประยุกต์ใช้ โดยเหมาะสมกับงาน ประเภทบุคคล เวลา สถานที่ และกรณีแวดล้อม หรืออีกนัยหนึ่ง ศิลป์ในการบริหาร คือ ความสามารถในการดำเนินงานโดยการนำความรู้ในการบริหารไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ สำหรับใน กรณีที่เป็นศาสตร์ซึ่งพิจารณาในแง่ของการศึกษาค้นคว้า อันเกิดจากประสบการณ์ และการสังเกตการณ์อันเป็นความจริงซึ่งได้มาจัดระบบอย่างเป็นระเบียบ และสามารถคาดหมายพฤติกรรมในการบริหารงานได้ ลักษณะเช่นนี้ การบริหารย่อมเป็นศาสตร์ กรณีนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารคือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

มุสสลี สัตยมานะ (2517 : 1-2) มีความเห็นในแนวทางเดียวกันกับสมพงษ์ เกษมสิน โดยกล่าวว่า เป็นได้ทั้งศาสตร์และศิลป์ สำหรับในแง่ที่เป็นศาสตร์ (science) หมายถึง วิชาที่อาจศึกษาเรียนรู้ได้จากตำรา การค้นคว้าหาหลักเกณฑ์และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้ไว้ใช้ในการบริหารงาน หรือเป็นการศึกษาพฤติกรรมและวิธีปฏิบัติงานของคนซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้มิใช่เป็นกฎเกณฑ์ที่ตายตัว สำหรับใช้ในการปฏิบัติเป็นหลักแน่นอน ฉะนั้น จึงอาจเข้าอยู่ในขอบเขตของศาสตร์ทางสังคม (social science) ได้ ส่วนการมองในแง่ของศิลป์ (art) นั้น หมายถึง การบริหารมีลักษณะของการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของแต่ละบุคคลเข้ามาประกอบกัน เป็นลักษณะการนำความรู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนไปประยุกต์ใช้ จึงมีลักษณะเป็นศิลป์ นักบริหารจะบริหารงานโดยยึดถือกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่แน่นอนไม่ได้ ซึ่งศิลป์ในการบริหารได้ก็ความสามารถพิเศษและบุคลิกลักษณะส่วนตัว สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับงาน และสามารถโน้มน้าวจิตใจให้ผู้ปฏิบัติงานร่วมมือกับตนให้บรรลุสำเร็จได้

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549 : 30) ความเป็นศาสตร์มีความหมายในแง่สาขาวิชา ซึ่งเกี่ยวข้องถึงทฤษฎีทางสังคม แนวความคิด หรือหลักการ เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในโลกของความจริง ส่วนความเป็นศิลป์ มีความหมายในแง่ของกิจกรรมหรือกระบวนการบริหารงานจริง ซึ่งต้องอาศัยความเป็นศิลป์ของนักบริหาร เพื่อที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จ โดยนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์สามารถทำการศึกษาค้นคว้า นำประสบการณ์ของผู้บริหารที่มีความแตกต่างกัน

ในเรื่องของบุคคล สถานที่ เวลาและสภาพแวดล้อม กลับมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมทฤษฎีทางสังคม แนวความคิด หรือหลักการที่มีอยู่ ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

อุทัย เลหาวิเชียร (2541 : 44-48) ได้ชี้ให้เห็นสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ขาดเอกลักษณ์ของลักษณะวิชา โดยกล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ และไม่ได้เป็นศิลป์เช่นกัน และยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นวิชาชีพในความหมายที่แท้จริงด้วย เพราะยังไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเป็นนักบริหารขาดจรรยาบรรณสำหรับควบคุมสมาชิก ขาดมาตรฐานร่วมกันของวิชาชีพ และขาดเอกลักษณ์ของวิชาชีพในกลุ่มผู้ปฏิบัติ รัฐประศาสนศาสตร์ไม่ใช่สาขาหนึ่งของสังคมศาสตร์ และก็ไม่ใช่สาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์เช่นกัน รัฐประศาสนศาสตร์คือ จุดสนใจในการศึกษา (focus of study) เป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ (applied social science) และเป็นกึ่งวิชาชีพ (quasi professional)

ศิริพงศ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2542 : 2-7) กล่าวในเชิงสนับสนุนความเห็นของอุทัย เลหาวิเชียร โดยกล่าวว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แม้จะมีกรอบเค้าโครง แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่อาจศึกษาได้ก็ตาม แต่ก็มีลักษณะของการศึกษาเป็นแบบสังคมศาสตร์ หรืออาจเรียกว่า วิทยาศาสตร์ทางสังคมเท่านั้น กล่าวคือการศึกษาทางสังคมศาสตร์ หรืออาจเรียกว่า วิทยาศาสตร์ทางสังคมเท่านั้น กล่าวคือการศึกษาทางสังคมศาสตร์นั้นแม้จะมีคุณสมบัติที่ชัดเจน มีทฤษฎี มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและทำนายได้ก็จริง แต่ผลของการศึกษาจะมีลักษณะของแนวโน้มหรือความน่าจะเป็นเท่านั้น เช่น หลักหรือกฎเกณฑ์ทางการบริหารที่นักวิชาการศึกษาค้นคว้ากำหนดขึ้นมาเป็นหลัก POSDCORB ว่าเป็นหลักการบริหารที่เป็นสากล สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานในองค์การต่างๆ ได้ทุกชนิด ทุกขนาด ทุกประเภท ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งกฎหรือหลักเกณฑ์ทางการบริหารอันนี้ถือว่ามีที่ชัดเจนและสามารถทำนายได้ แต่ผลที่ได้รับอาจไม่เป็นจริงเสมอไป นั่นคือบางครั้งไม่สามารถนำเอาหลักเกณฑ์นี้ไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดคือผลงานที่ได้รับอาจไม่เท่ากัน ซึ่งผิดกับกฎของวิทยาศาสตร์ที่สามารถทำนายผลที่จะเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องทุกครั้งโดยไม่มีข้อยกเว้น

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540 : 11-24) ได้อธิบายให้เกิดความกระจ่างชัดว่าในความเป็นจริงศาสตร์นั้นมีหลายประเภทซึ่งอาจแบ่งประเภทซึ่งอาจแบ่งกว้างๆ ได้เป็นวิทยาศาสตร์ธรรมชาติและสังคมศาสตร์ สังคมศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยเรื่องของสังคมมนุษย์โดยเฉพาะสาขาวิชาสาธารณสุขบริหารศาสตร์นั้น จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับค่านิยม เชิงปทัสถาน (normative value) พฤติกรรมของมนุษย์ซึ่งยากจะทำนายได้ และสภาพจำเพาะของแต่ละสังคม ซึ่งเป็น

สถานที่ที่มีพรมแดนและตำแหน่งที่แตกต่างกัน และมีประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตน โดยเฉพาะ ลักษณะเหล่านี้ทำให้การบริหารราชการไม่มีลักษณะของศาสตร์

ศาสตร์ในเชิงปฏิบัติของการบริการประกอบไปด้วย ข้อเสนอที่ว่าบุคคลควรที่จะประพฤติปฏิบัติอย่างไร ถ้าเขาปรารถนาจะให้กิจกรรมของเขาบรรลุวัตถุประสงค์ในการบริหาร ได้มากที่สุด ศาสตร์ประยุกต์หรือศาสตร์เชิงปฏิบัติในทางบริหารหรือสังคมศาสตร์ประยุกต์นี้ จะต้องพยายามศึกษาข้อเสนอเชิงประจักษ์อันเป็นระบบซึ่งเป็นศาสตร์บริสุทธิ์หรือสังคมวิทยาการบริหารได้สร้างขึ้น ทั้งนี้ เพื่อนำไปปรับใช้ในระบบที่สมบูรณ์ระบบใดระบบหนึ่ง อาจพิจารณาได้ว่า เรื่องของการปรับใช้ศาสตร์ในทางปฏิบัติซึ่งต้องเป็นไปอย่างมีศิลปะ

โดยสรุปแล้ว การที่รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นได้ทั้งศาสตร์และศิลป์นั้น ขึ้นอยู่กับการให้คำจำกัดความคำว่า “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ของนักวิชาการ ว่ามีความหมายและขอบเขตเป็นอย่างไร ที่จะพิจารณาให้เหตุผลถึงสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ ในมุมมองที่หลากหลายและต่างก็เกื้อกูลกันก่อให้เกิดประโยชน์ในความรู้ความเข้าใจในรัฐประศาสนศาสตร์มากยิ่งขึ้น

## 1.6 ความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาอื่นๆ

รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ มีองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงกับสาขาวิชาอื่นๆ เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ จิตวิทยา มนุษยศาสตร์ จึงทำให้สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้นักบริหารงานภาครัฐและฝ่ายปฏิบัติต้องมีองค์ความรู้ที่รอบด้าน ในการพัฒนาองค์การ ระบบราชการ การบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่ยอมรับของประชาชน ในสถานการณ์สภาพแวดล้อมปัจจุบัน

อุทัย เลาหวิเชียร (2541: 38-42) เห็นว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้

1. การเมืองและนโยบายสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญครอบคลุม 3 เรื่องด้วยกัน คือ

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร นโยบายสาธารณะ และค่านิยม

กรณีความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงการนำปัจจัยการเมืองเข้ามาพิจารณาประกอบ เนื่องจากลักษณะเฉพาะของการบริหารรัฐกิจจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับระบบย่อยของระบบการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับ



ฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ เป็นต้น

กรณีประเด็นนโยบายสาธารณะ ก็คือ การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายหรือการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย และรวมถึงการศึกษาในเรื่องของ“ค่านิยม” เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางตัดสินใจ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักบริหาร

โดยมีค่านิยมที่สำคัญ ๆ เช่น ประสิทธิภาพ ประโยชน์สาธารณะ คุณธรรมของนักบริหาร จริยธรรม ประชาธิปไตย ความเสมอภาคทางสังคม ความรับผิดชอบ การตอบสนองความต้องการของประชาชน ความซื่อสัตย์สุจริต และการรักษาความลับของทางราชการ เป็นต้น

2. ทฤษฎีองค์การ โดยถือเป็นวิชาที่ต้องอาศัยความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์ซึ่งหมายถึงการมีวิชาสังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม และมานุษยวิทยาเป็นวิชาพื้นฐาน ทั้งนี้กรอบทฤษฎีองค์การสามารถแยกออกได้เป็นกลุ่มทฤษฎีใหญ่ 3 กลุ่ม คือ

2.1 กลุ่มทฤษฎีที่อาศัยการใช้หลักเหตุผล ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักองค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน และสำนักกระบวนการบริหารและการใช้เกณฑ์ในการบริหารรวมถึงสำนักการวินิจฉัยสั่งการ โดยกลุ่มนี้อาศัยโครงสร้างและความเป็นเหตุเป็นผล

2.2 กลุ่มทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักมนุษยสัมพันธ์และสำนักมนุษยนิยม ทั้งสองสำนักนี้เน้นความสำคัญของตัวแปรที่เกี่ยวข้องในปัจจัยเรื่องของ “คน”

2.3 กลุ่มทฤษฎีระบบเปิด ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักระบบ และสำนักทฤษฎีสถานการณ์ โดยในสำนักนี้เน้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อมและความสัมพันธ์ของระบบย่อยต่าง ๆ เป็นต้น

3. เทคนิคการบริหาร เทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารรัฐกิจส่วนหนึ่งมาจากวิทยาการจัดการ (management science) โดยทั่วไปเป็นเทคนิคที่อาศัยคณิตศาสตร์ สถิติ เศรษฐศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ เป็นเทคนิคที่ไม่มีเรื่องคนเข้ามาเกี่ยวข้อง มีความเป็นวิทยาศาสตร์สูง เช่น การวิจัยปฏิบัติการ (operations research) การวิเคราะห์ระบบ (systems analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (network analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) ทฤษฎีเกี่ยวกับคิว (Queing theory) สถานการณ์จำลอง (simulation) การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร (cost-benefit analysis)

วรเดช จันทรศร (2543: 7-9) เห็นว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้

1. วิชาวิทยาการจัดการ โดยถือเป็นวิชาที่นำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์เพื่อใช้วิเคราะห์และควบคุมการทำงานให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพโดยเน้นเทคนิคต่าง ๆ เช่น (operations research) การวิเคราะห์ระบบ (systems analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (network analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) เป็นต้น

2. วิชาพฤติกรรมองค์การ เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ และมนุษย์พฤติกรรม โดยพิจารณาตัวแปร 4 ตัว ดังนี้ (1) บุคคล (2) ระบบสังคมขององค์การ (3) องค์การอุปถัมภ์ และ (4) สภาพแวดล้อม โดยมีจุดเน้นที่การศึกษาปัญหาในระบบราชการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงพัฒนาองค์การอย่างมีแบบแผน

3. วิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ และการบริหารการพัฒนา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ คือ การศึกษาการบริหารภาครัฐบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเน้นด้านพฤติกรรมหรือกิจกรรมของรัฐในแง่ต่าง ๆ รวมถึงวัฒนธรรมหรือปรากฏการณ์ทางการบริหาร

ในขณะที่การบริหารการพัฒนา เป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า หรือเป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา โดยเน้นการเปลี่ยนแปลง ผลลัพธ์ ความสามารถในการวัด การมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์เป็นหลัก

4. วิชาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยมีขอบข่ายในองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน คือ

4.1 การกำหนดนโยบาย โดยวิเคราะห์ 2 แนวทาง คือ

4.1.1 หลักเหตุผล (rational comprehensive analysis)

4.1.2 แบบปรับส่วน (incremental analysis)

4.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษากลไกในการทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย

4.3 การประเมินผลนโยบาย โดยนำข้อมูลไปพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่อ ๆ ไป

4.4 การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

5. วิชาทางเลือกสาธารณะ ในความหมายอย่างกว้าง เป็นการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการในภาครัฐ ในความหมายอย่างแคบ คือ วิชาที่มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะกลไกตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้การตัดสินใจภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขอบข่ายของวิชาดังกล่าว ครอบคลุมการศึกษา 3 เรื่อง คือ

5.1 พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์

5.2 พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ

5.3 การแสวงหาวิธีการทางการบริหาร หรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการ  
สาธารณะ

ความพยายามในการนำเอาศาสตร์ต่าง ๆ มาอธิบายโดยบูรณาการเพื่อเพิ่ม  
ประสิทธิภาพและทำให้เกิดความครอบคลุมทางการบริหารจึงเป็นส่วนสำคัญในการทำให้รัฐ  
ประศาสนศาสตร์มีความเป็นสหวิทยาการสูง ซึ่งลักษณะดังกล่าวสามารถอธิบายได้

ทศป กาญจนประกร (2509 : 27-38) รัฐประศาสนศาสตร์มีองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงและ  
บูรณาการกับสาขาอื่น ๆ ดังนี้

1. **ตรรกวิทยา (Logic)** ให้ประโยชน์ต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะที่  
ช่วยให้เข้าถึงความจริงและการหาเหตุผล มีหลักในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการโดยยึดหลัก  
เหตุผล ถ้าหากการออกคำสั่งหรือวินิจฉัยสั่งการออกไปไม่ถูกต้อง การบริหารงานก็จะเกิดความเสีย  
หายทั้งต่อองค์กร ข้าราชการ พนักงานของรัฐ รวมถึงประชาชน

2. **สังคมวิทยา (Sociology)** ให้ประโยชน์แก่การศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คือ

1) ทำให้ทราบลักษณะการสืบประวัติมรดกตกทอดทางสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการ  
บริหารราชการในปัจจุบันตามหลักการศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่า “การบริหารราชการเป็น  
ผลอันเกิดมาจากทฤษฎีสมมติทางการเมืองและสังคม” (public administration is a product of  
political and social heritage) หมายถึง รูปการบริหารราชการที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นส่วน  
หนึ่งที่ได้มาจากการรับมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษ และอีกส่วนหนึ่งคือส่วนที่ชนรุ่นหลังหรือรุ่น  
ปัจจุบันได้ทำการปรับปรุงแก้ไข ให้พัฒนาดีขึ้นเพื่อให้ก้าวทันต่อสถานการณ์ของประเทศและบริบท  
สังคมโลก

2) การใช้หลักทางสังคมวิทยาทำให้ทราบลักษณะของสภาพแวดล้อมในสังคมที่มี  
อิทธิพลต่อการบริหาร เช่น ขนบประเพณีทางสังคมและค่านิยมทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการ  
บริหารในระบบราชการ เช่น การทำบุญขึ้นบ้านใหม่ ผู้อยู่อาศัยได้เสริมสิริมงคลและอยู่ในบ้าน  
อย่างมีความสุข สำหรับหน่วยงานราชการเมื่อมีการสร้างสำนักงานใหม่หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น ก็จะมี  
พิธีกรรมทำบุญเปิดสำนักงาน โดยมีความมุ่งหมายที่ต้องการให้บุคลากรทำงานอยู่ร่วมกันอย่าง  
ราบรื่น การงานเจริญก้าวหน้าบรรลุเป้าหมาย ซึ่งอิทธิพลของขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคม  
และคุณค่าทางสังคมที่ระบบราชการนำมาใช้และยึดถือเป็นคุณค่าในการบริหารราชการ  
(administrative values) สามารถช่วยรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและคุณค่าทางสังคมที่ดีของ  
ไทยไว้เป็นส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีของระบบราชการไทย

3) ช่วยให้เข้าใจองค์การทางสังคม โดยทำความเข้าใจองค์การแบบอรูปนัย (Informal Organization) ที่ซ่อนอยู่ในองค์การหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย สำหรับองค์การอรูปนัยนั้นจะเป็นลักษณะการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทางสังคม เป็นความสัมพันธ์โดยส่วนตัว ที่มีได้ยึดหลักเกณฑ์ระเบียบที่เคร่งครัดหรือเป็นไปตามลำดับขั้นตามสายบังคับบัญชา เหมือนองค์การแบบรูปนัย (formal Organization)

นอกจากนั้นการทำความเข้าใจในเรื่องส่วนราชการหรือองค์การอรูปนัยในการบริหารราชการยังอาจใช้หลักสังคมวิทยาในด้านอื่นๆ มาช่วยเป็นหลักในการประกอบการพิจารณาได้อีกด้วย เช่น การใช้หลักวิชา Sociometric เป็นเครื่องมือวัดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆภายในองค์การ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การติดต่อสัมพันธ์ภายในองค์การระหว่างคนต่อคนมีลักษณะอย่างไร ใครบ้างที่มีการติดต่อกับคนอื่นๆ หรือติดต่อในลักษณะของความใกล้ชิดเพียงใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อไปถึงการศึกษารื่องภาวะผู้นำและเรื่องอื่นๆได้อีกด้วย

**3. มานุษยวิทยา (Anthropology)** หลักวิชามานุษยวิทยาช่วยให้การศึกษาวិชารัฐประศาสนศาสตร์เข้าใจถึง

- 1) การนำเอาความเข้าใจในเรื่องวัฒนธรรมมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหาร
- 2) ลักษณะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change)
- 3) ลักษณะของการเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่าง “พวกหัวเก่ากับพวกหัวใหม่” (ปัญหาการขัดแย้งของวัฒนธรรม)

**4. จิตวิทยาสังคม (Social Psychology)** ให้ประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ

- 1) เพื่อให้ทราบความจริงที่เกี่ยวกับบุคคลแต่ละคน (เข้าใจเรื่องคน) ที่อยู่ในหน่วยงานและระบบราชการ เช่น ภูมิหลังของบุคลากร ลักษณะความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานในองค์การ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจพฤติกรรมของข้าราชการ บุคลากร ในการบริหารราชการต่อไป
- 2) ช่วยให้เข้าถึงพฤติกรรมของผู้ร่วมงานแต่ละคน ในการประสานการทำงานร่วมกันเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายของงานและองค์การ

**5. เศรษฐศาสตร์** ให้ประโยชน์ต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ นำเอาหลักวิชาเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายการคลัง การบริหารงานคลัง เพื่อควบคุมให้การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน การกำหนดวงเงินงบประมาณ รวมถึง

การควบคุมและตรวจสอบ ประเมินผลการบริหารงบประมาณในแต่ละโครงการในปีงบประมาณ และการดำเนินงานในแผนปฏิบัติราชการประจำปี

**6. รัฐศาสตร์** วิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นแยกตัวออกมาจากรัฐศาสตร์ ดังนั้นวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีส่วนสัมพันธ์แนบแน่นกับวิชารัฐศาสตร์ เพราะวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มุ่งศึกษาวิจัยเพื่อส่งเสริมให้มีการบริหารงานเป็นไปตามนโยบายทางการเมืองของรัฐ หรือกล่าวได้ว่า จะต้องมีการใช้หลักวิชาในทางรัฐศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองจากนั้น ใช้หลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารงาน จัดทำบริการสาธารณะให้เกิดความผาสุกและประโยชน์แก่ประชาชน

ดังนั้น การที่จะเข้าใจการบริหารของแต่ละประเทศจำเป็นต้องใช้หลักของวิชา รัฐศาสตร์สาขาต่างๆ เช่น สถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นที่มาของการบริหาร อุดมการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นที่มาของอุดมการณ์ในการบริหาร พรรคการเมืองซึ่งมีบทบาทในการควบคุมการบริหารของรัฐบาล ตลอดจนมติมหาชนซึ่งนักบริหารจะต้องรับฟังและใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย และตรากฎหมายของรัฐ ซึ่งจะเป็นนโยบายและวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน เป็นต้น ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์ควรระลึกอยู่เสมอว่า “ไม่มีการบริหารราชการของประเทศใดที่จะปลอดพ้นจากการเมือง” (public administration never exists in political vacuum) ฉะนั้นวิชารัฐศาสตร์เป็นส่วนสำคัญเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

**7. นิติศาสตร์** ในการพิจารณาระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และวิชานิติศาสตร์ จำเป็นต้องแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ การใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิชานิติศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ประการหนึ่ง และการใช้หลักวิชานิติศาสตร์เพื่อประโยชน์แก่การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารราชการอีกประการหนึ่ง

ในการใช้ระเบียบวิธีการศึกษาวิชานิติศาสตร์ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์นั้น ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย เว้นแต่การศึกษาที่เกี่ยวกับกรณีศึกษา (case study) ในการศึกษาวิชานิติศาสตร์เท่านั้น ที่มีส่วนคล้ายกันกับระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ อีกทั้งการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จะมุ่งเน้นการใฝ่หาความรู้เกี่ยวกับเทคนิคและกระบวนการบริหารงานเพื่อประสิทธิภาพของงานเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่า การที่จะมาพิจารณาความหมายและตีความกฎหมายต่างๆ แม้ว่ากฎหมายเหล่านั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับนักบริหารโดยตรง ซึ่งหากเกิดข้อปัญหาทางกฎหมาย สิ่งที่ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติของนักบริหารคือต้องการทราบถึงแนวทางว่าจะปฏิบัติอย่างไร ฉะนั้นนักบริหารจึงมีความจำเป็นต้องมี

ความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย เพื่อใช้ในการบริหารและพัฒนาองค์กร ซึ่งอาจจะมีที่ปรึกษาที่เป็น นักกฎหมาย เพื่อให้ข้อคิดเห็น เป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายที่สำคัญเพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน

สำหรับการใช้หลักวิชานิติศาสตร์ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารราชการมีความสำคัญอยู่มาก กล่าวคือ การปฏิบัติงานของผู้บริหาร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตใช้หลักนิติธรรม (rule of law) ในการบริหารงาน เป็นไปตามหลักกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและคำสั่งต่างๆ รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งและนโยบายของรัฐ

**8. ประวัติศาสตร์** นักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันใช้วิชาประวัติศาสตร์ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างกว้างขวางมาก การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องทราบเรื่องราวการบริหารราชการต่างๆในอดีต เพราะวิชาประวัติศาสตร์เป็น สาขาวิชาที่จัดให้มีระบบการศึกษาเพื่อทราบเรื่องราวในอดีตอันเกี่ยวกับบรรพบุรุษ สภาพแวดล้อม ประสพการณ์อันมีส่วนเกี่ยวพันกับประเทศชาติ สถาบัน ตลอดจนวิทยาการต่างๆ อีกทั้งวิชาประวัติศาสตร์จะมีความสำคัญสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ในการพิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารราชการ มีการพัฒนามาอย่างไร เมื่อเกิดสภาพปัญหาต่างๆ มีวิธีการแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้ สถานการณ์การบริหารราชการดีขึ้นอย่างไร ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาระบบราชการการบริหารงานประเทศ ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ทั้งสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยีที่เหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลงในสังคมบริบทโลก

**9. การบริหารธุรกิจ** ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นวิชาที่ต้องอาศัยศาสตร์ต่างๆเข้าช่วย เพื่อให้เข้าถึงความจริงในการบริหารงานได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาหาความรู้ความเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์และพฤติกรรมในการบริหารงาน ซึ่งเทคนิคทางการบริหารก็อย่างเช่น การจัดระเบียบองค์กร การวางแผนงาน การตรวจสอบควบคุมงาน ฯลฯ รัฐประศาสนศาสตร์ได้อาศัยเทคนิคการบริหารทางการทหารและการบริหารธุรกิจอยู่มาก ซึ่งจะเห็นได้จากการใช้โทรศัพท์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น Chain of Command ได้มาจากทางราชการทหาร และคำว่า Office and Management ได้มาจากการบริหารธุรกิจเป็นต้น

การศึกษาวิชาการบริหารธุรกิจส่งผลต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยปรากฏอย่างเด่นชัดในประเทศอุตสาหกรรมที่มีการประกอบการขนาดใหญ่ ซึ่งมีการศึกษากิจการวิจัย ทางด้านการบริหารธุรกิจ มีการใช้ผลงานวิจัยที่ได้มาเป็นวิธีการปรับปรุงเทคนิคการบริหารงาน ธุรกิจให้มีการพัฒนาก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประเทศอุตสาหกรรมที่การแข่งขันทางการค้าเสรีอย่างกว้างขวาง จึงทำให้เกิดการแข่งขันการผลิตสินค้าและบริการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ให้

เป็นไปตามความต้องการของตลาดและลูกค้า จากการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการบริหารธุรกิจในประเทศอุตสาหกรรม ได้ส่งผลและมีอิทธิพลต่อการบริหารธุรกิจ การบริหารงานของรัฐที่ต้องเปลี่ยนแปลง ปรับทิศทางการทำงานตามสถานการณ์ ทั้งทางด้านกิจกรรมและด้านวิชาการ

ศาสตร์ต่างๆที่นอกเหนือจากข้างต้น อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในศตวรรษที่ 21 นี้ นักบริหารต้องมียุทธศาสตร์ความรู้ที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารงาน มีกระบวนการที่ใหม่ในการบูรณาการองค์ความรู้ที่หลากหลาย สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในดำเนินงาน การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะความสามารถ อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาองค์การระบบราชการสู่ความเป็นเลิศตอบสนองภารกิจของรัฐและการพัฒนาประเทศ

## 1.7 ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์ไทย จากการพิจารณางานของ พิทยา บวรวัฒนา (2527: 10) เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ครอบคลุมวิชานโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ศาสตร์การจัดการ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ในขณะที่ อุทัย เลาหิเชียร (2530: 14) เห็นว่าขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์นั้นครอบคลุมวิชานโยบายสาธารณะ พฤติกรรมองค์การและวิทยาการจัดการ สำหรับ วรเดช จันทวร (2531) เห็นว่าขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ครอบคลุม 5 วิชาหลักดังนี้

1) ขอบข่ายวิทยาการจัดการ (management science) เป็นการนำความรู้มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์และควบคุมการทำงานให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เน้นที่เครื่องมือและเทคนิค เช่น Operations Research และ Network Analysis เป็นการแก้ไขปัญหาการบริหารโดยปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง

2) ขอบข่ายวิชาพฤติกรรมองค์การ (organization behavior) ศึกษาแนวทางทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ ซึ่งสนใจปัญหาของระบบราชการและข้อเสนอแนะที่จะเปลี่ยนแปลงองค์การโดยรวม เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและสร้างความเจริญให้กับองค์การ โดยอาศัยองค์ความรู้ด้านพฤติกรรมและการควบคุมสภาพแวดล้อมภายนอก

3) ขอบข่ายการบริหารเปรียบเทียบ (comparative administration) และการบริหารการพัฒนา (development administration) การบริหารเปรียบเทียบทั้งด้านพฤติกรรมหรือกิจกรรมของรัฐ รวมถึงวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งมีความมุ่งหมายในการแสวงหาระบบการบริหารที่ดี หลักการร่วมการบริหาร ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ความไม่สำเร็จและการพัฒนา กลยุทธ์การปฏิรูปการ

บริหาร ให้ความสำคัญสภาพแวดล้อมการบริหาร ส่วนการบริหารการพัฒนาเน้นที่พลวัต ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการประยุกต์เพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาในโลกความเป็นจริง

4) ขอบข่ายการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (public policy analysis) สนใจการศึกษา ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายและการวิเคราะห์ ผลสะท้อนกลับของนโยบาย ขอบข่ายการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากเป้าหมายรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ได้มุ่งเน้นการ ตอบสนองความต้องการของสาธารณะและสังคมเป็นสำคัญ

5) ขอบข่ายทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) เป็นการนำแนวคิดทาง เศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการตัดสินใจในภาครัฐ โดยนำองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของ ตลาดมาอธิบายพฤติกรรมการจัดสินใจทางการเมืองและการบริหาร มีการนำกลไกตลาดมา ปรับปรุงการตัดสินใจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ศึกษาพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์และแรงจูงใจ ของบุคคลในการเข้าร่วมกิจกรรมทางสาธารณะ พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการ สาธารณะ พฤติกรรมของบุคคลจากผลการให้บริการของรัฐ การแสวงหาวิธีการและโครงสร้างที่ เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ

ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2558 : 108) รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารราชการแผ่นดิน การบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น ขอบข่ายของรัฐ ประศาสนศาสตร์ในมิติของสหวิทยาการและมุมมองในระดับมหภาคจึงมีความเชื่อมโยงกับรัฐ รัฐบาล องค์การภาครัฐ นโยบายสาธารณะและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ประเด็นสาธารณะ ซึ่งสะท้อนปัญหาในบริบทของเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และที่สำคัญมีความเชื่อมโยงในมิติของ ปรัชญาจริยธรรมและค่านิยม โดยเป้าหมายของ รัฐประศาสนศาสตร์คือประโยชน์สาธารณะหรือ ประโยชน์สุขโดยส่วนรวม ซึ่งการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีปรัชญาการจัดการและการ ยึดมั่นในหลักการพื้นฐานหลายด้านทั้งหลักประสิทธิภาพ ความเสมอภาค ความเป็นธรรมในสังคม และที่สำคัญคือ หลักธรรมาภิบาลและระบบภาคีความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคม

ส่วนขอบข่ายในมุมมองระดับจุลภาคที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงและวิธีการในการ บรรลุเป้าหมาย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมและ พฤติกรรมองค์การ กระบวนการทำงาน การแสวงหาวิธีการ และตัวแบบการจัดการ รวมถึงการ พัฒนาเครื่องมือและเทคนิคเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนอง ประชาชนในการบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ



## 1.8 สรุป

รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การดำเนินงานของภาครัฐหรือระบบราชการ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐหรือรัฐบาลที่วางไว้เป็นกิจกรรมหรือการดำเนินงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่จะทำให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปจะเขียนภาษาอังกฤษด้วยอักษรนำหน้าตัว P และ A ใหญ่ คือ Public Administration สำหรับการบริหาร รัฐกิจ หรือการบริหารราชการ เป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน กิจกรรมต่างๆที่รัฐปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม นิยมใช้ภาษาอังกฤษด้วยอักษร p และ a เล็ก คือ public administration

รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ มีองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงกับสาขาวิชาอื่นๆเช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ จิตวิทยา มนุษยศาสตร์ จึงทำให้สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้นักบริหารงานภาครัฐและฝ่ายปฏิบัติต้องมีองค์ความรู้ที่รอบด้าน ในการพัฒนาองค์กร ระบบราชการ การบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่ยอมรับของประชาชน ในสถานการณ์สภาพแวดล้อมปัจจุบัน

### คำถามทบทวน

1. จงอธิบายถึงความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์
2. จงอธิบายถึงความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์
3. จงอธิบายความแตกต่างของรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารรัฐกิจ
4. จงอธิบายถึงสถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์
5. จงอธิบายความเหมือนและความแตกต่างของรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ
6. จงสรุปสาระสำคัญแนวคิดการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการในยุคต่างๆ
7. จงอธิบายความแตกต่างของความเป็นศาสตร์และเป็นศิลป์ของรัฐประศาสนศาสตร์
8. จงอธิบายถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์
9. จงอธิบายลักษณะที่สำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความเป็นสหวิทยาการสูง
10. จงอธิบายถึงลักษณะของรัฐประศาสนศาสตร์มีองค์ความรู้บูรณาการเชื่อมโยงกับศาสตร์อื่นๆอย่างไรบ้าง

## เอกสารอ้างอิง

- กมล อุดุลพันธ์. (2552). “ความหมายและขอบข่ายของการศึกษาบริหารรัฐกิจ” ในกวี วัชรชน. (บรรณาธิการ). **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชูป กาญจนประกร. (2509). “รัฐประศาสนศาสตร์” ใน **สังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์.
- ติน ปรัชญพฤทธิ. (2535). **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ: เครื่องมือในการบริหารประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2548). **ประมวลสาระชุดวิชา หน่วยที่ 1-7 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปฐม มณีโรจน์. (2523). “ขอบข่ายและสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ : พิจารณาในทัศนะวิชาชีพ” ใน อุทัย เลหาวิเชียร ปรัชญา เวสารัชช์ และเฉลิมพล ศรีหงษ์. (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์.
- ผุสดี สัตยมานะ. (2517). **การบริหารรัฐกิจ**. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพฯ : มณฑลการพิมพ์.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2541). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970)**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2526). **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ : พีระพัฒนา.
- \_\_\_\_\_. (2527). **โลกทัศน์ของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์**. ในพิทยา บวรวัฒนา (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์: รวมผลงานของนักวิชาการไทย**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2558). **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : วิวัฒนาการ การเปลี่ยนแปลงและความท้าทายในทศวรรษหน้า**. ในสุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนาและทิศทาง**. กรุงเทพฯ : สุขุมวิทมีเดีย มาร์เก็ตติ้ง.
- วรเดช จันทรศร. (2543). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สหายบลิ๊อคและการพิมพ์.

\_\_\_\_\_ . (2531). **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**. กรุงเทพฯ: ปิ่นเกล้า  
การพิมพ์.

วินิต ทรงประทุม. “ความยากและความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์” ใน วินิจ ทรงประทุม  
และวรงค์ จันทรวง. (2539). (บรรณาธิการ). **การประสานแนวคิดและขอบข่าย  
ของรัฐประศาสนศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร  
ศาสตร์.

ศิริพงษ์ ดบวัลย์ ณ อยุธยา. (2542). **ทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์**. ภาควิชา  
รัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สมพงษ์ เกษมสิน. (2517). **การบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. (2540). **สาธาณบริหารศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ 3.  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สัมพันธ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **รัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ : ธรรมมล  
การพิมพ์.

สุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2551). **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อุทัย เลานหิเชียร. (2541). **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 2.  
กรุงเทพฯ : ที พี เอ็น เพรส.

Allison, G. T. (2003). “Public and private management : are they fundamentally alike in  
all unimportant respects?” in J.M. Shafritz; A. C. Hyde & S. J. Pakers(eds.).  
**Classics of Public Administration** (5<sup>th</sup> edition). Belmont, CA: Wadsworth.

Dimock, Marshall E. and Dimock. Gladys O. (1963) **Public Administration**. New York :  
Rinehart&Co.

Henry, Nicholas. (1980) **Public Administration and Public Affairs**. Englewood Cliffs, N.J.:  
Prentice-Hall, Inc.

Mckevitt, D. & Lawton, A. (1994). **Public Sector Management Theory, Critique & Practise**.  
London: Sage Publications.

Nigro, Felix A. (1970). **Modern Public Administration**. New York : Harper&Row Publishers.

Ranson & Stewart J. D. (1994). **Management for the Public Domain : Enabling the  
Learning Society**. Basingstoke: Macmillan.

Simon, Herbert A. et. al. (1961). **Public Administration**. New York : Alfred A. Knopf.

White, Leonard D. (1955). **Introduction to the Study of Public Administration**. New York :  
Macmillan Co.