

ขอบข่ายและลักษณะของความรู้ทางด้าน รัฐประศาสนศาสตร์โดยสังเขป* Scope and Knowledge of the Public Administration in Brief

ไพฑูริย์ โพธิ์สว่าง**

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสหวิทยาการที่มีขอบข่ายเนื้อหาสาระกว้างขวาง แต่วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะสำคัญที่ถือว่าเป็นเอกลักษณ์อยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ หนึ่ง เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และ นโยบายสาธารณะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง สอง เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และกฎหมายของรัฐ สาม เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับองค์การและทฤษฎีองค์การ ที่เกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กับข้อที่สี่ คือ เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการจัดการ สุดท้าย คือ เป็นวิชาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมส่วนรวม รับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าการมุ่งเน้นที่กำไร หากวิชาใดมีเนื้อหาสาระครบทั้งห้าประการนี้ ถือได้ว่าเป็น รัฐประศาสนศาสตร์ที่สมบูรณ์และเป็นรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อสังคมส่วนรวมที่ครอบคลุม ครบถ้วน และสมบูรณ์แบบ

* บทความนี้เป็นกรปรับปรุงเนื้อหาบางส่วนจากบทความที่เคยได้รับการตีพิมพ์แล้ว
ไพฑูริย์ โพธิ์สว่าง, "รัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร", วารสารวิจัยศึกษาศาสตร์, 1.2 (2549): 1-12.

** ดร.ไพฑูริย์ โพธิ์สว่าง อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Abstract

Public Administration is an interdisciplinary subject which is broad in scope and rich in content. However, there are at least five important identities of Public Administration. First, as a subject, Public Administration is related to Politics and public policy which is the output of political system. Second, it is related to government and state law. Third, it is related to organization and organization theory. Fourth, related to the third, it is related to administration and management Last, its objectives are aim at society and social responsibility rather than profit. If any academic subject have all five identities, it would be held to be the thorough Public Administration and also the comprehensive, absolute and complete Public Administration for society.

บทนำ

สำหรับบุคคลทั่วไป คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” เป็นคำที่ยากออกเสียงได้ยาก มักจะอ่านและเขียนผิดอยู่บ่อยๆ แต่นั่นไม่ใช่เรื่องใหญ่และสำคัญมากเท่าใด ที่เป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากต่อความเป็นลักษณะเฉพาะของวิชาคือ “รัฐประศาสนศาสตร์” คืออะไรกันแน่ โดยทั่วไปคำๆ นี้ใช้กันเฉพาะในสถาบันการศึกษา ระหว่างผู้เรียนกับผู้สอนเท่านั้น ที่อื่นไม่ค่อยนิยมใช้เพราะอาจจะกลัวออกเสียงผิด เขียนผิด หรือทำให้เข้าใจผิดไปในลักษณะต่างๆ ในสถาบันการศึกษาเอง ความสับสน ความเข้าใจผิดก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่บ่อยๆ เนื่องจากในสถาบันการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษามีการใช้ผู้สอนของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำเร็จมาจากหลากหลายสาขาวิชา ขณะเดียวกันผู้เรียนก็สำเร็จมาจากหลายๆ สาขาวิชามาเช่นเดียวกัน เมื่อมีการทำงานนิพนธ์หรือวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท และ

วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกจึงมักจะนำเอาประสบการณ์เดิมที่ตนเองถนัดตามสาขาวิชาเดิม หน่วยงานเดิมมาเป็นหัวข้อทำงานนิพนธ์หรือวิทยานิพนธ์ ทำให้ความสับสนของคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" ยิ่งมากเข้าไปอีก ถึงขั้นว่าวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทและปริญญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร ทำไมถึงคล้ายคลึงหรือเหมือนกับสาขาวิชานั้น สาขาวิชานี้ จะแยกกันตรงไหน จะพิจารณาอย่างไร อะไรคือเอกลักษณ์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ถ้าจะเปรียบเทียบโดยยกตัวอย่างว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" เป็นสัตว์ประเภท "ครึ่งบกครึ่งน้ำ" แต่การที่มีคนไปเห็น "ช้าง" กำลังเล่นน้ำ พ่นน้ำอยู่ เล่นโคลนอยู่ หรือไปเห็น "จระเข้" ขึ้นจากน้ำมานอนอยู่บนบก หรือไปเห็น "เต่า" ขึ้นจากน้ำมาวางไข่บนทราย ก็จะไปทักท้วงหรือเหมาเอาว่า ช้างจระเข้ หรือเต่า เป็นสัตว์ประเภทสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ หรือเป็นสัตว์ประเภทเดียวกันกับกบ ซึ่งไม่ถูกต้องและเข้าใจผิด ไม่เข้าใจในวิธีการจัดประเภท (typology) และการจำแนกแยกแยะความแตกต่างของสัตว์ประเภทต่างๆ ไม่เข้าใจในเอกลักษณ์ของสัตว์ประเภทต่างๆ ซึ่งรวมถึงการจำแนกแยกแยะสาขาวิชาต่างๆ ด้วย

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็เช่นเดียวกัน การเข้าใจผิดในขอบข่าย สาาระวิชา และไปทักท้วงเอาสาระความรู้ต่างๆ ว่าเป็น "รัฐประศาสนศาสตร์" กันหมด ทั้งๆ ที่จริงแล้วไม่ใช่ หรือใช้เพียงบางส่วน แต่ส่วนใหญ่แล้วน่าจะเป็นสาขาวิชาอื่นมากกว่า บทความนี้เป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดความเข้าใจและความชัดเจนว่า "รัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร" อะไรที่อยู่ในเนื้อหาสาระและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ อะไรที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ อะไรที่เป็นลักษณะเด่นร่วมกัน ที่เหมือนกันที่ถูกจัดได้ว่าเป็นองค์ประกอบของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งในที่นี้เรียกว่า เอกลักษณ์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ มาจากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Public Administration ซึ่ง Public แปลว่า สาธารณะ ส่วนรวม ประชาชน รัฐ หรือราชการ ก็ได้ ส่วน Administration แปลว่า การบริหารในองค์การขนาดใหญ่ มักนำมาใช้ในทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารงานสาธารณะ การบริหารงานราชการหรือการบริหารงานของรัฐและองค์การขนาดใหญ่ทุก ๆ ด้าน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความหมายเป็น "ลักษณะวิชา" (discipline) นิยมเขียนตัวอักษร "P" และตัวอักษร "A" ซึ่งเป็นตัวใหญ่อยู่หน้าคำทั้งสองคำ ส่วนคำว่า "public administration" แปลว่า การบริหารรัฐกิจ เขียนหน้าหน้าคำด้วยตัวอักษร "p" และ "a" ซึ่งเป็นตัวเล็ก หมายถึง กิจกรรม (activity) การบริหารหรือการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือราชการ เพื่อให้เกิดบรรลุผลตามนโยบายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วมีการใช้คำทั้งสองคำนี้ทั้งในส่วนของที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษสลับกันไปมาเสมือนเป็นคำๆ เดียวกัน หรือมีความหมายเดียวกันโดยอนุโลม เพียงเพื่อเป็นการสื่อความหมายให้เข้าใจกันได้ โดยเฉพาะคำในภาษาไทยการออกเสียงรัฐประศาสนศาสตร์ นั้นยากกว่าการออกเสียงคำว่าบริหารรัฐกิจ จึงทำให้บุคคลทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่นอกวงการไม่กล้าออกเสียง รวมทั้งไม่กล้าเขียนด้วยเพราะกลัวผิดพลาด คำว่า "การบริหารรัฐกิจ" จึงดูเหมือนว่าได้รับความนิยมในกลุ่มบุคคลทั่วไปค่อนข้างมาก

รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจจึงมี 2 ฐานะคือ

1. ฐานะเป็นศาสตร์ (science) หรือสาขาวิชา (a field of study) หมายถึง การรวบรวมหลักการ กฎเกณฑ์ของการบริหารงานให้มีความเป็นระบบระเบียบ สามารถที่จะนำไปศึกษาหรือถ่ายทอดซึ่งกันและกันได้ ฐานะ

นี้เรียกว่า "รัฐประศาสนศาสตร์"

2. ฐานะที่เป็นศิลป์ (art) หรือกิจกรรม (activity) หมายถึง การนำเอาความรู้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงาน เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ฐานะนี้เรียกว่า "การบริหารรัฐกิจ"

โดยทั่วไป การอธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ มักจะเริ่มต้นจากคำว่า "การบริหาร" (Administration) ซึ่งมีความหมายกว้างแตกต่างกันไปตามความสนใจของผู้ให้ความหมาย อาทิ

"การบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน สิ่งของวัตถุดิบเป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้น"

"การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น ฯลฯ"

"การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกัน"

"การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดยใช้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำ"

"การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เข้าร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน"

การบริหาร หมายถึง กระบวนการอย่างหนึ่งที่มีคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น การบริหารจึงเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในส่วนต่างๆ ของระบบสังคม เช่น มีการบริหารในกิจกรรมการเกษตร การสาธารณสุข การศึกษา การทหาร การพาณิชย์ การยุติธรรม การอุตสาหกรรม ฯลฯ นอกจากนี้ การบริหารก็เป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง หมายความว่า มีขั้นตอนต่างๆ ในการบริหาร เรียกว่า "กระบวนการการบริหาร" ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้มีการพัฒนามาตั้งแต่อดีตรู้จักกันดีในบทความของ Luther Gulick ซึ่งใช้อักษรย่อว่า "POSDCoRB"

อักษรย่อดังกล่าวสามารถขยายความได้เป็นการวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การจัดการบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) การงบประมาณ (Budgeting)

จากข้อความข้างต้นเป็นความหมายของการบริหาร และกระบวนการบริหาร การบริหารเป็นคำกลางๆ ซึ่งอาจใช้กับการบริหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยการบริหารภาครัฐเรียกว่า "การบริหารรัฐกิจ" ส่วนการบริหารภาคเอกชนก็เรียกว่า "การบริหารธุรกิจ"

การบริหารจะมีคำศัพท์ที่นำมาใช้แทนอยู่ 2 คำคือ

1. Administration เป็นการบริหารงานในองค์การขนาดใหญ่ มักเป็นองค์กรทางราชการหรือการบริหารราชการ หรือการบริหารภาครัฐ
2. Management เป็นการบริหาร (จัดการ) มักนำมาใช้ในองค์การธุรกิจหรือการบริหารภาคธุรกิจเอกชน

ติน ปรัชญพฤทธิ¹ ได้กล่าวถึงความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ในหนังสือ "ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์" พร้อมทั้งอธิบายความไว้ดังนี้

"Public Administration รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ: วิชา ศาสตร์ หรือองค์ความรู้ มุ่งจะจัดการดูแลกิจการสาธารณะ และปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายตามนโยบายของนักการเมือง องค์ประกอบของวิชานี้ ได้แก่ การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล และการบริหารการคลัง อย่างไรก็ตาม ในภาษาอังกฤษนั้น ถ้าใช้พหุคูณนะตัวเล็กคือ public administration หมายถึง การบริหารรัฐกิจที่มุ่งเน้นกิจกรรมหรือกระบวนการบริหารมากกว่าองค์ความรู้ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารรัฐกิจนั้น ตามรากศัพท์ภาษาลาตินแปลว่า การรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติภารกิจ และการอำนวยการ ("administrare" : to serve, to manage, to conduct, to direct)

¹ ติน ปรัชญพฤทธิ. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. 2542.

อย่างไรก็ดี เอฟ.เอ.ไนโกร และ แอล.จีไนโกร (F.A. Nigro and L.G. Nigro) ได้ให้นิยามของการบริหารรัฐกิจไว้ว่า (1) เป็นความพยายามของกลุ่มคนที่จะร่วมมือกันปฏิบัติงานของรัฐบาล (2) มีขอบเขตครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ (3) มีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (4) มีความแตกต่างจากการจัดการของเอกชน และ (5) มีความเกี่ยวข้องกับเอกชนหลายกลุ่มในอันที่จะจัดหาบริการให้แก่ชุมชนวิธีการบริหารอาจรวมถึงการใช้เหตุผล การใช้วิธีการทางการเมือง การใช้ดุลพินิจและการสร้างแรงจูงใจของผู้ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติงานกับหน่วยงาน ส่วนวัตถุประสงค์ของการบริหารก็เพื่อใช้ทรัพยากรของการบริหาร (4M's: Man, Money, Material, Management) ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด (Efficiency, Effectiveness, Economy) ความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity) ผลกำไร (Profit) การมีชีวิตอยู่รอด (Survival) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) การส่งมอบบริการให้แก่ประชาชน (Service Delivery) และการพัฒนาประเทศ (National Development) เพื่อลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์การ (ข้าราชการ) และนอกองค์กร (ลูกค้าหรือประชาชน) หรืออาจเขียนเป็นสัญลักษณ์ง่ายๆ ว่า "Public Administration: 4M's 3 E's + I + P + S + SR + SD + ND"

จากที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนได้นำมาสังเคราะห์และสรุปว่า รัฐ-ประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หมายถึง วิชาหรือศาสตร์หรือองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐที่กิจกรรมภาคปฏิบัติของผู้นำและบุคคลที่เกี่ยวข้องรับมอบหมายมาจากนโยบายของฝ่ายการเมือง ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการคือ

1. การเป็นผู้นำ และศิลปะในการทำงานร่วมกับผู้อื่นให้บรรลุตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
2. การที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาทำกิจกรรมร่วมกัน มี

วัตถุประสงค์ร่วมกัน มีกระบวนการทำงานเป็นขั้นเป็นตอน และมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรียกว่าองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการ

3. การมีทรัพยากรที่ใช้การบริหาร เช่น คน เงิน เครื่องมือ อุปกรณ์ วัสดุสิ่งของ เทคนิค เทคโนโลยีในการทำงาน ข่าวสารข้อมูล รวมตลอดจนระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทรัพยากรนั้นได้มาจากสาธารณชนหรือภาครัฐเป็นส่วนใหญ่

4. วัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ของการบริหารนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด ความซื่อสัตย์สุจริต ผลกำไร การมีชีวิตอยู่รอด ความรับผิดชอบต่อสังคม การให้บริการแก่ประชาชน และการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นหัวข้อที่สำคัญที่สุดสำหรับการบริหารงานภาครัฐและที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และผลลัพธ์นั้นอยู่ภายใต้นโยบายหรือแนวทางของฝ่ายการเมือง

ขอบข่ายและเนื้อหาของสาระของรัฐประศาสนศาสตร์

เมื่อได้เข้าใจถึงความหมายและลักษณะสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์อย่างชัดเจนแล้ว คำถามต่อไปก็คือ เนื้อหาสาระของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์คืออะไรบ้าง และอะไรบ้างที่ต้องเรียนรู้และอยู่ในขอบข่ายของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนจึงได้รวบรวมหนังสือตำราที่สำคัญจากสถาบันที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับมาพิจารณาดังต่อไปนี้

วินิต ทรงประทุม และ วรเดช จันทรศร² ได้จัดทำเอกสารการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น โดยตั้งชื่อว่า การประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ ในเอกสารได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 8 ส่วน ซึ่งเขียนโดยคณาจารย์ของสถาบันที่เชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละเรื่อง ได้แก่ ความยากและความหมายของ รัฐประศาสน-

² วินิต ทรงประทุม และ วรเดช จันทรศร, บรรณธิการ, *การประสานแนวคิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์*, 2531.

ศาสตร์ วิชานโยบายสาธารณะ: ขอบเขตและแนวทางการศึกษา วิทยาการจัดการ: เครื่องมือและกรณีตัวอย่างเบื้องต้น ทฤษฎีองค์การ: โครงสร้างและพฤติกรรม ระบบราชการ: จากแนวคิดไปสู่ของไทย และการบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา

พิทยา บวรวัฒนา³ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้อธิบายถึงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์โดยได้แยกองค์ความรู้ออกเป็น 2 เล่ม ตั้งชื่อหนังสือว่า รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970) และอีกเล่มชื่อเดียวกันแต่ต่างกันไป คือ วงเล็บว่า (ค.ศ. 1970 - ค.ศ. 1980) ผู้เขียนได้นำเนื้อหาสาระที่บรรจุไว้ในเล่มที่ 2 มาพิจารณาซึ่งแบ่งเนื้อหาออกเป็น 9 ส่วนดังนี้ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา วงจรชีวิตขององค์การ การจัดการแบบประหยัด การออกแบบองค์การสมัยใหม่ การศึกษาวิจัยเรื่ององค์การ และแนวโน้มการพัฒนาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในต้นทศวรรษ 1980

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์⁴ ได้เขียนและเรียบเรียงแนวคิดและทฤษฎีที่มาจากประเทศตะวันตก รวมทั้งได้อ้างอิงนักวิชาการไทยที่ได้เขียนเนื้อหาต่างๆ ของวิชาที่มีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวาง ซึ่งในหนังสือได้แบ่งออกเป็น 11 บท ดังนี้ ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การเมืองและการบริหาร แนวคิดการจัดองค์การแบบราชการ ระบบราชการไทย รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน องค์การและการบริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การว่าด้วยการบริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การด้านมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมองค์การ รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และทางเลือกสาธารณะ

³ พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1970 - ค.ศ. 1980). 2543.

⁴ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี. 2549.

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา⁵ ได้พยายามเสนอองค์ความรู้ในทางทฤษฎีและได้เสริมการวิเคราะห์เพื่อเป็นฐานให้กับผู้อ่านได้คิดต่อยอดเพื่อการประยุกต์ใช้ต่อไป โดยได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 8 บท ดังนี้ ความหมายสถานภาพ ขอบข่ายและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ แนวความคิดทฤษฎีดั้งเดิม/ ทฤษฎีคลาสสิก ศาสตร์การบริหาร ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ การเมืองและการบริหาร กลุ่มทฤษฎีสังเคราะห์ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ และแนวคิดทฤษฎี ช่วงปี ค.ศ. 1970 - ค.ศ. 1990

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ⁶ ได้เขียนและเรียบเรียงไปในแง่มุมของการประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีให้เป็นประโยชน์ โดยได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ และ 6 ส่วนย่อยๆ คือ ส่วนที่ 1: การประมวลทฤษฎีและแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็น ภาพรวมทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศ ภาพรวมทฤษฎีหรือแนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย ส่วนที่ 2: การประยุกต์ทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็น การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในทางวิชาการ การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในทางปฏิบัติ ส่วนที่ 3: การพัฒนาทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็น ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

บุญทัน ดอกโรสง⁷ ได้เขียนหนังสือชื่อว่า ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์ โดยได้กล่าวถึงการเปลี่ยนไปของรัฐประศาสนศาสตร์จารีต ไปสู่การจัดการบริหารอำนาจรัฐ (Public Management) เป็นการข้ามผ่านสู่กระบวนทัศน์ใหม่ (paradigm shift approach) โดยเน้นให้เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์ คือ ความสำคัญของการกำหนด

⁵ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. 2551.

⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์และการพัฒนา*. 2548.

⁷ บุญทัน ดอกโรสง. *ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์*. 2553.

นโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการแก้ไขปัญหาเผชิญหน้าทั้งระยะสั้นและระยะยาวของชาติ โดยได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 15 บท และอีก 2 บท คือ บทส่งท้ายและบทท้ายสุด มีเนื้อหาสาระดังนี้ รัฐ/ วิทยาศาสตร์/ ศาสตร์/ วิชา/ ประสาท/ บริหาร/ รัฐ = ศาสตร์บริหารอำนาจรัฐ กรอบความคิดเก่า (paradigm) ปะทะกับพลังรากหญ้า ยุคแห่งการทำทนายรัฐประศาสนศาสตร์ตามระบอบราชการ การบริหารสาธารณะ (Public Management) บทบาททฤษฎีองค์การฐานการเรียนรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์ กรณี 3 ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่: การบริหารโครงการเชื่อมทฤษฎียุคใหม่ระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน ชะบวนความคิดและหลักการในการกำหนดนโยบาย องค์ประกอบของการกำหนดนโยบาย กรณีศึกษา นโยบายศาสตร์ สำนักนโยบายศาสตร์ กรณีศึกษา กะเทาะสมอง: การออกแบบนโยบายในสถานการณ์ที่ท้าทาย การกำหนดนโยบาย (policy formulation) ฟ้าประทานพรส่งวีรภักดิ์วิญญูชาติ พระนเรศวรมหาราช ประสูติเมื่อ 2098 นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ยิ่งใหญ่พระนารายณ์มหาราช การบริหารห่วงโซาของราชวงศ์พลุลวง และบทส่งท้าย กรุงเทพมหานครยุคถิ่นกาชาวลิลัย (พ.ศ. 2310 - 2325 - 2552)

สุเทพ เชาวลิต^๘ ได้เขียนหนังสือชื่อ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการภาครัฐได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยพลังกดดันจากทั้งภายในและภายนอกองค์การ เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐนั้นไม่มีประสิทธิภาพ โดยเห็นว่าการให้บริการของรัฐบาลนั้นมีขั้นตอน กฏระเบียบมาก ล่าช้า ไม่ทันสมัย บุคลากรภาครัฐไม่มีจิตสำนึกในการให้บริการที่ดี จึงได้รวบรวมแนวคิด เทคนิค กลยุทธ์ การบริหารจัดการสมัยใหม่มานำเสนอ โดยได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 7 บท คือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM/SWOT/KPI) การบริหารแบบบูรณาการ (CEO) การบริหารแบบมีส่วนร่วม

^๘ สุเทพ เชาวลิต. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ NEW PUBLIC MANAGEMENT. 2552.

(Participative Management) กลยุทธ์การบริหาร BSC และ กลยุทธ์การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (TQM/PDCA)

Nicholas Henry⁹ ได้เขียนหนังสือวิชาการโดยได้ตั้งชื่อว่า Public Administration and Public Affairs ซึ่งเป็นหนังสือที่นักวิชาการไทยได้นำมากล่าวถึงและอ้างอิงมาก หนังสือเล่มนี้ได้แบ่งรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 ส่วน 13 บท มีเนื้อหาสาระดังนี้ ส่วนที่ 1: พาราโดมของรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย ครอบคลุมประชาธิปไตยขนาดใหญ่และระบบราชการขนาดใหญ่ ศตวรรษแห่งการความอึกอักของรัฐประศาสนศาสตร์ (พาราโดมที่ 1-5, ค.ศ. 1900 - 1970 - ?) ส่วนที่ 2: องค์การภาครัฐ ประกอบด้วย ทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กร แรงบังคับในองค์กร คนในองค์กร ส่วนที่ 3: การจัดการของภาครัฐ ประกอบด้วย การจัดการทรัพยากรด้านข่าวสารข้อมูลภาครัฐ การวัดผลการปฏิบัติงาน การประเมินผลโครงการภาครัฐ และการสร้างผลผลิต งบประมาณการภาครัฐ: วัตถุประสงค์และกระบวนการ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ ส่วนที่ 4: การปฏิบัติ ประกอบด้วย แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะและการนำไปปฏิบัติ การแปรรูปให้เป็นแบบเอกชน การทำสัญญาจ้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ การบริหารงานของหน่วยงานการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองต่างๆ และจริยธรรมระบบราชการ

Robert Golembiewski¹⁰ ได้เขียนหนังสือโดยตั้งชื่อว่า Public Administration as a Developing Discipline (in two Parts) โดยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ แต่ที่สำคัญคือ ส่วนที่ 1 กล่าวถึงภาพกว้างจากอดีตถึงปัจจุบันซึ่งได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน 6 บท ดังต่อไปนี้ ส่วนที่ 1: รัฐประศาสนศาสตร์มาจากไหน (ภาพกว้างจากอดีต) ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชา: 4 ระยะของการพัฒนา รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชา: 3 พาราโดมที่สมบูรณ์แบบ ส่วนที่ 2: รัฐประศาสนศาสตร์อยู่

⁹ Nicholas Henry. *Public Administration And Public Affairs*. 2001.

¹⁰ Robert Golembiewski. *Public Administration As A Developing Discipline*. 1977.

ที่ไหน (ประเมินผลจากปัจจุบัน) ประกอบด้วยแนวทางการศึกษานโยบาย สาธารณะ รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ การบริหารแบบประชาธิปไตยเป็น พาราไดม์อย่างหนึ่ง ส่วนที่ 3: รัฐประศาสนศาสตร์จะไปที่ไหน (พารา ไดม์เล็ก ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต) ประกอบด้วย กรณีศึกษาสำหรับพารา ไดม์เล็ก ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์

Howard Balanoff¹¹ บรรณาธิการของเอกสารที่ชื่อว่า Public Administration ได้รวบรวมบทความต่างๆ ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยได้แบ่งกลุ่มของเรื่องเป็นหน่วยต่างๆ ดังนี้ บทนำและภาพรวมทางด้านการบริหาร รัฐบาลและพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ การบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ การคลังและงบประมาณ เทคโนโลยีและระบบข้อมูล ข่าวสาร นโยบายสาธารณะ การวางแผน ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย ปกครองและกฎหมาย และรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างชาติ รัฐประศาสน ศาสตร์เปรียบเทียบและนโยบาย

Robert Denhardt และ Joseph Grubbs¹² ได้เขียนหนังสือชื่อว่า Public Administration: An Action Orientation โดยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 12 บท แต่ละบทมีรายละเอียดที่น่าสนใจมากและเน้นไปในภาคปฏิบัติ บทต่างๆ เป็นดังต่อไปนี้ การกระทำของบุคคลในองค์การของรัฐ สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ สภาพแวดล้อมระหว่าง หน่วยงานรัฐบาลที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ จริยธรรมของการให้บริการแก่ ประชาชน การจัดการงบประมาณและการเงิน การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล การจัดการกับ องค์การที่ไม่หยุดนิ่ง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การก่อตั้งใหม่ การปฏิรูป องค์การภาครัฐ และองค์การที่ไม่หวังผลกำไร ความชำนาญส่วนบุคคลในการ จัดการภาครัฐ ความชำนาญระหว่างบุคคลและกลุ่มที่ไม่หยุดนิ่ง และ อนาคตของการบริการภาครัฐ

¹¹ Howard Balanoff, *Public Administration*, 2001.

¹² Robert Denhardt and Joseph Grubbs, *Public Administration An Action Orientation*, 2003.

หนังสือที่เน้นไปในภาคปฏิบัติอีกเล่มหนึ่ง ชื่อว่า Rethinking Public Administration: An Overview ของ United Nations¹³ ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 10 บท ประกอบด้วย รัฐบาล การพัฒนาและนิเวศวิทยาของการบริหาร ระบบรัฐบาลแบบร่วมแรงร่วมใจ การวางแผน การวิเคราะห์นโยบายและการตัดสินใจ การตัดสินใจทางการบริหาร สิ่งที่เป็นขององค์การและสถาบัน ระบบการจัดการและการพัฒนาแบบองค์การ ระบบข้าราชการพลเรือน การบริหารงานบุคคล การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การฝึกอบรมและมิติของการพัฒนาการจัดการ การจัดการเศรษฐกิจของชาติ การจัดการทางการเงินและกระบวนการงบประมาณภาครัฐ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ความรับผิดชอบทางการบริหารและการควบคุม ความรับผิดชอบทางการเงินและการควบคุม ความรับผิดชอบการบริหารและแนวทางการแก้ไข การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารรัฐกิจ และการจัดการทรัพยากรข้อมูลสารสนเทศ

ปิดท้ายด้วยหนังสือเล่มใหญ่ที่สุดที่มีความหนาถึง 1,246 หน้า ที่มีชื่อว่า Handbook of Public Administration บรรณาธิการโดย Jack Rabin, W.Bartley Hildreth และ Gerald J.Miller¹⁴ หนังสือเล่มนี้ได้รวบรวมงานเขียนจากนักวิชาการชื่อดัง 37 คน จากทั่วทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา รวมเรื่องได้ 28 เรื่อง มีการจัดหมวดหมู่หัวข้อที่ครอบคลุมเนื้อหาสาระขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา หนังสือเล่มนี้ได้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 14 หมวด ดังนี้ ประวัติศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีองค์การ ขบวนการงบประมาณภาครัฐและการจัดการทางการเงิน การตัดสินใจ การบริหารงานบุคคลภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ สหพันธ์รัฐและความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐหรือหน่วยปกครองต่างๆ ศาสตร์ทางด้านนโยบาย การบริหารเปรียบเทียบและการบริหารระหว่างประเทศ กฎหมาย

¹³United. Nations. *Rethinking Public Administration: An Overview*. 1998.

¹⁴Jack Rabin, Hildreth W.Bartley and Gerald J.Miller. *Handbook of Public Administration*. 1997.

ภาครัฐ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง การเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารข้อมูล และวิธีการวิจัย การบริหารงานตุลาการ เศรษฐศาสตร์ การเมือง และความเป็นวิชาชีพของรัฐประศาสนศาสตร์

บทวิเคราะห์ อภิปรายและข้อเสนอ

จากหนังสือและตำราเล่มเด่นๆ ที่ผู้เขียนได้เลือกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายอย่างกว้างๆ ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ของคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องว่าเป็นเนื้อหาสาระของรัฐประศาสนศาสตร์อย่างครอบคลุม ทำให้เห็นภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ได้ทั้งหมด ทั้งจากมุมมองของนักวิชาการไทย (หนังสือภาษาไทย) และจากมุมมองของนักวิชาการต่างประเทศ (หนังสือภาษาอังกฤษ) แต่ผู้เขียนต้องการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า สิ่งใดที่เป็นลักษณะเด่นๆ ลักษณะสำคัญของความเป็น รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งทำให้สามารถมองเห็นเอกลักษณ์ของวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ได้ โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างลักษณะพิเศษเฉพาะตัวหรือเอกลักษณ์ของสัตว์ประเภท "ครึ่งบกครึ่งน้ำ" อีกครั้งหนึ่งว่า มีลักษณะเด่น ดังนี้คือ เป็นสัตว์ที่มีกระดูกสันหลัง อาศัยอยู่ในน้ำและบนบกได้ สืบพันธุ์โดยการผสมภายนอกตัวเมีย วางไข่ในน้ำ ตัวอ่อนจะอยู่ในน้ำ หายใจด้วยเหงือกคล้ายปลา เมื่อโตแล้วจะหายใจด้วยปอดและผิวหนัง เป็นสัตว์เลือดเย็น อุณหภูมิจะเปลี่ยนแปลงไปตามสิ่งแวดล้อม หนังเรียบ ไม่มีเกล็ด ผิวหนังชุ่มชื้นตลอดเวลา สามารถเก็บอาหารไว้ในยามแล้ง (เรียกว่า จำศีล) มีขาหลังที่แข็งแรงมาก ทำให้สามารถกระโดดได้ไกล

นอกจากนั้น ยังมีลักษณะอื่นๆ อีก แต่ผู้เขียนขอนำมาเฉพาะเรื่องหลักๆ เท่านั้น เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า ลักษณะสำคัญนี้ แสดงถึงการเป็นสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับ 5 ข้อ ของคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ที่จะได้กล่าวต่อไปนี้ กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ก็จะต้องมี

ลักษณะที่สำคัญ ลักษณะเด่นๆ เช่นเดียวกัน หากมี 5 ข้อนี้แล้วจะถือได้ว่าเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ ถ้ามีไม่ครบ คือ มีบางข้อก็อาจจะมองว่าความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์อาจจะลดน้อยถอยลงไป หรือถ้าน้อยมากอาจจะไม่นับเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้ อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ มีการยึดหยุ่นพอสมควร คงจะตีความตรงประเด็นเหมือนวิทยาศาสตร์ธรรมชาติไม่ได้ทั้งหมด ในการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนหยิบยกมาเป็นการเทียบเคียงให้เห็นภาพเท่านั้น

ลักษณะสำคัญที่ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ควรเป็นเรื่องต่อไปนี้

1. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง และผลผลิตที่ออกมาจากการเมือง หรือเกี่ยวเนื่องกัน เช่น นโยบายสาธารณะ แผนงาน โครงการ รวมตลอดจนการตัดสินใจต่างๆ ของฝ่ายการเมืองที่เป็นกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งในหนังสือและตำราหลายเล่มได้กล่าวไว้ในบทต่างๆ แง่มุมต่างๆ อาทิเช่น วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะ ขอบเขตและแนวทางการศึกษา พินยา บวรวัฒนา ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวไว้ใน 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหาร ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหาร บุญทัน ดอกโธสง ได้กล่าวไว้ถึง 10 บท คือ บทที่ 7 - 12 รวม 6 บท กล่าวถึงเรื่องนโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์ ในบทที่ 13 - 16 รวม 4 บท เป็นการกล่าวถึงการเมืองไทยตั้งแต่อดีต (พ.ศ. 2098) ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) Nicholas Henry ได้กล่าวไว้ 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยระบอบประชาธิปไตยขนาดใหญ่และระบอบราชการขนาดใหญ่ บทที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะและการนำไปปฏิบัติ Robert Golembiewski ได้กล่าวไว้ 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ บทที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะ การวางแผน Robert Denhardt และ Joseph Grubbs ได้กล่าวไว้ใน 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่

มีผลต่อการบริหารรัฐกิจ บทที่ว่าด้วยการวางแผนการปฏิบัติตามแผน การประเมินผล United Nations ได้กล่าวไว้ใน 4 บท คือ บทที่ว่าด้วยรัฐบาลและนิเวศวิทยาของการบริหาร ระบบรัฐบาลแบบร่วมแรงร่วมใจ การวางแผนและการวิเคราะห์นโยบาย การตัดสินใจทางการบริหาร Jack Rabin และคณะ ได้กล่าวไว้ใน 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยการตัดสินใจ ศาสตร์ทางด้านนโยบาย

2. เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์การของรัฐ กฎหมายและระเบียบต่างๆ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องของรัฐบาลและเครื่องมือกลไกของรัฐบาล อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในหนังสือและตำราที่ได้หยิบยกมาก็มีการกล่าวถึงไว้หลายเล่ม อาทิเช่น วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยระบบราชการ: จากแนวคิดไปสู่ไทย พิตยา บวรวิวัฒนา ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกา สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวไว้ 2 บท คือ แนวคิดการจัดองค์การแบบราชการ ระบบราชการไทย รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

บุญทัน ดอกไธสง ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยยุคแห่งการทำทนายรัฐประศาสนศาสตร์ตามระบบราชการ Nicholas Henry ได้กล่าวไว้ใน 2 ส่วน 7 บท คือ ส่วนที่เกี่ยวกับองค์การภาครัฐ ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการของภาครัฐ อันได้แก่ การจัดการข้อมูลข่าวสารภาครัฐ การวัดผลการปฏิบัติงานภาครัฐ งบประมาณภาครัฐ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ Howard Balanoff ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยรัฐบาลและพฤติกรรมของบุคคลในองค์การภาครัฐ Robert Denhardt และ Joseph Grubbs ได้กล่าวไว้ใน 5 บท คือ บทที่ว่าด้วยการกระทำของบุคคลในองค์การภาครัฐ สภาพแวดล้อมระหว่างหน่วยงานรัฐบาลที่มีต่อการบริหารรัฐกิจ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการปฏิรูปองค์การภาครัฐ ความชำนาญส่วนบุคคลในการจัดการภาครัฐ ขนาดตของการบริการภาครัฐ United Nations ได้กล่าวถึงเรื่องรัฐ

ไว้ 4 บท คือ ระบบข้าราชการพลเรือน การจัดการทางการเงินและกระบวนการงบประมาณภาครัฐ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารรัฐกิจ Jack Rabin และคณะ ได้กล่าวไว้ใน 4 หน่วย คือ การบริหารงานบุคคลภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ งบประมาณภาครัฐและการจัดการทางการเงิน สหพันธรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐหรือหน่วยปกครองต่างๆ กฎหมายภาครัฐและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3. เป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์การทั่วไป ทฤษฎีองค์การและลักษณะต่างๆ ขององค์การ ซึ่งองค์การของรัฐก็เป็นองค์การประเภทหนึ่งที่มีองค์ประกอบย่อยๆ เช่นเดียวกับองค์การทั่วไป คือ มีโครงสร้าง มีคน มีผู้นำหรือผู้บริหาร มีผู้ได้บังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมา มีขวัญกำลังใจ เป็นต้นในเรื่องนี้มีข้อเขียนของนักวิชาการต่างๆ ได้กล่าวไว้มาก อาทิเช่น วินิต ทรงประทุม และวรเดช จันทรศร ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยทฤษฎีองค์การ: โครงสร้างและพฤติกรรม พิทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวไว้ใน 3 บท คือ บทที่ว่าด้วยวงจรชีวิตขององค์การ การออกแบบองค์การสมัยใหม่ การศึกษาวิจัยเรื่ององค์การ สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวถึงเรื่ององค์การไว้ในบทที่ว่าด้วยองค์การและการบริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การว่าด้วยการบริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การด้านมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมองค์การ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุบลยา ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยทฤษฎีมุษยสัมพันธ์ บุญทัน ดอกโรสง ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ใน 2 บท คือ บทที่ว่าด้วยบทบาททฤษฎีองค์การฐานการเรียนรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโลกาภิวัตน์ บทที่ว่าด้วยกรณี 3 ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่: การบริหารโครงการเชื่อมทฤษฎียุคใหม่ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน Nicholas Henry ได้กล่าวถึงเรื่ององค์การไว้ในบทที่ว่าด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับคนในองค์การ แรงบังคับในองค์การ คนในองค์การ United Nations ได้กล่าวถึงเรื่ององค์การในบทที่ว่าด้วยสิ่งจำเป็นขององค์การและสถาบัน Jack Rabin และคณะ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในบทที่ว่าด้วยทฤษฎีองค์การ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การทุกประเภทและ

องค์การทั่วไป

4. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการซึ่งเป็นการทำงานของ คนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีการใช้ทรัพยากรทางการบริหาร มีเทคนิคทางการบริหาร และร่วมกัน ทำงานให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด ในเรื่องนี้มีนักวิชาการกล่าว ถึงไว้มากเพราะการบริหารจัดการสามารถประยุกต์ใช้ได้กับองค์การทุก ประเภททั้งภาครัฐและเอกชน อาทิเช่น วินิต ทงประทุม และวรเดช จันทรศร ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยวิทยาการจัดการ: เครื่องมือและกรณีตัวอย่าง เบื้องต้น พิทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในบทที่ว่าด้วยการจัดการแบบ ประหยัด สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวถึงในบทที่ว่าด้วยองค์การและการ บริหารจัดการ ทฤษฎีองค์การว่าด้วยการบริหารจัดการ ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ ออยุธยา ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยศาสตร์การบริหาร บุญทัน ดอกไธสง ได้ กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยการบริหารสาธารณะ สุเทพ เชาวลิต ได้กล่าวถึงเรื่อง นี้ไว้ใน 7 บท คือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารกิจการบ้าน เมืองที่ดี การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารแบบบูรณาการ การบริหาร แบบมีส่วนร่วม กลยุทธ์การบริหาร BSC กลยุทธ์การบริหารคุณภาพทั่วทั้ง องค์การ Nicholas Henry ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในส่วนการจัดการภาครัฐ ซึ่ง มีบทที่ว่าด้วยการจัดการทรัพยากรด้านข่าวสารข้อมูล การวัดผลการปฏิบัติ งาน งบประมาณภาครัฐ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ Howard Balanoff ได้กล่าวไว้ใน 3 บท คือ บทที่ว่าด้วยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การคลังและงบประมาณ เทคโนโลยีและระบบข้อมูลข่าวสาร Robert Denhardt และ Joseph Grubbs ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ใน 6 บท คือ การ จัดการงบประมาณและการเงิน การจัดการทรัพยากรมนุษย์ การวางแผนการปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล การจัดการกับองค์การที่ไม่ หยุดนิ่ง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ความชำนาญระหว่างบุคคลและกลุ่มที่ไม่หยุดนิ่ง United Nations ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในหลายบท คือ บทที่ว่า ด้วยการวางแผนการวิเคราะห์นโยบายและการตัดสินใจ การตัดสินใจทาง

การบริหาร ระบบการจัดการและการพัฒนาแบบองค์การ การบริหารงานบุคคล การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การฝึกอบรมและมิติของการพัฒนาการจัดการ การจัดการเศรษฐกิจของชาติ การจัดการทางการเงินและกระบวนการงบประมาณภาครัฐ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารรัฐกิจ การจัดการทรัพยากรข้อมูลสารสนเทศ Jack Rabin และคณะ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ในหลายหน่วย คือ หน่วยที่ว่าด้วยงบประมาณภาครัฐและการจัดการทางการเงิน การตัดสินใจ การบริหารงานบุคคลภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ การบริหารข้อมูลและวิธีการวิจัย

5. เป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อสาธารณะ ต่อสังคมส่วนร่วม มุ่งเน้นการบริการประชาชนมากกว่าเน้นกำไร ความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ต้องมีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากการบริหารภาคธุรกิจ เอกชน กล่าวคือ เป็นการบริหารจัดการที่มีวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ของการบริหาร คือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความประหยัด ความซื่อสัตย์สุจริต การมีชีวิตอยู่รอด การพัฒนาประเทศ ความรับผิดชอบต่อสังคม การให้บริการแก่ประชาชน แต่ไม่เน้นที่ผลกำไร แม้ว่าจะมีบางองค์การของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลกำไรหรือมีเรื่องผลกำไรเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่วัตถุประสงค์หลักๆ ก็ยังเป็นการเน้นที่

การให้บริการและรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ถ้าไปเน้นที่ผลกำไรมากองค์การนั้นก็จะเป็นการบริหารธุรกิจ โนม์เอียงไปทางสาขาวิชาการบริหารธุรกิจ (เอกชน) นักวิชาการและหนังสือต่างๆ ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ อาทิ F.A. Nigro และ L.G. Nigro ที่ ดิน ปรชญพฤทธิ ได้นำมากล่าวไว้ในหนังสือศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ Nicholas Henry ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในบทที่ว่าด้วยจริยธรรม

ระบบราชการ Robert Denhardt และ Joseph Grubbs ได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยจริยธรรมของการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งเป็นบทที่กล่าว

ถึงก่อนบทที่ว่าด้วยการบริหารจัดการต่างๆ และกล่าวถึงในบทท้ายสุด คือ บทที่ว่าด้วยอนาคตของการบริการภาครัฐ United Nations ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในหลายบทหลายตอน คือ บทที่ว่าด้วยความรับผิดชอบทางการบริหาร และการควบคุม ความรับผิดชอบทางการเงินและการควบคุม ความรับผิดชอบการบริหารและแนวทางแก้ไข Jack Rabin และคณะ ได้ให้ความสำคัญของเรื่องนี้เช่นเดียวกัน โดยได้กล่าวไว้ในบทที่ว่าด้วยความเป็นวิชาชีพของรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนั้นลักษณะสำคัญข้อนี้ยังได้ถูกกล่าวถึงโดยนักวิชาการหลายคนในหัวข้อต่างๆ เรื่องต่างๆ เช่น นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ทางเลือกสาธารณะ การตัดสินใจ การบริหารจัดการ เพราะเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดการบริการประชาชนและประโยชน์สูงสุด

การกล่าวถึงลักษณะสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนแบ่งออกเป็น 5 ลักษณะสำคัญ หรือ 5 องค์ประกอบนี้ เป็นการแบ่งให้เป็น 5 องค์ประกอบเพื่อให้เทียบเคียงกับลักษณะสำคัญของสัตว์ประเภทครึ่งบกครึ่งน้ำเพื่อให้ง่ายต่อการอธิบายเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ววิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์ทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ มีความคาบเกี่ยวเชื่อมโยงกันไปมาในลักษณะสำคัญหรือองค์ประกอบ 5 ข้อนี้ เช่น ลักษณะสำคัญข้อ 2 ที่ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ระบบราชการ องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ก็จะไปคาบเกี่ยวกับข้อ 3 ที่ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ องค์การ ทฤษฎีองค์การ ซึ่งบางคนก็ไปเขียนรวมกันไว้ทีเดียว เพราะว่าองค์การในความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ องค์การภาครัฐนั่นเอง ในขณะที่เดียวกันบางคนก็อาจนำเอาลักษณะสำคัญข้อที่ 3 ไปรวมกับลักษณะสำคัญ ข้อที่ 4 ที่ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เนื่องจากเห็นว่าการบริหารจัดการก็คือการบริหารจัดการภายในองค์การนั่นเอง ไม่มีองค์การที่ไม่มีการบริหารจัดการ และในขณะเดียวกันก็มีบางคนนำลักษณะสำคัญข้อที่ 2 ข้อที่ 3 และข้อที่ 4 ไปไว้รวมกันในที่เดียว เพราะถือว่าเป็นการบริหารจัดการภายใต้องค์การที่เป็นองค์การของภาครัฐ

ส่วนลักษณะสำคัญข้อที่ 1 ที่ว่าเป็นเรื่องการเมือง และผลที่เกี่ยวข้อง นั้น มีความสำคัญมาก เพราะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งต้องรับแนวทางการบริหารมาจากฝ่ายการเมือง เช่น นโยบาย แผนงาน โครงการ ซึ่งฝ่ายการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อสาธารณะ ต่อสังคมส่วนรวม ให้ประชาชนมีชีวิตอยู่รอดและมีความสุข ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญข้อที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารจัดการภาครัฐจะละเลยสิ่งนี้ไม่ได้

สรุป

ผู้เขียนได้สรุปความหมายของคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" ไว้ในตอนต้นและได้นำเสนอเนื้อหาสาระโดยสรุปของหนังสือหรือตำราที่ใช้ชื่อว่า "รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)" เจตนาเพื่อให้ผู้อ่านได้พิจารณาด้วยตนเองว่าเนื้อหาสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร อะไรบ้างที่อยู่ในขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ และอะไรบ้างที่อยู่นอกขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยไม่เจตนาที่จะสอดแทรกความคิดเห็นของตนเองเข้าไปมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้นหรือชี้แนะให้ผู้อ่านได้ไปศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสือต้นฉบับจริง เพราะมีรายละเอียดและแง่คิดอีกจำนวนมากที่ผู้เขียนไม่ได้หยิบยกขึ้นมานำเสนอ ในความเห็นของผู้เขียนแล้ว ลักษณะสำคัญของความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถือว่าเป็นเอกลักษณ์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะต้องมีอยู่ 5 ข้อ หรือ 5 องค์ประกอบ ดังนี้

1. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง นโยบายสาธารณะและส่วนที่เกี่ยวข้อง (Politics และ Policy ใช้คำย่อว่า PO)
2. เป็นเรื่องเกี่ยวกับระบบราชการ องค์การของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Government ใช้คำย่อว่า G)

3. เป็นเรื่องเกี่ยวกับองค์การทั่วไปและทฤษฎีองค์การ (Organization ใช้คำย่อว่า O)

4. เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการ และเทคนิคทางการบริหาร ต่างๆ (Management ใช้คำย่อว่า M)

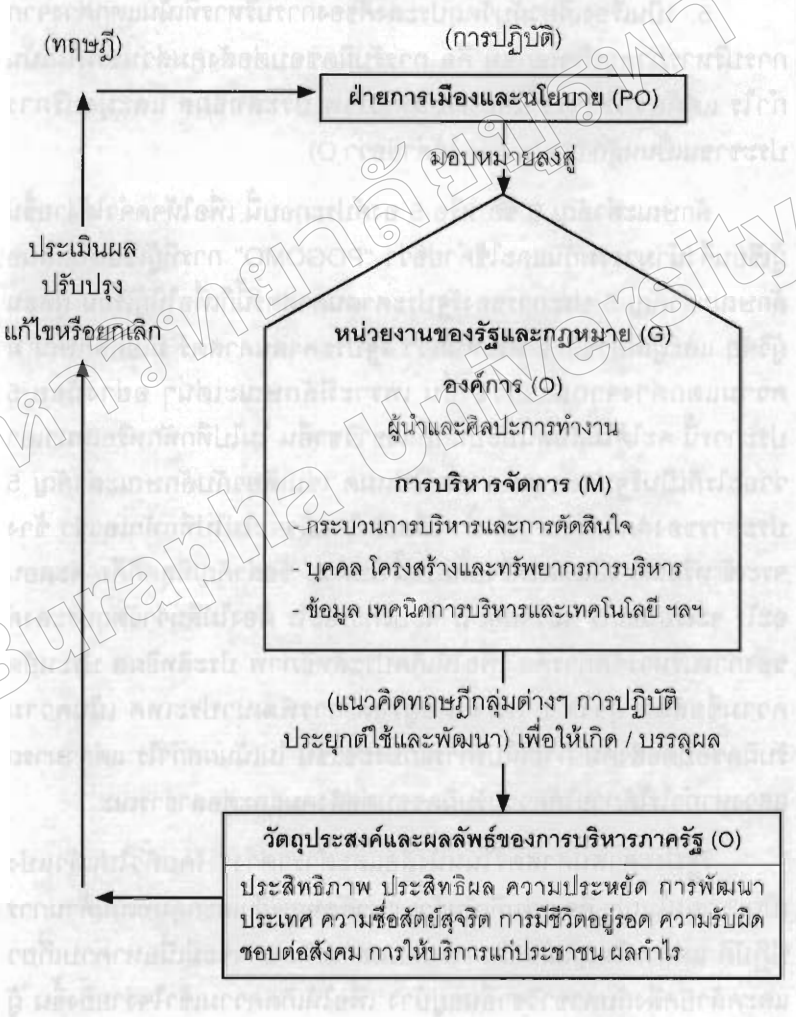
5. เป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการบริหารที่เน้นแตกต่างจากการบริหารภาคธุรกิจเอกชน คือ การรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมไม่เน้นกำไร แต่ต้องบริหารให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมุ่งบริการประชาชนเป็นหลัก (Objective ใช้คำย่อว่า O)

ลักษณะสำคัญ 5 ข้อ หรือ 5 องค์ประกอบนี้ เพื่อให้จดจำได้ง่ายขึ้น ผู้เขียนจึงนำมารวมกันและใช้คำย่อว่า "POGOMO" การที่ผู้เขียนได้เสนอ ลักษณะสำคัญ 5 ประการของรัฐประศาสนศาสตร์นี้เพื่อให้ผู้เรียน ผู้สอน ผู้วิจัย และผู้เกี่ยวข้องได้ตระหนักว่า รัฐประศาสนศาสตร์ มีเอกลักษณ์ มีความแตกต่างจากสาขาวิชาอื่น เพราะมีลักษณะเด่นๆ อย่างน้อย 5 ประการนี้ จะได้ไม่สับสนปะปนกับสาขาวิชาอื่น ไม่ไปทักท้วงหรือเหมาเอาว่าอะไรก็เป็นรัฐประศาสนศาสตร์ไปหมด เช่นเดียวกับลักษณะสำคัญ 5 ประการของสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำ เมื่อเข้าใจแล้วจะไม่ไปทักท้วงเอาว่า ช้าง จะเข้ หรือเต่า เป็นสัตว์ครึ่งบกครึ่งน้ำไปด้วย ข้อสำคัญที่สุดก็คือ จะสอนอะไร จะเรียนอะไร จะวิจัยอะไร จะบริการอะไร ต้องไม่ลืมว่าวัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการคือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ความซื่อสัตย์ สุจริต การมีชีวิตอยู่รอด การพัฒนาประเทศ เน้นความรับผิดชอบต่อสังคม การให้บริการแก่ประชาชน ไม่เน้นผลกำไร แต่สามารถแสวงหากำไรได้ภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคมและต่อสาธารณะ

รัฐประศาสนศาสตร์ในหนังสือและตำราต่างๆ โดยทั่วไปแล้วแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่เน้นด้านแนวคิดทฤษฎี และกลุ่มที่เน้นด้านการปฏิบัติ แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นการผสมผสานกัน อาจจะมีเนื้อหาคาบเกี่ยว และคล้ายคลึงกับสาขาวิชาอื่นอยู่บ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่ายยิ่งขึ้น ผู้

เขียนได้สรุปความหมาย ขอบข่าย ลักษณะสำคัญที่เป็นเอกลักษณ์ของรัฐ
ประศาสนศาสตร์เป็นแผนภูมิดังต่อไปนี้

**ความหมาย ขอบข่ายและจุดเน้นที่เป็น
เอกลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์**



บรรณานุกรม

ติน ปรัชญพฤทธิ. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

บุญทัน ดอกไธสง. ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์ *Global
Paradigm of Public Management*. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน,
2553.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา
(ค.ศ. 1970 - ค.ศ. 1980). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2543.

วินิต ทรงประทุม และวรงค์ จันทรร (บรรณาธิการ). การประศาสนแนว
คิดและขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

วิรัช จิรัชนิภาวรรณ. แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์และ
การพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ ออยุธยา. แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์.
เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุขพรันต์, 2551.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี.
กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2549.

สุเทพ เชาวลิต. การบริหารจัดการภาครัฐแบบใหม่ *NEW PUBLIC
MANAGEMENT*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2552.

Balanoff, Howard R. *Public Administration*. 7th ed., Guilford:
McGraw-Hill / Dushkin., 2001.

Denhardt, Robert B. and Grubbs, Joseph W. *Public Administration
an Action Orientation*. 4th ed., Toronto: Nelson Thomson
Learning, 2003.

Golembiewski, Robert T. *Public Administration As A Developing Discipline*. New York: Marcel Dekker, Inc., 1977.

Henry, Nicholas. *Public Administration And Public Affairs*. New Jersey: Prentice Hall, Inc., 2001.

Rabin, Jack, Hildreth, W. Bartley and Miller, Gerald L. eds. *Handbook of Public Administration*. 2nd ed., New York: Marcel Dekker, 1997.

United Nations. *Rethinking Public Administration: An Overview*. New York: United Nations Publication, 1998.

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University