

วิวัฒนาการและขอบข่ายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ Evolution and Scope of Public Administration

สัญญา เคนาภูมิ¹
Sanya Kenaphoom¹

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารกิจการของภาครัฐ จำเป็นต้องใช้ความรู้แบบสหวิทยาการเกี่ยวข้องกับศาสตร์สาขาหลายศาสตร์ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ รวมถึงความรู้ด้านที่เป็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นไปอย่างต่อเนื่องตามกรอบแนวคิดของ Nicolas Henry ดังนี้ ครั้งที่ 1 การแยกตัวรัฐประศาสนศาสตร์ออกจากรัฐศาสตร์ ครั้งที่ 2 หลักการบริหาร ครั้งที่ 3 เอกลักษณะของลักษณะวิชาที่เคยมีก็ถูกทำลายและพบจุดจบ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ จึงถูกอธิบายว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ ครั้งที่ 4 วิทยาการทางการบริหาร ครั้งที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ คือรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 6 การจัดการภาครัฐ อย่างไรก็ตามความเปลี่ยนแปลงนำไปสู่กระบวนการเคลื่อนไหวของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ซึ่งต้องปรับตัวเพื่อให้เท่าทันโดยเฉพาะการสนองตอบต่อความต้องการของภาคประชาชน มุ่งไปสู่การจัดการภาครัฐที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ส่วนขอบข่ายของการศึกษา ได้แก่ การเมืองและนโยบายสาธารณะ ทัศนคติการบริหาร วิทยาการจัดการ พฤติกรรมองค์กร การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา และวิชาทางเลือกสาธารณะ

คำสำคัญ : วิวัฒนาการ, ขอบข่ายการศึกษา, รัฐประศาสนศาสตร์

ABSTRACT

Public Administration is an approach of the public management that are related to various topics such as political sciences, economics, social sciences, law, and sciences and technologies. According to Nicolas Henry's Framework, the evolution of public administration has proceed continuously as follows 1) politics administration dichotomy separated the public administration from political science, 2) principles of public administration, 3) public administration as political science, 4) public administration as management, 5) public administration as public administration, and 6) public management. The changes led to the movement of public administration which continuously required adaptability in order to serve the needs of the citizens and quality of public management. The scope of the study included politics and public policy,

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

organization theory, management techniques, management, organizational behavior, administration comparison, administrative development, and public choices.

Keywords : Evolution, Scope, Public Administration

บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หรือการบริหารรัฐกิจ เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารกิจการของภาครัฐ หรือถือว่าเป็นวิชาบริหารภารกิจของรัฐบาลนั่นเอง หากพิจารณาภารกิจของภาครัฐนั้น สามารถพิจารณาจากภารกิจของรัฐที่ได้ดำเนินการหรือภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้ดำเนินงานรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นการศึกษาหาความรู้ทุกเรื่องที่จะต้องใช้ในการบริหารภาครัฐ เป็นสหวิทยาการ (Inter-disciplinary approach) รัฐประศาสนศาสตร์จึงเกี่ยวข้องกับศาสตร์สาขาต่าง ๆ ยากที่จะแยกออกจากกันได้ ต้องอาศัยความรู้จากหลากหลายสาขาวิชา เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ ในบางกรณีอาจรวมถึงความรู้ด้านที่เป็นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในบทนี้จะนำเสนอความหมายและขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อจะใช้เป็นฐานในการคิดประเด็นที่จะทำการวิจัย หรือเป็นฐานพิจารณาว่างานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์จะเกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง

รัฐประศาสนศาสตร์ หรือบริหารรัฐกิจ มีรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษตัวเดียวกัน คือ Public Administration พิจารณาได้เป็น 2 นัย กล่าวคือ ในฐานะเป็นสาขาวิทยาการศึกษา (Discipline of study) เรียกว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาบริหารรัฐกิจ ซึ่งเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐเป็นศาสตร์ หรือวิชาการ ซึ่งสามารถศึกษาได้อย่างเป็นระบบมีกฎเกณฑ์และหลักการ และในฐานะที่เป็นกิจกรรม (Activities) ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่าการบริหารงานสาธารณะ หรือกิจกรรมการบริหารงานสาธารณะ ซึ่งครอบคลุมทั้งการบริหาร

ราชการทั้งหมดที่ราชการปฏิบัติ (Dwight Waldo. 1995 : 2-5) อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านด้วยกัน เช่น อุทัย เลาหวิเชียร (2543) ได้อธิบายถึงคำดังกล่าวว่า ซึ่งพิจารณาจากศัพท์ภาษาอังกฤษ มีนัยสำคัญอยู่ที่การขึ้นต้นด้วยอักษรตัวพิมพ์เล็กและตัวพิมพ์ใหญ่ กล่าวคือ (1) Public Administration อักษรตัว P และ A เป็นตัวพิมพ์ใหญ่ หมายถึง ศาสตร์ หรือสาขาวิชา (As a field of study) หรือจะเรียกว่าเป็นชื่อวิชาก็ได้ (As a discipline) เช่น วิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชา หรือโปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น และ (2) public administration มีตัวอักษร p และ a เป็นตัวพิมพ์เล็กนั้น หมายถึง เป็นกิจกรรมหนึ่ง (as an activity) โดยแปลว่า การบริหารงานของรัฐ (การบริหารราชการ) หรือเรียกอีกอย่างว่า การบริหารรัฐกิจ การให้ความหมายนี้สอดคล้องกับคำนิยามของ ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2553 : 1) ที่กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นสาขาวิชาและ/หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐในภาษาอังกฤษ คำว่า Public Administration (อักษรพิมพ์ใหญ่) หมายถึง สาขาวิชาการบริหารงานภาครัฐ ส่วน public administration (อักษรพิมพ์เล็ก) หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการ หรือพฤติกรรมการบริหารงานภาครัฐบาล อย่างไรก็ตามในภาษาไทย คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ มักจะหมายถึง สาขาวิชาการบริหารงานของรัฐ ส่วนคำว่า การบริหารรัฐกิจ มักจะหมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ สำหรับ ปฐม มณีโรจน์ (2523 : 45) ยังให้ความหมายไปทำนองเดียวกันว่า Public Administration มีความหมายเป็น 2 นัย ได้แก่ (1) กิจกรรมการ

บริหารงานสาธารณะ ซึ่งอาจครอบคลุมทั้งการบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจ (2) คือ สาขาวิชาการบริหารภาครัฐ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไป คือ รัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนั้น วินิต ทรงประทุม (2539 : 17) ยังอธิบายความหมายของ รัฐประศาสนศาสตร์ ว่าเป็นการศึกษาการบริหารราชการและการกระทำ หรือกิจกรรมการบริหารราชการ เพราะความหมายทั้งสอง คือ การศึกษาและการกระทำทางด้านการบริหารราชการนั้น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ส่วนความหมายในมุมมองของ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2556 : 1) คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การบริหารภาครัฐ การบริหารรัฐกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารราชการ โดยแต่ละคำมีความหมายเหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกันมาก คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ ยังหมายถึง วิชาความรู้ กิจกรรม หรือการบริหารของรัฐบาลหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น วิชาความรู้ กิจกรรม หรือการบริหารดังกล่าวนี้เกี่ยวกับงาน หรือกิจการสาธารณะ หรือการให้บริการสาธารณะ (Public services) ดังนั้น คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ จึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารภาครัฐ

อย่างไรก็ตามวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว เนื่องจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีความแตกต่างจาก วิชารัฐศาสตร์ ที่ให้ความสนใจต่อการศึกษาค้นคว้าโครงสร้างและพฤติกรรมของระบบราชการ รวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบวิธีการศึกษาเป็นของตนเอง ส่วนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้แยกความแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ศึกษาเรื่องขององค์การรัฐ ซึ่งมีได้มุ่งแสวงหากำไรดังเช่นองค์การเอกชน (Henry. 2007 : 26 60) วิชา รัฐประศาสนศาสตร์ยังได้ประยุกต์ใช้ทฤษฎีและวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องเกี่ยวกับองค์การ การตัดสินใจ และบุคลากร เพื่อนำมาสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณะ และมีความแตกต่างจากการบริหารงานภาคเอกชน

(Vocino and Rabin. 1981 : 4)

วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ศึกษาถึงเรื่องดังนี้ (Nigro and Nigro. 2007 : 11) (1) ความพยายามร่วมกันของกลุ่มชนสาธารณะ (2) กิจกรรมของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ (3) เป็นเรื่องของการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบาย และ (4) บทบาทของเอกชนและบุคคลหลายฝ่ายที่มีต่อการให้บริการชุมชน นอกจากนั้น นิโคลาส เฮนรี (Nicholas Henry. 2007) ระบุว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หรือบริหารรัฐกิจมีขอบข่ายครอบคลุมในเรื่องนโยบายสาธารณะ พฤติกรรมศาสตร์ และวิทยาการจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะผลิตคนเป็นนักบริหารในหน่วยงานของราชการและรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ และมีแนวการศึกษาที่ยึดหลักวิชาชีพเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการบริหารงานสาธารณะ หรือการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ก็เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ผลงานที่ได้สูงกว่าทรัพยากรทางการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงาน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ หรือหลักเทคโนโลยีทางการบริหาร (Management) ที่ใช้ในการบริหารงานและผลงานที่ปรากฏออกมาคงเป็นที่พอใจของประชาชน มีประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การบรรลุเป้าหมาย หรือการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนทันตามความต้องการ และ มีความประหยัด (Economy) หมายถึง การใช้ทรัพยากรจำนวนน้อย โดยได้ผลที่ออกมาเกินค่า หรือการใช้จ่ายเงินของรัฐได้รับประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งสามประการนี้ก็เพื่อให้เป้าหมายของหน่วยงานบรรลุผลในอันที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

สรุป รัฐประศาสนศาสตร์ ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Public Administration เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ (Public sector) ที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ มุ่งในการบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ไม่มี

เป้าหมายเพื่อกำไร มีลักษณะเป็นระบบราชการ ทุนในการดำเนินงานก็มาจากภาษีอากรของประชาชน อย่างไรก็ตาม คำว่า Public Administration เป็นคำที่มีผู้ให้คำนิยามและเรียกชื่อที่หลากหลาย เช่น รัฐประศาสนศาสตร์ สาธารณบริหารศาสตร์ การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารรัฐกิจ การบริหารจัดการภาครัฐ หรือแม้กระทั่ง การบริหารงานสาธารณะ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร คำเหล่านี้มาจากศัพท์ภาษาอังกฤษตัวเดียวกันคือ Public Administration ซึ่งจะเป็นการง่ายกว่าถ้าหากเรายึดเอาศัพท์ภาษาอังกฤษโดยนิยามว่า รัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ยังมีความเป็นศาสตร์ (Science) และ ศิลป์ (Art) อยู่ในตัวของมันเอง กล่าวคือ ความเป็นศาสตร์สาขาวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง เป็นการรวบรวมหลักการ กฎเกณฑ์ของการบริหารงานให้มีความเป็นระบบระเบียบ สามารถที่จะนำไปศึกษา หรือถ่ายทอดซึ่งกันและกัน ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Public Administration ในส่วนศิลป์ (Art) เป็นกิจกรรม เป็นการนำเอาความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงาน หรือเป็นการลงมือปฏิบัติซึ่งอาจต้องใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ตามประสบการณ์ที่ผู้ปฏิบัติได้รับรู้มาทั้งนี้ต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เป็นสำคัญ เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย โดยมีขอบข่ายครอบคลุมในเรื่องนโยบายสาธารณะ พฤติกรรมศาสตร์ และวิทยาการจัดการ ถือเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ และมีแนวการศึกษาที่ยึดหลักวิชาชีพ

วิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์

องค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มีการพัฒนาการและสะสมมาเป็นเวลานานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีนักวิชาการหลายท่านพยายามที่จะจัดหมวดหมู่ขอบข่ายความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยแบ่งแนวคิดในรูปแบบของ

กระบวนทัศน์ หรือพาราไดม์ (Paradigm) เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาเรียนรู้และเข้าใจ นิโคลาส เฮนรี (Nicolas Henry) ได้ยึดแนวคิด Paradigm Shift ของ โทมัส เอส. คูห์น (Thomas S. Kuhn. 1996) นักฟิสิกส์ ซึ่งใช้แนวคิดนี้อธิบายพัฒนาการของวิทยาศาสตร์ไว้ในหนังสือชื่อ โครงสร้างของการปฏิวัติในวิทยาศาสตร์ ในปี ค.ศ. 1962 (The Structure of Scientific Revolutions) เป็นผู้ที่เริ่มต้นแนวคิดเรื่อง กระบวนทัศน์ (Pradigm) ซึ่งคำว่า กระบวนทัศน์ (Paradigm) ในเชิงวิทยาศาสตร์ หมายถึง „กรอบแนวคิด (Conceptual framework) หรือโลกทัศน์ (Worldview) ที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแต่ละชุมชนทางวิทยาศาสตร์ (Scientific community)” กระบวนทัศน์ (Paradigm) มาจากภาษากรีก จาก para แปลว่า beside ส่วน digm แปลว่า ทฤษฎี คือ ชุดแนวความคิด หรือมโนทัศน์ (Concepts) ค่านิยม (Values) ความเข้าใจรับรู้ (Perceptions) และการปฏิบัติ (Practice) ที่มีร่วมกันของคนกลุ่มหนึ่ง ชุมชนหนึ่งและได้ก่อตัวเป็นแบบแผนของทัศนอย่างเฉพาะแบบหนึ่งเกี่ยวกับความจริง (Reality) ซึ่งเป็นฐานของวิถีเพื่อการจัดการตนเองของชุมชนนั้นที่ทำหน้าที่สองประการ ประการแรกเป็นการทำหน้าที่ หรือกำหนดกรอบ ประการที่สอง ทำหน้าที่บอกว่าควรจะมีพฤติกรรมปฏิบัติอย่างไร ภายในกรอบเพื่อให้เกิดความสำเร็จ นอกจากนั้น ฟรีดจอฟ คาปร้า (Fritjof Capra. 1997 : 3) ยังได้ให้นิยาม คำว่า กระบวนทัศน์เชิงสังคม (Social paradigm) ใน The Concept of Paradigm and Paradigm Shift (1986) ในเวลาต่อมาว่า หมายถึง „มโนทัศน์ (Concepts) ค่านิยม (Value) การรับรู้ (Perceptions) และ การปฏิบัติ (Practices) ที่ชุมชน (Community) หนึ่งมี หรือกระทำร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดวิสัยทัศน์ (Vision) แห่งความเป็นจริงที่เป็นพื้นฐานของการจัดระบบตนเองของชุมชนนั้น” ดังนั้น กระบวนทัศน์ในมุมมองของคาปร้า จึงมีนัยของทัศนะแม่บทที่เป็นรากฐานของทัศนะอื่น ๆ ต่อมา ส่วนนักวิชาการไทย เช่น ประสาน ต่างใจ (2545) นิยามว่าหมายถึง

กระบวนการทางความคิด ทางกรรับรู้ ทางวิธีคิด และการสะท้อนความคิดให้เป็นความหมาย หรือให้มีคุณค่าของมนุษยชาติสำหรับดำรงอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง และเฉลิมพล ศรีหงส์ (2538) ระบุว่าหมายถึง การกำหนดแก่นของปัญหาและแนวทางแก้ปัญหาในลักษณะภาพรวมซึ่งได้รับการยอมรับจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาค้นคว้าหาคำตอบ หรืออธิบายรายละเอียดต่อไป โดยสรุป กระบวนทัศน์ จึงหมายถึง ตัวแบบ รูปแบบ กรอบแนวความคิด แนวทางการศึกษา ที่ใช้วิธีการทางด้านวิทยาศาสตร์ เป็นเครื่องมือในการศึกษา และแก้ปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการ ณ ช่วงระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตามการแบ่งพาราไดม์ (Paradigm) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีนักวิชาการนำเสนอมุมมองหลายมุมมอง ดังต่อไปนี้

นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry. 2007) ซึ่งเป็นนักวิชาการท่านหนึ่งที่ได้พยายามร่างกรอบเค้าโครงความคิดในการพัฒนาขอบข่ายความรู้ออกมาในรูปของพาราไดม์ (Paradigm) ซึ่งพาราไดม์ของรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญควรแก่การเรียนรู้ทำให้เราได้รับรู้และเข้าใจได้ว่าขอบข่ายของความรู้อยู่ที่ไหน ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มีเอกลักษณ์เป็นของตัวเอง มีองค์ความรู้ที่แตกต่างไปจากศาสตร์อื่น ๆ กรอบเค้าโครงความคิดเหล่านี้สามารถแยกแยะขอบข่ายออกมาได้เป็น 5 พาราไดม์ดังต่อไปนี้

1. การแยกการบริหารออกจากการเมือง (The Politics/Administration Dichotomy) โดย Woodrow Wilson (1887) เขียนบทความ The Study of Administration เป็นบิดาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ อเมริกา (ส่วนบิดาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ยุโรปและเยอรมันคือ Max Weber) ให้การสนับสนุน Frank J. Good now (1900) ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Study of Public Administration และ Leonard D. White (1995) ได้เขียนเรื่อง Introduction to study of Public Administration

2. หลักการบริหาร (The Principle of Administration) เริ่มจาก William F. Willoughby (1927) เขียน “Principles of Public Administration” สนับสนุนความคิดที่ว่า หลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์สามารถใช้ได้ในการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ ในขณะที่ Gulick and Urwich (1977) ปี ค.ศ. 1937 พยายามค้นหา “Good administration” โดยเขียน “Papers on the Science of Public Administration” เพื่อเสนอศาสตร์การบริหารที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อบรรลุผลสำเร็จของงานด้านค่าใช้จ่าย ด้านแรงงาน และวัตถุดิบที่น้อยที่สุด ทั้งนี้ได้เสนอหลัก “POSDCORB” ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ต้องทำ

นอกจากนี้ยังมีงานเขียนของ Henri Fayol (1949) เขียน “General and Industrial Management” เสนอหลักการบริหาร 14 ประการ บนพื้นฐานของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์แบบยุโรป ในขณะที่ Frederick Taylor (1911) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “การจัดการในเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific management)” เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดย Taylor เสนอทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการบนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า การบริหารเป็นเรื่องที่ใช้หลักวิทยาศาสตร์ได้ และหลักวิทยาศาสตร์จะช่วยให้มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประหยัดได้ อย่างไรก็ตาม Mary P. Follet (1941) ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ เนื่องจากเห็นว่าเป็นเพียงภาษิตทางการบริหาร (Proverbs of Administration)

3. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ (Public Administration as political science) ยุคนี้ไม่ค่อยมีความก้าวหน้าทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มากนัก

4. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์ทางการบริหาร (Public Administration Administrative Science) ได้เกิดแนวคิด ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และ การวิจัยเชิงปฏิบัติการ

(Operation Research) เน้นศึกษา System Analysis Cybernetic Network Analysis Program management

5. รัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration) นักวิชาการได้สร้างรัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้เกิดแนวความคิดการพัฒนารองการ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง การจัดการองค์การสมัยใหม่

โรเบิร์ต ที โกลเล็มบิวสกี (Robert T. Golembiewski. 1995) ได้จำแนกพาราไดม์รัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 พาราไดม์ที่เกิดขึ้นกล่าวได้แก่ (1) พาราไดม์ดั้งเดิม โดยพิจารณาว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถือกำเนิดมาประมาณหนึ่งร้อยปีมาแล้ว กล่าวคือนับตั้งแต่ ค.ศ. 1887 ซึ่งเป็นปีที่ Woodrow Wilson (1987) เขียนบทความชื่อ “The Study of Administration” ขึ้นนับจากนั้นเป็นต้นมาจนถึงประมาณปี ค.ศ. 1950 ปรากฏว่าองค์ความรู้ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้สั่งสมพัฒนาเติบโตขึ้นมากได้มีทฤษฎี และแนวการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญอยู่ 4 ทฤษฎี ได้แก่ การบริหารแยกออกจากการเมือง ระบบราชการ วิทยาศาสตร์และการจัดการ และหลักการบริหาร กล่าวคือทฤษฎีทั้ง 4 ประการมีลักษณะที่ร่วมกัน ต่างเสนอแนวความคิดที่ว่าการบริหารงานที่ดีต้องใช้รูปแบบองค์การปิดและเป็นทางการ นักรัฐประศาสนศาสตร์มีหน้าที่ค้นหาวิธีการบริหารงานที่ดีที่สุดและมีเหตุผลมากที่สุดเพื่อใช้เป็นแนวทางการทำงานในหน่วยงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (2) พาราไดม์มนุษยนิยม การศึกษาในแนวมุขนิม หรือมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับความพึงพอใจ การจูงใจในการทำงานของคนในองค์การ แนวคิดที่อยู่ในยุคพฤติกรรมนิยมก็คือ แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ (3) พาราไดม์จิตวิทยาสังคม เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการ

ทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (Organization theory) และวิทยาการจัดการ (Management science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และบริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การ พฤติกรรมของคนดีขึ้น และ (4) พาราไดม์ในปัจจุบัน วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีทั้ง Focus และ Locus ที่ไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าแนวโน้มในปัจจุบัน คือนักวิชาการมุ่งศึกษาเรื่องนโยบายทั้งในด้านการจัดการ และการพิจารณาถึงผลของนโยบายให้ความสนใจต่อเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของรัฐ และสนใจศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

แบร์รี โบสแมน (Barry Bozeman. 1979) ได้แบ่งแยกทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น สองพวก ได้แก่ (1) ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีตมีแนวความคิด 3 แนวคิด ได้แก่ ต้องการปฏิรูประบบราชการให้ปลอดจากความชั่วร้ายของการเมือง เป็นแนวความคิดของวิทยาศาสตร์ของการจัดการ และเป็นแนวความคิดของกลุ่มนักวิชาการซึ่งคัดค้านความคิดการแยกการบริหารออกจากการเมืองและคัดค้านความเป็นไปได้และประโยชน์ของหลักการบริหารต่าง ๆ (2) ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของศาสตร์การบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ นโยบายวิเคราะห์ทางเลือกสาธารณะ และรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะวิชาชีพ

อุทัย เลหาวิเชียร (2547) ได้แบ่งวิวัฒนาการเป็น 3 ยุค ได้แก่ (1) ยุคแรก จากวิลสันถึงยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเน้นอยู่ 2 กรอบเค้าโครงความคิดคือ การแยกการบริหารออกจากการเมือง และหลัก หรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหาร (2) ยุคสอง ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปี ค.ศ. 1970 มีกรอบเค้าโครงความคิดที่เกี่ยวกับ 2 เรื่อง คือ การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง และการ

บริหารเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร และ (3) ยุคสาม
ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 จนถึงปัจจุบัน มีกรอบเค้าโครงความ
คิดเบ็ดเสร็จซึ่งมีสาระแนวคิดที่เกี่ยวกับ
รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ การวิเคราะห์
นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง และทฤษฎี
องค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม

พิทยา บารวัฒนา (2548) ซึ่งได้กล่าวถึง
วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็น 4 ช่วงสมัย
ประกอบด้วย (1) สมัยทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ. 1887-1950)
ทฤษฎีและแนวการศึกษา ประกอบด้วย การบริหาร
แยกออกจากการเมืองระบบราชการ วิทยาศาสตร์การ
จัดการ และหลักการบริหาร (2) สมัยทฤษฎีท้าทาย
หรือวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งแรก (ค.ศ. 1950-
1960) ประกอบด้วย การบริหารคือการเมือง ระบบ
ราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษย์สัมพันธ์ และศาสตร์
การบริหาร (3) สมัยวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์
ครั้งที่สอง (ค.ศ. 1960-1970) หมายถึงแนวความคิดทาง
พฤติกรรมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ใน
ความหมายใหม่ (4) สมัยทฤษฎีและแนวการศึกษา
รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน)
ครอบคลุมถึงทฤษฎีและแนวการศึกษาประกอบด้วย
นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์
การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน การจัดการ
แบบประหยัด วงจรชีวิตขององค์การ การออกแบบ
องค์การสมัยใหม่ และการวิจัยเรื่ององค์การ

จากการประมวลมุมมองของนักวิชาการ
ต่าง ๆ ที่ได้แบ่งพาราไดม์ทางการศึกษา
รัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนเห็นว่าการนำเสนอ
วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Admini-
stration) ตามแนวคิดของ นิโคลาส เฮนรี (Nicholas
Henry) นักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ได้ยืมแนวคิดการ
เปลี่ยนกรอบความคิด (Paradigm Shift) ของ โทมัส เอส.
คูห์น (Thomas S. Kuhn, 1996) มาอธิบายการพัฒนา
และการคลี่คลายของรัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างชัดเจน
มากพอสมควร ซึ่งเขามองว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีการ
เปลี่ยนกรอบความคิด 6 ครั้ง ดังนี้

1. การเปลี่ยนกรอบความคิด ครั้งที่ 1
เรียกว่า The Politics/Administration Dichotomy
(1900-1926) ถือเอาปีที่ Frank J. Goodnow ออก
หนังสือชื่อ „Politics and Administration”
เป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามในการแยกตัว
รัฐประศาสนศาสตร์ ออกจากรัฐศาสตร์ คือมองว่าสิ่งที่
ศึกษา (Locus หรือคนไข้ หรือ Institutional Where)
หรือยาที่ใช้รักษา (Focus หรือ Specialized what)
ต่างกัน

ในศตวรรษที่ 17-19 การเมืองเข้ามามี
อิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารงานประจำอย่างมาก โดย
เฉพาะมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวก
มากจนทำให้การบริหารงานของรัฐไร้ประสิทธิภาพ
ข้าราชการขาดความอิสระในการทำงาน เป็นเหตุให้เกิด
แนวคิด การแยกการบริหารออกจากการเมือง
(Politics/Administrative Dichotomy) ขึ้น กล่าวคือ
ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 1870 มีการ
ใช้ระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งบุคคลสูงโดยนักการเมือง
สูงมาก การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นโดยทั่วไป ข้าราชการ
สหรัฐอเมริกา เริ่มปฏิรูประบบราชการในศตวรรษที่ 19
โดยใน ปี ค.ศ. 1883 รัฐสภาได้ออกกฎหมาย The
Service Reform Act มีหลักการ คือ (1) การปรับปรุง
การบริหารงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ
เท่ากับการบริหารงานภาคเอกชน (2) ให้มีการแยกการ
บริหารจาก การเมืองอย่างเด็ดขาด เพื่อฝ่ายบริหาร
(ข้าราชการ) จะได้สามารถวางตัวเป็นกลางในทางการ
เมือง ข้าราชการไม่มีอิสระในการทำงานเนื่องจากถูก
แทรกแซงจากนักการเมือง พรรคการเมืองอย่างมาก

วูดรอร์ว วิลสัน (Woodrow Wilson)
อธิการบดี Princeton University และ ประธานาธิบดี
คนที่ 28 ของสหรัฐอเมริกา ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ
การบริหารแยกจากการเมือง โดยเขียนบทความเรื่อง
“The Study of Administration” และเผยแพร่ในปี
ค.ศ. 1887 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เพื่อประโยชน์ในการ
พัฒนาระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ต้องแยกการ
บริหารออกจากการเมืองให้เด็ดขาด โดยฝ่ายการเมือง

มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย กำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ส่วนฝ่ายบริหาร มีหน้าที่นำเอานโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และข้าราชการต้องมีความเป็นอิสระ ปลอดจากอิทธิพลในทางการเมือง ตั้งใจทำงานด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม โปร่งใสโดยยึดหลักการบริหารที่ดีเป็นแนวทางในการทำงาน (Wilson Woodrow. 1887)

แนวคิดเกี่ยวกับการแยกการเมืองจากการบริหาร (Politics/Administration Dichotomy) ทำให้เกิดอุดมการณ์ของข้าราชการและถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ ในยุโรป โดยข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมืองอย่างเคร่งครัด ข้าราชการต้องอุทิศตนเป็นกลไกของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ส่วนฝ่ายการเมือง ต้องเคารพในหลักการไม่ใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์

โดยสรุปสาระสำคัญ รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือ (1) หน้าที่ทางการเมือง คือ การแสดงเจตนารมณ์และการกำหนดนโยบาย และ (2) หน้าที่ทางบริหาร คือ การผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การครอบงำทางการเมือง การศึกษาการบริหารรัฐกิจ เน้นการศึกษาระบบราชการ และเป็นศาสตร์ที่สามารถขยายผลไปสู่การบริหารในหน่วยงาน/องค์การอื่น ๆ ได้

ต่อมาเมื่อนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดนี้คือ แฟรงค์ กูดโนว (Frank Goodnow. 1900) ได้เขียนหนังสือชื่อ Politics and Administration ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดจาก Wilson ชัดเจน Key Concept คือเน้นการแยกการเมืองจากการบริหาร เสนอ 2 หลักการสำคัญ คือ (1) การปกครอง ประกอบด้วยหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่การเมือง และหน้าที่การบริหาร หน้าที่ทั้งสองอย่างแยกกันชัดเจน และ (2) การปฏิรูปการปกครองต้องยอมรับความจริง ว่าหน้าที่การเมืองและหน้าที่บริหารต้องแยกจากกัน และอีกบุคคลที่สนับสนุนแนวคิดการเมืองควรแยกจากการบริหาร คือ ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White.

1995) ในปี ค.ศ.1926 ได้เขียนหนังสือ Introduction to the Study of Public Administration เป็นตำราเล่มแรกของรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่า การบริหารงานรัฐเป็นของการจัดการคนและวัตถุ ซึ่งเป็นการขยายความคิด Wilson และ Goodnow ในเรื่องการเมืองแยกจากการบริหาร เพราะเห็นว่าการบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง ส่วนการเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม เป้าหมายของการบริหารคือความประหยัดและควมมีประสิทธิภาพ การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร เนื่องด้วยการศึกษาทางบริหารสามารถนำตัวเองไปสู่ความเป็นวิทยาศาสตร์ปราศจากค่านิยม ซึ่งเป้าหมายในการบริหาร คือ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า รัฐสามารถประยุกต์ใช้หลักการบริหารธุรกิจในการบริหารงานสาธารณะ การบริหารรัฐกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารคนและทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการดำเนินงานของรัฐ

นอกจากนั้นในปี ค.ศ.1922 แมคซ์ เวเบอร์ (Max Weber. 1947) เจ้าของทฤษฎีการบริหารองค์การขนาดใหญ่ หรือระบบราชการ ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Bureaucracy กล่าวว่า การจัดการแบบระบบว่าเป็นวิธีการจัดการองค์การที่มีประสิทธิภาพเหนือสิ่งอื่นใด ระบบราชการคือการบริหารจัดการโดยตำแหน่ง มากกว่าการบริหารจัดการโดยบุคคล ซึ่งเป็นรูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Domination)

2. การเปลี่ยนกรอบความคิด ครั้งที่ 2 เรียกว่า Principles of Public Administration (1927-1937) ในยุคนี้นักประศาสนศาสตร์ต้องเชี่ยวชาญเรื่องหลักการ (Principle) เช่น หลักการประสานงาน Unity of command span of control principle of homogeneously (นำไปสู่หลัก Specialize) Division of work และ POSDCORB (มาจาก Planning Organizing Staffing Directing Coordinating Reporting และ Budgeting) เป็นต้น นักรัฐประศาสนศาสตร์เกิดความมั่นใจว่าสามารถประยุกต์ใช้หลักการนี้อย่างเป็นสากล เป็นยาวิเศษที่นำ

ไปใช้กับอะไรก็ได้ (Universality claim) ไม่ว่าจะเป็น
ครอบครัว ธุรกิจ ระบบราชการ เป็นต้น ถือเป็นยุคที่
รัฐประศาสนศาสตร์รุ่งเรืองมาก เป็นพระเอกในคณะ
รัฐศาสตร์ (ด้านหนึ่งเกิดจากการสนับสนุนเงินทุนวิจัย
จาก Rockefeller เติเงินให้กับ new York Bureau of
Municipal Research) หนังสือที่ถือว่าเป็นตัวแทนของ
ยุคนี้คือ „Principles of Public Administration”
ของ W.F. Willoughby (1927) และต่อกันด้วย „Papers
on the Science of Administration” ของ Luther
H. Gulick และ Lyndall Urwick (1937)

โดย ดับเบิลยู เอฟ วิลลือฮับบี้ (W. F.
Willoughby) ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการนำหลัก
การต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้ด้วยทักษะและความเชี่ยวชาญ
เน้นหลักการ กฎเกณฑ์ และความเชี่ยวชาญในการ
บริหาร และเป็นยุคทองของการบริหารรัฐกิจ จนได้รับ
ขนานนามว่า เป็นยุคของแนวคิด “การจัดการโดยฝ่าย
บริหาร” (Administrative Management) หรือ “การ
จัดการแบบวิทยาศาสตร์” (Scientific Management)

ส่วน Luther H. Gulick และ Lyndall
Urwick ในปี ค.ศ. 1937 ได้เขียนหนังสือเรื่อง Papers
on the Science of Administration และหลัก
“POSDCORB” เพื่อการบริหาร (Gulick Luther H .
& Urwick Lyndell. Eds... 1977) ประกอบด้วย การ
วางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organization)
การอำนวยการ (Directing) การสรรหาบุคคล
(Staffing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน
(Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

นอกจากนั้น เฮนรี ฟายโย (Henri Fayol.
1949) ได้เสนอกระบวนการบริหารในลักษณะหน้าที่
(Functions) 5 ประการ คือ “POCCC” ได้แก่ การ
วางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การ
บังคับบัญชา หรือการสั่งการ (Commanding) การ
ประสานงาน (Coordinating) การควบคุม (Controlling)

เมื่อรัฐประศาสนศาสตร์เดินทางมาได้สอง
กระบวนการทัศน์ก็เกิดข้อสงสัยของเหล่านักวิชาการทาง
รัฐประศาสนศาสตร์ โดยตั้งประเด็นสงสัยในเอกลักษณ์

หรือความเป็นตัวตนของรัฐประศาสนศาสตร์คืออะไรกันแน่
จึงเข้าสู่ยุคความท้าทายเชิงเอกลักษณ์ ระหว่าง ปี
ค.ศ.1938-1950

ความท้าทายทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
ครั้งที่ 1

ประเด็น ความท้าทายทฤษฎี
รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ได้แก่ การบริหารคือเรื่อง
การเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ทฤษฎีดั้งเดิม
ไม่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านบุคคล และหลักการ
บริหารที่เป็นสากล เป็นไปไม่ได้ กลุ่มของนักวิชาการที่
มีแนวคิดท้าทายแบ่งเป็นสองกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มนักปฏิบัติที่มี
ประสบการณ์ มองว่าในตัวการบริหารก็มีการเมืองอยู่
กล่าวคือไม่เชื่อเรื่อง Dichotomy ของการบริหารกับ
การเมือง เห็นว่านำไปสู่ทฤษฎีการบริหารคือการเมือง
สำหรับนักวิชาการที่มีแนวคิดว่าการบริหารคือ
การเมือง เช่น

อะเวอรี่ เวสเชอส์สัน (Avery
Leiserson. 1958) และ ฟรีทซ์ มอร์สเตียน มาร์ค (Fritz
Morstein-Marx. 1959) ได้อธิบายว่า ฝ่ายบริหารมีส่วน
ในการกำหนดนโยบายการบริหารอย่างไร ฝ่ายบริหาร
นั้นมีหน้าที่กำหนดรายละเอียดของนโยบาย การ
กำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารนอกจากจะขึ้นอยู่กับ
การควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังต้องขึ้นอยู่กับ
กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย นอกจากกลุ่มผลประโยชน์
แล้ว ฝ่ายบริหารยังต้องคำนึงถึงท่าทีของ
สื่อมวลชนและประชาชนด้วย ซึ่งในการนี้ทำให้ฝ่าย
ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานมีความสำคัญมากในการ
ชี้แจงให้บุคคลภายนอกเห็นคล้อยตามนโยบายต่าง ๆ
ของหน่วยงาน การทำงานขององค์การรัฐจึงต่างจาก
องค์การเอกชนตรงที่ผู้บริหารขององค์การรัฐต้องคำนึง
ถึงปัจจัยต่าง ๆ มาก คือ ปัจจัยทางการเมือง เช่น การ
สนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ ปัจจัยเทคโนโลยี เช่น การ
จัดโครงสร้างภายในองค์การ) และปัจจัยส่วนบุคคล เช่น
ความสามารถของผู้นำและบทบาทของกลุ่ม เป็นต้น
นอกจากนั้นเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์

อะเวอรี่ เวสเซอร์สัน (Avery Leiserson) กล่าวว่า การบริหารงานของรัฐดำเนินไปในท่ามกลางสภาพแวดล้อมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ บ่อยครั้งหน่วยงานรัฐเกิดขึ้นเพราะแรงผลักดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการอีกท่านคือ เจมส์ ดับเบิลยู เฟสเลอร์ (James W. Fesler. 1980) ได้อธิบายว่า บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นี้ทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานทำงานอย่างค่อนข้างอิสระ ปลอดภัยจากการควบคุมของหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ เป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นมาเพราะหน่วยงานดังกล่าวสามารถหาการสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลทางการเมือง และทางเศรษฐกิจอย่างมากในสังคม ข้าราชการอาจมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยเฉพาะในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ข้าราชการย่อมมีสิทธิที่จะแสดงจุดยืนว่า เห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย

พอล เฮนสัน แอปเพลบี (Paul Henson Appleby. 1949) (1891-1963) แอปเพลบี (Appleby) เห็นว่าการบริหารงานของรัฐแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องผูกพันอย่างใกล้ชิด เขาได้ย้ำว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่เป็นอำนาจผูกขาดของฝ่ายใด ในความเป็นจริงแล้วอำนาจทั้งสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แยกออกจากกันไม่ได้โดยเด็ดขาด แอปเพลบี (Appleby) ได้เสนอว่า วิธีการทำให้ระบบบริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคม และนักบริหารงานของรัฐควรเป็นบุคคลที่มีจรรยาบรรณ คือมีคุณสมบัติดังนี้ (1) มีความรู้สึกรับผิดชอบ (2) มีความสามารถในการติดต่อและการบริหารงานบุคคล (3) มีความสามารถในการหาและใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของสถาบัน (4) มีความปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหาและร่วมทำงานเป็นทีมกับคนอื่น ๆ และ (5) มีความเชื่อมั่นในตัวเองกล้าเสนอความคิดใหม่ ๆ

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่ย้ำว่าการบริหารคือการเมือง คือ นอร์ตัน อี ลอง (Norton E. Long 1962) เป็นนักวิชาการและอาจารย์สอน

รัฐศาสตร์ในหลายมหาวิทยาลัย ลอง (Long) ได้เขียนบทความหลายบทความ โดยเฉพาะหนังสือ The Polity ที่ตั้งแนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองให้หันมาสนใจพฤติกรรมศาสตร์ ความคิดสำคัญ ได้แก่ การเน้นเรื่องการศึกษาอำนาจทางการเมืองในการบริหารงานของรัฐ และความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกาในบทความที่มีชื่อบทความหนึ่ง ลอง (Long) ได้ย้ำว่า อำนาจ (Power) เป็นเสมือนหนึ่งเลือดหล่อเลี้ยงชีวิตองค์กร อำนาจมิได้เป็นสิ่งผูกขาดของผู้นำสูงสุดเท่านั้น แต่นักบริหารระดับรองลงมาก็มีอำนาจได้เช่นกัน อำนาจจึงเป็นสิ่งที่กระจายอยู่ทั่วไปในองค์กร นักบริหารจะคงอยู่ได้จำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ การกำหนดนโยบายต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วย เช่น การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มความสำเร็จในการทำงานราชการจึงมิได้ขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการและหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับพลังอื่น ๆ ในสังคม การแก้ไขปัญหาการบริหารจึงต้องพิจารณาโครงสร้างอำนาจทั้งหมดของสังคม ดังนั้น ลอง (Norton Long) ได้เรียกร้องให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญระบบการเมือง และหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย

โดยสรุปการบริหารงานของรัฐเป็นเรื่องการเมือง ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์ควรศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายโดยกลุ่มพลังทางการเมืองต่าง ๆ การเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดการทำงานของอำนาจทั้งสาม การบริหารประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และ นักบริหารที่ตำแหน่งสูงจะมีลักษณะเป็นนักการเมืองมากขึ้น

กลุ่มที่ 2 กลุ่มของ Herbert Simon มองว่าหลักการบริหารบางอย่างมีความขัดแย้งกันเอง กล่าวคือดูผิวเผินแล้วดูดี แต่หากตรวจสอบจริง ๆ ก็ จะเห็นความขัดแย้งมากมาย การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะทำให้ความสำคัญในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์กร ความไม่เป็นทางการของ

องค์การ มององค์การเป็นระบบเปิด และองค์การมีลักษณะธรรมชาติในตัวเอง กลุ่มนี้เสนอทฤษฎีตัดสินใจ เช่น

บาร์นาร์ด (Chester Barnard, 1972) ได้เขียนหนังสือชื่อ Functions of the Executive เห็นว่าการบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมที่ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่ายอำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการศึกษาทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ และทฤษฎีองค์การที่แตกต่างจากทฤษฎีในยุคดั้งเดิม (Classical theory) เนื่องจากศึกษาองค์การโดยให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ รวมทั้งเริ่มให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมขององค์การ นอกจากนี้ บาร์นาร์ดยังได้แยกให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างแรงกระตุ้นของปัจเจกบุคคลกับองค์การ โดยเสนอการแยกอธิบายถึงความมุ่งหมายของประสิทธิภาพ (Effective-efficient dichotomy) ซึ่งเป็นการเสนอแนวการมองเรื่ององค์การอีกแนวหนึ่ง นอกเหนือจากทฤษฎีดั้งเดิม เราอาจมองว่าหนังสือดังกล่าวเป็นตัวเชื่อมไปสู่ทฤษฎีท้าทายก็ได้ จึงถือได้ว่า บาร์นาร์ดเป็นผู้สร้างมิติทางความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การที่เสริมแนวความคิดของทฤษฎีในยุคดั้งเดิม หรือคลาสสิก โดยแนวความคิดของบาร์นาร์ดนั้นถือได้ว่าเป็นนักทฤษฎีองค์การที่เป็นทฤษฎีแบบมานุษยนิยม หรือมนุษยสัมพันธ์

โดยสรุปแนวคิดของ บาร์นาร์ด คือ การบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมที่ต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่าย อำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของผู้ใต้บังคับบัญชา และนักบริหารควรทำความเข้าใจกิจกรรมการบริหารทั้งระบบ แนวความคิดของเขาจึงเป็นการเสนอมิติใหม่ให้กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ การหันมาสนใจพฤติกรรมมนุษย์

เฮอเบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A. Simon, 1977) นำเสนอ ทฤษฎีกระบวนการตัดสินใจ โดยได้นำแนวความคิดทฤษฎีโครงสร้างขององค์การของ แซสเตอร์ ไอ บาร์นาร์ด มาพัฒนา เพื่อเพิ่มความ

เข้าใจในแนวความคิดของบาร์นาร์ดในประเด็นที่ว่า องค์การเป็นเครือข่ายของการตัดสินใจของผู้บริหาร (Organization as an Network of Decision Maker) (Barnard, 1938 ; cited in Lunenbury and Ornstein, 2000 : 10) ไชมอนเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านทฤษฎีองค์การ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และการปกครอง เขาได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Doctor) โดยเห็นว่า การตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของกระบวนการบริหาร และได้รับจัดลำดับไว้ในขั้นสูงสุดของการบังคับบัญชา ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อกิจกรรม ของบุคลากร เพราะเป็นการใช้การติดต่อสื่อสารจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง เขาได้เขียนหนังสือชื่อว่า “Administrative Behavior” หรือ พฤติกรรมการบริหาร ในปี ค.ศ.1947 ซึ่งได้รับรางวัลโนเบล (Nobel Prize) ในปี ค.ศ.1978 หนังสือของเขานำเสนอเรื่องกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องว่าเป็นเรื่องของตรรกวิทยา คือ ความมีเหตุผล โดยมีความเห็นว่า ผู้บริหารจะใช้อำนาจหน้าที่ต่อบุคลากร และบุคลากรจะยอมรับการใช้อำนาจของผู้บริหารก็ต่อเมื่อบุคลากรยอมรับในพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหาร ถ้าใช้อำนาจอยู่เหนือขอบเขตที่บุคลากรจะได้รับ (คืออยู่เหนือ Zone of acceptance) แล้ว การไม่เชื่อฟัง หรือไม่ปฏิบัติตามของบุคลากรก็จะตามมา เช่นเดียวกับแนวความคิดของบาร์นาร์ดที่ว่า จะเกิด “Zone of Indifference” คือ การไม่สนใจใยดี และไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารนั่นเอง

โดยสรุปแนวคิดของ เฮอเบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A. Simon) คือ หลัก หรือกฎเกณฑ์ทางการบริหาร แม้จะนำไปใช้ได้ในแต่ละเรื่อง แต่ถ้านำเอาหลักเกณฑ์หลาย ๆ หลักเกณฑ์มาใช้ แก้ไขปัญหาเดียวกัน หลักเกณฑ์เหล่านี้ก็อาจจะขัดกันได้ เขาจึงเห็นว่าหลัก หรือทฤษฎีเหล่านั้นไม่อาจเรียกว่าเป็นทฤษฎี คงจะเป็นเพียงแค่วิชาคิดมากกว่า

โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล (Robert A. Dahl, 1961) ซึ่งเขียนหนังสือชื่อ Who Governing? มีแนวคิดว่าอำนาจ (Power) ของสังคมนั้นจะกระจายอยู่ตาม

ส่วนต่าง ๆ ของสังคม อำนาจที่กล่าวถึงนี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจและเป็น Authoritative Decision หมายถึงอำนาจตัดสินใจแล้วมีผลผูกพันทางการเมือง ดาห์ล (Robert Dahl) เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นวิทยาศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องค่านิยม เรื่องของบุคลิกภาพ ของแต่ละบุคคล และเรื่องของสภาพแวดล้อมทางสังคม เรื่องบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลคือ เรื่องของพฤติกรรม มนุษย์ และเรื่องของสิ่งแวดล้อมทางสังคมคือการศึกษา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ กล่าวคือต้องขจัดปัญหา 3 ประการ ได้แก่ ค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละคน และ สิ่งแวดล้อม ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นศาสตร์ ไปไม่ได้เลย หากมิได้ใช้แนวทางการศึกษาเชิงเปรียบเทียบสภาพแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเวลา และสถานที่ ตลอดจนสถานการณ์ นอกจากนี้ยังได้เสนอว่าต้องใช้วิธีการศึกษาเชิงประจักษ์และใช้ตัวแปรเกี่ยวกับมนุษย์และจิตวิทยาอีกด้วย

โดยสรุปแนวคิดของ ดาห์ล (Robert Dahl) คือ รัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นวิทยาศาสตร์ได้ก็ต่อเมื่อองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้ง 3 ประการ ได้แก่ ค่านิยม บุคลิกภาพของแต่ละบุคคลและสิ่งแวดล้อมทางสังคม ซึ่งค่านิยม (Value) หมายถึงสิ่งที่บุคคลพอใจ หรือเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าแล้วยอมรับไว้ประพฤติปฏิบัติตาม หรือเชื่อถือ คล้อยตามส่วนบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล เป็นเรื่องของพฤติกรรมมนุษย์ และเรื่องสิ่งแวดล้อมทางสังคม คือ การศึกษาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่วัดได้ยาก

ดไวน์ วอลโด (Dwight Waldo. 1981) มีแนวความคิดที่แตกต่างจากนักวิชาการก่อน สงครามโลกครั้งที่สองในแง่ที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ นอกจากนี้เขายังคัดค้านเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง และการบริหารประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรจะสนใจ เฉพาะแต่เรื่องภายในองค์การ ควรสนใจในเรื่องของการเมืองและค่านิยมของการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยควบคู่กันไปด้วย

การทำทฤษฎีนี้ทำให้เกิดวิกฤติเอกลักษณ์ขึ้น สาขารัฐประศาสนศาสตร์เกิดตกต่ำ เพราะเกิดปัญหาไม่สามารถอธิบายได้ คือไม่มีทั้ง Conceptualize แบบ IR และไม่มี Regression analysis แบบรัฐศาสตร์ กล่าวคือรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เน้นการปฏิบัติควบคู่ไปด้วย ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมคือมีบทความรัฐประศาสนศาสตร์เพียงร้อยละ 4 ได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารชั้นนำด้าน รัฐศาสตร์ และ ASPA (American Political Science Association) ลดสาขารัฐประศาสนศาสตร์ลงเป็นสาขาย่อย (Subfield) และเรียกรัฐประศาสนศาสตร์ว่า „intellectual wasteland” A Glimmer in the Wasteland แสงริบหรี่ในทุ่งรกร้างทางปัญญา อย่างไรก็ตามระหว่างสมัยที่เกิดวิกฤติอัตลักษณ์ของ รัฐประศาสนศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์หันกลับมาสนใจกรณีศึกษาเฉพาะ (Case study) การเปรียบเทียบข้ามองค์การ หรือข้ามประเทศ (Comparative study) ในครั้งนี้ โวลแมน บีบี (Wolman B.B. 1973) บอกว่า ในบทความใหม่ของอาจารย์ที่จะตีพิมพ์ในหนังสือ “The Study of Comparative Public Administration : Future Trajectories and Prospects” มองว่าการศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative study) กำลังจะกลับมาในรูปแบบใหม่ ในช่วงนี้ทำให้ รัฐประศาสนศาสตร์เกิดการปฏิรูปครั้งใหม่โดยแตกออกเป็นสองทางคือ ก้าวเดินกลับไปหารัฐศาสตร์ และ ก้าวเดินไปหาวิทยาการจัดการ (Management) พร้อม ๆ กัน

โดยสรุปความท้าทายทฤษฎีทาง รัฐประศาสนศาสตร์ได้แก่ การบริหารต้องเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง การบริหารปลอดจากค่านิยมทางการเมืองจริงหรือไม่ หลักการต่าง ๆ ทางการบริหาร ไม่มีความสอดคล้องลงรอยกัน ไม่มีหลักในการบริหารที่ตายตัว และชัดเจน การพัฒนาหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลของการบริหาร มีอุปสรรคสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความต่างทางค่านิยม ความต่างทางบุคลิกภาพ และ

ความต่างทางวัฒนธรรมในแต่ละสังคม

3. การเปลี่ยนกรอบความคิด ครั้งที่ 3 : Public Administration as Political Science (1950 - 1970) อย่างไรก็ตามความเจริญของรัฐประศาสนศาสตร์ต้องมาสะดุดหยุดลงเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง สงครามครั้งนี้ทำให้สิ่งแวดล้อมขององค์การเปลี่ยนแปลงไป โดยเปลี่ยนจากการที่เคยมีความสงบและมีเสถียรภาพ มาสู่สิ่งแวดล้อมที่หาความแน่นอนไม่ได้ และหลายประเทศต้องเผชิญกับความยากจน ความขาดแคลน การต่อสู้เพื่อความอยู่รอด ประกอบกับมีแนวความคิดใหม่ ๆ มาท้าทาย เพราะมีการชี้ให้เห็นว่ากรอบเค้าโครงความคิดทั้งสองประการมีข้อบกพร่อง เอกลักษณะของลักษณะวิชาที่เคยมีก็ถูกทำลายและพบจุดจบ และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา รัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังไม่สามารถหาเอกลักษณ์ที่เป็นของตนเองได้ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์จึงถูกอธิบายว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ นักวิชาการที่นำเสนอแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ คือ รัฐศาสตร์ ได้แก่

มาแชลล์ อี. ดีม็อก (Marshall E. Dimock. 1968 : 75-80) กล่าวว่า การเมืองและการบริหารเปรียบดังสองด้านของเหรียญ (Politics and Administration are the two sides of a coin) และมักจะพบอยู่เสมอว่ามีการแทรกแซงการปฏิบัติงานระหว่างกันทั้งสองฝ่าย และโดยเฉพาะจะเห็นว่าฝ่ายบริหารมักจะมึบบทบาทในการกำหนดนโยบายรัฐอยู่เสมอ โดยเฉพาะนโยบายที่จำเป็นต้องอาศัยความสามารถเฉพาะด้าน และความรู้ทางเทคนิคต่าง ๆ อีกทั้งข้าราชการจะอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลายาวนาน และต่อเนื่อง ดังนั้น ฝ่ายบริหารมักจะอยู่ในลักษณะเป็นผู้ช่วย หรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรัฐเสมอมา นโยบายสาธารณะจึงเป็นส่วนเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายรัฐและคอยกดดันฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และในอีกด้านหนึ่งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและ

คอยแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายการเมือง ซึ่งทำได้มากน้อยเช่นใดขึ้นอยู่กับสภาพการปกครองประเทศและสภาวะการเมืองการปกครองในขณะนั้น (พลุฑิสาน ชุมพล. 2547 : 198-221)

เฮช จอร์จ เฟรดเดอริกสัน (H. George Frederickson. 1997) ได้เสนอข้อคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองว่ามีความสำคัญต่อการบริหารรัฐกิจมาก การจะเข้าใจถึงจิตวิญญาณของการบริหารรัฐกิจนั้นจำเป็นต้องรู้จักการเมือง เขาชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานที่ปราศจากการเมืองนั้นเป็นไปไม่ได้ไม่ว่าการบริหารภาครัฐนั้นจะอยู่ในระบอบการปกครองแบบใดก็ตาม ยิ่งถ้าเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วการเมืองและการบริหารแทบจะเป็นเรื่องเดียวกันไปเลย ดังนั้นการที่ข้าราชการกับนักการเมืองต้องร่วมมือร่วมใจกันในการทำงาน ไม่ถือเอาถือเรา แบ่งเราแบ่งเรา ไม่รังเกียจการหนุนช่วยสนับสนุนและคำแนะนำจากอีกฝ่ายหนึ่ง พยายามที่จะไม่เห็นอะไรเป็นการก้าวล่วง หรือละเมิดอำนาจหน้าที่ของตนไปเสียหมด มีความอดทนและอดกลั้นในความแตกต่างของแต่ละฝ่าย อาจกล่าวได้ว่าความสันัดในการจัดการกับความแตกต่าง การประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร (Compromising) เป็นสิ่งจำเป็นที่สุดในการรักษาดุลยภาพ

เฮอเบิร์ท เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon. 1960) ได้ตีพิมพ์บทความของเขาชื่อ The Proverbs of Administration พยายามชี้ให้เห็นว่าหลักการต่าง ๆ ในยุคก่อนหน้านั้น เป็นเพียงภาษิตทางการบริหาร/ เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ โดยเขาชี้ให้เห็นว่าหลักการ POSDCORB นั้นในที่สุดก็จะมีปัญหาซึ่งเขากล่าวว่าคล้ายกับสุภาษิตที่ขัดแย้งกันเอง เช่น น้ำขึ้นให้รีบตัก ขัดแย้งกับ ข้า ๆ ได้พราเล่งงาม (Man who hesitate is lost V.S. Haste makes waste.) เป็นต้น นอกจากนั้นเขายังได้วิจารณ์ต่อประเด็นเรื่องความถนัดเฉพาะด้าน (Specialization) ลำดับชั้นบังคับบัญชา (Hierarchy) สายบังคับบัญชา (Span of

Control) เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ซึ่งทั้งหมดเขากล่าวว่า ล้วนแต่เป็นสภาพิตในการบริหารทั้งสิ้น ดังนั้นจึงมีข้อเสนอใหม่ คือ ศาสตร์บริสุทธิ์ของการบริหาร (A Pure Science of Administration) และการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Prescribing for Public Policy)

อย่างไรก็ตามทางออกใน Paradigm นี้เปิดไปสู่การศึกษาสองรูปแบบคือ รูปแบบที่หนึ่ง การศึกษากรณี (Case study) จากประสบการณ์การทำงานในแต่ละองค์กร หนังสือที่ถือว่าโดดเด่นในการศึกษาแบบนี้คือ „The Functions of the Executive” ของ Chester I. Barnard และ รูปแบบที่สอง การศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (Comparative public administration) ซึ่งผู้ที่ทำงานด้านนี้ส่วนใหญ่มักมีภูมิหลัง (Background) มาจากนักรัฐศาสตร์ที่มีฐานมาจากรัฐศาสตร์ ที่คุ้นเคยกับการทำการเมืองเปรียบเทียบ (Comparative politics) ข้ามประเทศอยู่แล้ว ที่สนใจแนวทางนี้ เนื่องจากอยากเข้าใจระบบบริหารของประเทศต่าง ๆ เพราะในยุคสงครามเย็นอยากให้ระบบราชการของประเทศต่าง ๆ เป็นประชาธิปไตย เช่น Fred W. Riggs ศึกษาเรื่องระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) เปรียบเทียบหลายประเทศ เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย แต่ประเทศไทยเป็นต้นแบบของ Patron-Client (ระบบอุปถัมภ์ หรือ Clientelism) „Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity” ของ Fred W. Riggs (1966) และ „Comparative Political Corruption” ของ James C. Scott (1972) ในฟิลิปปินส์เป็นระบบมาเฟีย เจ้าพ่อหรือในญี่ปุ่นเป็นระบบที่นักการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการบริษัท ดังนั้นการเมืองกับการบริหารราชการจึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

โดยสรุปแนวทางการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ ในพาราไดม์นี้ เป็นการศึกษาโดยอาศัยกรอบเค้าโครงความคิด การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองได้ก่อให้เกิดแนวความคิด การบริหารให้ยึดหลักพหุนิยม (Administrative pluralism) คำว่า

พหุนิยม คือ กลุ่มหลากหลายในสังคม การบริหารโดยยึดหลักพหุนิยม จึงหมายถึง การบริหารที่คำนึงถึงความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น กลุ่มข้าราชการ ฝ่ายการเมือง พรรคการเมือง ฯลฯ เวลาตัดสินใจ นักบริหารรัฐกิจจะต้องคำนึงถึงการแข่งขันของกลุ่มหลากหลายต่าง ๆ เหล่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นยุคที่วิชาการบริหารรัฐกิจได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง ทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษาใหม่ว่า คือการบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (Focus) และในยุคนี้ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีความก้าวหน้ามากนัก และนักวิชาการบริหารรัฐกิจเริ่มเห็นความต่ำต้อยและประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้

4. การเปลี่ยนกรอบความคิด ครั้งที่ 4 : Public Administration as Management (1956 - 1970) การเปลี่ยนพาราไดม์ (Paradigm) นี้เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับ ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการจัดการ (Management Science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคม สังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และบริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การ พฤติกรรมของคนดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบ คอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์นี้จึงเป็นการศึกษาที่เน้นประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษา (Locus) เพราะมองว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจ หรือธุรกิจ หรือสถาบันอะไรก็ตามย่อมไม่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือเป็นการเรียนรู้เครื่องมือทางการจัดการ (Management tools) จากสำนักการบริหารธุรกิจ (Business school) จนเกิดคำถามว่าหากใช้เครื่องมือ

ทางการจัดการ (Management tools) กับรัฐประศาสนศาสตร์ได้ ทำไมจึงต้องมีสาขานี้ด้วย ในเมื่อเครื่องมือทางการจัดการ (Management tools) สามารถใช้ได้เป็นสากล ต่อมาวิธีคิดแบบนี้แปรไปเป็น field administration โดยมองว่าการจัดการ (Management) สามารถใช้ได้ทั้งภาครัฐ (Public) และภาคเอกชน (Private) เช่น ที่ Cornell วารสารในช่วงเริ่มแรก มีทั้งการบริหารของภาครัฐ (Public) และภาคเอกชน (Private) แต่หลัง ๆ จะมีแต่ธุรกิจ (Business) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการรวมกัน เพราะมีหลักที่ต่างกันอยู่ บทความสำคัญที่ระบุความแตกต่างของการบริหารในภาครัฐ (Public) และภาคเอกชน (Private) คือ „Public and Private Management : Are they fundamentally alike in all unimportant respect?” ของ Graham T. Allison (1988)

อย่างไรก็ดีการที่รัฐประศาสนศาสตร์เข้าไปเกี่ยวข้องกับการจัดการ (Management) มีข้อดีคือ ทำให้ได้เครื่องมือ (Tools) และเทคนิคการบริหารใหม่ ๆ มากขึ้น รวมทั้งทำให้เข้าใจได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ไม่เหมือนกับการจัดการ (Management) ในแง่เป้าหมายว่าทำเพื่อใคร ใครเป็นเจ้าของ ใครได้ประโยชน์ (Public vs. Stakeholder) การเข้าถึง (Accessibility) และการเชื่อมโยงกับประชาชน

โดยสรุปแนวคิดหลักของพาราไดม์นี้คือการเกิดวิทยาการการบริหาร (Administrative Science) วิทยาการจัดการ (Management Science) เน้นการศึกษาทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) มีการกำหนดประเด็น/สิ่งที่จะศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถาบัน (พื้นที่) ที่จะศึกษา (Locus) มุ่งเน้นในเรื่องเทคนิคต่าง ๆ ทางการบริหาร การบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารในสถาบันอื่นใดก็ตาม ไม่มีความแตกต่างกัน ในที่สุดพาราไดม์นี้ได้ยุติลงจากการท้าทายครั้งใหม่ เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์ประชุมกันที่ Minnow brook (อยู่ที่เซราควิส) ในปี 1968

จนเกิดจุดยืนที่เรียกว่า „The New Public Administration” และเป็นจุดกำเนิดของพาราไดม์ใหม่ (New Paradigm)

5. การเปลี่ยนกรอบความคิด ครั้งที่ 5 : Public Administration as a Public Administration (1970-1990) รัฐประศาสนศาสตร์ คือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration) (ค.ศ. 1970) นักบริหารรัฐกิจได้พยายามที่จะสร้างพาราไดม์ใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนพาราไดม์เก่า ๆ ที่เคยมีมาก่อนจะเป็นลักษณะของสหวิทยาการ การสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคม ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนด และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของนโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอยู่อย่างแยกไม่ออก

ดังนั้นจึงได้สร้างรัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้เกิดแนวคิด การพัฒนาองค์การ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง การจัดการองค์การสมัยใหม่ เมื่อกำหนดเอกลักษณ์ของตนเองได้คือจุดยืนเรื่อง Public Interest ในยุคนี้ถือเป็นยุคทองอีกครั้งของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) นับว่าเป็นยุคของการสร้างจุดเชื่อมโยงด้านการบริหาร ระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน นโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายสาธารณะ การวัดผลนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

6. การเปลี่ยนกรอบความคิด ครั้งที่ 6 : Governance (1990 - Present) หรือการจัดการภาครัฐ (Public management) ในทศวรรษ 1970 เมื่อสาขาวิเคราะห์นโยบายเริ่มฝึกคนเข้าไปเป็น

นักบริหารในภาครัฐ ก็เริ่มเห็นปัญหาทันทีว่า จำเป็นต้องพัฒนาทักษะอื่นเพิ่มเติมนอกเหนือจากการสร้างทางเลือกนโยบาย ข้อสำคัญโอกาสที่จะใช้ทักษะวิเคราะห์นโยบายนั้นค่อนข้างน้อย ผู้บริหารเองก็ต้องการทักษะการจัดการมากกว่า สถาบันที่สอนสาขาการวิเคราะห์นโยบายจึงเปิดหลักสูตรใหม่ ๆ ในด้านการจัดการ การวิเคราะห์นโยบายจึงหันไปเรียกแนวทางที่เปิดใหม่นี้ว่า การจัดการภาครัฐ เนื้อหาของหลักสูตรการจัดการภาครัฐ ก็คือ หลักสูตรการจัดการทั่วไป ในยุคที่หลักการบริหารรุ่งโรจน์ในสมัยนีโอคลาสสิกนั่นเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหลักเหตุผลหรือจักรกลกับกลุ่มมนุษย์ หรือสิ่งมีชีวิต กลุ่มเหตุผลประกอบด้วย การศึกษาของกลุ่มเหตุผลจะเน้นการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามทางการจัดการ เน้นการวัดผลงานการให้รางวัลโดยอาศัยผลงานที่มีหลักฐานในช่วงทศวรรษ 1970 หลักเหตุผลครอบงำความคิดของการจัดการภาครัฐเกือบจะโดยสิ้นเชิง แต่พอต้นทศวรรษ 1980 หนังสือชื่อ *In Search of Excellence* ของปีเตอร์ และวอเตอร์แมน (Peters Thomas J. & Waterman Robert H. Jr., 2004) ได้เปลี่ยนความคิดนี้ เพราะในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของบริษัทอเมริกันส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้หลักเหตุผล ตรงกันข้ามกลับใช้หลักสิ่งมีชีวิตและกลยุทธ์ด้านความเป็นมนุษย์ รวมทั้งแนวทางวัฒนธรรมองค์การ หนังสือเล่มนี้จึงมีส่วนกระตุ้นการบริหารภาครัฐให้หันมาสนใจมิติมนุษย์ ซึ่งไม่นานก็แพร่ไปทั่วอาณาบริเวณของการศึกษาการจัดการภาครัฐ นักวิชาการหลายท่านเริ่มคิดว่าอาจสร้างความเป็นเลิศให้กับการบริหารภาครัฐได้ ตัวอย่างเช่น การเสนอให้ใช้แนวทางการพัฒนาองค์การ (Organizational development) การจัดการคุณภาพรวมทั้งองค์การ (Total quality management) และการจัดการกลยุทธ์ที่เน้นวัฒนธรรม (Culturally oriented strategic management)

นอกจากนั้นกลุ่มการจัดการภาครัฐยังแบ่งแนวทางการศึกษาของตน เช่น การจัดการเชิงปริมาณหรือเชิงวิเคราะห์ที่พัฒนามาจากการวิเคราะห์นโยบายและเศรษฐศาสตร์เน้นการใช้เทคนิคเชิงกลยุทธ์ขั้นสูง เช่น การพยากรณ์ การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ การจัดการเพื่อการปลดปล่อย เป็นแนวคิดที่มองว่าข้าราชการไม่ได้เป็นคนเลว ผู้บริหารภาครัฐเป็นคนที่มีความสามารถสูงและรู้วิธีการจัดการดี แต่ปัจจุบันกำลังติดต่อกับกับดักของระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะปลดปล่อยข้าราชการออกจากกระบวนนี้ นักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จะต้องให้ผู้บริหารได้มีโอกาสบริหารต้องสนับสนุนให้เกิดการคิดกลยุทธ์ต่าง ๆ โดยหาทางลดกฎระเบียบและการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด ถ้ามองการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเห็นว่าพัฒนามาจากการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการเพื่อการปลดปล่อยและแนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด และการจัดการภาครัฐทั้ง 2 แนวทางนี้ก็มีรากฐานมาจาก ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์องค์การ มีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน เป็นเรื่องของจัดการภาครัฐแนวใหม่ (วชิรวัชร งามละม่อม, 2557) เช่น ธรรมาภิบาล ทศวรรษทางการบริหาร (สถาบันพระ ปกเกล้า, 2548 : 6-10 อ้างใน เนติพัฒน์ ฐิยัยนงและคณะ, 2557 : 67)

ดังนั้นกล่าวได้ว่า แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 มาจนถึงปัจจุบัน นับยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ ในที่นี้หมายถึงรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญที่สนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการของสังคมให้มีความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม ความเสมอภาคทางสังคม เรื่องการเปลี่ยนแปลง อีกแนวหนึ่งก็คือการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เศรษฐกิจการเมือง และทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม

แนวโน้มของขอบเขตการศึกษาทาง รัฐประศาสนศาสตร์

การวิเคราะห์ถึงทิศทางของ
รัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตจำเป็นต้องพิจารณาถึง
ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของศิลปวิทยาการที่มนุษยชาติ
ได้ค้นพบและประยุกต์ใช้กับวิถีดำเนินชีวิตของมนุษย์
เอง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของมนุษยชาติครั้ง
ใหญ่ ซึ่งเรียกว่าคลื่นแห่งการเปลี่ยนแปลงของสังคม
โลกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง
ดังนี้ (ไพฑูรย์ มีกุล และคณะ. 2550 ; Palmer,R.R.,
Colton Joel, Lloyd Kramer. 2002 : 434 – 456;
นันทนา กัลป์กาญจน์. 2546. 2-6)

1. การเปลี่ยนแปลงครั้งที่หนึ่งเกิดจากการ
ปฏิวัติเกษตรกรรมเมื่อ 10,000 ปีมาแล้ว ในช่วงปลาย
ยุคหินใหม่ มนุษย์ในยุคนี้ได้เปลี่ยนวิถีชีวิตจากการ
เร่ร่อนล่าสัตว์ และเก็บพืชผลไม้ป่าเป็นอาหาร
มาเป็นการเริ่มเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ตั้งหมู่บ้านอาศัย
อยู่เป็นหลักแหล่ง อารยธรรมเริ่มแรกของมนุษย์จึงเริ่ม
ปรากฏขึ้นเมื่อราว 3,000 ปีก่อนคริสตกาล ในดินแดน
เมโสโปเตเมียและที่ราบลุ่มแม่น้ำอันดามสมบูรณ
ในบริเวณตะวันออกกลาง เทคโนโลยีทางการ
ชลประทานช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ทำให้เมโส
โปเตเมียเติบโตขึ้นเป็นนครรัฐที่เจริญรุ่งเรือง ในขณะที่
อียิปต์เป็นอาณาจักรที่มีอำนาจการประดิษฐ์ตัวอักษร
และความเชื่อในเทพเจ้าเป็นลักษณะสำคัญอีกประการ
หนึ่งของอารยธรรมของการเปลี่ยนแปลงครั้งที่หนึ่ง
ทำให้ผู้ปกครองซึ่งเป็นกษัตริย์หรือนักบวชมีอำนาจจุ
เทพเจ้า สามารถควบคุมแรงงาน และทำให้ประชาชน
อุทิศตนเพื่อความยิ่งใหญ่ของอาณาจักร เช่น การสร้าง
พีระมิด รวมทั้งการขยายอำนาจไปในบริเวณใกล้เคียง
จนเป็นจักรวรรดิในเวลาต่อมา นอกจากนั้นดินแดนใน
แถบที่ราบลุ่มแม่น้ำสินธุ ในบริเวณที่ปัจจุบันคือ
ประเทศปากีสถาน และที่ราบลุ่มแม่น้ำเหลือง หรือ
แม่น้ำฮวงโห ในประเทศจีนเมื่อราว 2,000 ปีก่อน
คริสตกาล การชลประทานและการค้าขายระหว่างเมือง

ต่าง ๆ ในลุ่มแม่น้ำสินธุและเมโสโปเตเมียได้ช่วยให้
อารยธรรมลุ่มแม่น้ำสินธุหรืออารยธรรมฮารัปปาเจริญ
รุ่งเรือง

ยุคคลาสสิกยังเป็นยุคของนักคิดผู้ยิ่งใหญ่
ในดินแดนต่าง ๆ เช่น ขงจื๊อในจีน พระพุทธเจ้าใน
อินเดีย โซเครตีส เพลโต และอริสโตเติล ในกรีก และ
พระเยซูคริสต์ในดินแดนปาเลสไตน์ เป็นต้น ขงจื๊อ
มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการปกครองและระบอบราชการ
ของจีนมาตั้งแต่สมัยราชวงศ์ฮั่น จนกระทั่งจีนมีการ
เปลี่ยนแปลงเป็นประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์
ในปัจจุบัน ส่วนศาสนาพุทธแม้จะเกิดในอินเดียแต่กลับ
ไปเจริญเติบโตในจีน เกาหลี ญี่ปุ่น และหลายประเทศ
ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นักคิดชาวกรีกคนสำคัญ ๆ
ได้เป็นที่มาของวิชาปรัชญาตะวันตกในปัจจุบัน
ส่วนศาสนาคริสต์ได้กลายเป็นศาสนาของจักรวรรดิ
โรมัน ก่อนที่จะแพร่หลายในยุโรป รัสเซีย ทวีป
อเมริกาเหนือและใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และ
ดินแดนอื่น ๆ ทั่วโลก

2. การเปลี่ยนแปลงครั้งที่สอง เริ่มต้นจาก
การปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งมีภูมิหลังมาจาก “ยุคแห่ง
แสงสว่างทางปัญญา” (Age of Enlightenment)
หรือ “ยุคแห่งเหตุผล” (Age of Reason) ในคริสต์
ศตวรรษที่ 18 ที่พัฒนามาจาก “การปฏิวัติทาง
วิทยาศาสตร์” (Scientific Revolution) ที่เกิดขึ้นก่อน
หน้านี้ ปัญญาชนในยุคนี้ปฏิเสธความคิดความเชื่อที่เกิด
จากศรัทธาในศาสนาของยุคกลาง นิยมการค้นหาคำ
จริงโดยหลักของเหตุและผล มองโลกในแง่ดี เชื่อมั่นใน
ความก้าวหน้าของมนุษย์ นำความคิดเชิงวิทยาศาสตร์
ไปอธิบายปัญหาสังคม จนนำไปสู่ความรู้ทางด้าน
สังคมศาสตร์ นักปรัชญาในยุคแห่งแสงสว่างทางปัญญา
ที่สำคัญ ได้แก่ จอห์น ล็อก (John lock) วอลแตร์
(Voltaire) มงเตสกีเอ (Montesquieu) และของ
ชาค รูสโซ (Jean Jaque Rousseau) ยุคจักรวรรดินิยม
เกิดขึ้นไล่เลี่ยกับการปฏิวัติอุตสาหกรรม โดยมีไอน์
และไฟฟ้าเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญ โดยมีอังกฤษและ

ฝรั่งเศสเป็นผู้นำ ติดตามด้วยสหรัฐอเมริกาและเยอรมนีที่มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ อันประกอบด้วย ลัทธิอุตสาหกรรมทุนนิยม และชาตินิยม ใน ค.ศ. 1858 อังกฤษปกครองอินเดียอย่างเป็นทางการ หลังจากครอบงำเศรษฐกิจของอินเดียมาเป็นเวลานาน ใน ค.ศ. 1862 ฝรั่งเศสเข้าครอบครองอินโดจีนโดยเริ่มจากการยึดครองเวียดนามตอนใต้ ระหว่าง ค.ศ.1884-1885 มหาอำนาจจักรวรรดินิยมพบปะกันที่กรุงเบอร์ลินเพื่อตกลงแบ่งแอฟริกาออกเป็นส่วน ๆ โดยไม่สนใจสิทธิของชนพื้นเมือง ใน ค.ศ. 1898 สหรัฐอเมริกาทำสงครามกับสเปน ได้ครอบครองคิวบาและฟิลิปปินส์ และก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจระดับโลก มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงศูนย์กลางและศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยข้ามผากมหาสมุทรแอตแลนติกมาสู่สหรัฐอเมริกา

3. การเปลี่ยนแปลงครั้งที่สาม เป็นยุคสมัยแห่งเทคโนโลยีระดับสูงเป็นคลื่นลูกใหม่ซึ่งแทนที่คลื่นลูกเก่าที่กำลังมีอิทธิพลต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของโลกปัจจุบัน เริ่มด้วยการปฏิวัติอุตสาหกรรมเหล็กกล้า รถยนต์ และเครื่องบิน ซึ่งขยายตัวเต็มที่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ท่ามกลางความขัดแย้งในยุคสงครามเย็นและการปลดปล่อยประเทศอาณานิคมต่าง ๆ หลายประเทศเจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว การล่มสลายของค่ายสังคมนิยมนับเป็นจุดสิ้นสุดของสงครามเย็น ซึ่งเกิดขึ้นไล่เลี่ยกับการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 3 คือ ระบบคอมพิวเตอร์สารสนเทศ การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นมากมาย ก่อให้เกิดแนวโน้มในการเคลื่อนย้ายของอำนาจไปสู่องค์การที่เหนือกว่าประเทศ (Supranational Agencies) เช่น องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund-IMF) ที่ทรงอิทธิพลทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นพลังของกลุ่มต่าง ๆ ส่วนหนึ่งจะถูกผลักดันให้ต่อสู้แข่งขันเปลี่ยนแปลงจากการแข่งขันทางลัทธิและอุดมการณ์ทางการเมืองมาเป็นการต่อสู้ในเชิงเศรษฐกิจ

ผลการเปลี่ยนแปลงในครั้งที่สามที่เกิดขึ้นจนนำไปสู่ยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งมีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงของมนุษยชาติเป็นอย่างยิ่ง มีดังนี้

1. ผลกระทบด้านสังคม การครอบงำโลกทางวัฒนธรรมเนื่องจากระบบสื่อสารไร้พรมแดนทำให้เกิดการครอบงำโลกทางวัฒนธรรม อิทธิพลของวัฒนธรรม และอำนาจของเศรษฐกิจจากประเทศที่พัฒนาแล้วได้ไหลบ่าเข้าสู่ประเทศอื่นอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดกระแสวัฒนธรรมโลก (Neo-Westernization) ครอบงำทางด้านความคิด การมองโลก การแต่งกาย การบริโภคสิ่งเหล่านี้เข้าครอบคลุมเหนือวัฒนธรรมของประชาคมทั่วโลก ทำให้เกิดระบบผูกขาดวัฒนธรรมไร้พรมแดน เช่น (1) การเกิดหมู่บ้านโลก (Global Village) โลกทั้งโลกเป็นเสมือนหมู่บ้านเดียวกัน เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในส่วนใดส่วนหนึ่งของโลก สามารถรับรู้ได้อย่างฉับพลัน (2) การแสวงหากำไรแบบใหม่ เกิดการไหลเข้าของทุนมหาศาลจากทั่วโลกไปกระจุกตัวอยู่ที่ประเทศใดประเทศหนึ่ง ก็จะก่อให้เกิดการฟองตัวของทุนอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการแสวงหากำไรแบบใหม่ขึ้น (3) การเกิดสังคมความรู้ยุคข่าวสารข้อมูล การกระจายความรู้ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศจะช่วยให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้และเรียนรู้มากขึ้น สังคมโลกกลายเป็นสังคมความรู้ (Knowledge based society)

2. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เศรษฐกิจโลกมีผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น (1) การปฏิรูประบบเศรษฐกิจแบบเสรี ทำให้ระบบทุนนิยมโลกแผ่ขยายออกไปครอบคลุมเกือบทุกส่วนของโลก ทำให้เศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ เชื่อมโยงและพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้น (2) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ หลายประเทศพยายามหาแนวร่วมทางเศรษฐกิจ ขยายขอบเขตความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคขึ้น เช่น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) อีกทั้งยังมีการร่วมมือในย่านเอเชียแปซิฟิก (APEC) ความร่วมมือสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ

(อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย) ความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (Quadangle Cooperative) (ไทย ลาว พม่า และจีนตอนใต้) การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจโลกกำลังนำไปสู่การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโลก ซึ่งมี 3 ขั้ว คือ ยุโรป เอเชีย และอเมริกา (3) เกิดระบบเสรีด้านการเงินและการค้า เป็นระบบเศรษฐกิจที่สินค้า และเงินตราต่างไหลเวียนไปทั่วโลกได้อย่างเสรี โดยความเป็นสากลของทุนและเงินตราทำให้ทุนกลายเป็นปัจจัยการผลิตที่สามารถเคลื่อนย้ายถ่ายเทไปมาได้อย่างเสรี (4) ระบบการผลิตแบบอัตโนมัติ เป็นการนำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เข้ามาควบคุมการผลิต โดยมีลักษณะการใช้งานเฉพาะซึ่งใช้ระยะเวลาการผลิตสั้นกว่า สิ้นเปลืองน้อยกว่า

3. ผลกระทบด้านการเมือง กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบต่อสังคมโลก อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น (1) ความเป็นท้องถิ่นนิยม (Localism) กระแสโลกาภิวัตน์ สร้างความรู้สึกชาตินิยมระดับท้องถิ่นเติบโตแทนที่อุดมการณ์ชาตินิยมรัฐชาติแตกย่อยสลายตามชาติพันธุ์ และลักษณะเฉพาะเชื้อชาติที่มีรากฐานที่เล็กกว่าชาติ เป็นการปลุกจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่น ให้รู้จักรักษา และหวงแหนทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนเพิ่มมากขึ้น (2) บทบาทของสถาบันและกลุ่มทางการเมืองเกิดสถาบันการเมืองใหม่เพิ่มขึ้นเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กลุ่มเฉพาะกรณีเกิดขึ้นมาก เช่น กลุ่มสิทธิสตรี กลุ่มองค์กรเอกชน กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ (เดิม ได้แก่ พรรคการเมือง รัฐบาล นิติบัญญัติ ตุลาการ)

โดยสรุปความเปลี่ยนแปลงของมนุษย์โลกตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันที่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านอารยธรรม (Civilizations) และวัฒนธรรม (Cultures) ขนานใหญ่เกิดขึ้นรวม 3 ครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมีมิติด้านเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงในอัตราเร่ง กล่าวคือ ในครั้งแรกเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่าเป็นการปฏิวัติเกษตรกรรมอันเป็นการเปลี่ยนแปลงของการเปลี่ยนแปลงครั้งที่ 1

(First wave) ใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงนับพันปี ครั้งที่สองเป็นความเปลี่ยนแปลงโลกเป็นสังคมอุตสาหกรรม ที่อาจเรียกเป็นความเปลี่ยนแปลงของการเปลี่ยนแปลงครั้งที่สอง (Second wave) ใช้เวลาประมาณ 300 ปี และในปัจจุบันเป็นความเปลี่ยนแปลงในยุคการเปลี่ยนแปลงครั้งที่สาม (Third wave) เป็นยุคหลังการพัฒนาที่มีความเปลี่ยนแปลงรวดเร็วซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อประมาณ 20-30 ปีที่ผ่านมา ดังนั้นภารกิจในการบริหารภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยปรับเปลี่ยนและถูกทดแทนโดยบทบาทของประชาชนและสังคมในลักษณะการมีส่วนร่วมและความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ภารกิจภาครัฐใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น เป็นต้นว่า การควบคุมการไหลเวียนของสารสนเทศ การวินิจฉัยสั่งการ การวิจัยและพัฒนา (R&D) การศึกษา การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นระบบการจัดการของรัฐจะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปอย่างมากขึ้น (Shafritz & Ott 2001 : 426-431) จึงเป็นเรื่องจำเป็นต้องปรับปรุง ภารกิจการจัดการภาครัฐและระบบวิชาการระบบรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เพื่อความสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมที่กำลังเปลี่ยนไปเนื้อหาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ควรจะต้องปรับเปลี่ยน ได้แก่ (Barzelay 2001 : 157-158; Beam 2001 : 636; นพปฎล สุนทรนนท์. 2556)

1. โครงสร้างการบริหารงานของรัฐ จะต้องมีการสร้างที่เอื้อต่อการเป็นราชการลง โดยเน้นหนักในเรื่องความเป็นวิชาการและมืออาชีพ (Professionalization) มากขึ้น และยังต้องมีโครงสร้างการบริหารในเชิงระนาบ (Horizontal) มากกว่าโครงสร้างในแนวตั้ง (Vertical) เพื่อให้องค์การทางสังคมทั้งสามองค์การ คือ ภาครัฐ เอกชน ประชาชน

2. บทบาทของรัฐ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องบทบาทของรัฐต่อสังคมใหม่ที่สำคัญจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยมีการสนับสนุนให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable)

ในสังคม ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาศักยภาพคนในด้านวิทยาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีต่าง ๆ การบริหารการจัดการด้านระบบข้อมูลสารสนเทศ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ซึ่งบทบาทของภาพรวม คือ การเน้นการสนับสนุนต่อสังคม

2. ภาวะผู้นำ (Leadership) การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องของภาวะผู้นำของสังคมยุคใหม่ เน้นผู้นำที่สามารถพ้องการสาธารณะให้บรรลุผล ซึ่งนอกจากอาศัยความรู้ความสามารถของนครรวมทั้งสมรรถนะในการบริหารขององค์กร (Internal management capacity) ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้บริหารมักจะไม่นับถึงสิ่งนี้ ทำให้การตัดสินใจผิดพลาด ที่ส่งผลกระทบต่อองค์กรอื่นและทรัพยากรโดยรวมของสังคม เช่น การมีพฤติกรรมในการมุ่งขยายขอบเขตความรับผิดชอบออกไปโดยไม่หยุดยั้งและความต้องการงบประมาณมาก ๆ เป็นต้น ซึ่งองค์กรต้องการภาวะการเป็นผู้นำที่กล้าตัดสินใจทั้งในแง่สร้างสรรค์การทำงานของรัฐบาลใหม่ (Reinventing government) หรือการรื้อปรับระบบการทำงาน (Re-engineering)

3. การปฏิรูป (Reformation) จำเป็นที่จะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปบทบาท และภารกิจขององค์กรทั้งในมิติของกระบวนการทำงานระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐบาลกับ องค์กรสังคมอื่น และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคของภารกิจที่มีความหลากหลายและความสับสน (Nonlinear and Chaotic) ต่าง ๆ ที่จะมีในสังคมใหม่

4. การวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ความรู้ในด้านการวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ควรประกอบไปด้วยการส่งเสริมการวิจัยที่ใช้ได้ในทางรัฐปฏิบัติ (Practical research) ที่นำไปสู่การทำงานได้จริง เพราะเป็นปัญหาในปัจจุบัน และในอนาคตที่มีความซับซ้อน องค์กรศึกษาของรัฐบาลจะต้องมุ่งศึกษาในเชิงลึก และเฉพาะด้านและต้องการผลการศึกษาที่มีความเป็นรูปธรรมสูง ในขณะที่ต้องการศึกษาวิจัยใน

เชิงตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างรอบด้าน การศึกษาเปรียบเทียบแบบข้ามวัฒนธรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นมิใช่เป็นการศึกษาเฉพาะที่ (Parochialism) หรือเป็นกรณีศึกษา (Case Study) ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาสังคมและปฏิบัติได้ยาก

5. การศึกษาถึงการบูรณาการ (Integration) การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องการบูรณาการความรู้ในเรื่องสภาพแวดล้อมในการทำงานในอนาคต สภาพสังคมอารยะ รัฐธรรมนูญ ระบบราชการ ตัวเนื้อหาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้เหมาะสมเป็นความจำเป็นอย่างมากเนื่องจากในระบบในสังคมจะมีความสำคัญ และมีความเกี่ยวพันทั้งทางตรงและทางอ้อม

สรุปความเปลี่ยนแปลงในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ นำไปสู่กระบวนการเคลื่อนไหว รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ โดยให้ความสำคัญกับความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ค่านิยม ความเสมอภาคทางสังคม และยอมรับถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม การจัดการภาครัฐจะต้องปรับตัวเพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการสนองตอบต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชน โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และการเพิ่มผลผลิตเพื่อมุ่งไปสู่การจัดการภาครัฐที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

ขอบข่ายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยนักวิชาการได้วิเคราะห์ตามสภาพสังคมการเมืองซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางการบริหารในช่วงต่าง ๆ ที่ผ่านมา เรื่องที่นิยมศึกษากันมาก คือ การแบ่งแยกการศึกษาตามกรอบเค้าโครงความคิดที่พัฒนาเป็นกรอบจำลองความคิดเพื่อการเรียนรู้ (Paradigm) ซึ่งถือเป็นองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ในทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างหนึ่ง ดังเช่น นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) หรือโรเบิร์ต

ที่ โคลเลมบิวสกี (Robert T. Golembiewski) ที่ได้แบ่งวิธีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แต่ละช่วงเวลาในอดีตว่ามีจุดเน้น (Focus) และทิศทาง (Locus) เป็นอย่างไร ตัวอย่างเช่นการศึกษาในยุคช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นักวิชาการได้เสนอทฤษฎีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการบริหารรัฐกิจไม่ใช่การเมือง (Political Science/Public administration dichotomy) การเสนอวิธีการบริหารงานโดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพ การเสนอทฤษฎีระบบราชการ การบริหารและการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) และหลักการบริหารโดยทั่วไป (The Principle of Management) ฯลฯ ในช่วงเวลาระหว่างปี 1900-1950 วิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้ถูกยอมรับในหมู่นักวิชาการว่ามีเอกลักษณ์และความแข็งแกร่งของวิชาค่อนข้างมาก ในช่วงปี 1950-1970 มีนักวิชาการเสนอแนวความคิดในการบริหารงานที่แตกต่างออกไป เช่นมองว่าการบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง มีการเสนอทฤษฎีองค์การอุปถัมภ์ (Informal Organization) ในราชการ รวมถึงหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ถูกท้าทายจากการเสนอหลักการบริหารที่คำนึงถึงหลักมนุษยสัมพันธ์และทรัพยากรมนุษย์ ทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์โดยรวมถูกท้าทายจนเกิดวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ ในช่วงต่อเนื่องกันนี้ผู้เสนอวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทางใหม่ (New Public Administration : NPA) ที่เสนอให้ระบบราชการต้องคำนึงถึงปัจจัยในเรื่องค่านิยมของสังคม ความยุติธรรม ความสำคัญในเรื่องการเมืองต่อการบริหารงานและสิ่งแวดล้อมในการบริหารงานอื่น ๆ ในช่วงสงครามเวียดนามแนวทางการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยึดถือแนวทางของ NPA ซึ่งเสริมการศึกษาในเรื่องของเทคนิคการบริหารงานและการศึกษาการบริหารเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Public Administration : CPA) ที่มีมาก่อนหน้าโดยเน้นถึงการศึกษาสภาพแวดล้อม และสภาพสังคม การเมืองประเทศต่าง ๆ ควบคู่กันไปเพื่อประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือ

ของประเทศสหรัฐอเมริกาต่อประเทศกำลังพัฒนา

การพิเคราะห์ลักษณะของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จะเห็นว่าประชาคมวิชาการกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานรัฐประศาสนศาสตร์ว่ามีสถานภาพค่อนข้างเลื่อนลอย กล่าวคือได้รับอิทธิพลจากประวัติศาสตร์และได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนย่อยของรัฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์ เมื่อรัฐประศาสนศาสตร์ก่อตัวขึ้นจากแนวความคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ และการศึกษาการบริหารก็ดำเนินควบคู่กันไป โดยเป็นการศึกษาเชิงสหวิทยาการเพื่อสร้าง และพัฒนาองค์ความรู้ในฐานะที่เป็นศาสตร์และการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในแง่ของการกำหนดกลยุทธ์ นโยบาย แผนงาน และเทคนิควิธีการต่าง ๆ ในแง่ของการบริหาร อย่างไรก็ตามกรอบความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ ก็ยังคงเอกลักษณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับสาธารณะกิจ เช่น นโยบายสาธารณะเป็นต้น ซึ่งทำให้รัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างจากการบริหารทั่วไป หากพิจารณาจากข้อสรุปของนิโคลาส เฮนรี (Nicholas Henry. 2007) หรือโรเบิร์ต ที โคลเลมบิวสกี (Robert T. Golembiewski. 1995) จะเห็นความแตกต่างกัน เป็นข้อสรุปต่างระดับกัน เฮนรีสรุปว่าจุดเน้นของรัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยล่าสุดคือ การบริหารรัฐกิจ เพราะเฮนรีพิจารณาเห็นว่าแกนกลางของการศึกษาคือระดับองค์การซึ่งทฤษฎีองค์การมีบทบาทแข่งขันและสม่ำเสมอตลอดมาอาจจะถือได้ว่าเป็นข้อสรุปที่เน้นจุดสนใจที่ระดับจุลภาค ส่วนโคลเลมบิวสกีที่ยกเรื่องนโยบายสาธารณะเป็นจุดเน้น ก็จะทำให้เห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาที่ระดับมหภาค บรรดานักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์มีทรรศนะที่แตกต่างกันต่อ “รัฐประศาสนศาสตร์” กล่าวคือ บ้างเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาย่อยของรัฐศาสตร์ บ้างเห็นว่าเป็นศาสตร์เอกเทศแล้ว บ้างเห็นว่ามีลักษณะพิเศษคือ เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ เป็นสหวิทยาการและเป็นวิชาชีพ ทรรศนะเหล่านี้ได้บ่งถึงเอกลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ยังไม่ชัดเจน กรอบแนวคิดพื้นฐาน หรือจุดเน้นของ

รัฐประศาสนศาสตร์ อาจพิจารณาได้ในระดับมหภาค และระดับจุลภาค กล่าวคือ

1.1 ระดับมหภาค การศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะ อาจจำแนกกลุ่มเพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ได้ 2 แนวทาง ได้แก่ (1) กลุ่มหนึ่ง เป็นการศึกษานโยบายในเชิงวิชาการ หมายถึง การศึกษาเพื่อจะทราบว่ารัฐบาลทำอะไร เหตุใด (เพราะปัจจัยใด) จึงกำหนดนโยบายนั้น นโยบายนั้นส่งผลกระทบอย่างไรบ้าง และ (2) กลุ่มที่สอง มีลักษณะประยุกต์มากกว่าวิธีแรก กล่าวคือ เป็นการศึกษาวิเคราะห์โดยหวังจะนำผลไปใช้เป็นพื้นฐานประกอบการตัดสินใจ กำหนด หรือเลือกดำเนินนโยบายตามความเป็นจริง แนวทางนี้จึงเป็นภารกิจของนักวิเคราะห์นโยบาย หรือนักวางแผน

1.2 ระดับจุลภาค การศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ด้านองค์การ โคลมบิวสกีเห็นว่า การพิจารณาถึงพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ยังสามารถพิจารณาถึง ”กรอบพื้นฐานย่อย” ได้นอกเหนือจากการพิจารณากรอบพื้นฐานหลัก แนวคิดเรื่อง ทฤษฎีองค์การ หรือการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับองค์การ ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติได้รับความสนใจตลอดมา โดยสม่ำเสมอ เพราะองค์การเป็นหน่วยพื้นฐานในการเน้นกิจกรรมบริหารรัฐกิจ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันจึงมีขอบเขตการศึกษา และระบบของวิชาที่สัมพันธ์ระหว่าง ความเป็นวิชา กับ กิจกรรมการบริหารงานจริง ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานสาธารณะ ที่ว่าด้วยโครงสร้างและหน้าที่ กระบวนการบริหารงาน ทรัพยากรมนุษย์ เทคโนโลยี หากพิจารณาความเป็นศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์ เกิดจากการสร้างด้วยแบบทฤษฎีทางการบริหารงาน โดยอาศัยการวิจัยและสหวิทยาการ เช่น สถิติ คณิตศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การวิจัยดำเนินงาน การบัญชี และ เครื่องมือด้านคอมพิวเตอร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงขอบเขตของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

อุทัย เลาหิเชียร (2543 : 38-42) เห็นว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้ (1) การเมืองและนโยบายสาธารณะ โดยมีสาระสำคัญครอบคลุม 3 เรื่องด้วยกัน คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร นโยบายสาธารณะ และค่านิยม โดยชี้ให้เห็นถึงการนำปัจจัยการเมืองเกี่ยวเนื่องกับการบริหารรัฐกิจ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ เป็นต้น ประเด็นนโยบายสาธารณะ ก็คือ การศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย หรือ การวิเคราะห์ข้อมูลย้อนกลับที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย และรวมถึงการศึกษาในเรื่องของ “ค่านิยม” เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางตัดสินใจ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักบริหาร (2) ทฤษฎีองค์การ โดยถือเป็นวิชาที่ต้องอาศัยความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์ซึ่งหมายถึง การมีวิชาสังคมวิทยา จิตวิทยา สังคม และมานุษยวิทยาเป็นวิชาพื้นฐาน ทั้งนี้กรอบทฤษฎีองค์การสามารถแยกออกได้เป็นกลุ่มทฤษฎีใหญ่ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทฤษฎีที่อาศัยการใช้หลักเหตุผล ซึ่งประกอบด้วย สำนักองค์การขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน และสำนักกระบวนการบริหารและการใช้เกณฑ์ในการบริหารรวมถึงสำนักการวินิจฉัยสั่งการ กลุ่มทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักมนุษยสัมพันธ์และสำนักมนุษยนิยม กลุ่มทฤษฎีระบบเปิด ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักระบบ และสำนักทฤษฎีสถานการณ์ เน้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อมและความสัมพันธ์ของระบบย่อยต่าง ๆ เป็นต้น (3) เทคนิคการบริหาร เทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารรัฐกิจส่วนหนึ่งมาจาก วิทยาการจัดการ (Management science) โดยทั่วไปเป็นเทคนิคที่อาศัยคณิตศาสตร์ สถิติ เศรษฐศาสตร์ และ

วิศวกรรมศาสตร์ เป็นเทคนิคที่ไม่มีเรื่องคนเข้ามาเกี่ยวข้อง มีความเป็นวิทยาศาสตร์สูง เช่น การวิจัยปฏิบัติการ (Operations research) การวิเคราะห์ระบบ (Systems analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (Network analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) ทฤษฎีเกี่ยวกับคิว (Queing theory) สถานการณ์จำลอง (Simulation) การวิเคราะห์ต้นทุนและกำไร (Cost-benefit analysis) เป็นต้น

วรเดช จันทรศร (2547 : 7-9) เห็นว่าศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้ (1) วิชาวิทยาการจัดการ โดยถือเป็นวิชาที่นำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์เพื่อใช้วิเคราะห์และควบคุมการทำงานให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพโดยเน้นเทคนิคต่าง ๆ เช่น การวิจัยปฏิบัติการ (Operations research) การวิเคราะห์ระบบ (Systems analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (Network analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) เป็นต้น (2) วิชาพฤติกรรมองค์การ เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ และมนุษย์พฤติกรรม โดยพิจารณาตัวแปร 4 ตัว ดังนี้ บุคคล ระบบสังคมขององค์การ องค์การอุปถัมภ์ และ สภาพแวดล้อม โดยมีจุดเน้นที่การศึกษาปัญหาในระบบราชการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนางค์การอย่างมีแบบแผน (3) วิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ คือ การศึกษาการบริหารภาครัฐบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบไม่ว่าจะเน้นด้านพฤติกรรม หรือกิจกรรมของรัฐในแง่ต่าง ๆ รวมถึงวัฒนธรรม หรือปรากฏการณ์ทางการบริหารในขณะที่การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าหรือเป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา โดยเน้นการเปลี่ยนแปลง ผลลัพธ์ ความสามารถในการวัดการมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์เป็นหลัก (4) วิชาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยมีขอบข่ายในองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การกำหนดนโยบายโดยวิเคราะห์

2 แนวทาง คือ หลักเหตุผล (Rational comprehensive analysis) และ แบบปรับส่วน (Incremental analysis) การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยศึกษากลไกสำคัญในการทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย การประเมินผลนโยบาย โดยนำข้อมูลไปพัฒนาปรับปรุงแก้ไขนโยบาย และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

5. วิชาทางเลือกสาธารณะ เป็นวิชาที่มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำกลไกตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้การตัดสินใจภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขอบข่ายของวิชาจึงครอบคลุมการศึกษา 3 เรื่อง ได้แก่ พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ และ การแสวงหาวิธีการทางการบริหาร หรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ

วิรัช วิรัชฉนิภาวรรณ (2556 : 3) ได้อธิบายถึงขอบเขตของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ว่า ได้แก่ การบริหารภาครัฐ หรือการบริหารของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และ/ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การบริหารดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนั้นขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์มีขอบเขตครอบคลุมเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ บุคลากร และกระบวนการของหน่วยงานที่นำมาศึกษา เช่น การบริหารแบบบูรณาการ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการบริหารจริยธรรมของผู้บริหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตามโดยสรุปขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ สามารถกล่าวได้สองประเด็น ได้แก่

1. รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง กิจกรรม (Activities) กล่าวคือรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึงกิจกรรมทุกอย่างที่รัฐดำเนินการ ซึ่งภารกิจของรัฐในความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่

การป้องกันประเทศ การยุติธรรม การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การดูแลความสงบเรียบร้อยภายใน การคมนาคม การพาณิชย์ การเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร ฯลฯ สรุปคือการกิจทุกอย่างที่รัฐดำเนินการ (ไม่ใช่เฉพาะรัฐบาลแต่หมายรวมถึงประเทศ)

2. รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง ศาสตร์/เป็นศาสตร์ (Science) (คำว่าศาสตร์ หรือวิชา หมายถึง องค์ความรู้ที่สามารถทำให้เป็นรูปธรรมคือ การจัดหมวดหมู่ไว้อย่างชัดเจน และสามารถทำการถ่ายทอดจากคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่งได้) ซึ่งขอบข่ายของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ประกอบด้วย (1) กลุ่มนโยบายสาธารณะ หมายถึง กลุ่มวิชาที่ว่าด้วยการวางขอบข่ายกว้าง ๆ ของการดำเนินและการดำเนินกิจการที่ภาครัฐรับผิดชอบ ประกอบด้วย นโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์โครงการและการบริหารโครงการ การบริหารการคลังสาธารณะและงบประมาณ เป็นต้น (2) กลุ่มองค์การและการจัดการ หมายถึง กลุ่มวิชาที่ว่าด้วยเรื่องการจัดองค์การของรัฐ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ วิธีการบริหารองค์การและบริหารคน (เป็นการบูรณาการทรัพยากรที่มีอยู่มาสนับสนุนการทำงานเพื่อให้เป้าหมายของรัฐบรรลุผล) ประกอบด้วย องค์การ การจัดการ การบริหาร การบริหาร/การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ การบริหารการเงิน เป็นต้น และ (3) กลุ่มวิทยาการบริหาร/เทคนิคการบริหาร หมายถึง กลุ่มวิชาที่ว่าเทคนิคต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับพัฒนายุทธวิธีการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ประกอบด้วย เทคนิคบริหารต่าง ๆ (การจัดการความรู้ องค์การแห่งการเรียนรู้ Benchmarking Balance scorecard TQM : Total Quality Management SWOT Analysis Cost down Logistic Management Supply Chain Management-SCM) Total Productive Maintenance : TPM Six Sigma Lean Production Management by Objective (MBO) Participative Management : PM

Management by Walking Around : MBWA Results Based Management) : RBM Situation Objective Strategy : SOS Key Performance Indicators : KPI Time Management Good Governance Quality Improvement) ภาวะผู้นำ การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น (สัญญา เคนาภูมิ. 2559)

สัญญา เคนาภูมิ(2557ก)ได้แบ่งขอบข่ายการศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ (1) มิติภารกิจทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Tasks of Public Administration) สิ่งที่รัฐจะต้องทำให้เกิดมีขึ้น และมีความสมบูรณ์ไปอย่างต่อเนื่อง เหล่านี้เรียกว่า สินค้าและบริการสาธารณะ (Public goods and service goods) เช่น การรักษาเอกราชและความมั่นคงของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การจัดการทรัพยากรสาธารณะและกิจกรรมทางการเงินการคลังของประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การสร้างและรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ การสร้างเสรีภาพและความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคม (2) มิติวิธีการผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ (Methods of Public Administration : To produce and to deliver the public goods and service goods) หมายถึง วิธีการ หรือ กระบวนการ หรือขั้นตอนเกี่ยวกับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ การส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างมีคุณภาพ เรียกว่า วิทยาการบริหาร หรือ การบริหาร หรือ การจัดการ เช่น (สัญญา เคนาภูมิ. 2557ข : 35-36) กระบวนการบริหาร (Management Process) ทรัพยากรการบริหาร หรือปัจจัยที่ใช้ในการบริหาร (Management resource) จิตวิทยาการบริหาร (Management psychology) เทคนิคการบริหาร (Management resource) ผลของการบริหารหรือการดำเนินงาน (Management results) และ (3) มิติผู้กระทำการทางรัฐประศาสนศาสตร์ จำแนกได้ 2 ประเภท คือ ตัวแสดงที่เป็นองค์การ (Organization) และ ตัวแสดงที่เป็นคน

(Human) เช่น ตัวแสดงในภาครัฐ ตัวแสดงที่เป็นพลเมืองของรัฐ ตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ เป็นต้น

บทสรุป

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นคำที่มีผู้ให้คำนิยามและเรียกชื่อที่หลากหลายตามแต่พื้นฐานที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้รับรู้มา เช่น สาธารณบริหารศาสตร์ การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารรัฐกิจ การบริหารจัดการภาครัฐ หรือแม้กระทั่งการบริหารงานสาธารณะ อย่างไรก็ตามคำเหล่านี้มีรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษ “Public Administration” ซึ่งส่วนใหญ่จะให้คำนิยามคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ซึ่งมีความเป็นศาสตร์ (Science) และ ศิลป์ (Art) อยู่ในตัวของมันเอง การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยโดยนักวิชาการได้วิเคราะห์ตามสภาพสังคมการเมืองซึ่งเป็นสิ่งแวดล้อมทางการบริหารในช่วงต่าง ๆ ที่ผ่านมา เรื่องที่นิยมศึกษากันมากคือ การแบ่งแยกการศึกษาตามกรอบเค้าโครงความคิด ที่พัฒนาเป็นกรอบจำลองความคิดเพื่อการเรียนรู้ (Paradigm) ซึ่งถือเป็นองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ในทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยเริ่มจากการแยกการเมืองออกจากการบริหาร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการบริหารรัฐกิจไม่ใช่การเมือง (Political Science/Public administration Dichotomy) การเสนอวิธีการบริหารงานโดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพ การเสนอทฤษฎีระบบราชการ การบริหารและการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) หลักการบริหารโดยทั่วไป (The Principle of Management) การบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง มีการเสนอทฤษฎีองค์การอุปถัมภ์ (Informal Organization) ในราชการ รวมถึงหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ ถูกท้าทายจากการเสนอหลักการบริหารที่คำนึงถึงหลักมนุษยสัมพันธ์ และ ทฤษฎีการมนุษย

รัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทางใหม่ (New Public Administration-NPA) เทคนิคการบริหารงาน การศึกษาการบริหารเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Public Administration CPA) เศรษฐศาสตร์การเมือง ทางเลือกสาธารณะ

เอกสารอ้างอิง

- กมล อุดลพินธ์. (2538). **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เฉลิมพล ศรีหงส์. (2538). **พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาการบริหารรัฐกิจ : ศึกษาในเชิงพาราไดม์**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ดิน ปรัชญพฤตย์. (2553). **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือในการบริหารประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : อินทภาษ.
- นพปฎล สุนทรนนท์. (2556). **มิติใหม่ของการจัดการภาครัฐ**. สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2556, จาก <http://www.iparsu.org/articles/42081405/มิติใหม่ของการจัดการภาครัฐ.html>
- นันทนา กปิลกาญจน์. (2546). **ประวัติศาสตร์และอารยธรรมโลก**. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์
- เนติพัฒน์ รุ้ยนียง, เสาวลักษณ์ โกศลกิตติอมพรม, สมเจตน์ ภูศรี และสัญญา เคนาภูมิ. (2557,มกราคม-มิถุนายน). **รูปแบบการพัฒนาพฤติกรรมการทำงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมตาม หลักธรรมาภิบาลของบุคลากรฝ่ายปกครอง ในจังหวัดร้อยเอ็ด**. วารสารช่อพะยอม, 25(1): 65-77.
- ปฐุม มณีโรจน์. (2523). **ขอบข่ายและสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ : พิจารณาในทัศนะวิชาชีพ** ใน อุทัย เลาหวิเชียร ปรัชญา

- เวสารัชช และเฉลิมพล ศรีหงษ์
บรรณาธิการ, รัฐประศาสนศาสตร์ :
ขอบข่าย สถานภาพ และพัฒนาการใน
ประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :
แสงรุ่งการพิมพ์.
ประสาน ต่างใจ. (2545). **บุพนิมิต กระบวนทัศน์ใหม่**.
กรุงเทพฯ : สถาบันวิจิตรศิลป์.
พฤทธิสถาน ชุมพล. (2547). **ระบบการเมือง : ความรู้
เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
พิทยา บวรวัฒนา. (2548). **รัฐประศาสนศาสตร์ :
ทฤษฎีและแนวการศึกษา**. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
ไพฑูรย์ มีกุล และคณะ. (2550). **สังคมศึกษาศาสตร์
และวัฒนธรรม**. กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช.
วชิรวัชร งามละม่อม. (2557). **การบริหารภาครัฐแนว
ใหม่ (New Public Management:
NPM)**. สถาบัน TDRM, จาก [http://file.siam2web.com/trdm/jour
nal/201331_80851.doc](http://file.siam2web.com/trdm/journal/201331_80851.doc).
วรเดช จันทรศร. (2547). **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี
และการประยุกต์**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ
: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
วินิต ทรงประทุม. (2539). **ความยากและความหมาย
ของรัฐประศาสนศาสตร์**. ใน วินิตทรง
ประทุม และวรเดช จันทรศร บรรณาธิการ,
การประสานแนวคิดและขอบข่ายของ
รัฐประศาสนศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ
: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2556). **ความหมายและขอบเขต
ของรัฐประศาสนศาสตร์**. จาก [http : //
mgmtsci.stou.ac.th/downloads/
ความหมายและขอบเขตของ รปส.pdf](http://mgmtsci.stou.ac.th/downloads/ความหมายและขอบเขตของ รปส.pdf).
สัญญา เคนาภูมิ. (2557,กรกฎาคม-ธันวาคม). “**ขอบข่าย
ของการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์**”
วารสารวิจัยราชภัฏชัยภูมิ มหาวิทยาลัย
ราชภัฏชัยภูมิ. 2(2).
_____. (2557,กันยายน-ธันวาคม). “รูปแบบการเขียน
กรอบแนวคิดการวิจัยทางการบริหาร
จัดการ : The Writing Format of Re
search Conceptual Frameworks on
Management”. **วารสารมหาวิทยาลัย
ราชภัฏมหาสารคาม (มนุษยศาสตร์และ
สังคมศาสตร์)**. 8(3),33-42.
_____. (2559, มกราคม-กุมภาพันธ์). “การสร้าง
กลยุทธ์จากฐานการวิจัยเชิงสำรวจ
ทางการบริหาร (Establish the strategy
from the management survey
research) **วารสารมนุษยศาสตร์และ
สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม**,
35(1).
อุทัย เลาหิเชียร. (2543). **รัฐประศาสนศาสตร์ :
ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 6.
กรุงเทพฯ : ที พี เอ็น เพรส.
_____. (2547). **องค์การและการจัดการงานบุคคล**.
พิมพ์ครั้งที่ 7. นนทบุรี : มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมาธิราช.
Allison, Graham. (2004). “**Public and Private
Management : are they funda
mentally alike in all unimportant
respects?**” in classics of Public
Administration. 5th Edited by Jay M.
Shafritz, Albert C. Hyde and Sanda
J. Parkes. Thomson Wadsworth.
Appleby, Paul H. (1949). **Policy and Admini
stration**. Alabama : University of
Alabama Press.
Barnard, Chester I. 1(972). **The Functions of
Executive**. Massachusetts : Havard
University Press.

- Barry Bozeman. (1979). **Public Management and Policy Analysis**. New York : St. Martin Press.
- Barzelay, M. (1992). **Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government**. Los Angeles : University of California Press.
- Beam, G.. (2001). **Quality Public Management : What it is and how it can be improved and advanced**. Public Administration Review. 61(15) , 636-645.
- Carpra, Fritjof. (1997). **The Web of Life : a New Scientific Understanding of Living Systems**. London : harper Cllinds Publisher,
- Dwight Waldo. (1955). **The Study of Public Administration**. New York : Random House.
- Fayol, H. 1949. **General and Industrial Management**. New York : Pitman Publishing Corporation.
- Fesler W., James. (1980). **Public Administration : Theory and Practice**. New Jersey : Prentice Hall.
- Follet, Mary Parker. (1941). **Dynamic Administration** . New York : Harper and Row.
- Fred W. Riggs. (1966). **Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu, Hawaii : East-West Center Press.
- Fritz Morstein-Marx. (1959). **Elements of Public Administration**. Edited [and in Part Written] by F. M. Marx. Second Edition.
- Golembiewski, Robert T. (1995). **Practical Public Management**. New York : Marcel Dekker.
- Goodnow, Frank J. (1900). **Politics and Administration**. New York : McMillan.
- Gulick, Luther H. & Urwick, Lyndell. Eds.. (1977). **Paper on the Science of Administration**. New York : Winthrop.
- H. George Frederickson. (1997). **The Spirit of Public Administration**. Sanfransisco : Jorsey Bass Publisher
- Kuhn, Thomas S. (1996). **The Structure of Scientific Revolutions**. 3rd Ed. Enlarged. Chicago : The University of Chicago Press.
- Leiserson, Avery. (1958). **Parties and Politics**. New York : Knopf .
- Lunenburg, F.C., and Ornstein, A.C., (2000). **Educational Administration : Concepts and Practices**. 3rd ed. Belmont : Wadworth.
- Marshall E. Dimock. (1968). **Public Administration**. Holt, Rinehart and Winston, New York, 4th ed. Washington, D.C. Arabic edition.
- Nicholas, H. (2007). **Public Administration and Public Affair**. 11th ed, New Jersey : Prentice Hall.
- Nigro, Felix. A., Nigro, Lloyd., & Kellough, Edward. J. 2007. **The New Public Personnel Administration**. 6th ed. Belmont, CA : Thomson Wadsworth.
- Norton E. long. (1962). **The Polity**. Chicago : Rand Mc Nally.

- Palmer, R.R., Colton Joel, Lloyd Kramer. (2002). **A History of the New World.** New York : McGraw-Hill Higher Education. 434 – 456.
- Peters, Thomas J. & Waterman, Robert H. Jr. 2004. **In Search of Excellence.** 2nd ed. London : Profile Book.
- Robert A. Dahl. (1961). **Who Governing?** New Haven : Yale University,
- Scott, James C. (1972). **Comparative Political Corruption.** Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Shafritz, J. M., & Ott, J. S. 2001. **Classics of organization theory.** 5th ed. Orlando, FL : Harcourt.
- Simon, Herbert A. (1977). **Administrative Behavior.** 2nd ed. New York : The Free Press.
- _____. (1960). **The New Science of Management Decision.** N.Y. : Harper and Row.
- Taylor, F. W. (1911). **The Principles of Scientific Management.** New York : Harper.
- Vocino, T. & Rabin, J. (1981). **Contemporary Public Administration.** New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- Waldo, Dwight. (1981). **The Enterprise of Public Administration.** California : Chandler & Sharp Publishers.
- Weber, Max. (1947). **The Theory of Social and Economic Organization.** (T. Parsons, trans.). New York : Free Press.
- White, Leonard D. (1995). **Introduction to Study of Public Administration.** New York : MacMillan.
- Willoughby, W. F. (1927). **Principles of Public Administration.** Baltimore : Johns Hopkins Press.
- Wilson, Woodrow. (1887). **“The Study of Public Administration”** in Nicholas Henry 1975/2001 **Public Administration and Public Affairs.** Upper Saddle River : Prentice Hall.
- Wolman, B.B. (1973). **Dictionary of Behavioral Science.** London, Litton Educational Publishing.