



**บทวิจารณ์หนังสือ: The Public Administration Theory
Primer โดย George Frederickson and Kevin B. Smith**
Book Review: The Public Administration Theory Primer
by George Frederickson and Kevin B. Smith

อัยรวี วีระพันธ์พงศ์*

Airawee Weeraphanpong

*ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์-การปกครอง) (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครองท้องถิ่น) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ปัจจุบัน
ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ลำดับที่ 245, E-mail:
airawee.w@gmail.com

เกี่ยวกับผู้เขียนหนังสือเล่มนี้

George Frederickson และ Kevin B. Smith เป็นนักวิชาการที่มีผลงานโดดเด่นทั้งด้านการสอน งานวิจัย และเขียนตำราทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไว้เป็นจำนวนมาก เขาทั้งสองคนเป็นลูกศิษย์ของ Dwight Waldo นักทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อเสียงที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ โดยได้มีส่วนสำคัญในการเผยแพร่และขยายแนวความคิดเรื่องกระบวนการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ในปัจจุบัน George Frederickson เป็นศาสตราจารย์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความชำนาญในด้านจริยธรรมของการบริหารงานภาครัฐ, ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ และการปกครองท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกาที่ University of Oxford ในขณะที่ Kevin B. Smith เป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ University of Nebraska-Lincoln

กล่าวถึงเนื้อหาของหนังสือ

หนังสือ The Public Administration Theory Primer มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายถึงการสังมองค์ความรู้และการพัฒนาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ด้วยการอธิบายรายละเอียดทฤษฎีบางทฤษฎี และวิเคราะห์ที่นำไปสู่ทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้ยังมุ่งที่จะอธิบายถึงขอบเขตของการสร้างทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งอยู่ระหว่างการพัฒนาในปัจจุบัน โดยได้แสดงสาเหตุที่มาของแนวคิดและข้อถกเถียงในเรื่องทิศทางของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

หนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาทั้งหมด 10 บท โดยได้ไล่เรียงเนื้อหาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามช่วงเวลา สำหรับ**บทแรก**นั้นเปรียบเสมือนบทนำ โดยได้กล่าวถึงคุณสมบัติพื้นฐานของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่าพื้นฐานทางทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์ต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง นอกจากนี้ยังมีการกล่าวถึงแนวคิดพื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งประกอบไปด้วย 2 สำนักแนวคิดที่

สำคัญ คือ สำนักดั้งเดิม (Traditional Position) และ สำนักปฏิฐานนิยม (Positivist Position)

ในสำนักดั้งเดิม (Traditional Position) นั้นอาจมีหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์หรือมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรม นอกจากนี้ยังมีประเด็นในส่วนของ การคาดเดา, การหยั่งรู้, ภูมิปัญญา, สัญชาตญาณ, และการไตร่ตรอง ดังนั้น องค์ประกอบจำนวนมากของรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้รับอิทธิพลจากความรู้สึกส่วนตัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ในสำนักดั้งเดิมสามารถศึกษาได้ทั้งหมดแต่อาจจะมี ความผิดพลาดได้

ในขณะที่สำนักปฏิฐานนิยม (Positivist Position) ต้องการหาถึงความ ถูกต้องแม่นยำ วิธีการวัด หลักตรรกวิทยาของสำนักปฏิฐานนิยมจึงเป็นการตั้งทฤษฎี เกี่ยวกับความเป็นจริงหรือการปฏิบัติอย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับ ประเด็นจริยธรรมและคุณธรรม และแนวคิดที่ไม่ชัดเจนอื่นๆ

ทั้ง 2 ฝ่ายต่างโจมตีจุดอ่อนของแต่ละฝ่ายจนนำไปสู่การแข่งขันและไม่สามารถปรองดองกันได้จนกระทั่งผ่านไป 30 ปี จึงได้เกิดการประนีประนอมระหว่าง กัน ทำให้ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เกิดความสมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งสามารถ ประมวลสรุปได้ดังตารางที่ 1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1: แสดงถึงเนื้อหาที่มุ่งแสวงหาความเข้าใจ (ความรู้) ของแต่ละสำนัก

วิธีการ / มิติที่ศึกษา	มิติ กายภาพ	มิติพฤติกรรม (คน-สังคม)	มิติทางอำนาจ (นโยบาย- กฎหมาย)	มิติทางรัฐบาล
สำนักดั้งเดิม(Traditional Position)	√	√	√ (สามารถศึกษาได้ แต่อาจมีความ ผิดพลาด)	√ (สามารถศึกษา ได้แต่อาจมี ความผิดพลาด)
สำนักปฏิฐานนิยม (Positivist Position)	√	√	×	×
แบบผสมผสาน	√	√	√	√

ในส่วนของ**บทที่ 2** คือ ทฤษฎีการควบคุมระบบราชการโดยการเมือง (Theories of Political Control of Bureaucracy) หรือการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่งเป็นการมองในมิติความสัมพันธ์การบริหารกับการเมือง ซึ่งในทฤษฎีนี้เป็นการมุ่งเน้นประสิทธิภาพเป็นหลัก ซึ่งประสิทธิภาพเกิดขึ้นเพราะระบบราชการมีความรู้ความเชี่ยวชาญแบบมืออาชีพ ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็รู้ความต้องการของประชาชน หากการเมืองจะเข้าไปแทรกแซงระบบราชการจะทำให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพ

ในทฤษฎีดังกล่าว ระบบราชการต้องตอบสนองต่อฝ่ายการเมืองและอยู่ได้ บังคับบัญชาทางการเมืองต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ไม่ว่าผู้ใดจะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ประเด็นดังกล่าวถูกโต้แย้งว่า ในความเป็นจริงแล้วข้าราชการไม่สามารถวางตัวเป็นกลางได้ โดยพื้นฐานจิตใจของคนแล้วเป็นสิ่งที่ไม่สามารถห้ามได้ ส่งผลให้เห็นว่าทฤษฎีดังกล่าวไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้เกิดทฤษฎีใน**บทที่ 3** คือ ทฤษฎีการเมืองระบบราชการ (Theories of Bureaucratic Politics) กล่าวคือ ไม่สามารถแยกการเมืองออกจากการบริหารได้ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวยังคงมองในมิติความสัมพันธ์การบริหารกับการเมือง แม้ว่าทฤษฎีดังกล่าวจะกล่าวว่าจะไม่สามารถแยกการเมืองออกจากการบริหารได้ แต่ก็ไม่สามารถที่จะหาทางออกหรือแสวงหารูปแบบได้ว่าถ้าแยกไม่ได้แล้วต้องทำอะไร หรือมีรูปแบบวิธีการอย่างไร

ในส่วนของ**บทที่ 4** คือ ทฤษฎีสถาบันระบบราชการ (Public Institutional Theory) โดยในบริบทนี้ “สถาบัน” หมายถึง กระบวนการสร้างสังคมโดยกฎและบรรทัดฐานที่จำกัดพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่ม ทฤษฎีสถาบันมองในมิติสถาบันคือ มองในภาพกว้างและมองเข้าไปในตัวกฎระเบียบ ซึ่งใช้วิธีคิดมาจากรากฐานทางสังคมศาสตร์ โดยเป็นการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และการจัดการ ซึ่งทฤษฎีสถาบันเป็นการขยายทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวเจาะจงที่โครงสร้างและหน้าที่มากเกินไป ทฤษฎีสถาบันจึงสามารถอธิบายได้อย่างครอบคลุมแต่ไม่สามารถเจาะลึกลงไปได้ กล่าวคือทฤษฎีสถาบันเปรียบเสมือนร่มคันใหญ่ที่ทุกๆ เรื่องราวต่างก็อยู่ภายใต้ร่มคันนี้ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากแต่ไม่สามารถที่จะเจาะลึกเรื่องเหล่านั้นลงไปได้ ทฤษฎีดังกล่าวนำมาใช้อธิบายในรัฐประศาสนศาสตร์ คือการขยายการใช้อำนาจโดยผ่านสายบังคับบัญชา

ในส่วนของ**บทที่ 5** คือ ทฤษฎีการจัดการ (Theories of Public Management) เป็นการมองมิติการจัดการโดยมีการเปรียบเทียบหลักการจัดการแบบดั้งเดิมและแบบร่วมสมัย นอกจากนี้ยังมีการเน้นไปถึงหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้หยิบยืมมาจากสาขาบริหารธุรกิจ ในหลักการนี้ให้ความสำคัญใน 3 เรื่อง คือ ภาวะผู้นำ การทำสัญญาว่าจ้างหน่วยงานภายนอก (contracting-out) และการจัดการปกครอง ซึ่งทั้ง 3 เรื่องนี้เป็นเรื่องร่วมสมัยและต้องจับตาดูว่าทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีผลอย่างไรและมีความลึกซึ้งเพียงใด

ในส่วนของ**บทที่ 6** คือ ทฤษฎีหลังสมัยใหม่ (Postmodern Theory) เป็นการมองว่าทฤษฎีในช่วง modern เป็นการมองตามสถานการณ์ ยึดหลักวิทยาศาสตร์เป็นหลัก ทำให้เนื้อหาวิชาแคบ ทฤษฎีหลังสมัยใหม่จึงโต้แย้งว่าการใช้วิทยาศาสตร์นั้นไม่ครอบคลุม เลยได้กล่าวว่ปรากฏการณ์ที่สามารถสังเกตเห็นได้ก็จัดเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นการมองในมิติองค์รวม โดยทฤษฎีดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากปรากฏการณ์นิยม คือ การหยิบเอาปรากฏการณ์ออกมาดูและอธิบายโดยใช้วาทกรรม ซึ่งวาทกรรมดังกล่าวคือ “การแย้งไปแย้งมาจนได้ข้อสรุป” แต่จุดอ่อนของทฤษฎีดังกล่าว คือ การหาเรื่องศึกษาได้ยากทำให้ไม่สามารถสร้างทฤษฎีต่อไปได้

ในส่วนของ**บทที่ 7** คือ ทฤษฎีการตัดสินใจ (Decision Theory) เป็นการมองว่ารัฐบาลควรทำอะไร ไม่ควรทำอะไร และถ้าจะลงมือทำอะไรจะอย่างไร ดังนั้นการตัดสินใจจึงเป็นหัวใจของการบริหาร ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นการมองในมิติการตัดสินใจของผู้บริหาร ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะกิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์ต้องมีการตัดสินใจซึ่งเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ เพราะหากตัดสินใจผิดจะทำให้เกิดความล้มเหลว แต่หากมีการตัดสินใจที่ถูกต้องก็จะมีแต่ความเจริญรุ่งเรือง นอกจากนี้ในทฤษฎีดังกล่าว Simon ได้แนะนำว่า “การบริหารคือการตัดสินใจและเมื่อตัดสินใจแล้วควรส่งให้ผู้อื่นเอาไปปฏิบัติ”

ในส่วนของ**บทที่ 8** คือ ทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผล (Rational Choice Theory) เป็นการมองในมิติเดียวกับทฤษฎีการตัดสินใจ คือมองในมิติการตัดสินใจของผู้บริหาร ในทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผลเป็นการขยายทฤษฎีการตัดสินใจซึ่งมุ่งเน้นไปที่อรรถประโยชน์สูงสุดของคน โดยต้องเลือกว่าจะทำอะไรก่อนอะไรหลัง โครงการ

ใดควรดำเนินการ และไม่ดำเนินการ แต่ในทฤษฎีดังกล่าวยังไม่มีกรกล่าวถึงกิจกรรม
สาธารณะที่เป็นประชาธิปไตยเข้าร่วมคิดอย่างเพียงพอ

ในส่วนของ**บทที่ 9** คือ Theories of Governance^{**} เป็นการมองในมิติ
องค์รวม เป็นการมองทุกอย่างในภาพรวมแต่ปัญหา คือ จะทำอะไรให้เป็นรูปธรรม
จึงได้มีการหยิบยืมเอาหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาช่วยอธิบายแต่มีฐานการคิดที่
กว้างขวางกว่า ในปัจจุบันยังคงมีความไม่ชัดเจน เพราะรัฐประศาสนศาสตร์มีขอบเขต
ที่กว้าง โดยทฤษฎีดังกล่าวมีแนวคิดที่จะทำอะไรให้ประชาชนเข้ามากำกับดูแลการ
จัดการปกครองของรัฐบาล คือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ
ปกครองทุกชั้นตอน

ในส่วนของ**บทที่ 10** เป็นบทสรุปที่การสะท้อนให้เห็นถึงทฤษฎีทางรัฐ
ประศาสนศาสตร์ที่ได้ใช้เวลาอย่างยาวนานเพื่อสะท้อนวัตถุประสงค์ 3 ประการ
ได้แก่ 1) ทฤษฎีที่เป็นวิทยาศาสตร์ 2) ทฤษฎีที่เข้าใจหน้าที่ของเครื่องมือที่ให้ความ
จริงเชิงวิถุวิสัยอย่างเป็นระบบ และ 3) ทฤษฎีเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การวิพากษ์
นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบทฤษฎีจากวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยประเมินใน 6 มิติ
ดังนี้

มิติที่ 1 ความสามารถของทฤษฎีในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้
อย่างรัดกุม (Parsimony/Elegance)

มิติที่ 2 ทฤษฎีสามารถอธิบายเหตุและผลของปรากฏการณ์ต่างๆในโลกแห่ง
ความเป็นจริง (Explanatory Capacity)

มิติที่ 3 ความสามารถของทฤษฎีในการสรุปอย่างกว้างๆในกรณีใดกรณีหนึ่ง
หรือความเชื่อถือได้ (Replicability)

มิติที่ 4 ความสามารถของทฤษฎีที่จะพรรณนาปรากฏการณ์ความเป็นจริง
ได้อย่างถูกต้อง (Descriptive Capacity)

มิติที่ 5 ความสามารถของทฤษฎีในการทำนายประเมินสิ่งที่จะเกิดขึ้นใน
อนาคต (Predictive Capacity)

^{**} ในปัจจุบันคำว่า Governance ยังเป็นคำที่มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางถึงการนิยามความหมาย
ในภาษาไทย ตัวอย่างของคำที่ใช้ในภาษาไทย เช่น การกำกับดูแล, การอภิบาล, การจัดการ
ปกครอง ฯลฯ ดังนั้นในบทความนี้จึงใช้การทับศัพท์ในภาษาอังกฤษเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง
ตรงกัน

มิติที่ 6 ความสามารถพิสูจน์ของทฤษฎีในการยืนยันเชิงประจักษ์
(Empirical Warrant)

อนึ่ง เราสามารถสรุปสมรรถนะของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ดัง
ตารางที่ 2 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2: สมรรถนะของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

ทฤษฎี	Parsimony / Elegance	Explanatory Capacity	Replicability	Descriptive Capacity	Predictive Capacity	Empirical Warrant
การควบคุมระบบราชการโดยการเมือง	สูง	สูง	ผสม	ผสม	ผสม	สูง
การเมืองระบบราชการ	ผสม	สูง	ผสม	สูง	ผสม	สูง
สถาบัน	ต่ำ	ผสม	ผสม	สูง	ต่ำ	ผสม
การจัดการภาครัฐแนวใหม่	ต่ำ	ผสม	ต่ำ	ผสม	ต่ำ	ผสม
หลังสมัยใหม่	ต่ำ	ผสม	ต่ำ	สูง	ต่ำ	ผสม
การตัดสินใจ	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม	สูง
ทางเลือกเชิงเหตุผล	สูง	ผสม	สูง	ต่ำ	ผสม	ผสม
Governance	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม	ผสม

บทวิจารณ์

บทวิจารณ์หนังสือ The Public Administration Theory Primer เป็นหนังสือที่มีความน่าสนใจในหลายมุมมอง ซึ่งผู้วิจารณ์สรุปได้ 4 ประการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง หนังสือนี้เป็นนวัตกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผู้วิจัยพยายามอธิบายความเป็นมาและรากฐานที่สำคัญในการสังสมองค์ความรู้ ตลอดจนพัฒนาการของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ พร้อมทั้งอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

โดยได้ไล่เรียงความเป็นมาตามช่วงเวลา ทำให้เกิดความเข้าใจง่ายต่อผู้ที่ต้องการ
เริ่มต้นศึกษาทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์

ประการที่สอง ผลจากความพยายามในการอธิบายถึงความเป็นมาในการสั่ง
สมองค์ความรู้และพัฒนาการของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าว ทำให้เกิด
ข้อสรุปที่ยืนยันความเป็นจริงที่สำคัญของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ทฤษฎีทางรัฐ
ประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ประยุกต์มากกว่าการเป็นศาสตร์บริสุทธิ์ กล่าวคือ ทฤษฎี
ทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เกิดจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ
โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความท้าทายแนวคิดทฤษฎีที่เกิดขึ้นในสังคมตามแต่
ละช่วงเวลา ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะของการเป็นสหวิทยาได้อย่างเด่นชัด

ประการที่สาม ผู้วิจารณ์ชื่นชมในความวิริยะอุตสาหะของผู้วิจัยเป็นอย่างมาก
มากในการรวบรวมเนื้อหาแนวความคิดทฤษฎีที่มีอยู่เป็นจำนวนมากตลอดระยะเวลา
เกือบ 2 ศตวรรษของการพัฒนาศาสตร์ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้เมื่อ
หนังสือเล่มนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกในปี 2003 ได้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่ชัดเจน
และการก้าวตามไม่ทันสถานการณ์ของทฤษฎี ดังนั้นการตีพิมพ์ปี 2012 ผู้วิจัยได้มีการ
เพิ่มเติมเนื้อหาและคำอธิบายให้ชัดเจนและทันสมัยมากยิ่งขึ้น เพื่ออธิบายปรากฏการ
ต่างๆให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

ประการสุดท้าย อย่างไรก็ตามหนังสือเล่มนี้มีจุดอ่อนที่สำคัญในทัศนะของผู้
วิจารณ์ กล่าวคือ ปรากฏการณ์ต่างๆที่ได้ใช้อธิบายประกอบเนื้อหาทฤษฎีต่างๆล้วน
แล้วเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในโลกตะวันตกทั้งสิ้น จึงทำให้ขาดภาพสะท้อน
ปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกตะวันออกว่าเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้อง
กับกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตกหรือไม่ เนื่องจากสภาพแวดล้อมและ
บริบทต่างๆที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศ
ไทย ทิศทางแนวคิดและทฤษฎีต่างๆที่ได้กล่าวไปในข้างต้นจะเป็นไปในทิศทางที่
สอดคล้องหรือไม่จึงยังเป็นเรื่องที่น่าสงสัย

เอกสารอ้างอิง

George Frederickson and Kevin B. Smith. 2012. *The Public
Administration Theory Primer*. Colorado: Westview.