

วิวัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่

The Evolution of Modern Public Administration

¹ประดิษฐ์ ดีวัฒนกุล (Pradit Deewattanakul)

²ธนาภค บุ่งจันทร์ (Thanaphak Bungchan)

³ธนากร สุระขันธ (Thanakorn Surakhan)

สถาบันรัชฎาภคย์ (Rajapark Institute)

Email: Dr.pradit@hotmail.com

Received May 11, 2021; Revised July 1, 2021; Accepted September 19, 2021

Abstract

This article show the evolution of public administration. The author has extracted the contents of the articles of foreign scholars in public administration, Woodrow Wilson, Dwight Waldo, Frank Marini, and Thai scholar Pittaya Bowonwattana. It was Woodrow Wilson's first public administration course in 1887. Politics had to be separated from administration and after that, there was the Founding Conference of Public Administration of Dwight Waldo with Frank Marini as an editor at Minnowbrook, University of Syracuse, the USA in 1960. This article would be useful for public administration scientists to acknowledge and understanding of the history of public administration up to the modern era of public administration.

Keywords: evolution; public administration; modern public administration

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอวิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนได้ถอดเนื้อหาบทความของนักวิชาการต่างประเทศ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ Woodrow Wilson, Dwight Waldo และ Frank Marini และนักวิชาการชาวไทย พิทยา บวรวัฒนา โดยเนื้อหาบทความวิวัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวถึงความเป็นมาเริ่มแรก การเป็นวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยุคแรก ของ Woodrow Wilson ในปี 1887 การเมืองต้องแยกจากบริหาร และหลังจากนั้นมีการประชุมก่อตั้งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของ Dwight Waldo โดยมี Frank Marini เป็นบรรณาธิการ ณ หอประชุมมินนาวด์บรูค มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี 1960 บทความนี้คงมีประโยชน์สำหรับ

นักรัฐประศาสนศาสตร์ ได้เข้าใจความเป็นมาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จนถึงยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี

คำสำคัญ: วิวัฒนาการ; รัฐประศาสนศาสตร์; รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่

บทนำ

วิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิชาที่มีขอบเขตเนื้อหาของวิชากว้างไพศาลประหนึ่งมหาสมุทร ทำให้นักวิชาการในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีความเห็นเกี่ยวกับตัวความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่เหมือนกันอยู่ตลอดเวลา วิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คืออะไรนั้นนักวิชาการยังหาคำตอบที่เป็นข้อยุติไม่ได้ จึงทำให้นักวิชาการในศาสตร์การบริหารรัฐกิจมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างอิสระและเต็มที่ วิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันจึงเป็นวิชาเปิดประตูต้อนรับจินตนาการ และการสร้างสรรค์แห่งปัญญาของผู้ใฝ่รู้ทุกคน ความกว้างใหญ่ไพศาลของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทำให้นักวิชาการบางท่านเกิดความรู้สึกสับสน เพราะขาดความเชื่อมั่นในตัวความรู้ของวิชานั้นจับต้นชนปลายไม่ถูกว่า วิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไรกันแน่ จึงมักได้ยินบ่อยครั้งว่า วิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีเอกลักษณ์ของตัวเอง คอยแต่เที่ยวไปหยิบยืมทฤษฎีความรู้จากวิชาอื่น ๆ ตลอดเวลา การที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นสหวิชานั้น น่าจะเป็นข้อได้เปรียบเพราะทำให้มีความยืดหยุ่น และฉลาดในการเลือกสรรความรู้จากสาขาวิชาอื่น ๆ ที่เห็นว่าจะมีประโยชน์ต่อวิชารัฐประศาสนศาสตร์เอง

Nicholas Henry กล่าวว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์เพราะมีความแตกต่างจากวิชารัฐศาสตร์ในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ให้ความสนใจต่อการศึกษาค้นคว้าและพฤติกรรมของระบบราชการ รวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบวิธีการศึกษาเป็นของตนเอง วิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ศึกษาเรื่องขององค์การของรัฐซึ่งมิได้มุ่งแสวงหากำไรดังเช่นองค์การเอกชน และเป็นวิชาที่สนับสนุนให้องค์การของรัฐมีโครงสร้างกลไกการตัดสินใจและพฤติกรรมของข้าราชการที่เกื้อกูลการให้บริการสาธารณะ (Henry, 1992)

Felix Nigro & Lloyd Nigro กล่าวว่า วิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ศึกษาถึงความพยายามร่วมกันของกลุ่มคนในทางสาธารณะ, กิจกรรมของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ, เรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย, ความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดของการบริหารงานของรัฐและเอกชน และบทบาทของเอกชนและบุคคลหลายฝ่ายที่มีต่อการให้บริการแก่ชุมชน (Nigro & Nigro, 1980)

ตัวอย่างคำนิยามวิชารัฐประศาสนศาสตร์ข้างต้นย่อมเป็นประจักษ์พยานที่ดีว่า วิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีความหมายและขอบเขตได้หลายอย่าง สุดแล้วแต่ว่านักวิชาการแต่ละท่านจะมองและตีความไปในแง่ใด และวิธีดังกล่าวเป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการมานาน้อยแค่ไหน ในเรื่องการแบ่งแยกทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ต่าง ๆ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไปเช่นเดียวกัน กล่าวคือ นักวิชาการแต่ละท่านมีวิธีการแบ่งแยก จัดหมวดหมู่ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่เหมือนกันทีเดียว แม้จะมีลักษณะคล้ายกันอยู่บ้าง ดังนั้นจึงไม่ควรมองว่าข้อเสนอแนะของนักวิชาการท่านใดถูกต้องสมบูรณ์ดีแล้ว แต่ควรถือว่าการจัดหมวดหมู่ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเครื่องช่วยให้ผู้ศึกษาได้เริ่มทำความเข้าใจซึ่งโดยแท้จริงแล้วเป็นวิชาที่ยังไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว อย่างไรก็ตามถ้าไม่มีการจัดหมวดหมู่เสียเลยก็จะยิ่งทำให้ผู้ศึกษามีความสับสน มองไม่เห็นตัวความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์เหมือนคนที่มัวผูกตาไว้ นึกว่าทางช้างคือตัวช้าง เป็นต้น

Henry (1992) กล่าวไว้ว่าในช่วงเวลาเก้าสิบปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน วิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้วิวัฒนาการมาแล้วในรูปของพาราโดม 5 พาราโดม คือ 1) การบริหารแยกจากการเมือง (1900-1926) 2) หลักการบริหาร (1927-1937) 3) รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของวิชารัฐศาสตร์ (1950-1970) 4) รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของศาสตร์การบริหาร (1956-1970) และ 5) รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของรัฐประศาสนศาสตร์ (1970-ปัจจุบัน) Henry ได้อธิบายวิวัฒนาการพาราโดม ทั้ง 5 โดยอาศัยมิติการพิจารณา 2 มิติ คือ มิติที่ว่าการศึกษาสถาบันอะไร (Locus) และมิติที่ว่าการศึกษาโดยเน้นความรู้ทางด้านใดอย่างไร (Focus)

ขณะที่ Barry Bozeman ได้แบ่งแยกทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ออกเป็นสองพวกคือทฤษฎีอดีตและทฤษฎีปัจจุบัน ในอดีตทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ มี 3 แนวความคิด คือ แนวคิดแรก ต้องการปฏิรูประบบราชการให้ปลอดจากระบบการเมือง (ความคิดของ Woodrow Wilson) แนวคิดที่สอง เป็นความคิดของวิทยาศาสตร์การจัดการ และแนวคิดสุดท้าย เป็นแนวคิดของกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งคัดค้านความคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง และคัดค้านความเป็นไปได้และประโยชน์ของหลักการบริหารต่าง ๆ (Bozeman, 1979)

สำหรับในปัจจุบัน Bozeman มีความเห็นว่า ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญ ได้แก่ 1. รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของศาสตร์การบริหาร 2. รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของรัฐศาสตร์ 3. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ และ 4. นโยบายวิเคราะห์ทางเลือกสาธารณะและรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะวิชาชีพ

Ostrom (1974) ให้เหตุผลว่าแต่เดิมทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ ทฤษฎีการบริหารของ Wilson (1887) ทฤษฎีระบอบราชการของ Max Weber และทฤษฎีหลักการบริหารต่าง ๆ เช่น Gulick & Urwick ต่อมา Herbert Simon ได้เสนอความคิดท้าทายโจมตีความคิดของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยเก่าทั้งสาม ทำให้เกิดวิกฤตการณ์ของพาราโดม Ostrom จึงเสนอว่าปัญหาการขาดเอกลักษณ์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถแก้ไขได้โดยการสร้างทฤษฎีใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือ “ทฤษฎีการบริหารงานแบบประชาธิปไตย” (Democratic administration) ซึ่งอาจสร้างขึ้นได้โดยอาศัยองค์ความรู้จากวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

Henderson (1966) ได้อาศัยช่วงระยะเวลาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น สามยุค คือ ยุค Thesis เน้นเรื่องโครงสร้างและรูปแบบที่เป็นทางการ (1887-1945) ซึ่งแบ่งได้เป็นสองสาย คือสายรัฐศาสตร์และสายการบริหารงานทั่วไป ยุค Antithesis เน้นเรื่องพฤติกรรมและสภาพแวดล้อม (1945-1958) และยุค Synthesis เน้นเรื่ององค์การเป็นหลัก (1958-ปัจจุบัน)

Waldo (1948) ได้แบ่งวิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาออกเป็นสามช่วงสมัย สมัยแรก (ทศวรรษ 1920 และ 1930) เป็นช่วงที่รัฐประศาสนศาสตร์รับอิทธิพลจากวิชารัฐศาสตร์และวิทยาศาสตร์การจัดการ รวมทั้งขบวนการปฏิรูประบารัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้น ผลคือ มีการแยกการบริหารออกจากการเมือง และมีการสร้างหลักการบริหารต่าง ๆ ขึ้น

สมัยที่สอง (ทศวรรษ 1940) เป็นช่วงที่มีการโจมตีทฤษฎีและความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ของช่วงแรก

สมัยปัจจุบัน เป็นช่วงที่อิทธิพลของทฤษฎีและแนวความคิดที่เกิดขึ้นในช่วงแรก และช่วงสอง ยังมีอิทธิพลอยู่บ้าง แต่เป็นช่วงที่มีทฤษฎีใหม่เกิดขึ้น ในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ 1) การเมืองและการกำหนดนโยบาย 2) การอาศัยกรณีเฉพาะเรื่องเป็นแนวการศึกษา 3) มนุษย์สัมพันธ์ จิตวิทยาและสังคมวิทยา 4) ทฤษฎีองค์การ 5) รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ และ 6) เทคโนโลยีและเทคนิคใหม่ ๆ ทางการบริหาร

สำหรับจุดเริ่มต้นของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นั้นเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1887 อันเป็นที่ Wilson เขียนบทความชื่อ “The Study of Administration” เป็นการเริ่มต้นของการสังสมองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตก องค์

ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่เกิดขึ้น ในทางตรงกันข้ามวิชาที่ว่าด้วยการบริหารของรัฐนั้น เคยมีนักปราชญ์สมัยก่อนเสนอความคิดเห็นไว้มาก โดยเฉพาะนักปราชญ์ในสาขาวิชาปรัชญาการเมือง ประวัติศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์การเมือง ได้ถกเถียงในเรื่องสำคัญ ๆ มาช้านาน เช่น เรื่องธรรมชาติของมนุษย์ อำนาจทางการเมือง การบริหารและความชอบธรรมในการปกครอง นักวิชาการท่านหนึ่งชื่อ James M. Banovetz ได้อธิบายว่าวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ได้วิวัฒนาการมาในลักษณะกลับไปกลับมาระหว่างปรัชญาการเมืองและเทคโนโลยี ก่อน ค.ศ. 1887 เป็นช่วงที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์แฝงตัวอยู่ในรูปของปรัชญาการเมือง ต่อมาระหว่าง ค.ศ. 1887 ถึงทศวรรษ 1970 ปรากฏว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้เน้นการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีการบริหารจนก้าวหน้าไปไกลมาก กล่าวคือ มีความสามารถสูงในการทำงานบรรลุเป้าหมาย และมนุษย์ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทักษะของการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์กร แต่ปรากฏว่าท่ามกลางความเจริญก้าวหน้าดังกล่าว นักรัฐประศาสนศาสตร์ลืมนำความสำคัญต่อการศึกษารื่องปรัชญาและค่านิยมต่าง ๆ ของมนุษย์ จึงทำให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้น เช่น นักรัฐประศาสนศาสตร์ขาดทักษะในการตัดสินใจ กำหนดเป้าหมายการทำงาน ไม่เข้าใจว่าทำงานเพื่ออะไร เพียงแต่รู้ว่าจะต้องทำอะไร ด้วยเหตุนี้เองนักรัฐประศาสนศาสตร์บางคนในปัจจุบัน จึงหันมาให้ความสนใจเรื่องปรัชญา ค่านิยม และสิ่งที่ควรจะเป็น (normative) มากขึ้น (Wilson, 1887) โดยอาศัยหลักเกณฑ์การจำแนกทฤษฎี และ ปี ค.ศ. 1887 เป็นจุดเริ่มต้นของวิชารัฐประศาสนศาสตร์

วิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีวิวัฒนาการมาแล้วสี่ช่วงสมัยที่สำคัญดังนี้

1. สมัยทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ. 1887-1950) ได้แก่ ทฤษฎีและแนวการศึกษาต่อไปนี้ คือการบริหารแยกออกจากการเมือง ระบบราชการ วิทยาศาสตร์การจัดการ และหลักการบริหาร
2. สมัยทฤษฎีท้าทาย หรือวิกฤติการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งแรก (ค.ศ. 1950-1960) ได้แก่ ทฤษฎีและแนวการศึกษาต่อไปนี้คือ การบริหารคือการเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์และศาสตร์การบริหาร
3. สมัยวิกฤติการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งที่สอง (ค.ศ. 1960-1970) หมายถึง แนวความคิดทางพฤติกรรมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่
4. สมัยทฤษฎีและแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) ครอบคลุมถึงทฤษฎีและแนวการศึกษาต่อไปนี้คือ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน การจัดการแบบประหยัด ชีวิตองค์การ การออกแบบองค์การสมัยใหม่ และการวิจัยเรื่ององค์การมีข้อพึงสังเกตคือ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดในแต่ละสมัย มีลักษณะที่เชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ กล่าวคือ จากสายรัฐศาสตร์ ทฤษฎีการบริหารแยกจากการเมือง ถูกกลืนโดยความคิดของทฤษฎีการบริหาร คือ การเมือง ในทำนองเดียวกันทฤษฎีการบริหาร คือการเมืองกลับถูกแก้ไขขยายความโดยทฤษฎีใหม่ ๆ เช่น ความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง ทฤษฎีนโยบายสาธารณะ เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับสายสังคมวิทยานั้น วิชารัฐประศาสนศาสตร์ เริ่มวิวัฒนาการมาจากทฤษฎีระบบราชการ ต่อมาทฤษฎีดังกล่าวถูกขยายความโดยแนวความคิดระบบราชการอย่างไม่เป็นทางการ ในปัจจุบันนักวิชาการได้พัฒนาความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ โดยเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมระบบราชการและจริยธรรมของข้าราชการ เป็นต้น สำหรับสายบริหารงานธุรกิจ มีวิวัฒนาการเริ่มต้นมาจากทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการ ซึ่งต่อมาถูกทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ล้มล้าง ความถูกต้องของความคิด นักวิชาการในระยะต่อมาเสนอความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การและการออกแบบองค์การสมัยใหม่แทน เป็นต้น สายวิวัฒนาการสุดท้าย ได้แก่ สายที่มาจากบริหารธุรกิจอีกสายหนึ่ง ซึ่งเริ่มต้นด้วย

ทฤษฎีหลักการบริหารและวิวัฒนาการมาเป็นศาสตร์การบริหาร จนกระทั่งในปัจจุบันนักวิชาการได้หันความสนใจมาสู่เรื่องเทคนิคการปรับปรุงการบริหาร เป็นต้น

การพยายามจัดหมวดหมู่กลุ่มทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ตามแนวทางการแยกสายวิวัฒนาการออกเป็น 4 สาย และมองทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เป็นกระบวนการพัฒนาของทฤษฎีต่าง ๆ ในแต่ละสายอย่างมีลักษณะเป็นลูกโซ่นั้น ไม่ได้หมายความว่าทฤษฎีในกลุ่มหนึ่งจะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทฤษฎีอีกกลุ่มหนึ่ง ความเป็นจริงแล้ว การวิวัฒนาการของทฤษฎีแต่ละสายต่างได้รับอิทธิพลจากความคิดของทฤษฎีต่าง ๆ นอกสายวิวัฒนาการเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้อิทธิพลนอกสายวิวัฒนาการนั้น มีน้ำหนักไม่มากเท่าอิทธิพลภายในสายด้วยกัน เมื่อเป็นเช่นนี้การแยกสายวิวัฒนาการออกเป็น 4 สายดังกล่าว มีประโยชน์ช่วยให้มองเรื่องที่สลับซับซ้อนให้เป็นเรื่องที่ย่อยขึ้นความคิดเห็นของทฤษฎีท้าทายในช่วง ค.ศ. 1950-1960 ได้ทำให้นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เลื่อมความศรัทธาลงในความถูกต้องและเหมาะสมของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (1887-1950) อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงสมัยท้าทายไม่ได้เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการโดยทั่วไปถึงขนาดขึ้นเป็นพาราโดม เหมือนสมัยทฤษฎีดั้งเดิม ทฤษฎีท้าทายได้ช่วยชี้ว่าทฤษฎีดั้งเดิมนั้นมีความบกพร่องตรงไหนบ้าง แต่ไม่ได้เสนอทางออกอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในหมู่นักวิชาการ สถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงตกอยู่ในสภาพที่อลเวงและขาดเอกลักษณ์ ดังเช่นที่ Allen Schick กล่าวพรรณนาถึงวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา ช่วง 1960-1970 มีความว่า (Henry, 1992)

“วิชารัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา ได้ก้าวเข้าสู่ทศวรรษ 1960 ด้วยความอลเวงและก้าวออกมาด้วยความอลเวงเช่นกัน ช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าการโจมตีทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นมีผลทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์หยุดอยู่กับที่เสียมากกว่า ปรากฏว่าในวารสาร Public Administration Review มีการตีพิมพ์บทความที่พยายามหาทางออกให้กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ น้อยลงกว่าทศวรรษที่แล้ว แต่ทั้งนี้มิได้เป็นเพราะทุกคนพอใจกับสถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หากแต่เป็นเพราะทุกคนเห็นว่าการพยายามเขียนบทความแบบดังกล่าวนั้นไม่มีประโยชน์”

“ดังนั้น หลังจากทีนักรัฐประศาสนศาสตร์เลิกเชื่อถือความคิดของทฤษฎีดั้งเดิมแล้ว ผลที่เกิดขึ้นคือความอลเวงสับสนเรื่องต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้แก้ไขยังคงเป็นปัญหาอยู่ตามเดิม เหมือนเมื่อสมัยนักวิชาการรุ่นก่อน ๆ วิชารัฐประศาสนศาสตร์แตกสลายลงจนไม่สามารถต่อกลับเข้ารูปเดิมได้อีกแล้ว สาเหตุของการแตกสลาย ได้แก่ การแยกการบริหารออกจากการเมือง ความตึงเครียดระหว่างการศึกษาทฤษฎีและการปฏิบัติ การทำลายล้างค่านิยมการบริหารของทฤษฎีดั้งเดิม ความล้มเหลวในการทำให้วิชามีลักษณะแบบวิทยาศาสตร์ ความหลงในความเชี่ยวชาญที่หวือหวาบางอย่าง และความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายองค์การและความต้องการส่วนบุคคล ปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้ปรากฏขึ้นมาในทศวรรษ 1960 แต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขเลยเมื่อสิ้นทศวรรษแล้ว”

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในทศวรรษ 1960 วิชารัฐประศาสนศาสตร์ ยังมีลักษณะที่อลเวงดังกล่าวข้างต้น แต่ปรากฏว่าในช่วงประมาณ ค.ศ. 1960-1970 นั้น ได้เกิดวิวัฒนาการที่สำคัญสองประการขึ้นในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานสำหรับกำเนิดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ กล่าวคือ ประการแรก วิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral revolution) ในวงวิชาการ ซึ่งทำให้นิเวศและวิธีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปมากตามปรัชญาของพฤติกรรมศาสตร์ นักวิชาการหันมาศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ มีการใช้วิธีการศึกษาเป็นระบบแบบวิทยาศาสตร์ และมีการประยุกต์ใช้ความคิดระบบ (Systems) เข้าในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในรูปแบบต่าง ๆ และยังมีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เชิงเปรียบเทียบขึ้นมาอีกด้วย

ประการสอง ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 นักวิชาการรุ่นใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา ได้รวมตัวกัน และจัดการประชุม ที่หอประชุมมินนาวด์บรู๊ค (Minnowbrook) มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse University) เพื่อปรึกษาและกำหนดปรัชญาพื้นฐานของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เสียใหม่ เป็นการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านเอกลักษณ์ของวิชา ซึ่งต่อมากลางความคิดใหม่นี้เรียกว่า “ขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” (The New Public Administration Movement) (Marini, 1971)

การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์

การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ที่เกิดขึ้นในปลายทศวรรษ 1950 และต้นทศวรรษ 1960 มีผลทำให้ปรัชญาพื้นฐานของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปมาก และทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์มีสถานภาพที่ตกต่ำลง พวกนักพฤติกรรมศาสตร์โจมตีว่ารัฐศาสตร์มีลักษณะที่เป็นการพรรณนารวบรวมข้อมูลอย่างเดียวน่าเบื่อ และมีลักษณะผูกพันกับค่านิยมและสิ่งที่ควรจะเป็นมากเกินไป จนทำให้ไม่สามารถสร้างองค์ความรู้ที่เชื่อถือได้และเป็นปริมาณมากจนเป็นที่พอใจทางออก คือ วิชารัฐศาสตร์ต้องเป็นวิทยาศาสตร์ (Science) ในการนี้เองนักรัฐศาสตร์จึงได้หันมาให้ความสนใจศึกษาวิชาสถิติ คณิตศาสตร์ ระเบียบวิธีวิจัย และปรัชญาทางวิทยาศาสตร์ การศึกษานั้นการวิจัยแบบบริสุทธิ์แทนที่จะเน้นการศึกษา เพื่อการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ (Waldo, 1948)

การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ตกอยู่ในที่นั่งลำบาก เพราะเนื้อหาและสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่ตรงกันข้ามกัน วิชารัฐประศาสนศาสตร์เน้นเรื่องการประยุกต์ใช้ความรู้ ขณะที่พฤติกรรมศาสตร์ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการประยุกต์ใช้ความรู้ งานเขียนทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนมากออกมาในรูปแบบของกรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งพรรณนา (Descriptive) กระบวนการบริหารและการเมืองต่าง ๆ อันเป็นลักษณะของงานเขียนที่พวกพฤติกรรมศาสตร์ไม่ยอมรับ ดังนั้น ยิ่งพฤติกรรมศาสตร์มีอิทธิพลมากขึ้นเท่าใดในหมู่นักรัฐศาสตร์ ยิ่งมีผลทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีสถานภาพที่ต่ำลง เช่น มีนักศึกษาเลือกเรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์บทความทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารทางรัฐประศาสนศาสตร์และตามคณะรัฐศาสตร์มีการรับอาจารย์ที่จบทางรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนน้อยลงด้วยเช่นกัน สัญญาณการตกต่ำของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ การที่รายงานของคณะกรรมการรัฐศาสตร์ สมาคมนักรัฐศาสตร์แห่งสหรัฐอเมริกา ในปี 1962 ได้ตัดเอาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ออกจากรายงาน (Bozeman, 1979)

ผลของการปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ที่มีต่อวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงนี้ ได้แก่ ประการแรก ทำให้นักวิชาการให้ความสำคัญต่อการศึกษารื่องสถาบันทางการเมืองและรัฐบาลน้อยลง และหันมาศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์มากขึ้น ประการสอง ทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ กลายเป็นสหวิชาที่ให้ความสนใจศึกษาจิตวิทยา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น นักพฤติกรรมศาสตร์เชื่อว่าองค์การคือระบบทางสังคมซึ่งเป็นที่รวมของความขัดแย้งและความสามัคคีระหว่างมนุษย์ การบริหารจึงต้องศึกษามนุษย์ในทุกแง่มุม โดยอาศัยความรู้จากทุกศาสตร์ ประการสาม นักวิชาการบางท่านเริ่มรับเอาหลักการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์มาใช้ มีการให้ความสนใจกับกระบวนการศึกษาอย่างเป็นระบบ เช่น การตั้งและทดสอบข้อสมมติฐานและการวิเคราะห์ โดยอาศัยวิธีการเชิงปริมาณ อย่างไรก็ตาม ยังคงมีนักวิชาการอีกจำนวนมากที่ไม่ต้องการ หรือไม่มีความสามารถที่จะรับเอาหลักการของพฤติกรรมศาสตร์ได้ ประการสี่ พฤติกรรมศาสตร์ทำให้นักวิชาการหันมาให้ความสนใจกับความเป็นวิทยาศาสตร์ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมน้อยลง และประการห้า ในทางปฏิบัติปรากฏว่าพฤติกรรมศาสตร์ได้ทำให้นักวิชาการสนใจศึกษาเรื่องปัจจัยนำเข้า (Input) ของ

ระบบการเมืองมาก ส่วนเรื่องปัจจัยนำออก (Output) ซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ กับปรัชญาของพฤติกรรมศาสตร์จะมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกันที่เดียวก็ตาม แต่ปรากฏว่า นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็ปรับตัวให้เข้ากับความคิดของพฤติกรรมศาสตร์ในที่สุด การปรับตัวดังกล่าวเกิดขึ้นมานานตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1940 และทศวรรษ 1950 ในรูปของการเขียนบทความและหนังสือเพื่อวิจารณ์ ความบกพร่องของทฤษฎีและแนวความคิดรัฐประศาสนศาสตร์สมัยเดิม และในรูปของการเสนอให้ปรับใช้หลักของพฤติกรรมศาสตร์ เช่น Robert Dahl ได้สนับสนุนให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์โดยศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ และใช้วิธีการศึกษาแบบเปรียบเทียบ (Comparative) (Dahl, 1978)

การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ได้มีผลสำคัญต่อวิวัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในช่วง ค.ศ. 1960-1970 นี้ สองประการที่สำคัญกล่าวคือ ประการแรก ทำให้นักวิชาการประยุกต์เอาทฤษฎีระบบ (Systems theory) มาใช้ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น มีการพยายามอธิบายพฤติกรรมขององค์การและมนุษย์โดยใช้กรอบการมองของทฤษฎีระบบ หรือมีการเสนอเทคนิคการบริหารต่าง ๆ เช่น PPBS ที่อาศัยหลักความคิดของทฤษฎีระบบเป็นพื้นฐาน เป็นต้น ประการสอง ทำให้นักวิชาการกลุ่มหนึ่งหันไปสนใจศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบโดยเฉพาะการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบระบบราชการและการบริหารของประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศที่กำลังพัฒนา และประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เพื่อใช้การศึกษาแบบวิทยาศาสตร์สร้างทฤษฎีขึ้นมาตามเป้าหมายของพฤติกรรมศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่

ประมาณปลายทศวรรษ 1960 วิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มเปลี่ยนโฉมหน้า เพราะนักวิชาการทั่วไปในสังคมศาสตร์ได้มีการเรียกร้องให้วิชาสังคมศาสตร์ทั้งหลายเกี่ยวข้องกับความเป็นจริงของสังคมมากขึ้น (Relevance) ในสายรัฐศาสตร์ ได้มีการวิจารณ์โจมตีนักพฤติกรรมศาสตร์ว่า ทำให้วิชาเน้นเรื่องปรัชญาและวิธีการแบบวิทยาศาสตร์มากเกินไปทำให้วิชาไม่มีลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับโลกความเป็นจริง แต่กลับเน้นเรื่องวิชาการต่าง ๆ ทางวิทยาศาสตร์และทฤษฎีต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงว่าสิ่งเหล่านั้นจะยิ่งให้เราเข้าใจสังคมปัจจุบันได้ดีขึ้นอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ผิด เพราะวิชารัฐศาสตร์ต้องสนใจศึกษาเรื่องค่านิยม และพยายามทำความเข้าใจสังคมเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังนั้น จึงเกิดขบวนการด้านความคิดใหม่เรียกว่า Post-behavioralism (Waldo, 1948)

ในทางสายรัฐประศาสนศาสตร์ก็เช่นกันได้มีการปรับให้เข้ากับความคิดใหม่นี้ โดยนักวิชาการจำนวนหนึ่งพยายามทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งต่อมาเรียกความคิดของนักวิชาการกลุ่มนี้ว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” (New Public Administration) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1968 นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นคนหนุ่มได้มาประชุมกันที่หอประชุมมินนาร์บรูค (Minnowbrook) มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse University) สหรัฐอเมริกา การจัดการประชุมครั้งนี้มี Dwight Waldo เป็นผู้สนับสนุนให้จัดขึ้น Waldo นั้นเป็นนักวิชาการที่มีชื่อเสียงมาก มีตำแหน่งเป็น Albert Schweitzer Professor in the Humanities แห่งมหาวิทยาลัยซีราคิวส์ Waldo ได้อธิบายว่าเหตุผลที่เขาสนับสนุนการจัดการประชุมครั้งนี้มี 2 ประการคือ ประการแรก เห็นว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในขณะนั้นมิได้ดำเนินการสอนการศึกษา และการปฏิบัติให้สอดคล้องกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคมซึ่งทวีความรุนแรงและความสำคัญขึ้นทุกวัน ประการสอง เห็นว่าในขณะนั้นเกิดมีช่องว่างขึ้นระหว่างนักวิชาการที่อายุมากกับนักวิชาการที่อายุน้อย ซึ่งเห็นได้ชัดจากการประชุมเรื่องทฤษฎีและปฏิบัติในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ที่จัดโดย The American Academy of Political and Social Science เมื่อธันวาคม ค.ศ. 1967 ซึ่งองค์ประชุมประกอบด้วยนักวิชาการสูงอายุ (50-60 กว่าปี) ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สรุปความได้ดังนี้ (1) หน่วยงาน

การบริหารคือผู้กำหนดนโยบาย (2) การแยกการบริหารออกจากการเมืองเป็นเรื่องที่ล้าสมัย (3) เป็นการยากมากที่จะกำหนดขอบเขตของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (4) รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารงานธุรกิจมีความแตกต่างกันมาก (5) วิชารัฐประศาสนศาสตร์ต่างจากวิชารัฐศาสตร์อย่างเห็นได้ชัด (6) ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในสภาวะที่อลเวง (7) การใช้ความคิดลำดับชั้นอธิบายนิยามองค์การสาธารณะ จะเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมอีกต่อไป (8) นักวิชาการได้หันมาสนใจเรื่องนโยบายและการเมืองแทนการสนใจเรื่องการบริหารงาน และการจัดการในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (9) ควรจะจัดตั้งสถาบันการศึกษาดำเนินการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะที่เป็นวิชาชีพขึ้น (10) วิชารัฐประศาสนศาสตร์มิได้สนใจศึกษาปัญหาชีวิตปัจจุบันทางสังคม เช่น ปัญหาขบวนการแรงงานและการจลาจลในเมือง เป็นต้น และ (11) วิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสนใจต่อการจัดการความคิดเป็นหมวดหมู่ การตีความหมายของคำและภาษา และขอบเขตของวิชามากจนเกินไป

ข้อสรุปดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากโดยเฉพาะจากนักวิชาการและนักปฏิบัติรุ่นหนุ่ม ซึ่งมีความเห็นสรุปความได้คือ (1) การประชุมดังกล่าวเลี้ยงที่จะพูดถึงปัญหาสำคัญของประเทศขณะนั้น เช่น ปัญหาผิวในเมือง การจลาจล ความยากจน สงครามเวียดนาม ความรับผิดชอบ และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2) การประชุมดังกล่าวมิได้เสนอแนวความคิดและทฤษฎีใหม่ ๆ อย่างตรงไปตรงมา (3) การประชุมดังกล่าวยังเวียนว่ายอยู่กับความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนปี 1960 (4) การประชุมดังกล่าวให้ความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและองค์การน้อยไป (5) การประชุมดังกล่าวให้ความไว้วางใจกับความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องและความสามารถขององค์การมากเกินไป และตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับวิถีทางของระบบราชการน้อยไป (6) การประชุมดังกล่าวให้ความสำคัญไม่พอในเรื่องข้อจำกัดของการเจริญเติบโต (Limits on growth) การจำกัดบทบาทและการใช้งบประมาณอย่างประหยัดขององค์การ (Organizational cutback) และการเสื่อม (Decline) ขององค์การ (7) การประชุมดังกล่าวมิได้ให้ความสำคัญต่อการเรียกร้องและความต้องการของพลเมือง รวมทั้งเรื่องการสอนตอบของข้าราชการต่อข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของพลเมือง และ (8) การประชุมดังกล่าวให้ความสำคัญในความสามารถของรัฐบาลและฝ่ายบริหารมาก

ด้วยเหตุนี้เอง Waldo จึงสนับสนุนให้มีการประชุมของนักวิชาการรุ่นหนุ่ม อายุไม่เกิน 35 ปี โดยกำลังสำคัญประกอบด้วย George Frederickson, Henry Lambricht, และ Frank Marini ทำหน้าที่จัดการประชุมขึ้น ปรากฏว่าในการประชุมครั้งนี้ มีนักวิชาการชุมนุมกันหลายท่าน คือ Robert P. Biller, Edward S. Brown, Matthew Crenson, Edward Friedland, Louis C. Gawthrop, Michael M. Harmon, Keith M. Henderson, S. Kenneth Howard, S.B. Joedono, Kenneth Jowitt, Larry Kirkhart, Philip S. Kronenberg, Wilber F. La Page, Todd R. La Porte, Frank McGee, Michael Meriwether, Herman Mertins, Albert F. Moncure, Richard S. Page, David F. Parker, John Payneter, Ray D. Pethtel, David Porter, Peter Rumsey, Peter Savage, Joseph W. Scott, Moshe Shani, Ira Sharkansky, Orion White, Bob Zimring. (Waldo, 1948)

ผลจากการประชุมที่มินเนอาปอลิส ทำให้เกิดเอกสารที่สำคัญทางรัฐประศาสนศาสตร์สองชิ้น คือ หนังสือรวมบทความ Marini (1971) Toward a New Public Administration และ Waldo (1971) Public Administration in a Time of Turbulence การพยายามสรุปความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่นี้ กระทำได้ยากเพราะในข้อเท็จจริงแล้ว นักวิชาการที่มาชุมนุมกันที่มินเนอาปอลิส นั้นมีความเห็นไม่สอดคล้องกันทีเดียว บางทีขัดแย้งกันด้วยซ้ำ แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการเหล่านั้นก็มีจุดร่วมกัน ดังตัวอย่างเช่น John Rehffuss ได้สรุปว่านักวิชาการที่ยึดถือ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่นี้โดยทั่วไป มีความเชื่อ 3 ประการ คือ ประการแรก เชื่อว่าในการบริหารงานของรัฐ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องยึดถือหลักความยุติธรรมในสังคม (Social equity) ความเป็นกลางในการบริหารมิใช่สิ่งที่

ถูกต้อง เพราะบ่อยครั้งกลุ่มคนที่มีอิทธิพลมากมักจะได้รับประโยชน์จากระบบมากกว่ากลุ่มอื่น นักบริหารจึงมีหน้าที่ต้องแก้ไขความเหลื่อมล้ำดังกล่าว โดยพยายามตั้งใจให้บริการพิเศษต่อกลุ่มคนที่เสียเปรียบและมีอิทธิพลทางการเมืองน้อย เพื่อจะให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในการให้บริการสาธารณะ ประการสอง ความเชื่อที่ว่าองค์การต้องให้ความสำคัญต่อลูกค้าผู้รับบริการ (Clients) เดิมนั้นถือว่าลูกค้าที่มาจากชนชั้นต่ำ เปรียบเสมือนเด็กที่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์การ มาบัดนี้เกิดความเชื่อใหม่ว่าเจ้าหน้าที่องค์การมีหน้าที่ให้ความสนใจส่วนตัวเป็นพิเศษต่อลูกค้า และลูกค้าควรมีอำนาจประเมินผลการทำงานขององค์การด้วย ประการสาม ความเชื่อที่ว่านักบริหาร ยุคใหม่ต้องเป็นคนที่กระตือรือร้น (proactive administrator) ทำหน้าที่คอยคัดค้านและท้าทายหน่วยงานของตนในเมื่อมีนโยบายที่ไม่เข้าท่าและยังต้องทำงานบริหารโครงการต่าง ๆ ที่ตนรับผิดชอบ ในลักษณะที่สนับสนุนความยุติธรรมทางสังคม และอาจถึงขั้นลำเอียงเข้าข้างสมาชิกองค์การและลูกค้าที่มีฐานะด้อยกว่าคนอื่น โดยสรุปแล้ว John Rehfluss เชื่อว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่พอจะมีคุณลักษณะร่วมกันคือ ค่อนข้างจะให้ความสนใจเรื่องมนุษย์ ต่อต้านความมีเหตุผล มีความสงสัยในความเหมาะสมของเทคโนโลยีและมีความสงสัยในความสามารถขององค์การต่าง ๆ ในปัจจุบันในการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะของสังคมที่กำลังผันแปรอย่างรวดเร็ว (Rehfluss, 1973)

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง Allen Schick มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เปรียบได้กับการพยายามแสวงหาทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่ โดยถือว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นปัญหาการเมือง ระบบราชการซึ่งเป็นเครื่องมือฝ่ายการเมืองเป็นสถาบันที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเผด็จการของสังคมอเมริกัน Schick ได้สรุปว่าวรรณกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ถือหลักสี่ประการ คือ ประการแรก ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ต้องศึกษาปัญหาและเรื่องราวต่างๆ ในโลกความเป็นจริง โดยให้วิชามีแนวโน้มไปในทางการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะ ประการสอง ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ต้องมีลักษณะเป็น Normative เน้นเรื่องค่านิยมและสิ่งที่ควรจะเป็น เช่น การช่วยเหลือกลุ่มบุคคลที่เสียเปรียบ ประการสาม ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ต้องสนับสนุนความยุติธรรมทางสังคม ให้ความสนใจต่อการบริการของเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่อประชาชน ประการสี่ ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ต้องสนับสนุนให้องค์การมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มผลประโยชน์ใดผูกขาดอำนาจ (Henderson, 1966)

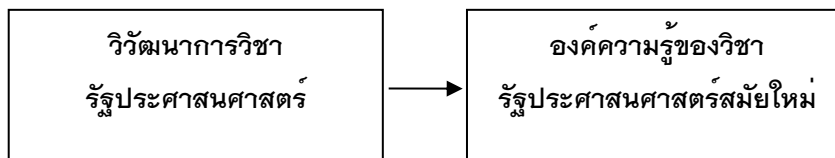
สรุป

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่กระทำได้อย่าง เพราะนักวิชาการที่มาประชุมกันที่มินนาธิบดีรัฐ ในปี 1968 มีความคิดเห็นไปต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ พอจะกล่าวได้ว่านักวิชาการเหล่านั้น มีความรู้สึกร่วมกันคือ ต่างไม่พอใจลักษณะของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในขณะนั้น ซึ่งไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องราวลำดับในโลกความเป็นจริง และนักวิชาการเหล่านั้นมีความหวังว่าจะสามารถเปลี่ยนแปลงการศึกษา และการทำงานด้านการบริหารงานของรัฐด้วย มีผู้วิจารณ์ New P.A. ไว้หลายท่าน บางท่านบอกว่าที่จริง New P.A. มิใช่ความคิดที่ “ใหม่” แต่อย่างใด บางท่านโจมตีว่า New P.A. รวมความคิดที่ขัดแย้งกันเอง ซึ่งการโจมตีแบบนี้เป็นการสมมติเอาเองว่า New P.A. มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียว อันที่จริงบทความต่าง ๆ ในการประชุมที่มินนาธิบดีรัฐนั้นบางบทความได้เสนอความคิดเห็นที่น่าสนใจและสำคัญ เช่น Larry Kirkhart เสนอให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์อิงปรัชญาของปรากฏการณ์วิทยา เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับผลต่อวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น ความคิดของ New P.A. ได้มีส่วนช่วยทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีแนวทางใหม่ที่ไม่เหมือนเดิม เช่น ความรู้สึกต่อต้านพฤติกรรมศาสตร์ โดยให้หันมาถือปรัชญาอีกแนว เช่น ปรากฏการณ์วิทยา ทำให้มีการเสนอแนวทางใหม่ๆ เช่น Action theory, Action research และ Critical theory เป็นต้น New P.A. ยังทำให้นักวิชาการสมัยต่อมาให้ความสำคัญต่อเรื่องค่านิยม เช่น ความยุติธรรมทางสังคมมากขึ้น เป็นต้น

ประเด็นสำคัญที่สุดคือ New P.A. ทำให้ภาครัฐประศาสนศาสตร์รุ่นหนุ่ม ได้มารวมตัวกันเป็นกลุ่มทางวิชาการ มีการแลกเปลี่ยนความเห็นซึ่งกันและกัน และเป็นกลุ่มนักวิชาการสำคัญที่เสนอทฤษฎีและแนวความคิดใหม่ ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยต่อมา ในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานของ New P.A. ต่อการปฏิบัติงานของนักบริหารในโลกความเป็นจริง ปรากฏว่านักวิชาการส่วนมากเห็นว่า New P.A. มีผลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการบริหารของข้าราชการอเมริกันไม่มากนัก เพราะสถาบันต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกายังคงรูปเดิมอยู่ ในทางปฏิบัติแล้วองค์การต่าง ๆ ยังคงมีการจัดรูปแบบลำดับชั้นอยู่นั่นเอง มีนักวิชาการสองท่านเห็นว่า New P.A. ทำให้หน่วยงานส่วนมากให้ความสนใจต่อลูกค้าผู้มารับบริการมากขึ้น ทำให้นักบริหารสนใจเรื่องความยุติธรรมทางสังคมมากขึ้น (Marini, 1971)

องค์ความรู้จากการศึกษาวิวัฒนาการวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ จากบทความนักวิชาการต่างประเทศของนักวิชาการไทย ตั้งแต่จุดเริ่มต้นวิชารัฐประศาสนศาสตร์สมัย ของ Wilson (1887) แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร จนถึงยุควิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทฤษฎี กรอบแนวคิดศาสตร์การบริหารของวิชารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ผู้เขียนสรุปวิวัฒนาการวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ดังแผนภาพที่ 1



ภาพที่ 1 วิวัฒนาการวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ที่มา: ปรับปรุงจากบทความวิวัฒนาการวิชารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (2564)

ข้อเสนอแนะ

วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์การบริหารงานของภาครัฐและภาคเอกชน มีการวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงมาตลอดเวลา จำเป็นอย่างยิ่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย ผู้สนใจในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นิสิต นักศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ต้องร่วมมือร่วมใจสำรวจกรอบแนวคิดวิจัยทฤษฎีใหม่ ๆ เพื่อเป็นแนวทางนำมาซึ่งศาสตร์การบริหารสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบในต่างประเทศ ประยุกต์ใช้ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในโอกาสข้างหน้าต่อไป

References

- Bozeman, B. (1979). *Public Management and Policy Analysis*. New York: St Martin's Press.
- Dahl, R. A. (1978). The Science of Public Administration: Three Problems. In Jay M. Shafritz, & Albert C. Hyde, eds., *Classics of Public Administration*. Oak Park: Moore Publishing.
- Henderson, K. M. (1966). *Emerging Synthesis in American Public Administration*. Bombay, New York: Asia Publishing House.

- Henry, N. (1992). *Public Administration and Public Affairs* (5th ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Marini, F. (1971). *Toward A New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. New York: Chandler Publishing Company.
- Nigro, F. A., & Nigro, L. G. (1980). *Modern Public Administration* (5th ed.). New York: Harper & Row.
- Ostrom, V. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama.
- Rehfuss, J. (1973). *Public Administration as Political Process*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New York: Ronald Press.
- Waldo, D. (1971). *Public Administration in a Time of Turbulence*. New York: Chandler Publishing Company.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.