

แนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์

จุลศักดิ์ ขาญณรงค์¹

Received: March 22, 2018

Revised: February 26, 2019

Accepted: May 7, 2019

บทคัดย่อ

หัวเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหัวเรื่องที่มีความสำคัญ นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายหัวเรื่องนี้ผ่านแนวคิดเรื่องพาราโดม อย่างไรก็ตามก็กลับมีข้อสงสัยจากการอธิบายด้วยแนวทางดังกล่าวอย่างน้อยสามประการ คือ 1) เหตุใดจำเป็นต้องศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้คำว่าพาราโดม 2) หากไม่ใช้แนวคิดเรื่องพาราโดมสามารถใช้แนวคิดอื่นใดในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ และ 3) แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันควรเป็นเช่นไร ทั้งนี้ศึกษาจากแนวคิดของนักวิชาการทั้งรุ่นบุกเบิกและนักคิดร่วมสมัย พบว่า 1) เหตุที่ใช้คำว่าพาราโดมในการศึกษาประเด็นพัฒนาการเพราะรัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นมายาวนานยากที่จะอธิบายสาระได้ทั้งหมดจึงใช้แนวคิดเรื่องพาราโดมเพื่อสรุปเฉพาะสาระสำคัญที่นักรัฐประศาสนศาสตร์เห็นร่วมกันในแต่ละช่วงเวลาและแนวคิดนี้ยังมีลักษณะพิเศษที่เชื่อว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือพาราโดมตามความเหมาะสม 2) หากไม่ใช้แนวคิดเรื่องพาราโดมสามารถใช้แนวคิดอื่นในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ได้อีกอย่างน้อย 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ และ 3) แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันผู้เขียนเห็นว่าควรแบ่งพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็นสามช่วงเวลา ประกอบด้วย ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม ช่วงเวลาของวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ และช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่”

คำสำคัญ พาราโดม, รัฐประศาสนศาสตร์

¹ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ 10110 อีเมล: brakmae@yahoo.com

A Guideline to Study Development of Public Administration

Chulasak Charnnarong²

Abstract

A topic of “Development of Public Administration” is very crucial. Public administration scholars described this topic by “paradigm” approach. However, there are at least three questions for an explanation of Public Administration development by this approach: 1) why must papers of development of Public Administration use “paradigm” approach? 2) are there other options to illustrate the development of Public Administration? 3) what are explanation approaches on Public Administration development now? Based on the ideas of both pioneers and contemporary thinkers, Public Administration development studies used “paradigm” approach because Public Administration has great details in its studies. The paradigm approach is therefore used to summarize significant arguments of public administrators see in each period. This approach also has essential features to convince that paradigm shift will take place at appropriate time. However, if researchers do not use the paradigm approach, they are able to use other approaches. Three alternatives were proposed which are time-dimension approach, scope and focus point dimension approach, and analysis-unit dimension approach: This Paper has proposed that the demonstration of Public Administration development divided into three-period classification comprises of classic period, identity crisis period and “neo” period.

Keywords Paradigm, Public Administration

² Faculty of Social Science, Srinakharinwirot University, Bangkok 10110. E-mail: brakmae@yahoo.com

1. บทนำ

หัวข้อเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหัวข้อที่มีความสำคัญภายใต้ขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ดังปรากฏหัวข้อเรื่องดังกล่าวในหนังสือรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะที่เป็นความเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทุกเล่ม การเรียนการสอนในทุกสถาบันและทุกระดับชั้น ด้วยแนวคิดภายใต้พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ในยุคเริ่มต้นหรือยุคดั้งเดิม เช่น แนวคิดการบริหารงานแบบระบบราชการ ยังคงมีการประยุกต์ใช้และมีความคาบเกี่ยวกับการบริหารงานสาธารณะอันเป็นประเด็นการศึกษาหลักของรัฐประศาสนศาสตร์แม้ในยุคปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การศึกษาหัวข้อเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ดูเหมือนจะหยุดนิ่งมาหลายทศวรรษจากการศึกษาตามแนวทางเรื่องพาราไดม์ของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแนวคิดของนิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) ที่กล่าวถึงพาราไดม์ปัจจุบันของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าคือพาราไดม์ที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration) ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้ดูเหมือนว่าจะเป็นจุดสูงสุดของพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยพาราไดม์ที่ 5 ถือว่าเป็นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ตามชื่อของวิชาดังกล่าวข้างต้น แม้ในภายหลังจะมีการกล่าวถึงพาราไดม์ที่ 6 ก็ตาม (Henry, 1995) แต่ทิศทางของพาราไดม์ที่ 6 กลับมีชื่อการศึกษาอื่นที่ไม่ต้องตรงกับชื่อของวิชา (พาราไดม์ที่ 6 รัฐประศาสนศาสตร์ คือ Governance (Governance, 1990–Present) ดังพาราไดม์ที่ 5

นอกจากนี้ การศึกษาหัวข้อเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นหัวข้อเรื่องที่ทำความเข้าใจได้ไม่ถ้อยนักหากพิจารณาจากความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าหมายถึงการบริหารงานสาธารณะหรือการบริหารงานที่เป็นกิจการของส่วนรวมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 1-2) หรือดังที่ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552, น. 36) กล่าวว่า การบริหารกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ซึ่งรวมเรียกว่า สาธารณกิจอันเป็นกิจกรรมที่ถูกกำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น หากพิจารณาจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะของกิจกรรมการบริหารสาธารณะไม่สามารถระบุได้ว่าเกิดขึ้นครั้งแรกตั้งแต่เมื่อใด อาจกล่าวได้เพียงว่าแนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาการบริหารรัฐกิจนั้นแท้ที่จริงมีมานานตั้งแต่สมัยโบราณเมื่อมีการจัดองค์กรทางการเมืองเป็นรัฐ ไม่ว่าจะเป็นจีนโบราณ อินเดีย

กรีก เป็นต้น (สุรพันธ์ ทับสุวรรณ, 2551, น. 487) และแม้จะมีความเห็นพ้องต้องกันว่า พัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบหรือในฐานะของวิชา มีจุดเริ่มต้นใน ค.ศ. 1887 จากบทความของ Woodrow Wilson ชื่อว่า “The Study of Administration” แต่ในความเป็นจริง รัฐประศาสนศาสตร์ (ในฐานะของวิชา) และการบริหารรัฐกิจ (ในฐานะกิจกรรมหรือกระบวนการทำให้การบริหารและการบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและก่อประสิทธิผล) เป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกกันได้ ดังนั้น การศึกษาพัฒนาการของวิชาจะยุติลงด้วยแนวคิดหรือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งจึงเป็นเรื่องที่ไม่ต้องตรงกับความเป็นจริง ขณะที่แนวทางการศึกษากระบวนการบริการสาธารณะ จำต้องดำเนินต่อไปด้วยเป้าหมายสูงสุดของการบริการสาธารณะ คือ ความผาสุกของประชาชนอันเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงภายใต้สังคมที่มีพลวัตอยู่เสมอ ดังนั้น วิชา รัฐประศาสนศาสตร์จึงจำเป็นต้องเคลื่อนตัวตามไปด้วยเพื่อรองรับและสร้างกรอบแนวคิด ผ่านความคิดเห็นจนเป็นความคิด แนวคิด และทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อเป็น แรงขับเคลื่อนการบริหารและการบริการสาธารณะที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวด้วยการตรวจสอบองค์ความรู้ เรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ผ่านการนำเสนอในสามประเด็นหลักที่ยังคง ความสงสัยแก่ผู้เริ่มต้นศึกษา คือ (1) เหตุใดจึงต้องศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยใช้คำว่าพาราไดม์ ผ่านหัวเรื่องการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้ แนวคิด “paradigm” หรือ “กระบวนทัศน์” (2) หากไม่ใช่แนวคิดเรื่องพาราไดม์สามารถใช้แนวคิดอื่นใดในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ผ่านหัวเรื่องแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ และ (3) แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันเป็นเช่นไร ผ่านหัวเรื่องแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

2. การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้แนวคิด “paradigm” หรือ “กระบวนทัศน์”

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นระบบหรือในฐานะของวิชา แม้จะมีจุดเริ่มต้นที่เห็นพ้องต้องกันคือ ปี ค.ศ. 1887 จากบทความของ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) (โดยทั่วไปนักวิชาการยอมรับกันว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถือกำเนิดมาประมาณเกือบร้อยปีแล้วกล่าวคือนับตั้งแต่ปี 1887 ที่ Woodrow Wilson เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ขึ้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 11) แต่ในแง่

การอธิบายพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์มีความแตกต่างกับสาขาวิชาอื่นๆ ที่มักแบ่งโดยใช้คำว่า “ยุค” หรือ “สมัย” โดยแนวทางการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์มักใช้วิธีการอธิบายโดยใช้คำว่า “paradigm” (พาราไดม์) หรือ “กระบวนทัศน์” อันเป็นเครื่องมืออธิบายซึ่งได้รับความนิยมอย่างสูงในหมู่นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

โทมัส คูห์น (Thomas Kuhn) คือ ผู้นำเสนอความหมายของคำว่า “พาราไดม์” ที่มีอิทธิพลต่อการสร้างองค์ความรู้ในวงการสังคมศาสตร์เป็นอย่างมาก หลังจากที่ Kuhn เสนอให้ใช้คำนี้ วงการสังคมศาสตร์ใช้เวลาอยู่ระยะหนึ่งก่อนที่จะมีการยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในระยะต่อมา ในหนังสือ The Structure of Scientific Revolution ของ Kuhn (1970, อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์, 2557, น. 10) กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิชาการที่ยิ่งใหญ่ จะต้องเริ่มที่การปรับพาราไดม์ เมื่อสังคมเพิ่มความซับซ้อนขึ้นถึงขั้นวิกฤต พาราไดม์เดิมที่วงวิชาการใช้อยู่จะไม่มีพลังในการอธิบายได้อีกต่อไป ในการก้าวข้ามหรือผ่าทางตันจำเป็นจะต้องมีพาราไดม์ใหม่ สำหรับมุมมองของวิทยาศาสตร์ พาราไดม์คือตัวอย่างต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับของการทำงานด้านวิทยาศาสตร์ ตัวอย่างนี้รวมถึงกฎ ทฤษฎี การนำไปใช้และเครื่องมือร่วมกัน ซึ่งทั้งหมดได้ก่อให้เกิดรูปแบบที่นำไปสู่แนวปฏิบัติที่เชื่อมโยงอย่างเฉพาะพิเศษในงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ โดยนักวิชาการที่มีงานวิจัยอยู่ในพาราไดม์เดียวกันจะมีกฎและมาตรฐานการปฏิบัติทางวิทยาศาสตร์เหมือนกันและได้ผลออกมาเหมือนกัน นอกจากนี้ เมื่อพาราไดม์เปลี่ยนไป จะมีผลให้คนเปลี่ยนคำถามในการค้นคว้า เมื่อคำถามเปลี่ยน ข้อมูลที่ต้องการให้ตอบคำถามก็เปลี่ยน สิ่งนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเครื่องมือสำหรับการค้นคว้า และวิธีการวิเคราะห์หาคำตอบด้วย (ชาย โพธิ์สิตา, 2547, น. 62-63) คำว่าพาราไดม์ ถูกนำมาใช้อธิบายแนวคิดทางวิชาการต่างๆ เป็นอันมาก โดยเฉพาะในทางสังคมศาสตร์เนื่องด้วยผลการวิจัยหรือวิธีการและผลของการค้นหาความรู้ทางสังคมศาสตร์มักเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนตายตัว อาจแปรเปลี่ยนไปตามสภาพของแต่ละสังคมและเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีข้อสงสัยแต่เดิมเรื่องต่างๆ เช่น รัฐประศาสนศาสตร์มีทฤษฎีเป็นของตนเองหรือไม่ รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาได้หรือไม่ รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์หรือศิลป์หรือเป็นทั้งสองอย่าง รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ใช้ในการศึกษาหรือการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จะสามารถใช้คำว่าพาราไดม์ในการศึกษา (พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์-ผู้เขียน) ในการอธิบายปรากฏการณ์เช่นวิทยาศาสตร์ได้หรือไม่ ทั้งนี้ สามารถอธิบายได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์สามารถใช้คำว่าพาราไดม์ในการอธิบายปรากฏการณ์ที่รัฐประศาสนศาสตร์สนใจได้ ด้วยการเกิดและการเปลี่ยนแปลงพาราไดม์นั้นเกิดจากการมีข้อมูลที่เป็นองค์ความรู้ที่มีลักษณะพิเศษที่เรียกว่า

Normal Science ซึ่งคือการตรวจสอบความรู้ที่มีอยู่ที่ได้รับการยอมรับในหมู่นักวิชาการในช่วงเวลานั้นๆ อย่างกว้างขวางแต่มีบางส่วนที่ยังอาจเป็นข้อสงสัยหรือข้อบกพร่องหรือช่องว่างบางประการในการอธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ และเมื่อข้อสงสัยหรือความผิดปกติได้ถูกทวนสอบซ้ำจนเกิดแนวคิดใหม่จึงมีการเปลี่ยนพาราไดม์ (Riccucci, 2010, p. 6) นอกจากนี้ กฤษณ์ รักชาติเจริญ (2557, น. 21-32) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าพาราไดม์ คือกลุ่มทฤษฎีที่มีการพัฒนาในศาสตร์นั้นๆ โดยมีการรวบรวมแนวคิดทฤษฎีของนักทฤษฎีไว้ด้วยกัน และอยู่ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน โดยนักทฤษฎีในกระบวนทัศน์นั้นๆ จะไม่ขัดแย้งกัน มีเนื้อหาทฤษฎีที่มีการเกี่ยวพันกันในศาสตร์นั้นๆ และเมื่อมีกลุ่มนักทฤษฎีที่มีข้อเสนอที่ขัดแย้ง และมีความหลากหลาย เมื่อนั้นกระบวนทัศน์จะถูกถล่มล้าง และจะก้าวเข้าสู่กระบวนทัศน์ใหม่ หรือเรียกว่าการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) เช่น ศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์หลายขั้น

Paradigm เป็นคำกริยาภาษากรีก แปลว่า “การแสดงให้เห็นไว้ข้างเคียงกัน” อันหมายความว่า “การแสดงให้เห็นอย่างให้เห็น” พาราไดม์เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขกรอบจำกัดความคิดของบุคคลในการกำหนดปัญหาและวิธีที่ใช้ในการวิจัย (นิศา ชูโต, 2548) พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2532, น. 246) อธิบายว่ากระบวนทัศน์ (Paradigm) หมายถึง กรอบความคิดหรือแนวทางทั่วไปที่ใช้ในการมองโลก ขณะที่คณะกรรมการจัดทำพจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน (2555, น. 278) อธิบายว่ากระบวนทัศน์ มีความหมาย 2 ประการคือ ความหมายประการที่หนึ่ง ได้แก่ ชุดของแนวคิด การรับรู้ ความเข้าใจตลอดจนการปฏิบัติร่วมกันของคนกลุ่มหนึ่ง ชุมชนหนึ่ง จนเกิดเป็นแบบแผนของทัศนะเฉพาะเกี่ยวกับความจริงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และชุดแนวคิดนั้นมีฐานเป็นแม่บทของความคิดหรือแนวปฏิบัติของกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น กระบวนทัศน์ทางการศึกษาที่เห็นว่ากระบวนการเรียนรู้ที่แท้จริงเกิดจากการสร้างความรู้ของผู้เรียนกระบวนทัศน์นี้เป็นแม่บทของความคิดที่ทำให้แนวทางการจัดการศึกษาเปลี่ยนไป ความหมายประการที่สองได้แก่ภาพรวมของแบบรูปความคิด (Thoughts Pattern) ที่แตกต่างกันไปสู่การแก้ปัญหาอย่างฉับพลันและการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ แบบรูปความคิดของสำนักคิด (School of Thoughts) หนึ่งอาจขัดแย้งหรือแตกต่างจากอีกสำนักคิดหนึ่งตัวอย่างเช่น กระบวนทัศน์ของการจัดการศึกษาปฐมวัย ซึ่งฝ่ายหนึ่งเชื่อว่าเป็นกระบวนเตรียมความพร้อม ทักษะพื้นฐาน พัฒนาบุคลิกภาพและสร้างนิสัยที่ดี ส่วนอีกแบบรูปความคิดหนึ่งเชื่อว่าจะต้องฝึกอ่านเขียนเลขให้คล่องตั้งแต่ยังเยาว์

สำหรับความหมายที่ให้ไว้โดย Kuhn (1970, อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์, 2557, น. 10) นักวิชาการผู้บุกเบิกการใช้คำนี้กล่าวว่า พาราไดม์ หมายถึง กลุ่มความคิดพื้นฐานซึ่งเป็นกรอบขึ้นาแนวทางและการกระทำของปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวมทั้งในการใช้ชีวิตประจำวันไปจนถึงการแสวงหาความรู้ทางศาสตร์ ฟรีดจอฟ คาปร้า (Fritjof Capra) นิยามคำว่า กระบวนทัศน์เชิงสังคม (Social Paradigm) ว่าหมายถึง “มโนทัศน์ ค่านิยม การรับรู้ และการปฏิบัติที่ชุมชน (วิชาการ-ผู้เขียน) หนึ่งมีหรือกระทำร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดวิสัยทัศน์แห่งความเป็นจริงที่เป็นพื้นฐานของการจัดระบบตนเองของชุมชน (วิชาการ-ผู้เขียน) นั้น” (Capra, 1986, p. 3) นักวิชาการไทย ดังที่ กิรติ บุญเจือ (2548, น. 248) อธิบายว่า คือ ความเชื่อพื้นฐานที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์หรือ กระแสความคิดของคนในยุคๆ หนึ่ง ส่วน ณ ภัทรดิศ สุริยกุลจินดา (2548, น. 284) อธิบายว่า คือ ความเชื่อพื้นฐานที่มีในจิตใจของมนุษย์ทุกคน แตกต่างกันไปตามเพศ วัย สิ่งแวดล้อม การศึกษาอบรม และการตัดสินใจเลือกของแต่ละบุคคล ซึ่งเป็นตัวกำหนดให้แต่ละคนชอบอะไรและไม่ชอบอะไร พอใจแค่ไหน และอย่างไร

เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นมายาวนาน ยากที่จะอธิบายสาระและเหตุการณ์ได้หมด Nicholas Henry จึงใช้แนวคิดเรื่องพาราไดม์เพื่อสรุปเฉพาะสาระสำคัญที่นักรัฐประศาสนศาสตร์เห็นร่วมกันในแต่ละช่วงเวลา และในแต่ละพาราไดม์อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เมื่อรากฐานของแนวคิดในช่วงนั้นถูกโจมตีและมีผู้เห็นด้วย (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2549, น. 28) ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ เอลิมพล ศรีหงส์ (2538, น. 17) กล่าวว่า พาราไดม์เป็นเสมือนการกำหนดแก่นของปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหา ในลักษณะของภาพรวม ซึ่งเป็นที่ยอมรับสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาวิจัยเพื่อค้นคว้าหาคำตอบหรือคำอธิบายที่เป็นรายละเอียดต่อไป สำหรับแนวคิดแบบพาราไดม์ที่มักมาปรับใช้กับรัฐประศาสนศาสตร์มาจากแนวคิดของ Nicholas Henry ซึ่ง Henry ได้หยิบยืมแนวคิดของ โรเบิร์ต ที โกลเล็ม บิวสกี (Robert T. Golembiewski) ในเรื่อง Locus (ขอบข่ายที่ “ครอบคลุม” เกี่ยวกับสถาบันของสาขา - Locus is the institutional “where” of the field) และ Focus (ความสนใจ “อะไร” เป็นพิเศษของสาขา - Focus is the specialized “what” of the field) มาปรับใช้กับการอธิบายวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 4) ซึ่ง Golembiewski ได้จำแนกพาราไดม์ในรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 พาราไดม์ คือ พาราไดม์ดั้งเดิม (การบริหารแยกจากการเมืองของ Woodrow Wilson) พาราไดม์มนุษยนิยม พาราไดม์จิตวิทยาสังคม และในปัจจุบันวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีทั้ง Focus และ Locus ที่ไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าแนวโน้มการศึกษาคือนักวิชาการ

มุ่งศึกษาเรื่องนโยบายทั้งในด้านการจัดการและการพิจารณาถึงผลของนโยบายโดยให้ความสนใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของรัฐและสนใจศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 5) และ Nicholas Henry ที่พยายามชี้ให้เห็นว่าแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มี 5 พาราไดม์ คือ พาราไดม์ที่ 1: การแยกการบริหารกับการเมือง (The Politics/Administration Dichotomy ค.ศ.1900-1926) พาราไดม์ที่ 2: หลักการบริหาร (The Principle of Administration ค.ศ. 1927-1937) พาราไดม์ที่ 3: รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science ค.ศ.1950-1970) พาราไดม์ที่ 4: รัฐประศาสนศาสตร์คือศาสตร์การบริหาร (Public Administration as Administrative Science (Management) ค.ศ. 1956-1970) และพาราไดม์ที่ 5: รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration ค.ศ. 1970 เป็นต้นไป)

สำหรับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย นักวิชาการไทยได้ศึกษาผ่านการใช้แนวคิดเรื่องพาราไดม์เช่นเดียวกัน โดยศึกษาผ่านหัวเรื่อง วิวัฒนาการกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2498-2551 โดยกล่าวว่ามีการแบ่งออกเป็น 5 กระบวนทัศน์ โดยกระบวนทัศน์ทั้งหมดถูกสร้างเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นทางการบริหารว่าจะพัฒนาระบบราชการไทยให้ดีขึ้นได้อย่างไร ประกอบด้วย (1) กระบวนทัศน์หลักการบริหารแบบคลาสสิก (The Principles of Public Administration Paradigm) (พ.ศ. 2498-2522) มีฐานคติสำคัญคือมุ่งการจัดการบริหารให้เป็นระเบียบ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ ระบบการประสานงานและความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความประหยัด ต่อมาเกิดกระแสการท้าทายว่ากระบวนทัศน์นี้เน้นให้เกิดประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวและความสามารถใช้ได้จริงของระบบคุณธรรมจึงเกิดกระบวนทัศน์ต่อมา (2) กระบวนทัศน์การจัดการ (The Management Paradigm) (พ.ศ. 2522-2537) แนวคิดสำคัญคือการใช้แนวทางการจัดการแบบภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้ ซึ่งคือการใช้เครื่องมือทางการบริหารและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ต่อมาจึงถูกโจมตีเรื่องการละเลยปัญหาด้านจริยธรรมและความแตกต่างระหว่างการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ จึงเกิดกระบวนทัศน์ใหม่ (3) กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล (The Good Governance Paradigm) (พ.ศ.2540-ปัจจุบัน) โดยมีฐานคติที่มุ่งให้เกิดองค์ประกอบต่างๆ ของธรรมาภิบาล เช่น หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ เพื่อช่วยลดปัญหาด้านจริยธรรมการบริหารและตอบสนองแนวคิดประชาธิปไตยยุคใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม

แนวคิดนี้มีความเป็นนามธรรมสูง จึงเกิดกระบวนทัศน์กลุ่มที่สองซึ่งมีสองกระบวนทัศน์ย่อย คือ (4) กระบวนทัศน์การเมือง-การบริหาร (The Politics-Administration Paradigm) (พ.ศ.2498-ปัจจุบัน) ซึ่งมีฐานคติว่าสำหรับระบบราชการไทยไม่ควรมีการแยกการบริหารจากการเมืองการศึกษา รวมถึงการแก้ไขปัญหาาระบบราชการต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างการเมืองและการบริหาร และ (5) กระบวนทัศน์แบบไทย (The Thai-Paradigm) (พ.ศ. 2498-ปัจจุบัน) ซึ่งมีฐานคติว่าสำหรับการแก้ปัญหาาระบบราชการย่อมต้องพิจารณาจากบริบทของสังคมนั้นๆ ดังการศึกษาและแก้ปัญหาาระบบราชการไทยย่อมต้องใช้กระบวนทัศน์แบบไทย (นิสาชล พรหมรินทร์, 2552, น. 394-398)

ทั้งนี้ ด้วยความคุ้นชินกับขนบการศึกษาพัฒนาการของศาสตร์ต่างๆ ด้วยคำว่า ยุคหรือสมัย จนมีคำถามที่ว่า หากไม่ใช่แนวคิดเรื่องพาราไดม์สามารถใช้แนวคิดอื่นใดในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ นอกจากจะศึกษาผ่านคำว่า ยุคหรือสมัยแล้ว รัฐประศาสนศาสตร์ยังมีการออกแบบแนวทางการศึกษาพัฒนาการของวิชาที่แตกต่างจากศาสตร์อื่นๆ ดังกล่าวในหัวเรื่องต่อไป

3. แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

สำหรับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยทั่วไปอยู่ภายใต้กรอบแนวทางการศึกษาว่าด้วยคำว่ากระบวนทัศน์หรือคำว่า พาราไดม์ (Paradigm) ดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวพบว่ามีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ ในแต่ละกระบวนทัศน์ที่เป็นการแสดงความเห็นพ้องที่ลงรอยกันของนักวิชาการ แต่ในความเป็นจริงภายใต้กระบวนทัศน์หนึ่งที่ยึดโยงตามกรอบของห้วงเวลาการศึกษาของนักวิชาการท่านต่างๆ ย่อมเป็นเรื่องสุดิวสัยที่แนวคิดของนักวิชาการท่านต่างๆ เหล่านั้นจะลงรอยกันจนสร้างเป็นกระบวนทัศน์หนึ่งๆ ได้โดยสมบูรณ์ รวมทั้งกระบวนทัศน์ต่างๆ ที่ดูเหมือนมีการแบ่งแยกแนวคิดหรือมีความเชื่อในเรื่องความรู้ความจริงที่แตกต่างกันกลับมีความเหลื่อมล้ำทับซ้อนกันอย่างแยกไม่ได้ ดังปรากฏการจัดแบ่งออกกลุ่มแนวคิดทฤษฎีในลักษณะที่แตกต่างหลากหลายตามเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งของนักวิชาการที่ให้ความสนใจประเด็นการศึกษานี้ ดังนั้น โดยแท้จริงแล้วจึงทำให้การศึกษาแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์สามารถศึกษาได้หลายแนวทางมากกว่าแนวทางของพาราไดม์ดังที่เข้าใจทั่วไปโดยเฉพาะผู้เริ่มศึกษา เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552, น. 38-42) ชี้ให้เห็นว่าแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทาง ประกอบด้วย

แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์

(1) แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา เป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยจำแนกตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ใช้มิติของเวลา เช่น พิทยา บวรวัฒนา (2538, น. 9) ได้มีการนำแนวทางการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลาเข้ามาใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการศึกษา (รวมทั้งใช้กรอบการศึกษาด้วยมิติอื่นด้วย อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการยกตัวอย่างแนวทางของมิติเวลา จึงใช้แนวคิดนี้) โดยเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตกมีวิวัฒนาการมาแล้ว 4 ช่วงสมัยที่สำคัญ คือ สมัยทฤษฎีดั้งเดิม ในปี ค.ศ. 1887-1950 สมัยทฤษฎีท้าทายหรือวิกฤติ ด้านเอกลักษณ์ครั้งแรก ปี ค.ศ. 1950-1960 สมัยวิกฤติด้านเอกลักษณ์ครั้งที่สอง ปี ค.ศ. 1960-1970 และสมัยทฤษฎีและแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่

(2) แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติขอบเขตและจุดเน้น หรือการศึกษาที่กำหนดขอบเขตหรือปริมณฑลทางวิชาการ (Locus) และกำหนดจุดเน้นของการศึกษา (Focus) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่นำเสนอโดยโรเบิร์ต ที. โกล์มบิวสกี ดังกล่าวถึงก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ Nicholas Henry ได้นำแนวคิดนี้มาผูกโยงกับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในรูปแบบของพาราไดม์และจุดเน้น โดยพาราไดม์ที่ 1) การบริหารแยกจากการเมือง (มี Locus คือ ศึกษาระบบราชการของรัฐ และ Focus คือ ไม่ชัดเจนว่าศึกษาอย่างไร) พาราไดม์ที่ 2) หลักการบริหาร (มี Locus คือ ไม่สำคัญว่าจะใช้หลักการบริหารไปใช้ที่ไหนและ Focus คือ ใช้หลักการบริหาร) พาราไดม์ที่ 3) รัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐศาสตร์ (มี Locus คือ ศึกษาระบบราชการของรัฐ Focus คือ ไม่ได้ให้คำตอบไว้ว่าควรจะศึกษาอย่างไร) พาราไดม์ที่ 4) รัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐศาสตร์การบริหาร (มี Locus คือ ไม่แน่ใจว่าความเป็นสาธารณะของรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ที่ใด Focus คือ ทฤษฎีองค์การ เทคนิคทางการบริหาร) และ พาราไดม์ที่ 5) รัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐประศาสนศาสตร์ (มี Locus คือ ทุกข์สุขของประชาชนกิจการสาธารณะของรัฐ Focus คือ การวิเคราะห์นโยบาย เน้นเรื่องค่านิยมต่างๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์) (พิทยา บวรวัฒนา, 2538, น. 3) เป็นต้น

(3) แนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์เป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นและการประยุกต์ใช้โดยยึดถือหน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) สะท้อนได้จากผลงานของนักวิชาการ เช่น เจมส์ ดี. ทอมสัน (Thomson, 1967) ซึ่งให้ความสำคัญต่อองค์การเป็นหน่วยของการวิเคราะห์ โดยเน้นศึกษาพฤติกรรมขององค์การต่อการปรับตัวต่อความไม่แน่นอนอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

และสภาพแวดล้อม หรือแนวคิดของการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบที่ให้ความสำคัญต่อหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นองค์การที่นำมาใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบคือ ระบบราชการ หรือ แนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่สำคัญต่อหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นประชาชนผู้รับบริการ ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากศึกษาวิเคราะห์ไปถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงแล้วจะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงหน่วยวิเคราะห์ของการศึกษาได้ ได้แก่ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นโครงสร้าง หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นบุคคล หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นกระบวนการ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นชุมชน ประชาชน และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังมีการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะอื่นๆ ดังเช่น วิธีการศึกษาพัฒนาการของ ไบรอัน อาร์ ฟรี (Brian R. Fry) ซึ่งได้กล่าวถึงนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการช่วงสำคัญๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์โดยผู้ศึกษาอาจเข้าใจนักวิชาการสำคัญเพียง 8 ท่าน คือ มักซ์ เวเบอร์ (Max Weber) โปรตสแกทว่า มีการกล่าวถึงนักวิชาการท่านนี้เป็นท่านแรกแทนที่จะกล่าวถึง วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ทั้งนี้ เพราะในยุโรปถือว่า Weber เป็นบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์ เฟรดเดอริค ดับเบิลยู เทย์เลอร์ (Frederic W. Taylor) ลูเธอร์ เอช กุลลิก (Luther H. Gulick), แมรี บาร์คเกอร์ ฟอลเลต (Mary Parker Follet) เอลตัน เมโย (Elton Mayo) เชสเตอร์ไอ บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard) เฮอเบิร์ต เอ ไซมอน (Herbert A. Simon) และดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) แต่ก็ได้แบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา เช่นเดียวกัน คือ แนวทางดั้งเดิม (Classical Approach) ที่มองจุดเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นเรื่องของการจัดการ (การแยกการบริหารให้ออกจากการเมืองตามแนวคิดของ Wilson) โดยศึกษาจากงานของนักวิชาการ 3 ท่านแรก แนวทางที่สองคือแนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ซึ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรม (โดยเฉพาะมนุษย์) ในองค์การหรือการจัดการของแนวทางดั้งเดิม โดยศึกษาได้จากนักวิชาการ 3 ท่านต่อมา และแนวทางสุดท้าย คือ การบริหารคือการเมือง (Administration as Political Approach) ซึ่งเป็นส่วนผสมระหว่างแนวทางข้างต้นเพราะแนวทางสุดท้าย พยายามที่จะตอบสนองความจำเป็นทางการบริหารควบคู่ไปกับความเป็นไปได้ตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเน้นว่าต้องมีการบริหารที่ดีบนพื้นฐานของกระบวนการของนโยบายสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การบริหารสาธารณะที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ตัวแทนที่ดีคือแนวคิดแบบรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ซึ่งศึกษาได้จากงานของนักวิชาการ 2 ท่านสุดท้าย (Fry, 1989) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดการปรับบทบาทครั้งสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มีสาระสำคัญดังที่ อวยชัย ขบา และทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2556, น. 24) กล่าวว่า

ประกอบด้วย ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม (Relevance) การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Change) ให้มีความสำคัญกับค่านิยม (Value) ในการบริหารไม่เห็นด้วยกับการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง นอกจากการจัดแบ่งตามแนวคิดของนักวิชาการท่านสำคัญดังกล่าวข้างต้นยังมีวิธีการจัดแบ่งพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียงสองช่วงเวลา กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต ดังมีกรอบเค้าโครงแนวคิดย่อยคือ แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง การคัดค้านการแยกการบริหารออกจากการเมือง และการคัดค้านการใช้หลักการบริหารว่าสามารถเป็นหลักการสากลสามารถประยุกต์ใช้ได้กับองค์การทุกประเภท) และรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ดังมีกรอบเค้าโครงแนวคิดย่อย ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของศาสตร์การบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ความหมายใหม่ นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ และรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะวิชาชีพ (Bozeman, 1979, pp. 350-365) (ดังแสดงในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์	ศึกษาพัฒนาการ ด้วยแนวทางการศึกษา 3 แนวทาง ประกอบด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์
Brian R. Fry	ศึกษาพัฒนาการจากแนวคิดของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการช่วงสำคัญๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์โดยนักวิชาการสำคัญ 8 ท่าน
Barry Bozeman	ศึกษาพัฒนาการแบ่งเป็นสองช่วงเวลา คือ รัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต และรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

4. แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน

จากการอธิบายของ เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2552, น. 38-42) ที่กล่าวถึงแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง คือ แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ในปัจจุบันการศึกษาคูณการของรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีแนวทางการผสมผสานระหว่างทั้ง 3 แนวทางซึ่งเป็นการบูรณาการระหว่างแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

ที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์เป็นแนวทางการศึกษา ทั้งนี้ แนวทางการศึกษาในยุคปัจจุบันจึงดูเหมือนว่าเป็นไปตามแนวทางดังกล่าวทั้งสิ้น

ในปัจจุบันพบว่าแนวทางการศึกษาโดยนักวิชาการรุ่นต่อมามากไม่ใช้การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้แนวคิด Paradigm ในการนำเสนอประเด็นดังกล่าว และใช้กรอบหรือแนวทางการศึกษาในเรื่องมิติของเวลา และหน่วยการวิเคราะห์เป็นส่วนใหญ่ โดยขอยกตัวอย่างการนำเสนอของนักวิชาการร่วมสมัยทั้งนักวิชาการไทยและต่างประเทศ ดังนี้

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา (2555, น. 30-31) ได้แบ่งช่วงสมัยของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 4 ช่วงสมัย ประกอบด้วย ช่วงสมัยดั้งเดิมหรือยุคคลาสสิก คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1887-1944 ช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองคือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1945-1959 ช่วงสมัยกำเนิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวใหม่ คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. 1960-1970 และช่วงสมัยตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ซึ่งใช้กรอบหรือแนวทางการศึกษาในเรื่องมิติของเวลาเป็นเครื่องขึ้นการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัย

นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย (2556) กล่าวว่าพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) แนวคิดทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ตั้งแต่ ค.ศ. 1887-1968 ซึ่งเป็นยุคหรือช่วงเวลาที่มีความสำคัญกับค่านิยมทางการบริหารตามหลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ คือ (สรุปความจาก Nicholas Henry 2001, 27-45) แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง (Political - Administration Dichotomy) ทฤษฎีองค์การที่มีระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ (The Bureaucracy Theory) แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ หลักการบริหาร (Administrative Principles) แนวคิดการจัดการเชิงมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งจำแนกกลุ่มหรือสำนักที่ศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ สำนักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) เน้นให้ความสำคัญในเรื่องที่ว่าคนในองค์กรต้องการความยอมรับจากผู้อื่น และสำนักมนุษยนิยม (Humanism) เน้นให้ความสำคัญในเรื่องที่ว่าคนต้องการบรรลุความพึงพอใจที่จะได้ปฏิบัติงานเต็มศักยภาพ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) จัดว่าเป็นยุคแห่งวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จนต้องมีการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แนวคิดในยุค 1980's นี้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายการจัดการภาครัฐ เป็นแนวคิดเพื่อลดขนาดราชการ การให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ ซึ่งได้รับอิทธิพลรากฐานมาจากสำนักคิดการจัดการนิยม (Managerialism) เน้นหัวใจสำคัญของการใช้หลักการทางธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับพลเมืองและการคืนอำนาจให้ประชาชนโดย โรเบิร์ต เดนฮาร์ดท์ และเจเน็ต เดนฮาร์ดท์ (Robert Denhardt และ Janet Denhardt) ได้เสนอกระบวนทัศน์ใหม่ที่ เรียกว่า New Public Service (NPS) หรือการบริการสาธารณะแนวใหม่ นักคิดทั้งสองมองว่ารัฐบาลไม่ต้องกุมทิศทางหรือชี้ทิศ และยังกล่าวถึง “Public Spirit” ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นจิตวิญญาณสาธารณะ ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลา และมิติของหน่วยการวิเคราะห์เป็นเครื่องชี้นำการระบุด้านการของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ผ่านประเด็นองค์ความรู้ที่ในแต่ละแนวคิดมีแตกต่างกันตามยุคสมัยรวมถึงแนวทางการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในแต่ละแนวคิดเหล่านั้น

แนวคิดของ นฤมล อนุสนธิ์พัฒน์ (2558) กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านยุคสมัยของการบริหารรัฐกิจเป็นห้ายุค คือ ยุคแรก (Classical Theory) คือ ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นยุคที่เริ่มมีการศึกษาแนวคิดด้านรัฐประศาสนศาสตร์อย่างจริงจัง โดยเริ่มจากอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้กล่าวถึง “Dichotomy” ที่ให้การเมืองและการบริหารแยกออกจากกัน แนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การขนาดใหญ่หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ระบบราชการ” (Bureaucracy) ของนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน Max Weber แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ที่เน้นค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (One best Way) เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ของ Frederick W. Taylor และการให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงบริหาร (Science of Administration) ช่วงปลายของยุคนี้ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีนักวิชาการไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดในช่วงแรกเป็นอย่างมาก โดยให้ความสนใจในพฤติกรรมศาสตร์มากขึ้น อาทิ Herbert A. Simon ที่เน้นย้ำหัวใจสำคัญของการบริหารงานสาธารณะว่าทฤษฎีการบริหารนั้นต้องมาจากตรรกวิทยา และจิตวิทยาของการตัดสินใจของมนุษย์ ยุคที่สองการกำเนิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) เป็นยุคแห่งวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จนต้องมีการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีการเสนอแนวความคิดที่สำคัญสี่ประการ ได้แก่

การเปลี่ยนแปลง (Change) ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม (Relevance) ค่านิยม (Values) และความเท่าเทียมในสังคม (Social Equity) ยุคที่สาม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (The New Public Management) ได้รับอิทธิพลรากฐานมาจากสำนักคิดการจัดการนิยม (Managerialism) เน้นหัวใจสำคัญของการใช้หลักการทางธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ ยุคที่สี่ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับพลเมืองและการคืนอำนาจให้ประชาชน สาระสำคัญของแนวคิดนี้มีแนวทาง (Denhardt & Denhardt, 2003) เช่น 1) “มุ่งรับใช้พลเมือง ไม่ใช่บริการลูกค้า” (Serve Citizens, Not customers) 2) “รัฐต้องมุ่งบริหารให้เกิดสาธารณะประโยชน์” (Seek the Public Interest) 3) ให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองและช่วยกันทำสาธารณประโยชน์มากกว่าการสร้างนักการเมืองและข้าราชการให้เป็นเหมือนผู้ประกอบการในราชการ (Value Citizenship Over Entrepreneurship) 4) “ทำด้วยวิถีประชาธิปไตยและคิดในเชิงยุทธศาสตร์” (Think Strategically, Act Democratically) 5) “รัฐประศาสนศาสตร์นั้นต้องขึ้นต่ออะไรหลายอย่าง ไม่ใช่ขึ้นต่อฝ่ายการเมืองเท่านั้น” (Recognize the Accountability Isn’t Simple) 6) “รัฐต้องรับใช้ ไม่ใช่กุมทิศทาง” (Serve rather than Steer) และยุคที่ห้า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizenship and Participation) จากหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) สู่แนวคิดพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดนี้เริ่มต้นในช่วงศตวรรษที่ 20 พร้อมกับอุดมการณ์ความเป็นพลเมือง ให้มีส่วนร่วมในการใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจความเป็นพลเมืองในที่นี้ คือการเข้าร่วมในชุมชนการเมือง (Citizenship is participation in the affairs of a polis) “พลเมืองจะต้องมีความปรารถนาที่จะเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ ซึ่งเกิดจากการปลูกฝังหรือให้การศึกษา เพื่อให้เกิดคุณธรรมนั่นเอง” รัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองเป็นการบริหารงานภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่สร้างจากประชาชน ประชาชนปกครองตนเอง เป้าหมายคือ สังคมประชาธิปไตยที่ดี (Good Democratic Society) เน้นที่การจัดการตนเองของประชาชน (Self-government) ให้ตั้งมั่นอยู่บนประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่หล่อเลี้ยงด้วยคุณธรรมแห่งพลเมือง (Civic Virtue) ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลาและมิติของขอบเขตและจุดเน้นเป็นเครื่องชี้ว่าการระบุด้านการของรัฐบาลประศาสนศาสตร์ผ่านประเด็นสาระสำคัญของแนวคิดในแต่ละยุคหรือเป็นการบ่งชี้ทั้งขอบเขตและจุดเน้นของการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

อัมพร อารังลักษณ์ (2559) กล่าวว่าความเป็นมาของรัฐประศาสนศาสตร์ เริ่มต้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 3 ยุค ประกอบด้วย สถานะของรัฐประศาสนศาสตร์ ในยุคแรก (พ.ศ. 2430-2472) ถือเป็นลักษณะวิชาย่อยอยู่ในสาขารัฐศาสตร์ที่มีจุดมุ่งเน้นที่โครงสร้างของระบบบริหารเป็นสำคัญ ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2473-2510) การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ขยายตัวออกไป โดยเริ่มศึกษาในแง่พฤติกรรมของมนุษย์ ในองค์การ สิ่งแวดล้อมของการบริหาร และองค์การ (Organization) ขอบเขตและแนวทางในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ขยายตัว เจริญก้าวหน้า และซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และยุคที่เปลี่ยนแปลงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (พ.ศ. 2510-ปัจจุบัน) เป็นยุคที่เกิดทัศนคติเชิงลบอย่างยิ่งต่อการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น บทบาทด้านสงครามเวียดนาม ภาวะการว่างงาน เงินเฟ้อ เป็นต้น กอปรกับมติของรัฐประศาสนศาสตร์ ออกจากการเป็นสาขาย่อยของวิทยาศาสตร์จากการประชุมประจำปีของสมาคมรัฐศาสตร์ แห่งสหรัฐฯ (American Political Science Association) ใน พ.ศ. 2510 ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีลักษณะเป็นศาสตร์อย่างแท้จริง ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลาและมิติของขอบเขตและจุดเน้นเป็นเครื่องชี้นำการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะขอบเขตของการศึกษาในแต่ละยุคสมัย

แนวคิดของ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2559, น. 2) กล่าวว่า แนวคิดทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเริ่มจากยุคสำนักคลาสสิก ที่มีการจัดการที่เป็นวิทยาศาสตร์ หลักการบริหารทั่วไป มนุษยสัมพันธ์ พฤติกรรมองค์การ และยุคการจัดการสมัยใหม่ ปัจจุบันคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดหลังสมัยใหม่ รวมทั้งรัฐประศาสนศาสตร์ยังต้องเผชิญกับความท้าทายในการก้าวข้ามการบริหารราชการในแบบเดิมตามแนวคิดองค์การระบบราชการที่มีโครงสร้าง การใช้อำนาจ ค่านิยมระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมถึงประเด็นจริยธรรมและปัญหาการคอร์รัปชันที่สังคมมองว่าเป็นอุปสรรคและภัยคุกคามการบริหารการพัฒนาประเทศ พบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลาและมิติของขอบเขตและจุดเน้นเป็นเครื่องชี้นำการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะขอบเขตของการศึกษาในแต่ละยุคสมัย

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศ เช่น Stephen P. Osborne (2010) มองว่าแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณะในช่วงกว่า 100 ปีที่ผ่านมา ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องสามารถจำแนกออกเป็น 3 แนวคิด คือ ระบบการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA) แนวคิดนี้มองว่า งานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ โดยมีความเชื่อว่าองค์การของรัฐนั้นจะต้องจัดโครงสร้างองค์การ

แบบรวมศูนย์อำนาจ แบ่งงานออกเป็นแผนกย่อยๆ จัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เน้นทำงานโดยยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวด แยกการบริหารออกจากการเมือง และใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคลากร แนวคิดนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าไร้ประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ขาดนวัตกรรม และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง ภายใต้บริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ได้ ระบอบการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แนวคิดนี้มองว่าการบริหารงานภาครัฐ (ที่เต็มไปด้วยปัญหา) ควรนำความรู้ และประสบการณ์จากการจัดการธุรกิจภาคเอกชน (ที่ประสบความสำเร็จอย่างสูง) มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง ภาครัฐควรเน้นความสำเร็จในผลงาน (มากกว่าการทำงานตามขั้นตอน) พร้อมกับมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ในรูปของ “ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานหลัก” (Key Performance Indicators: KPI) ส่งเสริมภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Leadership) กระจายอำนาจให้หน่วยงานย่อยมีอิสระเทียบได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่มุ่งดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รัฐบาลกลางลดการกำกับลงเพื่อให้หน่วยงานย่อยมีความคล่องตัว ให้บริการภายใต้การแข่งขัน เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า และการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ รัฐยังสามารถให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วงงานบริการสาธารณะ รวมทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และระบอบการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) แนวคิด NPG เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผน พัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชน การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก การดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมของผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน และ การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลา และมิติของหน่วยการวิเคราะห์เป็นเครื่องชี้นำการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ผ่านประเด็นองค์ความรู้ที่ในแต่ละแนวคิดมีแตกต่างกัน ตามยุคสมัยรวมถึงแนวทางการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ในแต่ละแนวคิดเหล่านั้น

Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt (2011) ได้อธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยการศึกษาตามพัฒนาการของการบริหารสาธารณะ เริ่มจากการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (TPA) งานบริการสาธารณะเป็นภารกิจโดยตรงของรัฐผ่านที่การโครงสร้างองค์การแบบแนวดิ่ง ที่เน้นการรวมอำนาจ และหลังจากการตัดสินใจจากส่วนกลางแล้วจึงแบ่งงานตามโครงสร้างหน้าที่อย่างเป็นลำดับชั้น

ตามกฎระเบียบอย่างเข้มงวด ซึ่งแนวคิดนี้ถูกทำลายโดยแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New PM) ที่มองว่าการบริหารงานสาธารณะที่มีภาครัฐหรือรัฐเป็นแกนกลางในการทำงานย่อมสร้างปัญหาทั้งในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะความล่าช้าจึงควรนำความรู้และประสบการณ์ของการจัดการของภาคธุรกิจหรือภาคเอกชนซึ่งประสบความสำเร็จมากกว่าเข้ามาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานภาครัฐ (จึงควรเปลี่ยนแนวทางการบริหารภาครัฐเป็นการจัดการภาครัฐดังชื่อของแนวคิดใหม่นี้) เพื่อให้เพิ่มทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้า (ประชาชน) และเชื่อว่าแนวคิดนี้จะทำให้สามารถตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย รวมทั้งกิจการงานใดที่ภาครัฐไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับภาครัฐ ภาครัฐควรมอบอำนาจในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะแก่ภาคเอกชน ผ่านระบบรับเหมาช่วงและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดของภาคเอกชนหรือการดำเนินการโดยองค์การธุรกิจผ่านระบบกลไกตลาด และมองว่าประชาชนยังเป็นเพียงลูกค้าหรือผู้รับบริการจากรัฐ ทำให้ประชาชนรู้สึกวาทพาทฐานะของตนไม่เป็นไปตามสิ่งที่ควรจะเป็น ด้วยประชาชนผู้รับบริการสาธารณะย่อมเห็นว่าตนควรได้รับการบริการสาธารณะที่ดีที่สุดหรืออย่างน้อยก็เป็นไปอย่างถูกต้องเท่าเทียมจากภาครัฐด้วยตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานสำคัญของภาครัฐผ่านระบบงบประมาณและภาษี รวมทั้งการดำเนินการผ่านระบบของเอกชนย่อมทำให้ประชาชนเป็นเพียงลูกค้าที่ไม่มีสิทธิและพลังอำนาจในตรวจสอบหรือกระทั่งวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐได้ ทั้งนี้ สภาว่ดังกล่าวย่อมนำไปสู่วิกฤตด้านความโปร่งใส สุจริต ตรวจสอบได้ เป็นธรรม ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และขัดกับหลักการธรรมาภิบาลโดยสิ้นเชิง รวมทั้งขัดกับหลักการประชาธิปไตยด้วย จึงเกิดแนวคิดที่เรียกว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวคิดที่สร้างความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Citizenship) ส่งเสริมความเป็นชุมชนและภาคประชาสังคม ตลอดจนแนวคิดแบบมนุษยนิยมในองค์การและใช้แนวคิดเชิงวาทกรรมด้วย ทั้งนี้ จะพบว่าใช้กรอบหรือแนวทางศึกษาในเรื่องมิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้นเป็นเครื่องชี้นำการระบุพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ผ่านประเด็นสาระสำคัญของแนวคิดในแต่ละยุคหรือเป็นการบ่งชี้ทั้งขอบเขตและจุดเน้นของการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

ทั้งนี้ สามารถแสดงเป็นตารางเปรียบเทียบแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน: แนวคิดหลัก และกรอบหรือแนวทางการศึกษาของนักวิชาการท่านต่างๆ ได้ ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันของนักวิชาการ: แนวคิดหลัก และกรอบหรือแนวทางการศึกษา

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก	กรอบหรือแนวทางการศึกษา
ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา	4 ช่วงสมัย ประกอบด้วย ช่วงสมัยดั้งเดิม ช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ช่วงสมัยกำเนิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวใหม่ และช่วงสมัยตั้งแต่ทศวรรษ 1970	มิติของเวลา
นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญชัย	4 ยุค ประกอบด้วย 1) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม 2) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ 3) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ 4) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่	มิติของเวลา และมิติของหน่วยการวิเคราะห์
นฤมล อนสุนนธิ์พัฒน์	5 ยุค ประกอบด้วย 1) ยุคแรก 2) การกำเนิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ 3) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 4) การบริการสาธารณะแนวใหม่ และ 5) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน	มิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้น
อัมพร อารงลักษณ์	3 ยุค ประกอบด้วย 1) ยุคแรก 2) ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และ 3) ยุคที่เปลี่ยนแปลงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่	มิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้น
ไพโรจน์ ภัทรนรากุล	2 ยุค ประกอบด้วย 1) ยุคสำนักคลาสสิก และ 2) ยุคการจัดการสมัยใหม่ รวมทั้งการทำทาบกับปัญหาและแนวทางเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่แท้จริง	มิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้น
Stephen P. Osborne	3 ยุค ประกอบด้วย 1) Traditional Public Administration-TPA 2) New Public Management-NPM และ 3) New Public Governance-NPG	มิติของเวลา และมิติของหน่วยการวิเคราะห์
Robert B Denhardt และ Janet V Denhardt	3 ยุค ประกอบด้วย 1) Traditional Public Administration 2) New Public Management และ 3) New Public Service	มิติของเวลา และมิติของขอบเขตและจุดเน้น

จากการพิจารณาข้อมูลและการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ประกอบด้วย (1) การศึกษาพยายามรวบรวมแนวคิดทั้งหมดที่ผ่านมาจัดกลุ่มเป็นแนวคิดในยุคแรกหรือยุคดั้งเดิม และเป็นยุคที่มีข้อบกพร่องทั้งในเรื่องแนวคิดและการนำไปปฏิบัติ จากนั้นใช้แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) เป็นจุดศูนย์กลางเพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ทางแนวคิด แล้วมุ่งใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่นำหลักการของธุรกิจเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาการประยุกต์แนวคิดให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ก็เชื่อว่าแนวคิดนี้ไม่เหมาะสมกับการบริหารกิจการสาธารณะ ควรตอบสนองด้วยแนวคิดใหม่ คือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) หรือกล่าวโดยสรุป คือ การพิจารณาว่าแนวคิดที่มีมาก่อนหน้าเป็นแนวคิดยุคดั้งเดิม ควรแทนที่ด้วยสิ่งใหม่ทั้งหลาย (New) คือ New PA New PM New PS และ New PG (2) พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์พิจารณาในแง่ของผู้กระทำหรือหน่วยที่ทำงานสาธารณะ แบ่งออกเป็นสามช่วง คือ งานสาธารณะเป็นภารกิจของรัฐ งานสาธารณะเป็นภารกิจของหน่วยงานใดๆ แม้แต่เอกชนงานสาธารณะเป็นภารกิจของภาคีที่หลากหลาย (3) เปลี่ยนจากการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ (วิชา) เป็นการศึกษาพัฒนาการของการบริหารสาธารณะหรือการบริการสาธารณะ (กิจกรรม) (4) เน้นที่เป้าหมายมากกว่าเน้นที่ผู้กระทำการบริการสาธารณะเช่นในอดีต (5) แนวคิดที่รัฐประศาสนศาสตร์ควรบรรลุในอนาคตอันใกล้ควรเป็นไปตามแนวทางของการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance-NPG) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสังเคราะห์การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็นสามช่วงเวลา ประกอบด้วย ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม ช่วงเวลาของวิฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ และช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่” โดยแต่ละช่วงเวลามีความแตกต่างของมิติของขอบเขตและจุดเน้น และมีมิติของหน่วยการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน

ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม คือช่วงเวลาตั้งแต่การบริหารสาธารณกิจเกิดขึ้นและเริ่มการศึกษาบริหารสาธารณกิจอย่างเป็นระบบในฐานะวิชา หรือที่เรียกว่ารัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมทางการบริหารที่กระทำโดยภาครัฐเป็นแกนหลักโดยใช้หลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ คือ แนวคิดการบริหาร

แยกจากการเมือง ทฤษฎีองค์การที่มีระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ และหลักการบริหารต่างๆ ซึ่งเป็นยุคแห่งการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ๆ เพื่อมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ จึงมีขอบเขตและจุดเน้นที่สำคัญ คือ ระบบราชการหรือองค์การภาครัฐโดยใช้หลักการบริหารเป็นหลักหรือแนวทางในการบริหารงานภาครัฐ สำหรับหน่วยการวิเคราะห์จึงเน้นที่ระบบราชการหรือองค์การภาครัฐเป็นสำคัญ

ช่วงของวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ คือ ช่วงการนำแนวทางของภาคเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะ โดยเฉพาะจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ด้วยมองว่าแนวทางของยุคก่อนหน้านี้ไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐได้จริงจึงต้องใช้แนวทางของภาคเอกชนหรือกระทั่งในงานสาธารณะบางประเภทที่รัฐไม่สามารถทำหรือดำเนินการหรือบริหารจัดการได้ดีควรมอบให้เอกชนทำแทนภาครัฐ ทั้งนี้ จึงมีขอบเขตและจุดเน้นที่สำคัญ คือ องค์การภาครัฐและภาคเอกชนโดยใช้หลักการบริหารเป็นหลักหรือแนวทางในการบริหารงานสาธารณะ สำหรับหน่วยการวิเคราะห์จึงเน้นที่องค์การภาครัฐและภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการสาธารณะเป็นสำคัญ

ช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่” โดยการพิจารณาว่าแนวคิดที่มีมาก่อนหน้าเป็นแนวคิดยุคดั้งเดิม ควรแทนที่ด้วยสิ่งใหม่ (New) โดยเฉพาะการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ด้วยแนวคิดในช่วงเวลาก่อนหน้านี้มุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเชิงความคุ้มค่า มากกว่าความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทั้งนี้ ควรปรับบทบาทให้ส่วนภาคต่างๆ เช่น ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์การพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้เข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะร่วมกับภาครัฐ โดยรัฐจะทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนส่วนภาคเหล่านั้นในการมีส่วนร่วมในการทำกิจการสาธารณะหรือการมีภาคีสาธารณะที่หลากหลายในการทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ จะมีประชาชนหรือพลเมืองเป็นแกนกลางสำคัญในการบริการสาธารณะต่างๆ ทั้งนี้ จึงมีขอบเขตและจุดเน้นที่สำคัญ คือ องค์การภาครัฐและภาคีสาธารณะโดยใช้หลักการบริหารที่เหมาะสมกับการบริหารงานสาธารณะแต่ละงาน สำหรับหน่วยการวิเคราะห์จึงเน้นที่พลเมือง ภาครัฐ และภาคีสาธารณะที่ดำเนินกิจการสาธารณะร่วมกัน ดังแสดงในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันของผู้เขียน

พัฒนาการของ รัฐประศาสนศาสตร์	ขอบเขตและจุดเน้นที่สำคัญ ของการศึกษา	หน่วยการวิเคราะห์ ของการศึกษา
ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม	ระบบราชการหรือองค์การภาครัฐ โดยใช้หลักการบริหารเป็นหลักหรือ แนวทางในการบริหารงานภาครัฐ	ระบบราชการหรือองค์การ ภาครัฐ
ช่วงเวลาของวิกฤตการณ์ ด้านเอกลักษณ์	องค์การภาครัฐและภาคเอกชนโดยใช้ หลักการบริหารเป็นหลักหรือแนวทาง ในการบริหารงานสาธารณะ	องค์การภาครัฐและเอกชน ที่ดำเนินกิจการสาธารณะ
ช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่”	องค์การภาครัฐและภาคีสาธารณะโดย ใช้หลักการบริหารที่เหมาะสมกับการ บริหารงานสาธารณะ	พลเมือง ภาครัฐ และภาคี สาธารณะที่ดำเนินกิจการ สาธารณะร่วมกัน

5. บทสรุป

หัวเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหัวเรื่องที่มีความสำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ด้วยหัวเรื่องดังกล่าวเป็นการทำความเข้าใจเพื่อการน้อมนำแนวคิดเหล่านั้นไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับห้วงเวลาและสถานการณ์การบริหารงานสาธารณะ สำหรับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในบทความชิ้นนี้ได้อธิบายตามกรอบแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง คือ แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ และแม้ในปัจจุบันการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์จะมีแนวทางการผสมผสานระหว่างทั้งสามแนวทาง แต่โดยทั่วไปหัวเรื่องดังกล่าวยังคงถูกอธิบายด้วยใช้แนวคิดเชิงพาราไดม์ตามการอธิบายของ Nicholas Henry ผู้มีชื่อเสียงในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ แต่เนื่องด้วยแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างทำให้ผู้ศึกษาโดยเฉพาะผู้ที่กำลังเริ่มต้นศึกษาสับสนด้วยการใช้คำว่าพาราไดม์ทดแทนคำว่า ยุคหรือสมัย เช่นเดียวกับการศึกษาพัฒนาการของสาขาวิชาอื่นๆ รวมทั้งแนวคิดเรื่องพาราไดม์ที่ใช้อธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์มีความคาบเกี่ยวกับประเด็น Locus และ Focus ที่แตกต่างกันของแต่ละพาราไดม์ อันมีความซับซ้อนได้ง่ายยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้รวบรวมแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้แนวคิดอื่นๆ ประกอบคำอธิบาย อย่างไรก็ตาม ข้อไขว่คว้าใจความองค์ความรู้ก็มิได้แตกต่างกันมากนัก ดังนั้น ศึกษาจึงอาจเลือกแนวทางที่ตนสนใจหรือถนัดเพื่อความเข้าใจพัฒนาการ

ของรัฐประศาสนศาสตร์ นอกจากนี้ ยังได้อธิบายแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันดังมีแนวคิดใหม่ คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) และได้แสดงทัศนะของผู้เขียนโดยแบ่งพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 3 ช่วงเวลา ประกอบด้วย ช่วงเวลาของยุคดั้งเดิม ช่วงเวลาของวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ และช่วงเวลาของการใช้คำว่า “ใหม่” ผ่านกรอบแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ 3 แนวทาง คือ แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ทั้งนี้ ด้วยแนวทางการเขียนดังแสดงในบทความนี้จะยังประโยชน์ต่อผู้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จักได้เห็นภาพรวมอย่างย่อของรัฐประศาสนศาสตร์รวมทั้งเห็นทัศนะที่แตกต่างจากนักวิชาการท่านต่างๆ ที่มีแนวทางที่หลากหลายในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อนำมาตรวจสอบไตร่ตรองในการทำความเข้าใจหรือประยุกต์ใช้องค์ความรู้ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤษณ์ รักชาติเจริญ. (2557). การจัดการบริการสาธารณะ: จากมุมมองของการพัฒนาการจัดการภาครัฐ. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยมหิดล*, 1(1), 21-32.
- กิริติ บุญเจือ. (2548). บทบาทของกระบวนการทัศน์ในการสอนปรัชญา. *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, 30(1), 258-262.
- เฉลิมพล ศรีหงส์. (2538). พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาการบริหารรัฐกิจ: ศึกษาในเชิงพาราไดม์ ใน คณาจารย์ภาควิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (บก.). *การบริหารรัฐกิจ* (น. 19-32). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชาย โพธิ์สีดา. (2547). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

- ณ ภัทรดิศ สุริยกุลจินดา. (2548). กระบวนทัศน์ในการสอนปรัชญา. *วารสารราชบัณฑิตยสถาน*, 30(1), 263-267.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2552). ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. ใน เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (บก.). *ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 1* (น. 1-50). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, และชลัช ชรัญญชัย. (2556). *การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่* (รายงานการวิจัย). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นฤมล อนุสนธิ์พัฒน์. (2558). แนวคิดการบริหารงานสาธารณะ: จากภาครัฐสู่ภาคพลเมือง. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ*, 2(3), 161-179.
- นิตา ชูโต. (2548). *การวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: พรินต์โพร.
- นิตาชล พรหมรินทร์. (2555). *วิวัฒนาการกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย: บทสำรวจวรรณกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2538). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970) และ (ค.ศ. 1970 - ปัจจุบัน)*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2559). รัฐประศาสนศาสตร์กับการพัฒนาที่ยั่งยืน. ใน *การประชุมวิชาการระดับชาติเนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ “นิดา 5 ทศวรรษกับการพัฒนาที่ยั่งยืน”* (น. 1-24). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2532). *พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พรินต์ติ้งกรุ๊ป.
- _____. (2555). *พจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์ ราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา. (2555). *แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. เชียงใหม่: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุพรินต์.

- สุรพันธ์ ทับสุวรรณ. (2551). *รัฐศาสตร์ทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมรา พงศาพิชญ์. (2557). กระบวนทัศน์ “สิทธิมนุษยชน” และ “ความยุติธรรม” สำหรับสังคมเปลี่ยนผ่าน. *วารสารสังคมศาสตร์*, 44(2), 7-20.
- อวยชัย ชบา, และทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและรัฐประศาสนศาสตร์ ใน นพดล เหลืองภิรมย์, และวันชัย มีชาติ. 30201 *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร* (น. 1-37). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. (2559). สถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทย (ระหว่าง พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน). *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 8(1), 35-70.

ภาษาอังกฤษ

- Bozeman, B. (1979). *Public Management and Policy Analysis*. New York: St. Martin's Press.
- Capra, F. (1986). The Concept of Paradigm and Paradigm Shift. *Re-Vision (Journal of Consciousness and Change)*, 9, 11-17
- Denhardt, B. R., & Denhardt, V. J. (2011). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Fry, B. R. (1989). *Mastering Public Administration*. Chatham [NJ]: Chatham House.
- Henry, N. (1995). *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kuhn, T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In Osborne, S. P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. (pp. 1-16). London: Routledge.

Riccucci, N. M. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington, D.C: Georgetown University Press.

Thompson, J. D. (1967). *Organization in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.