

รัฐประศาสนศาสตร์ : พัฒนาการและแนวโน้มทางการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในอนาคต

Public Administration: the historical development and trend of studies in public administration

Received: 23/04/2564

Revised: 06/06/2564

Accepted: 08/06/2564

ธรณินทร์ เสนานิมิตร¹

Thorarin senanimitr¹

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ในการทบทวนพัฒนาการของการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในมิติของรัฐประศาสนศาสตร์ รวมถึงเสนอทิศทางและแนวโน้มในการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในอนาคต เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงที่มาและแนวคิดที่ใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์การบริหารงานของภาครัฐที่ถูกพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง

โดยพัฒนาการการศึกษาการบริหารงานของภาครัฐถูกแบ่งออกเป็น 3 ยุคใหญ่ ที่มีการท้าทายและเปลี่ยนแปลงองค์ความรู้ในการศึกษาการบริหารงานของภาครัฐ คือ ยุคแรก ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 (1887-1926) แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จะมุ่งเน้นไปถึงการค้นหาหลักการบริหาร ที่มุ่งนำไปใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ ยุคที่สอง ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1945-1970) แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ถูกท้าทายและมุ่งเน้นไปที่การศึกษานโยบายสาธารณะ การบริหารรัฐกิจ เปรียบเทียบ และการศึกษาทฤษฎีองค์การในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ และยุคที่สาม ช่วงเวลาในปีค.ศ. 1970 ถึง ค.ศ. 2008 รัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการทบทวนอัตลักษณ์ของสาขาวิชา จนนำมาสู่การสร้างรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (new public administration) ที่มุ่งประเด็นไปยังการบริหารงานภาครัฐที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของสังคมในระดับมหภาค

โดยในปัจจุบันรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาการบริหารงานของภาครัฐ ที่ขยายขอบเขตสอดคล้องกับประเด็นร่วมสมัย ซึ่งในอนาคตการศึกษาการบริหารงานภาครัฐจะปรับเปลี่ยนไปตามกระแสการพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงของบริบทการพัฒนาที่เข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมดิจิทัล ทั้งด้านการศึกษาเทคโนโลยีดิจิทัลและการสร้างนวัตกรรมที่ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

คำสำคัญ: การบริหารงานภาครัฐ, พัฒนาการการศึกษาการบริหารงานภาครัฐ, แนวโน้มการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในอนาคต

¹อาจารย์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

¹Lecturer of Public Administration, College of Local Management and Development, Pibulsongkram Rajabhat University

*E-mail:singpraipaplean@hotmail.com

ABSTRACT

This article objectives aims to review the historical development studies of public administration as the science includes presenting the direction and trend of studying and To show the beginning of studies and concepts use to explain the public administrative phenomena to dynamic development.

So, the historical development of public administration has evolved by academic discussion and argument in the three eras. The first era was begun before World War II (1887-1926 A.D.). The concepts and theories of public administration were developed and focused on administration principles for adaptation to increase efficiency operations of the public sector. The second era after occurred after World War II (1945-1970 A.D.), the concepts and theories were on arguments and changes of the focus of studies to public policy, comparative public administration and behavioral organization theories. The third era occurred in 1970 to 2008 A.D., the public administration was reconsidered the identity of science. It brings to the new public administration which focuses on the administration relative change management and the public issues in macro level.

In the present, the studies of public administration expand to contemporary issues. And in the future trend of public administration studies will be adapted from the way of development especially the digital industrial development era; it will be focused on digital technology and innovation creation usage for public administration.

Keywords: public administration, historical development of public administration studies, Trend of public administration in the future

บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นคำที่มีการนิยามอธิบายถึงความหมายในสองด้าน ด้านแรกเป็นคำที่ใช้อธิบายถึงศาสตร์สาขาวิชาการบริหารของภาครัฐในเชิงวิชาการ ซึ่งนิยมเรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์ และด้านที่สองเป็นคำที่ใช้ในการอธิบายการปฏิบัติงานหรือปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งนิยมเรียกว่า การบริหารภาครัฐ ดังนั้นการจะกล่าวถึงสาระสำคัญของความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเชิงวิชาการหรือเชิงปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับบริบทของผู้ศึกษาว่ามุ่งเน้นอธิบายไปในด้านวิชาการหรือด้านการปฏิบัติ โดยนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อเสียง และเป็นหนึ่งในผู้เริ่มการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์อย่าง ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) ได้เสนอการจำแนกความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งสองด้านนี้ ด้วยการใช้ภาษาอังกฤษตัวพิมพ์ใหญ่และตัวพิมพ์เล็กแทนความหมาย โดยให้อักษรภาษาอังกฤษ

ตัวพิมพ์ใหญ่แทนความหมายในด้านวิชาการ เรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และให้ตัวอักษรพิมพ์เล็กแทนความในด้านการปฏิบัติงานของรัฐบาล เรียกว่า การบริหารงานภาครัฐ หรือการบริหารรัฐกิจ (public administration) (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 1-2) ดังนั้นสถานภาพของศาสตร์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นแนวคิดและทฤษฎีที่มีลักษณะเชิงปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นความรู้ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเชิงปฏิบัติได้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการบริหารงานภาครัฐเกิดปรากฏการณ์การท้าทาย ทั้งในรูปแบบของแนวคิด ทฤษฎี และหลักปฏิบัติทางการบริหาร เนื่องจากบริบทการพัฒนาตามกระแสโลกนั้นดำเนินอย่างเป็นพลวัต ส่งผลให้แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปตามบริบทการพัฒนา นำไปสู่การสร้างเงื่อนไขในการพัฒนาระเบียบวิธีวิทยา (methodology) ศาสตร์ (sciences) องค์ความรู้ (body of knowledge) แนวคิด (concepts) ทฤษฎี (theory) และหลักการบริหาร (principles) ให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาและปรากฏการณ์การบริหารงานภาครัฐของแต่ละยุคสมัย ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเริ่มต้นในการศึกษานับแต่มนุษย์เริ่มรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างมีเป้าหมายร่วมกัน จนนำไปสู่การศึกษาบทบาทของภาครัฐที่ต้องการศึกษาการบริหารงานภาครัฐแยกออกจากการเมืองอย่างเข้มข้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดย วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้สะท้อนปรากฏการณ์ในงานเขียนเรื่อง ศาสตร์ทางการบริหาร (The study of administration) ในปี ค.ศ. 1887 ทั้งนี้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย เกิดการทำทลายและทบทวนแนวคิดทฤษฎีทางการบริหาร ซึ่งส่งผลให้กระบวนทัศน์ แนวคิดและทฤษฎี ทางรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในสภาพสับสน จนเกิดวิกฤติทางด้านอัตลักษณ์ของสาขาวิชา และนำไปสู่การทบทวนเพื่อสร้างอัตลักษณ์ทางสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ให้มีลักษณะสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ในการนำไปอธิบายปรากฏการณ์การบริหารงานของภาครัฐในปัจจุบัน (สินธุ์ สโรบล, 2554: 4-5)

ดังนั้นพัฒนาการการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีประวัติศาสตร์ความเป็นมา ที่แสดงให้เห็นถึงการทบทวนทางกระบวนทัศน์ แนวคิด และทฤษฎีที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ภาครัฐอย่างต่อเนื่อง บทความวิชาการนี้เขียนมาเพื่อทบทวนแนวทางการศึกษาและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์การบริหารงานของภาครัฐ จากกระแสแนวคิดการบริหารภาครัฐในอดีตสู่ปัจจุบัน และคาดการณ์ทิศทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต ที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงตามแนวทางพัฒนาของโลก

แนวทางการศึกษาและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เป็นศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางการบริหารงานของภาครัฐ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสาธารณกิจ (Public Affairs) ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมในมิติต่าง ๆ ของภาครัฐ อันส่งผลกระทบกับประชาชนหรือส่วนรวม ในภายหลังเรียกได้ว่าเป็นการบริหารรัฐกิจ (public administration) เพื่ออธิบายกระบวนการบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐในการการดำเนินงานสาธารณกิจ ดังนั้นองค์ความรู้ (body of knowledge) ของรัฐประศาสนศาสตร์จึงเกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ

และกระบวนการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐในภาคปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงสามารถถูกนำไปทดสอบและนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐได้ (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2554: 5-6) ส่งผลให้แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เกิดการท้าทายและทบทวนองค์ความรู้อยู่บ่อยครั้งตามบริบทการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย เพื่อให้เข้าใจในองค์ความรู้ของแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในบทความวิชาการนี้จึงเสนอประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

1. พัฒนาการและความเป็นมาของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

หากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงเชิงประวัติศาสตร์จะพบว่าการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจมีประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนานควบคู่ไปกับการพัฒนาอารยธรรมของโลก โดยมีระบบการปกครองและระบบการบริหารดำเนินไปอย่างเป็นพลวัต จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความรุ่งเรืองของอาณาจักรต่าง ๆ ในอดีต เช่น อารยธรรมอียิปต์ในการสร้างพีระมิดที่ต้องอาศัยทรัพยากรและกำลังคนจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นถึงความหลักแหลมในการบริหารของผู้ปกครอง หรืออารยธรรมจีนในช่วงของราชวงศ์ฮั่นระบบการปกครองก็ได้เกิดขึ้น ในการคัดเลือกคนเข้ารับราชการโดยประยุกต์หลักคำสอนจากลัทธิขงจื๊อดำเนินการคัดสรรคนส่วนทางอารยธรรมยุโรประบบการบริหารได้ถูกพัฒนาจนก้าวหน้าขึ้นเพื่อควบคุมระเบียบวิธีการในการดำเนินกิจการของภาครัฐ อย่างไรก็ตามองค์ความรู้ที่ใช้ในการบริหารในแต่ละอารยธรรมตามที่ได้กล่าวมานั้น ยังคงไม่ได้ถูกพัฒนาเป็นศาสตร์ (science) เฉกเช่นในปัจจุบัน (จุมพล หนิมพานิช: 2562: 23-24)

จนกระทั่งมาถึงในช่วงยุคการล่าอาณานิคมปี ค.ศ. 1776 ความสนใจในการศึกษาการบริหารงานภาครัฐได้รับความสนใจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นอดีตอาณานิคมของอังกฤษ เนื่องจากการบริหารอาณานิคมประสบปัญหาแบบการบริหารที่ใช้ในอังกฤษนั้น ไม่สามารถนำมาใช้ได้ในการบริหารสหรัฐอเมริกา เมื่อภายหลังที่ได้มีการปฏิวัติเพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษแล้ว สหรัฐอเมริกาจึงต้องวางรากฐานการบริหารให้สอดคล้องกับบริบทประเทศของตนเอง จนมาในช่วงปี ค.ศ. 1787 การโต้เถียงทางวิชาการในประเด็นการบริหารงานของภาครัฐได้รับความสนใจมากขึ้น โดยเป็นการถกเถียงทางความคิดระหว่างการมุ่งประสิทธิภาพการทำงานกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน จุดเริ่มต้นของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) จึงถือกำเนิดขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อค้นหาหลักการบริหารสำหรับรัฐบาลในขณะนั้นและถูกพัฒนาต่อมาตามบริบทของยุคสมัย ในขณะที่ทางฝั่งยุโรปมีมุมมองว่าการบริหารงานของภาครัฐนั้นเกิดจากการนำองค์ความรู้จากหลายศาสตร์ที่แตกต่างกันมาประยุกต์ใช้กับการบริหาร จึงนับได้ว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีจุดเริ่มต้นจากการศึกษาการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกา (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 26-27) ดังนั้น หากพิจารณาการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเริ่มต้นมาจากสหรัฐอเมริกาแล้วนั้น สีน สโรบล (2554: 3-10) ได้เสนอให้แบ่งออกได้เป็น 3 ยุคใหญ่ เพื่อให้เห็นพัฒนาการและจุดเปลี่ยนด้านองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ยุคแรก ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุคที่สอง ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และยุคที่สามในช่วง ค.ศ. 1970 ถึง ค.ศ. 2008 ซึ่งถือเป็นยุคของการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ

1.1 พัฒนาการทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 (1887-1926)

หากย้อนไปในยุคการก่อตัวของรัฐชาติ (nation state) ในช่วงราวคริสต์ศตวรรษที่ 16 ของยุโรป การบริหารงานภาครัฐ (public administration) มุ่งให้ความสำคัญกับการจัดการองค์การ เพื่อบังคับใช้กฎหมาย และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในรัฐ ทั้งยังจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่รัฐหรือข้าราชการที่มีความรู้มาทำหน้าที่ในการบริหารงาน เช่น การจัดเก็บภาษี สถิติ และการบริหาร เป็นต้น ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐในอดีตให้ความสำคัญกับการจัดการองค์การ ในการเริ่มสรรหาบุคลากรที่มีศักยภาพเข้ามาทำงานและทำการฝึกอบรมบุคลากรให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 การบริหารงานภาครัฐในยุโรปให้ความสำคัญกับความพยายามในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญมีเพิ่มมากขึ้น เกิดระบบการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการที่เรียกว่า “คาเมรอลลิซึม” (Camerarism) ในเยอรมัน ซึ่งเป็นสถาบันมุ่งเน้นการฝึกฝนความรู้ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาและมีการปฏิรูปสังคม จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1885 ลอเรนซ์ ฟอน สเตน (Lorenz Von Stein) นักสังคมวิทยาและนักวิชาการด้านบริหารรัฐกิจ ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ผู้ริเริ่มการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐในยุโรป อธิบายให้เห็นการบริหารงานภาครัฐในอดีตของยุโรปช่วงนั้นให้ความสำคัญกับกฎหมายปกครอง ศาสตร์การบริหารในช่วงนั้นจึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองเป็นหลัก ทั้งนี้ทัศนะของ ลอเรนซ์ ฟอน สเตน เสนอว่า ศาสตร์การบริหารงานของภาครัฐควรมาจากการบูรณาการความรู้จากหลายศาสตร์ เช่น สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ การคลังสาธารณะ เป็นต้น และทฤษฎีทางด้านการบริหารนั้นจะต้องสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ภายใต้วิธีการศึกษาที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ (scientific method) (C. Thornhill and G. van Dijk, 2010 :99) สำหรับในด้านการบริหารจัดการองค์การนั้น นักวิชาการด้านสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียงในขณะนั้นอย่าง แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ศึกษาและเขียนผลงานสำคัญเกี่ยวกับระบบราชการหรือองค์การขนาดใหญ่ (bureaucracy) ขึ้น เพื่อชี้ให้เห็นว่าองค์การระบบราชการนั้นควรยึดหลักความเป็นเหตุผล และโครงสร้างอำนาจการบังคับบัญชาบนหลักกฎหมาย ซึ่งเป็นการเน้นย้ำว่าการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐในยุคนั้นมุ่งเน้นความสำคัญไปที่กฎหมายปกครอง (ลิน สโรบล, 2554: 20) อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐของยุโรปในช่วงนั้น ไม่ได้โดดเด่นในการพยายามศึกษา ค้นหาอัตลักษณ์ และหลักปฏิบัติทางการบริหารภาครัฐ กล่าวคือ ขาดการพัฒนาทฤษฎีหลักหรือองค์ความรู้หลักที่ใช้ในการอธิบายการบริหารงานภาครัฐ เนื่องจากองค์ความรู้ทางการบริหารภาครัฐมีความสัมพันธ์ซ้อนทับกับกฎหมายปกครองและองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ ประกอบกับการบริหารงานภาครัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์อื่นๆที่หลากหลาย ดังนั้น การพัฒนาศาสตร์การบริหารงานภาครัฐจึงเป็นสิ่งที่ต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างขอบเขตในการศึกษาด้านการบริหารงานของภาครัฐ

ในขณะเดียวกันสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มให้ความสำคัญกับการศึกษาศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ จนในช่วงปี ค.ศ. 1887 วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้พยายามทบทวนหลักการบริหารงานของภาครัฐให้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ โดยงานเขียนที่มีอิทธิพลและนำมาสู่การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ คือ บทความชื่อว่า “ศาสตร์การบริหาร (The Study of Administration)” จึงถือได้ว่า วูดโรว์ วิลสัน เป็นผู้บุกเบิกสาขาวิชา

วารสารการจัดการและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2564)

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เนื่องจากข้อเสนอในงานเขียนของวิลสันนั้นเสนอให้มี “การแยกการบริหารออกจากการเมือง (Politics and Administration Dichotomy)” ก่อให้เกิดการตื่นตัวของนักวิชาการต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ตามมาในภายหลัง เช่น วิลเลียม เอฟ. วิลลัฟปี (William F. Willoughby) แฟรงค์ เจ. กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) เป็นต้น จนนำไปสู่กระแสการปฏิรูปการบริหารในขณะนั้นให้อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม (merit principles) ลดการแทรกแซงทางการเมืองอันก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ทั้งนี้การปฏิรูปมีหลายแนวทาง เช่น การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลของภาครัฐให้มีหน่วยงานกลางบริหารบุคคล การนำหลัก “การจ่ายเงินที่เท่ากันสำหรับงานที่เท่ากัน (equal pay for equal work)” มาใช้ในการจ่ายค่าตอบแทนบุคลากรของภาครัฐ เป็นต้น

ส่งผลให้ในช่วงต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 19 เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) ได้ริเริ่มการศึกษารัฐประศาสน์ในแนวทางแบบวิทยาศาสตร์ โดยมุ่งความสนใจไปที่กระบวนการทำงานของคนงานในแต่ละปัจเจกบุคคล ซึ่งก่อให้เกิด “หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (scientific management)” ขึ้นมาใช้ในการวางระบบการทำงานภายในองค์การให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งในด้านการทำงานตามความถนัดชำนาญเฉพาะด้านและเทคนิคการทำงานให้ได้ผลงานที่ดีที่สุดอันนำไปสู่ผลงานที่มากที่สุด ในขณะเดียวนักวิชาการด้านการบริหารองค์การ (administrative organization) อย่างเช่น ฮองรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) ลูเธอร์ กุลลิค และ ลินดอล เออร์วิค (Luther Gulick and Lyndall Urwick) เป็นต้น ได้ทำการศึกษาการทำงานในระดับการบริหารและกิจกรรมการบริหารซึ่งก่อให้เกิดเป็นหลักการบริหารที่นิยมนำไปปฏิบัติในองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน (สินส์โรบล, 2554: 5-6: 21-22) จะเห็นได้ว่าองค์ความรู้ (body of knowledge) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคแรกหรือยุคบุกเบิกนี้ให้ความสำคัญกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ควบคู่ไปการพัฒนาหลักการบริหารที่จะนำไปใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหาร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าผลสืบเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1760 จนถึง ค.ศ. 1850 ช่วงเวลาดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อแนวทางการบริหารประเทศสหรัฐอเมริกา ก่อให้เกิดกระแสแนวคิดการบริหารที่มุ่งเน้นการสะสมทุนและเร่งอัตราการผลิต เพื่อตอบสนองการแข่งขันอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างรัฐกับรัฐ ซึ่งจะเห็นได้จากบริบทการพัฒนาในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาที่เน้นการพัฒนาในด้านอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งถือเป็นการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ของโลกที่มุ่งเปลี่ยนแปลงพลังงานจากถ่านหินมาสู่การใช้พลังงานไฟฟ้า แก๊สและน้ำมัน ด้วยระบบไฟฟ้าและการใช้สายพานในขบวนการผลิต อย่างไรก็ตามในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ราวปี ค.ศ. 1946 – 1970 ซึ่งถือเป็นช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 3 ซึ่งเป็นการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการผลิตแบบอัตโนมัติ ส่งผลให้ข้อวิพากษ์ในองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้ (ในปีค.ศ. 1887 - 1926) ถูกตั้งข้อสังเกตกับการบริหารที่เปรียบมนุษย์เป็นเครื่องจักรการผลิต ส่งผลให้นักวิชาการหลายท่านกลับมาทบทวนองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์อีกครั้ง เนื่องจากกระแสการพัฒนาได้เปลี่ยนไปภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายและความบอบช้ำทางสังคม

1.2 พัฒนาการทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1945-1970)

นับตั้งแต่ช่วงปีค.ศ. 1945 ข้อถกเถียงทางวิชาการที่ต่อองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ยังคงดำเนินต่อเนื่อง ทั้งในประเด็นหลักการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน และข้อโต้แย้งต่อหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งนำโดยนักวิชาการคนสำคัญอย่าง โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) เชสเตอร์ เบิร์นาร์ด (Chester Barnard) เฮอร์เบิร์ต ไชมอน (Herbert Simon) ที่ปฏิเสธความเป็นวิทยาศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากประการแรกองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคแรกไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าองค์การมีค่านิยม เพราะการบริหารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของเงินและคนล้วนเป็นเรื่องการเมือง เช่น การบริหารองค์การโดยอาศัยหลักคุณธรรม มีค่านิยมความเป็นกลาง เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของค่านิยมทางการเมืองหรืออุดมการณ์ ประการที่สองบุคลิกภาพของคณาจารย์มีความแตกต่างกันตามพฤติกรรมมนุษย์ ดังนั้นการใช้หลักการทำงานเพียงวิธีเดียวอาจไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขทางด้านพฤติกรรมมนุษย์ และประการสุดท้ายคือสังคมมีวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่แตกต่างกัน (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 33-34) ส่งผลให้รัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงนี้เกิดวิกฤติเอกลักษณ์ทางด้านองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ และเริ่มกลับมาสนใจพฤติกรรมมนุษย์มากขึ้น เนื่องจากเชื่อว่าการบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย จึงต้องกลับมาพิจารณาเรื่องค่านิยม ประชาธิปไตย และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ดังนั้น แนวทางการบริหารในยุคนี้จึงเชื่อว่าการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง ก่อให้เกิด “หลักการบริหารที่ยึดหลักพหุนิยม (administrative pluralism)” ซึ่งให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีความหลากหลายในสังคม โดยคำนึงถึงนโยบายสาธารณะที่รับมาจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในขณะเดียวกันก็มุ่งกลับไปทบทวนและพัฒนาศาสตร์การบริหาร (administrative science) โดยมุ่งไปที่พฤติกรรมการบริหาร เทคนิค และเครื่องมือที่ใช้ในการบริหาร เพื่อไปใช้บริหารในวงกว้าง (สิน สโรบล, 2554: 8; เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 36)

ดังนั้น แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้จึงแบ่งออกเป็นสองแนวทาง คือ การกำหนดวิธีปฏิบัติทางนโยบายสาธารณะ และศาสตร์ของการบริหารที่บริสุทธิ์ ซึ่งแนวทางแรกในการศึกษานโยบายสาธารณะนั้น ส่งผลให้สถานภาพองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ถูกผนวกเข้ารัฐศาสตร์ ในลักษณะที่องค์ความรู้ในเรื่องนโยบายสาธารณะนั้นมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ รัฐศาสตร์ให้ความสนใจไปในด้านแรงกดดันทางการเมืองและสังคมนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่รัฐประศาสนศาสตร์กำหนดนโยบาย การส่งมอบนโยบาย และการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติในรูปของการบริหารโครงการสาธารณะ สำหรับแนวทางที่สองการพัฒนาศาสตร์การบริหารให้บริสุทธิ์นั้น ทำให้สถานภาพองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นศาสตร์ของการจัดการ ซึ่งเป็นองค์ความรู้หลักของการศึกษาการบริหารธุรกิจที่เน้นการศึกษาเชิงสหวิทยาการ (interdisciplinary) แม้ว่าแนวทางนี้จะได้รับการยอมรับจากนักรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่ทฤษฎีองค์การเป็นหนึ่งในองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ยังคงมีข้อถกเถียงต่อการพิจารณาการศึกษาในมุมมองขององค์การภาครัฐและภาคเอกชน (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 40-41) เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าค่านิยมองค์การของภาครัฐและภาคเอกชนมีความแตกต่างกัน โดยที่องค์การภาครัฐมุ่งให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่

ภาคเอกชนให้ความสำคัญกับผลกำไรซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการดำเนินธุรกิจ ดังนั้น การนำหลักการจัดการมาประยุกต์ใช้ในการจัดการองค์การภาครัฐและภาคเอกชน จึงสามารถนำมาใช้ได้ในบางประเด็นที่มีความคล้ายคลึงกันเท่านั้น

1.3 พัฒนาการทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ยุคที่สาม ในช่วง ค.ศ. 1970 ถึง ค.ศ. 2008

ภายใต้ความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคแรกหรือยุคบุกเบิกนี้ ทำให้นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์สูญเสียอัตลักษณ์ทางวิชาการที่แต่เดิมมุ่งศึกษาและพัฒนาศาสตร์การบริหารภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ ส่งผลให้องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์เสื่อมความนิยมลง เนื่องจากถูกผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์สาขาวิชารัฐศาสตร์และการจัดการ ที่มุ่งศึกษาค่านิยมทางการเมืองและสังคมต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ และมุ่งศึกษาพฤติกรรมองค์กร การเครื่องมือ และเทคนิคการจัดการ ทำให้ละเลยการศึกษาในประเด็นสาธารณะไป

จนมาในปลายปี ค.ศ. 1968 ถึงต้นปีค.ศ. 1970 นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ได้เกิดกระแสข้อคำถามต่อแนวทางการบริหารงานภาครัฐและจุดสนใจของศาสตร์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลาที่ผ่านมา จึงได้มีความพยายามที่จะทบทวนองค์ความรู้และจุดสนใจของศาสตร์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ ภายใต้การจัดประชุมทางวิชาการของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งนำโดย ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์อาวุโส ภายใต้หัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” (new public administration) เพื่อพยายามค้นหาและสร้างอัตลักษณ์ขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความโดดเด่นขึ้น และแยกตัวตนของสาขาวิชาออกมาจากความเป็นรัฐศาสตร์และการจัดการ นำมาสู่การตีพิมพ์ผลงานจากเวทีวิชาการในปี ค.ศ. 1971 ในเวลาต่อมา (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 42) จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ซึ่งมีข้อเสนออยู่ 4 ประการในการศึกษาการบริหารงานภาครัฐตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ คือ ประการแรก ควรให้ความสนใจกับประเด็นสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการทางสังคม (relevance) ประการที่สอง ควรให้ความสำคัญกับค่านิยมในการบริหาร (value) ประการที่สาม ควรให้ความสำคัญต่อความเสมอทางสังคมในการเข้าถึงบริการจากภาครัฐ (social equality) และประการสุดท้าย ควรให้ความสำคัญกับการบริหารที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง (change) ทั้งนี้ข้อเสนอทั้ง 4 ประการดังกล่าวถูกเสนอขึ้น เนื่องจากนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต่างพบว่าบริบทการพัฒนาของโลกในช่วงนั้นเกิดสถานการณ์ที่รุนแรง เช่น กระแสการต่อต้านสงครามเวียดนามในปี ค.ศ. 1970 ปัญหาวิกฤติน้ำมันในปี ค.ศ. 1973 เป็นต้น และข้อวิพากษ์ต่อองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ถูกพัฒนาในเชิงวิชาการมากกว่าการนำไปใช้ในการแก้ปัญหาของสังคมและประเทศชาติ จุดสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่จึงเป็นการมุ่งให้ภาครัฐได้ดำเนินการบริหารงานที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางสังคม ส่งผลให้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ถูกนำมาพัฒนาทั้งในด้านทฤษฎีองค์กรและพฤติกรรมองค์กร ทฤษฎีระบบในการบริหาร การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา นโยบายสาธารณะ และทางเลือกสาธารณะ

(สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549: 51-52) และหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์ความรู้เชิงปรากฏการณ์วิทยา (phenomenology) มากขึ้น (จุมพล หนิมพานิช: 2562: 89-90)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1980 แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ได้ส่งผลต่อการปฏิรูปการบริหารงานของภาครัฐและระบบราชการ โดยมีการนำนวัตกรรมทางการจัดการในภาคเอกชนเข้ามาปรับปรุงการบริหารงานของภาครัฐในสหรัฐอเมริกาก่อให้เกิดเป็นแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (new public management) และได้กลายเป็นแม่แบบการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐและระบบราชการ (reinventing government) ที่เกิดขึ้นทั่วโลก เนื่องจากรัฐบาลในหลายประเทศต่างเผชิญหน้ากับปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และรายได้จากภาษีที่ลดลง (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553: 286-237) ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ปรับเปลี่ยนมุมมองที่มีต่อประชาชนใหม่ในฐานะที่เป็น ลูกค้า (customers) และความเป็นลูกค้านี้ได้เป็นเป้าประสงค์สำคัญในการให้บริการของภาครัฐ (สิน สโรบล, 2554: 9) ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องการแสวงหารายได้เพิ่มเติมจากประชาชนทั้งในรูปแบบของสินค้าและบริการสาธารณะ อีกทั้งยังเป็นการลดการลงทุนจากภาครัฐโดยให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนและผลิต แทนภาครัฐที่แต่เดิมต้องรับภาระในการดำเนินการบริการสาธารณะ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2549:292-293) ด้วยเหตุนี้ในช่วงทศวรรษที่ 19 จนถึงทศวรรษที่ 20 ภาคเอกชนจึงเข้ามามีบทบาทกับภาครัฐมากขึ้น ในฐานะที่เป็นผู้จัดการบริการสาธารณะแก่ภาคประชาชน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้จึงก่อให้เกิดการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบใหม่ ที่เน้นความผสมผสานเทคนิคและวิธีการบริหารระหว่างแนวคิดแบบระบบราชการและเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนมากขึ้น เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) การจ้างเหมาสัมปทาน (concession) เป็นต้น ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าบริบทการพัฒนาอุตสาหกรรมที่นำมาพร้อมกับเทคโนโลยีในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ เป็นตัวแปรสำคัญให้ระบบเศรษฐกิจและการบริหารงานของภาครัฐมีความเปลี่ยนแปลงไป ภาครัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับการบริหารงานขององค์การภาคเอกชน ด้วยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากภาคเอกชน ในการนำแนวคิดและนวัตกรรมของภาคเอกชนมาปรับใช้ร่วมกับการบริหารงานของภาครัฐ ดังนั้นแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนจึงกลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งในยุคนี้

จนมาถึงในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 และต้นทศวรรษที่ 2000 ข้อเสนอทางวิชาการของเจเน็ตและโรเบิร์ต เดนฮาร์ต (Janet and Robert) ที่ได้เสนอตัวแบบการบริการสาธารณะแนวใหม่(new public service) ซึ่งได้รับการเผยแพร่ในปี 2007 ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการศึกษาการบริหารงานของภาครัฐอีกครั้ง ในฐานะที่เป็นอีกกระแสทางเลือกหนึ่งในการบริหารงานของภาครัฐที่ยึดหลักพลเมือง (citizenship) มากกว่า ลูกค้า (customer) โดยบทบาทหลักของพลเมือง คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารของรัฐและมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ มากกว่าเพียงเป็นผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายเท่านั้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากการตีความหมายใหม่ในบทบาทของภาครัฐในสำนักคิดยุคหลังสมัยใหม่ (post modernity) ที่เน้นการบริหารแบบประชาธิปไตย (สิน สโรบล, 2554: 9: 34) ซึ่งมุ่งให้ความสำคัญกับการให้บริการสาธารณะของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคและการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (จุมพล หนิมพานิช: 2562: 99) ส่งผลให้

ขอบเขตการแสวงหาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ ถูกพัฒนาขึ้นภายใต้หลักปรัชญาปรากฏการณ์วิทยา (phenomenology) มากกว่าการยึดติดการแสวงหาองค์ความรู้ด้วยเพียงปรัชญาปฏิฐานนิยม (positivism) (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2554: 83) และยังมีอิทธิพลต่อการบริหารงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นซึ่งมาจากการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ผู้เขียนเห็นว่ากระแสนการพัฒนาตามแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างภาคพลเมืองกับภาครัฐ กล่าวคือภาคพลเมืองที่อยู่ในสถานะผู้รับบริการ ซึ่งขาดการมีส่วนร่วมในการเข้าไปร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากรับผลจากนโยบายสาธารณะที่ภาครัฐกำหนดและจัดสรรให้ภาคเอกชนมาดำเนินการ ในขณะที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาครัฐที่มีต่อภาคประชาชนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของผู้ขับเคลื่อนการบริการสาธารณะของภาครัฐ ด้วยหลักของการมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ยังคงเป็นที่ต้องศึกษาในการนำไปปฏิบัติใช้ในการบริหารงานภาครัฐระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านการเมืองท้องถิ่นของประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีความเข้มแข็งแตกต่างกัน

การทบทวนอัตลักษณ์และนิยามตัวตนของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ส่งผลการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในยุคดังกล่าวนี้ จำแนกออกเป็นสองกระแสแนวคิดคือ แนวทางแรกการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นบทบาทของภาคเอกชนในการเข้ามาจัดการบริการสาธารณะร่วมกับภาครัฐ ซึ่งได้เป็นกระแสแนวทางในการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐและระบบราชการขึ้นทั่วโลก และแนวทางที่สองการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นบทบาทของภาคพลเมืองในการเข้าบริหารงานร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเป็นกระแสการพัฒนาภายใต้ค่านิยมความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อันก่อให้เกิดการผลักดันการบริหารงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบทเงื่อนไขเฉพาะของพื้นที่และสังคม โดยทั้งสองแนวทางดังกล่าวยังคงเป็นแนวทางที่ใช้ในการศึกษาการบริหารงานของภาครัฐที่มุ่งเน้นประเด็นและผลประโยชน์สาธารณะจนถึงปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าขอบข่ายการศึกษาการบริหารงานภาครัฐนั้นมีความยืดโยงกับจุดสนใจหรือประเด็นร่วมสมัย มากกว่าเพียงแค่การทบทวนแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้เป็นศาสตร์บริสุทธิ์เท่านั้น หากแต่บูรณาการองค์ความรู้ร่วมกับศาสตร์อื่น ๆ เพื่อใช้อธิบายปรากฏการณ์การบริหารงานภาครัฐอย่างเป็นสหวิทยาการ (interdisciplinary) จนถึงปัจจุบันนี้

2. ทิศทางและแนวโน้มการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ทั้งสามยุคที่ได้อธิบายไว้ในข้างต้นนั้น ส่งผลให้ศาสตร์สาขาวิชาได้ถูกพัฒนาและเกิดการทบทวนองค์ความรู้ในการอธิบายการบริหารงานภาครัฐ ทำให้การศึกษการบริหารงานภาครัฐนั้นได้ถูกจำแนกตามจุดสนใจ ทั้งในด้านการค้นหาหลักการบริหารภาครัฐและการศึกษาประเด็นสาธารณะร่วมสมัยสืบเนื่องจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่นั้น ได้ขยายขอบเขตการศึกษการบริหารงานของภาครัฐให้กว้างขึ้น จนกระทั่งการการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นทั่วโลก ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้นำมาสู่การศึกษการบริการสาธารณะแนวใหม่เพื่อลดช่องว่างหลักการบริหารภาครัฐ โดย

มุ่งเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในการดำเนินสาธารณกิจต่างๆ ร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชนภายใต้หลักการบริหารแบบประชาธิปไตย

ส่งผลให้ทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มุ่งประเด็นไปที่การศึกษาหลักธรรมาภิบาล (good governance) ในการบริหารงานของภาครัฐ การจัดการแบบเครือข่าย (network governance) เช่น องค์กรไม่แสวงหากำไร (nonprofit organization) อาสาสมัคร (volunteer) เป็นต้น และการบริหารจัดการองค์การร่วมสมัย (contemporary organization theory) เช่น การสร้างความร่วมมือในองค์กร (collaboration) ทุนมนุษย์ (human capital) (วัชรพล ศุภจักรวิฒนา และวัชรพล พุทธิรักษา, 2561) นอกจากนี้แนวโน้มการศึกษาของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต ภายใต้บริบทการพัฒนาในยุคอุตสาหกรรมดิจิทัล ขอบเขตของการศึกษาการบริหารงานภาครัฐจะขยายประเด็นไปถึงการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการดำเนินสาธารณกิจของภาครัฐ เช่น การจัดการข้อมูล การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการดำเนินการบริหารงานภาครัฐ (e-government) เป็นต้น รวมไปถึงการสร้างนวัตกรรมในการบริหารงานภาครัฐ (บุญทัน ดอกไธสง, 2562: 41-43)

ดังนั้นทิศทางและแนวโน้มของการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในอนาคต จะมุ่งสู่การศึกษาการบริหารงานที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงตามบริบทการพัฒนา และการสร้างการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วนในการบริหารงานภาครัฐ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การบริหารงานภาครัฐครอบคลุมในทุกมิติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงตามบริบทการพัฒนานี้ ส่งผลให้นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ต้องมีการปรับตัวและเรียนรู้กระแสการพัฒนาที่มีความหลากหลาย และอาจนำมาด้วยการขาดความเชี่ยวชาญในองค์ความรู้ใหม่ที่จะนำมาอธิบายหรือค้นหาหลักการบริหารงานภาครัฐ จนนำมาสู่วิกฤตอัตลักษณ์ด้านองค์ความรู้ของศาสตร์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต ด้วยเหตุนี้รัฐประศาสนศาสตร์จึงจำเป็นต้องยึดแนวทางการศึกษาประเด็นสาธารณะร่วมสมัยที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อหลีกเลี่ยงวิกฤตด้านองค์ความรู้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

บทสรุป

การศึกษาการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) ได้รับความสนใจอย่างยาวนาน นับตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านความสุญญากาศของการศึกษาการบริหารงานภาครัฐ ยิ่งเพิ่มความสนใจมากขึ้นจนเกิดเป็นศาสตร์สาขารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ที่มีแนวคิดและทฤษฎีที่สามารถนำมาเป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาที่เริ่มมีการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐอย่างเฉพาะด้าน ส่งผลให้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีความเฟื่องฟูเพราะเกิดหลักการบริหารงานภาครัฐที่สามารถนำไปใช้ได้อย่างเป็นสากล

อย่างไรก็ตามพัฒนาการศึกษาการบริหารงานภาครัฐก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป เนื่องด้วยบริบทการพัฒนาและสภาพแวดล้อมทางสังคม ส่งผลให้เกิดวิกฤตเอกลักษณ์ในองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เปลี่ยนจากความพยายามแยกค่านิยมหรือการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่งในท้ายที่สุดทำให้นักวิชาการทางรัฐประศาสน

ศาสตร์ ต้องกลับมาสนใจค่านิยมและนโยบายสาธารณะกับการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น ในขณะเดียวกันในด้าน ทฤษฎีองค์การต้องย้อนกลับไปให้ความสนใจกับการพัฒนาหลักการบริหาร ที่มุ่งเน้นการศึกษาในเชิงพฤติกรรม ศาสตร์มากขึ้น ด้วยเหตุนี้สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์จึงถูกเข้าผนวกเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์สาขาวิชา รัฐศาสตร์และการจัดการ ซึ่งเป็นการสูญเสียความเป็นอัตลักษณ์ของสาขาวิชาไป

จนในช่วงปลายปีค.ศ. 1960 ถึงต้นปี ค.ศ. 1970 ได้มีการทบทวนสถานภาพของสาขาวิชารัฐประศาสน ศาสตร์อีกครั้ง ส่งผลให้การรื้อฟื้นอัตลักษณ์องค์ความรู้ให้กับสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ได้รับความสนใจ โดยมีการ สร้างแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (new public administration) ในแนวคิดดังกล่าวนี้ส่งผลให้การ บริหารจัดการภาครัฐ ปรับเปลี่ยนมาศึกษาบทบาทการบริหารงานภาครัฐกับประเด็นสาธารณะ ที่สอดคล้องกับ ความต้องการและความหลากหลายทางสังคมมากขึ้น และได้เกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้น (new public management) ขึ้นในปีค.ศ. 1980 เพื่อปฏิรูปการทำงานของภาครัฐซึ่งเป็นการพลิกบทบาทการ บริหารงานของภาครัฐที่ต้องดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนในการดำเนินกิจการสาธารณะ จนกลายเป็นกระแสการ พัฒนาการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นทั่วโลก ในขณะเดียวกันช่วงเป็น ค.ศ. 2000 เป็นต้นมาแนวคิดการบริการ สาธารณะแนวใหม่ (new public service) ถูกเสนอขึ้นมาในการศึกษาและนำไปปรับปรุงการบริหารงานของ ภาครัฐ ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทภาคพลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดำเนินกิจการสาธารณะ แนวคิดทั้งสองดังกล่าวได้เป็นหลักปฏิบัติในการบริหารงานภาครัฐจนมาถึงปัจจุบัน

และในปัจจุบันนี้การศึกษาการบริหารงานภาครัฐในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีการขยาย ขอบเขตที่กว้างขึ้นและร่วมสมัยมากขึ้น ทั้งในด้านการศึกษาหลักธรรมาภิบาล (good governance) การจัดการ แบบเครือข่าย (network governance) และการบริหารจัดการองค์การร่วมสมัย (contemporary organization theory) ทั้งนี้ในอนาคตการศึกษาการบริหารงานภาครัฐจะปรับเปลี่ยนไปตามกระแสการพัฒนามากขึ้น ทั้งการศึกษาการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและการสร้างนวัตกรรมในการบริหารงานภาครัฐ จึงกล่าวได้ว่าการศึกษาด้าน การบริหารงานภาครัฐในแนวทางของรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีแนวโน้มในการพัฒนาศาสตร์องค์ความรู้ในเชิงปฏิบัติที่ สอดคล้องกับบริบทการพัฒนา ทั้งองค์ความรู้ที่เป็นแนวคิดกระแสหลักและกระแสรองเพื่อตอบสนองกับการอธิบาย ปรากฏการณ์การพัฒนาในสังคมที่มีความหลากหลาย

เอกสารอ้างอิง

จุมพล หนิมพานิช. 2563. *ตัวแบบ/กระบวนทัศน์ รัฐประศาสนศาสตร์*. ปัญญาชน. กรุงเทพฯ

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. 2554. *แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ (Concept theory and principles of public administration)*. ในประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐ ประศาสนศาสตร์. (หน่วยที่ 1, 1-50). พิมพ์ครั้งที่ 10. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. นนทบุรี

บุญทัน ดอกไธสง. 2562. *รัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนโลก (Disruptive public administration)*. โรงพิมพ์มหา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อยุธยา

- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. 2554. *แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ (Concept theory and principles of public administration)*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช. นนทบุรี
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2553. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 3. บพิธการพิมพ์. กรุงเทพฯ
- วัชรพล ศุภจักรวัฒนจา และวัชรพล พุทธิรักษา. 2561. *ว่าด้วยทฤษฎีรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย (On theories political science and public administration)*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยนเรศวร. พิษณุโลก
- สิน สโรบล. 2554. *ความรู้พื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Foundation of Public Administration)*. วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. 2549. *รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดและทฤษฎี*. เอ็กซ์เปอร์เน็ท. กรุงเทพฯ
- C. Thornhill and G. van Dijk. 2010. Public administration theory : justification for conceptualization. *Journal of Public Administration*. Vol. 45 no 1.1 e South African Association for Public Administration and Management