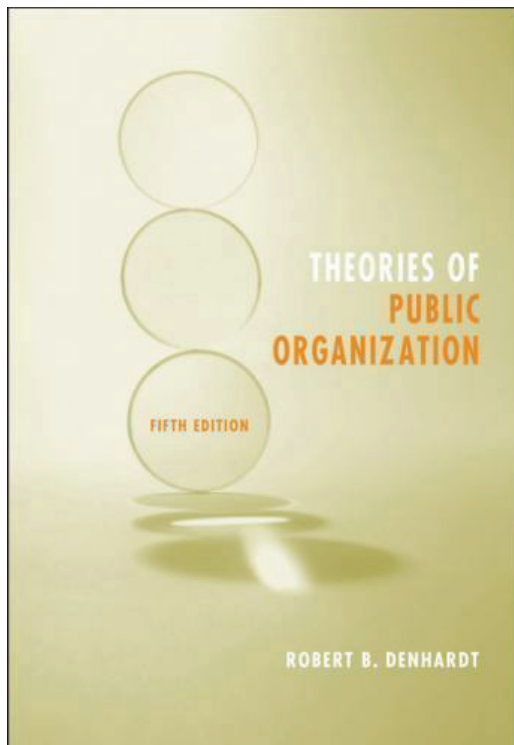


บทวิจารณ์หนังสือ

Robert B. Denhardt (2008) *Theories of Public Organization* 5th California: Thomson Wadsworth. Pp. 222. ISBN 978-0-495-09706-8

ดุษฎี วรธรรมดุษฎี*

Dusadee Vorathumdusdee**



หนังสือที่เกี่ยวกับทฤษฎีองค์การสาธารณะโดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะการเขียนเป็นตำราหรือหนังสือเรียนที่บอกว่าจะอะไรเป็นอะไร ทฤษฎีและแนวคิดคืออะไร นักคิดได้เสนอทฤษฎีอย่างไร โดยเฉพาะการนำทฤษฎีองค์การแบบบริหารธุรกิจมาเป็นต้นแบบในการนำมาใช้และอธิบายหนังสือสำคัญที่จัดได้ว่าคลาสสิก อาทิ Henry Mintzberg. *The Structure of Organizations* (1979), Stephen Robbins. *Organization Theory: Structure, Design and Applications* (1990) เป็นต้น วางเนื้อหาและแนวการเขียน

ใช้เชิงอธิบายให้เข้าใจได้ว่าองค์การคืออะไร มีโครงสร้างและการออกแบบอย่างไร ซึ่งได้ทำให้แวดวงองค์การศึกษามีพื้นฐานแนวคิดและวิธีการศึกษาที่สามารถนำไปใช้ได้ อันเป็นการอ้างอิงไปในทางการจัดการองค์การให้มีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม งานของ Robert B. Denhardt ที่ใช้วิธีการเขียนแบบพรรณนาเชิงวิพากษ์ที่วางพื้นฐานแนวคิดองค์การสาธารณะจากทฤษฎีสังคมการเมืองผ่านวิวัฒนาการทฤษฎีองค์การสาธารณะในแต่ละช่วงเวลา โดยจัดวางไว้ในแต่ละบทอย่างกระชับ ยิ่งไปกว่านั้น

* นักวิจัย ศูนย์ผู้นำธุรกิจเพื่อสังคมแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

** Researcher, Social Enterprise Leadership Centre of Kasetsart University

Denhardt มีวาระสำคัญของตนเองในการสร้างข้อถกเถียงทฤษฎีองค์การสาธารณะในบริบทบริหารรัฐกิจและจิตวิญญาณของแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ ซึ่งเป็นหนังสือผลงานหนังสืออีกเล่มของเขาเช่นกัน ที่ชื่อ *The New Public Service* (2015) พิมพ์ครั้งที่ 5 อย่างไรก็ดี ใน *Theories of Public Organization* ได้บรรจุเนื้อหาที่กระชับผ่านการวิพากษ์และคลี่คลายประเด็นไปสู่การพัฒนาได้อย่างเห็นภาพรวมและชวนผู้อ่านขบคิดไปตามแต่ละหัวข้อ ซึ่งเป็นการกำชับถึงแนวทางการขององค์การศึกษา โดยเฉพาะองค์การสาธารณะที่จำต้องวางอยู่ในขอบข่ายบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะด้วยจิตวิญญาณการบริการสาธารณะใหม่ของภาครัฐที่เป็นจุดยืนในการกำกับทิศทางเนื้อหาที่ปรากฏในแต่ละบทอย่างสอดคล้องทั้งหมด 8 บท โดยมีเนื้อหาตามบทดังนี้

บทที่ 1 “Learning About Public Organization”

กล่าวถึง การสร้างทฤษฎีองค์การสาธารณะที่ยังไม่พัฒนาและยังมีจำนวนอิมที่สำคัญที่เหมาะสมต่อการศึกษาสารวจรายละเอียดอีกมาก นำมารวมกันเพื่อเติมเต็มให้กับทฤษฎีบริหารรัฐกิจที่ช่วยสร้างความเข้าใจของเราที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรสาธารณะและปรับปรุงคุณภาพทั้งหมดของบริการสาธารณะจึงต้องทำการทบทวนประเด็นการสร้างทฤษฎีในบริหารรัฐกิจและนำมาพัฒนาวิธีการศึกษาอย่างบูรณาการอย่างไรก็ดี ในบทนี้ Denhardt ได้วางประเด็นบริหารรัฐกิจกับรัฐบาลแสดงให้เห็นว่า บริหารรัฐกิจถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองและเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษารัฐศาสตร์ ในมุมมองนี้ ทฤษฎีองค์การสาธารณะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทฤษฎีการเมืองจำนวนมาก ประเด็นต่อมา บริหารรัฐกิจกับองค์การเอกชนทำให้องค์การสาธารณะถูกมองว่าไม่ต่างจากองค์การเอกชน ดังนั้น ทฤษฎีองค์การสาธารณะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของทฤษฎีองค์การจำนวนมาก และประเด็นบริหารรัฐกิจกับวิชาชีพ บริหารรัฐกิจเป็นสาขาวิชาชีพ

ที่นำมามุมมองทางทฤษฎีทั้งหลายมาสู่การสร้างผลกระทบเชิงปฏิบัติ ในมุมมองนี้ ทฤษฎีการเมืองยังคงไม่สมบูรณ์ถ้ายังขาดการให้ความสำคัญกับการจัดการฉันทโนการวิเคราะห์องค์การสาธารณะจะไม่สมบูรณ์หากขาดความรับผิดชอบเชิงประชาธิปไตยฉันทโนนั้น สิ่งที่สำคัญก็คือการพิจารณาบริหารรัฐกิจในฐานะกระบวนการ “บริหารรัฐกิจเกี่ยวข้องกับการจัดการกระบวนการเปลี่ยนแปลงในการแสวงหานิยามคุณค่าสังคมอย่างเป็นสาธารณะ” (p. 16) อีกทั้ง ทฤษฎีองค์การสาธารณะสร้างขึ้นมานักทฤษฎีและนักปฏิบัติที่ต้องตรวจสอบและนำทัศนคติที่หลากหลายมาพบกัน “พวกเราทั้งหมดสร้างทฤษฎีที่มีความหมายเป็นแนวทางการปฏิบัติในองค์การสาธารณะ” (p. 17) การสร้างทฤษฎีไม่ใช่แค่เพียงรวบรวมชุดเทคนิคและนำไปใช้ในสถานการณ์ที่เจาะจงเราไม่เพียงตั้งคำถามเชิงประจักษ์ที่สัมพันธ์ต่อการจัดการความเปลี่ยนแปลงในระบบที่ซับซ้อน แต่ยังขยายไปถึงบริบทสังคม การเมืองและจริยธรรมอย่างกว้างขวางภายในองค์การสาธารณะที่มีอยู่ ซึ่งเจตจำนงของเขาได้สรุปอย่างชัดเจนไว้ในบทที่ 7 และ 8 ซึ่งเป็น 2 บทสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้

บทที่ 2 “The Intellectual Heritage: Marx, Weber, and Freud” นี้วางอยู่บนทฤษฎีสังคมสมัยใหม่ของนักคิดตะวันตกทั้งสาม ที่สามารถนำแนวคิดมาเป็นแนวทางการศึกษาองค์การสาธารณะได้ ถึงแม้จะได้เป็นผลการศึกษาโดยอ้อมก็ตาม แนวคิดของนักคิดทั้งสามเป็นพื้นฐานที่นำมาพัฒนาทำความเข้าใจชีวิตในองค์การสาธารณะจากมุมมองความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังคมที่ซับซ้อนของความเป็นเหตุเป็นผล ปัจเจกบุคคลต้องเข้าไปเกี่ยวพันกับปัจจัยต่างๆ ขององค์การในสังคม อาทิ รูปแบบการจัดการ และความสัมพันธ์ของผู้รับบริการ เราหวังจะเข้าใจเจตจำนงของคนอื่นผ่านกิจกรรมและพฤติกรรม ซึ่งพฤติกรรมก็คือการกระทำที่แสดงออกมาเป็นการอ้างถึงสิ่งที่เป็นความตั้งใจของปัจเจกบุคคล

จากนั้นเราก็ตีความเพื่อเข้าใจบุคคลก็คือเพื่อที่จะรู้ความหมายหรือนัยยะที่เขาหรือเธอแสดงออกมา กล่าวได้ว่า นักทฤษฎีต้องปรับตามการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นการปรับปรุงเพื่อทำความเข้าใจชีวิต และองค์การสาธารณะก็เช่นกัน กล่าวได้ว่า การได้มาของความรู้จากทฤษฎีสังคมทำให้สามารถขยายขอบเขตมุมมองได้กว้างขวางเพื่อการทำความเข้าใจตนเองที่เป็นพื้นฐานไปสู่การแปลงรูปแบบตนเอง ในขณะเดียวกันการทำความเข้าใจเงื่อนไขทางสังคมเพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม สิ่งที่ได้จากนักทฤษฎีสังคมทั้งสามเพื่อเรียนรู้สังคมสมัยใหม่ที่เป็นทั้งความรู้เชิงเครื่องมือ การตีความและการศึกษาวิพากษ์ จะเป็นแนวทางที่เราปรารถนาจากทฤษฎีองค์การสาธารณะต่อไป

อย่างไรก็ดี Denhardt ได้สังเขปแนวคิดอย่างกระชับและก็ได้เชื่อมโยงทฤษฎีสังคมไปสู่ทฤษฎีองค์การสาธารณะอย่างกระชับจากแนวคิดของ Karl Marx ในประเด็นการแบ่งงานกันทำและการสั่งสมทุนผ่านความเห็นที่ว่า “ทุกระบบของการผลิตเกี่ยวข้องกับ *การสร้างชุดความสัมพันธ์ทางสังคมเพื่อจำแนกแจกจ่าย และการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ*” (p. 21) เมื่อภาระงานของการผลิตเริ่มทำการแบ่งแยกท่ามกลางคนงานทั่วไปกับผู้อำนวยการเริ่มขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นจึงได้เกิดขึ้น คนกลุ่มเล็กที่ทำการควบคุมก็ได้สั่งสมกำไรจากส่วนเกินของการผลิตจากแรงงานจำนวนมาก คนกลุ่มที่ว่าการครอบงำและขูดรีดกลุ่มคนงาน การสั่งสมของกำไรจึงเป็นสิ่งที่กลายมาเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลที่ถือครองโดยปัจเจกบุคคล คนกลุ่มเล็กหรือโครงสร้างบริษัท ประเด็นต่อมาคือการเป็นองค์การอุตสาหกรรมที่มีปัจจัยการผลิตที่เพิ่มความซับซ้อนและกดขี่ในรูปแบบองค์การซึ่งปัจเจกบุคคลมีความรู้สึกลดทอนความเป็นส่วนบุคคลและเกิดความแปลกแยกบนพื้นฐานของเงื่อนไขความเป็นมนุษย์

กับกระบวนการผลิต ในส่วนของ Max Weber ผู้ซึ่งบริหารรัฐกิจรู้จักกันเป็นอย่างดีกับการวิเคราะห์ระบบราชการเชิงเหตุผล สังคมวิทยาของเขามีส่งผลโดยกว้างต่อสังคมศาสตร์ ในบทนี้ได้ยกหลักสำคัญในประเด็นการทำให้ทฤษฎีสังคมมีความสมเหตุสมผลด้วยข้อเสนอของ “แบบเชิงอุดมคติ” (Ideal Type) สังคมวิทยาตามที่เขามายถึงคือการตีความการทำความเข้าใจของการกระทำทางสังคมตลอดทั้งการอธิบายอย่างเป็นทางการและผลสืบเนื่อง ประเด็นนี้เป็นการนำไปสู่วิธีการในการทำความเข้าใจสังคมผ่านการสร้างแบบเชิงอุดมคติขึ้นมา สำหรับบริหารรัฐกิจแล้วนั้น ระบบราชการที่เป็นแบบเชิงอุดมคติเป็นที่รู้จักและถูกนำมาถกเถียงกันในสาขาวิชาประเด็นความชอบธรรมของสิทธิอำนาจ อาทิ สิทธิอำนาจตามกฎหมาย สิทธิอำนาจตามประเพณี และสิทธิอำนาจแบบเทพประทาน (Charismatic) จะเห็นได้ว่า Weber ได้ทำการวิเคราะห์องค์การบริหารงานแบบราชการที่เป็นรูปแบบของการจัดการด้านการทำงานทางสังคมที่สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการทำให้เป็นระบบราชการ (Bureaucratisation) ภายใต้การทำให้สังคมมีเหตุผล (Rationalisation of the Society) นั้นเองและท้ายสุดกับ Sigmund Freud ผู้ให้แนวคิดจิตไร้สำนึกที่มีต่อทัศนคติทางจิตที่มีสุขภาวะดีขึ้น เขาได้พัฒนาการทำความเข้าใจชีวิตของกลุ่ม องค์การ และสังคม ด้วยทฤษฎีบุคลิกภาพและการเยียวยาทางจิต เมื่อความปรารถนาของมนุษย์ถูกปฏิเสธ พวกเขาจะกดทับมันลงไปในจิตไร้สำนึกและยังคงขอมมันเอาไว้ กล่าวได้ว่าเป็นอิทธิพลที่ยิ่งใหญ่ต่อการพัฒนาของมนุษย์ กล่าวอีกนัยได้ว่า ทฤษฎีสังคมของ Freud นั้นเป็นการทำความเข้าใจปัจเจกบุคคลผ่านพฤติกรรมและผลกระทบที่มีต่อจิตวิทยากลุ่ม “*ปัจเจกบุคคลใช้กลุ่มและองค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายของตน อีกทางหนึ่งก็เพื่อความมั่นคงปลอดภัย เพื่อป้องกันจากสิ่งที่คาดเดาไม่ได้ในโลกที่ไม่แน่นอน*” (p. 33)

บทที่ 3 “The Political Heritage: From Wilson to Waldo” ในบทนี้กล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีผ่านประเด็นหลักของบริหารรัฐกิจ โดยมองว่าองค์การสาธารณะที่ได้รับการนิยามจากคุณค่าสังคมที่วางอยู่บนบรรทัดฐานประชาธิปไตย สมาชิกจะต้องนำไปสู่การพัฒนาวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะหรืออำนาจการให้ประสบความสำเร็จ จึงเป็นสิ่งที่องค์การสาธารณะแตกต่างไปจากองค์การทั่วไป กล่าวได้ว่าการศึกษารัฐกิจต้องไม่ได้รับแค่ทฤษฎีสังคม แต่ต้องรับทฤษฎีการเมืองอีกด้วยในการทำความเข้าใจแนวทางซึ่งองค์การสาธารณะสนับสนุนการเติบโตของสังคมประชาธิปไตย Denhardt เริ่มต้นด้วยประวัติแนวคิดด้านบริหารรัฐกิจตามคำกล่าวของ Woodrow Wilson (1887) ที่ว่า “สาขาบริหารรัฐกิจคือสาขาธุรกิจ” และ “บริหารรัฐกิจอยู่นอกขอบเขตการเมือง คำถามทางบริหารรัฐกิจไม่ใช่คำถามทางการเมือง” ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่า การบริหารต้องแยกขาดออกจากการเมือง (หรือนโยบาย) และบริหารรัฐกิจได้แสวงหาหลักการวิทยาศาสตร์ของการจัดการที่ทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ สืบเนื่องมาถึง Luther Gulick (1933) ที่ว่า “ทุกการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นโครงข่ายไร้รอยต่อของดุลยพินิจกับการกระทำ” กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ดุลยพินิจได้ถูกพิจารณาแล้วตั้งแต่ฝ่ายบริหารจนถึงผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้นักบริหารรัฐกิจอยู่ในฐานะตัวแสดงทางนโยบายที่มีนัยสำคัญเป็นผู้มีอิทธิพลต่อกระบวนการจัดทำนโยบายในหลายทาง และสำคัญที่สุดในการนำดุลยพินิจฝ่ายบริหารไปใช้งาน ตามที่ Paul H. Appleby (1949) กล่าวไว้ว่า “บริหารรัฐกิจคือการสร้างนโยบาย” นั่นเอง

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ Denhardt ยกขึ้นมาอย่างบทบาทขององค์การสาธารณะในประชาธิปไตย (pp. 49-50) นั้น เป็นเหตุผลหลักสำหรับความสำคัญเชิงสัญลักษณ์ที่ต่อเนื่องของการเมืองและการบริหารในการศึกษารัฐกิจ นั่นคือความสัมพันธ์ระหว่าง

การเมืองกับการบริหารเป็นสิ่งสำคัญต่อทั้งนักเรียนและนักปฏิบัติในสาขานี้ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารได้นำมาสู่เชิงสัญลักษณ์ในคำถามถึงบทบาทที่เหมาะสมขององค์การสาธารณะในสังคมประชาธิปไตย เป็นการตั้งคำถามเปิดกว้างที่น่าสนใจอย่างประชาธิปไตยสามารถดำรงอยู่ได้แม้ว่าองค์การสาธารณะไม่เป็นประชาธิปไตย อีกทั้ง อิทธิพลของการจัดการแบบธุรกิจเข้ามามีอิทธิพลต่อทฤษฎีองค์การสาธารณะ ซึ่งหลักการแบบธุรกิจไม่ได้สอดคล้องไปกับบรรทัดฐานประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันที่องค์การสาธารณะกับประชาธิปไตยทางการเมืองจะต้องเผชิญกับประเด็นประสิทธิภาพในสังคมเป็นหลัก ทำให้ประสิทธิภาพในฐานะคุณค่านิยม อันเป็นมาตรฐานวัดสำคัญสำหรับความสำเร็จขององค์การสาธารณะที่ต้องเผชิญกับการแปลงรูปแบบทางเทคโนโลยี ความคิดและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ควบคู่ไปกับเทคนิคใหม่เพื่อการผลิตและแจกจ่ายที่ทำการเปลี่ยนแปลงสังคมชั่วข้ามคืน ซึ่งคุณค่าที่ว่่านั้นก็คือคุณค่านิยมของธุรกิจในสังคมทุนนิยม

บทที่ 4 “The Rational Model of Organization”

พรรณนาไว้ว่า บริหารรัฐกิจปรับมุมมองวิทยาศาสตร์เชิงพฤติกรรมโดยเริ่มเน้นที่ข้อเท็จจริงมากกว่าค่านิยม วิธีการมากกว่าเป้าหมาย เป็นตัวแบบเชิงเหตุผลของการบริหารจัดการเป็นการพัฒนาวิธีการทางวิทยาศาสตร์เพื่อศึกษารัฐกิจ (p. 70) ประเด็นที่น่าสนใจกับการตั้งคำถามที่บริหารรัฐกิจพยายามเป็นวิทยาศาสตร์อย่างปฏิฐานนิยม (Positivism) มองสังคมศาสตร์โดย Robert A. Dahl (1947) รวมถึงการศึกษาองค์การที่น่าจะและควรปราศจากค่านิยม (value-free) อย่่างไรก็ดี บริหารรัฐกิจกับการกล่าวอ้างว่าปราศจากค่านิยมก็ยังหลีกเลี่ยงไม่พ้นค่านิยมจำเพาะอย่างค่านิยมของการมีประสิทธิภาพ ซึ่งประสิทธิภาพโดยตัวของมันเองแล้วก็คือค่านิยมที่แข่งขันกับค่านิยมอื่น อาทิ ความรับผิดชอบของปัจเจกบุคคลและลักษณะศีลธรรมที่ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียม (p. 72) กล่าวได้ว่า บริหารรัฐกิจ

ให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่เทียบเท่ากับวิธีการ ดังนั้นความต้องการสร้างค่านิยมของตนจึงต้องแสดงออกอย่างชัดเจนฉันใด องค์การสาธารณะที่เป็นกิจการสาธารณะจึงต้องแสดงออกถึงค่านิยมประชาธิปไตยและผลประโยชน์สาธารณะฉันนั้น บริหารรัฐกิจจึงต้องวางอยู่บนการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ Dahl กล่าวว่า “ปัญหาหลักของบริหารรัฐกิจเวียนวนอยู่รอบความเป็นมนุษย์และความเป็นมนุษย์นั้นละที่เป็นผลสืบเนื่องให้ไม่สามารถเพิกเฉยในการศึกษาองค์การสาธารณะได้” (p. 73)

Denhardt ได้วางเนื้อหาบทนี้ไว้เป็นตัวแบบของการบริหารจัดการองค์การด้วยมุมมองปฏิฐานนิยมกับมโนทัศน์ความเป็นเหตุผล (Rational) โดยพื้นฐานขององค์การบริหารรัฐกิจเป็นมโนทัศน์ของความเป็นเหตุผล องค์การถูกสร้างขึ้นมาในระเบียบแบบแผนเพื่อยกระดับความเป็นเหตุผลของมนุษย์และเพื่อโครงสร้างพฤติกรรมมนุษย์ซึ่งเป็นการประมาณการเชิงนามธรรมของความเป็นเหตุผลได้ มนุษย์ในองค์การจึงมีพฤติกรรมที่มีรูปแบบที่เป็นเหตุผลที่จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ ประเด็นที่น่าสนใจในการนำแนวคิดของ Herbert Simon มาอภิปรายก็คือมนุษย์เศรษฐกิจ (economic man) ที่แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดมาเทียบเคียงกับมนุษย์บริหารจัดการ (administrative man) ที่ยอมรับเป้าหมายขององค์การว่าเป็นดังข้อตั้งหลักค่านิยมในการตัดสินใจ กล่าวคือ อิทธิพลขององค์การไม่ได้แค่มีผลต่อการตัดสินใจของคน หากแต่นำไปสู่แบบแผนในการทำอะไรก็ตามที่เป็นสิ่งเหมาะสมในการร่วมงานกับผู้อื่น ปรับนิสัยของตนเองให้เป็นผู้ให้ความร่วมมือเพื่อนำไปสู่เป้าหมายขององค์การ (p. 77) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประเด็นของความเป็นเหตุเป็นผลนั่นเอง “มนุษย์บริหารจัดการแสวงหาความพึงพอใจ (satisfice) หรือหาแนวทางแก้ปัญหาที่พึงพอใจเสียมากกว่าการทำให้สูงสุดแบบมนุษย์เศรษฐกิจ” (p. 79) จะเห็นได้ว่า ต้นแบบความเป็นเหตุเป็นผล

ปรากฏสู่วิธีการทางตรรกศาสตร์เพื่อการทำความเข้าใจองค์การ ซึ่ง Denhardt ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำทฤษฎีองค์การมาอธิบายและใช้ในมุมมองบริหารรัฐกิจควบคู่องค์การสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความนิยมอีกแบบหนึ่งที่ไม่เหมือนกับองค์การทั่วไป

บทที่ 5 “Organization Humanism and the New Public Administration” โดยชื่อบทที่กล่าวถึงความเป็นมนุษย์นิยมมองว่าปัจเจกบุคคลสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาโลกสังคม ปัจเจกบุคคลไม่ได้ถูกบังคับโดยปัจจัยแวดล้อม ในทางตรงกันข้ามกับมีความรู้สึก ความปรารถนา และการยอมรับว่า ค่านิยมเป็นสิ่งที่ต้องมีมาก่อน การศึกษามนุษยนิยมองค์การเป็นการใช้วิธีการทางมนุษยศาสตร์เพื่อศึกษาปัจเจกบุคคลในสังคมองค์การ ปัจเจกบุคคลมีอิสระและความรับผิดชอบ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญเชิงค่านิยมของปัจเจกบุคคลที่มีต่อองค์การ อย่างที่ Chester Barnard (1948) กล่าวถึง ไม่ว่าจะเป็นองค์การอย่างไม่เป็นทางการซึ่ง “ถ้าปัจเจกบุคคลพบแรงกระตุ้นที่พึงพอใจในสิ่งที่เขาทำ เขาก็จะให้ความร่วมมือ แต่ถ้าเขาไม่พบ เขาก็จะไม่เข้าร่วม” (p. 91) สืบเนื่องมาสู่การทดลองของ Hawthorne ที่แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางสังคมและความไม่เป็นทางการอาจมีผลต่อแรงกระตุ้นต่อพนักงานและผลผลิตภาพ ความพึงพอใจของพนักงานไม่เพียงแค่ค่าตอบแทนทางการเงินและเงื่อนไขทางกายภาพที่เหมาะสมเท่านั้น หากยังต้องมีรางวัลทางใจและสังคมอีกด้วย ซึ่งเป็นการสร้างสมดุลขององค์การอันเป็นความพึงพอใจและการให้ความร่วมมือในวิธีการที่ไม่เป็นทางการขององค์การ อย่างไรก็ดี ประเด็นการพัฒนาองค์การภาครัฐเป็นการยกประเด็นการจัดการศีลธรรมในระดับปัจเจกบุคคลที่ต่อการจัดการและองค์การ ทำให้เห็นชัดว่าค่านิยมในระดับปัจเจกบุคคลที่ปะทะกันระหว่างอิสระกับการควบคุมยังคงเป็นประเด็นคลาสสิก “อิสระของปัจเจกบุคคลยังคงถูกกำหนดโดยองค์การ โดยไม่นับรวมศีลธรรมภายนอกเข้ามาสู่

ปัจเจกบุคคลและองค์การ” (p. 99) ซึ่งคลี่คลายไปสู่
ค่านิยมและการเปลี่ยนแปลงองค์การ

ประเด็นบริหารรัฐกิจใหม่ เป็นการมองและศึกษา
บริหารรัฐกิจในแบบดั้งเดิมที่พยายามค้นหาความผิดปกติ
ภายในกรอบแนวคิดทฤษฎีแบบเดิมเสียมากกว่านำเสนอ
ทางเลือกใหม่ หากแต่การแยกข้อราชการเมืองและ
การบริหารออกจากกันในช่วงกลางทศวรรษ 60
ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยแยกความรู้ของ
บริหารรัฐกับรัฐศาสตร์สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาที่มี
ความสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะการแก้ปัญหาสังคม “บริหาร
รัฐกิจไม่เพียงแต่จะเป็นเครื่องมือสำหรับการออก
นโยบายสาธารณะ แต่จะต้องกำหนดแนวทางซึ่งทำให้
ส่วนรวมเข้าใจโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกการเมือง”
(p. 104) ข้อวิพากษ์ที่ Denhardt ยกขึ้นอย่าง “ข้อเท็จจริง
ปะทะค่านิยม” (p. 105) บริหารรัฐกิจใหม่ยอมรับเรื่อง
ค่านิยมและบรรทัดฐาน ซึ่งเป็นการพัฒนาในบริบท
สังคมศาสตร์ โดยเฉพาะในสังคมวิทยา ญาณวิทยา และ
จิตวิทยา การศึกษาวิจัยไม่ใช่แค่ได้ความรู้ หากแต่ต้อง
เผยแพร่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอิทธิพลต่อนโยบาย
สาธารณะในการเลือกอำนาจการ หรือ “ลำดับชั้นปะทะ
มีส่วนร่วม” (p. 107) บริหารรัฐกิจใหม่พิจารณาเน้นไปที่
ค่านิยมของการมีส่วนร่วม ให้มีส่วนร่วมทางองค์การ
ระดับล่างได้เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจ เป็นวิธีการ
ศึกษาใหม่ขององค์การสาธารณะที่พิрамิตลำดับชั้น
จำต้องร่วโรยไปมาเป็นประชาธิปไตยและการร่วมงาน
เพื่อการแข่งขันดังการขับเคลื่อนปัจจัยทางเศรษฐกิจและ
การเมือง จะเห็นได้ว่า มนุษยนิยมองค์การได้ช่วยพัฒนา
ทฤษฎีองค์การสาธารณะ ถึงแม้ว่าจะให้ความสำคัญกับ
ระบบเปิดและการมีส่วนร่วมที่เปิดบทบาทใหม่ให้กับ
พนักงานและผู้รับบริการในการอำนาจการองค์การที่มี
ลักษณะการบริหารเชิงประชาธิปไตย บริหารรัฐกิจใหม่
ไม่ได้เป็นกระบวนทัศน์ทางเลือกใหม่ให้กับบริหารรัฐกิจ
หากแต่ใช้เป็นทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นปัญหาที่มีอยู่ในสาขาและ
นำมาสู่การกระทำที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาในทั้ง

นักทฤษฎีและนักปฏิบัติการที่จะแบ่งปันการทำ
ความเข้าใจชีวิตในองค์การสาธารณะนั่นเอง

**บทที่ 6 “The Policy Emphasis and the New
Public Management”** ไม่นานมานี้ นักเรียนบริหาร
รัฐกิจได้ให้ความสนใจในสาขานโยบายสาธารณะหรือ
การวิเคราะห์นโยบายเป็นแนวทางการทำความเข้าใจ
บทบาทองค์การสาธารณะในการแสดงออกถึงค่านิยม
สังคม นโยบายเป็นศูนย์การสำคัญของการปฏิบัติงาน
ของรัฐบาล นโยบายถูกมองว่าเป็นผลที่ได้มาของ
กิจกรรมรัฐบาล ด้วยเหตุผลนี้ การแก้ปัญหานโยบาย
และการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้จึงเป็นหัวใจสำคัญ
สู่กระบวนการทางการเมือง ถ้าการทำงานของรัฐบาล
คือเพื่อผลิตนโยบาย การศึกษารัฐบาลที่เหมาะสม
จึงเป็นการศึกษานโยบายสาธารณะก็ว่าได้ ในบทนี้
Denhardt ให้ความสำคัญกับการเน้นนโยบายและ
การจัดการภาครัฐใหม่ผ่านการมองการพัฒนานโยบาย
ภาครัฐในการอธิบายองค์การสาธารณะ “บริหารรัฐกิจ
คือการออกนโยบาย” (p. 113) อย่างที่เสี่ยงไม่ได้ว่า
บริหารรัฐกิจที่มีอยู่ในองค์การสาธารณะเล่นในบทบาท
สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งนักเรียน
บริหารรัฐกิจศึกษาหรือวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
ซึ่งทำให้เห็นถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของบริหาร
รัฐกิจขององค์การสาธารณะที่เน้นไปยังนโยบาย
สาธารณะนั่นเอง Denhardt ได้อ้างงานของ Emmett
S. Redford (1969, p 8) ถึงการมีอิทธิพลที่อยู่เหนือ
การพัฒนานโยบายสาธารณะด้วยการให้ความสำคัญกับ
ลักษณะศีลธรรมเชิงประชาธิปไตย ที่ทุกคนเท่าเทียมกัน
และการมีส่วนร่วม โดยมีหลักพื้นฐานคือ 1) การเข้าถึง
ข้อมูล วางบนพื้นฐานการศึกษา การปกครองแบบเปิด
การติดต่อสื่อสารอย่างเสรี และการถกเถียงโดยกว้าง
2) การเข้าถึงโดยตรงหรือโดยอ้อมกับเวทีที่ใช้ตัดสินใจ
3) ความสามารถในการประเด็นต่อการอภิปราย
สาธารณะ 4) ความสามารถในการยืนยันกล่าวอ้างตัวตน
โดยปราศจากความกลัวและการบีบบังคับ (p. 117)

อย่างไรก็ดี กล่าวได้ว่า นักทฤษฎีองค์การสาธารณะ
วิธีการศึกษาเพื่อตั้งคำถามต่อความรับผิดชอบของ
ภาครัฐ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบโดยมีอิทธิพลต่อ
บุคลิกลักษณะข้าราชการผ่านการกล่อมเกลางานสังคม
อบรม หรือมาตรฐานวิชาชีพ อีกทั้ง การมี “ทัศนคติ
พิเศษของความรับผิดชอบต่อสาธารณะ” ที่ควรส่งต่อไปสู่
บริหารรัฐกิจผ่านภูมิหลังที่มาหรือการฝึกฝนอบรม
ซึ่งพัฒนามาสู่ “จิตวิญญาณประชาธิปไตย” ไปยัง
ความสามารถของบุคคลในองค์การที่เข้าไปมีส่วนร่วม
อย่างเต็มที่ ตามมาด้วยคำถามที่น่าสนใจก็คือ
เราสามารถเชื่อมั่นในทัศนคติผลประโยชน์สาธารณะของ
นักบริหารรัฐกิจได้หรือไม่? หรือมีอาชีพที่มีจิตวิญญาณ
สาธารณะเป็นความหวังที่ดีที่สุดสำหรับการคงอยู่ของ
การรัฐบาลประชาธิปไตยได้หรือไม่? เป็นต้น

ประเด็นสำคัญที่ Vincent Ostrom (1971) ยกขึ้นมา
ที่ว่าทฤษฎีบริหารรัฐกิจกระแสหลักให้ความสำคัญกับ
เรื่องประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารมากเกินไป
โดยเขาเองได้นำเสนอทฤษฎีตัวเลือกสาธารณะ (public
choice theory) ที่วางอยู่กับการทำให้สินค้าสาธารณะ
กลายมาเป็นสินค้าที่ทำให้สินค้าหรือบริการสาธารณะ
อันเป็นผลที่ออกจากหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าใครหรือคน
กลุ่มใดสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ทฤษฎีให้
ความสำคัญกับการกระจายตลาดของสินค้าและบริการ
ไปยังปัจเจกบุคคลและกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ
พวกเขาอย่างมากที่สุด ซึ่งไม่ได้เป็นเพียงการขึ้นอยู่กับ
โมเดลเศรษฐกิจที่กำจัดตัวเลือกอื่นๆ เพื่อให้ได้
ตัวเลือกเท่านั้น การพิจารณาด้วยมิติการเมืองหรือ
อารมณ์ยังเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการเลือกอีกด้วย
(pp. 134-137) ซึ่งได้นำมาสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐ
ใหม่ที่บริหารรัฐกิจ นโยบายสาธารณะ และทฤษฎี
ตัวเลือกสาธารณะมาประสานกันไว้ทั้งวิกฤตการเงิน
ในทศวรรษ 70 กับความพยายามทำให้รัฐบาล “ทำงาน
ได้ดีขึ้นและมีต้นทุนน้อยลง” ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหของ
รัฐบาลที่วางอยู่บนฐานการวิเคราะห์เศรษฐกิจ ในเวลา

เดียวกัน ที่มีการจัดการผลประโยชน์สาธารณะที่สามารถ
ตรวจสอบได้และมีสมรรถภาพสูงเริ่มด้วยการรื้อ
โครงสร้างภาครัฐ ทำการนิยามพันธกิจองค์การขึ้นใหม่
และกระจายอำนาจการตัดสินใจ ในรูปแบบของการ
ปฏิรูปภาครัฐด้วยผู้ประกอบการสาธารณะ (public
entrepreneurs) และการจัดการ (managerialist)
กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การจัดการภาครัฐใหม่เป็นการนำ
ค่านิยมจากภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาสู่การจัดการภาครัฐ
ที่นักบริหารรัฐกิจควรพิจารณาด้วยความใส่ใจอย่างยิ่ง

**บทที่ 7 “Public Administration and the
New Public Service”** นี้ Denhardt ได้ทำการ
ตรวจสอบการวิพากษ์ตัวแบบเชิงเหตุผลมีข้อจำกัด
เพราะตัวแบบเองวางอยู่บนขีดจำกัดของเหตุผลมนุษย์
โดยที่ไม่ได้เข้าใจการเข้าถึงเหตุผลของมนุษย์อย่าง
สมบูรณ์ และล้มเหลวในความสามารถเชื่อมโยงทฤษฎีกับ
ปฏิบัติการได้ และนำเสนอทางเลือกเพื่อเริ่มต้นถกแถลง
โดยวางอยู่บนปรากฏการณ์วิทยาด้วยทฤษฎีการกระทำ/
การตีความ ทฤษฎีสังคมแนววิพากษ์ด้วยการวิพากษ์
เหตุผลเชิงเครื่องมือและปริณิถนาสาธารณะ และมุมมอง
อื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากมุมมองมนุษย์นิยมแบบมาร์กซ์
จิตวิเคราะห์แบบฟรอยด์ และประชาธิปไตยตาม
ชนบทเมืองแบบเจฟเฟอร์สัน และที่สำคัญยิ่ง นัก
ทฤษฎีขับเคลื่อนนำไปสู่บูรณาการระหว่างทฤษฎีและ
ปฏิบัติการค้นหาเพื่อพัฒนาทฤษฎีในองค์การสาธารณะ
ในบทนี้ให้ความสำคัญในการการวิพากษ์บริหารรัฐกิจกับ
องค์การสาธารณะกระแสหลักด้วยแนวคิดจากทฤษฎี
สังคมให้เห็นถึงความสำคัญของพลเมืองในฐานะผู้รับบริการ
องค์การสาธารณะที่เป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคของงาน
บริการภาครัฐ อีกทั้ง โครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตย
นำเสนอคุณค่าและผลประโยชน์ให้กับพลเมืองเข้าไป
ข้องเกี่ยวสัมพันธ์กับบทสนทนาสาธารณะเป็นปฏิสัมพันธ์
การสื่อสารที่เป็นผลสะท้อนกับสังคม ยิ่งไปกว่านั้น
ในบทนี้ ได้ขยายพื้นที่การวิพากษ์ไปสู่แนวคิดหลัง
สมัยใหม่และทฤษฎีวาทกรรม การแปรผันในทฤษฎี

สตรีนิยม จากนั้น ก็ได้นำเสนอแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่กับองค์การสาธารณะซึ่งเป็นข้อถกเถียงสำคัญของเขาเอง

Denhardt ได้นำเสนอทางเลือกสู่การจัดการภาครัฐใหม่ในฐานะที่เป็น “การบริการสาธารณะใหม่” (2003) ที่ได้รับแรงบันดาลใจจากทฤษฎีการเมืองประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐบาลของเขา และวิธีการศึกษาทางเลือกสู่การจัดการและการออกแบบองค์การที่เติบโตจากแนวนุชนิยมดั้งเดิมในทฤษฎีบริหารรัฐกิจ รวมไปถึงปรากฏการณ์วิทยา ทฤษฎีวิพากษ์ และหลังสมัยใหม่ กล่าวคือ การจัดการภาครัฐใหม่ซึ่งเข้ามาครอบงำความคิดและการกระทำในสาขาบริหารรัฐกิจเป็นพื้นฐานแนวคิดที่ว่า หนทางที่ดีที่สุดในการเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์คือเพื่อทบทวนว่ารัฐบาลและตัวแสดงอื่นได้สร้างตัวเลือกและเผชิญการกระทำที่วางอยู่บนผลประโยชน์ของตนเอง โดยที่รัฐมีบทบาทในการปล่อยให้ปัจเจกของตลาดเข้ามาเลือกอำนาจตัวเลือกให้กับปัจเจกบุคคลและมีประสิทธิภาพ พลเมืองถูกมองว่าเป็นลูกค้าและปัญหาถูกจัดการด้วยสิ่งจูงใจทางการเงิน งานบริการภาครัฐเป็นผู้รับความเสี่ยงของผู้ประกอบการที่จะต้องได้ “ข้อตกลงที่ดีที่สุด” (Best Deal) และลดต้นทุน ในทางตรงกันข้าม การบริการสาธารณะใหม่มียึดหลักกว่าบริหารรัฐกิจควรเริ่มด้วยยอมรับถึงข้อผูกพันความเป็นพลเมืองที่สำคัญไปสู่การบริหารปกครองเชิงประชาธิปไตย ความเป็นพลเมืองอย่างสูงนี้เป็นทั้งความสำคัญและความสามารถทำให้สำเร็จ เพราะพฤติกรรมมนุษย์ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น แต่ยังได้เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ และตระหนักถึงผู้อื่น พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาลและมีความสามารถในการได้มาซึ่งสิ่งที่ดีที่สุดในร่วมกัน ดังนั้น การบริการสาธารณะใหม่แสวงหาคุณค่าร่วมกันและผลประโยชน์สามัญผ่านบทสนทนาที่แผ่ขยายและพลเมืองข้องเกี่ยวร่วมด้วยกัน โดยมีความเป็นพลเมือง ผลประโยชน์

สาธารณะ และประชาธิปไตย จึงเป็นแนวคิดหลักพื้นฐานของการบริการสาธารณะใหม่สำหรับองค์การสาธารณะและบริหารรัฐกิจร่วมสมัยนั่นเอง

บทที่ 8 “The Practitioner as Theorist” เป็นบทที่ Denhardt สะท้อนใคร่ครวญในทฤษฎีและปฏิบัติการ ในฐานะนักทฤษฎีเอง เขาไม่ได้นำเสนอจุดอ่อนเพื่อหาคำตอบและสร้างทฤษฎีใหม่ ในทางตรงกันข้าม เขาได้เสนอข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับกระบวนการของทฤษฎีที่สร้างตัวของมันเองและความสืบเนื่องของมันเป็นสิ่งสำคัญต่อเขาทั้งที่เป็นนักทฤษฎีและนักบริหารรัฐกิจในการสร้างทฤษฎีองค์การสาธารณะ การสร้างทฤษฎีด้วยการปรับให้เป็นไปตามบริบทและสิ่งแวดล้อมที่กำหนดการกระทำซึ่งเป็นการทำให้การทำงานมีความหมาย อันเป็นกระบวนการต่อเนื่องของการสร้างทฤษฎีทฤษฎีองค์การสาธารณะโดยตัวของเราเอง “ความแตกต่างระหว่างผู้จัดการตามหน้าที่กับผู้จัดการที่มีความพิเศษทำได้เป็นอย่างดีไม่ได้วางอยู่ที่ทักษะเชิงเทคนิค หากแต่เป็นความเข้าใจของตนเองและสิ่งแวดล้อมรอบตัว ความเข้าใจที่สามารถส่งผ่านการสะท้อนใคร่ครวญทางความคิดเพียงเท่านั้น” (p. 190) ประเด็นจึงไม่ใช่นำทฤษฎีไปใช้ เพราะปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติไม่ได้เกี่ยวข้องกับทฤษฎี แต่การกำหนดขอบเขตและสร้างทฤษฎีทั้งหลายจะเป็นแนวทางอันพึงประสงค์สำหรับการปฏิบัติ นักปฏิบัติต้องการแนวทางเพื่อให้บรรลุการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาวิธีการศึกษาเพื่อสร้างทฤษฎีวางอยู่บนความสามารถในการเรียนรู้และสะท้อนใคร่ครวญของทั้งนักปฏิบัติและนักทฤษฎี กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำทฤษฎีกับการปฏิบัติมาบรรจบกันเป็นสิ่งที่มีความสมบูรณ์ นักปฏิบัติไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างทฤษฎีฉันใด นักทฤษฎีก็ได้เป็นส่วนหนึ่งของการทำงานองค์การฉันนั้น ปัญหาที่ผ่านมาในอดีตไม่ใช่ความล้มเหลวของทฤษฎี แต่เป็นความล้มเหลวของการสร้างทฤษฎีต่างหาก “เพื่อสร้างทฤษฎีคือเพื่อเรียนรู้”

หนทางใหม่ของการมองโลก ... กระบวนการของการสร้างทฤษฎีคือกระบวนการของการเรียนรู้ เพราะฉะนั้น วิธีศึกษาสู่การกระทำในองค์การสาธารณะ ต้องรวมทฤษฎีองค์การเข้าด้วยกับทฤษฎีการเรียนรู้ [จากประสบการณ์]” (p. 192)

สิ่งสำคัญของบทนี้ก็คือวิธีศึกษาสู่การสร้างทฤษฎีองค์การสาธารณะในแนวคิดหลักของกระบวนการทาง

องค์การ ได้แก่ แนวทางของความรู้ (ways of knowing) แนวทางของการตัดสินใจ (ways of deciding) และแนวทางของการกระทำ (ways of acting) นักบริหารรัฐกิจต้องแสวงหาข้อมูลรอบโลก ทำการตัดสินใจบนความเข้าใจที่มีต่อโลกและกระทำตามที่ได้ตัดสินใจไว้ ดังตาราง (p. 197)

	ตัวแบบเชิงเหตุผล	ตัวแบบการตีความ	ตัวแบบเชิงวิพากษ์
	สังคมศาสตร์ปฏิฐานนิยม	ปรากฏการณ์วิทยา	ทฤษฎีสังคมเชิงวิพากษ์
แนวทางของความรู้	ควบคุม	ทำความเข้าใจ	ปลดปล่อย
แนวทางของการตัดสินใจ	กระบวนการเชิงเหตุผล	การแสดงออกทางอารมณ์- สัญชาตญาณ	การวิพากษ์คุณค่า
แนวทางของการกระทำ	การกระทำเชิงเครื่องมือ	การกระทำที่แสดงออกมา	การกระทำที่มีการศึกษา (ทฤษฎีผนวก กับการปฏิบัติ)

ความสมบูรณ์ในการศึกษาองค์การสาธารณะต้องการในสิ่งที่เป็นแนวทางของความรู้ ตัวแบบเชิงเหตุผลของบริหารรัฐกิจใช้เทคนิคทางสังคมศาสตร์แบบปฏิฐานนิยมในการแสวงหาการอธิบายเชิงเหตุและผลที่วางอยู่บนหลักวัตถุประสงค์ของการสังเกตพฤติกรรมมนุษย์ เป็นการใช้ความรู้ในการควบคุม ในทางหนึ่ง ตัวแบบการตีความแสวงหาการทำความเข้าใจความหมายที่ปัจเจกบุคคลนำไปสู่กิจกรรมเชิงองค์การ ตัวแบบนี้ยอมรับว่าโลกขององค์การสาธารณะเป็นสิ่งถูกสร้างขึ้นมาโดยสังคมและให้ความสนใจในแนวทางการเข้าใจความหมายเชิงอัตวิสัยที่มีระหว่างกันนั้นเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาเช่นกัน ท้ายที่สุด ตัวแบบเชิงวิพากษ์แสวงหาแนวทางการเปิดเผยรูปแบบความเชื่อและอุดมการณ์ที่เป็นตัวขัดขวางการพัฒนาทั้งปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มในสังคม เพื่อทำการปลดปล่อยข้อจำกัดทางสังคมและ

สิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาและการเติบโตของเรา อย่างไรก็ตาม แต่ละตัวแบบมีนัยต่อการตัดสินใจและแนวทางของการกระทำอย่างตัวแบบเชิงเหตุผลที่เน้นไปยังพฤติกรรมเชิงเครื่องมือสนับสนุนไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์การ ตัวแบบการตีความมองการกระทำที่แสดงออกมาเป็นการเผยให้เห็นถึงการสื่อสารและทำความเข้าใจระหว่างบุคคล และตัวแบบเชิงวิพากษ์เน้นให้เห็นถึงความเป็นปัจเจกบุคคลที่รวมทั้งมีความเป็นอิสระและความรับผิดชอบ การสื่อสารและฉันทามติ ทฤษฎีและปฏิบัติการไปยังการกระทำที่มีการศึกษามาแล้ว การกระทำของมนุษย์ที่เป็นการเชื่อมโยงระหว่างการเรียนรู้ส่วนบุคคลกับสัมพันธภาพระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้บริหารรัฐกิจที่เป็นนักปฏิบัติมีฐานะเป็นนักทฤษฎีที่ต้องนำแนวทางการสร้างทฤษฎีกับการกระทำไปด้วยกัน

กล่าวได้ว่า งานของ Denhardt เล่มนี้เป็นงานทฤษฎีองค์การสาธารณะที่วางพื้นฐานบนทฤษฎีสังคมและประวัติโดยย่อพัฒนาการทางแนวคิดของบริหารรัฐกิจคู่ขนานไปกับการวิพากษ์ที่ทำให้เห็นว่าองค์การสาธารณะกับบริหารรัฐกิจเป็นเสมือนสิ่งเดียวกัน ขณะเดียวกันที่ แสดงให้เห็นถึงประเด็นการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมืองและการศึกษาการบริหารจัดการได้ให้ปรับระดับแนวทางสำหรับการศึกษาองค์การ

สาธารณะมาหลายทศวรรษถัดมาที่ยังคงเหมือนเดิม และไม่ได้พัฒนาไปในทิศทางใหม่ ในทางตรงกันข้าม Denhardt ได้นำเสนอข้อถกเถียงทฤษฎีองค์การสาธารณะในบริบทบริหารรัฐกิจและจิตวิญญาณของแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ของเขาเองไว้ให้ทั้งนักทฤษฎีและนักปฏิบัติได้ใคร่ครวญพิจารณากันต่อไป กับบทบาทขององค์การสาธารณะในสังคมประชาธิปไตย