

แนวทางการศึกษา กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ Scopes, Concepts, and Theories of Public Administration

พระมหาโชตนิพิฐพนธ์ สุทนต์จิตโต (ผลเจริญ)*

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์[†] ดร.วันชัย สุขตาม[‡]

ตาม[‡]

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์แขนงหนึ่งที่ศึกษาองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกิดจากการสังสมองค์ความรู้มาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยก็อาจมีกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไป ทำให้มีการท้าทายกรอบแนวคิดและทฤษฎีนั้นๆ เกิดขึ้น ส่งผลทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีกรอบแนวคิดและทฤษฎีเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย ดังนั้น ในบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการนำเสนอแนวทางการศึกษา กรอบแนวคิด และทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก 2) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม 4) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) และ 5) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

คำสำคัญ : แนวทางการศึกษา, กรอบแนวคิด, ทฤษฎี, รัฐประศาสนศาสตร์

บทนำ

การที่จะศึกษาศาสตร์หรือแขนงวิชาการใดๆให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ นั้น ผู้ศึกษาจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในแนวคิดและทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์นั้นๆเป็นเบื้องต้นเสียก่อน ทั้งนี้

* อาจารย์ประจำหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตสุรินทร์

[†] อาจารย์ประจำ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

[‡] อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

เนื่องจากแนวคิดและทฤษฎีจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจธรรมชาติของศาสตร์นั้นๆ ได้เป็นอย่างดี รัฐประศาสนศาสตร์ก็เช่นเดียวกันที่เป็นวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์แขนงหนึ่งที่มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกิดจากการสังสมองค์ความรู้มาเป็นระยะเวลาช้านาน อย่างเป็นทางการก็ย้อนไปเมื่อปี ค.ศ.1887 จากผลงานอันเลื่องชื่อของวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่มีชื่อว่าการศึกษาเกี่ยวกับการบริหาร (The Study of Administration) ซึ่งได้นำเสนอเรื่องแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Politic-Administrative Dichotomy) ส่วนที่ไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะในทางปฏิบัติก็นับตั้งแต่เริ่มประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ดังที่ไคเดน (Caiden) ได้กล่าวเอาไว้ที่น่าสนใจว่า“รัฐประศาสนศาสตร์มีความเก่าแก่เท่ากับสังคมที่ศิวิไลซ์...นักปรัชญาเกือบทุกท่านในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติได้แสดงความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับธรรมชาติของการเมือง รัฐบาลและรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ช่วงใดก็ช่วงหนึ่งของชีวิต รวมทั้งตำรับตำราฉบับสำคัญทั้งหลายก็ได้อุทิศหน้ากระดาษจำนวนไม่มากนักน้อยเพื่อกล่าวถึงเรื่องสาธารณะหรือสะท้อนให้ประจักษ์ถึงธรรมชาติของรัฐประศาสนศาสตร์” ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะมีผู้ให้ความสนใจศาสตร์แขนงนี้เพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์.2552 :72)

อย่างไรก็ดี องค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยก็อาจมีกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไป ทำให้มีการท้าทายกรอบแนวคิดและทฤษฎีนั้นๆ เกิดขึ้น โดยได้ท้าทายกันในประเด็นที่ว่าถูกต้องหรือไม่เหมาะสมอย่างไร และด้วยเหตุผลประการใดบ้าง ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มักจะถูกดึงเข้า (pull) และผลักออก (push) จากกรอบแนวคิดและความเชื่อหนึ่งไปยังกรอบแนวคิดและความเชื่อหนึ่ง อันเป็นผลของความจริงที่ได้จากการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง และวิจัยในแต่ละยุคสมัยนั่นเอง ดังนั้น จึงทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีกรอบแนวคิดและทฤษฎีเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้ศึกษาหรือสนใจทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องศึกษาทำความเข้าใจในกรอบแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อให้เข้าถึงซึ่งความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

ในการศึกษารอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มักมีการแบ่งในรูปของกระบวนทัศน์ หรือที่นิยมเรียกว่า พาราไดม์ (paradigm) ซึ่งยังคงเป็นปัญหามาตั้งแต่เริ่มต้น เพราะไม่อาจชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กระบวนทัศน์ของนักวิชาการคนใดมีความถูกต้องและสมบูรณ์ครบถ้วนที่สุด เนื่องจากในแต่ละยุคสมัยมีกระบวนทัศน์ต่อความรู้ความจริงแตกต่างกัน แนวคิดและทฤษฎีบางกลุ่มก็มีความเลื่อมล้ำทับซ้อนกันอยู่มาก ดังปรากฏให้เห็นว่ามีการจัดแบ่งออกในลักษณะที่แตกต่างกัน

ออกไปในหลายลักษณะตามเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภท ดังนั้น จึงทำให้การศึกษารอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สามารถกระทำการศึกษได้หลายแนวทางนั่นเอง ทั้งนี้ แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทางด้วยกันคือ (เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2552 :38-42)

1. แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา เป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยจำแนกตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีตัวอย่างที่ใช้มิติของเวลา เช่น เช่น นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) พยายามชี้ให้เห็นว่า แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่ 5 พาราไดม์/ขอบเขตเนื้อหา คือ พาราไดม์ 1 การแบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร (The Politic/Administration Dichotomy) ปี ค.ศ.1900-1926 พาราไดม์ 2 หลักการบริหาร (The Principles of Administration) ปี ค.ศ.1927-1937 พร้อมกันนี้ได้เกิดการท้าทายหลักการบริหาร (The Challenge) ขึ้นปี ค.ศ.1938-1947 และการโต้ตอบการท้าทาย (Reaction to the Challenge) ในระหว่างปี ค.ศ.1947-1950 พาราไดม์ 3 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science) ปี ค.ศ.1950-1970 พาราไดม์ 4 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์การบริหาร (Public Administration as Management) ปี ค.ศ.1956-1970 และพาราไดม์ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์การบริหารภาครัฐ (Public Administration as Public Administration) ปี ค.ศ.1970 เป็นต้นมา

ข้อดีและข้อจำกัดของการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลา ข้อดีคือ เป็นการนำเสนอที่ง่ายตามลำดับของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเพียงแค่พรรณนาถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้นเป็นลำดับไป แต่ข้อจำกัดของการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของเวลา คือ แม้ว่าในช่วงเวลาหนึ่งๆจะมีแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันบ้างก็ตาม แต่ก็ไม่มีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ที่เป็นหนึ่งเดียวตลอด โดยที่ในแต่ละช่วงสมัยหนึ่งๆอาจจะมีความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะไม่ทำให้เห็นความต่อเนื่องของแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีจุดเน้นเดียวกันในลักษณะที่เป็นพัฒนาการไป

2. แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น เป็นการศึกษาที่กำหนดขอบเขตหรือปริณทลทางวิชาการ (locus) และกำหนดจุดเน้นของการศึกษา (focus) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่นำเสนอโดยโรเบิร์ต ที โกลเล็มบิวสกี (Robert T. Golembiewski) ทั้งปริณทลทางวิชาการและจุดเน้นของการศึกษาอาจแปรเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมตลอดจนสาธารณกิจของสังคมนั้นๆ โดยที่ปริณทลทางวิชาการอาจมีลักษณะที่ขยายขอบเขตออกไปกว้างขึ้น หรือมีขอบเขตที่เฉพาะเจาะจงหรือย้ายจุดมุ่งเน้นของการศึกษาไปสู่จุดมุ่งเน้นสนใจของการศึกษาใหม่ก็ได้

ข้อดีและข้อจำกัดของแนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น มีข้อดีที่สำคัญคือ ทำให้เห็นกรอบหรือแนวทางการศึกษาที่มีปริมณฑลไปที่การบริหารงานภาครัฐโดยตรง นอกจากนี้แล้ว ก็ยังมีข้อดีที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เน้นสร้างองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับการนำไปใช้ในการปฏิบัติงานในภาครัฐโดยตรง แต่ทั้งนี้จุดมุ่งเน้นของการบริหารงานภาครัฐในแต่ละยุคสมัยอาจจะมี ความแตกต่างกันไปก็ได้ เช่น ในยุคหนึ่งอาจเน้นเรื่องการสร้างระบบคุณธรรมของการบริหารงาน บุคคล ในขณะที่อีกยุคอาจจะเน้นการจัดการสมัยใหม่ที่น่าการจัดการแบบธุรกิจมาประยุกต์ใช้ เป็นต้น นั้นหมายความว่า ในจุดมุ่งเน้นเรื่องหนึ่งๆ อาจนำแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่หลากหลาย ในหลายช่วงเวลามาใช้ร่วมกันได้ เช่น ในยุคที่การบริหารงานภาครัฐให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบ ราชการอาจนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลามาบูรณาการใช้ร่วมกัน เป็น ต้น อย่างไรก็ตามข้อจำกัดที่สำคัญของแนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้นคือ ในแง่ของ องค์ความรู้ของศาสตร์ จะทำให้ไม่สามารถเห็นองค์ความรู้ที่เป็นแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างชัดเจน เนื่องจากองค์ความรู้จะเน้นไปสู่การนำไปใช้ในแต่ละเรื่องที่เป็นจุดมุ่งเน้นมากกว่าซึ่งอาจแปรเปลี่ยนไปได้ตลอดในแต่ละยุคของการบริหารงานภาครัฐ

3. แนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ เป็นแนวทางการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อองค์ ความรู้ที่เกิดขึ้นและการประยุกต์ใช้โดยยึดถือหน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) สะท้อนได้จาก ผลงานของนักวิชาการ เช่น แนวคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) ที่ให้ความสำคัญต่อหน่วยวิเคราะห์ที่เป็นประชาชนผู้รับบริการ ผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนปัญหาที่เกิดขึ้น ในสังคม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าถ้าศึกษาวิเคราะห์ไปถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ เกิดขึ้นในแต่ละช่วงแล้ว ก็จะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงหน่วยวิเคราะห์ของการศึกษาได้เสมอ ได้แก่ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นโครงสร้าง หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นบุคคล หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็น กระบวนการ หน่วยการวิเคราะห์ที่เป็นชุมชน ประชาชน และสิ่งแวดล้อม

ข้อดีและข้อจำกัดของแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์ มีข้อดีที่สำคัญคือ จะทำให้ เกิดการมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเฉพาะหน่วยการ วิเคราะห์นั้นโดยตรงเท่านั้น ตัวอย่าง ถ้าต้องการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้าง จะทำให้ไปสนใจหรือให้ ความสำคัญต่อแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์การโดยตรง เช่น ทฤษฎี การจัดโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการที่เสนอโดยแมกซ์ เวเบอร์ แนวคิดการจัดโครงสร้าง องค์การแบบ Information-based Organization ที่เสนอโดยปีเตอร์ ดรักเกอร์ หรือหลักการของการ จัดโครงสร้างองค์การที่ดี ข้อดีที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จะทำให้สามารถบูรณาการแนวคิดและ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดในหน่วยวิเคราะห์นั้นโดยตรงมาใช้ในการอธิบาย หรือพยากรณ์ ปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐที่เกิดขึ้นได้ในแง่มุมต่างๆหลายแง่มุมไปพร้อมกัน หรือแม้กระทั่ง

สามารถบูรณาการศาสตร์อื่นมาใช้ร่วมได้ ส่วนข้อจำกัดที่สำคัญของแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยการวิเคราะห์ก็คือ การไม่เห็นความชัดเจนขององค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างชัดเจนว่ามีลักษณะเป็นเช่นใด

กล่าวโดยสรุป แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทางด้วยกันคือ *แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา* มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การพรรณนาให้เห็นถึงแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา *แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น* มีจุดเน้นที่สำคัญคือ การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อตอบสนองปริมณฑลที่เป็นการบริหารงานภาครัฐและตามจุดสนใจที่การบริหารงานภาครัฐให้ความสำคัญในขณะนั้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ มีจุดเน้นที่สำคัญคือ ความต่อเนื่องในการสร้างองค์ความรู้และการนำไปใช้เพื่อสนับสนุนต่อการบริหารงานภาครัฐในแต่ละหน่วยการวิเคราะห์โดยตรง

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้จำแนกรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น 5 ยุค คือ 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก 2) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม 4) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) และ 5) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเป็นการบูรณาการระหว่างแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์เป็นแนวทางการศึกษาในครั้งนี้

1. กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก

เนื่องจากเป็นช่วงของการเริ่มต้นหรือจุดกำเนิดของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จึงกล่าวได้ว่าองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้ยังไม่ได้มีการพัฒนา หรือยังไม่การสั่งสมอย่างเป็นระบบมากเท่าใดนัก ซึ่งองค์ความรู้ส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยม คือการลองผิดลองถูกจากประสบการณ์ที่ถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น หลักอำนาจนิยม คือการอ้างเทวสิทธิ์ ขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา และหลักเหตุผลนิยม คือการใช้ความสมเหตุสมผล โดยใช้เหตุผลเชิงอุปมานจากกฎหมาย และระเบียบแบบแผนต่างๆ เป็นสำคัญ

1.1 แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Politico-Administrative Dichotomy) วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ศาสตราจารย์ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยพรินซ์

ตัน และอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาแห่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้นำเสนอแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Political-Administrative Dichotomy) ไว้ในบทความเกี่ยวกับการศึกษาการบริหาร (The Study of Administration) ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร Political Science Quarterly ปี ค.ศ.1887 โดยอธิบายว่า ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่วิลสันนำเสนอประเด็นดังกล่าวก็เพราะต้องการให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งจะทำให้สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชัน ปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และระบบการเล่นพรรคเล่นพวกซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในสมัยนั้น นอกจากนี้เขายังมีความพยายามสร้างศาสตร์ใหม่ของการบริหาร (a new science of administration) เพื่อทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นการบริหารธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลดีให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว คล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กระทั่งในระยะต่อมาก็ได้มีนักวิชาการที่สนับสนุนแนวความคิดนี้อยู่หลายคน ได้แก่ แฟรงก์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) เป็นต้น โดยที่ แฟรงก์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) (ค.ศ.1859-1939) ซึ่งเป็นนักวิชาการสาขาวิชากฎหมายปกครอง และผ่านการอบรมมาจากประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหารที่นำเสนอโดยวูดโรว์ วิลสัน กระทั่งได้แต่งหนังสือชื่อว่า Politics and Administration (1900) ซึ่งมีข้อเสนอที่สำคัญคือ การแบ่งหน้าที่ของรัฐควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ทางการเมือง และหน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งหน้าที่ทางการเมืองจะเป็นเรื่องของนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และหน้าที่ทางการบริหารจะเป็นการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ นอกจากนี้ การปฏิรูปการปกครองก็ต้องยอมรับความจริงว่า หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริการของรัฐแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาเรื่องระบบราชการของรัฐบาลโดยตรง และวิชาบริหารสามารถเป็นวิทยาศาสตร์ได้ กล่าวคือ การบริหารสามารถเป็นหลักสากลได้

ต่อมาในปี ค.ศ.1926 ลีโอนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) ได้เขียนหนังสือในลักษณะของตำราเรียนเล่มแรกในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of Public Administration (1926) ก็ยอมรับความคิดของวิลสันและกู๊ดนาว โดยได้ขยายความคิดการบริหารแยกออกจากการเมืองโดยเสนอว่า 1) การเมืองไม่ควรแทรกแซงการบริหาร 2) เราสามารถทำการศึกษาเรื่องการบริหารและการจัดการโดยอาศัยวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ 3) วิชารัฐประศาสนศาสตร์สามารถตัดอคติต่างๆออกได้ (value free) กล่าวคือ เป็นวิทยาศาสตร์ได้ การบริหาร

เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (facts) ขณะที่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (values) การอุปมาอุปไมย เรื่อง fact value dichotomy ให้เข้ากับ politics administration dichotomy มีผลมากในสมัยต่อมา เช่น เป็นสาเหตุหนึ่งทำให้เกิดการพยายามหาหลักการบริหารขึ้น และ4) เป้าหมายของการบริหารงาน คือ การประหยัดและการมีประสิทธิภาพ รัฐต้องรู้จักใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้รัฐสามารถอาศัย หลักเกณฑ์ขององค์การธุรกิจมาใช้ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐให้ดีขึ้นได้ เช่น อาจปฏิรูปโครงสร้าง ส่วนประกอบของระบบบริหารของรัฐให้สอดคล้องกับของเอกชน และอาจสนับสนุนให้ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกระบวนการประชาธิปไตยสามารถควบคุมระบบบริหารงานได้อย่างใกล้ชิด (พิทยา บวรวัฒนา.2546 :13)

1.2 ทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิม (Classic Bureaucracy Theory) เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ.1900–1950 โดยมีพัฒนาการมาจากนักสังคมวิทยาและให้ความสำคัญกับองค์การที่ชื่อว่า แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมันแต่สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย แต่หันมาสนใจด้านสังคม วิทยาเป็นบุคคลแรกที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การในรูปแบบ อุดมคติ (Ideal Type) หรือที่รู้จักในนามระบบราชการ (Bureaucracy) หรือองค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ ซึ่งเขาถือว่าเป็นตัวแบบโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการจัดองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแบบราชการในอุดมคติที่ไม่ได้เกิดจากประสบการณ์ในการทำงาน (Ideal Type of Bureaucracy) ซึ่งมีลักษณะที่มีเหตุผลโดยกฎหมาย (Legal rational) แต่เขาสร้างในแง่ของนักวิชาการหรือปัญญาชนที่คิดว่ารูปแบบองค์การในอุดมคติ (Ideal Type) หรือ องค์การขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ (Bureaucracy)

สาระสำคัญขององค์การแบบราชการในทัศนะของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มีลักษณะเด่นดังนี้คือ 1) หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Work) ระบบราชการก่อให้เกิด ความยุติธรรมและตรงตามความถนัดหรือความสามารถของบุคคลนั้น ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ปฏิบัติงาน เกิดความชำนาญในงานเฉพาะด้าน (Specialization) และรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ 2) การจัดโครงสร้างองค์การลดหลั่นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy) ระบบราชการกำหนดโครงสร้างของอำนาจที่เหมาะสมกับตำแหน่งต่างๆที่กำหนดขึ้น ตามความสามารถเฉพาะด้าน และการแบ่งงานกันทำตามความถนัด 3) การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ (Rule Regulation and Procedures) ระบบราชการเป็นแบบแผนที่ส่งเสริมให้มีการ ทำงานอย่างเป็นระบบ มาตรฐานในการทำงาน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและทำให้มีการ ประสานงานของงานต่างๆได้ดีขึ้น สมาชิกขององค์การก็สามารถดำเนินงานได้ด้วยดี และมีความมั่นคง หากมีการเปลี่ยนแปลงตัวสมาชิกขององค์การ 4) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นแบบทางการหรือไม่ ยึดถือตัวบุคคล (Impersonal Relationship) ระบบราชการถือว่าความสัมพันธ์ของตัวบุคคลใน

องค์การต้องไม่มีเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การ จะต้องมีลักษณะที่เป็นทางการไม่ยึดถือตัวบุคคล ไม่มีการให้ผลประโยชน์ที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางด้านมิตรและความคุ้นเคย 5) คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ (Professional Qualities) ระบบราชการส่งเสริมให้ยึดถือหน่วยงาน และการรับราชการเป็นคุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ การเลือกบุคคลเข้าทำงาน การได้ความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพจะต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ 6) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Career Aspects) ระบบราชการส่งเสริมให้คนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เป็นลำดับขั้น การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับความมีอาวุโสและการประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานเป็นสำคัญ การจะเลื่อนออกจากงานได้ก็ต่อเมื่อมีความผิดที่ชัดเจนเท่านั้น และ 7) อำนาจหน้าที่ (Legal Authority) ระบบราชการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้มาจากสถาบันบุคคลใดก็ตามที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมจะมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคล แต่จะเป็นอำนาจของสถาบัน (วิเชียร วิทยอุดม.2551 :99)

โดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิกนั้นจะมุ่งเน้นไปที่แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหาร โดยสาระสำคัญในแง่ที่ว่าการทำงานของรัฐบาลควรเป็นศาสตร์ที่ปลอดจากค่านิยม โดยมีเป้าหมายหลักของการบริหารคือ ประหยัดและประสิทธิภาพ (Economy and Efficiency) และทฤษฎีระบบราชการดั้งเดิมที่มุ่งเน้นการออกแบบโครงสร้างองค์การใหม่ เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาการที่ไม่มีโครงสร้างองค์การที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยมีการใช้องค์ความรู้ผ่านการสั่งสมองค์ความรู้ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากหลักประสบการณ์นิยม หลักอำนาจนิยม และหลักเหตุผลนิยม อย่างไรก็ตาม ในยุคนี้วิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังไม่ได้รับการแยกองค์ความรู้ออกจากสาขาวิชาอื่นๆ เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ ฯลฯ อย่างเด่นชัดเหมือนในปัจจุบัน

2. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโครงสร้างการหน้าที่นั้น กล่าวได้ว่าองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกคือ หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Principles of Scientific Management) ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับปฏิบัติการ และอีกแนวทางหนึ่งคือ หลักการบริหารองค์การ (Principle of Administrative Organization) ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับบริหาร โดยในยุคนี้มองคนเป็นแบบมนุษย์เศรษฐศาสตร์ (Economic man) กล่าวคือให้ความสำคัญต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล (Organization without man) โดยมุ่งเน้นให้

ความสนใจต่อองค์การโดยรวม เป็นความพยายามที่จะแสวงหาวิธีการในการปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงานและการดำเนินงานขององค์การให้ดีขึ้น

2.1 หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Principles of Scientific Management) การบริหารงานตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์เป็นการประยุกต์ใช้วิธีการทำงานตามหลักการแบบวิทยาศาสตร์ที่มุ่งเน้นปรับปรุงวิธีการและเพิ่มประสิทธิภาพการในการทำงานเป็นสำคัญ นักวิชาการคนสำคัญที่นำเสนอแนวคิดนี้ได้แก่ เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) แฟรงก์ บังเกอร์ กิลเบรธ และลิเลียน มอลเลอร์ กิลเบรธ (Frank Bunker Gilbreth and Lilian Moller Gilbreth) และเฮนรี แอล แกนต์ (Henry L. Gantt)

ผู้บุกเบิกและได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์คือ เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) (1856-1915) ซึ่งเป็นวิศวกรชาวสหรัฐอเมริกา ได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า The Principles of Scientific Management ในปี ค.ศ.1911 โดยเสนอหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ อันเป็นการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ เทเลอร์พยายามชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานตามหลักวิทยาศาสตร์ดีกว่าวิธีการจัดการที่ใช้กันอยู่ในขณะนั้นที่อาศัยหลักการตามความเคยชิน (rule of thumb) โดยทั่วไป (พิทยา บวรวัฒนา, 2546 :24)

นอกจากผลงานของเทเลอร์แล้ว ยังมีนักวิชาการที่สนใจพัฒนาแนวคิดการจัดการในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันอีกจำนวนมากซึ่งสนับสนุนแนวความคิดของเทเลอร์ นักวิชาการคนสำคัญได้แก่ แฟรงก์ บังเกอร์ กิลเบรธ และลิเลียน มอลเลอร์ กิลเบรธ (Frank Bunker Gilbreth and Lilian Moller Gilbreth) สองสามีภรรยาที่นำเสนอผลงานด้าน “การศึกษาเวลาและการเคลื่อนไหว” (time and motion study) โดยนำเอาหลักการงานแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ในการทำงานเพื่อ (1) ค้นหาวิธีการและจำแนกวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด (2) พยายามลดกฎเกณฑ์ในการทำงานให้น้อยลง และ (3) พยายามนำเอาหลักการทั้ง 2 ข้อนี้ มาเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดชั่วโมงการทำงานให้น้อยลง โดยจัดแบ่งระบบการทำงานออกเป็นส่วนๆ เรียกว่า Therbligs (ขั้นตอนของการเคลื่อนไหวในการทำงาน) โดยนำมาจากการเขียนชื่อของกิลเบรธ (Gilbreth) โดยนำเอาอักษรท้ายสุดเขียนเป็นตัวแรกและเรียงต่อด้วยอักษรตัวถัดๆขึ้นมา (วิเชียร วิทยอุดม.2551 :16)

นอกจากนี้ เฮนรี แอล แกนต์ (Henry L. Gantt) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เมื่อเขียนบันทึกครูและวิศวกรในปี ค.ศ.1887 แกนต์ได้ร่วมงานกับเทย์เลอร์ และเป็นผู้ติดตามเทย์เลอร์ไปในสถานที่ต่างๆมากมาย แนวคิดที่แกนต์ได้นำเสนอคือ การจัดอันดับผลงานของพนักงานอย่างเปิดเผยให้พนักงานทุกคนได้รับรู้ โดยใช้แผนภูมิแท่งมาแสดงผลงานของพนักงานแต่ละคน ในวันที่พนักงานสามารถผลิตได้ตามมาตรฐานจะแสดงด้วยแท่งสีดำ ในวันที่ไม่

สามารถผลิตได้ตามมาตรฐานจะแสดงด้วยแท่งสีแดง และยังได้มีการเสนอให้มีการกำหนดตารางเวลาในการผลิต ซึ่งเทคนิคดังกล่าวปัจจุบันเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายที่รู้จักกันดีในชื่อ *แผนภูมิแกนต์ (Gantt Chart)* เป็นเทคนิคที่ใช้สำหรับวางแผนและควบคุมงาน โดยกำหนดกิจกรรมใดทำก่อน กิจกรรมใดทำทีหลัง กิจกรรมใดทำพร้อมกัน รวมทั้งกำหนดผู้รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมด้วย (ปฐมนิโรจน์ และเสน่ห์ จุ้ยโต.2555 : 43)

2.2 หลักการบริหารองค์การ (Principle of Administrative Organization)

หลักการบริหารองค์การมีจุดเน้นอยู่ที่การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ ซึ่งได้มุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษากิจการงานในระดับบริหารเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการศึกษาในแง่ที่ว่าผู้บริหารหรือผู้จัดการควรมีหน้าที่ทางการบริหารหรือการจัดการในระดับองค์การอย่างไรบ้าง เพื่อให้การขับเคลื่อนองค์การไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีนักวิชาการที่ได้นำเสนอหลักการบริหารองค์การคนสำคัญได้แก่ เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) เจมส์ มูนเนย์ และอลัน ไรเลย์ (James Mooney and Alan Reiley) ลูเธอร์ กุลลิก และลินดอลล์ เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick) และแมรี พาร์เกอร์ ฟอลเลต (Mary Parker Follett)

เฮนรี ฟาโยล์ (Henry Fayol) (1841-1925) นักวิศวกรอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสและเป็นผู้บุกเบิกเกี่ยวกับการกำหนดหลักการทางการจัดการเชิงบริหาร ซึ่งได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า *General and Industrial Management* ในปี ค.ศ. 1916 ในภาษาฝรั่งเศส ก่อนที่ในเวลาต่อมาจะมีการตีพิมพ์ฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษในปี ค.ศ.1929 ซึ่งผลงานของฟาโยล์ได้รับการพิจารณายอมรับว่าเป็นงานที่เข้ามาเสริมหรือเติมเต็มแนวคิดของเทเลอร์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ฟาโยล์เห็นว่ากิจกรรมการจัดการอุตสาหกรรมจะประกอบไปด้วยกิจกรรม 6 ประเภทคือ 1) กิจกรรมด้านเทคนิค (ด้านการผลิต) 2) กิจกรรมด้านการค้า (ด้านการซื้อขายและแลกเปลี่ยน) 3) กิจกรรมด้านการเงิน (ด้านการหาแหล่งงานและใช้ประโยชน์สูงสุดจากทุน) 4) กิจกรรมด้านความมั่นคง (ด้านการป้องกันทรัพย์สินและบุคคล) 5) กิจกรรมด้านบัญชี (ด้านการจัดคุมสินค้า การจัดทำบัญชีต้นทุนและสถิติ) และ 6) กิจกรรมด้านการจัดการ (การวางแผน การจัดการองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม) กล่าวได้ว่ากิจกรรมที่ฟาโยล์เห็นว่ามีความสำคัญมากที่สุดก็คือ กิจกรรมด้านการจัดการ ซึ่งเขาได้ให้ความสำคัญกับหน้าที่ทางการจัดการเป็นพิเศษ โดยได้แยกการศึกษาเป็น 2 ประเด็นคือ 1) หลักการจัดการ (principle of management) และองค์ประกอบของหน้าที่ทางการจัดการ (element of management) ขณะที่เจมส์ มูนเนย์ และอลัน ไรเลย์ (James Mooney and Alan Reiley) เป็นนักบริหารชั้นนำของบริษัท General Motors ในปี ค.ศ.1930 นักวิชาการทั้งสองได้ตีพิมพ์ผลงาน 2 เล่มคือ เล่มแรกชื่อว่า *Onward Industry* ใน ค.ศ.1931 และในปี ค.ศ.1939 ได้แต่งหนังสืออีกเล่มชื่อ *Principles of Organization* กล่าวได้ว่าผลงานของมูนเนย์ และไรเลย์เป็นแนวความคิดที่สนับสนุน

และสอดคล้องกับหลักการบริหารของฟาโยล์อย่างมากทีเดียว โดยได้เสนอว่าหลักการบริหารต่างๆซึ่งมีลักษณะเป็นสากลนั้นจะมีอยู่ 4 ประการคือ หลักการประสานงาน หลักลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา หลักการแบ่งงานตามหน้าที่ และหลักการหน่วยงานหลัก (line) และหน่วยงานช่วย (staff)

ส่วนทางด้านลูเธอร์ กุลิก และลินดอลล์ เออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick) ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration (บทความว่าด้วยศาสตร์การบริหาร) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1937 อันเป็นเอกสารสำคัญที่รวบรวมเอาแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งสนับสนุนในหลักการบริหาร ซึ่งผลงานของกุลิก และเออร์วิกได้รับความสนใจอย่างมากและได้รับการยอมรับยกย่องให้เกียรติอย่างสูงสุดของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยได้รับการขนานนามว่าเป็น“จุดสูงสุดของหลักการ (the high noon of orthodox)” กุลิก และเออร์วิกได้นำเสนอหลักการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการ ที่เรียกว่า POSDCoRB (อ่านว่า โปสคอร์บ) ที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการคือ Planning หมายถึง การวางแผน Organizing หมายถึง การจัดองค์การ Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล Directing หมายถึง การอำนวยการ Coordinating หมายถึง การประสานงาน Reporting หมายถึง การรายงานและ Budgeting หมายถึง การงบประมาณ

นอกจากนั้น แมรี พาร์เกอร์ ฟอลเลต (Mary Parker Follett) (1868-1925) ก็เป็นสตรีนักบริหารอีกคนหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ โดยได้นำเสนอหลักการประสานงานในฐานะเป็นหลักการของการวางแผน ฟอลเลตเห็นว่าการประสานงานเป็นแกนหลักของการบริหาร การประสานงานจะเป็นการออกคำสั่งที่ประสานกันของส่วนต่างๆเพื่อให้การประสานงานประสบความสำเร็จ ซึ่งฟอลเลตได้เรียกร้องให้สนใจกับ 4 ประเด็นคือ ประสานงานโดยการติดต่อโดยตรง (Coordination by Direct Contact) การประสานงานในขั้นต้นๆ (Coordination in the Early Stages) การประสานงานในฐานะกระบวนการต่อเนื่อง (Coordination as a Continuous) และการประสานงานในฐานะความสัมพันธ์ที่ถ้อยทีถ้อยอาศัยกันของปัจจัยทั้งหมดในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง (Coordination as a Reciprocal of All Factors in a Situation) (ชาญชัย อาจิณสมจาร. 2551 :58)

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจาก 2 แนวทาง คือหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับปฏิบัติการ และหลักการบริหารองค์การ ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่การทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์การ โดยมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการศึกษาการทำงานในระดับบริหารเป็นสำคัญ ทั้งนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การมุ่งปรับปรุงและออกแบบโครงสร้าง รวมทั้งการบูรณาการทำงานขององค์การอย่างมีหลักเกณฑ์ โดยให้ความสนใจต่อปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก ส่วน

การใช้องค์ความรู้นั้น ในยุคนี้นักเน้นใช้องค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ แต่เนื่องจากกรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้นักส่วนใหญ่มุ่งให้ความสนใจต่อองค์การมากกว่าจะคำนึงถึงตัวบุคคล จนทำให้ละเลย ไม่สนใจ หรือมองข้ามการศึกษาเรื่องคนทำงานในองค์การ จึงมักจะถูกเรียกว่า “องค์การที่ปราศจากคน” (Organization without man) กล่าวคือ ไม่ได้มองคนทำงานแบบมีชีวิตจิตใจ หากแต่มองคนทำงานแบบเครื่องจักรที่ไม่มีชีวิตหรือไร้ซึ่งชีวิตจิตใจ จนทำให้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้นักถูกท้าทายในยุคต่อมา

3. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้นักแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ *กลุ่มมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation)* ซึ่งให้ความสนใจต่อการยึดหลักการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งจะนำมาซึ่งความร่วมมือร่วมใจทำงานสู่ความสำเร็จ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้ความสนใจต่อโครงสร้างองค์การแบบอรูปนัย (องค์การที่ไม่มีรูปแบบหรือองค์การอย่างไม่เป็นทางการ) และอีกกลุ่มคือ *กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ (Organizational Humanism)* ซึ่งเป็นกลุ่มที่มุ่งให้ความสนใจต่อคนเป็นปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จของการบริหารองค์การภายใต้บริบทต่างๆ เช่น บรรยากาศขององค์การ ความพอใจในงาน แรงจูงใจ ขวัญกำลังใจ เป็นต้น

3.1 กลุ่มมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) บิดาแห่งการบริหารงานแบบมนุษยสัมพันธ์ **เอลตัน มาโย (Elton Mayo)** ศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard University) พร้อมด้วยคณะวิจัยจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้แก่ John Dewey, Kurt Lewin, F.J. Roethlisber และ W.J. Dickson ได้ทำการศึกษาทัศนคติและปฏิกิริยาทางจิตวิทยาของคนงาน การทำงานตามสถานการณ์ที่ต่างกันตามที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้นที่ Western Electric's Hawthorne Plant (1927-1932) ของ Western Electric Company ตั้งอยู่ชานกรุงชิคาโก สหรัฐอเมริกา ซึ่งการศึกษาค้นคว้าวิจัยในครั้งนี้นักวิชาการเรียกกันว่า “การศึกษาทดลองฮอว์ธอร์น” (Hawthorne Study) โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาทดลองว่า อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้คนขยันทำงานได้มากขึ้นบ้าง และมีปัจจัยอะไรบ้างที่สามารถเป็นตัวกำหนดผลผลิตสูงหรือต่ำขององค์การและของคนงานในองค์การ มาโยและคณะใช้เวลาในการศึกษาทดลองนานถึง 7 ปี โดยการทดลองนั้นแบ่งออกเป็น 4 ระยะ โดยผลการวิจัยทั้ง 4 ระยะที่ฮอว์ธอร์นของมาโยมีข้อค้นพบที่สำคัญคือ องค์การคือ โครงสร้างที่ประกอบด้วยคนและกลุ่มคน กลุ่มมีส่วนต่อการกำหนดปทัสถานของสังคมและมาตรฐานของงาน ผลงานขึ้นอยู่กับกลุ่มเป็นสำคัญ ลักษณะระบบที่มีความหมาย ทำง่าย และมีความสำคัญเป็นสิ่งกำหนดผลผลิตมากขึ้น มนุษย์มีชีวิตจิตใจ เป็นมนุษย์สังคม ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การให้เกียรติยกย่อง ให้ความสำคัญต่อมนุษย์ในฐานะที่มนุษย์เป็นคนที่มีชีวิตจิตใจ มีใจเป็นเครื่องจักร และมนุษย์ชอบการเรียนรู้สิ่งแปลกใหม่หรือนวัตกรรม (innovation)

3.2 กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ (Organizational Humanism) ทฤษฎีที่น่าสนใจซึ่งถูกจัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs Theory) ที่เสนอโดยอับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ทฤษฎี X และทฤษฎี Y (Theory X and Theory Y) ซึ่งเสนอโดยดักลาส แม็คเกรเกอร์ (Douglas McGregor) ทฤษฎีพัฒนาการด้านบุคลิกภาพ (Personality Development Theory) ของคริส อาร์จิริส (Chris Argyris) และทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา (Motivation-Hygiene Theory) ของเฟรดเดอริก เฮอริซเบิร์ก (Frederick Herzberg) นอกจากนี้แล้ว ยังมีผู้ให้ความสนใจต่อการศึกษามโนคติในองค์การอีกหลายคน ได้แก่ ทฤษฎีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Need of Achievement Theory) ของเดวิด แมคเคลแลนด์ (David McClelland) ทฤษฎีความคาดหวัง (Expectation Theory) ของวิกเตอร์ วรูม (Victor Vroom)

โดยสรุป กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยมมุ่งเน้นปรับปรุงวิธีการทำงานของบุคคลภายในองค์การ ซึ่งให้ความสำคัญและสนใจต่อปัจจัยภายในองค์การเป็นหลัก โดยการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับบุคคลในองค์การเป็นสำคัญในเรื่องต่างๆ เช่น ขวัญกำลังใจ แรงจูงใจ ความพอใจในงาน เป็นต้น จนทำให้ละเลยไม่สนใจหรือมองข้ามอิทธิพลของโครงสร้างองค์การที่มีต่อบุคลากรไป จึงมักถูกเรียกกันว่า “คนที่ปราศจากองค์การ” (*Man without Organization*) ส่วนการใช้องค์ความรู้ที่ใช้องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับด้านวิทยาศาสตร์สังคมและพฤติกรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้กรอบแนวคิดและทฤษฎีในยุคนี้มีความสัมพันธ์กับวิชาการทางด้านจิตวิทยา จิตวิทยาอุตสาหกรรม สังคมวิทยาอย่างใกล้ชิด

4. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุครัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) จัดเป็นอีกแนวความคิดที่มีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งได้ท้าทายแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม อาทิ เช่น แนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของความเป็นจริงของสังคม โดยแนวคิดดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนาการของวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในเวลาต่อมา กล่าวได้ว่าสิ่งที่รัฐประศาสนศาสตร์ประสบกับวิกฤตการณ์ทางเอกลักษณ์ซึ่งเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า นับตั้งแต่ช่วงแรกเริ่มของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิกที่ไม่สามารถแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด ซึ่งขัดกับธรรมชาติของความเป็นจริงที่การเมืองมักจะเข้ามาแทรกแซงการบริหารอยู่เสมอๆ เปรียบเสมือนกับเหรียญสองด้านที่แยกจากกันไม่ขาดและการที่นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความพยายามที่จะสร้างกฎเกณฑ์ทางการบริหารเป็นแบบสากลและมีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวแบบวิทยาศาสตร์นั้น ในความเป็นจริงคือ ไม่สามารถสร้างหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่แน่นอนตายตัวแบบวิทยาศาสตร์ได้ เพราะถูกโจมตีทั้งจากแนวการเมืองและแนวมโนทัศน์สัมพันธ์ ต่อมารัฐประศาสนศาสตร์ก็ถูกโจมตีว่าไม่ใช่รัฐศาสตร์และวิทยาการจัดการ มาร์ติน แลนด์วูด (Martin Landua)

(บุญเลิศ ไพรินทร์.2556 :23) ถึงกับกล่าวว่า“รัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียงสาขาวิชาที่เคยมีชื่อเสียงในฐานะศาสตร์แห่งการบริหารเสมือนยักษ์ หนุ่มสาวเมื่อทศวรรษที่ผ่านมา แต่รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นอยู่ในขณะนั้นน่าจะระเหยหรือกลายสภาพเป็นเพียงสาขาวิชาย่อยๆ สาขาหนึ่งเท่านั้น”

นักรัฐประศาสนศาสตร์หนุ่มสาวรุ่นใหม่ (Young Public Administration) ได้แสดงความรู้สึกอึดอัดและไม่พอใจในสภาพที่เป็นมาและเป็นอยู่ของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งนำทีมโดยดีไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) ซึ่งเป็นนักวิชาการรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงมากคนหนึ่งได้ร่วมกันจัดการประชุมภายใต้หัวข้อ“รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่”ขึ้น ที่ศูนย์ประชุมมินนาวด์บรูค (Minnowbrook) ณ มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse University) มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนกันยายน ปี ค.ศ.1968 เพื่อแสวงหาและนำเสนอแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์และแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในสังคม โดยศึกษาลักษณะของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่าสามารถตอบโจทย์ในการแก้ไขต่างๆที่เพียงพอหรือไม่ อย่างไร ซึ่งที่ประชุมมีการถกอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางสังคมต่างๆอย่างกว้างขวาง พร้อมทั้งได้เสนอแนวความคิดต่างๆ พอสรุปปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ใน 4 ประเด็น ดังนี้คือ ขอบข่ายที่เหมาะสมของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร แนวทางการศึกษาค้นคว้าที่เหมาะสมกับขอบข่ายดังกล่าวเป็นอย่างไร ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ใดที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคมและรัฐประศาสนศาสตร์มีสาระทางปทัสสถานและ/หรือทางจริยธรรมประการใดบ้าง กลุ่มนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่เข้าร่วมประชุมได้พร้อมใจกันเรียกร้องให้หันมาสนใจต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นให้ความสำคัญแก่ตัวมนุษย์หรือผู้ใช้บริการมากกว่าตัวองค์กรหรือนโยบายของหน่วยงาน ซึ่งเป็นการลดความสนใจเรื่องดั้งเดิม อย่างเช่น ประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิผล (effectiveness) การงบประมาณ (budgeting) และเทคนิคการบริหาร (administrative techniques) แต่หันไปสนใจทฤษฎีปทัสสถาน (normative theory) ปรัชญา (philosophy) และปฏิบัตินิยม (activism) ปัญหาที่รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มักมาได้แก่ ค่านิยม จริยธรรม การเจริญเติบโตของปัจเจกบุคคลในองค์กร ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการของระบบราชการ รวมถึงปัญหาความเป็นเมือง เทคโนโลยีและความรุนแรง (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2553 :42)

อย่างไรก็ตาม รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้คือ 1) *ความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม (relevance)* รัฐประศาสนศาสตร์ควรมีจุดมุ่งหมายในการรับใช้สังคม โดยคำนึงถึงความต้องการของสังคมและประโยชน์สาธารณะ ไม่ยึดติดกับหลักการและวิธีการทางการบริหาร ซึ่งใช้สายการบังคับบัญชา และกฎหมายเป็นกรอบในการดำเนินงานแบบไม่ยืดหยุ่น หากควรกำหนดให้ความต้องการของสังคมเป็นตัวตั้งในการดำเนินงานมากกว่า 2) *การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง (Change)* รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่วิจารณ์รัฐประศาสนศาสตร์แลดั้งเดิมมุ่งเน้นการรักษาสถานภาพเดิม (Status quo) แต่แนวคิดนี้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควรให้

ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับสภาพด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ระบบบริหาร ควรมีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น 3) *ให้ความสำคัญกับค่านิยม (Value)* ในการบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่เห็นว่าปรัชญาของรัฐประศาสนศาสตร์ควรเปลี่ยนจากเดิม ที่ปราศจากค่านิยม (Value-free) เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้และไม่พึงปรารถนา เพราะเป็นการ บริหารในเชิงอุดมคติเหมาะสำหรับโครงสร้างสังคมที่มีความเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงของสังคม ที่ยังมีผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมที่ควรได้รับความช่วยเหลือ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงควรเน้นการ ส่งเสริมค่านิยมในเรื่องความเสมอภาค (Equity) ความเป็นธรรม (Fairness) และความยุติธรรม (Justice) ความรับผิดชอบต่อสังคม ศีลธรรม และจริยธรรมของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น ตลอดจนส่งเสริมความสมานฉันท์ในสังคม และ4) *ไม่เห็นด้วย กับการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมือง* เนื่องจากในสงครามโลก การบริหารต้องอาศัยการ ตัดสินใจที่ฉับไว มีความยืดหยุ่น ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ระบบราชการ ที่ไม่ยืดหยุ่นและการยึดสายการบังคับบัญชาเป็นหลักในการบริหาร ไม่สามารถทำงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพภายใต้สิ่งแวดล้อมดังกล่าว แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ จึงเสนอให้มีแนวคิดเรื่อง ประสิทธิภาพภายใต้กรอบของสังคม ศีลธรรม และการเมืองที่กว้างมากขึ้นกว่าหลักการของประสิทธิภาพ ที่มีจากมุมมองด้านการบริหารเพียงอย่างเดียว (อวยชัย ขบาและทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์.2556 :24)

5. กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนว ใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) ถือเป็นปรัชญาการ บริหารจัดการที่ภาครัฐนำมาใช้ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 มีลักษณะเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ที่เป็นทางเลือกกว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี และเป็นการเสนอหลักการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุดในปัจจุบันนี้ โดยเป็น การบริหารที่มีจุดมุ่งเน้นที่เป็นการบริหารงานที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอา เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ และยังมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการ บริหารราชการของประชาชนด้วย การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปในหลายๆประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ของเราด้วย ดังเช่น การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.2545 ซึ่งทำให้การบริหารราชการไทยได้มีการ เปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบราชการครั้งใหญ่ เป็นการเปลี่ยนแปลงรากฐานการปกครอง นับตั้งแต่ หน้าที่ บทบาทของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ คือ รูปแบบองค์การ ระบบการบริหาร วิธีการ

ทำงาน ระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรม และค่านิยม ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

นักวิชาการที่จัดอยู่ในกลุ่มการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้แก่ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) ออสบอร์น (David Osborn) และ เกเบิลอร์ (Ted Gaebler) เป็นต้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างน้อยที่สุดมาจากแนวคิด 4 กระแสหลัก ผสมผสานกันขึ้นมาเป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2551 :445)

5.1 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ หรือที่เรียกว่า เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classic Economics) เป็นแนวคิดที่สนับสนุนการดำเนินการกิจของรัฐโดยใช้กลไกตลาดเพิ่มขึ้น หรือที่เรียกว่า “Marketization” ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ เพราะมีความเชื่อว่าเอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากกว่าภาครัฐ

5.2 แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) เป็นแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “Business-like approach” เป็นการบริหารรัฐกิจตามสไตล์นี้เรียกว่า Business-like approach กล่าวคือ แนวคิดนี้เชื่อว่า วิธีการบริหารจัดการนั้นเหมือนกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ฉะนั้น แนวความคิดของนักบริหารจัดการสมัยใหม่จึงสนับสนุนว่า ถ้าวิธีการบริหารรูปแบบ Chief Executive Officer (CEO) เป็นต้น

5.3 แนวคิดทางรัฐศาสตร์ เป็นแนวคิดทางการปกครองร่วมสมัยที่ให้ความสำคัญกับเรื่องประชารัฐหรือ “Participatory State” ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งเน้นความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูล การมุ่งเน้นต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการมุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจ

5.4 แนวคิดทางกฎหมายปกครอง ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากนักกฎหมายมหาชน ที่มุ่งเน้นในเรื่องหลักนิติธรรมหรือ “Rule of Law”

นอกจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งเน้นไปที่วัตถุประสงค์หรือผลสัมฤทธิ์ทั้งในแง่ของผลผลิต ความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการโดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ รวมถึงการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ด้วย นอกจากนี้แนวคิดดังกล่าวยังมุ่งเน้นให้ความสนใจทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรไปพร้อมๆกัน รวมตลอดทั้งมีการใช้องค์ความรู้แบบบูรณาการ ทำให้มีแนวคิดและทฤษฎีเกิดขึ้นอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน เช่น การจัดการเครือข่าย การจัดการเชิงกลยุทธ์ การบริหารงานแบบ

มุ่งผลสัมฤทธิ์ องค์การแห่งการเรียนรู้ การจัดการความรู้ องค์การแห่งนวัตกรรม การจัดการนวัตกรรม การบริหารความเสี่ยง รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

บทสรุป

กรอบแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่างๆ 5 ยุคคือ 1) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคบุกเบิก 2) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคโครงสร้างการหน้าที่ 3) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม 4) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุครัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) และ 5) กรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) สามารถสรุปเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงเป้าหมาย การให้ความสำคัญ การใช้อำนาจความรู้ และจุดเน้นของแต่ละยุค

บรรณานุกรม

- ชาญชัย อาจินสมาจาร. ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน. 2551.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ทิศทางและแนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ใน ชุด วิชาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 15 .นนทบุรี.มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2551.
- เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์. ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 1 นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2552.
- บุญเลิศ ไพรินทร์. รัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด ทฤษฎี และวิธีปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: เอส. พี. เอเจริญผล. 2556.
- ปฐม มณีโรจน์ และเสน่ห์ จัยโต. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการองค์การสารสนเทศ หน่วยที่ 2. นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2555.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์". วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551.
- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. แนวคิด ทฤษฎีและหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ใน ชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี

และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 2. นนทบุรี:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
2552.

พิทยา บวรวัฒนา.รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970). พิมพ์
ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2546.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร:
บพิธการพิมพ์. 2553.

วิเชียร วิทยอดม. แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ. กรุงเทพมหานคร: อีระพิมพ์
และไซเท็กซ์. 2551.

อวยชัย ชบาและทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจและรัฐประศาสน
ศาสตร์ในเอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร หน่วยที่ 8,
นนทบุรี. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2556.