

# แนวการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิก

อุทัย เลาหวิเชียร

ในขณะที่เขียนบทความนี้ คือในต้นปี พ.ศ. 2520 อาจกล่าวได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ยังเป็นลักษณะวิชาที่มีปัญหาเกี่ยวกับเอกลักษณ์<sup>1</sup> การไม่มีขอบข่ายที่แน่นอนน่าจะมีผลให้ฐานะของวิชาที่มีลักษณะลึกลับคลุมคลาน หรือหาแก่นสารไม่ได้ ตรงกันข้าม รัฐประศาสนศาสตร์กลับพัฒนาตัวเองอย่างรวดเร็วในระยะหลัง ปัจจุบันมีข้อยุติเกี่ยวกับลักษณะวิชาหลายประการ อาทิเช่น เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ (applied social science) ประการที่สองก็คือ เน้นความ<sup>2</sup> สำคัญของแนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ (public interest) ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยหลักจริยศาสตร์ (ethical choice) เรื่องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่สุดที่ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะแตกต่างกับการบริหารธุรกิจ และ administrative science<sup>2</sup> ประการที่สามได้แก่การผนวกเอารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายของแหล่งหรือสถานที่ (locus) เช่น หน่วยราชการ มาผสมผสานกับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายที่เป็นจุดสนใจสำหรับการศึกษา (focus) การเชื่อมระหว่าง locus และ focus ของรัฐประศาสนศาสตร์ก่อให้เกิดวิชาใหม่ที่ น่าสนใจอีกมาก เป็นต้นว่า policy science, political economy, การวิเคราะห์ public policy-making process และการวัด policy outputs<sup>3</sup> ประการที่สี่ มี<sup>4</sup> ขอบข่ายการศึกษาที่ครอบคลุมถึง ทฤษฎีองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นองค์การของรัฐบาล หรือที่เราเรียกว่าหน่วยราชการ (public organization) นโยบายสาธารณะ (public policy) และการบริหารงานโดยอาศัยเทคนิค (management science) ประการที่ห้า ได้มีการพัฒนาทางทฤษฎีไปในสี่ทางด้วยกัน คือ descriptive theory, normative theory, assumptive theory, และ instrumental theory<sup>4</sup> ประการที่หก ได้แก่แนวการศึกษา (approach) ที่วิวัฒนาการจากแบบเก่า หรือแบบคลาสสิก (traditionalism) แบบพฤติกรรมศาสตร์ (behavioralism) แบบการบริหารงานโดยอาศัยเทคนิค (the technology

of management) และแบบยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (post-behavioralism) และถ้าจะจัดช้อยแนวการศึกษาให้ละเอียดลงจะพบว่า มีแนวการศึกษาต่าง ๆ ในรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น structural functional, legal, systems, historical, formal, group, role, power, elites, change, function, decision, communications, co-optation และอื่น ๆ ประการที่เจ็ด สถานการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ได้รับการสถาปนาให้เป็นคณะ แยกออกเด็ดขาดจากรัฐศาสตร์ และบริหารธุรกิจ หรือจากสถานการศึกษาประเภท generic approach ที่เรียกกันว่า administrative science ซึ่งเป็นอาณาจักรของนักสังคมวิทยา และนักจิตวิทยาทางสังคมมากกว่า ในประเทศที่เจริญ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ได้มีผู้สนใจศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มากขึ้นในขณะที่มีผู้สนใจศึกษาบริหารธุรกิจน้อยลง<sup>5</sup> ในประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศล้าหลัง ซึ่งอาจจะไม่มีสถาบันการเมืองที่จำเป็น เป็นต้นว่า ไม่มีรัฐธรรมนูญ แต่ประเทศเหล่านี้ก็ขาดสถาบันที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้ ผู้นำในประเทศเหล่านี้อาจจะเบื่อหน่ายเสรีภาพทางการเมืองและรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ผู้นำเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะมองข้ามถึงความจำเป็น ในการสอนและฝึกอบรมรัฐประศาสนศาสตร์แก่ข้าราชการ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากและรีบด่วน ในการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังมี society ของรัฐประศาสนศาสตร์เกือบทุกแห่งในโลก ซึ่งมีนักวิชาการมาประชุมแลกเปลี่ยนความรู้กันทุกปี ตลอดจนมี professional journals เป็นแหล่งสำหรับแลกเปลี่ยนความรู้ด้วย

แม้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะมีความก้าวหน้าดังกล่าวมาข้างต้น วัตถุประสงค์ของบทความนี้มีเพียงจะอธิบายให้เห็นแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่า หรือถ้าจะเรียกให้ไพเราะก็ต้องเรียกว่าแบบคลาสสิก (traditionalism) ผู้อ่านอาจจะแปลกใจที่ผู้เขียนมาเขียนเรื่องประเภทนี้ในปี พ.ศ. 2520 ผู้เขียนมีเหตุผลว่า แนวการศึกษาไม่ว่าจะเป็นแบบคลาสสิกพฤติกรรมศาสตร์ หรือยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ ก็เป็นแนวทางจะช่วยให้เราศึกษาเรื่องต่าง ๆ ได้ เรื่องบางประเภทอาจต้องใช้วิธีการศึกษาแบบประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องไปนั่งสอบถามเพื่อหาข้อมูลในสนาม เรื่องบางประเภทอาจจะได้ข้อมูลจากการอ่านนวนิยายสัก 200 เล่ม หรือลั่นกรองเรื่องทางรัฐประศาสนศาสตร์จากเพลงลูกทุ่ง หรือละครชีวิตที่มีทั้งวันทางวิทยุ โดยนัยนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าแนวการศึกษา (approaches) ของรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นประเภทไหน ควรจะมีข้อเขียนกันไว้เพื่อประโยชน์ในการสอนวิชา methodology โดยเฉพาะในวิชาวิทยาว่าด้วยการวิจัย

เพราะจะได้เป็นแนวทางให้นักศึกษาในการมองปัญหา ซึ่งนักศึกษาโดยทั่วไปมักสนใจแต่ behavioralism เพียงประการเดียว จนกระทั่งบางคนอาจเข้าใจไปว่า ข้อเขียนหรือการวิจัยที่ไม่ใช่เป็นเรื่อง field research หรือไม่มีการทดสอบ hypothesis เป็นข้อเขียนที่ไม่ดี หรือไม่มีคุณค่าทางวิชาการ อันที่จริงแล้ววิชาการย่อมต้องอาศัยแนวการศึกษาทุกประเภทช่วยเหลือกัน นักรัฐศาสตร์ทางพฤติกรรมศาสตร์ที่ยิ่งใหญ่อย่าง David Easton ไม่เคยมองข้ามความสำคัญของข้อมูลทางประวัติศาสตร์แม้แต่น้อย นอกจากนี้เหตุผลใจให้ผู้เขียนมาเขียนเรื่องประเภทนี้ ก็เพราะผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีผู้ใดเคยเขียนเรื่องแนวการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ แม้เป็นภาษาอังกฤษให้ความครบบริบูรณ์ ผู้เขียนจึงอยากจะเริ่มปฏิบัติงานเขียนแนวทางการศึกษาแบบคลาสสิกก่อน และก็จะตามด้วยพฤติกรรมศาสตร์เรื่อยไปจนจบขบวนการ ซึ่งคงต้องอาศัยบทความถึงอีก 4 ชิ้น

### แนวการศึกษาแบบคลาสสิก (Traditionalism)

แนวการศึกษาแบบคลาสสิก หรือแบบเก่า มิได้มีความหมายว่าเป็นวิธีการที่ไม่ดีหรือล้าสมัย ทั้งนี้เพราะแนวการศึกษาแต่ละแบบย่อมจะมีผลดีและผลเสียในตัวของมันเอง และแนวการศึกษาบางแบบอาจจะเหมาะสมสำหรับเรื่องที่จะศึกษา แม้ว่าวิธีการนั้นอาจจะถูกจัดอยู่ในแบบที่เราเรียกว่าแบบเก่าหรือแบบคลาสสิก

อาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิก มีรากฐานมาจากแนวความคิดสามทางด้วยกัน ประการแรกได้แก่รัฐศาสตร์ ประการที่สองได้แก่แนวการศึกษาทางการบริหารที่ใช้หลักเหตุผลมาประมวลเป็นกฎเป็นเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวในการปฏิบัติงาน (A rationalized view of administration) และประการสุดท้ายได้แก่แนวความคิดเรื่องวิทยาศาสตร์การจัดการ

สำหรับในประการแรก อิทธิพลของรัฐศาสตร์ที่มีต่อรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องที่มีมานานแล้ว ทฤษฎีการเมืองเป็นสาขาวิชาที่มีอิทธิพลกับแนวความคิดของการบริหารในยุคแรก ๆ โดยเฉพาะในยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่ได้เป็นศาสตร์ที่ศึกษากันในมหาวิทยาลัย ดังที่ผู้รับงานท่านกล่าวไว้ว่า “เพลโตได้พูดถึงอะไรเกี่ยวกับเรื่องการเมืองโดยทั่วไปมักจะนำมาใช้ได้ ในเรื่องของการบริหาร หรือแมคคิแคว์พูดถึงเรื่องรัฐก็ย่อมจะนำมาปรับใช้กับเรื่องการบริหารได้<sup>6</sup> ตัวอย่าง<sup>7</sup> ที่น่าจะนำมากล่าวในที่นี้เพื่อชี้ให้เห็นว่านักปรัชญาทางการเมืองมีอิทธิพลอย่างไรกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่าก็คือ เพลโต ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการศึกษาเรื่องการเมือง และการบริหาร

เพื่อผลิตคนที่มีความรู้สำหรับปกครองประเทศ เปเลโต้เสนอว่า รัฐควรจะให้เด็กฝึกอบรม โดยมีการฝึกอบรมก่อนประจำการจนถึงอายุ 35 ปี และฝึกอบรมต่อไปในรูปของการฝึกอบรมระหว่างประจำการจนถึงอายุ 50 ปี ในทัศนะของเปเลโต้บุคคลทุกคนหลังจากผ่านการฝึกอบรมมาอย่างโชกโชน และเมื่อมีอายุย่างเข้าวัย 50 จึงจะให้รับผิดชอบงานบริการในตำแหน่งสำคัญ ๆ ได้ ข้อคิดของเปเลโต้ดูไม่ห่างไกลกับแนวความคิดของวิชาการบริหารงานบุคคลทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตัวอย่างอีกเรื่องหนึ่งก็คือ ในสมัยแรกของรัฐประศาสนศาสตร์ วิต โรวิลสัน ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน<sup>8</sup> วิตสันเชื่อว่าฝ่ายการเมืองควรจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหารก็เป็นฝ่ายปฏิบัติการ ให้เป็นไปตามฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย คือ ฝ่ายการเมืองนั่นเอง วิตสันได้แนวความคิดมาจากประสบการณ์ในประเทศอังกฤษ นักบริหารในอังกฤษจะได้แนวความคิดนี้มาจากไหนเราไม่ทราบ แต่ที่เราารู้ได้แน่ก็คือ เปเลโต้ได้เคยกล่าวไว้ว่า ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายควรจะแยกออกจากกัน โดยเปเลโต้เห็นว่า ฝ่ายกำหนดนโยบายได้กับผู้ปกครอง (guardians) กษัตริย์ (philosopher-kings) และผู้ครองนคร (rulers) และฝ่ายปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายก็ได้กับผู้บริหารที่ครองตำแหน่งสำคัญ ๆ และทหารซึ่งจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของฝ่ายแรกนั่นเอง

แมคคีย์เวลล์ก็เป็นนักปรัชญาการเมืองอีกผู้หนึ่งที่ได้กล่าวถึงการบริหารทำนองเป็นกฎเป็นเกณฑ์เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติ เขาเห็นว่านักบริหารที่มีประสิทธิภาพก็ต้องเป็นผู้ที่มีกลยุทธ์ (strategy making) ในการบริหาร กล่าวคือ นักบริหารที่มีกลยุทธ์แยบยลเพียงใด ย่อมมีประสิทธิภาพเท่านั้น นอกจากนี้นักบริหารจะต้องใช้อำนาจทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือของประชาชนนั่นเอง ภาพพจน์ของข้าราชการในสายตาของแมคคีย์เวลล์คือ ต้องเป็นคนมีคุณธรรม บำเพ็ญความดี รับผิดชอบ ยึดหลักศีลธรรม ซื่อสัตย์ ยุติธรรม และทุ่มเทชีวิตเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และความผาสุกของประชาชน

ฮอบส์ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่กล่าวว่า องค์การทุกองค์การจะปฏิบัติงานโดยไม่มีผู้มีอำนาจสูงสุดไม่ได้ อย่างไรก็ดี แม้ฮอบส์อาจถูกจัดเป็นพวคนิยมระบบเบ็ดเสร็จ เขาก็ยังเปิดทางว่า ไม่จำเป็นที่เรื่องทุกเรื่องจะต้องมีผู้ใช้อำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว งานบางอย่างอาจมอบหมายให้กลุ่มบุคคลร่วมตัดสินใจได้ เป็นต้น แนวความคิดของฮอบส์อาจกล่าวได้ว่า มีเรื่องเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่รูปขององค์การแบบปิรามิด (vertical

organization) จนถึงรูปขององค์การแบบแนวนอน (horizontal organization) คือ การมีส่วนร่วมจากคนหลายฝ่ายในการบริหาร (participative management)

ตัวอย่างของนักปรัชญาการเมืองดังกล่าวข้างต้น เป็นตัวอย่างที่จะชี้ให้เห็นว่าวิชารัฐศาสตร์มีอิทธิพลอย่างไรกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่า อย่างไรก็ตาม เปลโต แมคเคิลเวลี หรือ ฮอบบส์ ล้วนเป็นนักคิดสมัยโบราณ แม้คนในยุคของเราอย่างเช่น วอลโดกี ได้นำทฤษฎีการเมืองมาศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเขาได้สรุปเกี่ยวกับปรัชญาของการบริหารว่าจะต้องใช้หลักวิทยาศาสตร์ สังคมที่ดีจะต้องเป็นสังคมที่มีการวางแผน ชีวิตที่มีความหมายต้องเป็นชีวิตที่อุดมด้วยวัตถุประสงค์ภาพเป็นจุดสุดยอดปรารถนาของมนุษย์ ชีวิตในอุดมคติก็คือชีวิตชุมชนที่เจริญ (urban) ความเสมอภาคคือค่านิยมที่สำคัญที่สุด และนักบริหารจะต้องเป็นผู้ปกครองเป็นอาทิ

ผู้เขียนใคร่จะกล่าวในตอนนี้อาจจะไปพูดถึงเรื่องอื่นว่า รัฐศาสตร์มีอิทธิพลกับรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิก คำพูดนี้อาจจะก่อให้เกิดความสับสนได้ว่ารัฐศาสตร์อาจไม่มีอิทธิพลกับรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลัง ๆ เช่นในปัจจุบัน เราอาจเห็นว่า สังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมได้มีบทบาทในการปฏิวัติการศึกษาพฤติกรรมศาสตร์ในรัฐประศาสนศาสตร์ แต่รัฐศาสตร์ก็ยังมีอิทธิพลกับรัฐประศาสนศาสตร์แม้ทุกวันนี้ นักรัฐศาสตร์ เช่น อัสตรอมและซิด เห็นว่ารัฐศาสตร์เป็นศาสตร์เดียวเท่านั้นที่จะช่วยแก้ปัญหาการไม่มีเอกลักษณ์ของรัฐประศาสนศาสตร์ได้ในอนาคต อัสตรอมเห็นว่าการศึกษาที่อาจอาศัยแนวความคิดของเศรษฐกิจการเมืองคือทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ แต่ซิดไม่ได้ให้บรรดาอธิบายขยายข้อความที่ได้กล่าวไว้<sup>10</sup>

ประการที่สองได้แก่แนวความคิดเรื่องการศึกษาการบริหารโดยอาศัยหลักหรือกฎเกณฑ์ ตัวอย่างหนังสือในแนวนนี้ก็ ได้แก่ วิบูลย์ที่ได้เขียนหนังสือชื่อ *Principles of Public Administration* ในปี ค.ศ. 1927 หรือ กูตนาเขียนเรื่อง *Politics and Administration* สถานการศึกษาชั้นสูงในประเทศไทยก็มีวิชาชื่อว่า หลักรัฐประศาสนศาสตร์ ศาสตราจารย์สมพงษ์ เกษมสิน ได้เขียนหนังสือ *หลักการบริหาร* และศาสตราจารย์ ดร. ชูบ กาญจนประกร เขียนหนังสือชื่อว่า *หลักรัฐประศาสนศาสตร์* และก่อนหน้านั้นคุณสุวิทย์ ยิงวรพันธุ์<sup>11</sup> ได้สอนวิชาหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีคำบรรยายแจกแก่นิสิตทุกครั้งที่ยบรรยาย และเมื่อบรรยายจบภาคการศึกษาแล้วก็อาจกล่าวได้ว่า เป็นหนังสือเล่มแรกที่กล่าวถึงหลักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ทันสมัยที่สุดเล่มหนึ่งในสมัยนั้น สาระสำคัญของแนวความคิดนี้ก็คือ

การหากฎเกณฑ์ทางการบริหารที่จะนำไปใช้ได้ในทุกแห่ง และส่วนใหญ่จะมุ่งความสนใจไปในเรื่องที่ว่านักบริหารมีหน้าที่อะไร? องค์การมีหน้าที่สำคัญๆ อะไรบ้าง? ซึ่งก็จะขอยธิบายเรื่องลงไปตลอดสายการบังคับบัญชา แยกการเมืองออกจากการบริหาร โดยยึดหลักการบริหารจะต้องปลอดภัยจากอิทธิพลทางการเมือง เพราะการเมืองในสมัยของวิลบีหรือกูตเนาเป็นการเมืองที่ปกคลุมไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไร้ประสิทธิภาพ การเล่นพรรคเล่นพวก และการขาดความเชื่อถือจากประชาชนที่มีต่อรัฐบาล นอกจากนี้ แนวการศึกษาที่ยังสนใจเรื่องการปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) ในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับท้องถิ่น เป็นต้น

การกล่าวถึงแนวความคิดในเรื่องนี้ โดยไม่กล่าวถึงกูลิคและเออร์วิกก็เปรียบเสมือนกับการตีหมาแพ่โดยไม่ใส่มนั่นเอง หนังสือ *Papers on the Science of Administration* ที่เสนอสูตร POSDCORB จัดได้ว่าเป็นเรื่องที่รุ่งโรจน์ที่สุดในยุครัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่าหรือคลาสสิก (The highnoon of orthodoxy) สาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้ก็คือ ประสิทธิภาพเป็นเรื่องสำคัญที่สุดของการบริหาร เพื่อที่จะให้การบริหารงานในทุกหน่วยงานมีประสิทธิภาพจะต้องมีการแบ่งงานตามความเหมาะสมและความถนัดของคนงาน นอกจากนี้กูลิคและเออร์วิกยังแบ่งแยกหน่วยงานต่าง ๆ ออกเป็นขบวนการ เหตุผล ลูกค้า และสภาพทางภูมิศาสตร์ และทุกหน่วยงานจะต้องจัดระบบการบริหารในรูปของปีรามิด โดยมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นลงมา

สาระสำคัญของ POSDCORB ก็คือ การจัดการบริหารจะต้องมีการวางแผนการจัดองค์การ การสรรหาบุคคล การสั่งงาน การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ<sup>12</sup> นักบริหารที่มีประสิทธิภาพจะต้องทราบหน้าที่ของ POSDCORB เพราะฉะนั้นไม่ว่าจะเป็นการสอนหรือการฝึกอบรมนักบริหาร ก็คือการนำเอา POSDCORB ไปสอนและวิเคราะห์กันให้ดูเป็นฉากๆ

ประการที่สามก็คือ วิทยาศาสตร์การจัดการ (scientific management) แนวความคิดนี้ให้ความสำคัญแก่เรื่องของสรีระ กล่าวคือ วิทยาศาสตร์การจัดการเห็นความสำคัญของประสิทธิภาพเช่นกัน แต่หนทางที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพคือ วิธีการทำงานที่อาศัยการทำงานให้ง่ายที่สุด ออกแรงน้อยที่สุด แต่ได้ผลมากที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวความคิดที่ไม่ให้ความสำคัญของ ตัวแปรในด้านสังคมและจิตวิทยาหรือแม้การเมือง

จริงอยู่ แม้จะมีบุคคลอื่น เช่น โทมัส เจฟเฟอร์สันหรือเบนจามิน แฟรงกลิน ที่ได้กล่าวถึงแนวความคิดเรื่อง Time-and-motion studies แต่เราต้องยอมรับว่า เฟรดเดอริก

เทลเลอร์<sup>13</sup> เป็นบุคคลแรกที่นำเอาแนวความคิดนี้มาใช้ศึกษากับการบริหาร ในทัศนะของเทลเลอร์ เขาเห็นว่าวิทยาศาสตร์การจัดการก็คือแนวความคิดที่อาศัยหลักสามประการ ประการแรกได้แก่ การอาศัยเทคนิค ซึ่งมีความหมายว่า เทลเลอร์สนใจวิธีการทำงานของคนงานแต่ละคนว่า ใช้วิธีการทำงานอย่างไรคน ๆ นั้นถึงได้งานมากที่สุด โดยที่เขาจะไม่ให้ความสนใจในด้านความเป็นมนุษย์ที่อาจมีค่านิยม สิ่งแวดล้อม ทักษะคติ และปัญหาต่างๆ ในองค์การที่ต่างกัน การสนใจเทคนิคเช่นนี้ช่วยให้เทลเลอร์ค้นหาหลัก “ที่ดีที่สุด” ในการทำงานของคนงาน (one best way) ประการที่สองได้แก่การค้นหาหลัก (principles) ในการทำงาน ซึ่งได้แก่การสรรหาคนเข้าทำงาน โดยใช้หลักวิทยาศาสตร์ การศึกษาและการพัฒนาบุคคล และความร่วมมืออันดีมีระหว่างหัวหน้างานและคนงาน และประการสุดท้ายได้แก่การตระหนักว่าเทคนิคอาจมีปัญหาได้ เพราะเทลเลอร์ทราบดีว่านานวันเข้าคนย่อมไม่พอใจการถูกบังคับให้ทำงานในรูปของค่าตอบแทน (economic man) ซึ่งเทลเลอร์ได้เรียกร้องให้ทำการศึกษาต่อไปถึงการขจัดปัญหาดังกล่าว

วิทยาศาสตร์การจัดการได้รับความนิยมนมากในสมัยนั้น แมริสเซียก็ได้้นำแนวความคิดของเทลเลอร์ไปใช้ นอกจากนี้ วิทยาศาสตร์การจัดการยังสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันตามทัศนะของวิลสัน สอดคล้องกับแนวความคิดของสำนักที่ใช้กฎหรือหลักการบริหารของกลุิค เออร์วิค และ วิลบู และข้อสำคัญที่สุดคือ มีหลักเรื่องประสิทธิภาพและประหยัดเป็นแกนรวมกัน

โดยสรุปเนื้อหาของรัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่าหรือคลาสสิก ก็คือ อาศัยแนวปรัชญาทางการเมืองมาประยุกต์ใช้หรืออธิบายการบริหาร แยกการบริหาร ออกจากการเมือง โดยเชื่อว่าการบริหารเป็นเรื่องที่ใช้หลักวิทยาศาสตร์ได้ และวิทยาศาสตร์จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพและประหยัด นอกจากนี้ การบริหารเป็นเรื่องที่ศึกษากันได้ มีกฎมีหลักที่ควรปฏิบัติเพื่อนำไปสู่เรื่องของประสิทธิภาพ หลักต่างๆ มีอาทิเช่น ต้องมีการวางแผน องค์การทุกองค์การควรมีเป้าหมายให้เด่นชัด จัดตั้งองค์การให้เป็นไปตามเป้าหมาย ควรสรรหาบุคคลให้เหมาะกับหน่วยงาน ควรจะมีการประสานงานโดยจัดให้บุคคลผู้เดียวเป็นผู้ประสานงาน คณะกรรมการต่างๆ เป็นสิ่งชั่วร้ายและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน เพราะก่อให้เกิดความล่าช้า หน่วยงานจะต้องมีเอกภาพในการบังคับบัญชา ขอบข่ายของการบังคับบัญชาควรมีจำนวนพอเพียง รูปขององค์การจะต้องเป็นองค์การแบบแนวตั้ง นักบริหารจะต้องมีหน่วย

งานช่วยให้คำแนะนำปรึกษา ขั้นตอนต่าง ๆ ของหน่วยงานควรมีจำนวนไม่มากนัก เพื่อแยกแยะการควบคุม ระบบการควบคุมและการรายงานผลเป็นสิ่งจำเป็น ข้าราชการควรมีอาชีพและบริหารราชการตั้งอยู่บนรากฐานของระบบคุณธรรม การเมืองเป็นสิ่งชั่วร้าย และข้าราชการเป็นผู้บริหารให้เป็นไปตามนโยบาย ไม่ใช่เป็นผู้กำหนดนโยบาย (ซึ่งแตกต่างกับปัจจุบันนี้ที่ถือว่าหน้าที่สำคัญที่สุดของนักบริหารในทางราชการ คือการเป็นผู้กำหนดนโยบาย)

ตามที่ได้สาธยายมาข้างต้นเป็นเนื้อหาสาระสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่า ปัจจุบันนี้ถ้าเราพบข้อเขียน หนังสือ คำบรรยาย หรือวิชาการฝึกอบรมในแนวเช่นนี้ เราอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวการศึกษาแบบคลาสสิก หรือแบบเก่า (traditionalism) ในตอนต่อไป ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงแนวการศึกษา (approaches) ต่าง ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิก ซึ่งอาจแบ่งออกได้ดังนี้

ก. การศึกษาที่อาศัยหลักปรัชญา (Philosophical approach) รายละเอียดในเรื่องนี้ได้กล่าวไว้ข้างต้นบ้างแล้ว ในที่นี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงสาเหตุที่ให้นักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจการใช้หลักปรัชญามาศึกษาการบริหาร ประการแรกนักรัฐประศาสนศาสตร์ประเภทนี้สนใจเรื่องเกี่ยวกับค่านิยม หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ควรจะเป็น” (ought) ไม่ใช่เรื่องที่กำลัง “is” เช่นวอลโตสนใจคำถามว่า “ใครควรเป็นนักบริหาร?”<sup>14</sup> หรืออาจจะมีการถามว่า “ความยุติธรรมในการบริหารน่าจะเป็นอย่างไร?” ความเสมอภาคในทางสังคมควรจะมีลักษณะในการบริหารงานหรือไม่? อำนาจที่แท้จริงคืออะไรกันแน่? ประโยชน์สาธารณะควรจะมีลักษณะอย่างไร? หรือปัญหาศีลธรรมและจริยธรรมในการบริหารควรจะเป็นอย่างไร?<sup>15</sup> เมื่อตั้งคำถามแล้ว นักรัฐประศาสนศาสตร์ประเภทนี้ก็จะพยายามหาคำตอบไม่ว่าจะโดยใช้เหตุผล (rational) หรือความคิดต่าง ๆ (mystical intuitional grounds), perennial truths หรือ moral judgements การเน้นเรื่อง “ควรจะเป็น” เป็นเหตุให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่สนใจแนวการศึกษาแบบปรัชญาสามารถที่จะดึงเอาส่วนที่ตนเห็นว่าดีที่สุดออกมาตีแผ่ได้ เช่น ถ้ามีคำถามว่า “การบริหารงานที่ดีน่าจะเป็นในรูปไหน?” คำตอบที่ได้ก็คือจะเป็นในรูปการบริหารที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ผู้นั้นเห็นว่าดีที่สุด ซึ่งแน่นอนที่สุดอาจจะเป็นประโยชน์สำหรับเป็นแนวทางในการบริหาร หรืออาจใช้เป็นรากฐานในการศึกษาวิจัยแบบ empirical ต่อไป เพราะเราจะทราบได้อย่างไรว่าสภาพทางการบริหารจะดีขึ้นต่อเมื่อเราได้มีเป้าหมายที่ว่า “ควรจะเป็น” เพื่อใช้เป็นแนว

ในการวัด ประการที่สอง ผู้ที่สนใจปรัชญาย่อมเป็นหลักในการสร้างทฤษฎีต่อไป ปรัชญาสอนให้เราทราบถึงตรรกวิทยา (logic), epistemology, semantics, ซึ่งย่อมจะช่วยให้แก่นักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถสร้างทฤษฎีให้มีความลึกซึ้ง (sophisticated), rigorous, และเข้าใจง่าย (precise) ต่อไป

อนึ่ง เมื่อไม่นานมานี้ พวกนักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ได้เสนอการใช้หลักปรัชญา phenomenology และ existentialism เป็นแนวในการเลือกของนักบริหาร (นอกจากการใช้ cost/benefit analysis ซึ่งรู้จักกันแล้ว) อาจจัดได้ว่าเป็นพวกสนใจปรัชญา แต่เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration) มีอีกหลายเรื่องที่ผิดแผกแตกต่างไปจากค่านิยมของรัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่าที่สนใจปรัชญา จึงจัดให้เป็นพวกที่เรียกว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (post-behavioralism)”

ข. การศึกษาที่อาศัยประวัติศาสตร์ (historical approach) คำว่า ประวัติศาสตร์มีความหมายอยู่สี่ประการ<sup>16</sup> ประการแรกได้แก่ประวัติศาสตร์ที่มนุษย์ได้คิด หรือได้เคยกล่าวไว้มีเหตุการณ์ที่หลังการกระทำเกิดขึ้น ซึ่งอาจจะมีความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน หรือกับสิ่งแวดล้อมถอยหลังไปตั้งแต่มนุษย์มีขึ้นในโลก เราเรียกว่า “history-as-actuality” ประการที่สองได้แก่ประวัติศาสตร์ที่ได้มีผู้เก็บบันทึกไว้ ซึ่งอาจจะเป็นเอกสารหรือพยานสิ่งของในรูปของ history-as-actuality เราเรียกว่า “history-as-record” ประการที่สาม ได้แก่ประวัติศาสตร์ที่อ้างอิง “history-as-record” ร่วมกับ “history-as-actuality” เราเรียกว่า “history-as-written” และประการสุดท้ายได้แก่ความหมายของวิชาประวัติศาสตร์ที่สอน และเขียนโดยอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

ความหมายของประวัติศาสตร์ที่ใช้ในรัฐประศาสนศาสตร์ได้แก่ history-as-written เรื่องที่ศึกษากันในแนวนี้ก็ได้แก่เรื่องราวของขบวนการบริหาร วิวัฒนาการของสถาบันทางการบริหาร ประวัติศาสตร์บุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวกับการสร้างสถาบันทางการบริหาร การศึกษาโดยอาศัยประวัติศาสตร์มีส่วนช่วยให้เราทราบถึงเรื่องราวในอดีตที่ต่อเนื่องกันมา ค้นพบต้นตอของเรื่องราวต่าง ๆ ที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบริหาร ศึกษาถึงการใช้กฎหมาย และวิธีการควบคุมในด้านกฎหมายที่เป็นมาแต่ในหนหลัง นอกจากนี้ ประวัติศาสตร์ยังครอบคลุมได้ในบางเรื่องที่มีการศึกษาเรื่องการบริหารครอบคลุมไม่ถึง เช่น ปรัชญาการเมืองในแต่ละสมัยที่มีอิทธิพล

กับขบวนการบริหาร ตัวอย่างที่เห็นได้ก็คือ เลียนวาด ดีไว ได้เขียน *The Jacksonians* และ *The Republican Era, 1869-1901* ซึ่งได้รางวัล Bancroft และ Pulitzer ตามลำดับ ได้พบว่าแต่ละรัฐบาลในสหรัฐ ฯ ในอดีตมีวิธีหรือกลไกภายในการปกครองต่างกัน ทั้งนี้ เพราะมีพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ต่างกัน เป็นต้น<sup>17</sup> หรือเกลตเต็นได้เขียนวิวัฒนาการทางการบริหารตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ นับตั้งแต่อาณาจักรของอียิปต์, Mediterranean City State, Imperial Rome, จีน, อินเดีย, Byzantium, เรื่อยมาจนถึงยุโรปตะวันตก และ American Civilization<sup>18</sup> ในประเทศไทย ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชสาสัจย์ เขียนบทความเรื่อง “ความเจริญและความเสื่อมของราชอาณาจักรไทย”<sup>19</sup> และศาสตราจารย์ ดร. จักรกฤษณ์ นรินดีผดุงการ ได้ศึกษาเกี่ยวกับพระชีวประวัติ และการปฏิบัติราชการของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นพระองค์แรก และทรงเป็นจักรกลสำคัญในการปฏิรูปการปกครองประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการที่ทันสมัยของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค<sup>20</sup> หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิชย์ เขียนเรื่องเกี่ยวกับคอร์ปชั่นในประเทศไทย โดยอาศัยแนวการศึกษาทั้งทางกฎหมายและประวัติศาสตร์ เป็นต้น<sup>21</sup>

การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ มีประโยชน์กับรัฐประศาสนศาสตร์ เหตุผลก็คือ แนวความคิดของการบริหารย่อมจะมีรากฐานมาจากในอดีต เช่น แนวความคิดเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ ในความหมายใหม่มีรากฐานโยงถึงอดีตได้คือ แมรี ปีกเกอร์ ฟลอสเลตต์ เพราะฉะนั้น การทราบวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงในรูปที่เป็นมาโดยลำดับ (chronology) ย่อมจะมีประโยชน์ นอกจากนี้ ประวัติศาสตร์ยังชี้ให้เราทราบถึงลักษณะที่แท้จริงของสถาบันการบริหารหรือลักษณะที่แตกต่างกับสถาบันอื่น ๆ อย่างไรก็ดี นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่สนใจพฤติกรรมศาสตร์ ย่อมให้ความสำคัญแก่ประวัติศาสตร์น้อย ประวัติศาสตร์สนใจเรื่องอดีตมีลักษณะที่เป็นเฉพาะแต่ละเรื่องแต่ละกรณีไป ไม่มีการเปลี่ยนแปลง และหาหลักที่เหมือนกัน จึงขัดกับการแสวงหากฎเกณฑ์โดยทั่วไป และเรื่องปัจจุบันที่กำลังเป็นอยู่ โดยเหตุนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่นิยมพฤติกรรมศาสตร์ จึงไม่นิยมที่จะเอาข้อมูลของประวัติศาสตร์มาทำนายข้อมูลผลการศึกษของเขา

ค. การศึกษาที่อาศัยแนวความคิดทางกฎหมาย (legal approach) การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ โดยอาศัยหลักประวัติศาสตร์ย่อมไม่มีอะไรแตกต่างกับข้อเขียนทางประวัติศาสตร์ จะแตกต่างอยู่บ้างก็ตรงที่ว่านักรัฐประศาสนศาสตร์อาจจะศึกษาโดยใช้แนวความคิดทางรัฐประ-

ศาสนศาสตร์ แล้วเก็บข้อมูลโดยใช้วิธีประวัติศาสตร์ การศึกษาโดยใช้แนวทางกฎหมายจึงเป็นวิธีการที่แยกความแตกต่างระหว่างประวัติศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ที่อาศัยวิธีการศึกษาแบบประวัติศาสตร์

สาเหตุอีกประการหนึ่งของการนำเอาวิธีการศึกษาแบบกฎหมายมาใช้ก็เพราะว่านักรัฐศาสตร์ในสหรัฐ ฯ สมัยแรก ๆ ได้รับการศึกษาจากภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศเยอรมันนี่ ซึ่งนิยมเอาอาจารย์ที่สำเร็จและสอนกฎหมายมาสอนรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยโคลัมเบียนับเป็นสถาบันแห่งแรกที่มีความรุ่งโรจน์และสอนรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวที่อาศัยกฎหมาย แม้ในประเทศไทยเราในยุคแรก ๆ อาจารย์ที่สอนรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส มักจะสอนในแนวของกฎหมาย เช่น การสอนกฎหมายปกครอง วิชาการปกครองท้องถิ่นซึ่งแบ่งออกเป็นเทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ ก็สอนโดยอาศัยตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ แม้วิชาการปกครองต่างประเทศก็สอนโดยเอามาตราในรัฐธรรมนูญมาอ่านตีความ อาจกล่าวได้ว่าการศึกษารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยในสมัยก่อนโน้นเป็นการศึกษาที่อาศัยกฎหมายเป็นแนว นิสิตและนักศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เรียนรัฐศาสตร์จะต้องเรียนกฎหมายมหาชนอย่างหนัก แม้กฎหมายแพ่งที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น ลักษณะครอบครัว มรดก บุคคล ก็ได้มีการสอนไม่น้อยไปกว่าผู้ที่ศึกษาวิชานิติศาสตร์ กฎหมายเบ็ดเตล็ดทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการพัฒนาตลอดจนการสืบสวนสอบสวน จะได้รับการสอนอย่างดี ผลก็คือ ประเทศไทยได้ผลิตนักรัฐศาสตร์หรือนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถนัดแต่ในเชิงศึกษาแบบอาศัยกฎหมายเป็นหลัก และมีทัศนคติแบบนักสังคมศาสตร์น้อยมาก

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่อาศัยวิธีของกฎหมายก็คือ การศึกษาถึงกฎหมายต่าง ๆ ในระบบบริหาร เช่น วิชาที่เรียกว่า Administrative regulations นอกจากนี้ ยังได้มีการศึกษาองค์การขนาดใหญ่ในรูปของกฎหมาย ในสหรัฐ ฯ ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษาเพื่อปรับปรุงหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพขึ้นในสมัยแรก ๆ ได้อ้างอิงตัวบทกฎหมายเป็นหลักเพื่อทราบข้อเท็จจริง เช่น หน่วยงานไหนมีประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิภาพก็ดูที่ตัวบทกฎหมาย ว่ากฎหมายให้อำนาจเพียงพอหรือไม่ หรือการปฏิบัติงานจะมีปัญหาเพราะว่ากฎหมายบัญญัติไว้ครอบคลุมไม่เพียงพอ ความจริงในการปฏิบัติราชการจะเป็นอย่างไรผู้ใช้แนวศึกษาแบบกฎหมายให้ความสนใจน้อยมาก

ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาโดยอาศัยแนวกฎหมายก็คือ ช่วยให้เราราบถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับในหน่วยงานนั้นๆ นอกจากนี้ยังช่วยให้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติในแง่รูปนัย ทำให้ผู้ศึกษาสามารถจะคาดคะเนหรือทำนายแนวการปฏิบัติงานได้ เช่น เราอาจทำนายว่า อธิบดีไม่ว่าจะเป็นกรมไหน ก็จะต้องเป็นคนสัญชาติไทย ต้องได้ตัวมาจากการรับราชการในชั้นซีต่ำมาก่อน เป็นต้น นอกจากนี้ ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การศึกษาโดยใช้วิธีแบบกฎหมายช่วยให้เราทำนายก่อนได้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่จะปฏิบัติไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ข้อเสียของการศึกษาในแนวนี้ก็คือ คำตอบที่ได้จากการศึกษาในเชิงกฎหมายอาจไม่ตรงต่อความเป็นจริง เช่น ถ้าเราดูรัฐธรรมนูญในประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเราอาจพบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศนั้นระบุว่าเป็นประชาธิปไตย แต่ถ้าเราศึกษาถึงการเมืองที่แท้จริงแล้วอาจพบว่าประเทศนั้นเป็นเผด็จการก็ได้ ข้อเสียอีกประการหนึ่งของการศึกษาแบบใช้กฎหมายก็คือ ผู้ศึกษามักจะให้ความสำคัญกับกฎหมายมาก (reification of law) โดยถือเสมือนว่ากฎหมายเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ และอยู่เหนือการควบคุมของมนุษย์ ผู้สนใจการศึกษาโดยอาศัยหลักกฎหมายมักถือว่ากฎหมายอธิบายทุกสิ่งได้ ซึ่งความจริงหาได้เป็นเช่นนั้น เป็นต้นว่า ถ้าเราถามผู้ใช้วิธีการศึกษาแบบกฎหมายในประเทศสหภาพโซเวียตว่า ระบบการเมืองที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสหภาพโซเวียตคือระบบการเมืองแบบไหน? คำตอบของนักกฎหมายชาวรัสเซียก็คือ การปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนั้น ในทำนองเดียวกันผู้ใช้วิธีการศึกษาแบบกฎหมายในสหรัฐ ฯ ก็จะต้องว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แบบเสรีนิยมเป็นระบบการเมืองที่ดีที่สุด เพราะรัฐธรรมนูญของสหรัฐก็บัญญัติไว้เช่นนั้น นี่คือคำตอบที่เราเรียกว่าถือกฎหมายเป็นหลัก โดยเข้าใจว่ากฎหมายจะอธิบายปัญหาต่าง ๆ ได้ นักสังคมศาสตร์หรือนักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่สามารถจะตอบเช่นนั้นได้ เราอาจตอบได้ว่าระบบการเมืองแบบไหนที่เหมาะสมก็ด้วยเหตุผลอื่น ๆ ที่เป็นจริง และอธิบายได้โดยหลักวิชา เราไม่สามารถจะหยิบยกเอากฎหมายรัฐธรรมนูญมาอธิบายสนับสนุนว่าเหมาะสมแต่ประการเดียว เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นแต่เพียงกฎหมายสูงสุดของประเทศที่เขียนโดยบุคคลที่ครองอำนาจในขณะนั้น จริงอยู่ประชาชนทุกคนจะต้องเคารพกฎหมาย แต่ประชาชนก็มีสิทธิที่จะอภิปรายได้ว่ากฎหมายนั้นถูกต้องหรือ

ไม่ ถ้าไม่ถูกต้องก็ต้องแก้ไข และเมื่อแก้ไขแล้วก็ต้องปฏิบัติตาม แต่กฎหมายไม่ใช่เรื่องที่จะมาอธิบายอะไรได้ทุกอย่าง ตัวอย่างอีกอันหนึ่งก็คือ ถ้าเราถามผู้ที่สนใจศึกษาสังคมศาสตร์โดยอาศัยหลักกฎหมายว่า “หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนควรมีอะไรบ้าง?” คำตอบที่ได้ก็คือ ต้องดูที่รัฐธรรมนูญ แต่นักรัฐศาสตร์หรือนักสังคมศาสตร์จะตอบว่าตามรัฐธรรมนูญ ส.ส. มีหน้าที่อย่างไร แต่ควรจะมีอะไรเพิ่มเติม เพราะตามที่มีผู้วิจัยแล้วค้นพบว่าหน้าที่บางอย่างควรเพิ่มบางอย่างควรลดหรือตามหลักเหตุผลในเชิงสังคมศาสตร์ เห็นว่าควรเป็นอย่างไร ซึ่งอาจต่างกับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ นอกจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น มีนักรัฐศาสตร์เห็นต่อไปอีกว่า กฎหมายเป็นเรื่องที่บางครั้งก็ยากแก่การตีความ และบ่อยที่สุดต้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล โดยเหตุนี้การอธิบายโดยใช้หลักกฎหมายจึงอาจมีข้อผิดพลาดขึ้นได้<sup>22</sup>

#### ง. การศึกษาถึงโครงสร้างของหน่วยงาน (formal and design approach)

ผู้ที่ศึกษารัฐศาสตร์อาจจะคุ้นกับแนวการศึกษาเก่าแก่อันหนึ่งเรียกกันว่า institutional approach ซึ่งหมายถึงการศึกษาที่อาศัยสถาบันการเมืองเป็นหลัก อาทิเช่น ศึกษาถึงรัฐธรรมนูญ รัฐสภา หรือพรรคการเมือง ฯลฯ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็มีแนวการศึกษาในทำนองเดียวกันนี้ ซึ่งเราเรียกว่าศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การหรือหน่วยงานทางราชการ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ในแนวนั้นเน้นความสำคัญของรูปแบบหรือ โครงสร้างมากกว่าตัวบุคคล จริงอยู่ แม้จะเป็นการยากที่จะแยกบุคคลออกโดยเด็ดขาด แต่แนวการศึกษาแบบนี้ก็จะอาศัยโครงสร้างอธิบายครอบคลุมถึงตัวบุคคลด้วย พุดง่าย ๆ ก็คือ อธิบายถึงพฤติกรรมของคนจากตำแหน่งสายการบังคับบัญชาในหน่วยงาน บุคคลจะมีสิทธิหน้าที่หรือขอบข่ายในการปฏิบัติงานก็เพราะกำหนดโดยตำแหน่งชั้นการบังคับบัญชา และระดับความสูงต่ำของตำแหน่ง ในทัศนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสำนักนี้ หน่วยราชการก็คือตัวเครื่องจักร นักบริหารก็คือวิศวกรที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับเครื่องจักรเพื่อจุดมุ่งหมายในการบริหารราชการ

การศึกษาในแนวนี้อาจกล่าวโดยสรุปก็คือ ศึกษาถึงชั้นของการบังคับบัญชา การประสานงาน การมอบหมายงาน หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละแผนกหรือกอง ซึ่งอธิบายได้ในรูปของแผนภูมิ ขอบข่ายการบังคับบัญชา หน่วยงานหลักและหน่วยงานช่วยหรืองานง่าย เป็นต้น<sup>23</sup>

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ในแนวนั้น ผู้ศึกษามักจะต้องตั้งคำถามเหล่านี้เพื่อใช้

ศึกษา หน่วยงานและการบริหารที่ดีควรจะใช้หลักการบริหารอะไร ? โครงสร้างของระบบบริหาร ควรจะมีแบบอย่างใด ? หลักเกณฑ์ทางการบริหารจะนำมาใช้เพื่อให้งานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีได้อย่างไร ? โดยสรุป การศึกษาในแนวนั้นมักจะกำหนดวิธีการศึกษา “ถ้าเราต้องการให้การบริหารราชการเป็นในรูปอย่างใดอย่างหนึ่ง เราต้องกระทำเรื่องนั้นอย่างนั้น” เป็นอาทิ

ถ้าพิจารณาดูให้ดีจะพบว่า การศึกษาในแนวนั้นมีวัตถุประสงค์หากฎเกณฑ์ทั่ว ๆ ไป เพื่อใช้เป็นแนวในการศึกษา โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของวัตถุประสงค์ หรือสิ่งแวดล้อม<sup>24</sup> โดยเหตุนี้นักรัฐประศาสนศาสตร์ในสำนักนี้จึงสนใจที่จะกำหนดตำแหน่งที่ตายตัว ความสัมพันธ์ของตำแหน่งเหล่านี้ มีกฎหมาย คำสั่ง หรือกฎเกณฑ์ให้กับตำแหน่งเหล่านี้ แต่ผู้ศึกษาจะไม่พยายามทำนาย (predict) หรืออธิบาย (explain) เกี่ยวกับการศึกษาของเขา

ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาในแนวนั้นก็คือ หน่วยราชการหรือหน่วยงานเล็กๆ ที่ไม่มีความสลับซับซ้อน อาจใช้วิธีการบริหารเหล่านี้เข้าแก้ไขได้ นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ต่างๆ ก็อาจมีประโยชน์ได้ ในหน่วยงานที่ยังไม่มีการพัฒนาในเรื่องนี้เลย ตัวอย่าง เช่น ในสถานที่ราชการ การเก็บแฟ้มหรือการจะร่อนหนังสือออกต้องเสียเวลามาก เพราะข้าราชการส่วนใหญ่ได้ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัย ร. 5 แล้ว อย่างไรก็ตามอย่างนั้น แต่ถ้ามีผู้ใดเสนอวิธีงานง่าย (work simplification) ไปใช้ก็อาจจะเป็นประโยชน์ได้ เป็นต้น ข้อเสียของแนวการศึกษาแบบนี้ก็มี เป็นการยากที่เราจะศึกษาถึงโครงสร้างของหน่วยราชการ หรือองค์การแต่ประการเดียวโดยไม่คำนึงถึงเรื่องคน คนบริหารหน่วยงาน ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงาน มีข้อเรียกร้องกับหน่วยงาน คนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในทุกหน่วยงาน หรือว่าคนอื่นมองว่าเขาควรปฏิบัติงานอะไรบ้าง คนยอมทำให้เกี่ยวข้องกับเรื่องสถานภาพและบทบาท โดยเหตุนี้เราอาจได้เถียงได้ว่าการศึกษาเรื่องโครงสร้างหรือรูปแบบแต่เพียงประการเดียวน่าจะไม่เพียงพอ ควรจะรวมถึงกิจกรรมต่างๆ ของคนในองค์การนั้นด้วย การที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหนึ่งไม่สนใจในเรื่องของคน จึงปล่อยให้อาณาจักรถูกจู่โจมและครอบครองโดยสังคมวิทยาและจิตวิทยาที่หันมาศึกษาถึงความสัมพันธ์ของหน่วยงาน ประการที่สอง ก็คือการศึกษาในแนวนั้น ไม่เปิดช่องให้เราเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของคนในเชิงอุปนัยหรือความสัมพันธ์ที่อยู่นอกแบบของหน่วยงาน ประการที่สามก็คือ การศึกษาในแนวนั้นเสมือนหนึ่งการปิดประตูตัวเอง องค์การหรือหน่วยงานย่อมจะต้องมีส่วนสัมพันธ์กับระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจหรือระบบสังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ หน่วยราชการย่อมจะได้

อิทธิพลจากกลุ่มผลประโยชน์ จากพรรคการเมือง จากพ่อค้าหรือจากวัฒนธรรมบางประการในสังคม เป็นอาทิ

จ. การศึกษาแบบกรณีเฉพาะเรื่อง (case method) ลักษณะของวิชาชีพ (professional) มีสิ่งคล้ายกันอย่างหนึ่งก็คือ จะหลีกเลี่ยงโลกปฏิบัติการหรือโลกแห่งความเป็นจริงไม่ได้ (realism) โดยเหตุนี้ไม่ว่าจะเป็นบริหารธุรกิจ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมสงเคราะห์ วิชาการศึกษา วิศวกรรมศาสตร์ หรือแพทยศาสตร์ นอกจากจะต้องสนใจวิชาการในแง่ของวิทยาศาสตร์ ยังจะต้องใช้เวลาจำนวนหนึ่งสำหรับการศึกษากิจการปฏิบัติจริง ๆ

สำหรับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มต้นด้วยการสอนเป็นแนววิทยาศาสตร์ เช่น scientific management และวิธีการบริหารให้ได้ประโยชน์แก่สาธารณะ (public interest) มากที่สุด โดยตั้งอยู่บนรากฐานของการประหยัดและมีประสิทธิภาพ<sup>25</sup> ในประมาณปี ค.ศ. 1920 วิลเลียม อี. โมเซอร์ แห่งมหาวิทยาลัยซีเรคิวส์ และ เลียม คี อับสัน แห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน ได้เริ่มการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ที่อาศัยทฤษฎีและแนวความคิดทางวิทยาศาสตร์และการมีเหตุมีผลในการบริหาร (rationalization) แล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ในขณะนั้นวงการในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์จะยอมรับความสำคัญของการบริหารงานโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์และหลักเหตุผล แต่อาจารย์มหาวิทยาลัยส่วนมากก็เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์เพียงแต่จะอาศัยทฤษฎีในห้องเรียนประการเดียวไม่ได้ อาจารย์มหาวิทยาลัยซึ่งส่วนใหญ่มักจะขาดประสบการณ์ทางการบริหาร อาจจะสร้างทฤษฎีที่สวยงามมี correlations อย่างน่าเชื่อถือ แต่ทว่าเป็นเรื่องที่ไม่น่าสนใจสำหรับในโลกปฏิบัติการ ข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมอาจจะอ่านและพิจารณาทฤษฎีเหล่านี้ด้วยความยกย่อง แต่ภายในส่วนลึกของหัวใจอาจซ่อนไว้ซึ่งความขบขัน เพราะว่าทฤษฎีเหล่านี้อาจจะดูน่าฟัง น่าฟังก็แล้ว มีลักษณะเป็นกฎเป็นเกณฑ์ หรือบางทีก็มีความสลบซับซ้อนจนนักบริหารอ่านไม่รู้เรื่อง ซึ่งบางครั้งก็ต้องทิ้งทฤษฎีเหล่านี้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยนั้น จึงเห็นว่าน่าที่จะให้นักศึกษามีโอกาสไปสัมผัสโลกปฏิบัติการบ้าง ทางออกที่มักปฏิบัติกันก็คือออก field trips เช่น ส่งนักศึกษาทางสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น ไปดูนายอำเภอและข้าราชการส่วนท้องถิ่นบริหารงานกันว่ามีปัญหาอย่างไร? มีวิธีการแก้ไขอย่างไรบ้าง? เขาปฏิบัติการผิดแผกแตกต่างจากทฤษฎีหรือไม่? เพราะเหตุใด? แล้วกลับมาเขียนรายงานส่ง

อาจารย์ อาจารย์เหล่านี้ก็จะพอกพอกใจ เพื่อเอาข้อมูลที่นักศึกษาหามาได้มาสอนและเขียนบทความหรือหนังสือเพื่อขอ academic ranks ต่อไป อีกวิธีหนึ่งก็คือ การส่งไปทดลองปฏิบัติงานจริงๆ ซึ่งเรียกว่า internships ซึ่งอาจส่งไป 1 เทอมทดแทนการทำวิทยานิพนธ์ นักศึกษาจะถูกส่งไปทำงานในตำแหน่งนั้นจริงๆ เพื่อให้มีโอกาสได้ลงมือทำงานจริง แล้วกลับมาเขียนรายงานส่งเช่นกัน บางครั้งมหาวิทยาลัยอาจเชิญบุคคลที่มีความชำนาญในแต่ละเรื่องมาสอนเป็นรายวิชา เช่น อาจเชิญข้าราชการที่กำลังจัดทำ position classification มาสอนเป็นรายชั่วโมงแก่นักศึกษาในวิชาการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ นักศึกษาตระหนักว่า ที่ ก.พ. เขาทำ พ.ช. กันจริงๆ อย่างไร? เพราะความจริงมีอยู่ว่า วิธีการทำ พ.ช. ที่แท้จริงมีแบบหนึ่ง แต่ประเทศไทยเราทำอีกแบบหนึ่ง พ.ช. ของเขาเมื่อผู้ใดสอบได้ใน C. 10 หนึ่งก็จะได้เงินเพิ่มทันที ของเราไม่ใช่เช่นนั้น เราต้องใช้วิธีอัดฉีดกล่าวคือให้สองชั้นทุกปี เป็นต้น นอกจากนี้ พ.ช. ในต่างประเทศเขาเคร่งครัดเกี่ยวกับปรัชญาของ พ.ช. ในข้อที่ว่าข้าราชการจะต้องได้รับเงินเดือนตามความรับผิดชอบของงาน กล่าวคือข้าราชการที่รับผิดชอบสูงมีปริมาณงานมากในตำแหน่งของงานย่อมจะอยู่ใน ซี. สูง คือมีเงินเดือนสูง แต่ พ.ช. ของเรายังไม่สามารถจะปฏิบัติให้เป็นไปตามปรัชญาที่สำคัญดังกล่าว เป็นต้นว่าอริบติทุกกรมไม่ว่าจะเป็นกรมใหญ่หรือกรมเล็กจะถูกจัดอยู่ใน C. 10 ทั้งๆ ที่อริบติแต่ละคนย่อมมีความรับผิดชอบและมีปริมาณงานไม่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น อริบติกรมการปกครองมีข้าราชการมากกว่าหมื่นคนย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบหรือมีปริมาณงานมากกว่า อริบติกรมพลศึกษา หรือกรมธนารักษ์ซึ่งมีข้าราชการเพียงไม่กี่ร้อยคน แต่ก็จะถูกจัดให้อยู่ใน C. 10 เช่นเดียวกัน หรือผู้ตรวจราชการกระทรวงซึ่งมีปริมาณงานและความรับผิดชอบต่างกับอริบติมากก็ถูกจัดอยู่ใน C. 10 เช่นเดียวกัน หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะถูกจัดอยู่ใน C. 10 แต่ภายหลังย้ายมาดำรงตำแหน่งรองอริบติในส่วนกลาง แทนที่จะถูกลดให้เหลือ C. 9 เพราะปริมาณงานของรองอริบติอยู่ในชั้น C. 9 ในทางปฏิบัติก็ไม่มีการลด เพราะไม่ต้องการให้กระทบกระเทือนเงินเดือนเดิม การกระทำเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าทาง ก.พ. ยังพยายามที่จะเอาเงินเดือนหรือชั้นเดิมมาผูกพันกับการจัด ซี. ตอนเปลี่ยนเป็น พ.ช. เพื่อไม่ต้องการให้ข้าราชการตระหนกตกใจหรือเสียขวัญจากการเปลี่ยนมาสู่ระบบใหม่ แต่การกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการไม่ยอมรับปรัชญาพื้นฐานของ พ.ช. แล้วเราจะเรียกระบบการบริหารราชการนี้ว่า พ.ช. ได้อย่างไร? นอกจากนี้วิธีดังกล่าวนี้ case studies ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่อาจารย์มหาวิทยาลัยเห็นว่ามิใช่ประโยชน์สำหรับการสอน

นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เพราะ case มีโอกาสให้นักศึกษาได้ไปหาข้อมูลในเหตุการณ์จริง ๆ เมื่อศึกษาเหตุการณ์จริง ๆ ก็หลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์ หรือปัญหาในองค์การกับสภาพแวดล้อมต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไม่ได้ โดยเหตุนี้จึงเชื่อกันว่า case เกิดขึ้นเพราะความไม่พอใจของนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่ทนต่อแนวการศึกษาแบบคลาสสิกไม่ได้ ที่สนใจแต่เฉพาะเรื่องภายในองค์การ<sup>26</sup> และ case มีวัตถุประสงค์ที่จะให้นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ มีโอกาสได้รู้วิธีการบริหารและปัญหาที่แท้จริงในกระทรวงทบวงกรม<sup>27</sup> เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้นักศึกษาเหล่านี้หมดกำลังใจหรือทอดอาลัยตายอยาก ในชีวิตต้องขอ โอนมาเป็นอาจารย์สอนหนังสือในมหาวิทยาลัย เมื่อไปปฏิบัติงานจริง ๆ ในหน่วยราชการ

อย่างไรก็ดี แม้ case จะเป็นเรื่องที่มีขึ้นเพื่อต่อต้านแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิก case ก็หนีความเป็นคลาสสิกไม่ได้ เหตุใดจึงถูกจัดเป็นแนวการศึกษาแบบเก่า? case คืออะไรกันแน่? และ case มีข้อดีและข้อเสียอย่างไร? โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับใช้ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

มีสาขาวิชาต่าง ๆ ที่สนใจใช้ case ในการสอน การสอนกฎหมายก็มีการใช้ case กันอย่างแพร่หลาย แพทย์ศาสตร์ก็เช่นกัน และสังคมสงเคราะห์ก็ใช้ case อย่างมากมาย แต่ case ในความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารธุรกิจมีลักษณะแตกต่างจาก case ของแขนงวิชาที่กล่าวข้างต้น ในความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ case ก็คือเหตุการณ์ทางการบริหารที่เกิดขึ้นจริง โดยเน้นหนักกันที่เรื่องการตัดสินใจ หรือขบวนการตัดสินใจ เขียนขึ้นหลังจากเหตุการณ์ได้เกิดขึ้นแล้ว ผู้เขียนจะต้องเป็นผู้ที่ไม่ได้อยู่ในเหตุการณ์ (non-participant) หรือที่เรียกกันว่า detached observer และเขียนโดยการอาศัยเทคนิคในการสอบถาม หรือพูดคุยกับบุคคลที่มีบทบาทในเรื่องนั้น ๆ บางครั้งผู้เขียนอาจต้องอาศัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ข้อมูลทางราชการบางประเภทมาประมวล โดยผู้เขียนจะต้องวางตัวเป็นกลาง เขียนตามที่ได้ข้อเท็จจริงมา ผู้เขียนจะใช้อารมณ์สอดแทรก หรือใช้ถ้อยคำให้ดูสนุก ตื่นเต้น ตลก หรือเศร้าสลดเกินกว่าความเป็นจริงไม่ได้เลย พุดง่าย ๆ ก็คือ ผู้เขียนจะใช้ techniques of fiction ไม่ได้ ต้องทำหน้าที่เหมือนกับเลนส์ของกล้องถ่ายรูป<sup>28</sup> เพื่อที่จะได้เรื่องราวที่ถูกต้องที่สุด และช่วยให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจเรื่องได้ดีที่สุด และไม่มีทางจะคิดไปอย่างอื่น หรืออาจตีความได้หลายแง่หลายมุม เช่นการเสนอเหตุการณ์ที่คลุมเครือ เป็นต้น

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า เรื่องของ case มักจะมุ่งกันที่เรื่องของการตัดสินใจ เพราะฉะนั้นในการเตรียมเรื่อง ผู้เขียนมักจะอาศัยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ บุคคลในเรื่องเข้าใจ ปัญหาในเรื่องนั้นได้อย่างไร? เขามีทางเลือกที่ทาง? เขาได้พิจารณาหาทางเลือกเหล่านั้นอย่างไร? อะไรบังคับให้เขาต้องเลือกทางเลือกอันนั้น? ข้อที่ควรระวังก็คือ ผู้เขียนจะต้องไม่สอ ดแทรกข้อ วิเคราะห์ของผู้เขียน หรือให้ความเห็นไม่ว่าในทางใดทั้งสิ้น ความสำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจ ก็คือ case ของรัฐประศาสนศาสตร์ มักจะเสนอให้เห็นความเกี่ยวข้องกันระหว่างการตัดสินใจ วิจัยสั่งการกับสภาพแวดล้อมของทางการเมือง

case ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีจุดเริ่มต้นจากมหาวิทยาลัยสี่แห่ง คือ คอร์เนล ฮาร์วาร์ด ปรีนซ์ตัน และซีเรคิวส์ จัดตั้งเป็น Committee on Public Administration cases<sup>29</sup> ในที่สุดมี อีก 50 มหาวิทยาลัยมาขอร่วมและจัดตั้งเป็น Inter—University Case Program<sup>30</sup> ซึ่งปัจจุบันมี สำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยซีเรคิวส์ โดยมีเอ็ดวินบ็อค ศาสตราจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ของซีเรคิวส์เป็นผู้อำนวยการ ผลงานของ Inter—University Case Program มีเขียนออกมามาก มาย แต่ละเรื่องได้นำไปใช้ในการสอนในมหาวิทยาลัยต่างๆ การเขียน case แต่ละเรื่องต้องใช้ เวลา และเมื่อเขียนเสร็จทาง Inter—University Case Program จะจัดพิมพ์มีลักษณะคล้าย หนังสือ หรือ monograph ออกจำหน่ายขาย ซึ่งมีคุณค่าเหมือนกับ case ทางบริหารธุรกิจที่จัด ทำโดยมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด

case มีลักษณะดีเด่นประการหนึ่งก็คือ ต้องการแสวงหา generalization กล่าวคือ ถ้ามี case ประเภทเดียวกันเกิดขึ้น และตัดสินใจไปในแนวเดียวกัน เราก็อาจจะเรียกได้ว่าเป็น generalization ได้ ซึ่งข้อนี้เป็นข้อที่ case ดังข้อนี้เกี่ยวข้องกับแนวการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ แบบคลาสสิกที่ขาดในเรื่อง generalization<sup>31</sup> และเพื่อที่จะให้การแสวงหา generalization ให้กว้างขวางและไม่มี culture—bound ศาสตราจารย์แวงเกิด คณะบดีของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยโอเรกอน ผู้ล่วงลับไปแล้วได้ไปช่วยคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยแห่ง ฟิลิปปีนส์เมื่อประมาณ 10 ปีก่อนให้เริ่มเขียน case เพื่อใช้ในการศึกษา ผลก็คือ Raul P. De Guzman ได้รวบรวม case ขึ้นมาหนึ่งเล่ม ให้นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ฟิลิปปีนส์ ใช้โดย ไม่ต้องไปอ้อมอวยตาคหน้าใช้ texts ของอเมริกัน หรือไปแอบแปลมาลอกกลวงใช้สอน<sup>32</sup>

ประโยชน์ของ case ก็คือ นอกจากจะช่วยให้ทราบ generalization ทางรัฐประศาสน-

ศาสตร์แล้ว case ยังช่วยให้เราหันมาสนใจเรื่อง empirical ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของระบบ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทำให้เราสามารถเข้าใจเรื่องปัญหาได้ทั้งหมด โดยไม่มีการใช้ทฤษฎีที่มีฐานคติที่ผิดพลาด อีกประการหนึ่ง case ยังเป็นหนทางที่จะช่วยให้นักรัฐ- วิทยาศาสตร์ในสมัยนั้นสนใจศึกษาในแนวของไซมอนที่เรียกกันว่า "Pure science of administration"<sup>33</sup> ซึ่งไซมอนได้เรียกร้องอย่างมากให้ทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ต้องเปลี่ยน ในสมัย ค.ศ. 1947 อย่างไรก็ดีแม้ case จะมีประโยชน์ case ก็มีข้อเสีย หรือข้อจำกัดเช่นกัน เพราะ case ก็คือกรณีเฉพาะเรื่องนั่นเอง การจะหา generalization แม้จะได้ก็ต้องสิ้นเปลืองเงิน และเสียเวลามาก ส่วนใหญ่ case แต่ละเรื่องจะไม่ตรงกัน การที่จะบรรลุถึงจุด generalization ย่อมจะยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักรัฐศาสตร์ที่เรียนรัฐประศาสนศาสตร์เป็นแขนงหนึ่งย่อมไม่ พอใจ case เป็นของธรรมดา เพราะ case ยังห่างไกลจากพฤติกรรมศาสตร์มาก นักรัฐศาสตร์ เหล่านี้จะพอใจ case อยู่บ้างก็แต่เฉพาะที่ว่า case เป็นเรื่องของ empirical และเป็นขั้นแรกที่จะ นำไปสู่พฤติกรรมศาสตร์<sup>34</sup>

นอกจากแนวการศึกษาทั้ง 5 ประการที่ได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น ซึ่งได้แก่ ปรัชญา ประวัติศาสตร์ กฎหมาย โครงสร้าง และการศึกษาเฉพาะกรณี ผู้เขียนยังเห็นว่ายังมีแนว การศึกษาอีกประการหนึ่งที่อาจจัดอยู่ในแบบคลาสสิกได้ก็คือ การศึกษาที่อาศัยจากนว- นินายชีวิตที่เขียนขึ้นมาในแต่ละยุคแต่ละสมัย เพราะนวนินายชีวิตมักจะเขียนขึ้นจากสภาพ จริงในสังคม ถ้าเราสามารถจะอ่านแล้วนำมาประมวลสรุปเป็นเรื่องภายในขอบเขตและทิศทางของ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือมองแบบนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็จะทำให้เราได้เรื่องราวหรือภาพพจน์ ทางการบริหารซึ่งบางครั้งอาจมีคุณค่าทางวิชาการได้ ตัวอย่างเช่นที่เห็นก็คือ วอลโดได้อ่าน นวนินายประมาณสองร้อยเล่มแล้วกลั่นออกมาเป็นทฤษฎีองค์การและการบริหาร<sup>35</sup> ซึ่งจัดได้ว่า เป็นหนังสือเล่มเดียวที่ประหลาดมาก และยังไม่มียุคใดเขียนขึ้นมาก่อน นอกจากนั้นนวนินาย หรือการแสดงละครในบางครั้งอาจจะให้เรื่องราวที่เป็นจริงเกี่ยวกับมนุษย์พฤติกรรมมากกว่าข้อมูลที่ ได้มาโดยอาศัยวิธีการเก็บข้อมูลแบบวิทยาศาสตร์ วอลโด กล่าวว่าความแตกต่างระหว่างศิลปและ วิทยาศาสตร์ คืออธิบายความจริงด้วย fictions ที่ต่างกันเท่านั้น เขาเห็นว่าวรรณคดีสามารถ จะถ่ายทอดให้เราทราบถึงความรู้สึกที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ในภาพพจน์ที่แตกต่างกับนัก วิชาการทางสังคมศาสตร์ นอกจากนี้ยังช่วยให้เรามีโลกทัศน์ ในหลาย ๆ ด้าน หรือภาพ พจน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหาร ในสายตาของบุคคล ในอาชีพอื่นเป็นต้น<sup>36</sup> นัก

รัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ยิ่งใหญ่อีกผู้หนึ่งก็คือ สเตเฟิน เบลี อดีตคณบดีของ Maxwell School มหาวิทยาลัยซีเรคิวส์ เคยกล่าวไว้ว่า “นักเขียนการ์ตูน นักเขียนนวนิยาย นักโคลงฉันทน์ กวี กวีกลอน นักวาดรูป หรือนักดนตรี ตลอดจนนักเขียนคอลัมน์วิจารณ์ อาจจะมีข้อคิดเห็นที่ลึกซึ้งและมองการณ์ไกลเกี่ยวกับคนในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมืองและการบริหารได้ดีกว่านักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์เสียด้วยซ้ำ”<sup>37</sup> ตัวอย่างเรื่องนี้ อาจเห็นได้จากนักเขียนการ์ตูนชื่อดัง คุณประยูร จรรยาวัชร์ ได้เขียนการ์ตูนเป็นเวลาหลายปีในภาพของเด็กผู้ชายหนึ่งถือป้ายแสดงความคิดเห็นว่าราชการไม่มีป้ายหรือเครื่องหมายที่จะชี้ให้ประชาชนทราบว่า เป็นรถของทางราชการ การ์ตูนดังกล่าวของคุณประยูร ซึ่งปรากฏอยู่ในหน้าหนังสือพิมพ์มาหลายปีแล้ว และก็ยังกล่าวถึงบ่อยๆ เมื่อมีโอกาส ย่อมเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้ทราบถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบบราชการในแง่หนึ่ง นอกจากนี้ยังมีการ์ตูนล้อการเมืองซึ่งแสดงให้เห็นโอกาสได้ทราบถึงรายละเอียดของระบบการเมืองและระบบการบริหารในแต่ละขณะได้ดี การ์ตูนการเมืองและการบริหารบางครั้งได้ไปไกลกับมีการทำนาย (predict) เหตุการณ์ล่วงหน้า หรืออาจแสดงภาพให้เห็นถึงเจตนา (motive) ของตัวละครต่างๆ เป็นต้น ทำนองเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่าเพลงลูกทุ่งก็ตีลครชีวิตในทางวิทยุก็ตี ก็เป็นเรื่องที่อาจสะท้อนให้เห็นภาพของระบบบริหารในสมัยหนึ่งสมัยใดก็ได้ ตัวอย่างเช่น ประมาณีสืบปีก่อนมีนักร้องประเภทเสียดสีสังคมร้องเพลงทำนองว่าผู้แทนกินอิฐกินปูน.....ซึ่งถ่าร้องกันอย่างนี้มาก ๆ เราอาจนำมาประมวลชี้ให้เห็นถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระบบการเมืองของสมัยหนึ่ง ๆ ได้

นอกจากนี้แล้ว ยังมีนักเขียนชื่อดังในสมัยโบราณอีกไม่น้อยที่ข้อเขียนของเขาอาจมีประโยชน์สำหรับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้ เช่น ข้อเขียนของ Shakespear, Dickins, Tolstoy หรือข้อเขียนของนักเขียนในสมัยก่อน ๆ ของไทยเรา เป็นต้น

แนวการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิกที่ผู้เขียน ได้พยายามประมวลขึ้นก็เพื่อจะชี้ให้เห็นถึงทางออกหลายๆ ทางที่เราอาจใช้สำหรับการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ จริงอยู่ทุกวันนี้แนวการศึกษาแบบคลาสสิกอาจจะลดความสำคัญลงไป แต่ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าอาจมีประโยชน์สำหรับบางเรื่อง บางกรณี หรืออาจมีไว้เพื่อช่วยการวิจัยแบบพฤติกรรมศาสตร์ได้ ข้อสำคัญก็คือ ในฐานะผู้ที่สนใจในรัฐประศาสนศาสตร์ เราจะต้องสนใจ methodology ทุกประเภทอย่าทำตัวให้ผิดพลาดเช่นนักรัฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาที่มีการโจมตี ต่อสู้ และถกเถียงกันระหว่าง

นักรัฐศาสตร์แบบ traditionalism คือแบบอาศัยปรัชญาประวัติศาสตร์และสถาบันทางการเมืองเป็นหลักในการศึกษา และนักรัฐศาสตร์แบบ behavioralism ที่อาศัยแนวการศึกษาแบบสังคมวิทยา จิตวิทยาทางสังคม และมนุษยวิทยาเป็นพื้นฐาน<sup>38</sup> พวกพฤติกรรมศาสตร์เห็นว่าพวกแบบเก่าเป็นอาจารย์ประเภทนำอับอายสอนรัฐศาสตร์แบบเดียวกับที่เปล โต้หรืออาร์ิส โตเติลเคยกล่าวไว้ หมดยุคหมดปัญหา (obsolete) ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ (คือไม่ sciency) ไม่อยากร่วมเสวนาด้วย ส่วนพวกแบบเก่าก็ประนามว่าพวกแบบพฤติกรรมศาสตร์สนใจทุกเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องของรัฐศาสตร์ (apolitical politics) พยายามจะทำให้รัฐศาสตร์เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นเรื่องเป็นไปไม่ได้ ความเคียดแค้นของนักรัฐศาสตร์แบบเก่าที่มีต่อพวกนักรัฐศาสตร์แบบพฤติกรรมศาสตร์ อีกประการหนึ่งก็คือ พวกแรกเห็นว่าพวกแบบพฤติกรรมศาสตร์มักจะมองการเมืองเป็น dependent variable แทนที่จะเป็น independent variable จึงดูเป็นการเสียศักดิ์ศรี การต่อสู้และไม่มีความร่วมมือของนักรัฐศาสตร์ไม่เป็นผลดีกับวิชารัฐศาสตร์เลย จะเห็นได้ว่ารัฐศาสตร์สนใจศึกษาและมีความก้าวหน้าอย่างมากในสหรัฐอเมริกาจนทำให้นักรัฐศาสตร์ในยุโรป อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ตกใจจนนอนไม่หลับ แต่นักรัฐศาสตร์ในสหรัฐฯ ก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาการเมืองการปกครองภายในประเทศและต่างประเทศให้ ได้ผลอย่างดีเท่ากับความรู้โรจน์ของวิชารัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์จะทำตัวแบบนักรัฐศาสตร์ ไม่ได้ methodology ทุกอย่างจะต้องนำมาใช้เพื่อนำไปแก้ไขและปรับปรุงนโยบายสาธารณะให้ได้ แม้ว่า methodology นั้นจะไม่สู้ sciency และไม่ rigorous ในสายตาของนักสังคมศาสตร์ก็ตาม เพราะเหนือสิ่งอื่นใดนักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องเข้าใจว่าตนเองเป็น “นักสังคมศาสตร์ประยุกต์”<sup>39</sup> ไม่ใช่ “นักสังคมศาสตร์” ถ้านักรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่เข้าใจว่าตนเองเป็นนักสังคมศาสตร์ประยุกต์ หลงตัวเองว่าเป็นนักสังคมศาสตร์ ก็จะไม่ติดอะไรกับคนที่หลงอยู่ในแดนสนธยา เพื่อแสวงหาเอกลักษณ์ (identity) จุดสนใจร่วมกัน (unifying center) หรือกรอบแนวความคิดร่วมกัน (agreed-upon-paradigms) อย่างไม่มีที่สิ้นสุดและไม่เกิดผลในทางดีกับรัฐประศาสนศาสตร์เลย

## เชิงอรรถ

1. รายละเอียดเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ของเอกลักษณ์ในรัฐประศาสนศาสตร์ โปรดอ่าน Vincent Ostrom *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (Alabama : The University of Alabama Press, 1973; Rev. ed. 1974); Peter Savage, "Dismantling the Administrative State. Paradigm Reformulation in Public Administration," *Political Studies*, XXII (June 1974), pp. 147-157; Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," in James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration : Scope, Objectives, and Methods* (Philadelphia : The American Academy of Political and Social Science 1968); Gil Gunderson, "Epistemology in Public Administration," *Philippine Journal of Public Administration* (July, 1975), pp. 145-154; และอุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลัง แนวความคิด และความสัมพันธ์กับสาขาอื่นๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ (เอกสารการศึกษาศาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2517) หน้า 10-22.
2. ดู Paul Appleby, *Morality and Administration in Democratic Government* (Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1952). Stephen K. Bailey "Ethics and the Public Service," in Roscoe C. Martin (ed.) *Public Administration and Democracy* (Syracuse : Syracuse University Press, 1965); Norton Long, *The Polity* (Chicago : Rand McNally, 1964); Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington D.C.: Public Affairs Press, 1965); Dwaine Marvick, *Career Perspectives in a Bureaucratic Setting* (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1954); Theodore Roszak, *The Making of Counter Culture* (Garden City, N.Y. : Doubleday and Company, 1969).
3. ดู Robert T. Golembiewski, "Public Administration as a Field : Four Developmental Phases," *Georgia Political Science Association Journal*, Vol. 2 (Spring, 1974), pp. 21-49. ตามที่อ้างใน Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1975).
4. Stephan K. Bailey, "Objectives of the Theory of Public Administration," in Charlesworth (ed.), *op. cit.*, pp. 128-139.
5. Dwight Waldo, "Developments in Public Administration," *The Annals*, 404 (Nov. 1972), pp. 217-245.
6. Don Allensworth, *Public Administration : The Execution of Public Policy* (N.Y.: J.B. Lippincott Company, 1973), p. 12.
7. *Ibid.*, pp. 132-141.

8. แนวความคิดเกี่ยวกับการแยกการเมืองออกจากการบริหาร แม้จะเป็นแนวความคิดเก่า ซึ่งปัจจุบันเกือบไม่มีนักรัฐประศาสนศาสตร์เห็นด้วยแล้ว ถึงกระนั้นก็ดี แนวความคิดนี้หาใช่จะหมดความหมายเสียเลยทีเดียว นักรัฐประศาสนศาสตร์แบบเก่าที่ยังนิยมการสอน หรือฝึกอบรมในเชิงของ POSDCORB หรือการวางกฎวางเกณฑ์ ตลอดจนนักบริหารธุรกิจบางกลุ่มที่ยังยึดมั่นกับ management functions เช่น planning, controlling, budgeting, coordinating etc. ยังนิยมสอนวิชาการบริหารดังกล่าวข้างต้น โดยไม่สะกิดใจถึงการ interactions ระหว่าง administrative system และ systems อื่น ๆ เช่น political, social, economic หรือ cultural โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศล้าหลังหลายแห่ง การฝึกอบรมนักบริหารยังคงดำเนินไปในรูปดังกล่าว ซึ่งเป็นการปิดบังโลกทัศน์และความรู้อันแท้จริงที่นักบริหารทางราชการพึงได้รับ นอกจากนี้แนวความคิดของรัฐประศาสนศาสตร์แบบ POSDCORB และการสอนแบบ management process และ functions ยังไม่เพียงพอสำหรับนักบริหารทางราชการ เพราะนอกจากแนวความคิดนี้จะแคบดังกล่าวมาแล้ว ยังไม่ได้สอดแทรกแนวความคิดเรื่อง public interest ซึ่งจัดได้ว่าเป็นสาระสำคัญที่สุดที่นักบริหารทางราชการจะต้องทราบ เพราะถ้านักบริหารในหน่วยราชการไม่คำนึงถึงเรื่อง normative, public interest, public philosophy, public policy หรือเรื่องต่างๆ ที่เป็น publicness แล้ว อธิบดีย่อมจะไม่แตกต่างกับผู้จัดการบริษัท หรือผู้จัดการธนาคาร ความแตกต่างมีอยู่มากในการบริหารงานที่เป็นราชการและธุรกิจ แม้ว่าเทคนิคการบริหารบางอย่างจะยืมใช้กันได้ก็ตาม
9. ดู Dwight Waldo, *The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration* (N.Y. : Ronald Press Co., 1948). หนังสือเล่มนี้เป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกทางรัฐศาสตร์ เสนอที่มหาวิทยาลัยเยล เมื่อปี 1947 ผลจากหนังสือเล่มนี้ก็คือ วอลโดช่วยให้คนไม่ต้องอ่านหนังสือรัฐประศาสนศาสตร์ที่เขียนขึ้นประมาณ 50 ปี เพราะวอลโดได้สรุปข้อเขียนเกือบทั้งสิ้นในหนังสือเล่มนี้ และยังเป็นหนังสือที่รองความยิ่งใหญ่ในรูปของการนำทฤษฎีการเมืองมาศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จนถึงทุกวันนี้
10. ดู Ostrows, *op. cit.*; and Allen Schick, "The Trauma of Politics: Public Administration in the Sixties," in Frederick C. Mosher (ed.), *American Public Administration : Past, Present, Future* (Alabama : The University of Alabama Press, 1975), p. 159-161.

11. ข้อเขียน *หลักรัฐประศาสนศาสตร์* ในรูปเอกสารโรเนียว ของคุณสุวิทย์ ยิงวรพันธุ์ ซึ่งผู้เขียนอ้างถึงนั้นเป็นเอกสารที่แพร่หลายในหมู่นิสิตนักศึกษาที่สนใจในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยนั้นอยู่มาก แม้แต่ข้าราชการกรมการปกครองในสมัยนั้นจะสอบเลื่อนขั้นก็ได้อาศัยหนังสือเล่มนี้อ่านประกอบด้วย

นอกจากคุณสุวิทย์แล้วยังมีอาจารย์ในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในระยะนั้นอีกหลายท่านได้พยายามนำแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เข้ามาผนวกไว้ในการสอนวิชาต่างๆ ของคณะรัฐศาสตร์ ในขณะนั้น ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเปลี่ยนมาเป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในเวลาต่อมา

12. โปรดสังเกตว่าในแต่ละหัวข้อของ POSDCORB เป็นหัวข้อที่ใช้ฝึกอบรมข้าราชการที่แพร่หลายมากในประเทศไทย แม้ในปี 1977 อย่างไรก็ดี การฝึกอบรมส่วนใหญ่หน่วยงานต่างๆ ได้เพิ่มความรู้ใหม่ขึ้นจากของเดิมของกูลิคและเออร์วิค โดยใช้เทคนิคต่างๆ ทาง Management science เข้าช่วย
13. Frederick Taylor, *The Principles of Scientific Management* (N.Y. : Harper and Brothers, 1947).
14. Waldo, *op. cit.*,
15. Appleby, *op. cit.* และดู Stephen K. Baily, "Ethics and the Public Service," in Martin, (ed.), *op. cit.*, pp. 283-298.
16. Vernon Van Dyke, *Political Science : A Philosophical Analysis* (Stanford : Stanford University Press, 1960). p. 116.
17. Leonard White, *The Jacksonians* (N.Y. : McMillan, 1954) และ *The Republican Era, 1869-1907* (New York : The McMillan Co., 1958).
18. E.N. Gladden, *A History of Public Administration*, Vol. I and II (London : Frank Cass and Company Limited, 1972).
19. ดู อมร รักษาสัตย์ "ความเจริญและความเสื่อมของราชอาณาจักรไทย," *พัฒนบริหารศาสตร์* (เมษายน 2510) หน้า 187-242.
20. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, *สมเด็จพระบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับ กระทรวงมหาดไทย, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508.*
21. ดู Chai Anan Samudvanija, *Problems of Bureaucratic Corruption in Thailand: Study of Legal Codes, Administrative and Institutional Arrangement*, Paper prepared

for delivery at the Regional Conference on Bureaucratic Behavior sponsored by IDRC, Pattaya, Thailand, January 18-23, 1977. และดูบทความประเภทเดียวกันได้จาก ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "กรณีความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำในประเทศไทย" *วารสารสังคมศาสตร์* (ตุลาคม 2519) และแม้จะเป็นเรื่องคาบเกี่ยวระหว่างรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ดูชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ความคิดทางการเมืองการปกครองไทยโบราณ* เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 4 แผนกรรัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

22. Van Dyke, *op. cit.*, pp. 139-140.

23. ดู ชุบ กาญจนประกร, *หลักรัฐประศาสนศาสตร์* เป็นเอกสารโรเนียวในรูปเล่มของหนังสือ อาจกล่าวได้ว่าหนังสือของศาสตราจารย์ชุบ ซึ่งเขียนเมื่อสิบปีมาแล้ว เป็นหนังสือที่ชี้ให้เห็นถึงแนวการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบนี้ได้ดีที่สุด เพราะนอกจากศาสตราจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร จะเป็นผู้มีอัจฉริยะในการเขียนภาษาไทยที่น่าอ่าน รัดกุม และเข้าใจง่าย หนังสือเล่มนี้ยังได้สอดแทรกตัวอย่างและอรรถรสเกี่ยวกับการบริหารในประเทศไทยที่ได้มาจากการประสบการณ์อันยาวนานในชีวิตราชการของผู้เขียน แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะยังไม่เป็นรูปเล่มของหนังสือในอุดมคติของศาสตราจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร ในทัศนะของผู้เขียน หนังสือเล่มนี้ก็มีส่วนในการวางรากฐานการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทันสมัยและดีที่สุดในยุคนั้น แม้วันเวลาจะผ่านไป หนังสือเล่มนี้ก็ยังคงอยู่ในความทรงจำของผู้เขียน ดังเช่น นักรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันที่ระลึกถึง Leonard White ฉันทกัณนี้

24. ดู Luther Urwick, "Organization as a Technical Problem," in Luther Gulick and L. Urwick, *Papers on the Science of Administration* (New York : Columbia University, 1937), p. 49.

25. ดู Dwight Waldo, *The Administrative State : A Study of the Political Theory of American Public Administration* (New York : The Ronald Press Company, 1948) ; Dwight Waldo, *the Study of Public Administration* (Garden City, New York : Doubleday and Company, Inc., 1955); and George A. Graham, *Education for Public Administration* (Chicago, Illinois : Public Administration Service, 1941).

26. ดูทฤษฎีของ Gulick และ Urwick ซึ่งเรียกกันว่า POSDCORB ทฤษฎีของ Taylor ที่เราเรียกกันว่า Scientific management หรือ Politics/Administration dichotomy ในแนวของ

Wilson, Goodnow และ Willoughby หรือแม้ Management functions ซึ่งนิยมพูดกันแต่เรื่องการประสานงาน การอำนวยความสะดวก การสื่อข้อความ การควบคุมงาน ฯลฯ ซึ่งมีหนังสือประเภทนี้อยู่มากมาย ตั้งแต่ Newman, Terry, Dale, จนหนังสือใหม่ๆ ในปี 1973 เช่น Stephen R. Michael and Halsey R. Jones, *Organization Management : Concepts and Practice* (New York : Intext—Educational Publishers, 1973). หนังสือประเภทนี้มีใช้กันมากใน โรงเรียนบริหารธุรกิจทั่วไป และ โรงเรียนรัฐประศาสนศาสตร์บางแห่งที่ล้าหลัง เรื่องประเภทนี้เป็นเรื่องภายในองค์กรทั้งสิ้น การเอาหนังสือประเภทนี้แต่ประการเดียวมาสอนนักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แล้วบอกว่านี่คือรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการทำบาปที่น่าหวั่นที่สุด เพราะนักศึกษาจะได้รับความรู้เพียง 25% ไม่ว่าจะอาจารย์ผู้นั้นจะสอนดีเท่าไร และเตรียมการสอนมาพร้อมเพียงใดก็ตาม

27. ศ. Egbert A. Wengert, *Case Studies in Public Administration : An Introductory Note* (mimeo.) p. 2.
28. ศ. Harold Stein, *Public Administration and Policy Development : A Case Book* (New York : Harcourt, Brace and Company, 1952). pp. XX–XXI. และดูเพิ่มเติมได้จาก Edwin A. Bock (ed.), *Essays in the Case Method in Public Administration* (Brussels and New York : International Institute of Administrative Sciences and Inter–University Case Program, 1962); Frederick C. Mosher, *Governmental Reorganizations* (Indianapolis : Bobbs–Merrill, 1967); และ Robert T. Golembiewski and Michael J. White (eds.), *Cases in Public Management* (Chicago, Illinois : Rand McNally College, 1976).
29. Stein (ed.), *op. cit.*, p. XIII.
30. ศ. Wengert. *op. cit.*, p. 3.
31. การเรียกวิชาการในสมัยคลาสสิกว่าเป็นหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ แท้ที่จริงหาเป็นเช่นที่ Gulick, Urwick หรือ Taylor เข้าใจไม่ Herbert Simon เรียกแนวความคิดของพวกนักคิดสมัยคลาสสิกว่า “ภาษิต” หรือ “คติพจน์” ทางการบริหาร ดู Herbert Simon, *The Administrative Behavior* (New York : The MacMillan Co., 1947); Herbert Simon, “Proverbs of Administration,” *Public Administration Review* (Winter, 1946). p. 53–67.
32. ศ. Raul P. DeGuzman (ed.) *Patterns in Decision–Making* (College of Public Administration, University of the Philippines, 1967).

33. ค. Herbert Simon, "A Comment on the Science of Public Administration," *Public Administration Review* (Summer 1947).
34. Henry, *op. cit.*, p. 24.
35. Dwight Waldo, *The Novelist on Organization and Administration : An Enquiry into the Relationship Between Two Worlds* (Berkeley : Institute of Governmental Studies, 1968).
36. Dwight Waldo, *Perspectives on Administration* (Alabama : University of Alabama Press, 1956), pp. 77-106.
37. Stephen K. Bailey, "A Frank Statement of Affairs," *Public Administration Review*, Vol. 9, 1949, pp. 51-53.
38. ข้อต่อสู้ระหว่างนักรัฐศาสตร์แบบเก่า และแบบพฤติกรรมศาสตร์ คุ้ได้จาก Howard F. Dean, "Blowing the Horns of a Counterfeit Dilemma," *Western Political Quarterly*, XVII (1964); "Political Theory and The Study of Politics : A Report of a Conference," *American Political Science Review*, (1956); Robert A. Dahl, "The Behavioral Approach in Political Science : Epitaph for a Monument to a Successful Protest," *American Political Science Review*, LV (1961); James W. Prothro, "The Nonsense Fight Over Scientific Method : A Plea for Peace," *Journal of Politics*, XVIII (1950); Herbert J. Storing (ed.), *Essays on the Scientific Study of Politics*, (New York : Holt, Rinehart, and Winston, 1962); John H. Schaar and Sheldon A. Wolin, "Essays on the Scientific Study of Politics : A Critique," *American Political Science Review*, LVII (1963); "Response," *American Political Science Review*, LVII (1963); และ Charles McCoy and John Glayford (ed.), *A Political Politics : A Critique of Behavioralism* (New York : Crowell, 1969).
39. คำว่า "นักสังคมศาสตร์ประยุกต์" หมายความว่า เป็นผู้ที่จะนำเอาความรู้ต่าง ๆ จากสังคมศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน โดยเหตุนี้ นักสังคมศาสตร์ประยุกต์จึงมีหน้าที่สองประการ ประการแรกก็คือ จะต้องติดตามสาขาวิชาต่าง ๆ ของสังคมศาสตร์อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่จะนำมาใช้ในวิชาบริหารได้มากที่สุด ประการที่สอง จะต้องเลือกเอาความรู้เหล่านี้มาประยุกต์เพื่อใช้ในการบริหารงาน กล่าวคือจะต้องสนใจถึงขั้นปฏิบัติได้ด้วยอย่างเช่น ในสาขาวิชาองค์การซึ่งอาจจะมีแนวการศึกษา เช่น conflict theory, decision theory, group theory, role theory, และอื่น ๆ หน้าที่ของนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือต้องติดตาม findings ของวิชาเหล่านี้ แล้วมาคิดว่าทฤษฎีใดบ้างจะนำไปใช้ในการปรับปรุงการบริหารองค์การให้ได้ผล ผลก็คือ จากแนวความคิดขององค์การทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักบริหารธุรกิจสนใจเรื่อง MBO; MD; OD; Leadership techniques; Job enrichment และอื่น ๆ แต่ไม่ใช่ว่านักรัฐประศาสนศาสตร์จะลงมือไปตั้ง hypothesis เพื่อทดสอบเรื่องต่างๆ

ใน group theory หรือ role theory เพื่อหา generalization หรือ accumulate body of knowledge ซึ่งเป็นหน้าที่ของนักสังคมศาสตร์ เช่น นักสังคมวิทยา ถ้านักรัฐประศาสนศาสตร์ เข้าใจผิดไปสนใจการสร้างทฤษฎีเจกเช่นนักสังคมศาสตร์ ความเสียหายก็จะต้องเกิดขึ้น เพราะผลงานนั้นห่างไกลจากโลกปฏิบัติการ และนักบริหารจะไม่สนใจ คือขาดทั้ง realism และ relevance เปรียบเหมือนนายแพทย์ไปสนใจการผลิตยา หรือสนใจทฤษฎีเกี่ยวกับชีววิทยา แต่ไม่สนใจการเอายามารักษาคนหรือวิธีการรักษาคนไข้ เรื่องเหล่านี้ได้ทำความหนักใจให้กับนักรัฐศาสตร์ที่ทำการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะนักรัฐศาสตร์เป็นนักสังคมศาสตร์ ซึ่งสนใจการสร้างทฤษฎี ทดสอบทฤษฎี อธิบายเรื่องต่าง ๆ ของการเมือง ซึ่งมีฐานะเปรียบเหมือนนักเคมี นักชีววิทยา มองสูงและบินสูงประดุจนกอินทรีไม่สามารถจะโฉบลงมาถึงชั้นปฏิบัติการได้อย่างดีที่สุด ถ้ามอมในเรื่องขององค์การ นักรัฐศาสตร์จะก้าวล่วงลงมาได้ แต่การศึกษาเรื่อง bureaucracy ถ้าจะมอมในเรื่องการศึกษา public policy ก็จะต้องเป็นการศึกษาแบบ descriptive ไม่ใช่แบบ prescriptive เป็นการยากเหลือเกินที่จะให้นักรัฐศาสตร์ทั่ว ๆ ไปสนใจชั้นประยุกต์ เช่นสนใจ OD เทคนิคต่าง ๆ ของ Management science ลงมือประเมินผลโครงการ ประเมินผลบุคคล หรือการพัฒนาบุคคล เป็นต้น เพราะนั่นเป็นงานและความสนใจของนักสังคมศาสตร์ประยุกต์ และถ้านักรัฐศาสตร์ยินดีจะไปถึงชั้นสังคมศาสตร์ประยุกต์ก็หมายความว่านักรัฐศาสตร์ผู้นั้นขาดสภาพจากการเป็นนักสังคมศาสตร์ ซึ่งก็มีอยู่บ้างเหมือนกันเช่นนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ John Brandi ได้สละความเป็นนักสังคมศาสตร์ก้าวลงมาสนใจวิชา Public policy โดยเขามีความสุขที่ได้นำความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ ใช้ศึกษานโยบายสาธารณะและสอนนักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้พร้อมจะไปทำงานลักษณะของงานที่เป็นวิชาชีพ (profession) ไม่ใช่สอนและเตรียมนักศึกษาให้เข้าใจ discipline เหมือนเมื่อสอนเศรษฐศาสตร์ ดู H. George Frederickson, "Public Administration in the 1970s: Developments and Direction," *Public Administration Review* (Sept/Oct., 1976), p. 575.