

# วิเคราะห์ระบบราชการไทย : การศึกษาเฉพาะกรณี การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์\*

ธวัช วิชัยดิษฐ

## I. ข้อความเบื้องต้น

“การบริหารราชการแผ่นดิน” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์”<sup>1</sup> นับว่าเป็นกลไกส่วนที่มีความสำคัญมากที่สุด ที่เชื่อมอยู่ระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครอง ไม่ในรูปแบบใดก็รูปแบบหนึ่ง และไม่ว่าระบบการเมืองส่วนรวมและความเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองจะเป็นในลักษณะเช่นใด นอกจากนั้นแล้วตามความเชื่อเดิมนั้นมักมีการพิจารณากันว่าความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมือง ย่อมมีผลกระทบโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการด้วยเช่นเดียวกัน ถึงกับมีความเข้าใจขั้นพื้นฐานกันเป็นเวลานานมาแล้วว่า “การเมืองกับการบริหารนั้นโดยแท้ที่จริงแล้วเปรียบเทียบได้ว่าเป็นท่อนคนละข้างของเหรียญอันเดียวกัน”<sup>2</sup> หรือคำกล่าวอมตะของ Norton Long ที่ว่า “การบริหารคือสายเลือดแห่งอำนาจทางการเมือง” กล่าวได้โดยสรุปว่า การวิเคราะห์พิจารณาที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ไม่สามารถจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากปลอดจากการพิจารณาร่วมกันถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ดังที่เคยมีปรมาจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยบางท่าน กล่าวย่ออยู่เสมอว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ภายใต้สุญญากาศทางการเมือง”<sup>3</sup>

\* บทความนี้เป็นบทความที่ปรับปรุงจากเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : สถาบันและภารกิจ” เขียนขึ้นเพื่อเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย” จัดโดยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงและสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย วันศุกร์ที่ 9 มิถุนายน 2521 ณ ห้องประชุมใต้รูปปั้นฯ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อีกประการหนึ่ง คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” อาจมีความหมายเฉพาะเจาะจงได้อีกทางหนึ่งในแง่ของสาขาวิชา (Discipline) ที่มีการเรียนการสอนกันในระดับอุดมศึกษาทั่วไป แต่การมุ่งเน้นพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้แต่เพียงประการเดียว ไม่น่าจะเป็นวิธีการในการใ้หาคำตอบที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในสังคมส่วนรวมได้

จากฐานความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ที่กล่าวถึงข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า วิธีการในการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพพอสมควรวิธีหนึ่งนั้น น่าจะเป็นการพิจารณาร่วมกันทั้งในแง่ของประสบการณ์ที่เมืองไทยมี ในการปรับปรุงกลไกการบริหารที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และในแง่ของสาขาวิชาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการให้ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นทางการ

อนึ่ง การพิจารณารัฐประศาสนศาสตร์ในแง่ของกิจกรรมหรือระบบบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น มักจะเป็นการพิจารณาที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการของโครงสร้างของระบบราชการ มากกว่าเป็นการพิจารณายอมรับบทบาทและความสำคัญของระบบราชการที่มีอยู่เหนือความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การขาดความสนใจและขาดการวิเคราะห์ในลักษณะหลังนี้ ทำให้การศึกษาเรื่องระบบราชการไทยเป็นไปในลักษณะของการยอมรับสภาพคงที่ของระบบราชการ มากกว่าการยอมรับว่าระบบราชการไทยมีคุณสมบัติที่เป็นพลวัตร (dynamics) เช่นเดียวกับลักษณะและอุปนิสัยโดยทั่วไปของสังคมไทย

อีกประการหนึ่ง มีข้อนำสังเกตต่อไปว่า การพิจารณาถึงบทบาทของระบบราชการที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะต่างๆ นั้น มักจะได้รับการพิจารณาควบคู่กันไปกับบทบาทของระบบการเมือง เป็นต้นว่าในลักษณะของความสัมพันธ์ที่ต่างก็มีอิทธิพลต่อกันระหว่างการพัฒนาทางการเมืองและการพัฒนาทางการบริหาร<sup>5</sup> แม้ว่าแนวความคิดในลักษณะนี้ จะยังคงรักษาความแตกต่างของลักษณะความสัมพันธ์อยู่ 2 รูปแบบตลอดเวลาก็ตาม แต่ในกรณีของประเทศไทยการยอมรับขอบเขต อำนาจ ความเชี่ยวชาญ ความถนัด ลักษณะของกระบวนการ

สืบเนื่อง รวมทั้งบารมีและอิทธิพลของระบบราชการ ที่มีอยู่เหนือกว่าคุณสมบัติประเภทเดียวกัน ของระบบการเมืองนั้นมักเป็นข้อสรุปการวิเคราะห์และแนวความคิดของผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้า ทางด้านนี้<sup>๕๖</sup> ยิ่งเมื่อพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของระบบราชการที่เกิดขึ้นตามสภาพแวดล้อม ทางประวัติศาสตร์ (historical environment) มากขึ้นเท่าใด ก็น่าจะช่วยให้การวิเคราะห์ระบบ ราชการประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ดังนั้นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในบทความนี้จะมีสาระ สำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ที่การพิจารณาสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ ของการเปลี่ยนแปลงเป็น หลักสำคัญควบคู่ไปพร้อมกับความเปลี่ยนแปลงของสารวิชา พร้อมทั้งแนวความคิดพื้นฐาน ของสารวิชานั้น ๆ และภารกิจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงในสังคม

## II. สภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ของรัฐประศาสนศาสตร์

ตามลำดับความเป็นมาในประวัติศาสตร์นั้น ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Paternalistic Form of Government) หรือลักษณะการปกครองแบบทวยสมมุติ (God-King Concept of Government) ย่อมมีกลไกของรัฐ (State machineries) ปรากฏอยู่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ ปกครอง ตามรูปแบบที่คล่องของกับลักษณะของการปกครองในสมัยนั้น ๆ<sup>๕๗</sup> และยังสามารถ พิจารณาได้ต่อไปอีกว่า ความเปลี่ยนแปลงของกลไกของรัฐที่เกิดขึ้นตามสมัยต่าง ๆ ที่ผ่านมานั้น จะเป็นลักษณะหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า ความเกี่ยวพันกันระหว่างผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง กับผู้ที่อยู่ใต้อำนาจนั้นอยู่ในลักษณะอย่างใดบ้าง<sup>๕๘</sup>

เพื่อให้การเสนอรายงานชิ้นนี้อยู่ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลง ของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ผู้เขียนขอแยกพิจารณาออกเป็นความเปลี่ยนแปลง 3 ระยะด้วยกัน โดยใช้ภารกิจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อสังคม (Societal Functions)<sup>๕๙</sup> เป็น หลักในการพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ระยะ คือ :

1. การสนองต่อสัทธิอาณานิคม (พ.ศ. 2417 – 2474)
2. การสนองต่อแนวความคิดด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475 – 2500)

### 3. การสนองตอบต่อแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พ.ศ. 2501-2516)

#### การสนองตอบต่อลัทธิอาณานิคม (พ.ศ. 2417-2474)

ระบอบการปกครองและการบริหารที่เป็นทายะสมบัติตกทอดมาถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ นั้น กล่าวได้เป็นความโดยสรุปว่า เป็นระบอบการปกครองที่ได้ยึดถือหลักซึ่งปฏิบัติสืบเนื่องกันมาตั้งแต่แผ่นดินพระบรมไตรโลกนาถในสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นเวลารวม 400 ปี แบ่งหัวเมืองออกเป็นเมืองหลวง หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช การแบ่งหัวเมืองตามระบอบนี้มีผลแสดงให้เห็นในประกาศการจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 1 มกราคม รัตนโกสินทร์ศก 129 (พ.ศ. 2453) ไว้ว่า<sup>10</sup> เป็นระบบการปกครองที่ขาดเอกภาพของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลวง กับต่างจังหวัดหละหลวมมาก หัวเมืองต่างๆ ต้องรับผิดชอบในการปกครองตนเองทุกอย่าง ทั้งในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การทะนุบำรุงอาชีพของประชาชน และระบบการคลังค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน<sup>11</sup> ดังนั้นเมื่อภัยจากการแสวงหาอาณานิคมของมหาอำนาจชาวยุโรปมาถึงเอเชีย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทรงปฏิวัติระบอบการปกครองที่มีอายุยาวนานกว่า 400 ปี เพื่อรักษาเอกราชของประเทศไว้ให้ไว้ได้<sup>12</sup> ซึ่งเหตุการณ์ภายนอกประเทศได้ก่อให้เกิดเงื่อนไขต่างๆ ในอันที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขระบบการปกครองบ้านเมืองให้ทันสมัยกับกาลเวลา ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนี้<sup>13</sup>

.... มีข้อสำคัญมันใจเสียให้ทั่วกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันว่า บ้านเมืองเราก่อนนี้ตั้งอยู่ในระหว่างประเทศทั้งปวงที่มีอำนาจเขมตคติดต่อดังกันบ้าง ไปหาถึงกันบ้าง การปกครองบ้านเมืองอันใดซึ่งได้เคยประพฤติเคยรักษาแต่ก่อนเป็นเวลาที่อยู่ตามลำพังตัวเหมือนอย่างคนซึ่งอยู่ในเรือนของตัว จะประพฤติอิริยาบถ นั่ง นอน ยืน เดิน อย่างไรก็ได้ตามใจตัว แต่เมื่อมีแขกมาถึงบ้าน จำต้องประพฤติอาการกิริยาให้เรียบร้อยตามสมควร .... การบ้านเมืองที่ควรจะเปลี่ยนแปลงไปได้นั้น ก็ควรจะต้องเห็นว่า บ้านเมืองของเราเป็นเวลาที่ควรจะทำนุบำรุง การอันใดควรแก้ไขเปลี่ยนแปลง ก็จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง การอันใดควรจะทำก็จะเลิกก็ต้องตัดเสีย การอันใดควรที่จะเพิ่มขึ้นก็ต้องเพิ่มขึ้น ....

พระบรมราชวินิจฉัยเช่นนี้ กล่าวได้โดยสรุปว่า เป็นที่มาของแนวความคิดในอันที่จะปรับความทันสมัย (administrative modernization) ให้เกิดขึ้นในระบบราชการและเป็นที่มาของระบบราชการแบบสมัยใหม่ เพราะมิได้เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวความคิดในทางการปกครองเท่านั้น แต่นับเนื่องได้ว่าเป็นการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกลไกทางการปกครองด้วย กล่าวคือ หน่วยงานๆ ที่มีมาแต่เดิมนั้น ล้าสมัย ด้วยมีกิจการงานที่จะต้องทำเพิ่มมากขึ้น ต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่มอบหมายงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังเช่นที่ปรมาจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างแท้จริงท่านหนึ่งทรงสรุปไว้ว่า<sup>14</sup>

... ถึงเวลาที่เมืองไทยจำต้องเร่งรัดจัดการปกครองบ้านเมืองให้เรียบร้อยทั่วพระราชอาณาเขต จะรั้งรอต่อไปไม่ได้ แต่คณะเสนาบดีเจ้ากระทรวง ซึ่งบัญชาการตามแบบเก่ามี 6 คน น้อยตัวนักทั้งหน้าที่เสนาบดีซึ่งจัดเป็นอัครมหาเสนาบดี 2 คน เป็นจตุสดมภ์ 4 คน ก็พินสมัย ไม่เหมาะสมการงานในปัจจุบันเสียแล้ว ทรงพระราชปรารภจะแก้ไขคณะเสนาบดีให้มีเจ้ากระทรวงพอทำการเสียก่อน เมื่อ พ.ศ. 2430 โปรดให้สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ ... เสด็จไปช่วยฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษแทนพระองค์ ทรงสั่งให้ไปพิจารณาแบบคณะเสนาบดีในยุโรปว่า เขาได้ทำอะไรเป็นหลักกำหนดตำแหน่งเสนาบดี สมเด็จพระยาเทววงศ์ว จึงทรงกำหนดคณะเสนาบดีที่จะจัดใหม่ให้เป็น 12 กระทรวง คงตำแหน่งเสนาบดีเดิมไว้ทั้ง 6 กระทรวง กระทรวงที่ตั้งใหม่ คือ กระทรวงพระคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงมุรธาธรแต่ให้เป็นเสนาบดีเสมอกันทั้ง 12 กระทรวง เลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีที่ 2 มิให้มีต่อไปดังแต่ก่อน

การดำเนินนโยบายเช่นนี้ ก่อให้เกิดระบบราชการที่มีหลักเกณฑ์ เป็นระเบียบแบบแผนมากยิ่งขึ้น มีสายการบังคับบัญชา ขอบเขตของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบปรากฏชัดเจนขึ้น ไม่เกี่ยวพันสับสนปนเปเหมือนเช่นที่ผ่านมา นำไปสู่กรอบของการขยายตัวของระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมหลย

ได้รับอิทธิพลและเปลี่ยนแปลงไปด้วย จากความสัมพันธ์แบบเดิมที่ “... กระจุกกระจาย จับต้นชนปลายไม่ถูก ไม่สามารถตัดสินใจได้ว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชาที่แท้จริง สัญญลักษณ์ที่แสดงความผูกพันระหว่างไพร่กับมูลนายอย่างเดียวกันก็คือการสักเลข” มาเป็นลักษณะความสัมพันธ์แบบใหม่ที่ “... เป็นระบบการบังคับบัญชาที่มีกฎเกณฑ์แน่นอน มีแนวทางของการบังคับบัญชาแก่กัน”<sup>15</sup> ลักษณะการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับระบบบริหารดั้งเดิม อันเป็นทายะสมบัติและมรดกตกทอดมาแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกล่าวได้โดยสรุปว่า ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้ คือ การจัดลำดับชั้นของโครงสร้างในการตัดสินใจ (Decision-Making Structure) ใญ่ใหม่ในระบบบริหารราชการ รวมทั้งวัตถุประสงค์และขอบเขตของความรับผิดชอบตามภารกิจประเภทต่างๆ ที่แยกออกตามกิจกรรมนานาประการที่จำเป็น ในการดำเนินนโยบายบริหารราชการในสมัยนั้น ในประการหลังนี้เคยมีผู้สรุปไว้ว่า<sup>16</sup> เป็นการริเริ่มการทำงานตามหน้าที่แทนการทำงานตามพนที่ ที่มีกรปฏิบัติกันมาอย่างสับสนเนื่องก่อนหน้านั้นหลายร้อยปี

เมื่อการเปลี่ยนแปลงเป็นไปในลักษณะเช่นนี้ สถาบันการศึกษาโดยทั่วไปทั้งที่เกี่ยวข้อโดยตรงกับรัฐประศาสนศาสตร์ และที่เกี่ยวข้อกับสาขาวิชาอื่นๆ จึงเกิดขึ้น เป็นสถาบันที่จะผลิตผู้สำเร็จการศึกษาเฉพาะเพื่อไปบ่อนระบบบริหารราชการเท่านั้น จนถึงกับเคยมีผู้สรุปผลของการเปลี่ยนแปลงในสมัยนี้ที่เกี่ยวกับสถาบันการศึกษาไว้ว่า “... สถาบันทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้น ... ได้มีขึ้นในฐานะที่เป็นอุปกรณ์ต่อการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยตรง คือ มุ่งสอนคนเพื่อจะเป็นข้าราชการแต่อย่างเดียวนั้น...”<sup>17</sup> ซึ่งก็เป็นเรื่องปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของระบบบริหารที่ขยายตัว เพราะระบบการปกครองแบบใหม่ที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นการรวมอำนาจการ ปกครองมาไว้ที่ส่วนกลางและการที่ระบบบริหารขยายขอบเขตของความรับผิดชอบนั้น ทำให้ต้องการคนจำนวนมากมาเป็นผู้ปฏิบัติงาน จะอาศัยแต่เพียงผู้ที่สั่งสมประสบการณ์เพียงอย่างเดียวเท่านั้นไม่เป็นการเพียงพอ เหตุผลเบื้องต้นเช่นนี้เป็นที่มาของโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือนและโรงเรียนมหาดเล็ก ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2442 และ 2445 ตามลำดับ ความจำเป็นและการขยายตัวของระบบราชการในภาวะเช่นนั้น ในเวลาต่อมา

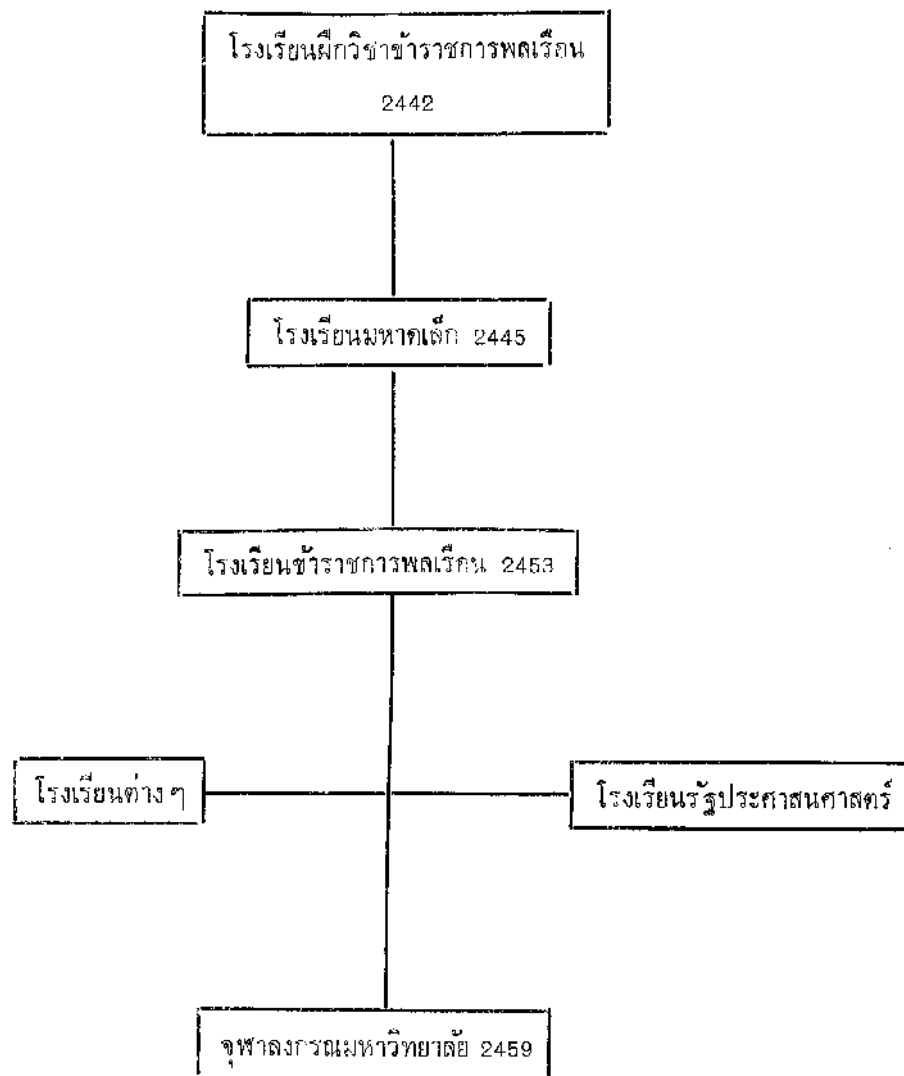
จึงเกิดการจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้น โดยมีโรงเรียนรัฐประศาสนศึกษารวมอยู่ในโรงเรียนต่าง ๆ นั้นด้วย ในปี 2453 และมีวิวัฒนาการต่อมาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2459

จากการพิจารณาความเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงข้างต้น น่าจะก่อให้เกิดข้อสรุปได้ประการหนึ่งว่า การสร้างระบบราชการให้มีความทันสมัยในขณะนั้นเป็นความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในขณะที่ประเทศกำลังเผชิญกับมหันตภัยของสังคมอาณานิคม แม้ว่าไม่สามารถจะเร่งสร้างสรรค์ความทันสมัยให้เกิดขึ้นได้พร้อมกันทุกส่วนในสังคมก็ตาม แต่ถึงกระนั้นการเร่งอัตราความทันสมัยให้เกิดขึ้นในระบบราชการก็ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมายหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประการแรกเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความพร้อมของตัวคน ที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบในการบริหารงานตามแนวปรัชญาใหม่ที่ถือเอาภารกิจเป็นหลักในการดำเนินงานและอีกประการหนึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความพร้อมของระบบการศึกษาส่วนรวม ในฐานะฐานรองรับความทันสมัยของระบบบริหาร ข้อพิจารณาในประการหลังนี้เท่ากับเป็นการยอมรับถึงความสำคัญอย่างยิ่งยวดของระบบบริหาร ที่มีอยู่ต่อการแก้ไขปัญหาคงหน้าซึ่งสังคมกำลังประสบอยู่ในขณะนั้น การยอมรับความสำคัญนี้มีมากถึงขนาดเป็นการขยายตัวของการศึกษา เพื่อสนองตอบและเสริมสร้างบทบาทของระบบราชการอย่างแท้จริง

อนึ่ง เมื่อพิจารณาหลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วง 17 ปี (2442-2459) ก็จะทำให้เห็นถึงลักษณะของการให้ความรู้นั้น ไปมุ่งเน้นที่ระเบียบปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ระดับต้น ๆ เพียงเพื่อสร้างความเข้าใจขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับงานประจำ (work routinization) เท่านั้น การดำเนินงานเช่นนี้เท่ากับยอมรับว่า โอกาสที่จะสร้างเสริมความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เกิดขึ้นได้จากประสบการณ์เป็นสำคัญ ระบบราชการที่มีปรัชญาเบื้องหลังเช่นนี้ จะเป็นที่มาของแนวความคิดที่ถือเอาการค่อย ๆ ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น (vertical entry) มากกว่า การยึดเอาความรู้ความสามารถเป็นหลักและเข้าสู่ตำแหน่งที่สูงกว่าได้โดยการแข่งขัง (lateral entry)

แผนภูมิที่ 1

วิวัฒนาการของสถาบันการศึกษา ทางรัฐประศาสนศาสตร์ (2442 - 2459)



ที่มา : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการศึกษา ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นเท่ากับการกำหนดจุดตั้งต้นของคุณสมบัติที่จะเข้ารับราชการ โดยถือเอาระดับการศึกษาเป็นเกณฑ์พิจารณาที่สำคัญอีกทั้งยังเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การบริหารของไทย ที่ถือเอาการศึกษาอย่างมีรูปแบบเป็นข้อกำหนดที่จำเป็นยิ่ง (Pre-requisite) สำหรับการเข้ารับราชการ และเป็นเช่นนี้ตลอดเรื่อยมาจนกระทั่งเหตุการณ์ในปัจจุบัน

### ตารางที่ 1

#### หลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์ (2442 - 2459)

2442	2445	2453	2459
<ul style="list-style-type: none"> <li>- วิชาสามัญ</li> <li>สำหรับทุกกระทรวง</li> <li>- วิชาการเทียบประเพณี</li> <li>ราชสำนัก</li> <li>- วิชาข้าราชการ</li> <li>พลเรือนทั่วไป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ภูมิศาสตร์</li> <li>ประวัติศาสตร์</li> <li>- ภาษา (ไทย -</li> <li>อังกฤษ - บาลี)</li> <li>- คำนวณ</li> <li>- ศิลปกรรม - จรรยา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริหารทั่วไป</li> <li>- กฎหมาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เสนียนมหาดไทย</li> <li>- การบริหารทั่วไป</li> <li>- ภาษา (ไทย -</li> <li>อังกฤษ)</li> <li>- ศิลปกรรม - จรรยา</li> <li>- กฎหมาย</li> <li>- วิชาฝึกหัดข้าราชการ</li> <li>ฝ่ายปกครอง (ซีมี</li> <li>ชั่นเร็ว)</li> </ul>

ที่มา : ศดะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 2

เปรียบเทียบผู้สำเร็จการศึกษาจาก

1. โรงเรียนมหาดเล็ก
2. โรงเรียนข้าราชการพลเรือน
3. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สถาบัน	ปี		
	ร.ร. มหาดเล็ก	ร.ร. ข้าราชการฯ	คณะรัฐประศาสนฯ
2443	8		
2444	1		
2445	4		
2446	6		
2447	11		
2448	19		
2449	11		
2450	16		
2451	8		
2452	15		
2453	6		
2454		2	
2455		10	

สถาบัน ปี	ร.ร. มหาดเล็ก	ร.ร. ข้าราชการฯ	คณะรัฐประศาสนฯ
2456		12	
2457		13	
2458		13	
2459		23	
2460			6
2461			7
2462			12
2463			11
2464			23
2465			16
2466			32
2467			19
2468			11
2469			13
2470			12
2471			3
2472			-
2473			17
2474			8
2475			42
2476			-

### การสนองตอบต่อแนวความคิดค้ำการปกครองระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475–2500)

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 นำความเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องหลายประการมาสู่สังคมไทย นอกจากแนวความคิดในทางการปกครองได้เปลี่ยนจากแบบเดิมมาสู่แบบใหม่ และสถาบันที่ใช้อำนาจในการปกครองมีการเปลี่ยนมือไปแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ยังหมายความรวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป ได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนเรื่องการเมือง และอันที่จริงผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมมา ย่อมมีความคุ้นเคยกับระบอบเก่าอยู่มาก แต่ประชาชนทั่วไปยังมีการศึกษาไม่กว้างขวางนัก การที่จะเข้าใจและมีส่วนร่วมในการปกครองย่อมเป็นไปได้ค่อนข้างยาก รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดตั้งสถาบันการศึกษาในทางการปกครองอันมีลักษณะที่จะเป็นอุปกรณ์ต่อระบอบประชาธิปไตยมีชื่อว่า “มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง” โดยมีการแถลงเหตุผลในคราวนั้นไว้ว่า<sup>18</sup>

... การตั้งสถานศึกษาตามลักษณะของมหาวิทยาลัยย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์และเป็นปัจจัยในการแสดงความก้าวหน้าของประเทศ ประชาชนชาวสยามจะเจริญในอารยธรรมก็โดยอาศัยการศึกษานับตั้งแต่ชั้นต่ำตลอดจนถึงการศึกษาชั้นสูง เพราะฉะนั้นในการที่จะอำนวยความสะดวก และประโยชน์ของราษฎรในสมัยนี้ จึงจำเป็นต้องมีสถานศึกษาให้ครบบริบูรณ์ทุกชั้นมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยย่อมอุปมาประดุจบ่อน้ำบำบัดความกระหายของราษฎรผู้สมัครแสวงหาความรู้อันเป็นสิทธิ และโอกาสที่เขาควรมีควรได้ตามหลักแห่งเสรีภาพในการศึกษา...

ปัจจุบันนี้ ประเทศสยาม มีความประสงค์อันใหญ่ยิ่งที่จะปรับระดับการศึกษาของราษฎรให้เจริญถึงขนาดเหมาะแก่กาลสมัย ถ้าระดับการศึกษายังไม่เจริญถึงขนาดครบโต การก้าวหน้าของประเทศ ก็ยังจะเป็นสิ่งที่ยังมองไม่เห็นอีกนาน ยิ่งในสมัยที่ในประเทศของเราดำเนินการตามระบอบรัฐธรรมนูญเช่นนี้แล้ว เป็น การจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์สำหรับพลเมืองที่จะใช้เสรีภาพให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติสืบไป

จากเหตุผลข้างต้นของผู้ประศาสน์การในสมัยนั้น พอมองเห็นได้ว่า เป้าหมายในการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยนั้น มิได้มุ่งที่จะให้ผู้สำเร็จการศึกษาไปเป็นข้าราชการโดยตรง

แต่มีผู้ค้นพบจากการศึกษาในปี พ.ศ. 2505<sup>19</sup> กว่า 75 เปอร์เซ็นต์ของผู้สำเร็จการศึกษาเข้ารับราชการและกระจายกันอยู่อย่างกว้างขวางในระบบบริหารราชการ สถาบันการศึกษาแห่งนี้จึงยังคงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์อย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาต่อไปถึง การกระจายกันอยู่ตามตำแหน่งสูง ๆ ระดับต่าง ๆ ตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในระยะนี้ของผู้ที่สำเร็จการศึกษา

ในกรณีของหลักสูตร พอจะสรุปได้ว่า ได้มีการกำหนดวิชาที่เกี่ยวข้องแก่การปกครองแผนใหม่อย่างกว้างขวาง โดยการศึกษาใน อาศัยกรอบและแนวทางของกฎหมาย (Legal Approach) เป็นหลัก ส่วนวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมนั้น ก็มีกำหนดไว้อย่างกว้างๆ โดยอาจเพียงแต่มุ่งหวังไว้ว่า ผู้ศึกษาจะมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตยได้ดีขึ้น และไม่มีทัศนคติที่คับแคบจนเกินไป

### ตารางที่ 3

ผู้สำเร็จปริญญาตรี (ช.บ.) จากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง

2477 - 2496

พ.ศ.	ผู้สำเร็จการศึกษา		พ.ศ.	ผู้สำเร็จการศึกษา	
	ชาย	หญิง		ชาย	หญิง
2477	19	—	2487	264	10
2478	166	—	2488	251	6
2479	124	2	2489	195	5
2480	135	3	2490	259	16
2481	159	4	2491	280	10
2482	221	6	2492	539	12
2483	76	1	2493	295	7
2484	112	4	2494	680	35
2485	180	1	2495	559	37
2486	278	14	2496	13	—
			รวม	5,250	177

ที่มา : บุญเย็น วอทอง, *Op. cit.*, p. 111

## ตารางที่ 4

แสดงการกระจายของผู้สำเร็จธรรมศาสตร์บัณฑิต  
จากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองระหว่าง พ.ศ. 2477 - 2487  
(จากการสุ่มตัวอย่าง)

กระทรวงหรือทบวงที่ตั้งกัก	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ ของกลุ่มที่ศึกษาทั้งหมด (จำนวน 608 คน)	หมายเหตุ
กระทรวงมหาดไทย	224	37.00	
กระทรวงยุติธรรม	147	22.63	
กระทรวงการคลัง	28	4.56	
สำนักนายกรัฐมนตรี	24	4.00	
กระทรวงศึกษาธิการ	14	2.33	
กระทรวงการต่างประเทศ	12	2.00	
กระทรวงเศรษฐการ	8	1.33	
กระทรวงเกษตร	5	0.83	
กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ	5	0.83	
กระทรวงอุตสาหกรรม	2	0.33	
กระทรวงกลาโหม	2	0.33	
กระทรวงสาธารณสุข	1	0.16	รับราชการ
สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	1	0.16	ประมาณ 85%
ธนาคารแห่งประเทศไทย	7	1.17	
รัฐวิสาหกิจต่างๆ	4	0.66	
<b>ประกอบอาชีพส่วนตัว</b>			
- ทนายความ	53	8.71	
- ค้าขาย	3	0.53	ประกอบอาชีพ
- นักหนังสือพิมพ์	2	0.33	ส่วนตัวประมาณ
ไม่ทราบอาชีพและที่อยู่	36	5.84	15%
รวม	577		

ที่มา : บุญเย็น วอทอง, Op. cit., pp. 117 - 118

ส่วนในแง่ของสถาบันนั้น มีข้อนำสังเกตว่า ในประการแรก ผู้มีอำนาจทางการเมือง ได้ส่งยุบคณะรัฐศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยให้ไปรวมกับมหาวิทยาลัยแห่งใหม่ในปี 2476 และกลับฟื้นคืนชีวิตขึ้นมาใหม่ในปี 2491 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะมุ่งเน้นไปที่การสอนรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งจะพิจารณาได้จากคำชี้แจงของท่านผู้รู้แจ้งใจในเรื่องนี้ท่านหนึ่งว่า<sup>20</sup>

... ประเด็นสำคัญอยู่ที่ข้อแตกต่างระหว่างรัฐศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์กับรัฐศาสตร์ของธรรมศาสตร์นั้น หลวงพรหมโยธี รัฐมนตรีว่าการศึกษาผู้เป็นเจ้าของเรื่อง ไม่สามารถจะแก้ข้อสงสัยแก่สภาได้ ข้าพเจ้าจำต้องลุกขึ้นอภิปรายสนับสนุนให้เห็นความแตกต่างในประเด็นสำคัญนั้น วัตถุประสงค์ที่จัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ขึ้น เพื่อเป็นแม่พิมพ์ปั้นนักปกครองซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า **Administration** ส่วนรัฐศาสตร์ของธรรมศาสตร์นั้น มุ่งปลุกปั้นนักการเมืองเพื่อเป็นผู้แทนหรือรัฐมนตรี ภาษาอังกฤษใช้คำว่า **Political Science** ภาษาไทยเราไม่มีคำแปลโดยเฉพาะ จึงใช้คำว่ารัฐศาสตร์รวมๆ กันไป ทำให้หลงสนเท่ห์ว่า การตั้งรัฐศาสตร์ จุฬาฯ เป็นการตั้งชื่อรัฐศาสตร์ ซึ่งมีอยู่แล้วในธรรมศาสตร์ จึงดูไม่มีความจำเป็นเลย

เมื่อแรกเริ่มดำเนินการในปี 2491 นั้น หลักสูตรในการศึกษาอบรมก็ดูจะไม่มี ความแตกต่างในเนื้อหาสาระจากวิวัฒนาการตั้งแต่ปี 2442 จนกระทั่งถึงปี 2459 กล่าวคือลักษณะของหลักสูตร จะมีดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

1. วิชาการปกครอง
2. วิชาการบริหารในหน้าที่มหาดไทย
3. วิชาเลขานุการ
4. ภาษา (ไทย - อังกฤษ)
5. วิชากฎหมายแพ่ง อาญา และกฎหมายเบ็ดเตล็ด

อย่างไรก็ตาม การก้าวกระโดดครั้งสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย และเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์แบบเต็มไปอย่างเกือบสิ้นเชิง การก้าวกระโดดนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระโดยอาศัยแนวปรัชญาของรัฐประศาสนศาสตร์

อเมริกันเป็นหลัก น่าจะได้แก่การจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2498 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ โดยตรง อยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ

1. เปิดสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในระดับปริญญาโท
2. จัดการฝึกอบรมข้าราชการ เพื่อพัฒนาตัวบุคคลให้มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการมากขึ้น
3. ดำเนินการวิจัย ค้นคว้า และเสนอแนะทางแก้ไข ที่เกี่ยวกับปัญหาในการบริหารราชการโดยทั่วไป
4. จัดการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสาร และเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐประศาสนศาสตร์ และให้บริการทางค้ำนี้

เป็นที่น่าสังเกตว่า วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการนั้น มิได้ปรากฏในเหตุผลของการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2498<sup>22</sup> ภายหลังจากที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กับมหาวิทยาลัยอินเดียน่าแห่งสหรัฐอเมริกาได้ลงนามในสัญญาให้ความร่วมมือทางวิชาการ เหตุผลในการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมิเฉพาะเรื่องจัดการศึกษา และค้นคว้าทางค้ำนี้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็ได้จัดแบ่งส่วนราชการเป็นการภายในออกเป็น 4 ส่วนคือ ฝ่ายการสอน ฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการ ฝ่ายวิจัย และฝ่ายห้องสมุด เช่นที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

ปรัชญาและอิทธิพลของรัฐประศาสนศาสตร์ ในสหรัฐอเมริกาที่มีอยู่ต่อการเรียนการสอนนั้น เห็นได้ค่อนข้างชัดเจน ทั้งจากครู อาจารย์ที่ได้รับทุนการศึกษา และตุงานในสหรัฐอเมริกา ก่อนถึงกำหนดวันหมดสัญญาของความช่วยเหลือ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 41 คน และจากการที่ทางมหาวิทยาลัยอินเดียน่าได้จัดส่งศาสตราจารย์ที่ปรึกษาในตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่มาช่วยงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในระยะเวลาเดียวกันรวมทั้งสิ้น 45 คน<sup>23</sup> อย่างไรก็ตามกิจการทุกฝ่ายของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ดำเนินการโดยคณะอาจารย์ไทย โดยสิ้นเชิง นับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2507 อันเป็นวันหมดอายุสัญญาระหว่างมหาวิทยาลัยอินเดียน่ากับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หากพิจารณาการดำเนินงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในระยะ 10 ปี



(2498 – 2508) ต่อมัก่อนจะมีการแปลงร่างเป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว ก็น่าจะแยกการพิจารณาการดำเนินงานและแนวปรัชญาพื้นฐานออกได้เป็น 3 ประการด้วยกัน คือ<sup>34</sup>

1. เป็นการเน้นให้อัตถิอสภาพความเป็นกลางทางการเมืองของรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Neutrality)
2. เป็นการเน้นหลักความเข้าใจเพียงพื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Fundamentalism)<sup>35</sup> ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างค่อนข้างรุนแรงจากแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา
3. เป็นการเน้นปรัชญาพื้นฐานของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับการประหยัด (Economy) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในการพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างระบบบริหารที่น่าจะเป็นที่พึงปรารถนา กับระบบบริหารที่ไม่พึงหวังให้เกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาดังผลกระทบของเหตุและผลทั้ง 3 ประการ ที่มีต่อรัฐประศาสนศาสตร์ ก็อาจวิเคราะห์ได้ต่อไปว่า

เมื่อพิจารณาในสาขาวิชาของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต จะพบว่า เป็นหลักสูตรที่ขาดการศึกษาเรื่องความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยสิ้นเชิง แม้ในสาระวิชาที่ว่าด้วยหลักรัฐประศาสนศาสตร์ (Principles of Public Administration) การพิจารณาเพียงความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง (Political overhead) กับการบริหารเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางทฤษฎีระหว่างกาหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ไม่สามารถเพิ่มความสามรถในการวิเคราะห์ให้กับผู้ศึกษาได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพที่ระบบบริหารเป็นสายเลือดแห่งอำนาจอย่างแท้จริง เช่น ในระบบการเมืองของไทยจนถึงขั้นที่มีผู้ให้คำจำกัดความว่าเป็นระบบการเมืองที่อำนาจราชการเป็นใหญ่ (Bureaucratic Polity)<sup>36</sup> อำนาจราชการจึงเป็นอำนาจที่ขาดการท้าทายและตรวจสอบจากภายนอก (insulation from external control) อย่างแทบสิ้นเชิงเช่นนี้ จะทำให้ผู้ที่ได้รับการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ด้วยแนวปรัชญาที่กล่าวถึงข้างต้นขาดความสามารถในการวิเคราะห์ระบบบริหารอย่างพลวัต (dynamic) โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร<sup>๒๗</sup> การผลิตรัฐ-  
 ประศาสนกร (Public administrator) โดยมีแนวปรัชญาพื้นฐานเช่นนี้ น่าจะทำให้ผู้ได้รับการ  
 ฝึกฝนอบรมขาดสำนึก (conscious) ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest)<sup>๒๘</sup>  
 และสาธารณกรณณ์ต่างๆ วิธีการให้การศึกษาเช่นนี้น่าจะมีความหมายเท่าๆกับการเร่งผลิตหุ่นยนต์  
 ทางการบริหาร (Public administration dummy) เข้าไปสู่ระบบงานในระบบการเมืองเช่นที่  
 กล่าวถึงข้างต้น ผลสรุปอาจเป็นว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษานั้นเป็นหุ่นยนต์ที่ทรงประสิทธิภาพ กระทำ  
 การอย่างได้ประสิทธิผลและประหยัด แต่จะตรงตามเจตนารมณ์และความต้องการของราษฎรโดย  
 ทั่วไปหรือไม่นั้น ไม่อาจพิจารณาและหาข้อสรุปได้ ดังนั้นปรัชญาประชาธิปไตยในยุคนี้ที่  
 มุ่งหวังให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือเสริมสร้างการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นก็กลับกลายเป็น  
 เป็นปรากฏการณ์ที่ว่า ระบบราชการนั่นเองเป็นผู้ทำลายปรัชญาเช่นนี้ และระบบราชการ  
 นั้นเองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ กติกา และระเบียบแบบแผน สำหรับการแสวงหาหนทางไปสู่  
 ปรัชญาประชาธิปไตยเสียเอง อีกประการหนึ่งความหวังที่จะให้ระบบราชการเข้าใจปัญหาพื้นฐาน  
 แท้จริงของสังคมจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเลื่อนลอยเท่าๆกับการขาดความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ  
 บทบาทของระบบราชการ ว่าควรมีบทบาทเช่นใดในลักษณะของระบบการเมืองแบบอำนาจ  
 ราชการเป็นใหญ่ เช่นที่กล่าวถึงข้างต้น เพราะระบบราชการขาดวิญญูญาณในการมองปัญหา จึงมัก  
 ถูกวิจารณ์ว่า ระบบราชการเช่นนี้มักจะ “สามารถหาคำตอบให้กับความผิดพลาดในการตัดสินใจ  
 ของผู้ปกครอง ด้วยการยึดเย็บคียบ้าง หรือยื่นโยนความผิดและความรับผิดชอบให้แก่ผู้ดำรง  
 ตำแหน่งตามสายงานได้อีกด้วย” กรณีเช่นนี้ทำให้ผู้ที่สนใจการขยายตัวของระบบราชการอย่าง  
 จริงจังทำนหนึ่งถึงกับสรุปไว้ว่า

....ปรัชญาที่เป็นกันบังของระบบราชการไทยนั้น ก็คือ การรับใช้ชนชั้นผู้ปกครองผู้  
 ทรงอำนาจแต่อย่างเดียว จึงไม่ใช่เป็นเรื่องแปลกเลย ที่เราจะเห็นว่าในระยะหลังนี้  
 มีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันไปต่างๆ นานาว่า

....ระบบราชการและข้าราชการไม่รับใช้ประชาชนบ้าง ไม่สัมพันธ์กับความเป็นจริง  
 ของปัญหาบ้าง ฯลฯ เหล่านี้ล้วนมีสมมติฐานมาจากปรัชญาพื้นฐานของระบบ  
 ราชการทั้งสิ้น<sup>๒๙ ๒๐</sup>

### การสนองตอบต่อแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พ.ศ. 2501-2516)

การปฏิวัติของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี 2502 เป็นจุดเริ่มต้นของการนำแนวทางการบริหารแบบใหม่ที่เรียกว่า "การพัฒนา" มาใช้ในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศชาติ รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันเพื่อสอนวิชาเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในเวลาต่อมา<sup>30</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาอยู่ว่าการนำแนวความคิดในการพัฒนาประเทศเข้ามกระทำการในเมื่องไทย จะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญประกอบกับทั้งเมื่อล่วงมาถึงสมัยนี้การประกอบอาชีพในระบบราชการนั้น กล่าวได้ว่าเป็นสาขาอาชีพอย่างแท้จริงประเภทหนึ่ง (Professional Career) โดยแจ้งชัด ทั้งในแง่ของส่วนประกอบของกระบวนการบริหารงานบุคคล สถาบันที่เกี่ยวข้องในการกำหนดรูปแบบและกำหนดพฤติกรรมและสถาบันการศึกษาที่มุ่งผลิตคนเข้ารับใช้ระบบราชการโดยตรงโดยทั่วไป การให้ความสำคัญด้วยการยอมรับบทบาทของระบบราชการ โดยผู้นำทางการเมืองในสมัยนี้ เป็นการยอมรับไม่แต่เพียงความเป็นจริงทางค่านิยมอาชีพเท่านั้นแต่ยังเป็นการยอมรับบทบาทของระบบราชการที่จะเกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาการของประเทศอีกด้วย ดังจะเห็นได้จาก เจตนาแน่วแน่ของหัวหน้าคณะปฏิวัติในขณะนั้น "...ที่จะต้องรีบปรับปรุงการบริหารประเทศให้เหมาะสมและบรรลุความมุ่งหมายที่คณะปฏิวัติได้ตั้งไว้ในชั่วระยะเวลาอันสั้นนี้ เป็นอันดับแรกก่อนกิจการอื่นใดทั้งสิ้น..."<sup>31</sup> ในขณะเดียวกันกับที่มีการดำเนินงานทางค่านิยมนี้ การกิจที่สำคัญยิ่งของระบบบริหารราชการในขณะนั้น คือการเป็นเครื่องมือ (machineries) ต่อแผนนโยบายในการพัฒนาประเทศอย่างมีแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เช่น แผนการพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในระยะต่อมา

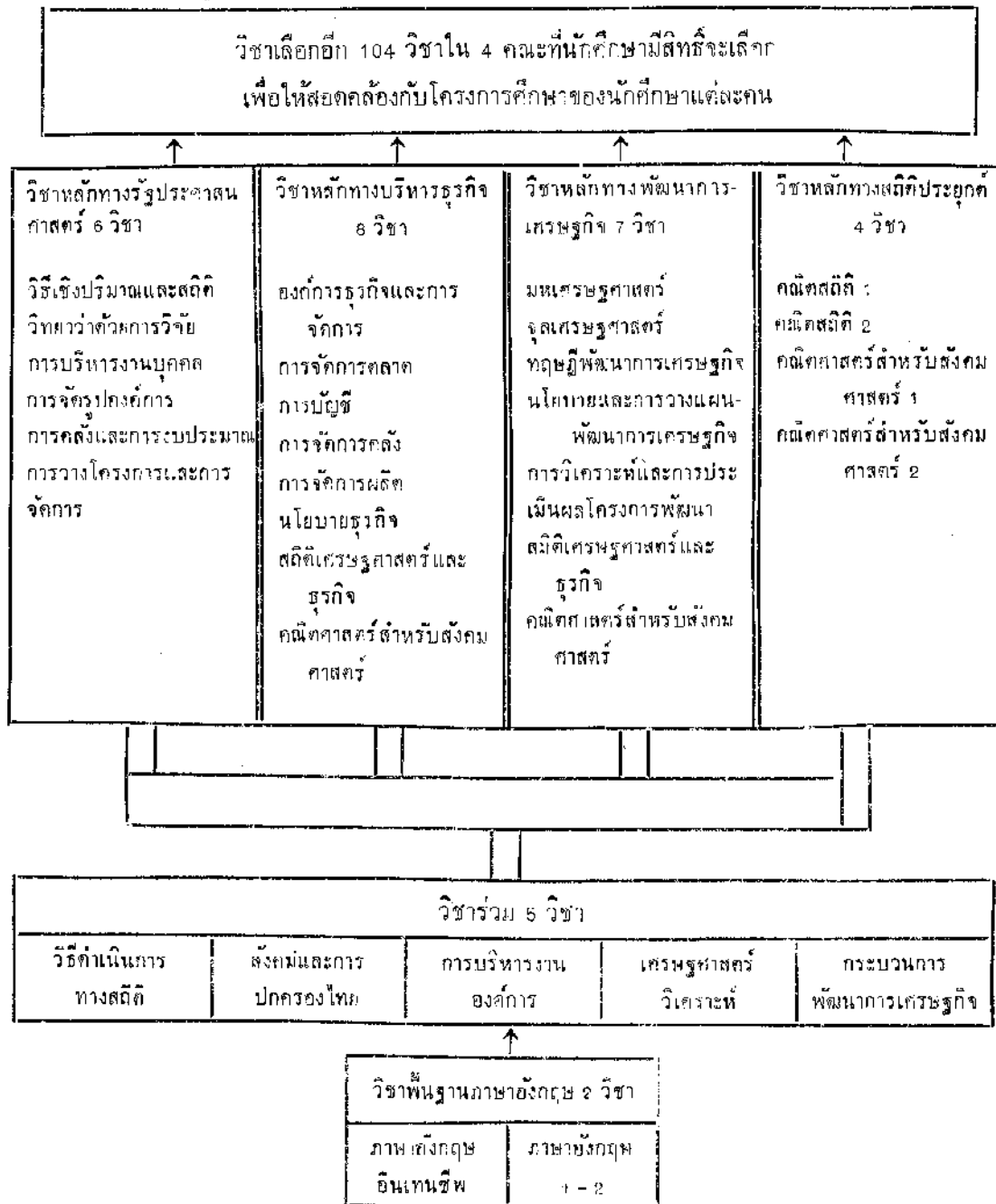
การพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในกรณีเช่นนี้ มีความหมายอยู่ตรงที่ว่า ระบบการบริหารราชการจะต้องเป็นฐานรองรับแผนนโยบายของชาติ ที่มีแผนเป้าหมาย และจุดมุ่งมั่นของผู้มีอำนาจ ที่เห็นได้ชัดเจนมากขึ้นกว่าระยะที่ผ่านมา โดยเฉพาะเมื่อมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วไปว่า การดำเนินงานของรัฐบาลนั้นจะมุ่งไปที่วิถี "...จัดการแก้ไขและปรับปรุงเศรษฐกิจแห่งชาติให้ดีขึ้น...ตั้งคณะกรรมการวางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ให้เป็นแผนการถาวร... ไม่ยกเลิกเปลี่ยนแปลงใหม่ง่ายๆตามอารมณ์ของผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล<sup>82</sup> เพราะการกระทำการของผู้มีอำนาจทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้ ขาดโอกาสที่จะประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง หากขาดความร่วมมือและความพร้อมใจจากระบบบริหารราชการ ลักษณะของการให้ผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างอำนาจทางการเมืองกับระบบบริหารจึงเกิดขึ้น และการตอบแทนที่ทรงประสิทธิภาพซึ่งสามารถจะให้ได้แก่ระบบบริหารคือ อำนาจทางการเมือง ซึ่งน่าจะตรงกับเจตนารมณ์ของสมาชิกในระบอบบริหาร<sup>83</sup> ซึ่งต่างก็ได้ส่งเสริมประสพการณ์ในแง่ของความถนัดและชำนาญกิจ (Specialization) ที่มีอยู่เหนือระบบอื่น ๆ ในสังคม จึงน่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันที่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างกันเป็นประการแรก อีกประการหนึ่งการใช้ความรู้ของระบบราชการในลักษณะที่เป็นการดำเนินงานอย่างที่เราเรียกว่า “ระดมกำลัง... หมายถึงกำลังสติปัญญา กำลังแรงงาน และกำลังทรัพยากร”<sup>84</sup> นั้น กล่าวได้อีกเหมือนกันว่าเป็นการใช้ประโยชน์จากความรู้ของระบบราชการอย่างเต็มที่

อนึ่ง ยังเป็นที่น่าสังเกตต่อไปว่า การยอมรับบทบาทของระบบราชการยังมีความหมายรวมไปถึงการจัดหมวดหมู่ของหน่วยบริหารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศโดยตรงเข้าด้วยกัน โดยยึดถือเอาภารกิจของการกระทำเป็นหลัก (functionally related agencies) ทั้งในระดับกรม และระดับกระทรวงและในหลายกรณี การรวมหน่วยงานลักษณะนี้ถูกกำหนดให้อยู่ใกล้กับศูนย์ของการตัดสินใจในการบริหารงานของรัฐบาลโดยตรง เหตุการณ์ลักษณะเช่นนี้เมื่อพิจารณาควบคู่ไปกันกับความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทางการเมืองและพัฒนาการทางการเมือง ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงในสังคมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงมีการวิเคราะห์บทบาทและการเข้าไปเกี่ยวข้องของระบบราชการในกระบวนการทางการเมืองข้างต้นนั้นว่า การมุ่งเน้นแต่เพียง “... การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบบริหารโดยการให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าไปทำงานในระบบบริหารมากขึ้น เท่ากับนักรัฐประศาสนศาสตร์โดยทั่วไปยอมรับว่า การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของผู้ใช้ประโยชน์จากระบบบริหารเหล่านั้น เป็นเรื่องที่ถูกต้องอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องแก้ไข...”<sup>85</sup>

ตารางที่ 5

หลักสูตรของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2518 - 2521)



ที่มา : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รายงานความก้าวหน้าในรอบปีที่ 7 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2516), หน้า 185.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในช่วงระยะที่สามนี้ การอาศัยระบบราชการในฐานะกลไกที่เสริมสร้างความสำเร็จของแผนนโยบายในการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างกว้างขวางและเอาจริงเอาจัง ทั้งใน شأنตัวบุคคลและโครงสร้างของภารกิจ อาจถือได้ว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ระบบบริหารราชการ เกี่ยวข้องโดยตรงกับการตัดสินใจทางการเมือง ทั้งโดยทางตรงในแง่ของการมีส่วนร่วมและโดยทางอ้อมในแง่ของการสรรหาข้อมูล ข่าวสาร และการวินิจฉัยทางออก เพื่อการตัดสินใจเหล่านั้น แม้ว่าลักษณะของความสัมพันธ์กับอำนาจทางการเมืองของระบบราชการนั้น จะยังคงเป็นไปในลักษณะรองบ่อน (subservient) ตามแนวความคิดทางทฤษฎีของความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ที่ยังคงปรากฏอยู่ตามตำราการบริหารราชการโดยทั่วไปแม้ในปัจจุบันนี้ก็ตาม

ในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการศึกษานั้น แนวความคิดทางการเมืองที่กล่าวถึงข้างต้นมีส่วนผลักดันที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไปสู่อีกสถานภาพหนึ่งของการยอมรับว่า<sup>86</sup>

การบริหารงานเพื่อพัฒนาประเทศในตำแหน่งต่าง ๆ ย่อมมีความสำคัญอยู่มาก จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องสร้างนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งในทางบริหารราชการบริหารธุรกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจและการสถิติประยุกต์ ให้มีจำนวนมากยิ่งขึ้น ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งก็เพื่อให้สถาบันนี้สามารถให้บริการในด้านการวิจัย การฝึกอบรมและการวารสารพัฒนาให้มีประสิทธิภาพสูง

แนวความคิดเช่นนี้นับได้ว่าเป็นการ "... เปลี่ยนแนวการศึกษาจากการบริหารงานแบบคงที่ (status quo management) มาสู่การบริหารเพื่อการเปลี่ยนแปลง (management of change)<sup>87</sup> อันนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อบทบาทของนักบริหารเช่นเดียวกัน กล่าวคือ จากบทบาทของนักบริหารตามสภาพคงที่ไปสู่นักบริหารที่เกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลง

ศาสตราจารย์ จักรกฤษณ์ นรินดีคุณการ ได้เคยวิเคราะห์พัฒนาการของหลักสูตรของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยกล่าวว่าหลักสูตรนี้ได้เน้นความรู้ที่ตรงกับ

ความต้องการของสังคมไทยประกอบด้วย 32 ลักษณะวิชา และได้แบ่งลักษณะวิชาต่างๆ ออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ประเภทที่เป็นเนื้อหาวิชาพัฒนาการ
2. ประเภทที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีการวิเคราะห์
3. ประเภทที่เป็นความรู้ในด้านการบริหารงาน
4. ประเภทที่เป็นความรู้เฉพาะสาขา

ศาสตราจารย์จักรกฤษณ์ ยังได้แยกลักษณะวิชาและสาขาวิชาออกให้เห็นอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นตามตารางต่อไปนี้

สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
เนื้อหาวิชาเกี่ยวกับการพัฒนา (Substantive Knowledge)	วิชาหลัก	สพบ. กระบวนการพัฒนาการเศรษฐกิจ (The process of Economic Development)  สพบ. สังคมและการปกครองไทย (Thai Society and Government)

สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
ระเบียบวิธีเกี่ยวกับการวิเคราะห์ (Purposive methodologies)	วิชาหลัก  วิชา บังคับของ คณะ	สพบ. การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ (Economic analysis)  สพบ. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative analysis)  สพ. วิธีการสถิติ (Statistical Methods)  รศ. 601 ระเบียบวิธีการวิจัย (Research Methodology)

สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
วิชาที่เป็นเครื่องมือการบริหารงาน (Basic administration)	วิชาหลัก  วิชาบังคับ ของคณะ	สพบ. แนวคิดและประเด็นในการบริหาร (Concepts and Issues in Administration) รศ. 611 การออกแบบองค์การ (Organization Design) รศ. 640 การวางโครงการและการบริหารงานตาม โครงการ (Program Planning and Management) รศ. 610 ข้าราชการไทย (Thai Public Service) รศ. 620 การคลังและการงบประมาณของรัฐ (The Government Finance and Budget)

สาขาวิชาเฉพาะ : หมวดวิชาการบุคคลและ การจัดองค์การ (Personnel and Organization)	วิชาเลือก	รศ. 711 การวัดและประเมินผลบุคคล (Personnel Measurement and Evaluation) รศ. 712 การพัฒนาบุคคล (Personnel Development) รศ. 811 สัมมนาปัญหาการออกแบบองค์การ (Seminar in Problems of Organization Design) รศ. 812 สัมมนาเกี่ยวกับการบุคคลและองค์การ (Seminar in Personnel and Organization)
---	-----------	--



สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
หมวดวิชาการคลังและการส่ง กำล้งบำรุงของรัฐ (Finance and Logistics)	วิชาเลือก	รศ. 712 การงบประมาณ การบัญชี และการตรวจ บัญชีของรัฐ (Government Budgeting, Accounting and Auditing) รศ. 722 การบริหารงานด้านกำล้งบำรุง (Logistic Administration) รศ. 723 การจัดหาทุนสำหรับโครงการพัฒนา (Financing Development Programs) รศ. 821 สัมมนาการบริหารงานคลัง (Seminar in Financial Administration)

หมวดวิชาการบริหารงานส่วน ท้องถิ่นและภูมิภาค (Local Government)	วิชาเลือก	รศ. 732 การปกครองและการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น (Government & Administration of Tongtin) รศ. 722 การปกครองและการบริหารราชการส่วน ภูมิภาค (Government & Administration of Phumipak) รศ. 733 การปกครองและการบริหารงานท้องถิ่น เปรียบเทียบ (Comparative Local Govern ment and Administration) รศ. 831 สัมมนาการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน (Seminar in Local & Community Development) รศ. 832 สัมมนาปัญหาของชุมชนหนาแน่น (Seminar in Urban Problems)
--	-----------	---

สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
หมวดวิชาการบริหารงานตาม โครงการ (Program Administration)	วิชาเลือก	รศ. 741 ฝ่ายอำนวยการในการบริหาร (The administrative staff) รศ. 742 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมกับการปฏิบัติ ตามโครงการ (Social change and Program implementation) รศ. 743 ประเมินผลงานและโครงการขององค์การ ของรัฐ (Evaluating Performance and programs of government organizations) รศ. 744 การบริหารงานตามโครงการในหน่วยงาน พัฒนา (Program Administration in Development Agencies) รศ. 746 บทบาทและการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ (The Role and Management of Public Enterprises) รศ. 745 วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพัฒนาการ (Science technology & Development) รศ. 841 สัมมนาเกี่ยวกับพัฒนบริหารศาสตร์ (Seminar in Development Administration)

	วิชาเลือก	รศ. 880-881 การศึกษาตามแนวแนะ (Directed Studies) 3 หรือ 6 หน่วยกิต รศ. 890-892 วิทยานิพนธ์ (Thesis) 6 หรือ 9 หน่วยกิต
--	-----------	--

และได้มีการสรุปว่า จากโครงร่างของลักษณะหลักสูตรเช่นนี้ จะก่อให้เกิด ประโยชน์กับนักศึกษาอย่างน้อยที่สำคัญ 4 ประการด้วยกันคือ<sup>39</sup>

1. ก่อให้เกิดความคุ้นเคยกับแนวความคิดและปัญหาของการพัฒนา รวมทั้ง ลักษณะกระบวนการ และสภาพแวดล้อมของสังคม
2. ก่อให้เกิดทัศนคติที่เป็นวิทยาศาสตร์สังคมมากขึ้น
3. ก่อให้เกิดทัศนคติและแนวความคิดที่จะผนวกระหว่างการบริหารตามสภาพคงที่ กับการบริหารความเปลี่ยนแปลง
4. มีโอกาสเลือกหาความเชี่ยวชาญในแต่ละแขนงวิชา

เป้าหมายเช่นนี้จะเป็นการหวังผลเลิศมากน้อยเพียงใดหรือไม่ ก็น่าจะได้มีการ พิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอีก 2 ประการด้วยกัน ทั้งในด้านแนวทางและที่มาของหลักสูตร กับ ผู้ที่ทำหน้าที่ให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ว่ามีการฝึกฝนอบรม (Orientation) มาในทางใด จึงน่าจะพอเป็นแนวทางช่วยในการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลัง นี้ได้

ในประการแรก ผู้ร่างหลักสูตรนี้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางรัฐประศาสนศาสตร์ 4 ท่าน ร่วมกันพิจารณา<sup>40</sup> กรณีของหลักสูตรนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อุทัย เลหาวิเชียร ได้วิจารณ์ และวิเคราะห์ไว้อย่างเฉียบคมและเผ็ดร้อนว่า<sup>41</sup>

... ข้อเสียของหลักสูตรนี้ก็คือ การขาดทฤษฎีและแนวความคิดเพื่อ จะมาช่วยให้นักบริหารมีโลกทัศน์กว้างขึ้น นักบริหารเป็น executive ไม่ใช่ technocrat ต้องการข้อมูลที่ได้มาจาก empirical แล้วใช้ normative มาช่วยตัดสินใจไปตาม empirical data ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น หุ่ยนต์ก็อาจเป็นนักบริหารได้

การดำเนินการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะเช่นนี้ ผู้วิจารณ์ท่านเดียวกัน ยังได้วิเคราะห์ต่อไปอีกว่า<sup>42</sup>

... คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มีบทบาทในสังคมไทยน้อยลงและน้อยลง หน่วยราชการต่างๆ ในปัจจุบันที่มาขอความร่วมมือ ... มีน้อย

มาก สาเหตุก็คือทางคณะยังไม่ได้ผลิตความรู้หรือแสดงออกด้วยกลวิธีอะไรก็ตามให้ทางหน่วยราชการตระหนักว่าเรา ... ช่วยเขาได้ ซ้ำร้ายยิ่งกว่านั้น หน่วยราชการบางแห่ง เช่น วิทยาลัยการปกครอง ของกรมการปกครอง ได้พัฒนาวิชาการบริหารเกินเลยกว่าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์กำลังสนใจอยู่ กล่าวคือ..... ได้ใช้ความรู้ทาง management ทุกชนิดมาปรับปรุงฝึกรวมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ยังมีการสอนที่เน้นหนักในแง่ของกฎหมาย... ศึกษาแนวประวัติศาสตร์... และเน้นหนักในเรื่องสถาบันและโครงสร้าง

ในประการต่อมา ผู้ที่ให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยไทยนั้นเคยมีผู้แบ่งทัศนคติ และโลกทัศน์ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ<sup>48</sup>

1. นักรัฐศาสตร์ที่ไม่เคยศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาเลย
2. นักรัฐศาสตร์แต่ในนาม โดยมีพื้นฐานอย่างดีทางรัฐประศาสนศาสตร์ กรณีนี้หมายรวมถึงอาจารย์ที่สำเร็จปริญญาต่าง ๆ แต่ได้เปลี่ยนมาสนใจรัฐประศาสนศาสตร์ รวมตลอดถึงอาจารย์ที่สำเร็จรัฐประศาสนศาสตร์มาโดยตรง
3. นักรัฐศาสตร์ที่เรียนรัฐศาสตร์มาอย่างหนัก แต่มีปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือเรียนรัฐประศาสนศาสตร์มาสาขาหนึ่ง ขณะศึกษาปริญญาเอกทางรัฐศาสตร์

กรณีทวิเคราะห์ทั้ง 2 ประการข้างต้นนี้ ช่วยให้พิจารณาได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ได้เคลื่อนตัวเองมาสู่ขั้นตอนที่สำคัญมากที่สุดอีกขั้นตอนหนึ่ง และจะเป็นจุดตั้งต้นที่ชี้ความเป็นไปและแนวโน้มได้ในอนาคต ที่นับว่าสำคัญอย่างยิ่งน่าจะได้แก้ปัญหาที่เกี่ยวกับเอกภาพของสาระวิชา (Crises of Identity) และบทบาทของสาระวิชาที่มีผลกระทบต่อกระบวนการและขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งสองแนวทางนี้ น่าจะพิจารณาได้ต่อไปว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งเข้าหาสภาพข้อเท็จจริงในสังคมไทยมากขึ้น ความรู้สึก ความเข้าใจ หรือทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้การศึกษาทางด้านนี้ ที่ปลอดจากอิทธิพลของการแทรกแซงจากภายนอก น่าจะเป็นความเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ที่นำไปสู่การแก้ไข้ปัญหาได้ถูกต้องและตรงกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น

อีกประการหนึ่ง เจตนารมณ์ของผู้นำทางการเมือง มีอิทธิพลอย่างเด่นชัดใน  
 ระยะแรก ๆ ต่อการกำหนดบทบาทและแนวทางของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ของสถาบัน  
 บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ด้วยเจตนารมณ์และความมุ่งหวังที่จะช่วยกันเสริมสร้างบทบาทของ  
 ระบบราชการและขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมโดยตรงกับการพัฒนาประเทศ กล่าวได้  
 โดยสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและแนวทางการแก้ปัญหาของชาติ มีผล  
 กระทบโดยตรงกับการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ ในขณะที่ระบบราชการ  
 มิได้เปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ที่มีต่อศูนย์อำนาจทางการเมืองเลย ปรากฏ  
 การณ์เช่นนี้น่าจะเป็นสถานภาพหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

### III. สรุป

การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ทั้งในแง่ของกิจกรรม  
 ของกลไกของรัฐในการปฏิบัติงาน และในแง่ของการให้การศึกษาและการฝึกฝนอบรมนั้น  
 (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 2 ประกอบด้วย) นับว่าได้ผ่านขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทาง  
 การเมืองหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบที่เข้าใจกันว่าเป็น  
 ระบอบประชาธิปไตย และระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะ  
 เช่นนี้มีอิทธิพลอยู่อย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบ  
 ราชการนั้น เราพิจารณาได้ว่า ไม่ว่าจะระบอบการปกครองจะเป็นเช่นใด ระบบราชการมักถูก  
 กำหนดให้เป็นปัจจัยและอุปกรณ์ที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินนโยบายต่างๆ ของผู้มีอำนาจทางการเมือง  
 และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ตอบแทนระหว่างกันทั้ง 2 ฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน  
 ระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ ผลประโยชน์ตอบแทนต่อระบบราชการนั้นก้าวล้ำไปถึงอำนาจในการ  
 ตัดสินใจทางการเมืองด้วยเหมือนกัน นับว่าอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยช่วยเร่งให้ระบบราชการ  
 ก้าวกระโดดเข้าไปร่วมเป็นผู้แสดงทางการเมืองอย่างเต็มที่ และอย่างไม่ฉาบฉวย

ความเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ ในแง่ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ย่อมมีอิทธิพล  
 กระทบวิวัฒนาการของระบบราชการอยู่มาก และการเปลี่ยนแปลงของวิวัฒนาการแต่ละช่วงนั้น  
 ย่อมเป็นฐานกำหนดและผลสืบเนื่อง (incremental) ของวิวัฒนาการในช่วงต่อไป ซึ่งพอ  
 จะสรุปรวมความตามลำดับได้ดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 2  
การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย 2442 - 2516

ภารกิจของ รัฐประศาสนศาสตร์	สถานศึกษาที่ศึกษากัน รัฐประศาสนศาสตร์	การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ :	การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ :
I การสนองตอบต่อภัยคุกคามอันคม (2442 - 2474) The response to External Threats	- โรงเรียนที่ศึกษาราชการ ↓ (2442) ↓ - โรงเรียนมหาดเล็ก ↓ (2445) ↓ - โรงเรียนข้าราชการ ↓ (2453) ↓ - คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ↓ (2459) - ภาควิชาการศึกษาราชการ ↓ (2459)	- Secretarial Capabity - Legal Approach to Public Administration Study - Pseudo-Administration : Routinization of Work Process	- Secretarial Capabity - Legal Approach to Public Administration Study - Pseudo-Administration : Routinization of Work Process
II การสนองตอบต่อแนวความคิด ค้ำประชาติไทย (2475 - 2500) The Response to Democratic Ideas	↓ - มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์ และการเมือง (2476) - คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ มหาวิทยาลัย (2491) - คณะรัฐประศาสนศาสตร์ (2498)	↓ - A Continuation - Subservient Bureaucracy - Integrating Administrative Services	↓ - P.A. Fundamentalism - P.A. 3E's : Economy, Effectiveness, Efficiency - P. A. Neutrality
III การสนองตอบต่อแนวความคิด ในการพัฒนาประเทศ (2501 - 2516) The Response to Development Ideas	↓ - สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์ (2508) - คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	↓ - A Continuation - Management of change - Bureaucratic Elite as Political Actor - Burgeoning structural- Functional Differentiation	↓ - Development Concepts - P.A. as change agent - Advanced Management Techniques - Crisis of Identity

1. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการสนองตอบต่อลัทธิอาณานิคม ผลจากการเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ คือที่มาของระบบราชการที่มีลักษณะตามคำจำกัดความมากขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเดิมที่เป็นรัฐาธิปไตยที่ตกทอดมาแต่ปลายสมัยอยุธยาแล้ว ก็จะพบว่าระบบราชการรูปแบบใหม่ มีลักษณะของความทันสมัยทั้งในแง่โครงสร้างและปรัชญาในการดำเนินงาน วิธีการเช่นนี้เกิดขึ้นในขณะที่ยังมีสภาพสังคมโดยส่วนรวม ยังมีการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างช้าและไม่แน่นอน จึงส่งผลให้การจักระบบการศึกษา เพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของระบบราชการ เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องสร้างให้มีขึ้น และส่งผลให้ระดับของการศึกษาเป็นข้อบังคับเบื้องต้นแรกสุดของผู้ประสงค์จะเข้ารับราชการ

2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการสนองตอบต่อแนวความคิดด้านประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงในระยะแรกที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ได้ก่อให้เกิดรูปแบบของระบบราชการที่สานต่อมาจนถึงการเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้น แต่ระบบราชการก็ได้รับผลกระทบในลักษณะที่พยายามจะรวบรวมและผสมผสานประเภทงานของกิจกรรมต่างๆ ในระบบราชการมากขึ้น ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการจัดหมวดหมู่ของกิจกรรมของรัฐต่างประเภทกันเข้าด้วยกัน วิวัฒนาการเช่นนี้เกิดขึ้นในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง ความสัมพันธ์ของระบบราชการที่มีต่อระบบการเมืองจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะรองบ่อน (subservient) ตามรูปแบบ ในขณะที่ความสัมพันธ์ตามภารกิจ (functional) อาจแอบแฝงอยู่ในรูปของความกดดันและความชำนาญพิเศษที่แสดงออกโดยผ่านกระบวนการในการตัดสินใจต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น

3. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อการสนองตอบต่อแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ การที่ผู้นำทางการเมืองนำแนวความคิดรูปแบบใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและบริหารงานของประเทศนั้น ยังทำให้เกิดความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงระบบราชการให้มีวิธีการทำงานและแนวความคิดที่คล้องจองกับสาระประการต่างๆ ที่ผู้นำทางการเมืองกำหนดให้มีขึ้น ผลของการดำเนินงานเช่นนี้ก่อให้เกิดการขยายตัวและการแลกเปลี่ยนงานอย่างรวดเร็วทั้งในระดับโครงสร้างและระดับภารกิจอย่างรวดเร็ว ความชำนาญพิเศษและความรอบรู้ของระบบราชการ ถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อบริหารการเปลี่ยนแปลงให้คล้องจองกับเจตนารมณ์ของ

ผู้นำทางการเมืองอย่างแท้จริง นอกจากนี้แล้วการที่ผู้นำทางการเมืองเปิดโอกาสให้ผู้นำทางการบริหาร (Bureaucratic Elite) เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงกับกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ก่อให้เกิดการขยายตัวของบทบาทของระบบราชการ จากสถานภาพที่เป็นเพียงกลไกของรัฐ ไปเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐอย่างแท้จริงในหลายๆ กรณี รวมทั้งเป็นที่มาของข้อวิจารณ์ที่ว่า ระบบการเมืองไทยนั้น เป็นระบบที่ผูกขาดด้วยอำนาจราชการ (Bureaucratic Polity) นอกจากนี้แล้วบทบาททางการเมืองของระบบราชการ ยังได้รับการส่งเสริมไปพร้อมกับความสามารถและความชำนาญพิเศษ ซึ่งมีอยู่เหนืออำนาจทางการเมืองอย่างมาก ผลกระทบที่สำคัญยิ่งของวิวัฒนาการเช่นที่กล่าวถึงนี้คือ การที่โครงสร้างในการตัดสินใจตามกระบวนการทางการเมืองนั้น ถูกควบคุมโดยกระบวนการในการตัดสินใจของระบบราชการ ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต จะเป็นปัจจัยที่กำหนดว่า บทบาทของระบบบริหารราชการในภายภาคหน้าจะเป็นเช่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาไปพร้อมกับการขยายประเภทของกิจกรรมของระบบราชการและการเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการในแต่ละปี (โปรดพิจารณาตารางที่ 6)

ในประการต่อมา การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาและสถาบันที่เกี่ยวข้องนั้น มีข้อนำพิจารณาว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงที่คล้อยจองกับค่านิยมของสังคมในเวลาที่ผ่านมาไม่น้อยเพียงใด ขอให้พิจารณาการให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระยะแรก จะเห็นว่าเป็นการสร้างความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการปฏิบัติงานโดยทั่วไปเท่านั้น ในขณะที่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระยะที่ 2 มีความสลับซับซ้อน และความพยายามในการไต่หาความถูกต้องอย่างแท้จริงทางการบริหาร (Administrative rationality) มากขึ้น พร้อมทั้งได้รับผลกระทบจากปรัชญาทางการบริหารจากสังคมตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ของอเมริกัน ซึ่งกลายเป็นมรดกตกทอดมาถึงการให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามสถาบันการศึกษาต่างๆ ในเมืองไทยทุกวันนี้จนถึงกับต้องมีการตั้งคำถามกันว่า เมื่อได้รับอิทธิพลอยู่ค่อนข้างมากเช่นนี้ ความเปลี่ยนแปลงของการให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ควรจะเป็นอย่างไรกันแน่ กล่าวคือ “จะปล่อยให้เป็นไปอย่างที่เป็นมาแล้วหรือจะให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นเสริมสร้าง



ตารางที่ 6

ตารางแสดงจำนวนข้าราชการและพนักงานแต่ละประเภทในแต่ละงบประมาณ  
(ไม่รวมข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ)

ประเภท	ปีงบประมาณ 2512	ปีงบประมาณ 2513	ปีงบประมาณ 2514	ปีงบประมาณ 2515	ปีงบประมาณ 2516	ปีงบประมาณ 2517	ปีงบประมาณ 2518
ข้าราชการการเมือง	124	128	128	2	131	130	130
ข้าราชการพลเรือนสามัญ	89,823	93,400	97,802	101,157	108,513	113,513	115,039
ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ	8,363	7,545	7,293	6,955	6,571	6,339	5,620
ข้าราชการครู	31,415	33,249	27,507	41,978	46,921	50,326	50,527
ข้าราชการตุลาการ	644	657	227	777	820	891	818
ข้าราชการตำรวจ	76,321	79,667	85,428	90,855	99,639	104,494	110,536
ข้าราชการมหาดไทย	8,239	9,372	10,894	12,557	14,337	15,314	18,324
ข้าราชการอัยการ	462	465	491	519	519	545	599
ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์	9,819	10,440	10,881	11,390	12,524	13,009	13,154
ข้าราชการส่วนจังหวัด	3,113	3,125	3,664	3,125	3,353	3,353	3,492
ข้าราชการครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด	121,190	127,257	142,836	148,950	170,123	167,664	185,635
ลูกจ้างประจำ	61,173	ไม่มีตัวเลข	76,033	79,009	86,323	109,359	127,985
พนักงานเทศบาล	19,674	"	21,511	ไม่มีตัวเลข	10,164	14,752	18,101
พนักงานสุขาภิบาล	3,900	"	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข	ไม่มีตัวเลข
รวมจำนวนข้าราชการและพนักงานทุกประเภท	434,260	365,338	495,200	518,816	559,896	599,685	650,010
ในแต่ละปีงบประมาณ							

ที่มา : สุทัศน์ น้าพูนสุขสันต์, "การคัดเลือกของข้าราชการไทย," วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 6, เล่มที่ 3 (กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2520), หน้า 43

คุณสมบัติอย่างน้อยที่สุด 2 ประการ ให้กับนักศึกษา คือคุณสมบัติที่เป็นนักสังคมศาสตร์ประยุกต์ และคุณสมบัติของผู้ที่สามารถปฏิบัติงานบริหารได้อย่างแท้จริง มิได้เป็นเพียงเจ้าทฤษฎี รอบรู้ หมดทุกถ้อยกระหังความ แต่ขาดความสามารถในการดำเนินการ ดังนั้นในสถานภาพปัจจุบัน คำถามที่สถาบันการศึกษาต่าง ๆ น่าจะพยายามใฝ่หาคำตอบเป็นอย่างยิ่ง คือคำถามที่ว่า “การให้ การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เป็นเพียงการอัดฉีดวิทยาการใหม่ๆ ทาง รัฐประศาสนศาสตร์ให้กับนักศึกษา หรือเป็นการเสริมสร้างนักบริหารที่มีวิญญานและความ เข้าใจทั้งในบทบาทของระบบราชการและปัญหาพื้นฐานของบ้านเมือง”

#### FOOTNOTES

1. คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ที่ใช้ในบทความนี้ อาจมีการใช้สลับกับคำว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” หรือ “ระบบบริหารราชการ” เพราะการพิจารณา Public Administration นั้น อาจกระทำได้ทั้งในแง่ของ Field of Study และในแง่ของ Administrative System หรือ Bureaucracy กล่าวได้โดยสรุปว่า มีความหมายได้ทั้งในแง่ Discipline และ Activity
2. Leonard D. White. *Introduction to the Study of Public Administration*, (New York : McMillan, 1955)
3. ชูบ กาญจนประกร, “แนวคำบรรยายหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์, เอกสารโรงเรียน, 2507
4. ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development* (Honolulu : The University of Hawaii Press, 1966)
5. โปรดพิจารณา Joseph La Palombara, ed., *Bureaucracy and Political Development* (Princeton : Princeton University Press, 1963); Leslie L. Ross, Jr., and Noralou P. Ross. “Administrative Change in a Modernizing Society”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 15, No. 1 (March 1970), pp. 69 – 77; Inayatullah, “An Analysis of Intra-Polity Balance and Bureaucracy and Political Development in the Framework of a Theory of Subsystems”, *Seadag Paypers* (New York : The Asia Society, 1967); Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective* (Englewood Cliffs.. N.J. : Prentice-

- Hall, 1966); Raeph Braibanti, ed., *Political and Administrative Development* (Durham : Duke University Press, 1969); Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics : A Developmental Approach* (Boston : Little Brown & Co., 1966); Roderick T. Groves, "Administrative Reform and Political Development", *Development and Change*, Vol. II, No. 2 (1970 - 1971), pp. 36 - 51
6. โปรดพิจารณา Fred W. Riggs, *Thailand : Modernization of the Bureaucrative Polity* (Honolulu : University of Hawaii Press, 1968); และรวมบทความของ ธวัช วิชัยดิษฐ, *แต่ความมีเหตุผล : ข้าราชการกับการเมืองไทย* (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2621)
  7. ธวัช วิชัยดิษฐ, "ความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย", *Nida* 16, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2517), หน้า 185-210, ในกรณีของไทย โปรดพิจารณาไปพร้อมกับทวิเคราะห์ที่น่าสนใจของ สุทัศน์ น้าพลสุขสันต์, "การกลืนตายขยายตัวของระบบราชการไทย", *วารสารธรรมศาสตร์*, ปีที่ 6, เล่มที่ 3 (กุมภาพันธ์ - พฤษภาคม 2520), หน้า 27-68
  8. การพิจารณาว่ากลไกของรัฐ มีการปรับและการขยายตัว แตกต่างไปจากการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ภายในสังคมหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาไปพร้อมกับลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองในสมัยนั้นๆ เพราะกลไกของรัฐจะมีความน้อยและสลบซับซ้อนได้เพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามวิจรรณญาณของผู้มีอำนาจในการปกครอง โครงสร้างของการบริหารแบบจุดศูนย์กลางนั้น แม้ว่าจะมีการใช้ตัวบุคคลเป็นหลักในการพิจารณา - แต่ก็น่าจะวิเคราะห์ต่อไปว่า ในบรรดากลุ่มคนเหล่านั้น มีสายช่วงต่อของความรับผิดชอบอย่างไรบ้าง และใครรับผิดชอบงานลักษณะใด การศึกษาเรื่องความเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในสมัยโบราณนั้น น่าจะหมายความรวมถึงวิธีการในการคัดเลือกคนเข้าร่วมปฏิบัติงานในกลไกงานของรัฐ และใครเป็นผู้ใช้วิจรรณญาณว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ตามกลไกเหล่านั้นควรจะได้รับผลตอบแทน และมีผลของการกระทำการ (performance) เป็นเช่นใด
  9. กรณีนี้อาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า ผู้เขียนใช้อะไรเป็นเกณฑ์พิจารณาว่า ภาระกิจต่อสังคมมีขอบเขตและมีความหมายเช่นใด ข้อโต้แย้งประเภทนี้นับว่ามีเหตุผลเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ตามแนวความคิดของผู้เขียนนั้น เกณฑ์การพิจารณาอยู่ที่ปัญหาหลักที่สังคมกำลังเผชิญอยู่ประการหนึ่ง และแนวโน้มนโยบายในการแก้ไขปัญหานั้นของผู้นำทางการเมืองอีกประการหนึ่ง ซึ่งในบางลักษณะของระบบการเมืองและการปกครอง เกณฑ์การพิจารณาทั้งสองประการนี้ อาจปรากฏได้อย่างชัดเจนกว่าของระบบการเมืองและการปกครองในอีกต่างลักษณะออกไปในรูปของ "ผลประโยชน์สาธารณะ

- (Public interest) โปรดพิจารณาข้อเขียนของ Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1975), pp. 1-48
10. อังใน ท. กล้วยไม้ ณ ถยุรยา, “เล่าเรื่องหนังสือระเบียบการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พุทธศักราช 2457”, ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *จุฬาร 50 ปี* (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2510)
  11. โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมจาก สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, “ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ” ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *ประวัติศาสตร์และการเมือง* (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514)
  12. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ดังกล่าวนี้ไว้ว่า “...นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างถูกต้องตามธรรมดาว่า พลิกแผ่นดิน ถ้าจะใช้คำภาษาอังกฤษว่า revolution ไม่ใช่ evolution โปรดพิจารณาสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, “พระราชนิพนธ์ก้าน้ำ”, *พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน* (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493), หน้า 1
  13. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, *พระบรมราชาธิบาย เรื่องสามัคคี* (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2496), หน้า 7-8
  14. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ, *เทศาภิบาล* (พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2603), หน้า 4
  15. สุทัศน์ น้าพลสุทัศน์ *op. cit.*, p. 30
  16. ชาณุวิทย์ เกษตรศิริ, “สังเขปประวัติศาสตร์การเมืองไทย”, *รัฐศาสตร์ 14* (พระนคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2514), หน้า 65-80
  17. บุญเย็น วอทอง, *การจัดตั้งสถาบันการศึกษาในการปกครองของประเทศไทย : บทศึกษาเฉพาะกรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์ และการเมืองในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย สมัยเริ่มต้นในประเทศไทย*, วิทยานิพนธ์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507 หน้า 30
  18. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *บันทึก 2502* “คำกราบบังคมทูลของผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ต่อองค์สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอพระยาอนริศราวุฒินางค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในพิธีเปิดมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2477 (พระนคร : ไม่ปรากฏ, 2503), ไม่ปรากฏหน้า
  19. บุญเย็น วอทอง, *op. cit.*, pp. 112-119

20. หลวงอภัยนุรักษ์, "การก่อตั้งคณะรัฐศาสตร์ยุคล่าสุด", *รัฐศาสตร์ประกาศพงศ์* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2511), หน้า 10
21. คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
22. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นใหม่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2498, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 72, ตอนที่ 50 (5 กรกฎาคม 2498), หน้า 1001, และ ชัดศิยา อมรทัต, "ความเป็นมาของคณะรัฐประศาสนศาสตร์," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2503), หน้า 27-35.
23. ประยุทธ์ ไทยวุฒิพงษ์, *กิจกรรมฝึกอบรมของฝ่ายการเมืองกรมข้าราชการ*, วิทยานิพนธ์เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509, หน้า 22-23
24. โปรดพิจารณา ชุบ กาญจนประกร, *Op. cit.*, ; ธวัช นัตระกูล, *การฝึกอบรมเป็นหน้าที่ของท่าน* (พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทชุมนุมช่าง, 2503); อมร รัชศาสตร์ และโสรัส สุจริตกุล, (รวบรวม), *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย* (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506) คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *เอกสารทางวิชาการ การสัมมนาพัฒนาผู้บริหาร* (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507); มาลัย หุวะนันท์, "ข้อคิดในการพัฒนาข้าราชการ", *ชุมนุมนิพนธ์เพื่อถวายพระเกียรติแด่ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์* (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506) พร้อมทั้งพิจารณา บทความและบทบรรณาธิการ ที่มีปรากฏอยู่ใน *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ระหว่างปีที่ 4 ถึงปีที่ 5 (2503-2507) เช่น ปถม ชาญสวัสดิ์ และวิลเลียม บี เอิร์ก, "การพัฒนาผู้บริหารในประเทศไทย", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 3, ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2505) หรือ อมร รัชศาสตร์, บทบรรณาธิการเรื่อง "จอมพล ป. พิบูลสงคราม", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 5, ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2507)
25. จากการศึกษาเกี่ยวกับผู้ช่วยศาสตราจารย์อุทัย เสาววิเชียร คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เข้าใจว่ามีความหมายเช่นเดียวกับ Orthodox Model of American Public Administration ที่ไปมุ่งเน้น Locus (e.g. POSDCORB) ไม่ใช่ Focus (e.g., Scientific Management)
26. Fred W. Riggs, *Thailand : Modernization of the Bureaucratic Polity* (Honolulu : University of Hawaii Press, 1968)
27. โปรดพิจารณา Tawat Wichaidit, "Administrative and Political Development : A Structural-Functional Dichotomy in Developing Countries," *Journal of Development Administration*, Vol. 14, No. 1 (January 1974)

28. สำหรับประเด็นนี้ นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์บางท่านก็อภิปรายในลักษณะของความสำนึกที่เป็น *sense of publicness* โปรดพิจารณาข้อเขียนชิ้นต่างๆ ของอุทัย เลาหวิเชียร ระหว่างพุทธศักราช 2519 – 2521
29. สุทัศน์ นำนุสสุขสันต์, *Op. cit.*, p. 31
30. สถาบันที่มีชื่อที่ตั้งไว้ในตอนแรกว่า “สถาบันพัฒนาการบริหารแห่งชาติ” ต่อมาเป็นภาษาอังกฤษว่า “National Institute of Development Administration” โปรดพิจารณารายละเอียดได้จาก กรมวิเทศสหการ, กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ *กำเนิดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์* (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, 2509)
31. “คำแถลงนโยบายของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502”, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502
32. “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11”, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 75 ตอนที่ 84 วันที่ 22 ตุลาคม 2501
33. โปรดพิจารณาควบคู่ไปกับ Likhit Dhiravegin, *Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand* (Bangkok : Thai Watana Panich Press, 2516)
34. สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำปราศรัยเนื่องในวันครบรอบปีที่แห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี, 10 กุมภาพันธ์ 2503”. *ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในระยะ 3 ปี แห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 164
35. ธวัช วิชัยดิษฐ, “ความเป็นมาและแนวโน้ม...”, *Op. cit.*, pp. 204
36. รายงานของอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ต่อนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น โปรดพิจารณา กรมวิเทศสหการ, กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, *Op. cit.*, p. 375
37. NIDA, “A Proposed Curriculum for the School of Public Administration, NIDA”.
38. จักรกฤษณ์ นวนิตินุกูลการ, “การพัฒนาหลักสูตรทางพัฒนบริหารศาสตร์ : กรณีของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์”, *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* (เมษายน 2512), หน้า 240 – 244
39. *Ibid.*, p. 245
40. ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร, ศาสตราจารย์อมร รัชชาสัตย์, ดร.จักรกฤษณ์ นวนิตินุกูลการ และ ดร.เจมส์ คับบิลิว เควิส ยูเนียร์

41. อุทัย เลาหวิเชียร, “ข้อคิดเกี่ยวกับทิศทางและหลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์ : กรณีของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์”, *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 15, เล่มที่ 1 (มกราคม 2508), หน้า 117
42. *Ibid.*, p. 118
43. อุทัย เลาหวิเชียร, “การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยไทย : แนวความคิดที่ขัดแย้งระหว่างนักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์.” *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ 5, ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2520), หน้า 1 – 14
44. โปรดพิจารณาการวิเคราะห์ของ อุทัย เลาหวิเชียร, “ทางสองแพร่งของรัฐประศาสนศาสตร์”, *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, ปีที่ 17, เล่มที่ 3 (กรกฎาคม 2520), หน้า 463 – 474