

รัฐประศาสนศาสตร์ภายหลังการประชุม สัมมนาที่มินเนาปรัส : บทสำรวจตำราเบื้องต้นทางการบริหาร

ดิน ปรัชญพฤหัส

- (1) Samuel J. Bernstein and Patrick O'Hara, *Public Administration : Organizations, People and Public Policy* (New York : Harper & Row Publishers, 1979)
- (2) Howard E. McCurdy, *Public Administration : A Synthesis* (Menlo Park, California : Cummings Publishing Company, 1977).
- (3) Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration 4 th Edition* (New York : Harper International, 1977).
- (4) George E. Berkley, *The Craft of Public Administration* (Boston : Allyn and Bacon, Inc. 1975).
- (5) Robert Golembiewski, *Public Administration As a Developing Discipline Part I Perspectives on Past and Present and Part 2 Organization Development as One of a Future Family of Miniparadigms* (New York : Marcel Dekker Inc. 1977)

1. ข้อความเบื้องต้น

ในการประชุมสัมมนาที่มินเนาปรัสเมื่อปี 1968 ได้มีการถกเถียงกันอย่างรุนแรงในบรรดานักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (หนุ่ม) ว่าภารกิจที่แท้จริงของนักรัฐประศาสนศาสตร์คืออะไรกันแน่ ผลที่ปรากฏออกมาจากการสัมมนาในครั้งนั้นก็คือ การเรียน การสอน การวิจัย ตลอดจนการนำเอาความรู้ไปใช้น่าจะมุ่งที่จะขจัดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ภายในและภายนอกหน่วยราชการ เฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายที่สำคัญ ควรจะส่งเสริมให้มีความยุติธรรมทางสังคม การเรียนการสอนควรจะให้มีส่วนเกี่ยวข้อง และตรงตามความต้องการของสังคม ข้าราชการไม่ควรจะวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แต่ควรจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด

และน่านโยบายไปใช้ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน เพื่อที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้น้อยลง โดยส่งเสริมการร่วมมือมากกว่าการแข่งขันซึ่งก็ชิงกันัน พยายามลดการเน้นการบริหารงานแบบระบบราชการให้น้อยลง การตัดสินใจโดยใช้หลักประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการทางการบริหาร เพื่อจะได้ให้บริการและสามารถ "เข้าถึง" ประชาชนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ข้าราชการยังจะต้องเป็นตัวแทนของความเปลี่ยนแปลงโดยพยายามปรับปรุงวิธีทำงานให้เข้ากับสภาพการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปด้วย นับตั้งแต่เป็นหนี้จนถึงปัจจุบันนี้ ก็เป็นเวลาจนถึง 12 ปีแล้ว ซึ่งผู้พิจารณามีความเห็นว่าน่าจะลองสำรวจดูคำรับตำราเบื้องต้นทางการบริหารว่ามีแนวโน้มไปในทางที่ประชุมสัมมนาในครั้งนั้นได้ถกเถียงกันบ้างหรือไม่ หากมีมีมามากน้อยเพียงใด อะไรคือสาระและหัวข้อเรื่องที่ได้รับ การเน้นในตำราทั้ง 5 เล่มข้างต้น และอะไรคือสิ่งที่ได้รับการลดการเน้นลง และอนาคตของ รัฐประศาสนศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์จะเปลี่ยนโฉมหน้าไปในทางทิศใด

2. จุดเน้นในตำราเบื้องต้นทางการบริหาร

จุดเน้นดังกล่าวอาจจะพิจารณาได้จากทั้งสาระ (themes) และจากหัวข้อเรื่อง (topics) ที่ปรากฏอยู่ในตำราแต่ละเล่ม ซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้ :-

2.1 พิจารณาจากสาระของตำรา ตำราของแมคเคอร์ค เป็นตำราที่ศึกษาถึงความหลากหลายของพฤติกรรม ปรากฏการณ์ทางการบริหารทั้งเก่าและใหม่ ความหลากหลายดังกล่าวเป็นผลจากการขาดความต่อเนื่องทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งก่อให้เกิดความขัดกันระหว่างของเก่าและของใหม่ ทั้งทางด้านสถาบันและตัวบุคคล เช่น การขัดกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ระหว่างระบบราชการ และระบบภายหลังระบบราชการ ระหว่างคตินิยมอุตสาหกรรมและคตินิยมภายหลังอุตสาหกรรม เป็นต้น ผลของการขัดกันดังกล่าวก็คือ จะไม่มีทฤษฎีการบริหารใดที่สามารถใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้โดยเด็ดขาด แต่เพียงทฤษฎีเดียว ซึ่งอนาคตของการบริหารจะขึ้นอยู่กับความสามารถของสถาบันและตัวบุคคลที่จะลดความรุนแรงของการขัดกันนี้ให้ลดน้อยลงไป โดยใช้ Contingency Theory

ตำราของเบอร์นสไตน์และโอฮารา เน้นปฏิกริยาโต้ตอบระหว่างองค์กรและบุคคล ในการกำหนดนโยบายของรัฐ ในอันที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยอาศัย ความรู้ที่ได้จากสาขา เป็นที่น่าสังเกตว่าตำราเล่มนี้ไม่ค่อยจะมีสาระอะไรใหม่ๆเท่าที่ควรจะเป็น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ทราบๆกันอยู่แล้วทั้งสิ้น

ตำราของเบอร์คเลย์ มองการปฏิบัติงานทางด้านการบริหารว่าเป็นงานฝีมือที่อยู่ ระหว่างศาสตร์และศิลป์เช่นเดียวกันกับวิชาชีพแพทย์ ซึ่งผู้บริหารจะต้องพยายามเลือกใช้ ทฤษฎีหรือวิธีการให้เหมาะสมกับกาลเทศะในภาวะแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป สาระของ ตำราเล่มนี้จึงค่อนข้างจะคล้ายกับผลงานของแมตเตอร์ตี

ตำราของโกเลมบิวสกีแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการกล่าวถึงข้อบกพร่อง และความไม่เพียงพอของพาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เก่าๆ และเพื่อชดเชยข้อบกพร่อง เหล่านี้ โกเลมบิวสกีเสนอแนะว่า วิชาการรัฐประศาสนศาสตร์น่าจะใช้พาราไดม์ไอทีเป็นแม่บทใน การเรียนการสอน การวิจัย และภาคปฏิบัติ

ในบรรดาตำราทั้ง 5 เล่มนี้ ตำราของไนโกรและไนโกรดูเหมือนจะเป็นตำรา “มาตรฐาน” และตรงตามความต้องการของตลาดในปัจจุบัน ที่ว่าเป็นตำรามาตรฐานก็เพราะ ว่าเป็นตำราที่กล่าวครอบคลุมถึงด้านต่าง ๆ ของการบริหารงานไว้ทั้งหมด และที่ว่าเป็นตำรา ที่ตรงกับความต้องการของตลาดก็เพราะว่าเป็นหนังสือเบื้องต้นจริงๆ ใช้ศัพท์อย่างง่าย ๆ พอที่ นิสิตในชั้นปริญญาตรีและปริญญาโทปีแรก ๆ อ่านเข้าใจ โดยไม่ต้องพลิกดูพจนานุกรมบ่อยครั้ง หนักนอกจากนี้การพิมพ์ครั้งนี้เป็นการพิมพ์ครั้งที่ 4 ซึ่งพอจะเป็นหลักประกันได้ว่าเป็นหนังสือที่ ดีพอสมควร (ขณะนี้ผู้วิจารณ์ได้ถอดความตำราเล่มนี้เป็นภาษาไทยเสร็จเรียบร้อยแล้ว)

2.2 พิจารณาจากหัวข้อเรื่องของตำรา เท่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็น การพิจารณาสาระของตำราทั้ง 5 เล่มอย่างกว้างๆ และเพียงคร่าวๆ ในตอนต่อไปนี้ผู้วิจารณ์ ใคร่ขอพิจารณาผลงานทั้งหมดโดยอาศัยความหนักเบาของการเน้นในหัวข้อเรื่อง ความหนัก เบาของการเน้นดังกล่าวได้จากการพิจารณาถึงจำนวนหน้ากระดาษ (ตัวเลขในตาราง) ที่ตำรา แต่ละเล่มได้อุทิศให้กับแต่ละหัวข้อเรื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นได้โดยตารางข้างล่างนี้

หัวข้อเรื่อง	ผู้เขียน					ความหนา เบา (จำนวนหน้า)
	ในไกรและ ในไกร	เบอร์กลีย์	โกเลมบิวสกี	แมกเกอร์	เบอร์นสไตน์ และไอซาวา	
- ทฤษฎีองค์การ	65	79	—	33	201	378
- การพัฒนาองค์การ	2	—	200	27	1	230
- การบริหารการคลัง	52	42	—	31	76	201
- การวิเคราะห์นโยบาย	23	—	33	44	70	170
- การบริหารงานบุคคล	46	34	5	60	28	163
- ศาสตร์การจัดการ	—	—	10	136	—	146
- ropic. ใหม่—การบริหาร แบบประชาธิปไตย	4	14	72	23	—	123
- พาราไดม์	—	—	65	6	16	86
- ความเปลี่ยนแปลง	—	38	33	6	—	77
- อนาคตการบริหาร	—	36	—	37	—	73
- การเมืองของการบริหาร	22	1	8	39	1	71
- การปฏิบัติให้เป็นไปคาม ความรับผิดชอบทางการ บริหาร	26	39	4	2	—	71
- ปัญหาระบบราชการ	4	16	4	34	6	64
- คำนิยมและ ropic.	14	—	44	2	3	63
- การเจรจาต่อรองเป็น กลุ่มก้อน	18	16	—	4	25	63
- ความเป็นผู้นำ	14	41	—	4	—	69
- สิ่งแวดล้อมของ ropic.	23	—	—	3	31	57
- คอมพิวเตอร์และการ บริหาร	2	1	—	20	33	65
- การประเมินโครงการ	19	4	—	2	29	64
- การสื่อข้อความ	12	37	—	12	—	61
- ropic. กืออะไร	23	3	—	—	15	41
- การบริหารเปรียบเทียบ	—	—	6	34	—	40
- การสนองตอบความต้อง การของประชาชน	—	18	—	5	16	39
- การทัศนใจ	16	—	6	14	—	35
- การประชาสัมพันธ์	16	12	—	—	1	29
- การบริหารระหว่าง ประเทศ	19	—	—	—	—	19
- การบริหารและวัฒนธรรม	16	—	—	—	—	16
- จรรยาบรรณการบริหาร	8	—	—	7	—	15
- กรณีการบริหาร	หลายเรื่อง	มีทุกบท	—	—	—	—

จากการวางข้างบนนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันยังมีลักษณะปนเปกกันระหว่างของใหม่และของเก่าอยู่มาก หัวข้อเรื่องเก่า ๆ บางอันยังคงได้รับการเน้นอยู่ตามเดิม เช่น ทฤษฎีองค์การ การบริหารการคลัง การบริหารงานบุคคล ฯลฯ ที่เป็นเช่นนั้นก็อาจจะ เป็นเพราะว่าหัวข้อเรื่องเหล่านี้เป็นหัวข้อเรื่องหลัก ซึ่งตำราแทบทุกเล่มยังคงรักษาเอาไว้ แต่พยายามเจาะลึกให้ถึงแก่นของปัญหา เป็นต้นว่า ทฤษฎีองค์การก็เจาะลึกลงไปถึงการพัฒนา องค์การ การบริหารการคลัง นอกจากจะคำนึงถึงรายรับรายจ่ายของรัฐบาลตามปกติแล้ว ยังรวมไปถึงการบริหารการคลังในวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น Zero base budgeting การบริหารงานบุคคลก็เจาะลึกลงไปถึง Affirmative Action อย่างไรก็ตามหัวข้อเรื่องบาง หัวข้อ เช่น การบริหารงานเปรียบเทียบ และการบริหารงานระหว่างประเทศได้ลดความสำคัญ ลงไปมาก ทั้งนี้ได้หมายความว่าหัวข้อเรื่องเหล่านี้จะหมดความสำคัญลงอย่างสิ้นเชิงก็หาไม่ เพราะหัวข้อย่อยต่าง ๆ ซึ่งเคยอยู่ภายใต้หัวข้อเรื่องเหล่านี้ได้แผ่ไปอยู่ในหัวข้อเรื่องอื่น ๆ เช่น สิ่งแวดล้อมของรัฐประศาสนศาสตร์ ค่านิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารและวัฒนธรรม

สำหรับหัวข้อเรื่องใหม่ ๆ ที่กำลังได้รับความสนใจมากขึ้นนั้น ได้แก่เรื่องต่อไปนี้คือ (1) การวิเคราะห์นโยบาย (2) พาราไดม์ของรัฐประศาสนศาสตร์ (3) รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ และการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (4) แนวความคิดเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลง (5) ค่านิยม และรัฐประศาสนศาสตร์ (6) การเจรจาต่อรองเป็นกลุ่มก้อน (7) การประเมินโครงการ (8) การสนองตอบความต้องการของประชาชน (9) การบริหารงานและวัฒนธรรม (10) จรรยาบรรณทางการบริหาร (11) กรณีการบริหาร และ (12) อนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์และผู้บริหาร ซึ่งผู้วิจารณ์ใคร่ขอกล่าวถึงรายละเอียดของหัวข้อเรื่องเหล่านี้สักเล็กน้อยดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์นโยบาย การวิเคราะห์นโยบายในตำราเบื้องต้นเหล่านี้มักจะหยิบยกเอานโยบายที่รัฐบาลและประเทศชาติกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันมาพิจารณา เช่น นโยบายพลังงาน นโยบายการจัดหางานให้ประชาชนทำ เป็นต้น สำหรับกรอบแนวความคิดในการศึกษา การวิเคราะห์นโยบายนั้น นอกจากจะศึกษาถึงบทบาทและกระบวนการในการกำหนดนโยบาย สาธารณะแล้ว ยังเน้นในเรื่องผลกระทบของนโยบายที่มีต่อประชาชนที่เป็นเป้าหมายของ

นโยบายด้วย นอกจากนี้คำบางเล่ม เช่น ของโนโถวและโนโถวยังได้กล่าวถึง “นโยบายเกี่ยวกับวิธีที่จะกำหนดนโยบาย” (metapolicy) ไว้ด้วย เฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการศึกษาวิจัยที่เป็น action research.

พาราไดม์ของรัฐประศาสนศาสตร์ “พาราไดม์” ในที่นี้หมายถึงแบบจำลองที่ชุมชนนักวิชาการยอมรับและนำไปใช้ สาเหตุที่ชุมชนนักวิชาการยอมรับแบบจำลองใดแบบจำลองหนึ่งก็เป็นเพราะว่าแบบจำลองนั้นมีประโยชน์และนำไปใช้ได้ ทั้งในภาคทฤษฎีและการปฏิบัติ หากมองในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ผู้วิจารณ์มองพาราไดม์ในแง่มืดที่กว้างกว่าธอมัส เฮส กู้น

ในบรรดาคำราชทั้ง 5 เล่มนั้น คำราชของโกเลมบิวสกี ได้อุทิศหน้ากระดาษให้กับหัวข้อเรื่องนี้มากที่สุด ซึ่งในสายตาของโกเลมบิวสกีนั้น นอกจากพาราไดม์แบบโบราณ (เช่น ของวูดโรว วิลสัน และเวเบอร์) พาราไดม์จิตวิทยาสังคม (เช่น ของดักลาส แมคเกรเกอร์) และพาราไดม์มนุษยธรรม และพาราไดม์ระบบ (เช่น ทอวรินและซิมมอนส์ คริส อาร์จิส และแวนสเลย์ และชาลด์) แล้ว พาราไดม์ที่น่าจะนำมาเป็นแบบจำลองในการศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือพาราไดม์การพัฒนารองก์การ

รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่และการบริหารแบบประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าคำราชทั้ง 5 เล่มได้อุทิศหน้ากระดาษให้กับหัวข้อเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก (อันดับ 7) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความพยายามของนักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (หนุ่ม) ยังไม่สิ้นหวังเสียทีเดียว อย่างน้อยที่สุดก็ยังมีคนนำเอาความคิดเห็นของพวกเขาไปพิจารณาว่า การที่จะบริหารงานให้สำเร็จนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงงานและคนแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบของงานและคนที่เกี่ยวข้อง โดยส่วนรวมด้วย สรุปได้ว่านักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ต้องการเห็นสิ่งเหล่านี้ (โกเลมบิวสกี ภาค 1 หน้า 131) :

- (1) การกีดกันในเรื่องอายุ เพศ และ เชื้อชาติควรจะหมดไปเสียจากหน่วยราชการ
- (2) ผู้บริหารควรจะมี ความผูกพันอยู่กับผลประโยชน์ส่วนรวม ความรับผิดชอบของสังคมและหลักประชาธิปไตย

(3) ควรเปิดโอกาสให้คนทั้งที่อยู่ภายในและภายนอกหน่วยราชการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

(4) ควรจะปรับปรุงการศึกษาทางค่านิยมรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อที่จะผลิตตัวแทนของการเปลี่ยนแปลง แทนที่จะผลิตนักบริหารที่ยึดมั่นอยู่กับสภาพเดิม

(5) ควรพัฒนาองค์การทางวิชาชีพ เพื่อให้รัฐประศาสนศาสตร์สอดคล้องและสนองตอบความต้องการของประชาชนในแต่ละยุคแต่ละสมัย

(6) ผู้กำหนดนโยบายควรมีความสามารถที่เพิ่มขึ้นในการวางแผน และบริหารความเปลี่ยนแปลงของสังคม

(7) ควรจะสร้าง “ชุมชนหน่วยงาน” ขึ้นภายในหน่วยราชการเพื่อให้ทดลองตัดสินใจ วางแผนและสนองตอบความต้องการของประชาชนในเชิงที่สร้างสรรค์

อย่างไรก็ตามผลงานของนักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่นั้น ได้ถูกมองไปในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน (แมคเคอร์คีย์ หน้า 350-351) เช่น จอห์น เรฟีสส์ มองว่านักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่เป็นพวกมนุษยธรรมนิยม ไม่ไว้วางใจเทคโนโลยี ท้อถอยความมีเหตุมีผล เป็นพวกปฏิรูปและไม่มั่นใจว่าองค์การในปัจจุบันจะสามารถปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แคร์รี่เฮอซี มองว่านักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่เป็นพวกกล้าเสี่ยงเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและค่านิยมทางศีลธรรมที่พวกตนเชื่อ เพื่อหาทางช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีอำนาจและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และเป็นพวกที่พยายามจะปฏิรูประบบราชการจากภายใน ส่วนเฟรดเคอริคสัน กล่าวว่า พวกนักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ เป็นพวกที่พยายามจะนำเอาทฤษฎีการเมืองกลับมาใช้ในรัฐประศาสนศาสตร์อีกครั้งหนึ่ง

พอจะกล่าวได้ว่า แนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่มิใช่เป็นเรื่องที่ไร้สาระหรือเป็นความเพ้อฝันแบบลม ๆ แล้ง ๆ แต่อย่างไรก็ตามก็เห็นได้จากคำกล่าวของนักวิชาการออสเตรเลียสองคนที่ว่า “เราควรจะได้ความคิดเห็นของรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่เข้าไปไว้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย และเราจำเป็นจะต้องทำสิ่งนี้ไม่เฉพาะแต่จะเตือนให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาใหม่ๆ ที่สังคมกำลังขอร้องให้รัฐบาลดำเนินการเท่านั้น แต่เพื่อหาทางแก้ไข

อิทธิพลใหม่ ๆ ซึ่งมักจะมองหาวิธีแก้ในปัญหาเลวร้ายของคนด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณ และเทคนิคแบบเครื่องจักร” (ในโกรและในโกร หน้า 22)

แนวความคิดเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลง ข้อบกพร่องอันหนึ่งของ “หลักบริหาร” ก็คือหลักต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นมีลักษณะที่อยู่คงที่ หากเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงแล้ว หลักต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะใช้ไม่ได้ กล่าวได้ง่าย ๆ ว่า ความเปลี่ยนแปลงทั้งในค่านกาละ (temporal) และทะเลาะ (spatial) และสถานการณ์ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ (force majeure) มีอิทธิพลเป็นอย่างมากเหนือปรากฏการณ์ พฤติกรรม ทางการบริหาร ด้วยเหตุนี้นักรัฐประศาสนศาสตร์ ในปัจจุบันจึงให้ความสำคัญแก่ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกขององค์การ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในลักษณะที่เคลื่อนไหวอยู่เสมอ (homeostatic)

ความเปลี่ยนแปลงซึ่งมีอิทธิพลเหนือการบริหารอาจจะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน (โกแลมบิวสกี ส่วนที่ 2 หน้า 143-152) ดังนี้ :

(1) ความเปลี่ยนแปลงแบบอัลฟา ได้แก่ความเปลี่ยนแปลงภายในระบบใดระบบหนึ่ง ซึ่งตัวระบบเองมิได้เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เทียบได้กับเวลาที่เรานอนฝันร้าย คนที่กำลังฝันร้ายอาจจะฝันว่ากำลังทำสิ่งต่าง ๆ จากสิ่งหนึ่งไปยังอีกสิ่งหนึ่ง เช่น วิ่ง ร้องไห้ หรือหันกลับมาต่อสู้กับสิ่งที่กำลังคุกคามตนอยู่ แต่สิ่งเหล่านั้นมิได้ช่วยให้การฝันร้ายนั้นสิ้นสุดลงแต่อย่างใด ตราบใดที่ยังไม่ได้ตื่นมาจากความฝันร้ายเช่นนั้น ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จึงเป็นความเปลี่ยนแปลงในวงจำกัดและในท้ายที่สุดก็มิได้ทำให้สิ่งต่าง ๆ ดีขึ้นหรือเลวลงแต่อย่างใด เพราะเป็นความเปลี่ยนแปลงแต่เพียงผิวเผิน หรือที่แวกซาวิก เรียกว่า “first-order change”⁵ เข้าทำนองยังเปลี่ยนก็ยิ่งเหมือนเดิม ดังที่สุภาษิตฝรั่งเศสกล่าวไว้ว่า “Plus ca change plus e’est la même chose”

(2) ความเปลี่ยนแปลงแบบแกมมา ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน เพราะนอกจากจะมีความเปลี่ยนแปลงภายในระบบแล้ว ตัวระบบเองก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น การตื่นจากฝันร้าย เป็นต้น ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ อาจจะเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “second-order change”

(3) ความเปลี่ยนแปลงแบบเบตา ได้แก่ความเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะคล้ายกับการเปลี่ยนแปลงแบบอัลฟา กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในระบบและตัวระบบเองก็ยังคงที่แต่ผู้ที่ถูกระทบกระทบจากความเปลี่ยนแปลงนั้นสามารถเปลี่ยนปฏิกิริยาโต้ตอบต่อสิ่งเปลี่ยนแปลงนั้น เพื่อให้ตนเองอยู่ในสภาพที่ดีขึ้น เช่น การฝันว่าตนเองสามารถช่วยตนเองให้พ้นจากการจมน้ำ เป็นต้น แม้กระนั้นก็ตามความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็ยังคงเป็นความเปลี่ยนแปลงภายในระบบอยู่นั่นเอง ยังมีใช้ความเปลี่ยนแปลงแบบหน้ามือเป็นหลังมือเหมือนกับ ความเปลี่ยนแปลงแบบแกมมา ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จึงเป็นความเปลี่ยนแปลงที่อยู่ระหว่าง first-order change และ second-order change

พอจะกล่าวได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงก็คือ ความเปลี่ยนแปลงแบบแกมมา เพราะเป็นความเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การคิดแบบสร้างสรรค์ การทดลองใช้สิ่งใหม่ๆ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและระยะยาว ซึ่งตามปกติแล้วปัญหาการบริหารมักจะเกิดขึ้นจากสาเหตุ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ (ก) คนรู้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้น แต่ไม่ได้แก้ปัญหานั้น (ข) เรื่องบางเรื่องอาจจะไม่มีปัญหา แต่คนกลับไปแก้มันซ้ำ วิธีแก้ปัญหานั้นจึงกลายเป็นปัญหาในตัวของมันเอง และ (ค) คนรู้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้นแต่ใช้วิธีแก้ที่ผิดจุดหรือผิดระดับ เช่น แก้ปัญหาของการเมืองด้วยวิธีการบริหาร หรือในทางที่กลับกัน ด้วยเหตุนี้ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการแก้ปัญหของคนจึงมักจะเป็นความเปลี่ยนแปลงแบบอัลฟาหรือเบตา แทนที่จะเป็นความเปลี่ยนแปลงแบบแกมมา

ค่านิยมและรัฐประศาสนศาสตร์ ค่านิยมมีส่วนส่งเสริมหรือต่อต้านการบริหารเป็นอย่างมาก ค่านิยมที่เน้นในเรื่องการทำงานหนัก ประหยัดและแข่งขันกันอย่างเสรี ย่อมจะมีส่วนในการพัฒนาประเทศ ในขณะที่ค่านิยมซึ่งเน้นในเรื่องครอบครัว ญาติมิตร มีส่วนทำให้ทรัพยากรตกไปอยู่ในกำมือของคนเพียงหยิบมือเดียว ซึ่งทำให้อัตราการพัฒนาประเทศต้องช้าลงหรือหยุดชะงัก นอกจากนั้นการศึกษาเรื่องค่านิยมยังช่วยให้ความสว่างแก่นักวิชาการที่ว่า หลักการบริหารที่ดีของค่านิยมหนึ่ง อาจจะนำมาใช้ไม่ได้ในค่านิยมอื่น เข้ำทำนอง ลงเนื้อชอบลงยานั่นเอง (ในไกรและในไกร บทที่ 3)

การเจรจาต่อรองเป็นกลุ่มก้อนของข้าราชการ นับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา การเจรจาต่อรองเป็นกลุ่มก้อนของข้าราชการ เริ่มจะได้รับการยอมรับกันมากขึ้น ถึงแม้จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ต้นปี 1973 นั้น 94% ของพนักงานรัฐบาลอเมริกันทั้งหมด ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (เบอร์คเลย์หน้า 160) แต่หลักใหญ่ๆ ของการเจรจาต่อรองเป็นกลุ่มก้อนของข้าราชการก็ยังได้รับการรักษาเอาไว้ นั่นก็คือ การห้ามข้าราชการนัดหยุดงาน นอกจากนั้นรัฐบาลทุกระดับพยายามที่จะหาทางตกลงกับข้าราชการในเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้ เช่น การใช้วิธีไกล่เกลี่ย การแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนการใช้อนุญาโตตุลาการเป็นผู้ตัดสิน (ในโกรและไนโกร บทที่ 19) ที่สำคัญที่สุดก็คือ ผู้คนเริ่มจะตระหนักกันว่า ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานและสหภาพแรงงานมิใช่สิ่งที่น่าตำหนิแต่อย่างใด ขอแค่เพียงให้มีการตกลงกันให้แน่นอนลงไปว่าจะเจรจาต่อรองกันในเรื่องอะไรบ้าง หากมองในแง่นี้จะเห็นได้ว่า แทนที่การเจรจาต่อรองเป็นกลุ่มก้อน จะเป็นผลเสียต่อระบบการบริหารงานบุคคลแบบคุณธรรมหรือความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศชาติ (ตามที่รัฐบาลประเทศอียิปต์พัฒนาชอบกล่าวอ้างกัน) กลับช่วยส่งเสริมสิ่งเหล่านี้ให้มั่นคงเสียอีก เพราะเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการ ได้เข้ามาปรึกษาหารือและร่วมกันตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญๆ กับฝ่ายบริหาร แทนที่จะให้ฝ่ายบริหารดำเนินการ ไปตามลำพังเหมือนแต่ก่อน

การประเมินโครงการ การประเมินโครงการกับการวิเคราะห์นโยบายมีความใกล้ชิดกันมาก การประเมินโครงการก็คือการพิจารณาว่าเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะได้ผลสมดังเจตนารมณ์ที่วางไว้หรือไม่ การประเมินโครงการจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของทั้งสมาชิกรัฐสภา ผู้บริหาร นักวิจัย และประชาชนที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากโครงการนั้นๆ แต่การประเมินโครงการเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา เฉพาะอย่างยิ่งโครงการทางสังคมซึ่งเป็นเรื่องที่ประเมินได้ยากมาก และบางทีก็นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างตัวผู้ประเมินและหน่วยงานเจ้าของเรื่อง การประเมินโครงการที่ดีจึงไม่น่าจะเน้นในเรื่องการคอยจับผิด แต่น่าจะเน้นการแก้ไขข้อบกพร่องให้ดีขึ้น

การสนองตอบความต้องการของประชาชน ปัญหาการสนองตอบความต้องการของประชาชนอาจจะพิจารณาได้สองแง่ ในแง่แรกนั้นเราอาจจะตั้งคำถามว่า หน่วยราชการ

ได้สนองตอบความต้องการของประชาชนหรือไม่ประการใด และในแง่ที่สองเราอาจจะตั้งคำถามว่า ประชาชนมีความสามารถที่จะเข้าไปถึงฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือไม่ (เบอร์นสไตน์ บทที่ 11) เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังสองประการข้างบนนั้น จึงมีผู้เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยพิทักษ์ประโยชน์ของประชาชน หรือการบริหารงานเป็นโครงการและแผนงานขึ้น

การบริหารและวัฒนธรรม ในไกรและไนไกร (บทที่ 3) ได้อุทิศหน้ากระดาษทั้งบทให้กับหัวข้อเรื่องนี้ โดยได้ชี้ให้เห็นว่าแต่ละประเทศมีวัฒนธรรม (ทัศนคติ ความเชื่อ ค่านิยม) ไม่เหมือนกัน หรือแม้แต่ในประเทศเดียวกันเอง วัฒนธรรมของคนบางพวกบางกลุ่มก็ยังแตกต่างกันออกไป สิ่งที่น่าจะต้องไตร่ตรองให้ถี่ก็คือ ไม่ควรจะนำเอาวัฒนธรรมจากภายนอกเข้าไปบังคับใช้กับวัฒนธรรมท้องถิ่น เพราะจะทำให้เอกลักษณ์ของท้องถิ่นได้รับความกระทบกระเทือน ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกลับเป็นผลเสียแก่คนที่อยู่ในวัฒนธรรมนั้นๆ และเสียหายต่อตัวผู้บริหารเองด้วย

จรรยาบรรณของการบริหาร นับเป็นเวลานานแล้วที่ผู้คนยังคงถกเถียงกันว่า การที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบนั้นควรจะทำอย่างไรดี ควรจะใช้ไม้แข็ง (คือการควบคุมจากภายนอก) หรือไม้นวม (คือการควบคุมตนเอง) ดี จรรยาบรรณทางการบริหารเน้นในเรื่องการควบคุมตนเองเป็นเบื้องต้น เพื่อให้ข้าราชการได้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมนอกเหนือไปจากผลประโยชน์ของตนเองหรือหมู่คณะ (ไนไกรและไนไกร หน้า 116 และแมคเคอร์รี่ หน้า 222-228)

กรณีการบริหาร จากการสำรวจคู่มือทั้ง 5 เล่ม ปรากฏว่ามีคำอย่างน้อยที่สุด 2 เล่ม ที่ยังใช้กรณีการบริหารมาประกอบการพิจารณา เป็นต้นว่า เบอร์กเลย์นำกรณีการบริหารมาบรรจุไว้ในทุก ๆ บท และไนไกรและไนไกรนำเอากรณีการบริหารที่อยู่ในความสนใจของประชาชนมาตีแผ่ เช่น กรณีการบริหารที่เกี่ยวกับพลังงานและโครงการทางสังคม เป็นต้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรณีการบริหารกำลังฟื้นคืนชีพมาอีกครั้งหนึ่ง⁶ เช่นเดียวกับที่เฮโรลด์ สไตน์⁷ เคยใช้วิธีการนี้มาแล้วในทศวรรษ 1940-1950

3. อนาคตรัฐประศาสนศาสตร์และนักบริหาร

เท่าที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันค่อนข้างจะยอมรับหรือใกล้เคียงกับความรู้สึกนึกคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (หนุ่ม) ที่มีในนาบรุก (เบอร์คเลย์บทที่ 13 และแมคเคอร์ติ บทที่ 10) กล่าวคือ การต่อต้านระบบราชการหรืออย่างน้อยที่สุดก็ทำให้ปริมาณของระบบราชการแฟบลง การบริหารงานแบบประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคม และความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตที่กำลังอยู่ในภาวะการณที่กำลังเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน ในทำนองเดียวกันผู้บริหารเองก็ต้องเปลี่ยนทัศนคติ โลกทัศน์ และพฤติกรรมของตนตามไปด้วย ผู้บริหารในปัจจุบันจึงต้องเป็นตัวแทนของความเปลี่ยนแปลงหรือที่เรียกว่า *proactive administrator* ซึ่งเป็นผู้บริหารที่ตระหนักในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และหน่วยงานของตนเองภายในสภาวะการณที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปโดยมิต้องคอยรับคำสั่งจากเบื้องบนแต่เพียงอย่างเดียว กล่าวโดยสรุปแล้ว *proactive administrator* (แมค เคอร์ติ หน้า 366-367) ควรจะมีบทบาทเป็น :

- (1) นักรวบรวมสมัครพรรคพวก หรือผู้ก่อตั้งตัววงที่สามารถใช้ความรู้เกี่ยวกับหลักและภารกิจการบริหารในการวางโครงสร้างขององค์การในแบบ
- (2) ผู้นำซึ่งเข้าใจพื้นฐานพฤติกรรมศาสตร์ของการบริหาร
- (3) นักอายุรเวชซึ่งรอบรู้ถึงสมมติฐานของความเลวร้ายของระบบราชการและหาวิธีแก้ไขความเลวร้ายเหล่านั้น
- (4) นักการเมืองซึ่งรู้ว่าจะหาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ให้หันมาช่วยเหลือโครงการของตนได้อย่างไร
- (5) นักวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งสามารถคำนวณผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายของนโยบายสาธารณะได้
- (6) นักเร่รังกานซึ่งรอบรู้ถึงข้อดีของอำนาจ และการที่จะใช้อำนาจนั้นให้เป็นประโยชน์ได้อย่างไร
- (7) นักวิทยาศาสตร์ซึ่งเชี่ยวชาญในการตัดสินใจแบบวิทยาศาสตร์เพื่อจะจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบ ๆ ตัวเองและองค์การ

(8) ตัวแทนของความเปลี่ยนแปลง ซึ่งรู้ว่าจะใช้การพัฒนากองการในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างไร

(9) นักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งรอบรู้ถึงผลกระทบของสถานการณ์ท้องถิ่นต่อการบริหารอย่างไรบ้าง

(10) นักปฏิรูป ซึ่งสามารถทำนายถึงการขาดความต่อเนื่องได้อย่างถูกต้อง และจัดเตรียมองค์การไว้เพื่อรับมือกับความไม่ต่อเนื่องนั้นๆ

เชิงอรรถ

1. Frank Marini (ed.) *Toward a New Public Administration The Minnowbrook Perspective* (Scranton : Chandler Publishing Company 1971), Ch. 11 See also Frederick C. Mosher (ed.) *American Public Administration : Past, Present, Future* (Alabama : The University of Alabama Press, 1975) pp.162-166
2. คิน ปรัชฎพฤทธิ "Theodore J. Lowi et al. *Poliscide*" *พัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 18 เล่มที่ 4 ตุลาคม 2521 หน้า 718-721
3. Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago : University of Chicago Press, 1970) See also Imre Lakatos and Alan Musgrave, *Criticism and Growth of Knowledge* (New York : Cambridge University Press, 1970). pp. 60-65; Jerone Stephens. "The Kuhnian Paradigm and Political Inquiry : An Appraisal" *American Journal of Political Science* Vol XVII No. 3 August 1973. Robert T. Holt and John M. Richardson, Jr., "Competing Paradigms in Comparative Politics" in Robert T. Holt and John E. Turner. *The Methodology of Comparative Research* (New York : The Free Press, 1970), ch. 2
4. คิน ปรัชฎพฤทธิ, "วิเคราะห์และเปรียบเทียบทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์". *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2521 หน้า 1-33
5. Paul Watzlawick et al. *Change : Principles of Problem Formation and Problem Resolution* (New York : Norton, 1974), passim.
6. คิน ปรัชฎพฤทธิ, "Frank J. Thompson, *Personel Policy in the City*" *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2521 หน้า 138
7. Harold Stein (ed.) *Public Administration and Policy Development* (New York : Harcourt, Brace and Company, 1952)