

## วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*

(Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1975) 380 หน้า

ผลที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการประชุมสัมมนาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่ Minnowbrook ปี ค.ศ. 1968 ทำให้เกิดความแตกต่างทางทรรศนะระหว่างนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับ สาระ ขอบข่าย แนวทางและจุดมุ่งหมายของการศึกษาวิชานี้ ทรรศนะหนึ่งนั่นก็คือทรรศนะของกลุ่มนักวิชาการผู้ยึดมั่นอยู่กับความเชื่อดั้งเดิมว่าหัวใจสำคัญของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นได้แก่ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness) ของงานงบประมาณ (budgeting) และเทคนิคการบริหาร (administrative techniques) แต่ในอีกทรรศนะหนึ่งซึ่งเป็นทรรศนะของกลุ่มนักวิชาการรุ่นใหม่ มีความเห็นว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรหันมาเน้นสาระและแนวทางใหม่เพื่อความเหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ดังนั้นนักวิชาการกลุ่มนี้จึงเสนอความคิดว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (the New P.A.) โดยเปลี่ยนความสนใจจากการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในแนวความหมายเก่ามาเน้นให้ความสนใจกับทฤษฎีเชิงปทัสฐาน (normative theory) ปรัชญา (philosophy) และการวิเคราะห้แก้ไขปัญหภายในสังคม (activism) นักวิชาการกลุ่มนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในสาระที่เกี่ยวกับ จริยธรรม ค่านิยม การพัฒนาตนเองของสมาชิกในองค์กร สัมพันธภาพระหว่างลูกค้ากับองค์กร ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น ปัญหาการขยายตัวของชุมชนเมือง ปัญหาด้านเทคโนโลยี และปัญหาความรุนแรงในสังคม เป็นต้น โดยมุ่งแสวงหาคำตอบในเชิงปรัชญาและจริยธรรมเพื่อนำคำตอบนั้นไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหภายในองค์กรหรือสังคมมนุษย์ (โปรดศึกษาราย

ละเอียดยกจาก Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration : The Minnowbrook Perspective*, 1971 ; อุทัย เลหาวิเชียร, "รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่" 2520 ; ปรัชญา เวสารัชช์, "รัฐประศาสนศาสตร์กับสังคมที่เปลี่ยนแปลง" 2522)

แม้ว่าในปัจจุบันความเคลื่อนไหวทางความคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจากนักวิชาการและนักวิชาชีพในระดับที่ทำให้สาระและแนวทางของวิชานี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยสิ้นเชิงก็ตาม แต่ความเคลื่อนไหวดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อฐานะความสนใจของวิชานี้ไม่น้อย นักรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มให้ความสนใจกับปัญหาใหม่ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรของสังคมที่เปลี่ยนแปลงมากขึ้น ให้ความสำคัญกับประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะในแง่สิ่งผลเลิศของผลิตภัณฑ์ ขณะเดียวกันก็คำนึงถึงผลลัพธ์ของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสาธารณะชนในแง่ของปรัชญาความเสมอภาค ความยุติธรรม คุณธรรม และคุณภาพในการดำรงชีพของมนุษย์ควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังมีความตระหนักมากขึ้นถึงความจำเป็นยิ่งในการกำหนดนโยบายแบบล่วงรู้อีกหน้าปัญหา แทนที่จะเป็นการกำหนดนโยบายแบบติดตามปัญหา ดังที่มักปรากฏอยู่เป็นส่วนใหญ่ในองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ การหลอมตัวของฐานะความสนใจใหม่ ๆ เหล่านี้มีส่วนเร่งเร้าต่อความเจริญเติบโตของสถาบันวิจัยต่างๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิมถึงสองเท่าในทศวรรษของปี ค.ศ. 1970 สถาบันวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้ มักจะมีอยู่ในมหาวิทยาลัยที่มีมาตรฐานเกือบทุกมลรัฐ ล้วนแล้วแต่มีบทบาทสำคัญในการผลิตผลงานวิชาการ ผลิตนักศึกษาออกไปเป็นนักวิชาการและนักวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนบริการฝึกอบรมนักวิชาชีพทางการบริหารให้มีความรู้ความสามารถพอที่จะเผชิญกับปัญหาคำนนโยบายและค่านบริหารภายใต้สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้ สิ่งเหล่านี้คือกระจุกสะท้อนถึงแนวโน้มของพัฒนาการของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แม้ว่าแนวโน้มนี้จะไม่มี ความชัดเจนเท่าใดนัก แต่ก็ยากที่จะปฏิเสธว่าแนวความคิดว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่มีอิทธิพลต่อพัฒนาการของวิชานี้อยู่บ้างในบางส่วน

สิ่งที่เป็นกระ จกเงาสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของพัฒนาการของวิชารัฐประ-
 ศาสนศาสตร์ ได้อีกอย่างหนึ่งนั่นก็คือตำรา ถึงแม้ว่าตำรารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน
 ยังคงมีเนื้อหาสาระปะปนเปกันระหว่างของเก่าและของใหม่อยู่มาก แต่ตำราเหล่านี้ก็มีแนว
 โน้มให้ความสนใจกับหัวข้อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ใน
 ความหมายใหม่อยู่บ้าง เช่น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ จริยธรรมทางการบริหาร การ
 ตอบสนองความต้องการของประชาชน การบริหารงานแบบประชาธิปไตย เป็นต้น(โปรด
 ศึกษาบทวิเคราะห์วิจารณ์แนวโน้มของลักษณะตำรารัฐประศาสนศาสตร์ยุคปัจจุบันได้จาก
 วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วไป เช่น Harry W. Reynolds, Jr., "The New Public
 Administration Texts : Where Are We Going ?" 1977 ; และ ทิน ปรัชญพฤทธิ์
 "รัฐประศาสนศาสตร์ภายหลังการประชุมสัมมนาที่มินเนาปอริค : บทสำรวจตำราเบื้องต้นทาง
 การบริหาร" 2523 เป็นต้น) หนังสือ Public Administration and Public Affairs ของ
 Nicholas Henry คือ ตำรารัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบันเล่มหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นแนวโน้ม
 ของพัฒนาการของวิชา Henry ได้กล่าวนำถึงการตั้งข้อสังเกตหลักส่วนตัวเกี่ยวกับสถานะ
 ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ยุคปัจจุบันไว้ 3 ประการ กล่าวคือ (1) การตัดสินใจ
 และการกำหนดนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือ "the muddling through decision-
 making" ของรัฐนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้อีกต่อไป ภายในสังคมที่ผันผวนเปลี่ยนแปลง
 อย่างรวดเร็วเช่นในปัจจุบัน และการตัดสินใจ—การกำหนดนโยบายในรูปแบบเชิงผล
 เลิศสูงสุด หรือ "the rational policy-making" จะเข้ามามีบทบาทแทนที่มากขึ้น (2)
 เนื้อหาสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เท่าที่เคยเป็นมามีลักษณะเป็นสหวิทยาการ คือ
 ต้องพึ่งพาศาสตร์ในสาขาวิชาอื่น ๆ (3) การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีพัฒนาการ
 หลายรูปแบบและหลายแนวทางมาเป็นเวลายาวนานพอสมควรแล้วนั้น กำลังจะก้าวไปสู่
 ความมีเอกลักษณ์ของตัวเองในอนาคตอันใกล้นี้ จากข้อสังเกตหลัก 3 ประการดังกล่าว
 Henry ได้แสดงทัศนะไว้ในอารัมภบทของหนังสือเล่มนี้ว่าการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 มิได้มีจุดมุ่งหมายเพียงแต่การแสวงหาเหตุผลทางวิชาการแต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น นัก

รัฐประศาสนศาสตร์จะต้องสร้างสรรวิชานี้ให้มีคุณประโยชน์ต่อสังคมในทางปฏิบัติด้วย  
รัฐบาลหรือผู้บริหารจะต้องตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ ปัญหาอุปสรรคตลอด  
จนแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ได้แก่ไหนและอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับจุดยืนและ  
คุณค่าของสภาระวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นประการสำคัญ

หนังสือ *Public Administration and Public Affairs* ของ Henry เล่มนี้  
ผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายที่จะบรรยายให้ผู้อ่านเข้าใจความเป็นมาของความคิดทางรัฐประศาสน-  
ศาสตร์ตั้งแต่ยุคแรกเริ่มจนถึงยุคปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อจะให้เห็นภาพทั้งหมดของวิชา  
รัฐประศาสนศาสตร์ว่ามีเนื้อหาสาระเรื่องอะไรบ้างและควรจะเน้นศึกษาอะไรจึงจะมีความ  
เหมาะสมและมีคุณค่ากับสังคมปัจจุบัน Henry ให้ความสำคัญอย่างมากกับ “องค์การ”  
ในฐานะที่เป็น “ตัวจักรกล” ของการบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญกับ  
“เทคนิค” ต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้ในการจัดท่างบประมาณและการบริหารงานบุคคลใน  
ฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” ช่วยให้เกิดกิจการต่าง ๆ ขององค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
ที่สำคัญที่สุดและเป็นจุดเด่นของหนังสือเล่มนี้ก็คือ Henry เน้นถึงความสำคัญของ “จริย-  
ธรรมทางการบริหาร” ว่ามีความสำคัญไม่หย่อนไปกว่าหลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิ-  
ผลเลย การบริหารงานของรัฐหรือองค์การจะคำนึงถึงเป้าหมายในเรื่องประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผลแต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่จำเป็นต้องคำนึงถึงเป้าหมายในเรื่องหลักความ  
ยุติธรรมและความเสมอภาคในสังคมด้วย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมุ่งให้ความสนใจกับเรื่อง  
ของ “สาธารณะประโยชน์” กันอย่างจริงจัง ๆ มากขึ้น ประชาชนในสังคมหรือผู้รับ  
บริการจากรัฐจะได้รับความยุติธรรมและความเสมอภาคหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะการ  
ดำเนิน “กิจการของรัฐ” ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่หลักสองประการคือ หน้าที่กำหนด  
“นโยบายสาธารณะ” โดยคำนึงถึงหลัก “สาธารณะประโยชน์” กับหน้าที่นำเอานโยบาย  
สาธารณะมาปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ “สาธารณะประโยชน์” ของ  
ประชาชนในสังคมปัจจุบันที่มีสภาพผันผวนเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาที่มีความซับซ้อน  
หลากหลายค่อนข้างสูง ดังนั้นผู้มีหน้าที่ดำเนิน “กิจการของรัฐ” ในบทบาทที่เกี่ยวข้อง

กับการกำหนด “นโยบายสาธารณะ” จะต้องมีขีดความสามารถหรือสมรรถนะสูงพอที่จะล่วงรู้ถึงสถานการณ์ความเป็นไปในสังคมตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีด้วย

หนังสือของ Henry เล่มนี้สะท้อนให้เห็นภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ปัจจุบันว่าควรมีจุดยืนอยู่ที่การศึกษา “กิจกรรมของรัฐ” โดยเน้นคำนึงถึงประสิทธิภาพขององค์การบริหารควบคู่ไปกับความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคมและความยุติธรรมภายในสังคม เนื้อหาสาระทั้งหมดภายในหนังสือเล่มนี้แบ่งออกได้เป็น 5 ภาค รวม 12 บท ในภาคแรกซึ่งมีสาระเกี่ยวกับกระบวนการทัศน์หรือแนวความคิดต่าง ๆ ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นประกอบไปด้วยบทศึกษา 2 บท บทที่ 1 คือบทที่ Henry ได้ประมวลแนวความคิดต่าง ๆ ของการศึกษาวิชานี้เมื่อ 80 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันว่ามีพัฒนาการเป็นมาอย่างไรและได้จำแนกแนวความคิดเหล่านั้นออกเป็นลักษณะของกระบวนการทัศน์ใหญ่ ๆ รวม 5 กระบวนการทัศน์ บทที่ 2 คือบทที่ Henry ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ไม่ใช่ศึกษาเพื่อผลประโยชน์ของตัวผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยในสังคม โดยพยายามหลอมความคิดเกี่ยวกับเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมความรับผิดชอบในการบริหารตลอดจนปรัชญาความยุติธรรมเข้ากับกระบวนการทัศน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้กล่าวไว้ในบทแรก ในภาคสองของหนังสือเล่มนี้ซึ่งมีอยู่ 3 บท Henry ได้อุทิศหน้ากระดาษให้กับการศึกษาองค์การของรัฐ บทที่ 3 เป็นบทที่บรรยายถึงตัวแบบขององค์การในลักษณะปิดกับองค์การในลักษณะเปิด บทที่ 4 มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการวิเคราะห์และการจัดตั้งองค์การว่ามีลักษณะโครงสร้างอย่างไรและมีบทบาทอะไรบ้าง บทที่ 5 คือบทที่บรรยายถึงความสำคัญและบทบาทของคนที่มือที่พลทำให้องค์การมีลักษณะรูปแบบแตกต่างกันไป ในภาคสามซึ่งมีอยู่ 4 บทคือ ส่วนที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเทคนิคเครื่องมือต่าง ๆ (Nuts and Bolts) ที่มีส่วนช่วยให้การดำเนินงานบริหารภายในองค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บทที่ 6 กล่าวถึง System approach และวิทยาการจัดการ บทที่ 7 มีสาระเกี่ยวกับเรื่องแนว

ความคิดและกระบวนการบริหารงานงานงบประมาณ บทที่ 8 พูดถึงการบริหารงานบุคคล บทที่ 9 กล่าวถึงความจำเป็นในการประเมินผลงานการบริหารภายในองค์กรและการวิเคราะห์ประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะ สำหรับในภาคสุดท้ายคือภาคที่ 4 ซึ่งมีอยู่ 3 บทนั้น คือเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับกิจการต่างๆ ของรัฐ Henry ได้พยายามยกเอาปัญหาใหม่ๆ ซึ่งสังคมอเมริกันกำลังเผชิญอยู่ในยุคปัจจุบันขึ้นมาวิเคราะห์พิจารณา โดยเน้นถึงความรับผิดชอบของรัฐในการกำหนดนโยบายเพื่อสาธารณะประโยชน์และความรับผิดชอบของผู้บริหารในการนำนโยบายมาปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ตลอดจนควมมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสังคม บทที่ 10 มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับปัญหาการบริหารต่างๆ ในสังคมเมือง บทที่ 11 กล่าวถึงวิกฤติการณ์ของประชาชาติรัฐและแนวความคิดเกี่ยวกับสาธารณรัฐในทศวรรษใหม่ ส่วนบทที่ 12 มีสาระเกี่ยวกับการศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมกับการบริหาร โดยเน้นประเด็นความคิดว่าการบริหารที่ดีจะต้องมีการปรับตัวให้ทันกับสิ่งแวดล้อมทางนิเวศน์วิทยาสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

หนังสือ *Public Administration and Public Affairs* นี้ เป็นตำราที่ดีมากเล่มหนึ่งในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้วิจารณ์ไม่มีคุณสมบัติและความสามารถเพียงพอที่จะประเมินคุณค่าของหนังสือเล่มนี้แทนผู้อื่นได้ เนื่องจากยังไม่ค่อยจะสันต์ที่ชัดเจนกับรัฐประศาสนศาสตร์นัก แต่ที่อาจกล่าวได้ก็คือหนังสือเล่มนี้มีคุณค่ามากพอที่จะใช้เป็นตำราหลักเบื้องต้นของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การที่ Henry สามารถบรรจุสาระสำคัญเกือบทั้งหมดของวิชาไว้ในหนังสือที่มีความหนาเพียง 380 หน้า ย่อมไม่ใช่ความสำเร็จที่ทุก ๆ คนจะทำได้หรือถ้าทำได้ก็คงจะไม่ค่อยประณีตนักเมื่อเปรียบเทียบกับหนังสือเล่มนี้

**สุกิจ เจริญรัตน์กุล**