

# โลกทัศน์ของนักวิชาการไทย ด้านรัฐประศาสนศาสตร์\*

พิทยา บวรวัฒนา

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะเสนอรูปแบบในลักษณะภาพจำลองของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย เพื่อให้ผู้อ่านเห็นแนวโน้มของตัวความรู้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ไทย โดยใช้เกณฑ์ความคิดพาราไดม์เป็นหลักในการอธิบาย<sup>1</sup> ทั้งนี้ผู้เขียนจะใช้วิธีการวิเคราะห์โดยพิจารณาองค์ประกอบย่อยของพาราไดม์ที่ประกอบประกอบ กล่าวคือ การตั้งคำถามเพื่อค้นหาคำตอบในเรื่องของปรัชญาและความเชื่อ และวิธีการตอบคำถามในเรื่องของทฤษฎีและวิธีการศึกษา ซึ่งจะครอบคลุมถึงหน่วยวิเคราะห์ ข้อสมมติฐาน ค่านิยม รวมตลอดถึงขั้นตอนของการวิวัฒนาการของแต่ละพาราไดม์<sup>2</sup>

จากผลการสำรวจงานเขียนของนักวิชาการไทยที่ศึกษาเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ถึงปัจจุบัน<sup>3</sup> พบว่า นักวิชาการไทยทั้งหลายส่วนมากก็คิดคือพาราไดม์สองพาราไดม์ คือ พาราไดม์หลักการบริหาร (Principles of Administration) และพาราไดม์พัฒนาระบบราชการ (Bureaucratic development) พาราไดม์แรก เกิดขึ้นราว พ.ศ. 2497 ส่วนพาราไดม์ที่สอง มีจุดเริ่มต้นประมาณปี พ.ศ. 2509 ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมาพาราไดม์ทั้งสองได้รับการพัฒนาเจริญเติบโตมาเรื่อย ๆ และมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างในรายละเอียด

\* บทความนี้ปรับปรุงแก้ไขจาก “พาราไดม์ของนักวิชาการไทย” ในบทที่ 4 ของหนังสือพิทยา บวรวัฒนา *วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่* (เอกสารประกอบการศึกษา ลำดับที่ 18 ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524)

ผู้เขียนขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อบทความนี้

## พาราไดซ์ : อีทหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์คือหลักการบริหาร (Principles of Administration)

ตลอดมาจากอดีตถึงปัจจุบัน วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การครอบงำของพาราไดซ์การบริหาร (ยิกระบบคุณธรรมการบริหารในทัศนะอุดมคติ) แม้แต่ในปัจจุบันนี้ พาราไดซ์หลักการบริหารก็ยังครองความเป็นหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพาราไดซ์และกรอบการมองอื่น ๆ ที่ปรากฏในวงการวิชาการในเมืองไทย นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ยังยึดถือปรัชญาและความเชื่อของพาราไดซ์หลักการบริหารอยู่นั่นเอง

เหตุผลหนึ่ง ที่พาราไดซ์หลักการบริหารได้รับความนิยมมากในหมู่นักวิชาการไทยเป็นเพราะว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยได้ดำเนินการจัดการให้มีการอบรมสั่งสอนด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็นกิจลักษณะตั้งแต่มีการก่อตั้งคณะ ฯ ตามมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อดำเนินการสอนด้านรัฐประศาสนศาสตร์แก่นิสิตนักศึกษา เช่นกรณีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทั้งนี้โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความเชื่อมั่นว่า ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์นั้นสามารถช่วยแก้ไขปรับปรุงปัญหาการบริหารของประเทศให้ดีขึ้นได้ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ผลิตบัณฑิตเพื่อมอบเข้าสู่ระบบราชการไทย ดังนั้น บัณฑิตในอุดมคติจึงได้แก่บุคคลซึ่งมีความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์อย่างดี และมีความเข้าใจในความซับซ้อนของระเบียบกฎเกณฑ์ของราชการไทยอย่างดีด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ผลิต “นักปฏิบัติ” ออกสู่วงราชการไทยเพื่อนำความรู้ดังกล่าวไปใช้ในปฏิบัติ ซึ่งเป็นโลกแห่งความเห็นจริง (knowledge for practice)

พาราไดซ์หลักการบริหารคำนึงถึงการใช้หลักการและเทคนิคการบริหารในแนวคลาสสิก มาประยุกต์ใช้ปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพสูง เน้นระบบคุณธรรมในการพัฒนาบุคคลให้ปราศจากการเล่นพรรคเล่นพวกตามระบบอุปถัมภ์ได้ กลุ่มนักวิชาการไทยที่ยึดถือพาราไดซ์นี้ได้เสนอทางออกว่าการแก้ไขปัญหาระบบราชการไทยเพื่อให้มีสมรรถนะสูงขึ้นนั้น น่าจะประสบความสำเร็จถ้าเรานำเอาระบบ **คุณธรรม** (merit system)

ในแนวอุดมคติ (ideal type) มาใช้ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลไทย<sup>4</sup> และนักวิชาการไทยมีความเชื่อว่าระบบคุณธรรมจะเป็นระบบที่ช่วยแก้ปัญหาราชการไทยต่างๆ ได้ โดยลุล่วงสำเร็จ โดยทั่วไปแล้ว ปรวิษณาความเชื่อนี้ประกอบไปด้วยข้อสมมติฐาน 4 ประการ กล่าวคือ :-

1. ระบบราชการไทยเป็นระบบที่มีปัญหามาก เพราะความเชื่อถือประเพณีดั้งเดิมของไทย (tradition) มีลักษณะสนับสนุน ทำให้ระบบราชการไทยไม่มีประสิทธิภาพ เช่น เกิดมีการเล่นพรรคเล่นพวก การช่วยเหลือญาติพี่น้องและการที่ข้าราชการมีทัศนคติต่อต้านการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เป็นต้น<sup>5</sup>

2. ปัญหาต่างๆ ของระบบราชการไทยจะสามารถได้รับการแก้ไขได้ ถ้าเรานำเอาระบบคุณธรรม (merit system) มาใช้แทนที่ระบบอุปถัมภ์

2.1 การบังคับใช้กฎระเบียบต่างๆ ด้านการบริหารงานบุคคล เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ฯลฯ จะสามารถแก้ไขปัญหาระบบราชการได้ ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่ตัวข้าราชการเองไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ทำให้อยู่ที่ตัวระเบียบไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าในองค์การระบบราชการไทย คนสำคัญกว่าระบบ<sup>6</sup>

2.2 อย่างไรก็ตาม ในส่วนของโครงสร้างองค์การ ระบบราชการไทยมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วน กฎ ระเบียบ พระราชบัญญัติทั้งหลาย ฯลฯ ตลอดเวลา เพราะบางครั้งกฎเกณฑ์ต่างๆ อาจล้าสมัยจนคลุมเครือหรือไม่ครอบคลุมถึงเหตุการณ์ใหม่ๆ ได้ วิธีการปรับปรุงกฎ ระเบียบต่างๆ เหล่านั้นกระทำได้โดยการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง ปฏิรูปโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ของระบบราชการไทยซึ่งล้าหลัง<sup>7</sup> และข้อที่นำสังเกตมีวิธีการใช้การตั้งคณะที่ปรึกษา และคณะกรรมการเป็นวิธีการแก้ไขอย่างหนึ่ง<sup>8</sup>

3. วิชาหลักการบริหารสามารถช่วยแก้ไขปัญหาระบบราชการไทยได้<sup>10</sup> เราสามารถ “พัฒนา” เปลี่ยนคนให้มีทัศนคติและพฤติกรรมตามหลักของระบบคุณธรรมได้

โดยอาศัยการฝึกอบรม (training)<sup>11</sup> ซึ่งอาจทำให้คนไทยเลิกยึดถือความคิดความอ่านแบบประเพณีนิยมไทยได้และจะส่งผลให้ระบบคุณธรรมเป็นที่ยอมรับในวงราชการไทยทั่วไป

4. การแก้ไขปัญหาระบบราชการไทยต้องกระทำโดยการควบคุมจากฝ่ายเบื้องบนอย่างใกล้ชิด ผู้นำมีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดความสำเร็จของการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภายในองค์กร<sup>12</sup> ปัญหาระบบราชการไทยจะถูกแก้ไขไปโดยที่ถ้าเบื้องบนสามารถสร้างระบบการควบคุมเบื้องล่างอย่างใกล้ชิดและมีเอกภาพในการควบคุม พิจารณาดำเนินการที่ข้าราชการฝ่ายต่างๆ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเฉพาะของตนย่อมไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบราชการไทยเป็นแน่<sup>13</sup>

ผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัตินั้นมีมาก การที่นักวิชาการไทยสอนคนให้ยึดมั่นในระบบคุณธรรม และหลักการบริหารต่างๆ นั้น ทำให้บัณฑิตที่สำเร็จออกมาแล้วออกไปทำงานตามหน่วยงานต่างๆ พยายามประยุกต์ใช้หลักบริหารงานภายในหน่วยงานของตนให้เข้าไปตามหลักการที่ได้ศึกษามา และบัณฑิตเหล่านี้มีความพากเพียรที่จะเน้นการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรในส่วนของระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ต่างๆ เสมือนหนึ่งเป้าหมายหลักในการปรับปรุงองค์กร จุดบกพร่องอยู่ตรงที่ว่าบางครั้งข้าราชการมักใช้ระเบียบแบบแผนเป็นเกราะป้องกันตัวเอง มีการอ้างระเบียบ มีการวางระเบียบต่างๆ มากมายจนคนภายนอกไม่สามารถเข้าใจได้ มีการขยายอำนาจของหน่วยงานของตน เหล่านี้เป็นต้นในทางปฏิบัติ หลักการบริหารและระบบคุณธรรมจึงกลายเป็นดาบสองคมไป

ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน พาราไดม์หลักการบริหารในแนวคลาสสิกนี้ จะเป็นพาราไดม์ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในหมู่นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ก็ตาม แต่ถ้าเรามองย้อนหลังไปในอดีต เราจะพบว่าวิวัฒนาการของพาราไดม์ดังกล่าวนี้ไม่ค่อยราบรื่นนัก เพราะถูกโจมตี โต้แย้งจากกรอบการมองอื่นๆ หลายกรอบการมองด้วยกัน ในช่วงแรก (2497 — 2509) ของวิวัฒนาการวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ไทยอาจกล่าวได้ว่า เป็นช่วงซึ่งนักวิชาการไทยพยายามทำความเข้าใจกับแนวความคิดระบบคุณธรรม แต่พอเข้าสู่ช่วงที่สอง (2509) เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน นักวิชาการไทยหลายท่านเริ่มตั้งข้อสงสัยว่าแท้จริงแล้วระบบคุณธรรมดังกล่าวอาจจะเป็นเพียงความเพ้อฝันของนักวิชาการไทยกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

ยากจะนำมาใช้ปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริงได้ และพลอยทำให้ศรัทธาความเชื่อที่มีต่อ พาราไดค์หลักการบริหารเสื่อมโทรมลง ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการไทยส่วนหนึ่ง จึงเริ่มเสนอ กรอบการมองอื่น ๆ ซึ่งน่าจะมีพลังอธิบายระบบราชการไทยได้ และให้ภาพพจน์ที่ถูกต้อง มากกว่า กล่าวคือ :

1. ถ้าเราศึกษาระบบราชการไทยในปัจจุบันโดยละเอียดแล้ว พบว่าระบบ ราชการไทยเป็นระบบที่เต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชัน ปรากฏการณ์ อันนี้ดูเหมือนว่าจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของระบบราชการไทย กรอบการมองระบบ ราชการไทยที่ดี ควรจะได้แก่กรอบการมองที่สะท้อนให้เห็นโลกทัศน์ดังกล่าวนี้ (“กรอบ การมองคอร์รัปชัน”)<sup>14</sup>

2. กรอบการมองที่เกิดขึ้นเป็นส่วนควบกับกรอบการมองคอร์รัปชันได้แก่ กรอบการมองการเมืองในระบบราชการไทย ความคิดที่ว่าการบริหารราชการไทยเป็นเรื่อง ของการเมืองนั้น เป็นความคิดซึ่งมีมานานแล้ว ตั้งแต่ระยะช่วงแรกของวิวัฒนาการวิชารัฐ ประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย (2497 – 2509) นักวิชาการอาวุโสอย่างเช่น ชูบ กาญจนประกร ก็ได้พยายามเน้นแล้วเน้นอีกถึงลักษณะที่แยกกันไม่ออกของการเมือง กับการบริหาร<sup>15</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้การที่เราจะเข้าใจระบบราชการไทยได้อย่างลึกซึ้งนั้นเราจะ กระทำได้ก็โดยมองว่าระบบราชการไทยนั้นเป็นเรื่องของการเมือง หรือการแก่งแย่งชิง ผลประโยชน์กันต่าง ๆ เป็นต้น<sup>16</sup> หรืออีกนัยหนึ่งในสภาพความเป็นจริงแล้ว ระบบ คุณธรรมไม่มีบารมีพอที่จะเอาชนะระบบอุปถัมภ์ในราชการไทยได้สำเร็จ ดังนั้น พาราไดค์ หลักการบริหารที่เน้นระบบคุณธรรมดังกล่าวข้างต้นจึงไม่สามารถอธิบายหรือแก้ไขปัญหา ในระบบราชการไทยได้อย่างแท้จริง

3. กรอบการมองที่คัดค้าน ระบบคุณธรรมอีกกรอบหนึ่ง ได้แก่กรอบการ มองซึ่งมีความเห็นว่าการที่เราจะเข้าใจระบบราชการไทยได้ดีที่สุดนั้น จำเป็นที่เราจะต้อง เข้าใจประเพณีนิยม วัฒนธรรม ความเชื่อถือของคนไทยเสียก่อน ทศนคติ ค่านิยมของคน ไทยหลายประการมีลักษณะที่ขัดแย้งกับระบบคุณธรรมของพาราไดค์หลักการบริหาร การจะ

แก้ไขปัญหาราชการไทย โดยการสถาปนาระบบคุณธรรมนั้น จำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงทัศนคติคนไทยเสียก่อน<sup>17</sup>

4. กรอบการมองทฤษฎีองค์การซึ่งเชื่อว่า ตัวแปรที่จะอธิบายและเน้นการปรับปรุงแก้ไขระบบราชการไทยได้ดี (โดยเฉพาะในเรื่องของประสิทธิผลขององค์การ) น่าจะได้แก่ตัวแปรระดับองค์การ เช่น โครงสร้างองค์การและการกระจายการควบคุม เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นกลางๆ<sup>18</sup> ไม่เหมือนกรอบการมองที่ยึดถือตัวแปรประเพณี และวัฒนธรรมไทย เป็นต้น

5. ยังมีกลุ่มนักวิชาการไทยซึ่งเสนอว่าการมองระบบราชการไทยในแง่การบริหารงานบุคคลน่าจะถูกต้องแล้ว เพียงแต่ว่าระบบคุณธรรมจะไม่ใช้ระบบที่จะสามารถแก้ไขปัญหาราชการบริหารต่างๆ ภายในองค์การของรัฐได้โดยสมบูรณ์ ทางออกคือการนำเอาวิธีการจัดระบบบริหารงานบุคคลสมัยใหม่มาใช้แทนที่ระบบคุณธรรม เช่น Manpower Planning, Human Resources Development และ Affirmative Action เป็นต้น<sup>19</sup>

โดยสรุปแล้ว ถึงแม้ว่าพาราไดทล์การบริหารในแนวคลาสสิกที่เน้นในเรื่องโครงสร้างและตัวบุคคลดังกล่าวจะได้รับการโจมตีต่อต้านจากกรอบการมองหลายกรอบก็ตาม แต่พาราไดทล์นี้ยังสามารถครอบครองความเป็นเจ้ายุทธจักรได้ ยังได้รับความเชื่อถือว่าเป็นพาราไดทล์ที่สำคัญอยู่ ฉะนั้น สภาพความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในเมืองไทยจึงยังอยู่ในสภาพปกติ (normal science) ให้อยู่ในสภาพปั่นป่วนไม่ (scientific revolution) และประการสำคัญวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยยังไม่ขาดเอกลักษณ์ (คือไม่มีปัญหา identity crisis) นอกจากสภาพของความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในเมืองไทยจะไม่ขาดเอกลักษณ์แล้ว กลับมีลักษณะแบบมี "ทวิลักษณ์" กล่าวคือ นอกจากพาราไดทล์การบริหารแล้ว ยังมีพาราไดทล์อีกอันหนึ่ง ซึ่งแม้จะมีความสำคัญรองลงมาก็ตาม แต่ก็ยังเป็นพาราไดทล์ซึ่งเริ่มทอแสงเป็นประกายรุ่งเรืองขึ้น พาราไดทล์ที่สองนี้ ได้แก่ พาราไดทล์พัฒนาระบบราชการ (Bureaucratic development)

## พาราไดม์ 2 วิชารัฐประศาสนศาสตร์คือการพัฒนาาระบบราชการ (2509-ปัจจุบัน)

พาราไดม์การพัฒนาาระบบราชการเกิดขึ้นหลังพาราไดม์หลักการบริหารในราวปี พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นระยะเริ่มต้นของช่วงที่สองของวิวัฒนาการความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย เช่นเดียวกับพาราไดม์หลักการบริหาร พาราไดม์การพัฒนาาระบบราชการเกิดขึ้นมาเพราะแรงสนับสนุนจากรัฐบาลไทยและความต้องการที่จะพัฒนาประเทศทั้งในส่วนการพัฒนาาระบบบริหาร การเมือง เศรษฐกิจและสังคม เช่น โดยการจัดให้มีการวางแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เองทำให้วงการวิชาการในประเทศไทยมีความสนใจที่จะมีการวิจัยการสอนและการเขียนผลงานด้านที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศไทยมากขึ้น ๆ หลักสูตรการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงเน้นที่จะสอนให้นิสิตนักศึกษาที่มีความรู้ด้านการพัฒนาการบริหาร เช่น การวางแผนและนโยบาย เป็นต้น มหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่ผลิต “นักพัฒนา” เพื่อป้อนเข้าสู่ระบบราชการไทย ความรู้ที่พยายามเน้นจึงมีลักษณะมุ่งหวังประโยชน์ในทางปฏิบัติ (knowledge for practice) เช่นเดียวกับพาราไดม์หลักการบริหาร

กลุ่มนักวิชาการที่นิยมพาราไดม์พัฒนาาระบบราชการบริหารนี้ มีจุดร่วมที่สำคัญคือต่างพยายามหาคำตอบปัญหาที่ว่าทำอย่างไร ระบบราชการไทยจึงเป็นตัวจักรกลทำหน้าที่พัฒนาประเทศไทยได้อย่างเต็มที่ ดูเหมือนว่าคำตอบสำหรับปัญหาดังกล่าวจะไม่ชัดเจนเท่าพาราไดม์หลักการบริหาร แต่พอจะกล่าวรวม ๆ ได้ว่า นักวิชาการไทยกลุ่มพาราไดม์พัฒนาราชการเชื่อว่าระบบราชการไทยในปัจจุบันไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกพัฒนาประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์เพราะมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะดำเนินการแก้ไขโดยอาศัยความรู้จากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มาจัดองค์การภายในระบบราชการไทยเสียใหม่ โดยสรุปแล้ว พาราไดม์พัฒนาาระบบราชการมีข้อสมมติฐานที่สำคัญๆ อยู่ 5 ประการ กล่าวคือ :-

1. ระบบราชการที่ดีต้องเป็นระบบราชการที่มีการวางแผนและนโยบายอย่างรัดกุมระบบราชการไทยต้องรู้ว่ามันนโยบายอะไรบ้าง<sup>20</sup> และยังต้องมีข้าราชการซึ่งมีความรู้ความสามารถในเรื่องการวางแผนและการจัดทำโครงการ<sup>21</sup>

2. ระบบราชการที่ดี ต้องเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ข้าราชการผู้น้อยควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องนโยบายบางประการและควรมีอิสระ ปลอดภัยจากการควบคุมจากผู้บังคับบัญชาระดับเบื้องบนพอสมควร ทักษะคติและประเพณีนิยมของไทยยังเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจสู่เบื้องล่างอยู่มาก<sup>22</sup>

3. ระบบราชการที่ดี ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกระดับมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลพัฒนาประเทศด้วย ทั้งนี้อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจเรื่องนโยบายและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการนำเอานโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติในท้องถิ่นของตนด้วย<sup>23</sup>

4. ระบบราชการที่ดีต้องจัดระบบประสานงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พาราไดเกอพัฒนาระบบราชการเชื่อว่าปัญหาในระบบราชการไทยที่สำคัญได้แก่การที่หน่วยงานหลายฝ่ายขาดการประสานงานกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหา เช่น การทำงานซ้ำซ้อน เป็นต้น ปัญหาการขาดการประสานงานที่ตีระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นี้ เราจะพบเห็นได้โดยทั่วไปทั้งในการพัฒนาเมืองและการพัฒนาชนบท<sup>24</sup>

5. ระบบราชการที่ดีต้องประกอบด้วยระบบข้อมูลข่าวสารที่มีคุณภาพ ระบบราชการไทยในขณะนี้ยังมีระบบข้อมูลข่าวสารที่ต้อยคุณภาพ ข้อมูลที่ได้ส่วนใหญ่ยังเชื่อถือไม่ได้ และยังมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับให้ข้าราชการในระบบราชการไทยดำเนินงานพัฒนาประเทศได้อย่างถูกต้อง<sup>25</sup>

ผลจากการแสวงหาทางออกสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของระบบราชการตามความเชื่อและข้อสมมติฐานของพาราไดเกอพัฒนาระบบราชการคือ นักวิชาการไทยที่ยึดถือพาราไดเกอพัฒนาระบบราชการต่างหันหน้าเข้าหาตำราฝรั่งแล้วทำการลอกเลียนแบบอีกครั้งหนึ่ง (เช่นเดียวกับนักวิชาการไทยที่ยึดถือพาราไดเกอหลักการบริหาร ทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว)

ระบบราชการไทย โดยอาศัย ระบบคุณธรรมและหลักการบริหารต่าง ๆ ของต่างประเทศ) กล่าวคือ นักวิชาการไทยพยายามลอกเลียนแปลเทคนิคใหม่ ๆ ของต่างประเทศเพื่อนำมาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของระบบราชการ จึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ผู้เขียนเคยได้ยินเพื่อนปลัดอำเภอท่านหนึ่งกล่าวด้วยความมั่นใจและภูมิใจว่า “อ๊วกำลัง PERT อำเภออยู่” หรือกล่าวว่า “อ๊วกำลัง OD ข้าราชการอำเภออ๊ว” เป็นต้น

การที่เทคนิคการบริหารใหม่ ๆ ของต่างประเทศสามารถสร้างความสบายใจและมั่นใจให้กับนักปฏิบัตินั้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การฝึกอบรมในประเทศไทยมีบทบาทมากขึ้นทุกที ๆ นอกจากนั้นแล้ว ดูเหมือนว่าความปรารถนาของนักวิชาการไทย ซึ่งยึดถือพาราไดม์พัฒนาระบบราชการที่จะเชื่อว่าเทคนิคการบริหารต่าง ๆ เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้นักวิชาการเหล่านั้นสนับสนุนให้วิชาการรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสหวิชา (interdisciplinary) เพราะทำให้สามารถนำเอาความรู้เทคนิคต่าง ๆ จากหลาย ๆ สาขาวิชามาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบราชการไทยได้ดี

ตารางที่ 1 ได้สรุปเทคนิคการบริหารต่าง ๆ ซึ่งนักวิชาการไทยในพาราไดม์การพัฒนาระบบราชการนิยมนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวของระบบราชการไทย

ในทางปฏิบัติ บรรดานักวิชาการไทยที่สนับสนุนพาราไดม์พัฒนาระบบราชการได้แบ่งงานกันทำโดยแยกเป็นสองกลุ่ม<sup>2</sup> กลุ่มแรก อาจเรียกได้ว่าเป็น “พวกนักวิจัย” ซึ่งทำหน้าที่ศึกษาวิจัยระบบราชการไทยเพื่อหาข้อสรุปว่าปัญหาต่าง ๆ ของราชการไทยมีอะไรบ้าง โดยส่วนรวมแล้วผลสรุปงานวิจัยของนักวิชาการกลุ่มนี้วนเวียนอยู่ในกรอบของปัญหาราชการไทย 5 ประการ (คือ การวางแผนและนโยบาย การกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม การจัดระบบประสานงาน และ การจัดระบบข้อมูลข่าวสาร) ตามข้อสมมติฐานของพาราไดม์พัฒนาระบบราชการ นักวิชาการอีก กลุ่มหนึ่ง ได้แก่ พวกที่ศึกษาถึงเทคนิคการบริหารต่าง ๆ เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารงานให้ดีขึ้น มีข้อสังเกตคือนักวิชาการกลุ่มนี้มีจุดอ่อนตรงที่ไม่ให้ความสำคัญสนใจในการวิจัยว่าปัญหาของระบบบริหารงานอยู่ตรงไหนบ้าง แต่กลับข้ามขั้นตอนนี้ไปหาเทคนิคการบริหารเลย จึงทำให้ต้องประสบกับความล้มเหลวในการพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวของราชการไทย เพราะขาดความเข้าใจในปัญหาของราชการไทยอย่างถ่องแท้ บางครั้งนักวิชาการกลุ่มนี้จะ

ตารางที่ 1 เทคนิคการบริหารกับการแก้ไขปัญหาาระบบราชการ

ปัญหาาระบบราชการ	ทางออกที่พาราไทป์พัฒนาระบบราชการเสนอไว้
การวางแผนและนโยบายยังไม่ดี	PERT, CPM, MBO Decision - Tree, Cost - Benefit Analysis, PPBS, ZBB, Evaluation Research
การกระจายอำนาจจากเบื้องบน (ข้าราชการผู้ใหญ่) สู่เบื้องล่าง (ข้าราชการผู้น้อย) ยังไม่พอ	OD, Team - building Decentralization
การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมยังมีน้อย	Community Development (CD) Citizen Participation
การขาดระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ	Integrated Rural Development
การขาดระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี	MIS (Management Information System)

เลือกเทคนิคบริหารที่ไม่เหมาะสมกับปัญหาของราชการไทย เข้าลักษณะที่อาจเรียกได้ว่า “เก้าไม้ถูกที่คัน” ก็ว่าได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องนี้ก็มีข้อยกเว้น กล่าวคือได้มีนักวิชาการไทยบางท่านที่พยายามผูกความสนใจของนักวิชาการทั้งสองกลุ่มเข้าด้วยกันโดยการศึกษาวิจัยกันว่าเทคนิคการบริหารบางเทคนิคจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาาระบบราชการไทยได้มากน้อยเพียงใด<sup>37</sup>

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ พาราไทป์พัฒนาระบบราชการมีวิวัฒนาการมาอย่างไร ในช่วงที่สอง ของวิวัฒนาการวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยเป็นช่วงที่มีการแนะนำแนวความคิดการบริหารการพัฒนา (development administration) ว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์และเป็นหัวข้อที่นักวิชาการไทยน่าจะศึกษาหาความรู้ นับตั้งแต่ในช่วงสองเป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าการศึกษาคณะเฉพาะเรื่องของเมืองไทยมาก<sup>38</sup> แต่ปรากฏว่าโดยส่วนรวมแล้วการศึกษาดังกล่าวทั้งหมดมีลักษณะเป็นการศึกษาเพื่อทราบข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องว่าปัญหาอยู่ที่ตรงไหน ? และผู้เขียนจะมีข้อเสนอแนะประการใด ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ? การศึกษาคณะเฉพาะเรื่องของไทยยังขาดการผูกโยงข้อมูลให้เข้ากับทฤษฎี

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบพาราไดม์หลักการบริหารและพาราไดม์การพัฒนาระบบราชการ

	รปค. คือหลักการบริหาร	รปค. คือการพัฒนาระบบราชการ
ทำไมจึงเกิดขึ้น ?	สนองความต้องการรัฐบาล	สนองความต้องการรัฐบาล
ปรัชญาความรู้	ความรู้เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ	ความรู้เพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ
รูปแบบคน	ผลิตนักราชการ (คุณระเบียบ)	ผลิตนักพัฒนา (คุณพัฒนา)
คำถาม (หน่วยวิเคราะห์)	ทำอะไร ระบบราชการไทยจึงปรากฏจากการเล่นพรรคเล่นพวก ? (พัฒนาภายใน องค์การ)	ทำอะไรระบบราชการไทยจึงสามารถพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ ? (พัฒนาทั้งภายในและภายนอก องค์การแต่เน้นการพัฒนาภายนอก มากกว่า)
ค่านิยม	ประสีทิภาพ	การให้บริการสาธารณะ การสนองตอบสภาพแวดล้อม
คำตอบ	ใช้ระบบคุณธรรมและหลักการบริหาร	ใช้เทคนิคบริหารสมัยใหม่
ข้อสมมติฐาน	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความเชื่อคือประเพณีเดิมของไทย (tradition) เป็นเหตุของการเล่นพรรคเล่นพวกในราชการไทย</li> <li>2. การนำเอาระบบคุณธรรมมาใช้จะช่วยให้แก้ปัญหาวงราชการไทยได้โดย <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1 ออกระเบียบกฎเกณฑ์ พ.ร.บ. ต่าง ๆ</li> <li>2.2 ปรับปรุงกฎเกณฑ์ ระเบียบ พ.ร.บ. ต่าง ๆ</li> </ol> </li> <li>3. วิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ช่วยแก้ปัญหาก็ได้ เปลี่ยนคนโดยการฝึกอบรมได้</li> <li>4. เมืองบน (หัวหน้างาน) คุมเมืองล่าง (ลูกน้อง) อย่างใกล้ชิด</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การวางแผนและนโยบายยังไม่ดี</li> <li>2. การกระจายอำนาจให้ข้าราชการผู้น้อยยังไม่เพียงพอ</li> <li>3. ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย</li> <li>4. การจัดระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ดี</li> <li>5. การจัดระบบข้อมูลข่าวสารยังไม่มีคุณภาพ</li> </ol>

การบริหาร อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็น “การศึกษากรณีเฉพาะเรื่องแบบไร้กรอบการมอง” ต่างคนต่างศึกษาแต่ละกรณี ขาดการวิเคราะห์เชื่อมโยงเข้ามามองเป็นระบบในลักษณะมหภาค

อย่างไรก็นับว่าเป็นนิมิตอันดีที่ว่าในระยะ 3 ปีหลังมานี้ นักวิชาการบางคนได้เริ่มตระหนักถึงปัญหา “การศึกษากรณีเฉพาะของไทยแบบไม่มีทางเสื่อ” ดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีความพยายามที่จะกระชับขัดเกลาแนวความคิดการพัฒนาแบบราชการเสียใหม่โดยการเสนอกรอบการมองใหม่ๆ เช่น จักรกฤษณ์ นรินดิศตุงการ เสนอให้มองปัญหาการพัฒนาชนบทตรงที่ความยากจนของชาวนาเป็นหลัก<sup>90</sup> หรือที่ อมร รักษาสัจย์ ได้เสนอกรอบการมองพัฒนานโยบายขึ้น<sup>91</sup> หรือที่ปรัชญา เวสารัชชี ได้เสนอให้มองการบริการสาธารณะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้มารับบริการและข้าราชการผู้ให้บริการ<sup>92</sup>

หลังจากที่ผู้เขียนได้อธิบายวิเคราะห์พาราไดท์ละอันเสร็จแล้ว ประเด็นต่อมาที่จะพิจารณาวิเคราะห์คือ การเปรียบเทียบพาราไดท์หลักการบริหารกับพาราไดท์พัฒนาระบบราชการว่ามีระดับความเหมือนกันและแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ในเรื่องนี้ตารางที่ 2 ได้แสดงแนวความคิดเปรียบเทียบพาราไดท์ทั้งสองของผู้เขียนไว้แล้ว

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าพาราไดท์ทั้งสองมีที่มาและปรัชญาความรู้เหมือนกันคือ ทั้งสองเกิดขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการของรัฐบาลที่จะให้สถาบันการศึกษาผลิตบัณฑิตเอามารับราชการ ดังนั้น การเขียนผลงานด้านรัฐประศาสนศาสตร์เท่าที่ผ่านมาจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในทางปฏิบัติ (ไม่ใช่ทางทฤษฎี) อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างพาราไดท์หลักการบริหาร และพาราไดท์พัฒนาระบบราชการมีอยู่มากทั้งในด้าน รูปแบบคน คำถามที่ต้องแสวงหาคำตอบ หน่วยวิเคราะห์ คำนิยาม คำตอบ และข้อสมมติฐานกว้างๆ ดังตัวอย่างรูปแบบสมมติดังนี้ พาราไดท์หลักการบริหารต้องการผลิตคนออกไปรับราชการ (คุณระเบียบ) เพื่อออกไปพัฒนาองค์กรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นโดยอาศัยระบบคุณธรรมและหลักการบริหารต่างๆ เป็นเครื่องมือเพื่อขจัดความชั่วร้ายอันมีสาเหตุมาจากระบบอุปถัมภ์ซึ่งฝังรากอยู่ในระบบราชการไทย ในขณะที่พาราไดท์พัฒนาระบบราชการนั้นต้องการผลิตคนเป็นนักพัฒนา (คุณพัฒนา) เพื่อออกไปพัฒนาองค์กรให้มีความสามารถ

ในการพัฒนาประเทศได้ดีที่สุด ทั้งนี้โดยอาศัยเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่ต่างๆ เพื่อนำไปแก้ไขความไม่เอาไหนของระบบราชการในด้านต่างๆ ดังกล่าวคือ การวางแผนและนโยบาย การกระจายอำนาจ การให้ประชาชนมีส่วนร่วม การจัดระบบประสานงานและการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร

ในเมื่อพาราไดท์หลักการบริหารและพาราไดท์พัฒนาระบบราชการมีความเหมือนกันและแตกต่างกันดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเด็นต่อไปที่ควรพิจารณา คือ พาราไดท์ทั้งสองขัดแย้งกันบ้างหรือไม่ สำหรับเรื่องนี้พิจารณาได้ 2 แง่มุม ในแง่มุมทฤษฎี ดูเหมือนว่า “ศิษย์แต่ละสำนักต่างก็ตั้งหน้าตั้งตาเรียนคัมภีร์ของตนโดยไม่ไปก้าวก่ายใจคัมภีร์ของอีกสำนักหนึ่ง” ยิ่งไปกว่านั้นยังปรากฏว่า “บ่อยครั้งศิษย์ต่างสำนักก็ไปฝึกวิชาของอีกสำนักหนึ่งด้วย” ดังนั้น จึงพบว่าบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้มีความรู้ในทั้งสองพาราไดท์เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ **ในแง่ปฏิบัติ** แล้วดูจะไม่ราบรื่นเท่าใดนักที่เป็นเช่นนี้เพราะความเชื่อบางประการของพาราไดท์ทั้งสองขัดแย้งกันแบบหน้ามือเป็นหลังมือ จึงทำให้นักบริหารไทยมักตกอยู่ในสภาพกลืนไม่เข้าคายไม่ออกเมื่อจำเป็นต้องเลือกแนวทางนโยบายขององค์กร เช่น

ใจหนึ่งก็ต้องการสั่งสมอำนาจบารมีของตนและครอบงำลูกน้องอย่างใกล้ชิด (คือต้องการรวมอำนาจไว้ตามข้อสมมติฐานของพาราไดท์หลักการบริหาร) แต่ในขณะที่ยังใจหนึ่งก็ต้องการปล่อยให้ลูกน้องทำงานอย่างอิสระ (คือต้องการกระจายอำนาจตามข้อสมมติฐานของพาราไดท์พัฒนาระบบราชการ) เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงด้วยดี หรือเช่นใจหนึ่งก็ต้องการให้ลูกน้องเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด (ตามข้อสมมติฐานของพาราไดท์หลักการบริหาร) แต่อีกใจหนึ่งกลับทำเป็นไม่รู้ไม่เห็นในเมื่อลูกน้องละเมิดกฎระเบียบและกลับสามารถให้บริการสาธารณะเป็นที่พอใจของประชาชน (ตามความคิดพาราไดท์พัฒนาระบบราชการ) ทั้งนี้ เป็นต้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ เราน่าจะกล่าวได้ว่าสาเหตุหนึ่งของความวุ่นวายสับสนในระบบราชการไทยน่าจะได้แก่การที่นักปฏิบัติคนหนึ่งยึดมั่นในคำสั่งสอนของพาราไดท์หนึ่ง ในขณะที่นักปฏิบัติอีกท่านกลับไปเชื่อถือพาราไดท์อีกอันหนึ่ง จึงทำให้โอกาสที่นักปฏิบัติ

ทั้งสองจะปะทะกันนั้นมีมากขึ้น หรือได้แก่กรณีที่นักปฏิบัติคนหนึ่งเชื่อในทั้งสองพาราไดม์พร้อม ๆ กัน จึงทำให้บางครั้งไม่สามารถตัดสินใจเลือกแนวทางใดได้ เพราะรักพี่เสียดายน้อง เป็นต้น

### แนวทางออกในอนาคต

การพัฒนาความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทย ตลอดระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ถ้าจะถือเอาปริมาณและคุณภาพของผลงานเขียนทั้งหลายที่ปรากฏสู่สายตาทุกท่านเป็นเกณฑ์แล้วก็อาจกล่าวโดยส่วนรวมได้ว่าเราได้ก้าวไปไกลพอสมควร โดยเฉพาะทางด้านปริมาณ นักวิชาการไทยได้สร้างผลงานเขียนไว้มากทั้งในด้านการอธิบายทฤษฎีและแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของตะวันตกและในด้านการศึกษารับรองงานราชการไทย ดูเหมือนว่าผลงานเขียนของนักวิชาการไทยมีแนวโน้มจะก้าวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ด้วย ในแง่นี้ไม่เป็นที่น่าสงสัยในเรื่องความสำเร็จผล

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าเราจะก้าวไปไกลแล้ว ในด้านปริมาณแต่นักรัฐประศาสนศาสตร์ไทยน่าจะหันมาสำรวจตัวเองอีกครั้งหนึ่งในเรื่องคุณภาพและหนทางที่เรากำลังดำเนินอยู่ว่ากำลังดำเนินอยู่ถูกทางหรือไม่ ทางนี้เราไปพบพระเจ้าแน่หรือ?

แน่นอนผู้เขียนเชื่อมั่นว่าการเลือกที่จะก้าวไปทางใดของนักวิชาการแต่ละท่านย่อมขึ้นอยู่กับปรัชญาความเชื่อในสิ่งที่คิดสิ่งที่ควรมอง ในกรณีนี้จะพบว่านักวิชาการกลุ่มพาราไดม์หลักการบริหารต้องการผลิตคนออกไปรับราชการ (คุณระเบียบ) เพื่อไปพัฒนาภายใน ระบบราชการไทย ในขณะที่นักวิชาการกลุ่มพาราไดม์การพัฒนาการพัฒนาระบบราชการต้องการผลิตนักพัฒนา (คุณพัฒนา) เพื่อมุ่งพัฒนาภายนอกระบบราชการมากกว่าพัฒนาภายในระบบราชการ และมีปรัชญาความเชื่อว่าผลจากการพัฒนาภายนอกจะทำให้การพัฒนาภายในระบบราชการก็ตามไปด้วย แน่แน่นอนที่เกี่ยวคงจะไม่มีใครกล่าวหาว่าการก้าวไปข้างหน้าของนักวิชาการไทยในพาราไดม์ทั้งสองเป็นอวิชา

การก้าวไปสู่สวรรค์หรือการเรียนรู้สังขารรวมอาจจะมีหลายทางทั้งทางตรงทางอ้อม ไม่น่าจะจำกัดอยู่เฉพาะสองทางดังกล่าวเท่านั้น เพราะฉะนั้นน่าจะค้นหาดูว่ายังมี

หนทางอีกก็หนทาง และมีหนทางโคบังที่สั้นและตรงไปสู่ประตูสวรรค์เร็วที่สุด แนวความคิดอุปมาอุปมัยดังกล่าวนี้เป็นข้อเสนอแนะของผู้เขียน ใคร่ขอวิงวอนต่อนักวิชาการไทย ให้หยุดพักเหนื่อยตั้งหลักตั้งสติ พิจารณาการเลือกหนทางใหม่ที่ดีที่สุด

อย่างไรก็ดี พาราไดม์ทั้ง 2 ที่รุ่งโรจน์อยู่ในวงวิชาการไทยในขณะนี้ เป็นพาราไดม์ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่าหน้าที่ของนักวิชาการไทยคือการอบรมสั่งสอนให้บัณฑิตออกเป็น **นักปฏิบัติ** ทั้งนักพัฒนาและนักราชการ ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์มีไว้เพื่อการปฏิบัติ ด้วยเหตุผลนี้ จึงทำให้หลายคนหลงผิดคิดว่าวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์คือยววิเศษที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ สอนคนให้เป็นนักปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ฝึกสอนกันได้เท่านั้น ๆ เข้าปรากฏว่าพอบัณฑิตเหล่านี้ออกไปทำงานแล้วกลับเจอปัญหาไม่สามารถแก้ไขระบบราชการให้ดีขึ้นได้ หน้าที่ที่เคยมีต่อวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์จึงถดถอยลง ทำให้เกิดความรู้สึกว่าทฤษฎีและปฏิบัติเป็นสิ่งตรงกันข้ามและเกิดมีการพุดกันเสมอว่า “ผมเป็นนักปฏิบัติ ไม่ใช่ทฤษฎี” ราวกับพูดเป็นนัยว่าทฤษฎีไม่มีประโยชน์

ผู้เขียนตระหนักว่าขณะนี้ถึงเวลาแล้วที่เราจะหาหนทางใหม่ โดยยึดการพัฒนาความรู้เป็นหลัก ซึ่งมุ่งความรู้นำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ นักวิชาการไทยต้องอ่านผลงานเขียนของแต่ละนักวิชาการอย่างละเอียด มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันมีความพยายามร่วมกันที่จะแสวงหาตัวความรู้ รวมทั้งพยายามช่วยกันสั่งสมความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยการตั้งและทดสอบข้อสมมติฐานทั้งเก่าและใหม่เกี่ยวกับเมืองไทย มีการพยายามเสนอกรอบการมองใหม่ ๆ ในอนาคตผู้เขียนหวังว่าจะมีการมองสักกรอบหนึ่งซึ่งนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ไทยส่วนใหญ่เห็นร่วมกันว่ากรอบการมองดังกล่าวจะสามารถพัฒนาเป็นพาราไดม์เอกลักษณ์ในอนาคตได้ มิฉะนั้นแล้ว นักรัฐประศาสนศาสตร์ไทยอาจจะอยู่ในกรอบของอวิชาหรือเปรียบเสมือนนกที่ว่ายวนอยู่ในอ่างทองก็น่าจะเป็นได้

## เบ็งอรรด

1. Paradigm หมายถึงกรอบการมอง ซึ่งนักวิชาการหลายท่านเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นกรอบการมองนำ เชื่อถือที่สุด เพราะสามารถให้โลกทัศน์ได้กว้างขวางและตรงกับสภาพความเป็นจริงในโลกปฏิบัติ กรอบการมองดังกล่าวจะช่วยชี้ให้นักวิชาการทราบว่าเรื่องใดมีเหตุใดควรค่าแก่การเรียนรู้การศึกษาวิจัย นักวิชาการเหล่านั้นเชื่อมั่นว่าข้อสมมติฐานต่างๆ ซึ่งผูกโยงกันเป็นทฤษฎีภายในกรอบการมอง สามารถให้คำตอบที่ถูกต้องต่อข้อสงสัยทั้งหลายของพวกเขาได้ พาราไดม์มีความจำเป็นยิ่งต่อวงวิชาการเพราะทำให้ความรู้ได้รับการสั่งสมและก้าวหน้า ทำให้นักวิชาการภายในศาสตร์เดียวกันคุยกันรู้เรื่องเพราะพูดภาษาเดียวกัน (คือยอมรับกรอบการมองอันเดียวกัน)และเป็นการสร้างความเป็นระบบระเบียบมีกฎมีเกณฑ์ในทางวิชาการขึ้น/พิจารณาในแง่วิวัฒนาการของความรู้แล้วจะเห็นว่าศาสตร์แต่ละศาสตร์ผ่านวัฏจักรขึ้นคอนของวิวัฒนาการหลายชั้นตอน กล่าวคือเริ่มแรกนักวิชาการทั้งหลายจะถกเถียงกันและแข่งขันเสนอกรอบการมองต่างๆ ในที่สุดจะมีกรอบการมองซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการส่วนมากว่าเป็นกรอบการมองที่ดีที่สุด กรอบการมองดังกล่าวจะกลายเป็น paradigm (ช่วงนี้เป็นช่วง normal science) ต่อมาอาจมีนักวิชาการบางท่านเกิดความข้องใจใน "พลัง" ของ paradigm ดังกล่าวทำให้มีการโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างพวกเขาเก่าและพวกใหม่ในแวดวงวิชาการเดียวกัน (ช่วงนี้เรียกว่า scientific revolution) จนในที่สุดพวกทั้งสองตกลงกันได้ เกิด paradigm ใหม่ขึ้นมา โปรดดูรายละเอียดใน Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1970); ผู้สนใจศึกษาข้อวิจารณ์ของความคิด paradigm กรุณาอ่าน Imre Lakatos and Alan Musgrave eds., *Criticism and the Growth of Knowledge* (London : Cambridge University Press, 1970)
2. ในระยะหลังไม่กี่ปีนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์นิยมใช้การอธิบายแบบ paradigm เพื่อประมวลแนวโน้มของทฤษฎีต่างๆ ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โปรดดูตัวอย่าง เช่น Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Inc., 1980), 26-56 ผู้เขียนได้แบ่งพาราไดม์ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ตะวันตก ออกเป็น 5 พาราไดม์ คือ The politics/administration dichotomy (1900-1926), the principles of administration (1927-1937) public administration as political science (1950-1970), public administration as administrative science (1956-1970), และ public administration as public administration (1970-?); และเช่น Robert T. Golembiewski, *Public*

*Administration as a Developing Discipline Part I: Perspective on Past and Present* (New York and Basel : Marcel Dekker, Inc., 1977) ผู้เขียนได้อธิบาย paradigms ต่างๆ เช่น traditional paradigm, socio-psychological paradigm, humanist/systemic paradigm, democratic administration, miniparadigms เป็นต้น

นักวิชาการตะวันตกที่ใช้หลักเกณฑ์นี้ในการเปรียบเทียบทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ต่างๆ คล้ายกับผู้เขียนในที่นี้ ได้แก่ H.G. Frederickson, "The Lineage of New Public Administration," *Administration and Society* 8 (August, 1976), 146-174

3. โปรดดูรายละเอียดใน พิทยา บวรวัฒนา, *วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ผลงานของนักวิชาการไทยสมัยใหม่* (เอกสารประกอบการศึกษาลำดับที่ 18 ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524)
4. Kasem Suwanagul and Kasem Udyanin, *The Civil Service of Thailand* (Bangkok : The Social Science Association of Thailand Press, 1965)
5. โปรดดูตัวอย่าง เช่น พันเอกจินดา ณ สงขลา, "ราชการพลเรือน : ปัญหาพื้นฐานที่จำเป็นต้องแก้ไข" ในสำนักงาน ก.พ. *ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน* (กรุงเทพมหานคร : ไทยพิมพ์ ร.พ. อักษรสารการพิมพ์ 2522) 366-368 อุทัย เตหาวิเชียร, "ระบบราชการไทยในทศวรรษ 1980: ปัญหาแนวโน้มและทิศทาง" *วารสารสังคมศาสตร์* 17/4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2523) 1-30 ; และอุทัย หิรัญโท *หลักการบริหารงานบุคคล* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเคียนสตรี, 2523)
6. โปรดดูตัวอย่าง เช่น ไพโรจน์ สิตปรีชา, *การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย* (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 15 ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) วารสารที่มีแนวโน้มสนับสนุนก็คือพาราไดท์หลักการบริหารอย่างเต็มที่ ได้แก่ *วารสารข้าราชการ* ซึ่งออกโดยสำนักงาน ก.พ. เช่น ฉบับ เมษายน 2524 (25/4) บทความต่างๆ มีลักษณะสะท้อนให้เห็นข้อสมมุติฐานต่างๆ ของพาราไดท์การบริหาร ตัวอย่างเช่น อาลัย อิงกะวณิช "ผู้บังคับบัญชากับจริยธรรม" กล่าวว่าผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความสามารถ มีจริยธรรม มีศีล จะได้รับความสำเร็จในหน้าที่การงานตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นต้น จะเห็นว่าความคิดใน *วารสารข้าราชการ* ออกมาในรูปแบบอุดมคติ หรือหลักการ (principles) ว่าการบริหารงานบุคคลที่ดีควรเป็นอย่างไร ?
7. โปรดดูตัวอย่าง เช่น ธวัช วิชัยดิษฐ *แต่ความมีเหตุผล: ข้าราชการไทยกับการเมืองไทย* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2521)

8. โปรดดูตัวอย่างนักวิชาการไทยที่เสนอให้แก้ไขปัญหาราชการไทย โดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการของราชการไทยได้ เช่น เกษม สุวรรณกุล “หลักการบริหาร และปัญหาของรัฐบาล,” *วารสารสังคมศาสตร์* 2/2 (พฤศจิกายน, 2505) หน้า 83-96; อมร รักษาสัจย์ *การปรับปรุงอัตราเงินเดือนกับกระบวนการวางแผน* (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2509); Buntoeng Srichandrabhand, *The District Officer : His Role in the Administration of Thailand* (Ph.D. Dissertation, Indiana University, 1968); Boonton Dockthaisong, *Community Development in a Thai Village* (Ph. D. Dissertation, United States International University, 1974); อมร รักษาสัจย์ *การพัฒนานโยบาย* (เอกสารการศึกษารัฐ-ประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 27 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520); และสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ *รายงานวิจัยเรื่องการวางแผนพัฒนาประเทศ การวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการวางแผนพัฒนาระยะที่ 3* (สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) ซึ่งเป็นผลงานของ จักรกฤษณ์ นรนิติคungskการ เพ็ญศรี วายวานนท์ และ กรวีร์ ศรีกิจการ
9. โปรดดูตัวอย่างใน Tawat Wichaidit, *Provincial Administration in Thailand : Its Development and Present Problems* (Ph. D. Dissertation University of Wisconsin, 1973) และ จักรกฤษณ์ นรนิติคungskการ, *เทศบาลกรุงเทพ กับการพัฒนาในช่วง พ.ศ. 2503-2514* (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518)
10. โปรดดูความกึกของ จักรกฤษณ์ นรนิติคungskการ, *สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย* (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506)
11. โปรดดู Choomphol Sawasdiyakorn, *The Development and Scope of Training for Public Administration in Thailand* (Ph. D. Dissertation, Syracuse University, 1968) และ อมร รักษาสัจย์ “การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ” *พัฒนบริหารศาสตร์* 9/2 (เมษายน, 2512), หน้า 182-226.
12. โปรดดู เกษม สุวรรณกุล “บทบาทของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล” ในสำนักงาน ก.พ., *ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน* (กรุงเทพมหานคร: ไทยพิมพ์ ร.พ. อักษรสารการพิมพ์, 2522), 366-368; และ อมร รักษาสัจย์ “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับบทบาทของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล” ใน สำนักงาน ก.พ., *เพ็ญอักษร*, หน้า 297-360.

13. โปรดพิจารณาอ่านและเทียบทความต่าง ๆ ในสำนักงาน ก.พ., ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร:ไทยพิมพ์ ร.พ. อักษรสารการพิมพ์, 2522).
14. โปรดดูตัวอย่าง เช่น อุทัย หิรัญโต, "ปัญหาข้าราชการคอร์รัปชันในประเทศไทย," *พัฒนาบริหารศาสตร์* 9/1 หน้า 29-59; อมร รักษาสัตย์, "ปัญหาของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน," ใน อมร รักษาสัตย์ และ ไสรจ สุจริตกุล บรรณาธิการ *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2* (กรุงเทพมหานคร:สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2514), หน้า 515-561; ทินพันธุ์ นาคะตะ, "การคอร์รัปชันในราชการไทย: การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน," *พัฒนาบริหารศาสตร์* 17/3 (กรกฎาคม, 2520); และ Thinapan Nakata, *Bureaucratic Corruption in Thailand: Incongruities Between Legal Codes and Social Norms* (Monograph in Public Administration, NIDA, 1972)
15. Chooop Karnjanaprakorn, *Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government* (Ph. D. Dissertation , Indiana University, 1959)
16. โปรดดูตัวอย่าง เช่น Patom Manirojana, *Governing a Metropolitan Area in Thailand: A Study of Public Policies in Bangkok Metropolis* (Ph.D. Dissertation, Syracuse University, 1978) เป็นต้น
17. โปรดดูตัวอย่างเช่น มนูญ วงศ์นารี, "ค่านิยมใหม่ในการบริหารงานของไทย," *พัฒนาบริหารศาสตร์* 21/1 (มกราคม; 2524), 161-172
18. โปรดดูตัวอย่างเช่น Suchitra Punyaratabandhu-Bhakdi, *Organizational Structure and Bureaucratic Performance in Thailand* (Ph. D. Dissertation, University of California Berkley, 1979) และ Bidhya Bowornwathana, *Multiple Superiors in the Thai Bureaucracy* (Ph. D. Dissertation, Northern Illinois University, 1980)
19. โปรดดู ตัวอย่างเช่น ติน ปรัชญพฤทธิ์, "Affirmative Action : ทางออกสำหรับวิธีแก้ปัญหการบริหารบุคคลของไทย," *วารสารข้าราชการ* 25/6 (พฤษภาคม, 2523), 22-31
20. จักรกฤษณ์ นวนิตินุกุลการ, "แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท" (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522) เอกสารโรเนียว
21. อมร รักษาสัตย์, "Program Administration," *พัฒนาบริหารศาสตร์* 12/2 (เมษายน, 2515), 233-267

22. ไปรคฤทว้อย่าง เช่น Choop Karnjanaprakorn, *Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government* (Ph. D. Dissertation, Indiana University, 1959); Arsa Meksawan, *The Role of the Provincial Governor in Thailand* Ph. D. Dissertation. Indiana University, 1961); Tawat Wichaidit, *Provincial Administration in Thailand : Its Development and Present Problems* (Ph. D. Dissertation, University of Wisconsin, 1973) ; Bunton Dockthaisong, *Community Development in a Thai Village* (Ph.D. Dissertation, United States International University, 1974) ; และโมษิต ปิ่นเปี่ยมรัชฎ์, "ปัญหาการบริหารงานพัฒนาชนบท," *พัฒนาบริหารศาสตร์* 20/1 (มกราคม, 2523), 15-35.
23. ไปรคฤทว้อย่าง เช่น Pharani Kritiputra *Development of the Northeast Region of Thailand* (Ph. D. Dissertation, New York University, 1970) ; Chakrit Noranitipadungkarn and M. Ladd Thomas, "Research Management as a Reguisite for Irrigation Development in Northeast Thailand Stemming form the pa Mong Daw," *Thai Journal of Development Administration* 12/2 (April, 1972), 220 - 232; และอมร รัชชาสัทย์, *การพัฒนานโยบาย* (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 27 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520)
24. ไปรคฤทว้อย่าง เช่น จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, "การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนพัฒนาทางหลวงของประเทศไทย" *พัฒนาบริหารศาสตร์* 12/3 (กรกฎาคม, 2515) หน้า 347-386, จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และทวี สอนมาลี, "การปรับปรุงการประสานรหลวง ศึกษาเกี่ยวกับการวางโครงการและการปฏิบัติตามโครงการ" *พัฒนาบริหารศาสตร์* 13/1 (มกราคม 2516) หน้า 57-100 และบุญเสริม วิสกุล "โครงการจัดหาน้ำสะอาดในชนบททั่วราชอาณาจักร : ผลงานและปัญหา" *พัฒนาบริหารศาสตร์* 13/1 (ตุลาคม, 2521), 705-714 เป็นต้น
25. ไปรคฤทว้อย่างเช่น อมร รัชชาสัทย์, *การพัฒนานโยบาย* (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520)
26. ในเรื่องการแบ่งประเภทของนักวิชาการไทยไปรคฤทความคิดเห็นเพิ่มเติมของผู้เขียนได้ในพิทยา บวรวัฒนา, "ส่องกระจกชาวยุโรประศาสนศาสตร์ไทย", *วารสารสังคมศาสตร์* 15/4 (ตุลาคม-ธันวาคม, 2521) 140-145.
27. ไปรคฤทว้อย่างเช่น Arun Ractham, *The Nai Amphur as the Development Linker and His Roles in The Thai Bureaucracy in Terms of Organization Development as a new Approach.* (Ph.D. Dissertation, University of Southern California, 1978)

28. ไปรกฤตว้อย่าง เช่น ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์ “การบริหารของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีและของคณะที่ปรึกษากฎหมาย,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 8/1 (มกราคม, 2520), 56-89; เศรษฐพร กุศรีพิทักษ์, “การวางแผนและปฏิบัติตามแผนการสร้างเมืองใหม่ของจังหวัดลพบุรี,” *พัฒนบริหารศาสตร์* (กรกฎาคม, 2512), 377-416; จำทูล กองสาร, “ความคลาดเคลื่อนในการบริหารงานป่าไม้ตามนโยบายป้องกันการลักลอบตัดฟันไม้ทำลายป่าในปัจจุบัน,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 9/3 (กรกฎาคม, 2512), 468-494; ไพบุลย์ ช่างเรียน, “แผนพัฒนามาระดับภาคและระดับจังหวัด,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 11/2 (เมษายน, 2514) : 147-163; จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, “การวางแผนและการปฏิบัติตามแผนพัฒนาทางหลวงของประเทศไทย,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 12/3 (กรกฎาคม 2515) : 347-386; จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และ ทวี สอนมาลี, “การปรับปรุงการประสานครหลวงศึกษาเกี่ยวกับการวางโครงการและการปฏิบัติตามโครงการ” *พัฒนบริหารศาสตร์* 13/1 (มกราคม, 2516), 67-100; ชัคคิยา วรรณสุด “การปฏิรูปการศึกษา : ทางออกของปัญหาความยากไร้ในชนบท,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 15/2 (มีนาคม, 2518), 137-168; ไพบุลย์ ช่างเรียน “การให้การศึกษแก่เด็กในย่านแหล่งเสื่อมโทรมคลองเตย,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 15/3 (กรกฎาคม 2518), 279-327; จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และ ทวี สอนมาลี “ความสามารถในด้านการเงินของเทศบาล,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 16/2 (เมษายน, 2519), 231-254, สินี กมลนาวัน “การบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นห่างไกล : ศึกษาสภาพการบริหารราชการและความเป็นอยู่ของ ประชากร ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อการพัฒนา” *พัฒนบริหารศาสตร์* 18/3 (กรกฎาคม 2521) 511-522; บุญเสริม วิสกุล “โครงการจัดหาน้ำสะอาดในชนบททั่วราชอาณาจักร : ผลงานและปัญหา,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 18/4 (ตุลาคม, 2521), 705-714; • ไพบุลย์ ช่างเรียน “การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานโครงการลำน้ำอน,” 18/1 *พัฒนบริหารศาสตร์* (มกราคม, 2521), 132-137; และ สวัสดิ์ สุกนธรรักษ์, “การเลื่อนขึ้นเงินเดือน : คำวิจารณ์เรื่องสมรรถภาพข้าราชการ,” *พัฒนบริหารศาสตร์* 20/4 (ตุลาคม 2523), 570-631
29. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, “แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท” (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2522) เอกสารโรเนียว
30. อมร รักษาสมัย, *การพัฒนาชนบท* (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 27 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520)
31. Pratyā Vesarach, *Official - Client Interaction between Agricultural Extension Officers and Rice Farmers in Thailand and Indonesia* (Ph.D. Dissertation, Northern Illinois University, 1977) เป็นต้น