

# กระบวนการทัศน์การศึกษาธุรกิจ ประศาสตราสตร์ของ Vincent Ostrom

สุกิจ เจริญรัตนกุล

ข้อเขียนนี้เป็นบทความหนังสือของศาสตราจารย์ Vincent Ostrom ชื่อ *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (University, : Alabama : University of Alabama Press, 1973) ซึ่งเป็นหนังสือที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดเล่มหนึ่งในวงการธุรกิจประศาสนศาสตร์อเมริกัน จนกระทั่งสำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัย Alabama ต้องจัดพิมพ์ขึ้นเป็นครั้งที่สองในปี 1974 ผู้เขียนจะเน้นการวิจารณ์ถึงในสาระสำคัญๆ ที่ศาสตราจารย์ Ostrom ได้เสนอไว้ในหนังสือเล่มนี้ว่ามีคุณค่าท่อพัฒนาการศึกษาธุรกิจประศาสนศาสตร์แค่ไหนและอย่างไร

ในหนังสือเล่มนี้ Ostrom พยายามที่จะเสนอรูปแบบบริหารของรัฐที่เหมาะสมกับระบบการเมืองประชาธิปไตย โดยทิ้งข้อสังเกตว่ากระบวนการทัศน์การศึกษาธุรกิจประศาสนศาสตร์ของ Woodrow Wilson และ Max Weber มีอิทธิพลอย่างมากต่อการจัดระบบรูปแบบการบริหารของรัฐที่เป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกา Ostrom ให้ข้อสังเกตไว้ว่า รูปแบบระบบการบริหารของรัฐในสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่สังห婶ให้เห็นถึงอิทธิพลทางความคิดของ Wilson และ Weber ก่อนข้างจะซัดเจนคงที่ไปนี้ : (1) เน้นความสำคัญเกี่ยวกับฐานอำนาจของรัฐ ; (2) เน้นหลักการแยก “การบริหาร” ออกจาก “การเมือง” โดยถือว่าผู้ยกรัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนผู้ยกรัฐมีหน้าที่ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ; (3) เน้นหลักการที่ว่าโครงสร้างของหน่วยงานบริหารของรัฐทุกๆ หน่วยจะ

ทั้งมีลักษณะเข้มแข็ง ; (4) เน้นหลักการที่ว่าหน่วยงานบริหารของรัฐที่ต้องมีการจัดรายงานบังคับบัญชาตามลำดับขั้นในแนวตั้ง และมีการฝึกอบรมห้ามจะให้บุคคลภายนอกหน่วยงานค่าง ๆ เป็นนักวิชาชีพในหน้าที่การงานของตน ; (5) หน่วยงานบริหารของรัฐต้องยึดหลักการนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัดมาใช้อ้างประยุกต์ที่สุดแต่ได้ประสิทธิภาพสูงสุด

Ostrom มีความเห็นว่าระบบหัวหน้าศูนย์กลางที่ก่อให้เกิดรูปแบบของระบบการบริหารของรัฐไม่มีความเหมาะสมกับระบบของการเมืองประชาธิปไตย ดังนั้น Ostrom จึงชี้ชวนให้นักรัฐประศาสนศาสตร์หัน注意力เลิกให้ความเชื่อถือกับระบบหัวหน้าศูนย์ของ Wilson และ Weber ว่า สมควรเป็นแบบของรูปแบบระบบการบริหารของรัฐอีกต่อไป โดย Ostrom ได้พยายามชี้แนะว่า ระบบหัวหน้าศูนย์การก่อให้เกิดรูปแบบของรูปแบบระบบการบริหารของรัฐในระบบของการเมืองประชาธิปไตยได้อย่างเหมาะสมนั้น ควรมีรากพื้นฐานทางความคิดมาจาก “แนวความคิดของนักปรัชญาการเมืองอเมริกันรุ่นคลาสสิก” และ “แนวความคิดของนัก經濟学家การเมืองเกียวกับเรื่อง Public choice”\* กล่าวคือ Ostrom ยืนมั่นอยู่กับความเชื่อว่า “ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ไม่แยกออกจากกันระหว่างผู้มีอำนาจและผู้มีเสียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการมีส่วนร่วมทำให้ทั้งสองฝ่ายค้านอ่อนน้อมถ่อมตนหันมาที่ซึ่งกันและกัน ลักษณะเช่นนี้จึงน่าจะเป็นรากพื้นฐานของรูปแบบระบบการบริหารของรัฐที่สามารถทำงานให้บริการแก่ประชาชนภายใต้สังคมหลากหลายได้อย่างทั่วถึงทุกหมู่ทุกเหล่า” การยืนมั่นอยู่กับความเชื่อคั้งคั่ง ทำให้ Ostrom เสนอ “ระบบหัวหน้าศูนย์การบริหารแบบประชาธิปไตย” (The paradigm of democratic administration) ขึ้นมา เพื่อให้นักรัฐประศาสนศาสตร์พิจารณาว่าสมควรจะใช้เป็นแบบ ของระบบการบริหารงานของรัฐแทนที่แบบของ Wilson และ Weber หรือไม่ ลักษณะ “ระบบหัวหน้าศูนย์การบริหารแบบประชาธิปไตย” สะท้อนให้เห็นถึงความคิดพื้นฐานของ Ostrom ดังต่อไปนี้ : (1) ผู้บริหารของรัฐและประชาชนต่างก็มีความสำคัญเท่าๆ กัน ; (2) อำนาจของรัฐจำเป็นต้องแบ่งแยก ทั้งนี้เพื่อ

\* ศาสตราจารย์ Ostrom แห่งมหาวิทยาลัย Indiana ผู้นี้เคยดำรงตำแหน่งเป็นนายกสมาคม The Public Choice Society

เป็นการจำกัดอำนาจของผู้ยังต่าง ๆ ตลอดจนความคุณไม่ให้ผู้บริหารของรัฐใช้อำนาจไปในทางที่ผิด; (3) การบริหารงานของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ยังการเมือง; (4) เน้นถึงการจำกัดของกรรมการหลากหลายขั้นมาเพื่อตอบสนองให้บริการกับประชาชนผู้รับบริการได้อย่างทั่วถึง; (5) การเน้นถึงความสำคัญของหน่วยงานบริหารของรัฐในแนวคิดเพียงอย่างเดียวไม่ได้ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งนี้ เพราะรัฐมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนในสังคมหลากหลายชั้นต่างกันมีความต้องการในสิ่งที่แตกต่างกันไป

Ostrom ได้กล่าวในที่สุดว่า “.... หลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อคุ้มครองผู้ยังหนึ่งผู้ยังสามารถใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตและพัฒนาการของความเกี่ยวข้องสมบันธ์กันระหว่างอำนาจของผู้ยังต่าง ๆ คือเงื่อนไขที่จำเป็นยิ่งสำหรับการคงไว้ซึ่งสิทธิ์รากพื้นที่ การเมืองตลอดจนความก้าวหน้าในการให้บริการของรัฐต่อมนุษย์ภายในสังคม”

“กระบวนการทัศน์การบริหารแบบประชาธิปไตย” ของ Ostrom ได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างมากจากนักปรัชญาการเมืองอเมริกันรุ่นคลาสสิก 3 ท่าน คือ Alexander Hamilton, James Madison และ John Jay ผู้ร่วมกันเขียนบทความวิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกันในเชิงปรัชญาไว้รวมทั้งหมด 85 บทความ ชื่อ *The Federalist Papers* โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากล้วนได้ว่า “กระบวนการทัศน์การบริหารแบบประชาธิปไตย” ของ Ostrom นั้นมีรากฐานทางความคิดมาจาก *The Federalist Papers* \* บทที่ 10, 39, 41, 51 และ 73 ซึ่งมีเนื้อหาเน้นถึงแนวความคิดและปรัชญาของกฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกันในประเทศที่เกี่ยวกับ “ระบบสาธารณรัฐในจินตนาการ”, “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” และ “หลักการถ่วงคุลล์อำนาจระหว่างผู้ยังต่าง ๆ ” นอกจากนี้ “กระบวนการทัศน์การบริหารแบบประชาธิปไตย” ของ Ostrom ยังมีพื้นฐานความคิดมาจากวิถีการศึกษาของ Thomas Kuhn อีกด้วย กล่าวคือ Kuhn มีความเห็นว่าความเชื่อเดิมโดยความเป็น “ศัพตร์” ในแขนงวิชาใด ๆ ก็ตาม จะประสบความก้าวหน้าและความสำเร็จหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ศึกษาในการกันพบ “ข้อทดลองที่นำไป” หรือ “ความคิดเห็นร่วมกัน” เกี่ยวกับ

\* บทความ 85 ตอนเหล่านี้พิมพ์ครั้งแรกโดยนั่งสืบพิมพ์นิวยอร์กรายวันในปี ก.ศ. 1787 ผู้แปลใจจากวิถีการศึกษาของ Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist Papers* (New York : The New American Library, 1961). — ผู้อุดมความเรียนรู้ยัง

กับ “กรอบทางทฤษฎีพื้นฐาน” (a fundamental theoretical framework) หรือ “กระบวนทัศน์” (Paradigm) การศึกษาของแขนงวิชานี้ ๆ ให้ได้เสียก่อน Kuhn ได้กล่าวไว้ว่า “การกันพบกระบวนทัศน์จะช่วยทำให้เรารู้ถึงขอบข่ายและวิธีการศึกษาของแขนงวิชานี้ ๆ” อย่างไรก็ตี Kuhn ได้กล่าวไว้ว่า “กระบวนทัศน์” นั้นเป็นเพียงกรอบของความคิดทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับลักษณะเนื้อหาของแขนงวิชาต่าง ๆ ว่าความมีขอบข่ายศึกษาเรื่องอะไรบ้างและควรใช้วิธีการศึกษาอย่างไร การมีกรอบของความคิดดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถอธิบายเรื่องราวต่าง ๆ ที่ตนศึกษาได้อย่างเป็นระบบและรักกุมมากขึ้น แต่ “กระบวนทัศน์” ก็ไม่ได้มีฐานะเป็น “ทฤษฎี” ดังเช่นทฤษฎีในแขนงวิชาวิทยาศาสตร์ บริสุทธิ์ “กระบวนทัศน์” นักมีจุดจำกัดของทั้งสองในการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ จึงทำให้ผู้ศึกษาหลายท่านหesitation ใจรั้นก็จะสร้าง “กระบวนทัศน์” ของตนขึ้นมาใหม่อยู่เสมอ ๆ คงนนพัฒนาการของ “กระบวนทัศน์” ก็คือความพยายามในการแสวงหาทฤษฎีขึ้นมูลฐานนั่นเอง

### ข้อหาของ “กระบวนทัศน์”

การที่ Ostrom ได้นำอาชีวศึกษาของ Kuhn ปรัชญาการเมืองอเมริกัน และแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่อง Public choice มาสังเคราะห์ให้กับการศึกษาวิชาธุรกิจและศาสตร์นั้นถือได้ว่าเป็นความคิดที่เริ่มและดำเนินไปยัง แต่ความคิดที่เริ่มและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “กระบวนทัศน์” นั้นก็มีการบริหารแบบประชาธิปไตยของ Ostrom ที่ยังคงจะต้องเผชิญกับการวิพากษ์วิจารณ์ของนักธุรกิจและศาสตร์ที่เกี่ยวกับเรื่อง อย่าง บัญชี แล้วอนาคตของการศึกษาวิชาชีวะ ว่ามีความเป็นมาอย่างไรและควรจะเป็นอย่างไร การวิพากษ์วิจารณ์ของนักธุรกิจและศาสตร์อาจเป็นไปได้ทั้งในแง่ของการยอมรับและไม่ยอมรับความคิดเห็นของ Ostrom ที่ได้ ตัวอย่างเช่นของ Ostrom อาจถูกตั้งข้อหาการที่ Ostrom อ้างถึงกระบวนทัศน์การศึกษาธุรกิจและศาสตร์ของ Wilson และ Weber ว่ามีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพัฒนาการลักษณะรูปแบบการของรัฐ แต่ปรากฏว่า Ostrom ไม่ได้พูดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับผลงานของ Weber ซึ่งได้กล่าวมาเมื่อที่พิสูจน์ทางความคิดที่การศึกษาธุรกิจและศาสตร์ของนักวิชาการอเมริกันยุคหลังส่งความโ碌碌กรังที่สองอย่างมาก อาทิเช่น Herbert Simon และ Dwight<sup>1</sup> Waldo ยังกว่านั้น Ostrom ยังมีความผิดพลาดอย่างมากที่เข้าใจว่าความคิด

ของ Weber มีอิทธิพลต่อรูปแบบการบริหารของรัฐบาลคู่ไปกับความคิดของ Wilson ทั้งนี้ เพราะตามความเป็นจริงแล้วความคิดของ Weber เกี่ยวกับระบบราชการไม่เคยได้รับความสนใจจากนักวิชาการอเมริกันเลยในระยะเริ่มแรกของการสถาปนาสาธารณรัฐ ความคิดของ Weber เพิ่งจะเริ่มแพร่หลายเป็นที่รู้กันในสหรัฐอเมริกาเมื่อพัฒนามาสักครึ่ง เซ็น H.H. Gerth, Morstein Marx, Carl Friedrich และ Alfred Diamond ได้แปลและนำเอาความคิดของ Weber มาเผยแพร่เป็นภาษาอังกฤษในชุดหนังสือรวมโดยครุฑ์ห้องน้ำของ

นอกจากนี้ ในขณะที่คนทั่วไปมีความเห็นว่า Wilson คือบิดาแห่งวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ อเมริกันผู้นำความคิดของนักวิชาการเยอรมัน เช่น Rudolf von Gneist, Lorenz Joacob von Stein, Barthold Georg Niebuhr, Robert von Mohl, Ludwig von Ronne, Siegfried Isaacsohn และ John Kasper มาเผยแพร่ในสหรัฐอเมริกา แต่ความเป็นจริงแล้ว บทบาทของ Wilson เรื่อง "The Study of Administration" (1887) ได้รับความสนใจจากนักวิชาการอเมริกันในยุคแรก ๆ น้อยมาก จนเพียงมาสันใจจริง ๆ ในปี ก.ศ. 1930—1940 เมื่อ Marshall Dimock, E.S. Wengert, Leonard White และ Dwight Waldo ได้นำความคิดของ Wilson มาวิพากษ์วิจารณ์ จนกระทั่งทำให้บุกความของ Wilson ได้ถูกนำไปพิมพ์ซ้ำอีกครั้งในวารสาร *Political Science Quarterly* ในปี ก.ศ. 1948 จึงน่าจะเข้าใจได้ว่าความคิดของ Wilson เพียงมาได้รับความสนใจจริง ๆ จัง ๆ ภายหลังจากที่วิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีพัฒนาการในการศึกษาถึงระดับที่เป็นสาขาวิชาที่มีเอกลักษณ์บางอย่างของตัวเองอยู่แล้ว<sup>4</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจยังมีวิจารณ์อีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ ความเข้าใจและการตีความหมายของ Ostrom ที่ค่อนข้างจะผิดพลาดเกี่ยวกับแนวความคิดของ Wilson และ Weber ถ้าเราอ่านบทความของ Wilson เรื่อง "The Study of Administration" ช่วง Wilson ได้เขียนขึ้นภายหลังจาก The Pendleton Act อันเป็นกฎหมายที่เริ่มนำเข้าระบบคุณวุฒิ หรือ merit system เข้ามาใช้ในการบริหารงานของรัฐในปี ก.ศ. 1883 และ

เราจะเห็นได้ว่าบทความของ Wilson ให้สังท้อนถึงความพยายามที่จะปฏิรูปปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของรัฐด้วยการขัดระบบพวกพ้องและสร้างรั้งการนำรุ่งขวัญตลอดจนจริยธรรมในวงราชการ อาจจะเป็นเพราะอุดต่อข้อนี้เองที่ทำให้ความคิดของ Wilson ยังคงทันสมัยเสมอสำหรับใช้เป็นหลักในการบริหารของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง Watergate สาระสำคัญในบทความทั้งกล่าวของ Wilson นั้น ได้แก่ การเรียกร้องเสนอให้มีการปรับปรุงพัฒนาการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ในสหรัฐอเมริกาเพื่อนำไปใช้แก้ไขความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลในยุคนั้น” อย่างไรก็ตาม ถ้าเรามองบทความทั้งกล่าวของ Wilson อย่างรอบคอบแล้ว จะเห็นได้ว่า Wilson ไม่ได้เสนอความคิดเห็นที่ขัดเจนกับเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างลักษณะเนื้อหาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์กับรัฐประศาสนศาสตร์ การที่ Ostrom พยายามจะชี้ให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ให้กล้อยตามทันจังนั่น才 เป็นความเข้าใจที่ไม่ค่อยจะถูกต้องกับความเป็นจริงนัก ความจริงแล้ว Wilson มีประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ว่ามีสาระคล้ายคลึงกับวิชาบริหารธุรกิจในเรื่องประสิทธิภาพ ความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์กับบริหารธุรกิจนั้นอยู่ที่จุดมุ่งหมายของรัฐบาลที่มุ่งหมายขององค์การธุรกิจซึ่งไม่เหมือนกัน แต่ในบทความเดียว กันนั้นเอง Wilson ก็ได้ให้ความเห็นไว้ว่าระบบการบริหารงานของรัฐนั้นเป็นกลไกส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ซึ่งความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานสองฝ่ายนี้สามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนจากการกระจายอำนาจในกฎหมายของรัฐธรรมนูญ แม้ว่า Wilson ได้พยายามที่จะอธิบายถึงลักษณะเนื้อหาและความหมายของ “รัฐประศาสนศาสตร์” ไว้ในตอนต้นของบทความตั้งกล่าวว่า “เพื่อค้นหาวิธีการและวิถีทางที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จ” แต่ความคุณเครื่อง และไม่ต่อเนื่องในการอธิบายความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ในบทความทั้งกล่าวซึ่ง Dwight Waldo เองก็เคยวิจารณ์ไว้ในทำนองเกี่ยวกับผู้วิจารณ์ “ทำให้ผู้วิจารณ์สงสัยเป็นอันมากว่า Wilson เองเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างการเมืองกับการบริหารจริง ๆ หรือเปล่า” แต่อย่างน้อยที่สุดเรา nadziejęของเราให้ได้ว่า Wilson ได้หลักเลี้ยงที่จะแยกแยะความ

แตกต่างระหว่างลักษณะของวิชาการรัฐศาสตร์กับรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งที่ Ostrom เข้าใจไป  
เองว่าเป็นเช่นนั้น\*

### ความคิดของ Weber เกี่ยวกับลักษณะของอำนาจหน้าที่ในรูปแบบต่างๆ

นอกเหนือไปจากการเข้าใจที่คลาสเกลื่อนเกี่ยวกับความคิดของ Wilson ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ Ostrom ยังมีความเข้าใจในความคิดของ Weber เกี่ยวกับระบบราชการผิดพลาดอีกด้วย ความความเป็นจริงแล้ว Weber มิได้ตั้งใจที่จะเสนอ “ตัวแบบ” (model) หรือ “กระบวนทัศน์” (paradigm) สำหรับวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์เลย ผลงานของ Weber เกี่ยวกับ “ระบบอำนาจการ” นั้น เป็นการกันคว้าทางสังคมศาสตร์เกี่ยวกับลักษณะของอำนาจหน้าที่ ซึ่งปรากฏอยู่ในสังคมในรูปแบบต่างๆ โดย Weber มีความหมายที่จะนำผลของการกันคว้านี้มาสรุปแยกแยะว่าลักษณะของอำนาจหน้าที่นั้นมีอยู่กี่รูปแบบ จากการศึกษาถักทั้งกล่าว Weber ได้แยกแยะลักษณะของอำนาจหน้าที่ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ (1) อำนาจหน้าที่แบบบารมี หรือ charismatic authority ; (2) อำนาจหน้าที่แบบมรดกสืบทอดหรือ traditional authority ; และ (3) อำนาจหน้าที่โดยหลักเหตุผลและความชอบธรรมหรือ legal-rational authority Weber มีกระบวนการทั้งนี้การศึกษาลักษณะของอำนาจหน้าที่แตกต่างไปจาก Karl Marx นักสังคมศาสตร์ผู้คงขอสังเกตรูปแบบวิวัฒนาการของรัฐบาลลักษณะการใช้อำนาจของผู้ปกครองว่ารัฐในโลกมีวิวัฒนาการมาจากระบบทุ臣制 (feudalism) ไปสู่ระบบทุนนิยม (capitalism) และจะมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้อำนาจโดยผู้ปกครองที่มากขึ้นชั้นกรรมการในรูปแบบของรัฐคอมมิวนิสต์ (communism) ในที่สุด Weber กลับมีความเห็นว่าลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองเท่าที่ผ่านมาในอดีตมักมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแบบบารมีและมรดกสืบทอดเสียเป็นส่วนมาก แต่ Weber กล่าวว่าลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่โดยหลักเหตุผลและความชอบธรรมจะเข้ามายืนหนาทแทบทั้งหมดที่ลักษณะการใช้อำนาจสองแบบเดิมที่อยู่ในอนาคตลักษณะของ legal-rational authority นี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งสำหรับการพัฒนา

---

\* ผู้ต้องการศึกษาผลงานของ Woodrow Wilson ควรอ่านความคิดเห็นของท่านของนักเขียนที่ได้กล่าวไว้ในที่นี้ไปรอดคึกคักให้จาก Richard J. Stillman II (ed.), *Public Administration : Concepts and Cases* (Boston : Houghton Mifflin Company, 1976), บทที่ 1 และ 12 -- ผู้ดูแลความเรียบเรียง.

ประสิทธิภาพ ของระบบข้าราชการภายในสังคม กระบวนการทัศน์ของ Weber เกี่ยวกับเรื่อง legal – rational authority จึงสะท้อนให้เห็นถึงภาพพจน์และลักษณะโครงสร้างของระบบราชการได้ก่อนชั้งชาติฯ ในขณะเดียวกันก็สอดองคุณมุ่งหมายของระบบราชการที่ต้องการจะพัฒนาตัวเองไปสู่ความมีประสิทธิภาพสูงสุดและจริยธรรมความเป็นกลางทางการเมืองไปในทิศทาง

ประเด็นที่ผู้วิจารณ์ท้องการซึ่งในที่นี้คือ Weber มิใช่บิดาแห่งระบบราชการ และในขณะเดียวกัน Weber ก็มิได้เกย์รังกระบวนการทัศน์การศึกษาวิชาชีวรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ดังที่ Ostrom เผ้าไว้ Weber ก็อนัดสังคมศาสตร์ผู้มองเห็นว่าระบบราชการเป็นองค์กรที่สำคัญและจะขาดเสียไม่ได้ในสังคมสมัยใหม่ แต่ Weber เองก็กระหนกตกใจอยู่มากเมื่อสังเกตเห็นถึงลักษณะโครงสร้างในแนวคิดอันใหญ่โตมหماของระบบราชการในสังคมชนบทนั้น ซึ่งลักษณะของระบบราชการดังกล่าวอยู่อ่อนมีผลกระทบต่อการบริโภคเสรีภาพส่วนบุคคลและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสังคม โดย Weber ถึงกับกล่าวไว้ว่า :

“มันเป็นสิ่งน่าสะพรึงกลัวไม่ใช่น้อยที่จะคิดไปว่าสักวันหนึ่งโลกนี้จะมีแต่ความว่างเปล่าทางค้านจิตใจ กลับกลายเป็นโลกที่มีระบบและกลไกการบริหารงานเป็นสิ่งนำการกระทำของมนุษย์หรือวัตถุเป็นสิ่งนำจิตใจ และมนุษย์ก็คงจะสาละวนกับกลไกอย่างๆ เหล่านั้นเพื่อแข่งขันกันตามเกียกกะภายในสู่การทำงานกับกลไกที่ใหญ่กว่า....กิจกรรมบริหารของรัฐในบ้านชุมชนชั้นกำลังคือปัจจัยสำคัญในขณะนี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับโลกแห่งความว่างเปล่าทางค้านจิตใจ ความคล่องไคล抜ที่มีต่อระบบราชการในลักษณะ เช่นนี้ อาจนำผลลัพธ์แห่งความผิดหวังมาสู่สังคมมนุษย์ได้....”

อาจกล่าวโดยสรุปอย่างสั้น ๆ ได้ว่า Ostrom ที่ก้าวไปเองว่าแนวความคิดของ Weber มีอิทธิพลต่อกระบวนการทัศน์การศึกษาวิชาชีวรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา ทั้งๆ ที่ความจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น และยังไปกว่านั้น Ostrom เองก็ไม่ได้มีความเข้าใจความคิดของ Weber เกี่ยวกับระบบราชการจริง ๆ อีกด้วย

### รัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร

เมื่อทั้ง Wilson และ Weber ต่างก็ไม่ใช่ผู้ที่สร้างกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นมาแล้ว ใครเล่าคือผู้สร้าง

คำถานนี้เป็นคำถานที่นักวิชาการและนักวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่างกันได้ยินกันมาช้านาน นับตั้งแต่วันแรกที่มีการศึกษาวิชาชีพรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัย นักวิชาการและนักวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์หลายค่ายต่อหลักคณในหลายอุดมศึกษา สมัยต่างกันพยายามที่จะเสนอ “ตัวแบบ” ใน การศึกษาวิชาชีวนักวิชาชีพ ผลงานของ Frederick Taylor ในเรื่อง *Scientific Management*, ผลงานของ Luther Gulick และ Lyndall Urwick ชื่อ *Papers on the Science of Administration*, ผลงานของ Chester Barnard ชื่อ *The Functions of the Executive*, ผลงานของ Herbert Simon ชื่อ *Administrative Behavior*, ผลงานของ Anthony Downs ชื่อ *Inside Bureaucracy* ผลงานของ James Wilson เรื่อง *Political Organizations*, ผลงานของ Bertram Gross เรื่อง *The Managing of Organizations*, และผลงานชิ้นอื่น ๆ อีกมากมาย แต่ความพยายามเหล่านี้ก็เป็นเพียงความพยายามแท้จริง ไม่มีความพยายามใดได้รับความสำเร็จเป็นเที่ยมเที่ยมรับร่วมกันทั้งหมดในหมู่นักวิชาชีพรัฐประศาสนศาสตร์เลย แนวความคิดที่นักวิชาชีพรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละคนได้พยายามสร้างสรรค์ขึ้นมาต่างกันมีส่วนหนึ่งของความพยายามในการสร้างทฤษฎีขึ้นมาอย่างเรื่องราวกับการบริหารงานของรัฐในระดับต่าง ๆ ความจริงแล้ววิชาชีพรัฐประศาสนศาสตร์ในบ้านบุนเดส์ส์วนะเป็นสาขาวิชาที่มีพัฒนาการศึกษาแบบสหวิทยาการสูงมาก “ตัวแบบ” “กระบวนการทัศน์” และ “ขอบข่ายสาระในการศึกษา” (disciplines) ทั้งหลายของวิชาชีพรัฐประศาสนศาสตร์ต่างกันนี้พื้นฐานความคิดมาจากวิชาชีพรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา ประวัติศาสตร์ บริหารธุรกิจ และวรรณคดี ด้วยกันทั้งสิ้น สิ่งเหล่านี้ต่างมีส่วนช่วยทำให้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐมีความกระจางชัดเจนขึ้น ผู้ศึกษาวิชาชีพรัฐประศาสนศาสตร์ต่างกันเป็นหนึ่งบุญคุณต่อผลงานของ Wilson, Weber, Taylor, Gulick, Urwick, Barnard, Simon, Downs, James Wilson, Gross, Follett, Mayo, Roethlisberger, Maslow, Mc Gregor, Bennis, Emmerich, Likert, Argyris, Drucker, Appleby, Bailey, Lindblom, Nigro, Dahl, Dimock, Wildavsky, Waldo, Mosher, Sherwood, Banfield, Burkhead, Crozier, Price, Fayol, Etzioni,

Cleveland, Friedrich, Gaus, Landau, Golembiewski, Goffman, March, Hertburg, Long, Moynihan, Presthus, Selznick, Stein, Stahl, Buchanan, Tullock, White และแม้กระทั้ง Vincent Ostrom แต่สำหรับผู้ที่มีวิชาณญาณเกี่ยวกับสถานภาพของวิชาชีวารัฐ-ประศาสนศาสตร์ค่อนข้างจะละเอียดอยู่นั่นว่า “อะไรคือแก่นสารของวิชาชีวะ” และ ก็มักจะมีความเห็นกันว่าวิชาชีวารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนเอาเสียเลย

Robert Parker เคยแสดงความผิดหวังกับความไม่ระเบียบกฎเกณฑ์ของวิชาชีวารัฐประศาสนศาสตร์ไว้ว่า :

“วิชาชีวารัฐประศาสนศาสตร์ไม่เคยมีปรากฏขึ้นมาในโลกวิชาการ เพราะไม่มีศาสตร์ หรือคลิปแขวนที่สามารถต่อสืบทباتถึงลักษณะของวิชาถักถ่อง คำว่ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระบบความคิดใดๆ ในโลกแห่งนี้.... คำๆ นี้ไม่เคยให้ความหวัง (แม้กระทั่งกับตัวเอง) ที่จะขยายความรู้ความคิดที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์เลย”<sup>9</sup>

แม้ว่า Parker ออกจะประเมินสถานภาพของวิชาชีวารัฐประศาสนศาสตร์ในแบบเกินไป แต่ปรากฏว่าวิชานี้กลับเป็นที่นิยมศึกษากันมากขึ้นทุกๆ ปีตามสถาบันต่างๆ ที่มีการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ บันทึกวิทยาลัยทุกๆ แห่งที่มีผลผลิตนักศึกษาออกไปเป็นนักวิชาการ และนักวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นจำนวนมากขึ้น มีการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนวิชานี้กันอย่างกว้างขวางในสถาบันต่างๆ ในทุกๆ ปีจะมีหนังสือวิจัยที่ผลิตขึ้นมาใหม่จำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่เจริญเติบโต มีจำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นค่อนข้างรวดเร็วมาก เมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง แท้ในเวลาเดียวกันสาขาวิชาอื่นๆ กลับมีจำนวนนักศึกษาลดลง ซึ่งแนวโน้มอันนี้มีท่าทีว่าจะเป็นไปอย่างไม่หยุดยั่ง

วิชาชีวารัฐประศาสนศาสตร์ไม่เพียงแต่จะได้เปรียบในการดึงดูดความสนใจให้คนเข้ามาศึกษาเพื่อเป็นนักวิชาชีพเท่านั้น ในแง่ของความเป็นวิชาการก็มีส่วนใหญ่ใจให้กับสนใจเข้ามาศึกษาเช่นกัน ดังที่ Harold Stein ได้เคยกล่าวไว้ว่า “.... วิชาชีวารัฐประศาสน-

ศาสตร์เป็นวิชาที่ผู้ศึกษาแต่ละคนต่างก็มีความคิดความอ่านเฉพาะตัวที่ไม่เหมือนกัน จึงทำให้วิชานี้มีพัฒนาการเคลื่อนไหวทางวิชาการอยู่ตลอดเวลา”<sup>10</sup> ส่วน Frederick Mosher แห่งมหาวิทยาลัย Virginia ได้ให้ข้อคิดเห็นในเชิงแนวนำกับผู้ศึกษาวิชานี้ไว้ว่า ความไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนในก้าวของวิชาสร้างปรัชญาศาสตร์ ทำให้วิชานี้เป็นวิชาที่ท้าทายนักศึกษา ทั้งนี้ เพราะผู้ศึกษาจะต้องใช้ทั้งความรู้ที่ได้มาจากการเรียน ควบคู่ไปกับความเข้าใจส่วนตัวผ่านผ่านการอ่านสำหรับศึกษาทำความเข้าใจกับเรื่องราวทางรัฐประศาสนศาสตร์ Morher เกยกล่าวไว้ว่า “บางที่การที่เราไม่ให้คำจำกัดความของรัฐประศาสนศาสตร์ อาจเป็นหนทางที่ดีที่สุด วิชาสร้างปรัชญาศาสตร์บรรจุไปด้วยเรื่องราวต่างๆ นานา ที่น่าสนใจมากกว่าที่จะไปเน้นถึงการแสวงหาข้อมูลและกฎเกณฑ์ของมัน วิชาสร้างปรัชญาศาสตร์ควรเน้นถึงสาระในความเป็นวิชาที่พึงท้องการความรู้และเทคนิคเฉพาะทางมากกว่าที่จะไปมีฐานะเป็นวิชาศาสตร์บริสุทธิ์……ความคุณค่าเดิมในเรื่องข้อมูลในการศึกษาจึงไม่ใช่สิ่งที่น่าอัศจรรย์ ถึงแม่ว่าจะทำให้ผู้ที่มีความคิดแบบนักวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์เกิดความรำคาญอยู่บ้างก็ตาม”<sup>11</sup> ความคิดเห็นของ Stein, Mosher จนนักรัฐประศาสนศาสตร์คนอื่นๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นถึงเนื้อหาสาระของวิชานี้ว่ามีลักษณะเป็นการศึกษาแบบสหวิทยาการ

### การพิจารณาบทวนแนวความคิดของ Ostrom ใน

การเสนอ “กระบวนการทัศน์การนิหารแบบประชาธิปไตย” ของ Ostrom ให้อะไว้กับวงรัฐประศาสนศาสตร์บัง ก่อนอื่น ขอวิจารณ์คำชักชวนของสำนักพิมพ์บนปกหนังสือเล่มนี้เสียก่อน ผู้วิจารณ์มีความเห็นว่าเป็นการยกที่จะให้ผู้อ่านทุกคนยอมรับหรือเห็นด้วยกับคำชักชวนโดยเด็ดขาด ที่ว่า “ศาสตราจารย์ Ostrom พยายามที่จะสร้างแนวทางใหม่ในการศึกษาสร้างปรัชญาศาสตร์ด้วยการทำลายล้างพื้นฐานทุกทุกสิ่งที่เคยมีอยู่ในวิชานี้เสียสิ้น” ทั้งนี้ เพราะยังมีข้อสงสัยกันอยู่ว่า “นักรัฐประศาสนศาสตร์เกย์มีทฤษฎีพื้นฐานร่วมกันมาแล้วหรือไม่” ผู้วิจารณ์ระบุนักที่ว่า “วิจารณ์นี้อาจทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์

โดยเฉพาะกุณที่มีความเชื่อว่าเราเคยมีทฤษฎีพื้นฐานและทฤษฎีพื้นฐานอันนี้กำลังเป็นวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับนำไปใช้ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับบริหารงานของรัฐ กระนั้นก็ที่ผู้วิจารณ์ขอยกตัวอย่างสักหนึ่งกรณี คือ เมื่อไม่กี่ปีก่อนส่งกรมโอลิครัชท์ที่สอง ผลงานของ Gulick และ Urwick ประสบความสำเร็จ ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายประทุกแห่งจะเป็นทฤษฎีพื้นฐานของรัฐบาลประจำสานักงาน แต่ก็มีนักวิจารณ์ประจำสานักงานไม่น้อยที่ไม่เห็นด้วยกับผลงานของ Gulick และ Urwick ขณะเดียวกันก็มีแนวการศึกษารัฐบาลประจำสานักงานที่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในแนวทางอื่น ๆ ที่อาจไม่ได้ถูกนำมาใช้ในแนวทางอื่น ๆ เช่น ผลงานของ Mayo, Rothlisberger, Gaus, Barnard, Follett และ Brownlow เป็นทางเลือกควบคู่ไปกับแนวทาง POSDCORB โดย Gulick และ Urwick ด้วย<sup>12</sup> ความจริงแล้วแนวทาง POSDCORB เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย อยู่ในวงจำกัดกันเฉพาะกลุ่มนักวิชาชีพระบัณฑิตและนักวิชาชีพระบัณฑิตที่ Roosevelt เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทความของ Arthur Schlesinger, Jr., ชื่อ “Roosevelt as an Administration”<sup>13</sup> ยังไปกว่านั้นผลงานของนักวิจารณ์ประจำสานักงานที่เกิดขึ้นในยุคหลังส่งกรมโอลิครัชท์ที่สอง อาทิเช่น Simon, Waldo, Appleby และคนอื่น ๆ ได้ก้าวผงาดขึ้นมาสบลังแนวทาง POSDCORB เป็นอย่างมาก<sup>14</sup>

ถ้าเราอนุโลดมยอมเห็นด้วยกับทิวเคราะห์ของ Ostrom เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของวิชาชีพระบัณฑิตประจำสานักงาน ในอีกด้าน คัมภีร์ของ Wilson และ Weber (หรืออาจรวมถึง Gulick และ Urwick ด้วย) ไม่ควรได้รับความสนใจอีกต่อไปในปัจจุบัน คำถามที่ตามมาก็คือ “กระบวนการทัศน์การบริหารแบบประชาธิปไตย” ของ Ostrom ตลอดจนกระบวนการทัศน์ของนักวิจารณ์ประจำสานักงานอื่น ๆ ที่เสนอขึ้นมาใหม่ในช่วงปี 1970—80 มีคุณค่าสมควรเป็นทฤษฎีพื้นฐานของวิชาชีพระบัณฑิตประจำสานักงานแค่ไหนเพียงไรหรือไม่ คำถามนี้เป็นคำถามที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับการคาดคะเนแนวโน้มของวิชาชีพระบัณฑิต

ที่น่าประหลาดใจยิ่งกว่านั้นก็คือ ทำไมในสังคมเสรีประชาธิปไตย และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีชื่อเสียงทางรัฐบาลประจำสานักงาน เช่น University of Southern California, Maxwell School (แห่ง Syracuse University), Harvard, Princeton,

University of Georgia และ University of Kansas (at Lawrance) มักจะต้องมีแนวการสอนนักศึกษาให้ออกมาเป็นนักธุรกิจประสาณศาสตร์ที่มีแนวทางหรือเอกลักษณ์ทางแบบฉบับของแต่ละสถาบันที่ไม่เหมือนกัน ทำให้นักธุรกิจประสาณศาสตร์รึยังคงมีความไม่พึงพอใจกับสถานภาพที่เป็นอยู่ในบัณฑุณของวิชานี้ ทั้งๆ ที่ความจริงแล้วรามีนักวิชาการและสถาบันการศึกษาทั่วๆ ในแขนงวิชานี้อยู่มาก many ทำให้เราจึงไม่สามารถสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางความคิด แล้วนำเอาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้มาประยุกต์ใช้ปฏิบัติในการบริหารงานของรัฐ ดังเช่น Ecole Nationale d'Administration แห่งฝรั่งเศส ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาขนาดใหญ่ที่สามารถผลิตหัวบริหารอย่างในแบบฉบับเดียวกันได้ทั้งหมด แต่ในขณะเดียวกันเราก็มักจะไม่มั่นใจที่จะตัดสินว่า “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางความคิด” กับ “การมีแนวทางหลักหลาย” นั้น หนทางไหนจะมีประโยชน์ที่กว้างขวางกว่ากัน จากความไม่แน่ใจดังกล่าว จึงไม่ใช่เรื่องง่ายนักที่เราตัดสินกันว่า “กระบวนการทัศน์การบริหารแบบประชาธิปไตย” ของ Ostrom มีความเหมาะสม ควรเป็นแม่บทพูดขยายแนวทางในการศึกษารัฐประสาณศาสตร์หรือไม่ ยังไปกว่านั้น เราอาจสงสัยต่อไปว่าเป็นไปได้หรือไม่ว่าการที่เราจะได้มาร่วม Public choice ที่ดีที่สุด นั้น ไม่จำเป็นต้องมีระบบการบริหารแบบประชาธิปไตย และถ้าหากระบบการบริหารแบบประชาธิปไตยไม่ใช่ระบบที่ดีที่สุดแล้ว ตัวแบบหรือกระบวนการทัศน์ในการบริหารของ Ostrom จึงเป็นจะต้องรวมอันจากกระบวนการบริหารเข้าสู่คุณค่าทางการตัดสินใจมากขึ้นหรือน้อยลง

ผู้อ่านผลงานของ Ostrom ซึ่นนั้นทุกๆ คนต่างก็มีวิจารณญาณของตัวเองที่จะบอกให้ไว้ว่ากระบวนการทัศน์ของ Ostrom ให้ประโยชน์กับพัฒนาการศึกษาวิชาการรัฐประสาณศาสตร์ในยุคบัณฑุณและในอนาคตหรือไม่ แต่ผู้วิจารณ์มีความเห็นส่วนตัวว่าผลงานของ Ostrom จะมีคุณค่าอยู่บ้างก็เป็นเพียงในแง่ของความพยายามที่จะตอบสนับปัญหาปลูกย้อยทางรัฐประสาณศาสตร์เท่านั้น มิได้มีคุณค่าถึงขนาดเข้าไปสมดังกับปัญหาสำคัญๆ ของวิชาชีพเลยแม้แต่น้อย การที่ Ostrom ได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่อง Public choice ของนัก

ເກຣມສູງຄາສຕ່ຽມປະຢຸກທີ່ໃຊ້ເປັນແນວທາງແລະ ວິທີການສຶກຂາການບໍລິຫານຂອງຮັສູນນັ້ນນັ້ນໄດ້ວ່າເປັນຄວາມຄົດຮົມທີ່ມີປະໂຍືນໆຍ່າງຍິ່ງຕ່ອງກຳນົດກ່າວນີ້ເປັນການວິເຄາະທີ່ຮັບບໍລິຫານຂອງຮັສູນໃນຮະກັບນີ້ໂຍບາຍເປັນຫຼັກໃຫຍ່ເພີ້ງດ້ານເຕີວີ ໂດຍມູ່ນອງບໍ່ຢູ່ຫາເກີຍກັບການນີ້ທີ່ນ່າຍງານບໍລິຫານທີ່ມີປະສິທິກາພສາມາດໃຫ້ບໍລິຫານແກ່ປະຊາຊາດທຸກໆໜຸ່ມເຫັນກາຍໃນສັງຄົມໄທ້ຍ່າງເທົ່າເທິມກັນ ແຕ່ໄມ້ໄດ້ມອງດຶງຮາຍລະເອີ້ດເກີຍກັບເຮືອງກາຍໃນອົງກົກກາຮົດອົກຈານເກົກນິໃນການບໍລິຫານຕ່າງໆ ທີ່ເປັນຫຼັກໃຫຍ່ຂອງວິຊາຮັສູປະກາສນຄາສຕ່ຽມ ອາທິເຊັ່ນ ການສຶກຂາເກີຍກັບເຮືອງຜູ້ນໍາໃນອົງກົກ ວິທາຍາກຈັດກາ ການບໍລິຫານບປະມາດ ການສື່ສາຮາ ການຕັດສິນທົກສົງໃຈ ພັດທິກຣມຂອງກຸລຸມຍ່ອຍໃນອົງກົກ ຄວາມສັນພັນຮະຫວ່າງຫ່ວຍຮາຊການຕ່າງໆ ການບໍລິຫານເປົ້າຍ່າຍເຫັນ ບໍ່ຢູ່ຫາການເມືອງ – ການບໍລິຫານ ການຄວນຄຸມທິດຕາມ ພລັງນານ ການບໍ່ຢູ່ໃລ້ແລະການທຽບສອນບໍ່ຢູ່ໃ ການຈັດໜີໂລແລະການພັດຖຸ ການປະເມີນຜລ ຈິງຈະຮົມການບໍລິຫານ ການຕ່ອງຮອງ ການບໍລິຫານບຸກຄົດ ການຝຶກອນຮມ່າລາ ເຮືອງເລ່ານີ້ຢັງຄົງເປັນແກ່ນສາຮສາຮະສຳຄັ້ງທີ່ນັກຮັສູປະກາສນຄາສຕ່ຽມກວະຈະສຶກຂາໃຫ້ກວາມສົນໄຈໃນບໍ່ຈຸບັນແລະໃນອາຄົດ ແຕ່ກົດບັນໄມ້ມີປາກູ້ເປັນເນື້ອຫາສະຮອຍໆໃນພລັງນານຂອງ Ostrom ນອກຈາກນີ້ ພລັງນານຂອງ Ostrom ຍັງແບບຂ່າຍໄມ້ໄດ້ຜູ້ຄົງນີ້ຢູ່ຫາທີ່ມີກາຈະເກີດຂຶ້ນເສນອ ໃນການບໍລິຫານຂອງຮັສູ ຈຸດອ່ອນອັນນີ້ທີ່ໃຫ້ຜູ້ວິຈາරົນສັງວ່າ ພລັງນານຂອງ Ostrom ພອຈະໄຫ້ປະໂຍືນໆອໍາໄກບໍລິຫານແກ້ໄຂບໍ່ຢູ່ຫາການບໍລິຫານຂອງຮັສູອຸ່ນບ້າງຫວູ່ເປົ່າ ກົວຍ່າງເຊັ່ນເມື່ອຜູ້ບໍລິຫານຂອງຮັສູໃນເມືອງ X ຕ້ອງເພີ້ມກັບບໍ່ຢູ່ຫາດ້ານບຸກຄົດກາ Y ຫັ້ນມາແລ້ວ ຜູ້ບໍລິຫານ ຄົນນະຈະສາມາດນໍາເອກະບານທັນໆຂອງ Ostrom ມາໃຊ້ແກ້ ບໍ່ຢູ່ຫາຕັດກ່າວໄທ້ຫວູ່ໄມ້ຜູ້ວິຈາරົນມີກວາມເຫັນວ່າກະບວນທັນໆຂອງ Ostrom ອາຈະມີປະໂຍືນໆໃຊ້ໄດ້ກັບນັກບໍລິຫານ ກຸລຸມເລັກ ຖ້າກຸລຸມທີ່ນີ້ ກົດ ພວກນັກວິເຄາະທີ່ແລະວາງແຜນນີ້ໂຍບາຍຂອງຮັສູເທົ່ານີ້ ແຕ່ແບບຂະໜາດໄມ້ມີປະໂຍືນໆກັບນັກບໍລິຫານໃນຮະກັບລ້າງສ່ວນໃໝ່ ທີ່ມີກັຈະຕ້ອງເພີ້ມກັບເຮືອງຂອງເກົກນິກໃນການບໍລິຫານແລະບໍ່ຢູ່ຫາຕ່າງໆ ກາຍໃນອົງກົກ ໃນທຽບກະຂະຂອງຜູ້ວິຈາරົນແລ້ວ ກະບວນທັນໆທີ່ມີແລະສົມບູຮຸດແບບພອທີ່ຈະເປັນແມ່ນທ່ອງເປັນພື້ນຫຼວງທຸກໆໝົ່ງຂອງວິຊາຮັສູປະກາສນຄາສຕ່ຽມ

จะต้องสามารถให้คำตอบ หรือแนวทางแก้ไขนี้ถูกการบริหารทั้งในภาคนโยบายและภาคปฏิบัติ ดังนั้นกระบวนการทัศน์ของ Ostrom จึงยังมีส่วนห่างไกลที่จะเป็นแบบของการศึกษาวิชาการรู้ประสาสนศาสตร์อยู่มาก

### นัย涵 หาวอ เทอร์เกทที่ความมา

ในเบื้องต้นอีกช่องผลงานชิ้นนี้ Ostrom ได้กล่าวถึงและวิพากษ์วิจารณ์นัย涵 หาวอ เทอร์เกท โดย Ostrom พยายามที่จะพิสูจน์ว่า นัย涵 หาวอ เทอร์เกทภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลชุดประธานาธิบดี Nixon นั้น เกิดขึ้นเพราะความผิดพลาดในการนำเอากระบวนการทัศน์ของ Wilson และ Weber มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานของรัฐ ผนวกกับความไม่透明นักในกระบวนการทัศน์การบริหารงานแบบประชาธิปไตยของรัฐบาลอเมริกัน กลุ่มของ Haldeman, Ehrlichman, Magruderus และ Mitchell ที่มีอิทธิพลควบคุมให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยอำนาจของรัฐบาลจนทำให้เกิดคดีวอเตอร์เก็ทอันอื้อฉาวขึ้นมา ด้านหากกลุ่มคนเหล่านี้ตระหนักถึงความจริงที่ว่าการบริหารที่ดีนั้นมีอยู่ทุกแนวทาง และรู้จักวิธีที่จะนำเอาแนวทางเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้แล้ว คดีวอเตอร์เก็ทคงจะไม่เกิดขึ้น ถ้าที่ Ostrom ได้บันทึกไว้ว่า “วิกฤติการณ์ทางนัย涵 หาวะระหว่างนักวิชาการลั่นก๊าซ ฯ ที่มีพื้นฐานความคิดแตกต่างกันสามารถก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมือง — การบริหารได้”

คดีวอเตอร์เก็ทคงจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันไปอีกนาน กระบวนการทัศน์ของ Ostrom เป็นแนวทางอย่างนั้นที่ช่วยให้นักวิชาการและนักวิชาชีพทางการบริหารได้เข้าใจถึงเหตุการณ์ที่แสนเศร้า อันนี้ว่าเกิดขึ้นเพราะเหตุใด แต่ขอเท็จจริงเกี่ยวกับคดีวอเตอร์เก็ทอาจเกิดขึ้นเพราะเหตุอื่นซึ่งกระบวนการทัศน์ของ Ostrom มองข้ามไปก็ได้ เช่น การที่ประธานาธิบดี Nixon และคณะที่ปรึกษาขาดความสนใจที่เพียงพอเกี่ยวกับหัวใจสำคัญของระบบงานบริหารในแต่ต่างๆ อันได้แก่การคัดเลือกผู้ร่วมงาน วิธีการควบคุมติดตามผลงาน การรายงานจารยธรรมของนักวิชาชีพบริหาร การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การบังคับบัญชาความสายงานที่เข้มแข็ง การควบคุมงบประมาณ และการตรวจสอบบัญชีที่รักกันและ

ซึ่ง Hunt, Liddy และ Mitchell ได้ดำเนินการผิดกฎหมายทันที<sup>15</sup> ผู้ว่าจารน์มีความเห็นว่าสิ่งเหล่านี้ทำทางหากที่เป็นเหตุสำคัญทำให้เกิดภัยคุกคามแก่ประเทศมากขึ้นมา

ประเด็นที่นำเสนอในด้านนี้ก็คือ ถ้าประธานาธิบดี Nixon และพรรคพวงให้ความสนใจกับเรื่องของงานบริหารเป็นอย่างที่แล้ว ก็ตัวอเมริกาก็จะเกิดขึ้นมาหรือไม่ ข้อสงสัยในประเด็นนี้คงตอบได้ยาก เพราะผู้ว่าจารน์เองก็พูดมาได้ว่า นักการเมืองในขณะรัฐบาลและข้าราชการประจำที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคืนคงจะต้องเดือนให้ผู้กระทำผิดที่จะถูกทำการสอบสวนให้รู้ว่าไว้ล่วงหน้าว่าไม่ให้เพร่งพระราชบัญญัติแก่เจ้าหน้าที่<sup>16</sup> สรุปได้ว่าในปัจจุบันนี้ Ostrom ให้พิจารณาความคิดของเขาว่าที่มีต่อแนวทางการศึกษาวิชาชีปรัฐประศาสนศาสตร์แบบคืบเดินว่าเป็นแนวทางที่ผิดพลาดเท่านั้น มิใช่เป็นบทพิสูจน์ที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการสร้างกระบวนการทัศน์ของวิชาชีปรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นมาแต่ประการใด

### **บทสรุป: กระบวนการทัศน์ของ Ostrom คือเหล้าเก่าในบวดใหม่**

หนังสือ Intellectual Crisis in American Public Administration แห่งจะไม่ให้ให้อภิปรายกับผู้อ่านเลย นอกเสียงจากให้ไว้รู้จัก Ostrom และวิกฤติการณ์ของวิชาชีปรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงชีวิตของเขารู้จัก Ostrom เองกับอกกับเราไว้ว่า “ชีวิตนักศึกษาของข้าพเจ้าได้รับการเสียมสอนให้รู้จักวิชาชีปรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทางแบบเก่า ผลงานของ Leonard White ก็อบทเวียนเล่มแรกที่ทำให้ข้าพเจ้าได้รู้จักวิชานี้” เมื่อสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยแล้ว Ostrom จึงเข้าฝึกงานทางการบริหารกับนักวิชาชีพที่มีความคิดยิ่งใหญ่กับแนวทาง POSDCORB<sup>17</sup> หลังจากนั้น Ostrom จึงเริ่มเข้าไปมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารงานประจำ การบริหารงานศึกษาและการบริหารงานบริการสังคม ประสบการณ์เหล่านี้ทำให้ Ostrom ต้องเผชิญกับการทำท้ายใหม่ๆ ในยุคหลังสังคมโลกครั้งที่สองอยู่เสมอ นักวิชาการหลายท่านยกย่องให้เป็นฐานการศึกษาในยุคก่อนสังคมโลกครั้งที่สองมักจะมีประสบการณ์เช่นเดียวกับ Ostrom การท้าทายที่เปลี่ยนใหม่ในยุคหลัง

ส่งผลกระทบให้นักวิชาการเหล่านี้ต้องหันมาปรับปรุงความรู้ทางวิชาการของตนกันใหม่ให้ทันสมัยกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป]

POSDCORB เป็นแนวการศึกษาที่ค้นพบมาจนไม่สามารถจะนำไปใช้สำหรับการบริหารของรัฐในสังคมที่มีบัญชาใหม่ๆ อย่างสถาบันชื่อดังได้ Ostrom และนักวิจัยประสานศาสตร์ในยุค ปี ค.ศ. 1950 – 1960 ต่างก็ทราบถึงความจริงข้อนี้ Ostrom เองได้มีโอกาสกลับเข้าไปพัฒนาความรู้ทางวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ให้กับตัวเองในศูนย์การศึกษาและวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ระดับสูง (The Center for Advanced Study in the Behavioral Science) แห่งมหาวิทยาลัย Stanford ในปลายทศวรรษของปี ค.ศ. 1960 ทั้งนี้ Ostrom จึงมีโอกาสปรับปรุงความคิดอ่านของตนเอง โดยใช้ประสบการณ์ชีวิตการทำงาน 20 ปีที่ผ่านมาพัฒนาอันมีความรู้ทางวิชาการที่ได้เพิ่มพูนขึ้นมาใหม่จนกลายเป็นกรอบของความคิดสำหรับคนบัญชาต่างๆ ที่นักบริหาร จะต้องเผชิญในอนาคต Ostrom กลับไปอ่าน The Federalist Papers ในมือครอง และขณะเดียวกันก็ให้ความสนใจกับแนวความคิดของนักเรียนรัฐศาสตร์การเมือง เช่น Lindblom, Tiebout, Bish และ Warren ตลอดจนวิธีการศึกษาของ Thomas Kuhn ซึ่ง Ostrom ได้นำสิ่งเหล่านี้มาพัฒนาแกนออกมานเป็น The Intellectual Crisis in American Public Administration การวิเคราะห์ว่ากรณีประวัติความเป็นมาของวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในหนังสือเล่มนี้ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของ Ostrom ที่จะนำเอาวิธีการของ Hegel มาใช้เป็นแบบฉบับในการพิสูจน์ถึงวิัฒนาการทางความคิดของการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ว่า มิติขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวหน้าันเนื่องมาจากการขัดแย้งระหว่างความคิดเก่า (thesis) กับความคิดเห็นของฝ่ายตรงข้าม (antithesis) ซึ่งจะก่อให้เกิดการหลอมตัวของความคิดใหม่ (synthesis) เข้ามาแทนที่ แต่ผู้วิจารณ์ยังมีข้อสงสัยอยู่ว่า ความคิดเก่าของ White กับความคิดที่หลอมตัวขึ้นมาใหม่ของ Ostrom นั้นมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใดหรือไม่ “กระบวนการทัศน์การบริหารแบบประชาธิปไตย” ของ Ostrom ยังคงเป็นความคิดที่มีความเกี่ยวเนื่องกับแนวทาง POSDCORB อุ่นรื้อเปล่า จำเป็นหรือ

ไม่ที่เราจะต้องมี “แนวทางศึกษาวิธีปรัชญาสานศาสตร์” จากกระบวนการทัศน์ที่เราคิดว่าดีหรือสมบูรณ์ที่สุดเพียงกระบวนการทัศน์เดียว ทำไม่เราจึงไม่พยายามที่จะนำเอากระบวนการทัศน์ที่แตกต่างกันเหล่านั้นมาผสมผสานเป็นแนวทางศึกษาวิธีปรัชญาสานศาสตร์ กระบวนการทัศน์หลาย ๆ กระบวนการทัศน์จะไม่ช่วยให้เราเข้าใจปรากฏการณ์และบัญทางการบริหารได้ดีกว่ากระบวนการทัศน์เดียวหรือ เรา mention ไปแล้วหรือว่า “กระบวนการทัศน์การบริหารแบบประชาธิปไตย” ของ Ostrom นี้ไม่กับแคบและมีคุณค่าพอที่จะเป็นแม่บทสำหรับใช้ศึกษาการบริหารงานของรัฐในสังคมอเมริกันที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เมื่อว่าการศึกษาวิชาปรัชญาสานศาสตร์ที่ผ่านมาจะขาดกฎหมายที่ที่แน่นอนอยู่มาก แต่จะเป็นความรับชอบของหน่วยงานเพียงไกหรือไม่ที่จะยอมรับความคิดเห็นของนักวิชาการสูงอย่างคุณหนึ่ง ผู้พยายามสะสานรวม-รวมความคิดของบุคคลต่าง ๆ มาประกอบขึ้นเป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ที่ทนคิดว่าดีและสมบูรณ์แบบที่สุด

การแสวงหาความจริงของนักวิชาการย่อมก่อให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันไป ความแตกต่างในประเด็นความคิดของนักวิชาการตั้งกล่าวจะเป็นหนทางนำไปสู่ความเข้าใจเรื่องราวของรัฐปรัชญาสานศาสตร์ที่ขึ้น นักปรัชญาสานศาสตร์ควรจะหันมาทบทวน สุภาษิตเก่า ๆ ที่ว่า “ในความแตกต่างกันย่อมทำให้เห็นช่องเปรียบเทียบว่าส่วนไหนก็օสึ คีเลิก และส่วนไหนก็օสิงเลา”<sup>18</sup> วิชาปรัชญาสานศาสตร์จะมีพัฒนาการเติบโตกันขึ้น สร้างสุกด้วยก็ต่อเมื่อเรามีแนวทางและวิธีการศึกษาหลาย ๆ อย่าง ไม่ใช่ด้วยทักษะเชิงกระบวนการทัศน์อันใดอันหนึ่งเป็นแนวทางและวิธีการศึกษาที่ดีที่สุด แต่การพิสูจน์บทสุภาษิต มาก ๆ คงกล่าวสั้น ๆ ผู้วิจารณ์ไม่สามารถจะกระทำได้ในเนื้อท่อน้ำจืดคัน<sup>19</sup>

## ເພື່ອຄວາມ

1. Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago : University of Chicago Press, 1964).
2. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York : The Free Press, 1945), ແລະ Dwight Waldo, *The Administrative State* (New York : The Ronald Press Co., 1948).
3. H.H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber : Essays in Sociology* (New York : Oxford University Press, 1948). Fritz Morstein Marx, *The Administrative State* (Chicago : University of Chicago Press, 1957), Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Boston : Ginn and Co., 1950). ແລະ Alfred Diamond. "The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered, Reformed" in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor, Michigan : The University of Michigan Press, 1962).
4. Marshall E. Dimock. "The Study of Public Administration," *American Political Science Review*, 31 : 1, 1937, pp. 28 – 40; E.S. Wengert, "The Study of Administration," *American Political Science Review*, 36 : 2, 1942. pp. 313 – 322; Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York : The Macmillan Co., 1939); Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, June, 1887 ແລະ ໄດ້ຖຸກນຳມາທີ່ພິມພໍໃໝ່ອັກຕິບປົງທີ່ນີ້ໃນວາරສາດ ເພີຍວກັນຈົບປະປະຈຳເຕືອນ December, 1941, pp. 481 – 506.
5. ສ່າຫວັບຮາຍຄະເອີກໃນການສຶກຂາວິເກຣະທົບທຄວາມຂອງ Wilson ໂປຣກສຶກຂາຈາກບທຄວາມຂອງຜູ້ວິຈາກົນເຊື້ອ "Woodrow Wilson and The Study of Administration : A New Look at an Old Essay," *American Political Science Review*, 67 : 3, 1973, pp. 582 – 588.
6. Dwight Waldo (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (New York : McGraw Hill, 1953) p. 1 ແລະ ໄປຣກູ່ Fred W. Riggs, "Redefining an Old Lesson," *Public Administration Review*, March, 1965, pp. 70 – 75.
7. ຄວາມຮູ້ຄວາມເຫົາໃຈເພີຍວກັນພດທານຂອງ Max Weber ບໍ່ ຜູ້ວິຈາກົນໄດ້ວັນຈາກທັນສຶກທີ່ດີເກີນຂອງ Reinhard Bendix, *Max Weber : An Intellectual Portrait* (New York : Doubleday and Co., 1960).

8. อังโกล Reinhard Bendix, *Max Weber : An Intellectual Portrait*. p. 464.
9. Robert S. Parker, "The End of Public Administration," *Public Administration*, June 1965, p. 99.
10. Harold Stein, *Public Administration and Policy Development* (New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1952).
11. Frederick C. Mosher, "Research in Public Administration," *Public Administration Review*, Summer, 1956, p. 177.
12. ผู้วิจารณ์ระบุหัวข้อความเห็นส่วนตัวในประเทินนืออาจมีผู้อ่านจำนวนไม่น้อยมีความเห็นต่างไปจากผู้วิจารณ์ แต่จากการอ่านผลงาน classic ของ Dwight Waldo ชื่อ *The Administrative State* ทำให้ผู้วิจารณ์มีความนั่นในความเห็นส่วนตัวคงคล่องแคล่วเพิ่มมากขึ้นว่าันก้าวสู่ประชาธิรัฐ ในยุคหนึ่งนี้แนวการศึกษาแนวอื่น ๆ ยกมาเป็นทางเลือกนอกเหนือไปจากแนวทาง POSDCORB
13. โปรดดู Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Coming of the New Deal* (Boston : Houghton Mifflin Co., 1959), pp. 521-37 และโปรดดูที่วิจารณ์เกี่ยวกับแนวทาง POSDCORB จากหนังสือของผู้วิจารณ์ ชื่อ *The Rise of the City Manager* (Albuquerque : University of New Mexico Press, 1974. บทที่ 1 และ 2.
14. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*; Dwight Waldo, *The Administrative State*, และ Paul Appleby, *Policy and Administration* (University, Alabama : University of Alabama Press, 1949).
15. ผู้สนใจโปรดอ่าน Arthur Levine, "I Got My Job Through Creep," *Washington Monthly* (November, 1974), pp. 35 - 46.
16. Theodore H. White, *Breach of Faith : The Fall of Richard Nixon* (New York : Atheneum, 1975), pp. 184 - 135
17. Leonard White เองที่ได้เคยกล่าวถึงการศึกษารัฐบาลที่มาจากการศึกษาของ Waldo, ผู้วิจารณ์ Dwight Waldo, *Perspectives on Administration* (University, Alabama : University of Alabama Press, 1956), p. 59.
18. Waldo ได้กล่าวถึงสังเกตเกี่ยวกับลักษณะความเป็นวิชาชีพของรัฐบาลที่มาจากการศึกษาของ Waldo ที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการที่มาก โปรดดู Dwight Waldo, "Scope of the Theory of Public Administration," in James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration*, Monograph No. 8, American Academy of Political and Social Sciences, 1968, p. 10 และโปรดดูกิจกรรมความกิจของ Waldo เกี่ยวกับเรื่องนี้ที่อ้างได้ใน Frederick Mosher (ed.), *American Public Administration : Past, Present, Future* (1975), pp. 222-226.

19. ชื่อทั้งชื่อสังเกตว่าความคิดของ Ostrom มีอิทธิพลทางความคิดที่อนันต์กว่ารัฐประศาสนศาสตร์ ในยุคนี้ น้อยมาก ต่ำรากทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่พิมพ์ในระยะหลัง ๆ นี้ก็มักจะไม่ได้ให้ความสนใจกับแนวความคิดของ Ostrom เช่น อาร์เซ็น Felix Nigro and Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration* 3rd ed., (New York : Harper & Row, 1973); James W. Davis, *An Introduction to Public Administration* (New York : Free Press, 1974); Ira Sharkansky, *Public Administration* 3rd ed., (Chicago : Markham Publishing Co., 1975); ที่พยายามได้รับความสนใจอยู่บ้างก็จากการอ้างอิงถึงความคิดของ Ostrom เพียงไม่กี่บรรทัด ในคำบรรยาย Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs, New York : Prentice Hall, 1975), p. 281. อย่างไรก็ดีชื่อสังเกตของผู้วิจารณ์ในเรื่องนี้อาจเป็นชื่อสังเกตที่ไม่ยุติธรรมกับ Ostrom นัก ทั้งนี้ เพราะหนังสือของ Ostrom เนื่องด้วยก้าวหน้าอย่างไม่ญี่ปุ่นมากในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ สำหรับผู้สนใจบทวิภาคย์วิจารณ์ความคิดของ Ostrom นอกจากนี้อีกหนึ่งบทวิจารณ์ที่ โรเบิร์ต Robert Golembewski, "Book Review," *Public Administration Review*, 34, March-April, 1974, pp. 168-175; Norton Long, "Book Review," *Journal of Politics*, August, 1974, pp. 803-805; และ Peter Selb, "Book Review," *Public Administration*, August, 1974, pp. 351-353.