

เข็มทิศทางวิชาการ

ทัศนะใหม่ในการศึกษาวิชาการบริหาร การพัฒนาในประเทศไทย*

อนุภาพ ภิรลาภ

อาจจะกล่าวได้ว่า การศึกษาการบริหารการพัฒนา (Development Administration) นั้นเกิดขึ้นมาควบคู่กับการฟื้นฟูบูรณะ (rehabilitation) ประเทศของประเทศต่าง ๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และจากการที่อเมริกาต้องการที่จะปกป้องประเทศต่าง ๆ ทั้งในยุโรป และประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ ให้พ้นจากอิทธิพลของรัสเซีย โดยหันมาอยู่ทางโลกเสรีให้มากที่สุด อเมริกาจึงเริ่มโครงการช่วยเหลือฟื้นฟูพัฒนาประเทศต่าง ๆ เช่น แผนการมาร์แชล (Marshall Plan) ที่มุ่งจะทำการฟื้นฟู (restoring) ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศยุโรป และโครงการความช่วยเหลือของประธานาธิบดี ทรูแมน ที่มุ่งการพัฒนาประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย¹ สำหรับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปนั้น ปัญหาการรับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (technical aid) และอื่น ๆ จะไม่ประสบปัญหามากนัก เนื่องจากกรณีพื้นฐานวัฒนธรรมและกระบวนการพัฒนาและสร้างชาติ (nation-building) ที่ไม่แตกต่างจากกันมากนัก แต่สำหรับในประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ในเอเชียและแอฟริกา ดังที่ Fred W. Riggs จัดอยู่ในเกณฑ์ (range) ตั้งแต่ Agraria-transitifa หรือระหว่าง Fused-Prismatic Society² นั้นเกิดปัญหาทางการปฏิบัติมากเพราะการที่อเมริกาถือเอาประสบการณ์รูปแบบการพัฒนาของตนเอง ซึ่งมีลักษณะแบบตะวันตก (Western-style) ที่เชื่อในเรื่องการจัดการแบบตะวันตก

(western-management) ที่มีการจัดองค์การแบบมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) และใช้วิธีการที่เป็นเหตุผล (rational techniques) เท่านั้น ที่จะนำไปสู่การมีประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงานได้⁸ มาเป็นรูปแบบและแนวทางการพัฒนาประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก ผลสะท้อนกลับมากที่สุดคืออเมริกาต้องทบทวนนโยบายและรูปแบบของการช่วยเหลือเสียใหม่ เพราะที่ผ่านมาเน้นมีได้สอดคล้องกับความเป็นจริงในประเทศด้อยพัฒนาต่างๆ อเมริกาได้ทุ่มเงินงบประมาณเพื่อการค้นคว้าและศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศต่างๆ เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสม มาช่วยเหลือการพัฒนาของประเทศนั้น ๆ มีการส่งผู้เชี่ยวชาญออกไปทำการสำรวจศึกษาอย่างกว้างขวางทั้งในรูปของรัฐบาลและองค์การเอกชน เช่น มูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) เป็นต้น⁹ ณ. จุดนี้ทำให้เกิดกระบวนการเกิดและพัฒนาของวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (Comparative Public Administration) และตามมาด้วยวิชาการบริหารการพัฒนา (Development Administration)

เป็นเวลากว่า 30 ปี นับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 แม้ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะมุ่งตอบสนองการพัฒนาและสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยหวังจะให้เป็นการลดความยากจน สร้างความเสมอภาค และหลีกเลี่ยงปัญหาการว่างงาน แต่ก็ดูจะเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย¹⁰ ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการที่จะทำให้แผนพัฒนาหลักของประเทศนั้น ๆ ประสบความสำเร็จหรือความสำเร็จได้ก็คือการขาดแคลนความสามารถในการบริหาร (lack of administrative capacity) ในการนำแผนการพัฒนาไปปฏิบัติ กล่าวคือในประเทศเหล่านี้จะขาดแคลนนักบริหารและนักวิชาการที่มีความสามารถ ขาดระบบและเทคนิคในการจัดการที่ทันสมัย¹¹ ซึ่งสอดคล้องกับความมติดของ G.U. Iglesias ที่ว่าปัญหาปัจจุบันของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย (developing countries) มิใช่อยู่ที่การสร้างนโยบาย (public policy) ไม่ได้ แต่อยู่ที่การปฏิบัติตามนโยบายไม่ได้มากกว่า¹² เหตุผลประการหนึ่งก็เพราะประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายมีลักษณะการพัฒนาที่กระโดดข้าม กล่าวคือในขณะที่การพัฒนาส่วนหนึ่งของประเทศยังอยู่ในขั้นพื้นฐาน แต่ในอีก

ส่วนหนึ่งก็ล้าหน้าไปไกลแล้ว เช่นจากกรณีของไทยในการพัฒนาการศึกษา ในขณะที่ประชาชนส่วนหนึ่งยังอ่านหนังสือไม่ออกเป็นจำนวนถึง 30% แต่อีกส่วนหนึ่งก็มีบัณฑิตที่จบออกมาทำงาน ทำงานทำไม่ได้หรือได้ก็ทำงานที่ไม่ตรงตามสาขาที่เรียนมา เป็นต้น จากกรณีนี้เองสะท้อนให้เห็นถึง การที่สถาบันการศึกษาในประเทศผลิตกำลังคนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ จากการสำรวจของ ESCAP ในปี 1980 พบว่าประเทศไทยยังขาดแคลนกำลังคนทางด้านอาชีพอยู่มาก การศึกษายังไม่สามารถที่จะสนองคนให้แก่ภาคปฏิบัติที่จำเป็นต้องใช้ทักษะ (skill) ในการปฏิบัติงาน มากกว่าที่จะใช้ความคิด (intellectual) สาเหตุเหล่านี้อาจเนื่องมาจากความไม่พร้อมของสถาบันการศึกษาในประเทศ การขาดความริเริ่ม ความยากลำบากและต้องใช้ต้นทุนในการผลิตสูงในการผลิตคนที่ต้องใช้ทักษะ เช่น แพทย์, พยาบาล, วิศวกร, นักบริหารการปฏิบัติ (Practical Administration) และพวกนักเทคนิคระดับกลาง (middle-technician) เช่น พวกช่างสำรวจ, เลขานุการ, ผู้ชำนาญด้านภาษา, ช่างคำนวณ, ช่างเขียนแบบ และนักการเกษตร เป็นต้น และจากประสบการณ์ของ Dennis A. Rondinelli³ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ประสบเกี่ยวกับการบริหารงานโครงการพัฒนาต่างๆ เช่น การขาดกำลังคนที่มีทักษะในการปฏิบัติงาน ตามโครงการหรือนโยบายที่ได้รับ (lack of project implementator) ขาดการพัฒนากำลังคนของตนเอง (undevelop indogenous management skills) ต้องพึ่งพิงทั้งทางด้านการศึกษาวิเคราะห์และหาทางเลือกประเมินโครงการ (project appraisal and analysis) การศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility study) การออกแบบโครงการ (project design) และยิ่งพัฒนาไปก็ยิ่งต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (technical assistance) มากขึ้นทุกที

ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา ที่รับเอาอิทธิพลของการพัฒนาและการสร้างชาติแบบตะวันตก (western development) โดยพยายามทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประเทศไปสู่สิ่งที่คล้ายคลึงกับประเทศตะวันตก ดังที่ Irving Swerdlow ได้เรียกว่า เป็นเพียงการทำให้เกิดความทันสมัย (modernization)

ไม่ใช่การพัฒนา (development) ที่แท้จริง⁹ ซึ่งสืบเนื่องมาจากความสำเร็จในการพัฒนาประเทศในโลกที่หนึ่งหรือกลุ่มประเทศที่เจริญแล้วทำให้เกิดแนวคิดที่ว่า หากนำเอาวิธีการที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน ด้วยกระบวนการเดียวกันมาใช้ในประเทศต่างๆ ที่ยากจน และค่อยพัฒนาจะสามารถช่วยให้ประเทศนั้นๆ พัฒนาขึ้นมาได้ จึงกลายเป็นการถ่ายทอดวิธีการพัฒนาแบบสำเร็จรูป (development package)¹⁰ จึงทำให้ประเทศไทย ประเทศค่อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาทั้งหลาย มีการพยายามจัดทำแผนหลักของการพัฒนาประเทศขึ้น ในรูปของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีการศึกษาและเผยแพร่แนวความคิดของการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางทั้งในรูปของการจัดตั้งสถาบันที่ทำหน้าที่ศึกษาการบริหารการพัฒนาขึ้นโดยเฉพาะ¹¹ (ปัจจุบันคือสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) หรือการวิเริ่มบรรจุเอาวิชาการบริหารการพัฒนา¹² ไว้ในหลักสูตรการเรียน การสอนในมหาวิทยาลัย ทั้งในระดับปริญญาตรีและโท โดยหวังว่ามหาวิทยาลัยหรือสถาบันที่จัดตั้งขึ้นคงจะได้ผลิตบัณฑิตออกมาพร้อมที่จะมีส่วนช่วยเหลือประเทศชาติ และเป็นเครื่องมือเครื่องมือในการบริหารและพัฒนาประเทศได้

แต่ในช่วงเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา ความหวังที่รัฐตั้งเป้าไว้ว่ามหาวิทยาลัยคงจะได้ผลิตบัณฑิตออกมาที่พร้อมจะเป็นเครื่องมือ (appliance) ของรัฐในการพัฒนานั้น ยังคงดูจะไม่สมหวังนัก แม่นว่าหน้าที่นี้จะถือเป็นหน้าที่หนึ่งที่มหาวิทยาลัยพึงจะตอบสนองแก่รัฐและสังคมประเทศชาติ ดังความคิดเห็นที่ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ กล่าวไว้ว่า “แผนพัฒนาไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจหรือสังคมก็ตาม จำเป็นจะต้องใช้คนและวิชาความรู้ เพราะฉะนั้นเมื่อประเทศเรายังขาดคนที่จะนำความสามารถความรู้ไปใช้ในการพัฒนาแล้ว มหาวิทยาลัยจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายตอบสนองความต้องการในด้านกำลังคนแก่สังคม¹³ และถ้าเรายอมรับว่าปัญหาของประเทศที่เรากำลังเผชิญในปัจจุบันก็คือการมุ่งพัฒนาประเทศแล้วมหาวิทยาลัย จะต้องมีความรู้ทัน สมัยที่สุดว่าชาติต้องการใช้คนที่มีความรู้อะไรบ้าง ต้องอยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้แก้ปัญหาค่างๆ ของรัฐบาล หรือถ้าแก้ไม่ได้ ก็ต้องให้คำแนะนำว่าควรทำอย่างไรต่อไป ต้องเป็นผู้ผลิตคนตามความต้องการของ

กระทรวง กรม กอง ต่างๆ¹⁴ มิใช่ให้แต่ละหน่วยงานต้องไปดำเนินการอบรมผลิต ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ของตนเอง ไม่ต้องตั้งหน่วยอบรมขึ้นใหม่ แต่โดยการมาขอร้อง ให้มหาวิทยาลัยช่วยเหลือเป็นครั้งคราว โดยเลือกเฟ้นวิชาและเลือกเฟ้นบุคคลเข้ามาอบรม ให้ทำงานได้ซึ่งมีวิธีทำเป็นแบบระยะสั้นเป็นต้น นี่ก็เป็นสิ่งที่มหาวิทยาลัยจะช่วยแผน พัฒนาได้¹⁵

ฉะนั้น จึงพอที่จะสรุปได้ว่า ปัญหาของประเทศในขณะนี้ก็คือ การขาด กำลังคนที่มีทักษะที่จะนำนโยบายหรือโครงการที่วางไว้แล้วมาปฏิบัติให้เป็นจริงได้ ยิ่งถ้า มองว่าวิชาการบริหารการพัฒนา ยังเน้นอยู่ที่คำว่า “การนำไปปฏิบัติ” (implementation) และเป็นส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถือว่าเป็นวิชาชีพในการบริหาร ก็ยิ่งจะเห็น ได้ชัดว่า มันเป็นการล้มเหลวของการศึกษาเพราะทั้งๆ ที่มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นแหล่งผลิต กำลังคนให้ประเทศ ได้นำเอาวิชาการบริหารการพัฒนามาทำการศึกษาในมหาวิทยาลัยกว่า ๓๐ ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประเทศได้ สาเหตุ ประการหนึ่งก็เนื่องมาจากทิศทางในการศึกษาแบบเดิมที่ยังมุ่งเน้นลักษณะ การศึกษา แบบกว้างๆ (Macro study) ที่พูดถึงแต่ทฤษฎี (theory) แนวคิด (concept) ปัญหา เฉพาะกรณี (case study) และที่ย่อยที่สุด คือ แนวทางปฏิบัติ (practical guidance) เท่านั้นโดยพูดถึงเครื่องมือ (tool) หรือเทคนิควิชาการในการดำเนินงาน (method & technology) ของกระบวนการพัฒนาน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักศึกษาไม่มีโอกาสได้ ทดลองปฏิบัติ หรือฝึกฝนสิ่งที่ตนเรียนรู้มาเลย สิ่งเหล่านี้เราสามารถดูได้จาก หนังสือ ตำรับตำราที่ใช้ศึกษาและแนะนำให้อ่านทั้งในและต่างประเทศ หลักสูตรการศึกษา และ วิธีดำเนินการเรียนการสอนของเราในปัจจุบัน

1. หนังสือตำรับตำรา (Literature) ที่ใช้ศึกษาและแนะนำให้อ่าน

ก. ในประเทศ สำหรับสิ่งตีพิมพ์ที่เป็นหนังสือรูปเล่มภาษาไทยนับได้ว่า มีน้อยมากและที่เห็นอยู่บ่อยๆ ก็มีอยู่ 2 เล่ม ที่มีชื่อว่า “การบริหารการพัฒนา” ทั้ง 2 เล่ม เล่มแรกเขียนโดย อาจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอีกเล่ม

หนึ่งเป็นการแต่งร่วมของอาจารย์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 3 ท่าน คือ อาจารย์กมล อตุลยพันธ์ุ อาจารย์เชติวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และอาจารย์สุจิตรา รัตนันท์ หนังสือเล่มแรกของอาจารย์อนันต์¹⁶ จัดว่าเป็นหนังสือที่จัดว่าอยู่ในชั้นดี (classic) เล่มหนึ่งที่เขียนเกี่ยวกับวิชาการบริหารการพัฒนาที่เป็นภาษาไทย โดยพยายามชี้ให้ผู้อ่านเห็นถึงความหมายและขอบเขตในแง่ต่าง ๆ ของการบริหารการพัฒนา ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนา แนวทางที่จะนำไปใช้อันหมายถึง โครงสร้าง กลไก องค์กร และกระบวนการบริหารงาน และกรณีศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาของไทยและประเทศอื่น ๆ ส่วนเล่มที่สองที่แต่งร่วมโดยคณะของอาจารย์รามคำแหง¹⁷ นั้น จัดว่าเป็นหนังสือที่มีแนวการเขียนที่อ่านง่าย ช่วยจับประเด็นให้ผู้อ่านโดยมีเนื้อหาคล้ายกับเล่มแรกที่มีลักษณะกว้าง ๆ ชี้ให้เห็นว่าถ้าจะพัฒนาประเทศควรมีขั้นตอนและวิธีการเช่นใด แต่มิได้บอกว่ขั้นตอนหรือวิธีการนั้น ๆ จะต้องทำอะไรหรืออย่างไร

ส่วนสิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาที่เป็นภาษาไทยอื่น ๆ มักจะเป็นในรูปของบทความ หรือผลงานวิจัยของอาจารย์จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เช่น ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติติกุการ ดร.อมร รักษาสัจย์ ดร.ชูบ กาญจนประกร และ ดร.ปฐม มณีโรจน์ (ดูเอกสารภาคผนวกตัวอย่างรายชื่อบทความต่าง ๆ) ซึ่งทั้งหมดมีแนวคิดที่เน้นในทางปฏิบัติที่เป็นจริงได้มาก แต่ในแต่ละบทความหรือผลงานวิจัยก็เพียงแต่ได้ชี้ถึงปัญหาและข้อเสนอวิธีการในการแก้ไขหรือปฏิบัติในเฉพาะปัญหากรณีนั้น ๆ ยังไม่มีลักษณะเป็นกระบวนการของการปฏิบัติทั้งกระบวนการ (step in management process) ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายที่ไม่มีอาจารย์ท่านใดที่ได้เขียนหนังสือขึ้นสักเล่มเพื่อเป็นตำรับตำรา (text book) หรือแนวทางที่สามารถชี้ให้เห็นถึงทฤษฎี แนวคิด เครื่องมือวิธีปฏิบัติ และผลจากประสบการณ์ เพื่อให้ไว้สำหรับนักศึกษาหรือผู้สนใจจะได้ติดตามศึกษาได้อย่างเป็นระบบได้

ข. ต่างประเทศ หนังสือตำรับตำราหรือวารสารบทความจากต่างประเทศ เขามักจะมีอ่านหรือศึกษาในรูปภาษาอังกฤษที่มักจะมีแนวคิดมาจากอเมริกา เสียเป็นส่วน

ใหญ่ซึ่งที่จริงประเทศทางทันยุโรปอื่น ๆ เช่น อังกฤษ เยอรมัน และประเทศทางแถบสแกนดิเนเวียก็มีแนวความคิดและกระบวนการพัฒนาที่น่าสนใจเช่นเดียวกัน เนื่องจากตำราหรือบทความในภาษาต่างประเทศมีอยู่เป็นอันมากในที่นี้จะขอยกกล่าวถึง แต่หนังสือที่ค่อนข้างแพร่หลาย และรู้จักกันในหมู่ของนักศึกษาและผู้สนใจในประเทศไทย

หนังสือเล่มแรกก็คือหนังสือที่ Irving Swerdlow เป็นบรรณาธิการในปี 1963 ที่มีชื่อว่า *Development Administration : Concepts and Problems*¹⁸ มีบทความที่น่าสนใจของ Ferle Fainsod ที่พูดถึงปัญหาโครงสร้างและการบริหารงานในการพัฒนา Jay B. Westcott พูดถึงอุปสรรคในการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ โดยเน้นที่การจัดองค์กร เปรียบเทียบให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสียขององค์กรแบบเดิมและแบบใหม่ ส่วนของ Irving Swerdlow ได้พูดถึงขอบเขตของวิชาการบริหารการพัฒนาว่ามีได้จำกัดอยู่เฉพาะแวดวงของการบริหารเท่านั้น แต่จะต้องยอมรับบทบาทของวิชาอื่น ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ คณิต

ต่อมาในปี 1970 มีหนังสือออกมา 2 เล่ม เล่มแรกมี Edward W Weidner เป็นบรรณาธิการ มีชื่อว่า *Development Administration in Asia*¹⁹ ซึ่งประกอบด้วยผู้เขียนที่มีผลงานสำคัญหลายคน เช่น Hahn Been Lee, Shou-Sheng Hsueh และตัว Edward W. Weidner เป็นต้น เนื้อหาในหนังสือพอจะแบ่งได้เป็น 2 ภาค คือ ภาคแรกเป็นการพูดถึงทฤษฎี และแนวความคิดต่าง ๆ ในการบริหารการพัฒนาประเทศ และภาคที่สองพูดถึงในแง่ภาคปฏิบัติ แต่เป็นการพูดในแง่ของกรณีศึกษาเป็นรายประเทศมากกว่า จะชี้ให้เห็นถึงแนวปฏิบัติ (Practical methods) ที่เป็นระบบ ส่วนอีกเล่มหนึ่งที่ Fred W. Riggs เป็นบรรณาธิการในหนังสือชื่อ *Frontiers of Development Administration*²⁰ ที่พยายามที่จะอธิบายถึงขอบเขตของวิชาการบริหารการพัฒนาแต่ก็ไม่อาจจะกำหนดชัดลงไปได้ ในหนังสือเล่มนี้นับว่ามีทัศนะต่าง ๆ ที่น่าสนใจอยู่มาก เช่นในบท Strategies for Development Policy and Administration Reform ที่พูดถึงหลักการ NEROP และ PADIP ของ La Palombara และในบท Functional Approaches to Development Administration และ Structural Analysis of Bureaucracy ที่พูดถึงการที่ระบบบริหาร

ถือเป็นส่วนสำคัญในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนในการพัฒนาประเทศ และ Neale เน้นถึงเศรษฐกิจและการบริหารที่มีส่วนสัมพันธ์ซึ่งพาและได้ประโยชน์ร่วมกันทั้งนักเศรษฐศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและนักบริหารในทางพัฒนาการบริหาร

ส่วนหนังสือเล่มล่าสุดที่กำลังได้รับการพูดถึงคือหนังสือที่แต่งโดย George F. Gant ที่ชื่อ *Development Administration : Concepts Goals and Methods*²¹ ได้เขียนจากประสบการณ์ของตนตั้งแต่โครงการ TVA (Tennessee Valley Authority) จนถึงการที่ได้มีโอกาสไปเยือนประเทศต่าง ๆ ในเอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Gant ได้พยายามจำแนกประเด็นของการพัฒนาในแง่ต่าง ๆ ตั้งแต่ เกษตร ประชากร การศึกษา รัฐวิสาหกิจ องค์กรการวางแผน งบประมาณ การบริหารบุคคล สถาบันฝึกอบรม และวิจัย ผลกระทบจากการช่วยเหลือของต่างประเทศต่อการพัฒนาและระบบข้าราชการ Gant ได้พยายามชี้ให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งปัญหาและแนวทางแก้ไขในบางประเด็น หนังสือเล่มนี้นับว่าได้ทำให้วิชาการบริหารพัฒนาเข้าใกล้กับความเป็นจริงในโลกแห่งการปฏิบัติมากขึ้นซึ่งถ้าหาก Gant ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นนักวิชาการเชิงปฏิบัติผู้หนึ่งจะได้ช่วยจับประเด็นออกมาเป็นหลักวิชา แล้วยกตัวอย่างประกอบเป็นประเด็น ๆ ไป คงจะทำให้หนังสือสมบูรณ์ขึ้นกว่านี้ อย่างไรก็ตามหนังสือเล่มนี้ก็มิได้พูดถึง วิธีการ เครื่องมือ และขบวนการใช้เทคนิคในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง Method ตามชื่อหนังสือก็เป็นเพียงพูดถึงแนวทางในการแก้ปัญหาเท่านั้น

ถ้าหากจะมองวิชาการบริหารการพัฒนาในอีกแง่มุมหนึ่งที่กว้างขึ้น ซึ่งรวมเอาวิชาในแขนงต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการพัฒนาหรือมีเนื้อหาที่เป็นการพัฒนา เรายังจะมีหนังสือที่พูดถึงอีกมากแต่เน้นเป็นลักษณะที่เฉพาะด้านเกินไป หรืออยู่นอกเหนือการศึกษาของบทความนี้ เช่นหนังสือที่เกี่ยวกับการบริหารการจัดและดำเนินโครงการพัฒนา ตามที่ Dennis A. Rondinelli แห่ง East-West Center ได้รวบรวมไว้ในปี 1970 ที่ชื่อ *Bibliography on Project Planning and Implementation in Developing Countries*²² หรือ Bibliography ที่จำแนกเป็นแขนงวิชาใหญ่ ๆ ที่สัมพันธ์หรือมีเนื้อหาเกี่ยวกับการ

บริหาร การพัฒนาหรือการบริหารการพัฒนาในแง่ต่างๆ ของ Edward W. Weidner ร่วมกับ Alan A. Spitz ชื่อ *Development Administration : an annotated bibliography*²⁸ ในปี 1963 และของอาจารย์จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ แห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งได้ทำไว้เป็นภาษาอังกฤษชื่อ *Bibliography on Development Administration*²⁴ ในปี 1970

กล่าวโดยสรุปแล้วจากหนังสือตำรับตำรา ทั้งในและต่างประเทศที่แพร่หลาย ในหมู่นักศึกษาและผู้สนใจวิชาการบริหารการพัฒนาในเชิงการบริหาร ก็มีได้ช่วยให้ ผู้ศึกษาหรือผู้สนใจลงลึกไปสู่ขั้นปฏิบัติได้เหมือนกับรู้ว่า ถ้าจะดับไฟที่กำลังลุกไหม้อยู่ ก็สามารถใช้เครื่องมือดับเพลิงฉีดดับไฟได้ แต่ไม่รู้ว่าจะใช้เครื่องดับเพลิงนั้นอย่างไร นั้นเอง

2. หลักสูตรการศึกษา (Curriculum)

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่บัณฑิตที่ได้ศึกษาวิชาการบริหารการพัฒนาไปแล้ว ก็ยังไม่รู้หนทางที่จะนำสิ่งที่เรียนมาไปปฏิบัติได้ ก็เนื่องจากเนื้อหาหลักสูตรการศึกษาใน มหาวิทยาลัยยังมีได้มีส่วนเสริมให้นักศึกษาที่เรียนทางบ้านรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ได้มีความรู้ ความสามารถพอที่จะปฏิบัติได้ จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักสูตรทางบ้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจของ 6 มหาวิทยาลัย²⁹ คือธรรมศาสตร์ รามคำแหง เกษตรศาสตร์ สงขลานครินทร์ จุฬาลงกรณ์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่ามี 2 มหาวิทยาลัยที่ไม่ได้บรรจุเอาวิชาการบริหารการพัฒนาไว้ในหลักสูตรการศึกษา คือ เกษตรศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์ ส่วนอีก 4 มหาวิทยาลัย เนื้อหาทางหลักสูตรพอจะแบ่งได้เป็น 2 แนว คือ แนวแรก ธรรมศาสตร์ และรามคำแหง ที่หลักสูตรยังมีได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนว่าจะมุ่งผลิตบัณฑิตให้มีความรู้ความชำนาญด้านใด เพื่อประโยชน์อะไรและสนองกำลังคนแก่ประเทศในประเภทไหนในคำอธิบายเกี่ยวกับลักษณะเนื้อหาวิชา ก็มุ่งกำหนดให้ ศึกษาเกี่ยวกับ แนวความคิด ทฤษฎีของการพัฒนา ตลอดจนเสนอ

ปัญหาและแนวทางศึกษาทั้งในและต่างประเทศ มิได้กำหนดให้ศึกษาเกี่ยวกับ เทคนิคทางบริหารที่เกี่ยวเนื่องในแง่ของโครงการพัฒนา* (ดูตัวอย่างอธิบายเนื้อหาวิชาในเอกสารภาคผนวก) และมีวิชาการบริหารการพัฒนาเป็นวิชาหนึ่งในวิชาของแผนกวิชาบริหารรัฐกิจ โดยไม่มีวิชาที่เกี่ยวเนื่องมาเสริมโดยตรง

ส่วนแนวที่สองคือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และสงขลานครินทร์ ซึ่งมุ่งหวังให้วิชาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ผลิตนักปฏิบัติในภาครัฐกิจที่มีความสามารถในเชิงบริหารที่มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองแก่ความต้องการของระบบราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นนักบริหารที่มีทั้งทฤษฎี แนวความคิด และเทคนิคในการปฏิบัติงานในสาขางานนั้น ๆ และอาจเนื่องจากนิยามที่ถือเป็นสถาบันที่เน้นการศึกษาทางด้านพัฒนบริหารศาสตร์ (Development Administration) เนื้อหาหลักสูตรซึ่งมีวิชาที่ค่อนข้างมีขอบเขตครอบคลุม และเสริมต่อการผลิตนักบริหารการพัฒนา เช่น วิชาสัมมนา เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา สัมมนาเกี่ยวกับปัญหาในการพัฒนาประเทศ การประเมินและวิเคราะห์โครงการ การบริหารโครงการ การวางแผนบริหาร การติดตามและประเมินผลโครงการ และหลักการและกลยุทธ์ในการพัฒนาชนบท^{๕๕} สำหรับคณะวิทยาการจัดการของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากอาจารย์นิทัศน์ ซึ่งเข้าไปเป็นคณบดีและผู้ร่วมจัดร่างหลักสูตรของคณะในระยะแรก ฉะนั้นเนื้อหาของหลักสูตรถึงมีลักษณะคล้ายไปทางเดียวกัน คือนอกจากมีวิชาการบริหารการพัฒนาแล้วยังมีวิชาเสริมช่วยในการบริหารจัดการ หรือวางแผนปฏิบัติโครงการ เช่น วิชาวางแผนพัฒนา วิเคราะห์ระบบ และการประเมินผลโครงการ กล่าวแล้วทั้งสองสถาบันมีหลักสูตรที่ช่วยให้การศึกษาวิชาบริหารการพัฒนาเป็นไปได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้น แม้ในตำราวิชาการบริหารการพัฒนาเอง จะมีได้กล่าว ครอบคลุมถึงเทคนิควิธีการปฏิบัติด้วย แต่ก็ยังมีวิชาอื่นที่มาเสริมช่วยให้นักศึกษาได้มีเครื่องมือ (tool) ในการปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งเรื่องนี้ผู้สอนในสถาบันดังกล่าวให้ความเห็นว่า “เวลาในวิชา (course) เดียวนั้นไม่พอสำหรับศึกษาเนื้อหาทั้งขบวนการได้”

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้นว่าเนื้อหาหลักสูตรที่ศึกษาวิชาการบริหารการพัฒนาของนิคัและสงขลาจะมีแนวโน้มที่จะช่วยผลิตกำลังคน ทางด้าน การ บริหาร การ พัฒนาที่ คึกว่าคณะรัฐศาสตร์ของธรรมศาสตร์และรามคำแหง แต่สงขลานครินทร์เองก็ไม่อาจที่จะ คำนึงการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรที่ตั้งไว้ได้ตลอด เนื่องจากปัญหาความ ขาดแคลนอาจารย์ผู้สอนที่มีประสบการณ์และความสามารถที่เพียงพอ ดูเหมือนว่าคงจะมี แต่นิคั ที่พอจะมีศักยภาพในการผลิตบัณฑิตทางด้านการบริหารการพัฒนาได้ดีกว่าที่อื่น ๆ อย่างไรก็ตามนิคัเองก็ยังมีลักษณะปัญหาเดียวกับสถาบันอื่น ๆ อีกในแง่ที่ว่า วิชาการบริหาร การพัฒนาและวิชาในกลุ่มที่เกี่ยวข้องเนื่องเป็นเพียงวิชาเลือก²⁷ และปัญหาในวิธีการเรียนการ สอนที่จะได้กล่าวต่อไป

3. วิธีการเรียนการสอน (Study approach)

หากเราจะมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาชีพที่มุ่งจะผลิตคนไปทำงาน ในภาครัฐกิจ การบริหารการพัฒนาก็ต้องถือว่าเป็นวิชาหนึ่งที่มุ่งจะผลิตนักศึกษาให้เป็น นักปฏิบัติในการพัฒนาประเทศชาติ ซึ่งตามที่ Milton J. Esman²⁸ ได้พูดถึงนักบริหาร การพัฒนาที่ที่จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการอบรมทางด้านกรจัดการ และมีความรู้เกี่ยวกับงาน ที่จะต้องทำเป็นอย่างดี และจากประสบการณ์ของ George F. Gant²⁹ ที่ได้ไปเยือนและ ศึกษาโครงการพัฒนาในประเทศเอเชียใต้และตะวันออกเฉียงใต้ Gant กล่าวว่าหนทาง หนึ่งที่จะช่วยให้ โครงการพัฒนาต่าง ๆ สามารถเป็นจริงขึ้นมาได้ ก็คือเวลาการรับคนเข้าทำ งาน ควรคัดเอาแต่คนที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะ ที่มีทักษะในอาชีพ (professional skill) แต่สิ่งที่นักศึกษาได้รับการอบรมจากสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษายังขาดสิ่ง นี้นมาก ซึ่งความจริงแล้ว การฝึกหัดทักษะในอาชีพให้แก่ศึกษาในระดับนี้ มิใช่เป็น สิ่งที่ปฏิบัติหรือไม่ได้ยกตัวอย่าง เช่น แพทย์ นักเคมี วิศวกร สถาปัตย์ นักบัญชี นัก สังคมสงเคราะห์และนักบริหารงานธุรกิจ (ที่กำลังปรับตัวอย่างขมกขมก) เป็นต้น นัก ศึกษาเหล่านี้เมื่อจบการศึกษาแล้วก็พร้อมที่จะเข้าทำงานในหน่วยงานได้ มีประสบการณ์

ในการสร้างงาน หรือคัดแปลงงานของหน่วยงานนั้น ๆ หรืออาจจะต้องเรียนรู้เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะงานนั้น ก่อนลงมือทำงานจริงอยู่บ้าน ซึ่งมีใช้การเริ่มต้นปฏิบัติงานที่ต้องเริ่มอบรมหรือเรียนรู้กันใหม่ เหมือนดังที่อาจารย์เสนาะ คันบุญยืน ได้ยกตัวอย่างของการรับคนเข้าทำงานของกระทรวงมหาดไทย ไว้ในการวิจารณ์ หลักการณ์และความมุ่งหมายของการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย ตอนหนึ่งว่า “การที่กระทรวงมหาดไทยรับผู้สำเร็จวิชาสังคมศาสตร์มาทำหน้าที่เป็นพัฒนากรในภาคต่าง ๆ นั้น พวก (เจ้าหน้าที่) เหล่านั้นก็ได้แต่รู้วิธีการติดต่อกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เท่านั้น”³⁰ ฉะนั้น การที่สถาบันการศึกษาจะผลิตคนที่มีทักษะในอาชีพได้นั้น วิธีการเรียนการสอนจะต้องเน้นให้มีการทดลองปฏิบัติจริง หรือพิสูจน์ทดลองในสิ่งที่ตนได้ร่ำเรียนมา เหมือนนักเรียนพาณิชย์ได้ฝึกหัดพิมพ์ดีด แพทย์ได้หัดและทดลองผ่าตัด รักษาโรค นักสังคมสงเคราะห์ได้ฝึกฝนขบวนการช่วยเหลือผู้มารับการสงเคราะห์และนักการตลาดได้ทำการสำรวจวิจัยความต้องการของตลาดได้จริง ตั้งแต่เมื่อครั้งยังศึกษาอยู่ แต่ในปัจจุบันขณะที่เราพูดกันว่าประเทศยังขาดกำลังคนที่จะมาช่วยพัฒนาประเทศ ขาดผู้เชี่ยวชาญและนักปฏิบัติในการทำงานและต้องเร่งเผยแพร่แนวความคิดและการกระทำในการพัฒนาประเทศ แต่เรากลับไม่มีวิธีการที่เหมาะสมในการผลิตนักพัฒนาที่มีทักษะในอาชีพออกไปช่วยพัฒนาประเทศ วิธีการเรียนการสอนในวิชาส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือมีลักษณะการบรรยายและรับฟังแนวความคิดและทฤษฎีในการพัฒนาจากอาจารย์ผู้สอน (ในบางแห่งมีการศึกษาดึงขบวนการและเทคนิคในทางปฏิบัติอยู่บ้าง) นักศึกษาไม่มีโอกาสที่จะได้ทดลองปฏิบัติตามขบวนการที่ตนได้เรียนมา ฉะนั้นปัญหาต่าง ๆ 4—5 ประการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศก็ยังคงวนเวียนอยู่ เช่น 1. ขาดผู้มีทักษะในอาชีพ 2. มหาวิทยาลัยมิได้ทำหน้าที่สนองกับคนที่เหมาะสมแก่ประเทศ 3. งานที่ต้องการคนก็ยังขาดส่วนคนที่ต้องการงานก็หางานทำไม่ได้ 4. หน่วยงานต่าง ๆ ก็ยังคงต้องสร้างและฝึกอบรมคนของตนเอง และ 5. เราก็ยังคงขาดการริเริ่มหรือพัฒนาสิ่งที่เป็นของเราเอง

การศึกษาวិชาการบริหารการพัฒนาในทัศนะใหม่ คงจะเป็นแนวทางหนึ่งที่จะมีส่วนช่วยให้กระบวนการพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างดีขึ้น โดยเฉพาะในแง่กำลังคนที่จะเข้าสู่ระบบ เพราะจะมุ่งเน้นในทัศนะของวิชาชีพโดยฝึกฝนทางปฏิบัติและมีทักษะในอาชีพ พร้อมๆกับมีความรู้และแนวทางทฤษฎีและการปรับใช้ โดยจะผลิตบัณฑิตที่มีความเข้าใจในปัญหาของการพัฒนา รู้จักการใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ปัญหาและเลือกนโยบายที่ถูกต้อง อีกทั้งมีความรู้เกี่ยวกับงานที่ปฏิบัติได้จริงอีกด้วย กล่าวในทัศนะใหม่ในการศึกษาวิชาการพัฒนามีจุดประสงค์ที่จะให้นักศึกษามี

1. ทฤษฎีและแนวความคิด เกี่ยวกับกระบวนการบริหารการพัฒนา (Concept and Theory of Development) เพื่อให้นักศึกษาได้มีกรอบ (framework) ในการมองปัญหา จับประเด็น และวิเคราะห์การพัฒนาของประเทศได้ตรงจุด และเห็นขั้นตอน เป้าหมาย นโยบาย และขบวนการแห่งการพัฒนา การสร้างชาติแล้วสามารถนำเข้ามาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย มิใช่เป็นการจดจำหรือลอกเลียนแบบกันมา หรือตามที่อาจารย์จักรกฤษณ์ นรนิติติกุลการ³¹ เรียกว่า การสร้างสมรรถภาพและทัศนะคติที่อาจนำไปปฏิบัติได้ (practical or action-oriented)³² โดยขยายความต่อว่า “นักบริหารการพัฒนาจำต้องซาบซึ้งเข้าใจในสภาพแวดล้อมของประเทศให้ละเอียดและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด จำเป็นต้องยึดแบบแผนที่แน่นอน และมีระเบียบในการศึกษาสิ่งเหล่านี้ อย่างถูกวิธี ต้องรู้วิธีวิเคราะห์และคัดเลือกการศึกษาประสบการณ์จากประเทศอื่นก็มีส่วนช่วยเพิ่มพูนความรู้ซึ่งถึงข้อเท็จจริงและสภาพความเป็นอยู่ของตน แต่อย่ามัวเสียเวลากับทฤษฎีและแนวความคิดที่มักจะมีผู้สร้างหรือกำหนดขึ้นโดยยึดหลักการ และข้อสมมุติที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงในประเทศเรา แต่เป็นการจำลองจากประเทศที่เจริญแล้วมาซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นไทยเราเลย ด้วยเหตุนี้ นักพัฒนาบริหารต้องเตรียมเครื่องมือของตนเอง เพื่อช่วยสังเกต รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ตนเองเผชิญหน้าอยู่จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆให้ลุล่วงไปด้วยดี” และเหมือนที่ George Gent กล่าวว่า “การกำหนดให้นักศึกษาเข้าใจเป้าหมายและนโยบายของประเทศ

เข้าใจระบบการเปลี่ยนแปลงของสังคม และสามารถวางจินตนาการสังคมในอนาคตได้อย่างมีกฎเกณฑ์ มีเหตุผลถูกต้องตามระเบียบวิธีการศึกษา การบริหารงานที่ได้รับการอบรมอย่างนี้จึงจะสามารถทำงานตามกระบวนการเพื่อการพัฒนาชาติ (national development process) ได้ผลดี^{๑๑} การศึกษาไม่ว่าในทัศนะเก่าหรือใหม่ ก็ยังคงจะยอมรับการศึกษาชั้นพื้นฐานเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดหลักการ ของเรื่องนั้น ๆ ทั้งสิ้น แต่ว่าการศึกษาในทัศนะใหม่เน้นย้ำให้มีการประยุกต์ใช้ตัดแปลงจาก แนวคิด หลักการหรือทฤษฎีของตะวันตกให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเรา ส่งเสริมการสะสมผลงานประสบการณ์ภายในประเทศ ทั้งในรูปของการวิพากษ์วิจารณ์ให้ข้อเสนอแนะกันทั่วตลอดจนการทำวิจัย

2. เครื่องมือและเทคนิคในการดำเนินการ (Tool & Methodology) ในขณะที่ดีที่ว่าจุดเน้นที่สำคัญของการบริหารการพัฒนา ก็คือการมุ่งปฏิบัติหรือทำให้นโยบายหรือโครงการพัฒนาของรัฐบรรลุผล แต่นักศึกษาที่ได้เรียนวิชานี้จนจบวิชา ก็ยังไม่รู้ว่าจะนำแนวทางหรือหนทางที่ได้ร่ำเรียนมาปฏิบัติได้อย่างไร สิ่งเหล่านี้มิใช่ความผิดหรือความไม่รู้จักปรับใช้ของนักศึกษาโดยตรง แต่หากเป็นการที่สถาบันการศึกษานั้น ๆ มิได้อบรมให้รู้จักและใช้ เครื่องมือหรือเทคนิคการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานมากกว่า ซึ่งคุณบุญชูโรจนเสถียร^{๑๒} ได้กล่าวถึงบทบาทของมหาวิทยาลัยกับการพัฒนาประเทศไว้ว่า “มหาวิทยาลัยนอกจากจะสอนให้นักศึกษามีความรู้ในเชิงวิชานั้น ๆ แล้ว มหาวิทยาลัยยังจะต้องสอนให้นักศึกษามีความสามารถที่จะใช้ความรู้นั้นให้เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ และมีคุณธรรมอีกด้วย” การศึกษาที่ไม่รู้จักวิธีการใช้ย่อมไร้ค่า วิชาความรู้หากมิได้นำมาปฏิบัติหรือประยุกต์ใช้ก็ไม่ต่างอะไรกับก้อนอิฐก้อนดินก้อนหนึ่ง การอบรมศึกษาวิชาที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยปัจจุบันนี้ มีบทบาทน้อยลงในการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยราชการต่าง ๆ สาเหตุก็เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่ได้แสดงกลวิธีใดที่ทำให้หน่วยราชการตระหนักว่าจะช่วยเขาได้ หน่วยราชการบางแห่ง เช่นวิทยาลัยการปกครองของกรมการปกครอง ที่เน้นการผลิตนักศึกษาให้เป็นนักปฏิบัติที่มีทฤษฎีซึ่งนำไปพัฒนาวิชาการบริหารเกินกว่าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์กำลังสนใจอยู่วิชาการ บริหารการพัฒนาจะมีส่วน

รับใช้ประเทศชาติได้ก็ต่อเมื่อมีเครื่องมือเครื่องมือที่จะให้ผู้เรียนรู้นำเอาวิชาความรู้มาทำให้เป็นการปฏิบัติได้

3. ประสบการณ์ (Experience) ประสบการณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมย่อมมีประโยชน์แก่ผู้ศึกษาเป็นอย่างมาก ประสบการณ์ทางตรงจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการทดลองปฏิบัติถูกต้อง เบี่ยงเบน ยากง่าย การจะสนใจหรือระมัดระวังตรงจุดใด ก็รู้ได้ก็ต่อเมื่อผ่านการทดลองปฏิบัติเท่านั้น เหมือนที่ Patricia K. Cross กล่าวว่า “สิ่งที่นักศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองในกระบวนการเรียนรู้ย่อมมีความสำคัญเหนือกว่าสิ่งที่อาจารย์บอกให้ทำ หรือที่สำคัญคือ ทำให้”⁸⁵ การหวังที่จะให้บัณฑิตได้ไปเรียนรู้และศึกษาการปฏิบัติเองในหน่วยงานนั้น เป็นการฝากความหวังที่ห่างไกลจากเป้าหมายของประสิทธิภาพ เพราะประการแรกการที่จะต้องเริ่มต้นฝึกหัดกันใหม่ ในที่นี้ถ้าเข้าสู่หน่วยงานที่มีแบบประสิทธิภาพในการฝึกอบรมก็คงจะไม่เป็นปัญหาหนัก แต่หน่วยงานเช่นที่ว่านี้จะมีมากสักขนาดใด ส่วนใหญ่ก็คงเป็นการฝึกอบรมในขณะที่ปฏิบัติงาน หรือที่เรียกว่า *On the job training* ที่ฝึกและเรียนรู้กันไปตามยถากรรมเรื่อย ๆ แล้วแต่ใครจะตักตวงหรือเรียนรู้ได้มากน้อยขนาดไหน ประการที่สองบัณฑิตที่หลุดไปจากร่วมมหาวิทยาลัยเข้าสู่หน่วยงานนั้น ๆ ก็คงปฏิบัติไปตามแนวทางเดิมของหน่วยงานนั้นที่ซ้ำร้ายอาจจะปฏิบัติได้แย่งลงกว่าเดิมอีกด้วย ตามทฤษฎีการเรียนรู้ที่ซ้ำ ๆ และก็เป็นการเดินทางรอยเท้าของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เดินทางรอยเท้าของคนอเมริกัน หรือคนต่างประเทศโดยยากที่จะมีการคิดค้น ประยุกต์ ประดิษฐ์ หรือพัฒนา สิ่งใหม่ หรือแนวทางที่เป็นของตนเองเลย อาจารย์จักรกฤษณ์ นรินตินทุงการ ได้กล่าวเน้นประสบการณ์ในท้องที่หรือในงานของตน (*field experience*) เช่นเดียวกับนายแพทย์ที่ต้องมีประสบการณ์ในการรักษาโรคกับคนไข้ นักบริหารการพัฒนาต้องคุ้นเคยกับหน่วยงานที่ทำการพัฒนาเรียนรู้วิธีการทำงานและปัญหาที่มีอยู่”⁸⁶ ส่วนประสบการณ์ทางอ้อม คือการเรียนรู้สิ่งที่คนอื่นได้ปฏิบัติแล้วก็เป็นสิ่งที่มีประโยชน์ การศึกษา กรณีศึกษา หรือกรณีเปรียบเทียบของประเทศอื่น ก็จะเป็นส่วนเสริมช่วยการทำความเข้าใจ หรือวิเคราะห์เหตุผลได้ดีขึ้น แต่การศึกษาเช่นนี้จะมีประโยชน์ได้ก็ต่อ

เมื่อเรามีพื้นฐานทางด้านความคิด ทฤษฎี เครื่องมือ วิธีการ และประสบการณ์ ของเราเองบ้างแล้ว

เพื่อที่จะให้การศึกษาการบริหารการพัฒนาในทัศนะใหม่ บรรลุตามวัตถุประสงค์ข้างต้นก็จำเป็นที่จะต้องมีการนำเนื้อหาหลักสูตรการเรียนการสอนในด้านการจัดเนื้อหาหลักสูตรเสียใหม่ ต้องพยายามจัดเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพภาวะของประเทศไทย โดยไม่จำเป็นต้องเลียนแบบหลักสูตรชนิดเดียวกันในสหรัฐอเมริกา” โดยหลักสูตรควรมีลักษณะ 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องไม่รุดหน้าเกินสภาพแวดล้อม เพื่อมิให้นักศึกษาต้องปั่นป่วนและหน่วยงานที่รับคนไปเกิดการต่อต้าน ประการที่สอง ควรให้ตรงกับสภาพตามความต้องการของตลาด เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้จริงและตอบสนองความขาดแคลนบุคลากรของหน่วยงาน ลักษณะคร่าว ๆ ของเนื้อหา วิชาการบริหารการพัฒนาในทัศนะใหม่ควรประกอบด้วย

ก. ในส่วนของทฤษฎีและแนวความคิด (Concept & Theory)

- ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ
- กระบวนการพัฒนาประเทศและการศึกษาเปรียบเทียบ
- กลไก โครงสร้าง สถาบัน และความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีผลต่อการพัฒนา

ข. ในส่วนของเครื่องมือ เทคนิควิธีการ (Tool & Methodology)

- การจัดทำแผนและการวางโครงการปฏิบัติ
- การวิเคราะห์และประเมินโครงการ (เชิงเศรษฐศาสตร์ประยุกต์)
- การบริหารงานและการดำเนินงานตามโครงการ

(ในที่นี้จะทำการศึกษาในแง่ของเทคนิคต่างๆ ทั้งทางด้านการบริหาร การจัดทำ และการวิเคราะห์เพื่อให้นักศึกษาสามารถนำไปปฏิบัติ หรืออย่างน้อยที่สุดก็รู้วิธีปฏิบัติ เช่น เทคนิคในการเขียนแผน เขียนโครงการ เทคนิควิเคราะห์ต้นทุนเชิงเศรษฐศาสตร์เช่นพวก Cost—Benefit Analysis, Nest Present Value Method, Discount

Cash flow method, PERT, C.P.M., Chart, POSCORB, MBO, Controlled-climate techniques)

แม้ว่าในวงวิชาการปัจจุบัน ยังมีข้อสงสัยว่ามีความจำเป็นมากน้อยขนาดใดที่นักบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องเรียนรู้และศึกษาถึง เครื่องมือและเทคนิควิธีการในการปฏิบัติหรือดำเนินการ อย่างเช่นเทคนิควิธีการตั้งกล่าวที่ยกมาข้างต้นบ้างแล้ว สำหรับในความคิดของผู้เขียนกลับมองว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นมากประการหนึ่งใน 3 ประการ (ทฤษฎีและแนวความคิดเครื่องมือและเทคนิคในการดำเนินงาน, การเรียนรู้และทดลองปฏิบัติจริง) ที่เน้นการปฏิบัติ มิใช่ล่องลอยอยู่แต่ในปรัชญาแห่งการพัฒนา หรือแนวทางการพัฒนาโดยไม่ให้ความสำคัญกับเทคนิคการดำเนินงาน จากทวิประมวลสรุปผลของกระทรวงการคลังถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ทำให้โครงการพัฒนาประสบความสำเร็จได้ผลไม่คุ้มกับการลงทุน การกู้เงินจากต่างประเทศของทางราชการเพื่อใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ก็พอที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการที่จะต้องเรียนรู้และศึกษาถึงเครื่องมือและเทคนิควิธีการดำเนินการได้บ้างไม่มากนักน้อย

กระทรวงการคลังได้สรุปข้อบกพร่องประการสำคัญไว้ 3 ประการที่ทำให้โครงการพัฒนาประสบความสำเร็จ

1. ปัญหาเรื้อรังของหน่วยราชการไทย ซึ่งส่วนใหญ่ขาดความสามารถในการจัดเตรียมโครงการที่ดี ส่วนโครงการที่เจ้าของแหล่งเงินก็เป็นผู้จัดทำให้นั้น ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่จะดำเนินการตามโครงการก็ขาดความสนใจที่จะเรียนรู้วิธีดำเนินการตามโครงการนั้น ๆ
2. เจ้าของโครงการขาดหน่วยงานที่ดีที่จะดำเนินการตามโครงการที่ขอเงิน มีหน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น ที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ขาดการวางแผน การเตรียมงาน การปฏิบัติงาน และการติดตามประเมินผลทั้ง ๆ ที่หลักการดังกล่าวนี้ เจ้าของแหล่งเงินกู้ทุกแห่งได้ให้ความสำคัญมากเป็น

พิเศษ โดยเฉพาะในการดำเนินการประเมินผลนั้น หน่วยงานต่างๆ มักจะไม่สนใจ เพราะหากประเมินผลจริงๆ ก็มักจะพบความล้มเหลว ซึ่งเท่ากับเป็นการฟ้องผลงานของหน่วยงานของตนเอง นอกจากนี้ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานอื่น ๆ ทำการประเมินผลให้ก็มักจะไม่ได้รับความสนใจเช่นกัน

ก. ส่วนในด้านการเรียนการสอนนั้น เราควรที่จะมีการปรับปรุงการเรียนการสอนกันอยู่เสมอ เพราะในช่วงเวลาที่ผ่านมามีวิธีการเรียนการสอนต่างๆ ที่เคยใช้ได้ผลดีในอดีตกำลังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในระยะที่ผ่านมา เพื่อให้ความรู้ที่มีใช้เพื่อแก้ปัญหาในอดีตเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือช่วยแก้ปัญหาในปัจจุบัน ตลอดจนเป็นกรอบในการมองประเด็นของปัญหาต่างๆ และข้อเท็จจริงในอนาคตอีกด้วย การเรียนการสอนควรจะเน้นให้มีการได้สัมผัสกับสิ่งที่ เป็นจริงเพื่อให้เห็นปัญหา รู้ข้อจำกัดและขอบเขต ตลอดจนเกิดข้อสงสัยปัญหาหรือแง่คิด ซึ่งจะ เป็นชนวนให้มีการคิดค้นพัฒนา กันต่อไป ดังนั้นเทคนิคการเรียนการสอนควรประกอบด้วย

ก. การบรรยายและสัมมนา

ข. การศึกษาจากการค้นคว้าเองและการดูงาน

ค. การทดลองปฏิบัติ

Lecture and Workshop จะเป็นคำที่เหมาะสมกับการเรียนการสอนในทัศนะใหม่ คือมีทั้งลักษณะการถ่ายทอดจากตำราและจากประสบการณ์การคิดค้นถกเถียง และการได้ทดลองปฏิบัติจริงซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญมากประการหนึ่ง

สรุปความมุ่งหมายในทัศนะใหม่ของวิชาการบริหารการพัฒนา ก็คือ การสร้างทักษะและทัศนคติใหม่ให้นักศึกษาสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ท้าทายรัฐอยู่ และพัฒนาความสามารถของนักศึกษาให้สามารถบำเพ็ญตนเป็นเครื่องมืออันมีประสิทธิภาพของรัฐที่ทะเยอทะยานในการพัฒนาประเทศไทย แต่จะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ก็คงขึ้นกับท่านผู้อ่านท่านผู้สนใจ ท่านนักศึกษา ท่านอาจารย์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

ทุกท่าน จะมีทัศนะและการปฏิบัติอย่างไรต่อความเป็นไปที่ผ่านมาหรือการพัฒนาต่อไป ในอนาคตของวิชานี้ ผู้เขียนหวังว่าการเสนอแนะ วิจาร์ณ และค้นคว้า เกี่ยวกับแง่คิด หรือประเด็นการศึกษา ยังคงไม่จบสิ้นเท่านั้น เพราะการพัฒนาประเทศก็ยังคงมีความจำเป็น และเร่งด่วนต่อการเจริญเติบโตของประเทศเรา ปัญหาพื้นฐานที่ว่า จะทำอย่างไรที่จะใช้ ทรัพยากรที่มีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประเทศ ความต้องการนักคิดและนักปฏิบัติหรือนักวิชาการที่มีผลงานในทางปฏิบัติหรือนักปฏิบัติที่มีหลักวิชาการ ยังเป็นเป้าหมายที่หน่วยราชการองค์การเอกชน และประเทศ ยังต้องเผชิญอยู่ วิชาการบริหารการพัฒนาในทัศนะใหม่คงจะมีส่วนแก้ปัญหาบางประการ ที่ประสบอยู่ในปัจจุบันนี้ เช่น การขาดผู้ที่มีทักษะในอาชีพ มหาวิทยาลัยยังมีได้ทำหน้าที่ สนองกำลังคนที่เหมาะสมแก่ประเทศ, งานที่ต้องการคนก็ยังคงขาด ส่วนคนที่ต้องการงานก็ หางานทำไม่ได้ หน่วยงานต่างๆ ยังคงต้องสร้างฝักรวมคนของตนเองขึ้นมาและเราคง จะได้มีการริเริ่มที่จะทำอะไร ที่เรียกว่า “การพัฒนา” ที่แท้จริงของเราเองบ้าง มันถึง เวลานั้นแล้วหรือยัง?

เอกสารภาคผนวก

๑. ตัวอย่างรายชื่อบทความ

ก. ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 9 ล. 2 (เม.ย. 12) “การพัฒนาหลักสูตรทางพัฒนา บริหารศาสตร์”
- บรรณสาร สพบ. ป. 4 ล. 4 (มิ.ย. 15) “แนวความคิดและหลักการสำคัญ เกี่ยวกับการบริหารเทศบาลเพื่อการพัฒนา”
- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 12 ล. 3 (ก.ค. 15) “การวางแผนและปฏิบัติตาม แผนพัฒนาทางหลวงของประเทศไทย”

- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 13 ล. 1 (ม.ค. 16) “การปรับปรุงการประสานกร
หลวง : ศึกษาเกี่ยวกับการวางโครงการและปฏิบัติตามโครงการ”
- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 21 ล. 2 (เม.ย. 24) “แนวความคิดใหม่ในการ
พัฒนาชนบท”
- กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ “รายงานวิจัยเรื่อง
การวางแผนพัฒนาประเทศไทย : การวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการวาง
แผนพัฒนายุทธศาสตร์ที่ 3”
- กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ “รายงานวิจัยเรื่อง
ท้องถิ่นท่ามกลางการบริหารงานของรัฐบาลกรณีแม่ฮ่องสอน”
- กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ “รายงานวิจัยเรื่อง
การบริหารงานพัฒนาการเกษตรในระดับภูมิภาค”

ข. ดร. ชูบ กาญจนประกร

- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 12 ล. 3 (ก.ค. 15) “หลักและแนวความคิดในการ
ปรับปรุงส่วนราชการ”
- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 13 ล. 5 (พ.ค. 16) “แนวความคิดในการบริหาร
ราชการแผนใหม่”

ค. ดร. ปฐม มณีโรจน์

- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 15 ล. 1 (ม.ค. 18) “Development with an
emphasis on change”
- กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
“ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาทางการบริหาร”
- กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
“ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาทางการเมือง”

ง. ดร. อมร รักษาสัตย์

- ว. รัฐประศาสนศาสตร์ ป. 3 ฉ. 3 (ม.ค. 06) “พัฒนา พัฒนศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา”
- ว. ข้าราชการ ป. 20 ฉ. 12 (ธ.ค. 18) “ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารในประเทศไทยยุคประชาธิปไตยใหม่”
- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 15 ล. 1 (ม.ค. 18) “สถาบันและกระบวนการเพื่อพัฒนานโยบายในประเทศ”
- ว. พัฒนบริหารศาสตร์ ป. 18 ล. 8, 9 (ส.ค., ก.ย. 22) “การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ”
- คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ”
- คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ “การพัฒนา นโยบาย”
- คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ “การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน : แนวความคิดทฤษฎีและทางปฏิบัติในการพัฒนาประเทศ”

2. คำอธิบายเนื้อหาวิชาการบริหารการพัฒนา – ธรรมศาสตร์

ร. 451 การบริหารการพัฒนา : ศึกษาถึงหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา โดยพิจารณาถึงความแตกต่างของกระบวนการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงอย่างอื่นตลอดทั้งศึกษาองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารงานของประเทศ องค์การหรือสถาบันที่กำลังพัฒนาการช่วยเหลือต่างประเทศกับการบริหารการพัฒนาและสำรวจแนวความคิดของนักพัฒนาบริหารในประเทศต่าง ๆ

ร. 684 สัมมนาการบริหารการพัฒนา : ศึกษาถึงแนวคิดและหลักการของการบริหารการพัฒนา ปัญหาของประเทศที่กำลังพัฒนา ความก้าวหน้าทางด้านเทคนิควิทยา

ปัจจัยและตัวแปรทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ที่มีผลต่อการบริหารการพัฒนา ทั้งภายในและภายนอก อุดมการณ์ ระบบ และบทบาทของราชการที่มีต่อการพัฒนา แนวความคิดในการสร้างสถาบัน และการจัดองค์การเพื่อการพัฒนา องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การพัฒนาชุมชน รวมทั้งองค์การธุรกิจเอกชนที่มีต่อการพัฒนา ศึกษาและวิเคราะห์สถาบันต่าง ๆ เป็นกรณี

รวมคำแห่ง

ร. 328 การบริหารการพัฒนา : ศึกษาทฤษฎีการบริหารการพัฒนา ความหมายของการพัฒนา ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาของประเทศตลอดจนอุปสรรค และการปรับปรุงระบบบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศ ศึกษากรณีโดยมีตัวอย่างจากในและต่างประเทศ ฯลฯ

เชิงอรรถ

1. อมร รัชศาสตร์, พัฒนา พัฒนศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา, ใน *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (มกราคม 2506) หน้า 395-396
2. Fred W. Riggs *Agraria and Industria : Toward a Typology of Comparative Administration*, in W.J. Siffin (ed) *Toward the Comparative Study of Public Administration* (Bloomington : Indiana University Press, 1959) pp. 23-116
3. John R. moris, *The Transferability of Western Management Concepts : A Fourth World Perspective*, in *Development Digest* Vol. xix No. 1 (January 1981) pp. 56-57.
4. กุลชน ธนาพงศ์ธร, *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2522) หน้า 16-17.
5. Report of the Director General International Office (ILO), *A Basic Needs Strategy for Development*, in *Development Digest* No. 1 (January 1977) p. 32.

6. Patom Manirojana, Development with an emphasis on change, in Irving Swerdlow and March Ingle (eds) *Public Administration : Training for the Less Developed Countries* (New York : Syracuse University Press, 1974) p. 20
7. Gabriel U. Iglesias, *Implementation : The Problem of Achieving Results*, (Manila, Phillippines : Carmelo + Bauermann, Inc, 1976) pp. xu-xxii
8. Dennis A. Rondinelli, *Problem of Project Planning and Implementation in Developing Countries* (Hawaii : Technology and Development Institute, The East-West Center) pp. xii-xiv.
9. Irving Swerdlow, *The Public Administration of Economic Development* (New York : Praeger Publishers, 1975) p. 345.
10. O.P.Dwivedi and J. Neb, Crisis and Continuities in Development Theory and Administration : First and Third World Perspectives. in *Public Administration Development*, Vol 2. No.1 (January-March, 1982) pp. 59-60.
11. คูประวัฑฒ์ การจ้กตั้ง คณะรัฐประศาสนศาสตร๑ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร๑ในพระราชาคณะฎีกา จ้กตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร๑ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร๑ พ.ศ. 2498 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 72 ตอนที่ 50 (กรกฎาคม 2489) และหมายเหต๑ท้ายพระราชคณะฎีกานี้ และคู่มืออนัักศึกษา คณะรัฐประศาสนศาสตร๑ ปีการศึกษา 2506 คณะรัฐประศาสนศาสตร๑ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร๑
12. ขอให๑ทำความเข้าใจความหมายของคำว้ "การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) และ การบริหารการพัฒนา (Development Administration) ใน Milton J. Esman and John D. Montgomery, *Systems Approaches to Technical Cooperation : The Role of Development Administration in Public Administration Review*
13. ป้วย อึ้งภากรณ์, มหาวิทยาลัยในประเทศไทย, ในรายงานสัมมนา เรื่อง ปัญหาและบทบาท มหาวิทยาลัยในประเทศไทย คณะรัฐศาสตร๑จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 1-5 มิ.ย. 2507.
14. เสนาะ ถันบุญยั้ง, วิจารณ์หลักการและความมุ่งหมายของการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย, *Ibid*.
15. ป้วย อึ้งภากรณ์, *op. cit.*
16. อนันต์ เกตุวงศ์, *การบริหารการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร๑, 2523)
17. กมล อุดลพัฑฒ์, เวศวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และ สุจิตรา ธนานันท์, *การบริหารการพัฒนา* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522)
18. Irving Swerdlow (ed), *Development Administration : Cases and Problems* (New York : Syracuse University Press)
19. Edward W. Weidner (ed), *Development Administration in Asia* (North Carolina : Duke University Press, 1970)

20. Fred W. Riggs (ed), *Frontiers of Development Administration* (North Carolina : Duke University Press, 1970)
21. George F. Gant : *Development Administration : Concepts, Goals, Method* (Wisconsin : University of Wisconsin Press, 1979)
22. Dennis A. Rondinelli, *Bibliography on Project Planning and Implementaton in Developing Countries* (Hawaii : Technology and Development Institute, The East-West Center)
23. Edward W.Wiedner and Alan A.Spity, *Development Administration : annotated Bibliography* (Hawaii : East-West Center Press, 1963)
24. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, *Bibliography on Development Administration* (กรุงเทพฯ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2513)
25. คู่มือหลักสูตรคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2519-2520 หลักสูตรคณะวิทยาการจกการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีการศึกษา 2520 คู่มือนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2521 (หลักสูตรสาขาวิชารัฐศาสตร์) เอกสารคู่มือการศึกษาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2522 หลักสูตรสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ นิต้า พ.ศ. 2521
26. คู่มือนักศึกษาระดับปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ นิต้า 2521, 2522
27. ยกเว้นหลักสูตรปริญญาโท (ภาคค่ำ) คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2521.
28. Milton J. Esman *The Implementation of Development Administration* Vol. 9 No. 2 (April 1969) pp. 286-291.
29. George Gant, *op.cit.*, p. 26.
30. เสนาะ ต้นบุญยืน *op.cit.*
31. จักรกฤษณ์ นรนิติ ผดุงการ, การพัฒนาหลักสูตรทางพัฒนบริหารศาสตร์ : กรณีของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ใน *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 (2521) หน้า 236-236.
32. ขอให้ดูความหมายของคำว่า action-oriented ที่ Esman พบได้ใน Milton J. Esman, *The Politics of Development Administration*, in J.D. Montgomery and W.J. Siffin (eds), *Approaches to Development* (New York : McGraaw-Hiil Co., Ltd., 1966)
33. George F. Gant, A note on the Applications of Development Administration, in *Public Policy*, Vol xx (1966) pp. 199-202.

34. บุญชู โรจนเสถียร เอกสารโรเนียว รายงานผลสัมมนานวชนาของมหาวิทยาลัยกับการพัฒนาประเทศ
35. Patricia K. Cross, *Accent on Learning : Improving Insityte and Reshaping The Curriculum* (San Francisco : Jossey-Bass, 1976) p. 54.
36. จักรกฤษณ์ นรนิติผุงการ, op.cit. p. 236.
37. Bulletin of The University of Southern California; Center for Public Affairs (1979-1981) Vol 25 No. 8 (November 1979) p. 113 และ Graduate School Programs in Public Affairs and Public Administration by NASPAA, 1974.
38. กระทรวงการคลัง, ข้อบกพร่องที่ทำให้โครงการพัฒนาประสบความล้มเหลว, ใน *สยามจดหมายเหตุ* ปีที่ 6 ฉบับที่ 28 (กรกฎาคม 2524) หน้า 774
39. Samuel Messick *et al.*, *Individuality in Learning* (San Francisco : Jossey-Bass, 1976) p. 24.