

พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา

โดย อมร รัชศาสตร์

“พัฒนา” เป็นคำที่ได้ยินได้ฟังอยู่เสมอ ๆ จนเกือบจะพูดได้ว่าแทบทุกเมื่อเชื่อกัน บุคคลชั้นนำในรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ถือและนิยมเรียกการบริหารราชการยุคปัจจุบันว่า “ยุคพัฒนา” หรือ “สมัยพัฒนา” ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยและเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการ จะมีคำว่า “พัฒนา” ประปรายอยู่ทั่วไป หน่วยงานราชการบางหน่วยก็มีคำว่า “พัฒนา” เป็นชื่อ เป็นทางการปนอยู่ด้วย เช่น สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชนของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเพิ่งขยายกิจการขึ้นเป็นกรม เป็นต้น โครงการและกิจกรรมสำคัญ ๆ ของชาติ ก็มีชื่อว่า “พัฒนา” อยู่ด้วยหลายงาน อาทิ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โครงการพัฒนาภาคอีสาน ภาคเหนือ ภาคใต้ โครงการพัฒนานครหลวง การพัฒนานักบริหาร โครงการพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรม ท้ายที่สุด ถึงกับตั้งชื่อผู้ทำหน้าที่ทางการพัฒนาแขนงหนึ่งว่า “พัฒนากร”

ถึงแม้ว่า คำว่า “พัฒนา” จะเป็นคำขวัญ คำอาถรรพ์ ที่ใช้ได้ผลหลายอย่างหลายประการแล้วก็ตาม แต่รู้สึกว่ามีคนหลายคนยังไม่ค่อยเข้าใจความหมายของคำ ๆ นี้เท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทางวิชาการได้รวมศัพท์ “พัฒนา” เข้ากับศัพท์วิชาการอื่น ๆ เช่น การศึกษาพัฒนา การเศรษฐกิจพัฒนา การรัฐประศาสนพัฒนา ซึ่งนับเนื่องเป็นแขนงสำคัญ ๆ ของแต่ละศาสตร์ดังกล่าวเข้าด้วยแล้ว ก็ทำให้ทั้งประชาชนและแม้แต่ นักวิชาการ ในศาสตร์นั้น ๆ เองกลับสงสัยไม่น้อยว่าคำดังกล่าวมีความหมายแท้จริงดังใดสักเพียงใด จึงได้พยายามรวบรวมความคิดเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนผู้เขียนเองมาตีแผ่เพื่อหาความเข้าใจในเรื่องนี้ให้แจ่มแจ้งขึ้น

โดยที่คำเหล่านี้เป็นคำใหม่จึงเป็นธรรมดาที่ออกจะแปลกหูและพลอยให้นึกไปได้ว่าเรียกกันขึ้นมาเปล่า ๆ ปลื้ ๆ เพียงให้เก๋หรือฟังเขาที่เท่านั้น ในบางกรณีความเข้าใจเช่นว่า อาจจะถูกต้องก็ได้ แต่ในบางกรณีเช่นในกรณีต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้น ความเข้าใจดังกล่าว

ยังไม่ถูกต้องนัก เพราะคำดังกล่าวเป็นคำที่คิดค้นขึ้นใหม่ เพื่อให้มีความหมายอย่างใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า “พัฒนา” และศัพท์ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ มีความหมายแปลกผิดเพี้ยนไปจากคำเดิมด้วย ผู้เขียนจึงใคร่ขอให้ท่านผู้อ่านโดยเฉพาะนักรัฐประศาสน์ และผู้สนใจทางการบริหารพึงพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วน เพราะเหตุว่าความคิดที่อยู่เบื้องหลังที่มาของคำเหล่านี้ เป็นความคิดสำคัญที่จะแปรโฉมหน้ากิจกรรมแขนงต่าง ๆ ของประเทศต่าง ๆ ในโลก ให้ไปในทางที่ดีขึ้นเป็นอันมาก สำหรับทางรัฐประศาสน์ศาสตร์แล้ว นับว่าเป็นคติหรือภาษิตบริหารที่จะปฏิบัติแนวการศึกษาและจรรยาวัตรทางด้านรัฐประศาสน์ศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่เกี่ยว

เดิมที่คิดว่าจะอุทิศบทความนี้ให้แก่เรื่องรัฐประศาสน์พัฒนาอย่างเดียว แต่เห็นว่าเพื่อจะช่วยให้ความเข้าใจในเรื่องนี้กระจ่างยิ่งขึ้น จึงขอถือโอกาสอธิบายคลุมถึงคำว่า “พัฒนา” เสียก่อน แล้วจึงจะตีความของคำว่าพัฒนาในศาสตร์แขนงอื่นๆต่อไป ในตอนท้ายจึงจะกล่าวถึงรัฐประศาสน์พัฒนา อันเป็นคติใหม่ที่ลุดที่นักรัฐประศาสน์ศาสตร์กำลังมุ่งสนใจพร้อมทั้งจะได้กล่าวถึงคติเก่า ๆ ของรัฐประศาสน์ศาสตร์ เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างและแนวโน้มด้วย

I. พัฒนา

คำว่า “พัฒนา” เป็นคำที่ก้าวกว้างใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในยุคนี้อย่างยิ่ง ผู้เขียนมั่นใจว่ามิได้มีความหมายตรงกับคำว่า “พัฒนา” หรือ “พัฒน์” ที่ใช้กันอยู่แต่เดิมเสียทีเดียว ตามความหมายเดิมนั้น คำว่า “พัฒน์” หมายความว่า “ความเจริญ” และคำว่า “พัฒน์” หมายถึง “ความเจริญ”, “ความงอกงาม”¹ ซึ่งนับว่ามีความหมายเหมือนกัน คือการทำให้เกิดความเจริญ ความก้าวหน้า ความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ๆ เป็นต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำว่า “พัฒนา” ที่กำลังนิยมใช้กันอยู่ไม่เหมือนกับคำเดิมทุกประการนักเพราะรู้สึกได้ว่าไม่แต่ประเทศเราเท่านั้นที่ก้าวกว้าง “นิยม” ใช้กันอยู่ ประเทศต่าง ๆ ในโลกก็ “นิยม” ใช้กันอย่างเดียวกันคือ “Development” เหมือนกัน และถ้าจะให้กระชับแจ่มชัดเห็นว่าต่างประเทศเขาใช้คำว่า Development ในความหมายใหม่นก่อนที่เราจะนิยมใช้คำว่า “พัฒนา” เสียอีก ดังจะเห็นได้ว่า ได้ใช้กันอย่างแพร่หลายนับแต่หลังสงครามโลก

¹ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

ครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะนับแต่ก่อตั้งสหประชาชาติซึ่งมีคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม
อันเป็นองค์การพหุภาคีใหญ่ขององค์การระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก และในการที่ประเทศต่าง ๆ
เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการเป็นเวลานานใหญ่ นับแต่แผนการ
มาร์แชลล์ โครงการข้อ 4 ของประธานาธิบดีทรูแมนซึ่งเป็นบรรพบุรุษของ เอ.ไอ.ดี. ปัจจุบัน
ข้อสังเกตประการที่สองที่แสดงว่า คำว่า "พัฒนา" เป็นคำเกิดใหม่และเกิดภายหลังคำว่า
Development ก็จากการที่พบว่าต่างประเทศใช้คำว่า Development ผสมกับคำอื่นมากกว่า
ของเรา ดังจะเห็นได้จากการที่โครงการและชื่อต่าง ๆ ของเราที่มีอยู่เดิมเพียงเปลี่ยนมาใช้ชื่อ
ใหม่ก็มี เช่น สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็เพียงเปลี่ยนมาเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
หลังจากที่ต่างประเทศนิยมใช้คำว่า Economic Development กันแพร่หลายแล้ว บางครั้ง
เมื่อเราตั้งโครงการใหม่ ๆ ที่นำแบบอย่างมาจากต่างประเทศก็ได้แปลชื่อของเขามาเสียด้วย
เช่น Community Development, Executive Development เป็นต้น

การที่ต่างประเทศใช้คำว่า Development มาก่อนและมีคำผสมมากกว่าจนเป็นเหตุให้ไทย
ต้องนำมาใช้ด้วยนี้ แสดงให้เห็นว่า คำว่า Development มีความหมายต่างไปจากคำเดิมบ้าง
อย่างไม่มีปัญหา ความแตกต่างในความหมายของคำนี้ระหว่างสมัยก่อนกับสมัยปัจจุบัน
แม้จะไม่มาก คือมีความหมายมูลฐานคล้ายกัน คือความเจริญก้าวหน้าก็ตาม แต่ความหมาย
แฝงนั้นต่างกันมากที่สุด ดังจะได้พยายามชี้แจงให้เห็นจากสาเหตุที่เกื้อหนุนในสมัยใหม่
เพื่อเป็นแนวทางให้เห็นที่มาและความหมายแฝงของคำดังกล่าว

เหตุที่นำคำว่า "พัฒนา" มาใช้กันแพร่หลายในยุคใหม่นี้ ผู้เขียนเชื่อว่าเกิดจาก
ปัจจัยที่เกี่ยวเนื่องกัน 2 ประการคือ

1. การปฏิบัติการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจสังคมและทางวิชาการต่าง ๆ ซึ่งองค์การ
สหประชาชาติและสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ช่วยเหลือใหญ่นั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศต่าง ๆ
มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น แม้ว่าผู้ช่วยเหลือ 2 ฝ่ายนี้มีเจตน์จำนงในการช่วยเหลือต่างกันอยู่บ้าง
แต่ก็ได้ก่อให้เกิดผลอย่างเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า สหประชาชาติสนใจที่จะให้ประชาชนในที่
ต่าง ๆ มีความเป็นอยู่ดีขึ้น เพื่อเป็นทางที่จะหลีกเลี่ยงภัยพิบัติของสงครามซึ่งเกิดมาจากความกดขี่
แร้นแค้นต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากอารัมภบทของกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ จึง

หาทางพัฒนาประชาชนเหล่านั้นในด้านต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม เช่น ช่วยเหลือชาติที่ยังไม่มีเอกราชให้ได้รับเอกราช ก็เป็นการพัฒนาทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่เป็นเอกราชอยู่แล้วหรือได้รับใหม่ ๆ แต่ที่ยากจน ก็ช่วยให้เกิดความมั่นคงสมบูรณ์พันธุ์ มีวัฒนธรรม มีการศึกษาดี ๆ เป็นต้น ก็นับเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา^๕ วัตถุประสงค์เบื้องต้นนั้นก็เปลี่ยนไปตามยุคยุคแรกคือ ยุคของแผนการณมาร์แชลล์^๖ เป็นการช่วยเหลือให้พ้นจากหายนะของสงครามและมุ่งช่วยยุโรปเป็นหลัก ยุคที่สองซึ่งสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันเป็นส่วนใหญ่คือ ยุคช่วยเหลือตามโครงการข้อ 4 ของประธานาธิบดีทรูแมน คือมุ่งช่วยประเทศและประชาชนต่าง ๆ ให้ยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ตามหลักการแล้วมุ่งช่วยทุกฝ่ายทุกชาติ (แต่ประเทศฝ่ายคอมมิวนิสต์รังเกียจเดียดฉันท์แผนการณจึงไม่ได้บอกขอรับความช่วยเหลือ กลับรวมกลุ่มเพื่อช่วยกันเองชนมาต่างหาก ยกเว้นยูโกสลาเวีย ซึ่งแตกคอกัน) เพราะถือว่าการขัดแย้งกันทางทหารและการเมืองนั้น ใช้แก้ได้ด้วยการก่อตั้งระบบการป้องกันร่วมกัน (Collective Self-Defense) เช่น นาโต้ ซีอโต้ และมีการช่วยเหลือทางทหารอย่างอื่น ๆ อีก อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ^๗ ผลทางทางการเมืองรวมอยู่ด้วย ดังนั้นแผนการณช่วยเหลือในยุคที่สองจึงได้มีการ ช่วยแก่ประเทศทุกประเทศที่ขอมาโดยไม่ถือว่าเป็นพันธมิตร เป็นกลาง หรือคอมมิวนิสต์ (เช่น ยูโกสลาเวีย และโปแลนด์)

ขณะนั้นหลักการช่วยเหลืออย่างทั่ว ๆ ไปของประธานาธิบดีทรูแมนกำลังได้รับการพิจารณาเปลี่ยนแปลงเป็นการใหญ่ภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีเคนเนดี กล่าวคือรัฐบาลและรัฐสภาเห็นว่า การช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการควรจะเป็นเครื่องมือการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (economic and technical assistant program as an instrument of foreign policy) ซึ่งหมายถึงจะใช้การช่วยเหลือนี้เพื่อประโยชน์ในการเมืองของสหรัฐเอง ซึ่งได้แก่การเสริมสร้างสัมพันธ์มิตร การช่วยเหลือกันดำเนินนโยบายในสหประชาชาติและความสัมพันธ์อื่น ๆ มิใช่ได้แต่ช่วย ๆ ไปสุดแต่ใครจะขอมา ตามหลักการนี้หมายความว่าประเทศพันธมิตรจะได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น ประเทศเป็นกลางได้น้อยลง และพวกประเทศคอมมิวนิสต์ถูกตัดทอนไปทั้งหมดหรือเกือบหมด ดังปรากฏใน โครงการช่วยเหลือปี ๒๕๐๖

อย่างไรก็ดี นโยบายการช่วยเหลือใหม่นี้จะไม่หมายถึงว่าจะนำทรัพยากรมายึดเยียดช่วยเหลือประเทศพันธมิตร เพราะมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือต้องเป็นผู้เริ่มวางโครงการว่าจะทำอะไร เพื่ออะไรเสียก่อน โดยรัฐบาลต้องแสดงคามริเริ่มและการสนับสนุนอย่างจริงจังต่อโครงการนั้น ๆ ด้วย มิใช่ขอเรื่อยเปื่อยไปตามแต่จะนึกขึ้นมาได้

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความช่วยเหลือของสหประชาชาติก็ดี สหรัฐอเมริกาก็ดี ชาติอื่น ๆ เช่น ตามแผนโคลัมโบก็ดี และมูลนิธิเอกชนต่าง ๆ ก็ดี ต่างก็มุ่งวัตถุประสงค์สำคัญเหมือนกันคือพยายามช่วยให้ประเทศต่าง ๆ เจริญขึ้น ซึ่งศัพท์ที่ใช้อยู่ในความหมายนี้ก็คือ Development นั่นเอง

2. ผลจากการที่มีการช่วยพัฒนาขนาดใหญ่ได้ก่อให้เกิดศัพท์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะศัพท์ที่ใช้เรียกประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือนั่นเอง ในขั้นแรกมีการเรียกประเทศเหล่านั้นว่า ประเทศที่ด้อยพัฒนา (Underdeveloped Countries) ซึ่งใช้ผูกพันกับกลุ่มผู้ตกทอดต่าง ๆ นานาว่าเป็นคำที่มีความหมายไม่ดี ทำให้ประเทศต่าง ๆ รู้สึกอับอาย จึงมีผู้พยายามหลีกเลี่ยงคำมาเป็นคำอื่น เช่น ประเทศที่พัฒนาน้อย (Less developed countries) เป็นต้น แต่คำที่นิยมใช้กันอยู่มากในปัจจุบันก็คือคำว่า “ประเทศที่กำลังพัฒนา” (Developing countries) ซึ่งก็ยังไม่สู้ตรงความหมายนักเพราะชาติไหน ๆ ก็กำลัง “พัฒนา” กันทั้งนั้น ที่นิยมใช้ก็เพราะรู้สึกว่าน่าฟังกว่าอย่างอื่น ๆ

จากที่มาของคำว่า Development 2 แห่งนี้ ทำให้การใช้คำแพร่หลายยิ่งขึ้นจนกว่าแต่ก่อนมากและแตกแขนงเป็นคำผลัดอื่น ๆ อีกมาก ดังนั้นผู้เขียนจึงตั้งนิยามว่า ความหมายของคำนี้ผิดแผกจากคำ “พัฒนา” หรือ “พัฒนา” ที่ใช้อยู่แต่เดิม

คำว่า “พัฒนา” ในยุคนี้ จึงน่าจะหมายความรวมถึงความพยายามอย่างแข็งขันของประเทศ สถาบัน และบุคคลต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก ในการปฏิบัติการใด ๆ ให้บังเกิดผลดีในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวิทยาการเพื่อให้สังคมนั้น ๆ ก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว ต่างไปกับความหมายดั้งเดิมซึ่งน่าจะหมายถึงความเจริญก้าวหน้าไปตามวิถีทางธรรมดา เช่นเด็กเติบโตขึ้นมาเองตามธรรมชาติ ค่อยเป็นค่อยไป และมีความหมายทำนองว่าประเทศหรือสิ่งนั้น ๆ เติบโตขึ้นมาได้ด้วยกำลังของตนเองไม่ได้พึ่งความช่วยเหลือจากภายนอก

ผู้เขียนเชื่อว่าคำอธิบายข้างต้นพอจะช่วยนำความกระจ่างมาให้บ้างแม้จะอ่านเข้าใจยาก
สักหน่อย

II. พัฒนาคาสตร์

การที่องค์การระหว่างประเทศและประเทศที่เจริญมากหลายประเทศตลอดถึงมูลนิธิ
เอกชนได้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือเพื่อพัฒนาประเทศที่เจริญน้อยอย่างชานาใหญ่ ดังจะเห็น
ได้จากตัวเลขของสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวนับจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ให้ความช่วยเหลือ
รวมเป็นเงินถึงหกร้อยพันล้านบาท และเฉพาะปีงบประมาณ 2505-06 ก็ตกราวๆ 80 พันล้าน
บาท เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากเพราะประเทศและองค์การผู้ให้
ความช่วยเหลือไม่ได้ให้เงินหรือของไปแจกจ่ายยังประเทศผู้รับอย่างเดียว แต่ได้มีการปฏิบัติ
การอย่างอื่นซึ่งต้องใช้บุคคลเข้าไปปฏิบัติงานด้วย บุคคลเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่า มี 2
ประเภทใหญ่ๆ คือ ผู้เข้าไปช่วยลงมือปฏิบัติการช่วยเหลือเอง เช่นพวกผู้เชี่ยวชาญที่ตั้ง
ไปแนะนำหรือลงมือทำงานเองอย่างหนึ่ง และพวกที่เข้าไปบริหารงานตามหน่วยช่วยเหลือ เช่น
พวกติดต่อทำสัญญาช่วยเหลือ ทำโครงการต่าง ๆ จัดหาและบำรุงการปฏิบัติการตามโครงการ
ช่วยเหลือซึ่งได้แก่พวกทำงานตามชุมชน ตามองค์การล่าชาของสหประชาชาติ เช่น อีคาพี
และพวกที่มาบริหารงานให้มูลนิธิต่าง ๆ เช่น เอเชียฟาวเดชัน เป็นต้น

โดยที่งานช่วยพัฒนาเป็นงานใหญ่ทั้งในด้านจำนวนเงิน จำนวนคนที่เกี่ยวข้องและชนิด
ของงานพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ให้ความช่วยเหลือก็จะต้องพยายามทำอย่างดีที่สุดที่จะให้งาน
พัฒนาเป็นไปได้ด้วยดี เป็นผลสำเร็จให้มากและเร็วที่สุดที่จะทำได้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาทาง
ปฏิบัติมากมาย เช่น ทำอย่างไรจึงจะหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานด้านนี้ซึ่งไม่ใช่
งานประจำ ไม่ได้ไปอยู่ที่เจริญสะดวกสบาย และอาจเสียโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพของตน
และข้อสำคัญที่สุดคือจะทำอย่างไรจึงจะสร้างคนใหม่คุณสมบัติที่เหมาะสมแก่การไปทำงานใน
ประเทศที่เจริญน้อยให้ได้ผลดี ปัญหาเหล่านี้จึงอาจเป็นปัญหาทางปฏิบัติทางจัดการทางกายภาพ
ซึ่งแม้จะไม่มีอันแก่ใดตกทั้งหมด เช่น ในด้านการหาคนก็เป็นเรื่องของารติดต่อเป็นรายตัว แต่ก็
นับว่าเป็นปัญหาที่ง่ายกว่าเพราะอาจทุ่มเทปัจจัยให้คนเปลี่ยนใจรับไปทำงานในที่เช่นนี้ได้ เช่น

เพิ่มเงิน เพิ่มผลตอบแทนพิเศษอื่น ๆ ตลอดจนหาเครื่องบำรุงความสุขให้ จากการสำรวจ
เมื่อเร็ว ๆ นี้ปรากฏว่าผู้เชี่ยวชาญทางด้านเอเชียอาคเนย์ได้ให้ความเห็นในเรื่องเหตุผล
ให้พวกเขาหันมาสนใจในงานด้านนี้ตามลำดับความสำคัญดังนี้ คือ อิทธิพลชักจูงของศาสตราจารย์
จารย์ชั้นนำ ประเด็นการนำจากการมาพบในเอเชีย จากการที่ได้ติดต่อกับภูมิภาคแถบนี้ จากการ
ที่มีความสนใจในทางวิชาการแขนงของตนและแขนงที่เกี่ยวข้อง จากเหตุที่ว่างงานในด้านนี้ยัง
เปิดโอกาสให้ศึกษาค้นคว้าอีกมาก จากโอกาสที่จะได้รับการฝึกฝนอบรมเพิ่มเติมและโอกาส
ที่จะหางานทำได้มาก ตลอดจนเหตุที่ว่ามีความสำราญด้วย²

ปัญหาที่สองนั้นผู้เชี่ยวชาญเข้าใจว่าเป็นปัญหายากกว่าเพราะเป็นปัญหาทางวิชาการ เพราะ
จะต้องพิจารณาหาช่องทาง ให้งานพัฒนาเป็นไปได้ด้วยดีซึ่งต้องเกี่ยวกับการศึกษาหาทางแก้และ
ปัญหาทางปฏิบัติทุกชนิด ตลอดจนต้องหาคำตอบในเรื่องที่ว่า การพัฒนามีความหมายอย่างไร
ทำดีจะเกิดผลอย่างไร ทำผิดพลาดไปจะเกิดผลอย่างไร การพัฒนาจะส่งผลกระทบต่อและผลโดย
ตรงไปถึงภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างไรบ้าง ตลอดจนการเตรียมสร้างผู้เชี่ยวชาญ
ในแขนงวิชาการต่าง ๆ ให้เข้ามามีถึงวัตถุประสงค์และวิธีการของการพัฒนา และการนำ
หลักวิชาในแขนงของตนไปช่วยทำงานพัฒนาให้เกิดผลดีที่สุด

ปัญหาวิชาการเหล่านี้นับว่าเป็นปัญหาหนักที่สุด เพราะแต่ไหนแต่ไรมาการศึกษา
ของประเทศต่าง ๆ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายให้ประชาชนนักศึกษา นักเรียนของตนรอบรู้ในวิชา
การทั้ง ๆ ไป หรือวิชาแต่ละแขนงเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถนำความรู้ในแขนงนั้น ๆ มา
ใช้ให้เป็นประโยชน์แก่สังคมของตนเป็นส่วนใหญ่ เช่นสอนวิชาการศึกษาก็เพื่อจะได้เตรียมตัว
เป็นครูในสังคมของตน แต่ปัจจุบันนี้การศึกษามีความจำเป็นต้องขยายแนวการศึกษาให้คลุม
ไปถึงการที่จะนำหลักวิชาการศึกษาและผลของการตั้งเริ่มการศึกษาให้ไปมีส่วน ในการพัฒนา
ประเทศด้วย ทั้งนี้หมายถึงว่านักการศึกษาในประเทศที่เจริญมากแล้วต้องหาทางนำการศึกษา
ไปไว้ในการพัฒนาประเทศของตน และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศที่เจริญน้อยกว่า
สำหรับนักการศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนา ก็ต้องพึงถึงถึงการจะนำการศึกษาไปช่วยพัฒนา
ประเทศของตนเป็นสำคัญ ตามที่คณะดังกล่าวนี้การศึกษาจะต้องขยายทัศนะให้กว้างขวางขึ้นมิใช่

² Stephanie Neuman and Sara Singman, "The Southeast Asia specialist; A Preliminary Report", *The American Behavioral Scientist*, June 1962, pp. 10-11.

แต่เพียงจะสอนนักเรียนให้จับหลักสูตร คิดวงหลักสูตรใหม่ วิจัยปัญหาของเด็ก หาวิธีการสอนแบบแปลก ๆ ใหม่ ๆ ฯลฯ อย่างแต่ก่อน แต่จะต้องพินิจพิจารณาว่า ทำอย่างไรจึงจะหันเหทรัพยากรด้านการศึกษา มาช่วยงานด้านพัฒนาชาติได้ ดังเช่นจะต้องพยายามคำนึงถึงว่า บัณฑิตในการที่จะพัฒนาประเทศมีอย่างไรบ้าง เฉพาะในด้านการศึกษาจะช่วยอะไรได้บ้าง ประเทศต้องการทรัพยากร มนุษย์ที่มีการศึกษาประเภท ๆ ใดเท่าใดเพื่อจะไปทำอะไร แต่กิจกรรมทางด้านหลักสูตร ด้ร่างโรงเรียน หากครูมาสอน หากตำรามาเรียน ให้สอดคล้องกับความต้องการทางด้านพัฒนา เป็นต้น การที่นักการศึกษาจำเป็นต้องขยายทัศนคติมาในแนวใหม่นี้ ก่อให้เกิดวิชาการแขนงย่อยขึ้นอีกอย่างหนึ่งคือ การศึกษาพัฒนา (Development Education)

โดยที่แนวความคิดในด้านพัฒนาเองก็ยังเป็นความคิดที่ใหม่มาก ฉะนั้นแขนงวิชาการใหม่ ๆ บางแขนงจึงยังไม่ทันมีผู้คิดอ่านแตกแขนงย่อยมาในด้านพัฒนาครบถ้วน แต่นักวิชาการก็กำลังค้นคิดกันอยู่เรื่อย ๆ ในขณะนั้นกล่าวกันว่าแขนงวิชาการย่อย ๆ ที่เกี่ยวกับพัฒนารวด ๆ 13 - 14 แขนงและกำลังเพิ่มขนอยู่เรื่อย ๆ สำหรับในบทความตอนนี้จะขอยกตัวอย่างศาสตร์ต่าง ๆ ที่มีแขนงพัฒนาอีกเพียง 2 - 3 อย่าง ก่อนที่จะกล่าวถึงรัฐประศาสนพัฒนาในตอนต่อไป

ศาสตร์ในกลุ่มพัฒนาที่นับว่าเก่ากว่าแขนงอื่น มีตำรับตำราของตนและมีวิชาสอนกันเป็นพิเศษมาหลายปีแล้ว ได้แก่ พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) หรือวิชาเศรษฐกิจศาสตร์พัฒนา (Development Economics)³ วิชานี้เป็นแขนงใหม่ของเศรษฐกิจศาสตร์ซึ่งกล่าวถึงการหาหนทางที่จะนำปัจจัยทางเศรษฐกิจมาใช้ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์โดยรวมของการพัฒนาประเทศ รวมตลอดถึงว่าจะวางโครงการที่จะทำให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมได้อย่างไร⁴

³ ถ้าจะตีความอย่างเคร่งครัดแล้วผู้เขียนเห็นว่าเศรษฐศาสตร์ 2 แขนงนี้ก็ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว คือวิชาพัฒนาเศรษฐกิจน่าจะเกี่ยวข้องกับหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับสังคมที่กำลังพัฒนาเป็นสำคัญ แต่ในที่นี้ขอถือเป็นวิชาอย่างเดียวกัน

⁴ "(to relate) economic requisites to over-all development objectives and in examining how over-all economic progress can be programmed." ศัพท์และคำอธิบายต่าง ๆ ในตอนนี้อยู่ที่ผู้เขียนได้กลั่นกรองมาจากบทความเรื่อง "Advanced Projects for the Future" ของ Dr. Edward Weidner, Vice-Chancellor ของ East-West Center ใน East-West Center News, University of Hawaii, Vol. II, No. 3, June 1962 p. 2.

ประชาชนส่วนใหญ่มักเข้าใจผิดว่า การพัฒนาเศรษฐกิจคือการพัฒนาทั้งหมดทุกอย่าง ซึ่งนับว่าเป็นความเข้าใจผิดมาก เพราะในการพัฒนาประเทศนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาทั้งทุกระดับทุกแขนง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในทางด้านเศรษฐกิจนั้นนับว่าเป็นงานด้านสำคัญที่สุดแขนงหนึ่งทีเดียว และหากจะตีความอย่างกว้างที่สุดแล้ว นักเศรษฐศาสตร์ก็มักจะเหมารวมว่า ถ้าได้พัฒนาดีแล้ว ก็ได้ผลคือความเจริญทางเศรษฐกิจนั่นเอง แต่ถ้าพิจารณาดูให้ละเอียดแล้ว นักวิชาการอื่น ๆ ก็อาจจะเหมารวมได้ทำนองเดียวกัน

ในด้านสาขาวิชาปกครองท้องถิ่น ก็มีการหันความสนใจไปสู่แขนงพัฒนาชนบทและพัฒนาเมือง (Rural Development and Urban Development) กันมากยิ่งขึ้นเมื่อเทียบกับแต่ก่อน ที่มักจะศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นในแง่โครงสร้าง คือในแง่ที่ว่า มีเทศบาลหรือไม่ มีแบบอะไรบ้าง มีสภาไหม ควรทำหน้าที่อะไร รัฐบาลกลางควรส่งเสริมหรือควบคุมอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่นเพียงไร ฯลฯ แต่วิชาแขนงพัฒนาชนบทและนครนี้ เพิ่งได้ถึงการปฏิบัติกัน การส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความคิดริเริ่ม และเพิ่มผลผลิตทางเกษตรเป็นจุดที่ต้องเร่งรีบกระทำ การในแง่พัฒนาเมืองก็พยายามศึกษาหาหนทางทำให้เมืองน่าอยู่อาศัย เป็นศูนย์ชุมชนที่เหมาะสมในประการต่าง ๆ เป็นต้น

โดยที่การพัฒนาประเทศนั้นย่อมต้องกระทำกันทุกวิถีทางทุกแง่ทุกมุม ดังนั้นนักวิชาการทุกลักษณะวิชาใหญ่ ๆ จึงมีการเริ่มคิดถึงความสำคัญของการนำหลักวิชาในแขนงของตนเข้ามา มีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้วย นอกเหนือไปจากการคิดค้นหาความรู้ให้ละเอียดลึกซึ้ง ชับซ้อนเข้าทำนองเรียนรู้ในสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ มากขึ้นทุกที (Learn more and more about less and less) โอกาสที่จะนำหลักวิชาต่าง ๆ มาเพ่งเล็งใช้ในการพัฒนาประเทศมีมาก เพราะเพิ่งมีแนวคิดชนเมืองไม่กี่ปีมานี้ ขณะนี้นักวิชาการพยายามที่จะนำวิทยาศาสตร์ทุกแขนง ตั้งแต่คอมพิวเตอร์ทุกแขนง และมนุษยชาติวิทยา (Humanities) ทุกแขนงที่รวมทั้งวัฒนธรรม ศิลปกรรม วรรณกรรมมา มีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้วย และในการส่งเสริมความคิดอ่านในแนวนี้ ศูนย์การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและวิชาการระหว่างตะวันออกตะวันตกแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้มุ่งให้ความสนใจและสนับสนุนเป็นพิเศษ

การขยายตัวของพัฒนาในศาสตร์แขนงต่าง ๆ มักเป็นธรรมชาติอยู่เองที่นักวิชาการห้องอนุ
 วิทยาลัยหลายท่านจะไม่ใคร่เห็นความสำคัญ และบางครั้งก็ถึงกับลงมือขัดขวางการขยายตัว
 ด้านนี้ ซึ่งก็นับว่าเป็นเหตุการณ์ปกติที่เมื่อใดมีคนคิดจะทำสิ่งใหม่ ๆ ก็ต้องมีคนขัดคอหรือขัด
 ขวางทุกทีไป แต่ในด้านผู้เขียนเห็นว่าคงจะขัดได้ยาก ไม่สำเร็จ แต่คงทำให้ดวงการก้าวหน้า
 ไปบ้างซึ่งจะทำให้ก้าวตามแขนงที่มีการตั้งเร็วมามากไม่ทัน อันจะเป็นเหตุให้ก้าวหน้าไม่เทียม
 กัน ไม่สามารถจะทำประโยชน์ได้เต็มที่ ผู้เขียนเห็นว่าเราตั้งเร็วมการขยายตัวของศาสตร์ต่าง ๆ
 ไปในด้านพัฒนาได้ด้วยเหตุผลสำคัญสองประการ คือศาสตร์ทุกแขนงมีความจำเป็นต้องขยายตัว
 เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์และความก้าวหน้าตามสมัยนิยม ถ้าวิชาใดหยุดนิ่งไม่ยอมก้าวหน้าก็จะ
 ล้าตายไปในที่สุดเป็นธรรมดา เหตุผลอีกอย่างหนึ่งก็คือในปัจจุบันนี้วิชาการแขนงต่าง ๆ มีแนว
 โน้มที่จะศึกษาเฉพาะเนื้อหาให้ละเอียดลึกซึ้งไปจนมีผลทำนองว่า ต่างวิชาต่างก็แผ่กิ่งก้านสาขา
 ออกไปคนละทิศละทาง ไม่มีจุดมุ่งอย่างเดียวกัน ถ้ามีแนวคิดในทางพัฒนาร่วมกันได้ ก็จะ
 สามารถนำความรู้ในแขนงวิชาต่าง ๆ เหล่านั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างความรู้
 เจริญให้แก่ประเทศชาติได้อย่างยั่งยืน เพราะเป็นการรวมกำลังกันจากทุกทิศทางทุกสาขา

III. รัฐประศาสนพัฒนา

หลังจากที่ได้อภิปรายที่มาและความหมายของคำว่าพัฒนาในแง่มุมต่าง ๆ แล้ว ก็ใคร
 นำมาสู่เรื่องรัฐประศาสนพัฒนา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่านอกจากจะเป็นแขนงใหม่ของการศึกษา
 รัฐประศาสนศาสตร์แล้วยังเป็นอุดมคติใหม่ของการบริหารด้วย ในฐานะที่มีส่วนพัวพันกับวิชา
 แขนงนี้มาก จึงพยายามค้นคว้าหาความหมายของคำนี้ให้ละเอียดกว่าคำอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

คำว่า "รัฐประศาสนพัฒนา" นี้ผู้เขียนได้แปลอย่างตรงตัวมาจากคำว่า "Development
 Administration" แต่ก็ยังไม่แน่ใจว่าจะเป็นศัพท์ภาษาไทยที่ฟังได้หรือไม่ แต่ผู้เขียนเองก็ไม่ยิน
 ยันจะให้ใช้คำนี้ เพราะอาจมีทางแปลเป็นอย่างอื่น ๆ ได้อีก เช่น การบริหารพัฒนา การ
 พัฒนารบริหาร เป็นต้น ฉะนั้นการอภิปรายต่อไปนี้จะอภิปรายตามความหมายของศัพท์ภาษาอังกฤษ
 โดยเฉพาะ

คำว่า "Development Administration" เองก็เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่มาก ซึ่งแม้แต่ นักรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administrationist) ก็ยังไม่ตกลงกันในความหมายของคำนี้ (คำอื่น ๆ ก็เหมือนกันจะหาคำนิยามที่เห็นพ้องกันทั้งหมดได้ยาก) แต่ก็มีความเห็นในสังวรมคล้าย ๆ กัน ดังจะได้อธิบายต่อไปโดยจะรวบรวมความคิดเห็นของนักรัฐประศาสนศาสตร์ผู้เริ่มใช้คำนี้มาพร้อม ๆ กัน มาอธิบาย

นักรัฐประศาสนศาสตร์ คนที่มักถูกจัดว่าเป็นผู้เริ่มใช้คำว่า Development Administration เป็นคนแรก ๆ คนหนึ่ง คือ George Gant ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่คนสำคัญของมูลนิธิฟอร์ด ได้เดินทางผ่านมาทางศูนย์ตะวันออกตะวันตกเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2505 นพอดี จึงเป็นโอกาสให้ ผู้เขียนได้ซักถามถึงที่มาและความหมายของคำนี้ แทนที่ได้กรุณาให้คำชี้แจงว่า เขาเริ่มมีความคิดในทำนองนี้มาตั้งแต่เมื่อยังทำงานอยู่กับองค์การเขื่อนกั้นนาเทนเนสส์ (T.V.A.) หลายปีมาแล้ว เพราะเขาเห็นว่าในการบริหารงานทั่ว ๆ ไปนั้นมันมีงานอยู่ 2 ชนิดใหญ่ ๆ ซึ่งพอจะแยกกันพิจารณาได้ เพราะมีความมุ่งหมายและวิธีการต่างกัน ในขั้นแรกเขาตั้งชื่อการบริหารงาน 2 ชนิดนี้ว่า Internal Administration และ External Administration

Internal Administration หมายถึงว่าการบริหารงานใด ๆ นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้องค์การที่บริหารงานนั้น ๆ ดำเนินการเป็นกลไกการบริหารที่เสถียรก่อน จึงจำเป็นจะต้องจัดการภายในขององค์การให้ดีที่สุด ซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล งานคลัง งานวางแผน การตัดเงินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด

ส่วน External Administration ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยภายนอกทั้งหมด ทั้งนี้โดยยกเว้นว่า ในการบริหารงานนั้นมิใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในขององค์การอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในขององค์การที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาจุดที่ติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในเชิงบริหารขององค์การที่จะบริหาร ปัจจัยภายนอกนั้นย่อมผลเกี่ยวกับความเป็นความตายขององค์การ

ค่อนข้างมาก เพราะองค์การบริหารต้องมีอำนาจปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วย
กันแทบทั้งนั้น

ในกรณีขององค์การเขื่อนกั้นน้ำ เราจะเห็นได้ว่า ถ้าฟังก์ชันมีสำนักงานใหญ่โต มีคนทำงานหลายพันคน มีเครื่องมือดี และมีการบริหารภายในดีเพียงเท่านั้น ย่อมไม่สามารถทำให้เกิดเขื่อน เกิดพลังน้ำ พลังไฟฟ้า เกิดความเจริญแก่ภูมิภาคย่านนั้น เจ้าหน้าที่ในองค์การจำเป็นต้องไปหากรรมกร นายช่าง มาสร้างเขื่อน หาผู้ประมูลก่อสร้าง ตั้งวัดตั้งศาล ฯลฯ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่จะประกอบให้เกิดเป็นเขื่อนทดน้ำได้ นอกจากนี้จะจัดการเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนแล้ว ยังต้องมีการบริหารภายนอกอีกหลายอย่าง เช่น ทางองค์การต้องออกติดต่อกับประชาชนซึ่งอาจจะเพื่อขอซื้อที่ดินมาไว้ในราชการ หรือเพื่อหาเงินดัดมอมให้ประชาชนที่จะถูกน้ำท่วมออกไปจากที่ดินของตน โดยยอมรับค่าทดแทน หรือไปอยู่ในที่ใหม่ที่ทางการจัดหาให้ ต้องชี้แจงวิธีการเพาะปลูกอย่างใหม่ให้แก่ประชาชนเพราะจะมีน้ำมาใช้ในเนื้อที่นับล้าน ๆ ไร่ ต้องหากคนและบริษัทมาร่วมลงทุนทำอุตสาหกรรมและกิจการอื่น ๆ เพราะตั้งคมย่านนั้นทั้งหมด จะต้องถูกกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงชีวิตชาวเกษตรกรในที่แห่งนั้นมาเป็นกิจกรรมในที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่า จะได้ผลผลิตมากขึ้น ต้องการบริการมากขึ้น ต้องการคนทำงานน้อยลง คนที่เหลือก็ต้องไปทำอุตสาหกรรม (Service Industries) อื่น ๆ นอกจากนี้ยังต้องหาทางให้ประชาชน รัฐสภา รัฐบาลตระหนักถึงโครงการนี้ว่าเป็นผลดีต่อประชาชนหลายล้านคนได้อย่างไรบ้าง เพราะหากขาดความสนับสนุนร่วมมือของทุกฝ่ายแล้ว เขื่อนซึ่งจะสร้างขึ้นมาด้วยเงินมากมายก็ไม่มีประโยชน์นัก หรือถ้าไม่มีผู้สนับสนุนก็อาจจะไม่ได้เงินมาสร้างเขื่อนเสียแต่แรก

หรืออาจจะพิจารณาได้จากตัวอย่างว่า รัฐบาลจะตั้งโรงงานทำกระดาษ ความสำเร็จของโรงงานนี้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการบริหารภายในองค์การ คน เงิน วัสดุ การจัดการที่ดี แต่ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งคือความสัมพันธ์กับกลุ่มภายนอก ตั้งแต่ประชาชนในย่านนั้นไปจนถึงตลาด พ่อค้า นายทุน ไปจนถึงรัฐสภาและรัฐบาลเอง เช่น ไม่มีความสัมพันธ์กับประชาชนในย่านนั้นก็อาจหาคนงานไม่ได้ หรือได้ไม่ดี หรือประชาชนในย่านนั้นอาจโกรธเคืองที่โรงงานมาตั้งเสีย ก็ถึง รบกวน อาจหาทางทำให้เสียหายหรือไม่ช่วยกันนำวัตถุดิบที่โรงงานต้องการ

มาขาย ฯลฯ ถ้าไม่มีความสัมพันธ์ที่ติดต่อกัน ก็อาจหาที่ซื้อวัตถุดิบ ขายวัตถุดิบสำเร็จไม่ได้ ต้องไปตั้งราคาขายบังคับตามหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลเอง ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงทั่วไปก็ได้

กิจกรรมดำเนินงานที่เกี่ยวกับภายนอกของกิจการทั้งหมดที่เรียกว่า External Administration ซึ่งต่อมาเมื่อแก่นที่ได้อำนาจกับมูลนิธิฟอร์ด โดยเฉพาะในด้านการตัดสินใจให้ทุนตั้งเริ่มการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เขาก็มาคิดถึงความสำคัญของการบริหารภายนอก โดยเฉพาะในกรณีที่จะต้องมุ่งการกระทำพัฒนาการว่า การบริหารจะพึงตั้งอยู่แต่การบริหารภายในองค์กรเองหาเพียงพอไม่ จำเป็นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์โดยรวมของรัฐคือการพัฒนาอีกด้วย เมื่อนักบริหารต้องคำนึงถึงว่าตนจะต้องช่วยพัฒนาประเทศแล้ว คนก็ย่อมต้องติดต่อกับปัจจัยภายนอกยิ่งขึ้น การทำงานโดยพึงตั้งถึงการนำองค์กรให้มีส่วนในการพัฒนานานาชาติที่เขาเรียกว่า Development Administration

ดร. ไรต์เนอร์ ผู้ต้นคิดรัฐประศาสน์พัฒนาผู้หนึ่งที่ได้เขียนบทความและกล่าวคำปราศรัยในเรื่องนี้เสมอ ๆ ได้มีความเห็นทำนองว่า รัฐประศาสน์พัฒนาได้แก่การ “ปรับอุปกรณ์การบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายของโครงการของรัฐบาล”⁵ ซึ่งหมายความว่า ก่อนอื่นต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรเสียก่อน แล้วจึงนำการบริหารให้มามีส่วนช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมาย และได้ให้ความเห็นว่าอาจจะแยกแนวความคิดในเรื่องนี้ได้สองทางคือ ในด้านกรรมวิธี (process) หรือในแง่ว่ารัฐประศาสน์พัฒนาเป็นวิชาแขนงหนึ่ง (area of study)

ในทัศนะแรกนั้นอาจกล่าวได้ว่า “รัฐประศาสน์พัฒนาในทางราชการ หมายถึงกระบวนการที่จะนำองค์กรไปในทางที่จะให้สัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมาย คือความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งต้องเป็นความมุ่งหมายที่ผู้นำกำหนดไว้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง”⁶ (“Development Administration in government refers to the processes of guiding an organization toward the achievement of progressive political, economic, and social objectives

⁵ “... adapting administrative means to the program ends of government . . .” *ibid.*

⁶ Edward W. Weidner, “Development Administration: A New Faces for Research”, a paper presented at 1961 Annual Meeting of the American Political Science Association in St. Louis.

that are authoritatively determined in one manner or another”)^{๕๕} ทั้งนี้หมายความว่า นักบริหารต้องยึดถือการพัฒนาเป็นจุดมุ่งหมายหลัก โดยต้องไม่ยอมโอนอ่อนไปยึดถือหลัก (value) อื่น ๆ ซึ่งส่วนมากได้แก่การที่จะปฏิบัติตามความจำเป็นของสถานการณ์ (expediency values) และการจะทำงานไปตามโครงการที่วางไว้เท่าเดียว (programmatic values) แต่อย่าลืมว่า หลักตามความจำเป็นและหลักทำตามโครงการนั้นอาจจะไม่ขัดกับหลักพัฒนา ที่จริงอาจมีหลายกรณีที่หลักดังกล่าวอาจช่วยสนับสนุนหลักพัฒนาด้วยซ้ำไป ในด้านปฏิบัติการตามทัศนะงานของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงเป็นรูปงานรัฐประศาสน์พัฒนาที่สมบูรณ์ที่สุด เพราะมีการพัฒนาเป็นจุดมุ่งหมายหลัก และได้รับความสนับสนุนทางการเมืองแข่งขัน ซึ่งเท่ากับช่วยกระตุ้นให้ทำการพัฒนาอย่างเร่งด่วนและแผนงานของสภาพพัฒนาก็ตรงกันพอดี แต่กระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ อาจจะมีจุดสนใจต่อแผนงานเฉพาะหน่วย หรือมีถือหลักความจำเป็นที่ต้องรักษาสถานะเดิม (Status Quo) มิฉะนั้นจะกระทบกระเทือนฐานะของผู้ใหญ่หรือนโยบายดั้งเดิม ถ้ากระทรวงทบวงกรมใดตกอยู่ในฐานะเช่นนั้น ก็ถือได้ว่าไม่ยึดหลักพยายามทำงานเพื่อให้ประเทศพัฒนาได้

ส่วนในทัศนะหลังคือ รัฐประศาสน์พัฒนาในฐานะที่เป็นลักษณะวิชาหนึ่งนั้นหมายถึง ส่วนหนึ่งของรัฐประศาสน์ศาสตร์ซึ่งมีจุดสนใจอยู่ที่หลัก ๆ หนึ่ง บรรดาหลักต่าง ๆ (คือหลักพัฒนา) ที่คนเราแสวงหาและซึ่งจะยึดถือได้มากน้อยเพียงใดก็สุดแต่ว่าประเทศ กลุ่มหรือบุคคลต่าง ๆ นั้นจะเชื่อมั่นเพียงใด^๗ หรืออาจตีความจากคำนิยามนี้ได้อย่างง่าย ๆ ว่า วิชารัฐประศาสน์พัฒนาเป็นวิชาที่กล่าวถึงว่าประเทศนั้น ๆ ยึดถือสนับสนุนหลักพัฒนาเพียงใด ประการใดแล้วจึงหาทางศึกษาหาผู้ทาง ทำการวิจัยเพื่อค้นหาภาวะซึ่งจะช่วยให้สามารถบริหารงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาอย่างดีที่สุด

ศาสตราจารย์ Fred W. Riggs แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา ซึ่งมาทำการวิจัยอยู่ ณ ศูนย์ตะวันออกตะวันตกในปีการศึกษา^{๕๖} มีความเห็นในแง่ของความเคลื่อนไหว (Dynamic) ว่า รัฐประศาสน์พัฒนาหมายถึงการจัดการบริหาร โดยพึ่งเล็งถึงสภาพการของสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง

⁷ “As an academic area of enquiry, development administration is thus an aspect of public administration that is centrally concerned with one of the many values (that is development value) men seek and which varies in the strength and kind of allegiance it commands country to country, group to group, and person to person.” *Ibid.*

แปลงไป รวมทั้งการบริหารงานซึ่งจะเป็นตัวช่วยให้เกิดความเปลี่ยนแปลง และเมื่อถึงคมเกิดเปลี่ยนแปลงไป การบริหารนั้นก็ต้องปรับปรุงกลไกของตนให้เข้ากับงานเก่าและงานใหม่ด้วย ทั้งนี้จะมองโคเซ็คเงินยงชนเมือตูจากตัวอย่างว่า เราย้ายสำนักงานหนึ่งจากตึกที่ทำการแห่งหนึ่งไปอยู่ที่ตึกแห่งใหม่ การบริหารในระยะเปลี่ยนแปลงนี้เรียกว่าการบริหารในขณะพัฒนา ฉะนั้น วักดีจงชอบเรียก Development Administration ว่า Administration in Development

ตามตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าเมือย้ายหน่วยงานไปนั้น ส่วนมากเป็นการย้ายที่ละเล็กละน้อย เช่นชนโคะ เก้าอี้ไปก่อน เอากล้ารตามไปที่โต๊ะกองส่งกอง ชุปรกรณ์หนักอาจจะชนไปที่หลัง ๆ ล ๆ ในภาวะอย่างนี้ การบริหารงานย่อมยุ่งยากลำบาก เพราะไหนจะต้องทำงานไปตามภาระรับผิดชอบที่มีอยู่ตามปกติแล้ว ยังต้องทำการย้ายไปด้วย ต้องบริหารทั้งเก่าด้วยดีก็ใหม่ด้วย ในระยะหัวเดียวหัวตอน พนักงานอาจไม่มีที่นั่ง โต๊ะมาแต่ดี เก้าอี้ยังไม่มา เครื่องพิมพ์มีกระดาษไม่มี โทรศัพท์ไม่มี เครื่องพิมพ์อยู่แห่งหนึ่ง เครื่องอัดสำเนาอยู่แห่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังต้องประคับกับปัญหาใหม่ ๆ อีก เช่นจะจัดสำนักงานอย่างไร ใครอยู่ห้องไหน จะรักษาความสะอาดได้อย่างไร ประตูไหนเปิดปิดอย่างไร ๆ ล ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลง หากทำงานอยู่ที่เดิมก็ไม่ต้องมีปัญหามา

ทุกท่านคงเคยประสบกับปัญหาของรัฐประศาสน์มาแต่ดี ตั้งแต่อย่างง่าย ๆ ก็นั้นททาทพบเห็นอยู่เสมอ คือระหว่างซ่อมแซมถนนโดยเฉพาถนนใกล้ทางแยก ทุกคนจะต้องประคับความชุลกซลก็มากมายต้องเบียดเสียดจอแจ สัญญาณไฟผิด ๆ ถูก ๆ ถนนบิตไปเหลือครึ่งเดียว แคมมัวรถแทรกเตอร์มาเกาะเกาะอีก ยิ่งเป็นทางสายสำคัญที่มีการจราจรมากแล้ว ยิ่งยุ่งยากจนเป็นทวาคูณ

ตัวอย่างทั้งนี้จะเป็นปัญหาเฉพาอย่างขนาดย่อม ซึ่งอาจช่วยให้ตั้งเห็นความสำคัญความยากลำบากของการบริหารในด้นรวมได้ ดองลดระดับนึกภาพดูซ้ำว่า ถ้าการทำถนนให้ดีขึ้นจากถนนเดิมที่มีอยู่ โดยในขณะเดียวกันการจราจรก็มีอยู่เท่าเดิมยิ่งยากเพียงนี้ ถ้าประเทศชาติต้องพัฒนา คือขยายบริการสาธารณะ ปรับปรุงเสริมสร้างความเร็วในทุกแง่ทุกมุมพร้อมกับที่ต้องทำบริการเก่า ๆ ทั้งหมด และนำบริการใหม่ ๆ ความคิดใหม่ ๆ มาเพิ่ม จะเกิดความลำบากในองการบริหาร ในองผู้รับบริการคือประชาชนทั้งหมดเพียงไร การบริหาร

งานเพื่อพัฒนาจึงเป็นการยากที่ของเพิ่งตั้งงานเดิม ต้องทำงานใหม่และต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ถ้าเปรียบกับรถยนต์ การบริหารตามปกติก็เหมือนรถยนต์ที่จอดอยู่เฉย ๆ ถ้าจะพัฒนารถยนต์ก็ต้องวิ่งไปข้างหน้า และต้องหลบหลีกอุปสรรคไปด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้น คือถ้าในสังคมนั้น ๆ มีการไหว้ขอคิดเหมือนรถยนต์ที่ติดดาวติด เมื่อจะออกเดินทางไปที่ใด ๆ ถ้าเป็นสังคมที่มีพลังสังคมทางรักษาดำเนินไม่ชอบเปลี่ยนแปลงก็เหมือนรถเดิม ต้องออกแรงคันจนกว่าเครื่องจะติด หรือถ้าเสียมาก ๆ อาจไม่ติดก็ได้

จะเห็นได้ว่า ทักษะของบุคคลทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะผิดแผกกันบ้างในรายละเอียด ก็จะพอแยกแยะแนวทักษะออกได้เป็น 2 ทางใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายหนึ่งเพิ่งตั้งถึงในแง่จุดหมาย (goal oriented) คือคิดอยู่ว่าประเทศต้องพัฒนา และทางการบริหารจะต้องช่วยให้การพัฒนาสัมฤทธิ์ผล เพราะรัฐประศาสน์เป็นเครื่องมือ (means) ของรัฐที่จะต้องเป็นฝ่ายปฏิบัติการให้บรรลุถึงจุดหมาย (end)

อีกฝ่ายหนึ่งเพิ่งตั้งถึงในแง่กรรมวิธี (process) คือพิจารณาถึงปัญหาของการบริหารในระยะเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการบริหารที่หาทางเปลี่ยนแปลงภาวะสังคม เพื่อให้เกิดการพัฒนาแก่ประเทศชาติ ฉะนั้นเมื่อรวมทั้งสองฝ่ายแล้ว ก็จะเห็นว่ารัฐประศาสน์พัฒนา กล่าวถึงการจัดการบริหารให้มีบทบาทโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ

IV. กติใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์

เมื่อได้พิจารณาถึงความหมายและที่มาของรัฐประศาสน์พัฒนาแล้ว ทำให้เกิดความคิดว่า นับแต่ตอนนี้นักรัฐประศาสน์ศาสตร์จะต้องคำนึงถึงการพัฒนาเป็นเสมือนหัวใจของการบริหารเป็นคติใหม่ (new norm) ที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยละเอียดถี่ถ้วน เพราะความเคลื่อนไหวในแนวความคิดแนวนั้น มิใช่จะเป็นแต่สิ่งที่ผ่านมาแล้วจะผ่านไป แต่จะเป็นสิ่งที่ยังบริหาร (administrator) และนักรัฐประศาสน์ศาสตร์ต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา ในเมื่อการพัฒนาเป็นนโยบายใหญ่ของรัฐบาดแทบทุกประเทศ ขององค์การระหว่างประเทศ และแผนการช่วยเหลือแทบทุกแผน และไม่ว่าจะมุ่งช่วยพัฒนาในแนวไหน นักบริหารก็ต้องมีสำนึกสำคัญอยู่ด้วย เพราะเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ฉะนั้น รัฐประศาสน์พัฒนาจึงเหมือนกับประทีปดวงใหม่ที่จะมาเพิ่มกำลัง

ต้องว่างของประทีปหรือคติเดิมที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ยึดถืออยู่ คือ คติที่ให้การบริหารมุ่งหาทางทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยตามกฎหมายบ้านเมือง (law and order norm) และคติที่ให้การบริหารมุ่งหาทางทำให้เกิดประสิทธิภาพสูง (Efficiency norm) ซึ่งผู้เขียนจะได้ชี้แจงเพิ่มเติมในวาทนาถของคตทั้งสามนอกนี้เล็กน้อย

นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์คงทราบกันดีอยู่แล้วว่าในสมัยโบราณ แรกเริ่มมนุษย์ต่างคนต่างอยู่ หรือแม้จะรวมกันเป็นกลุ่มเป็นครอบครัว ก็ไม่มีลักษณะเป็นสังคมที่เป็นหลักเป็นฐาน เมื่อมนุษย์มารวมกันเป็นกลุ่มแน่นอนแล้วจึงต้องมีหน่วยการบริหาร ซึ่งในขั้นแรกสุดมาชกียังน้อย บริการของหน่วยต่อสมาชิกก็น้อย กฎข้อบังคับก็น้อย ภาระหน้าที่ของการบริหารตกอยู่กับหัวหน้าไม่กี่คนซึ่งแทบไม่ต้องทำอะไร ต่อมามีคนมากขึ้น ก็ต้องวางระเบียบข้อบังคับขึ้นตามลำดับเพื่อรักษาเสถียรภาพของสังคม การบริหารจึงเริ่มมีภาระหน้าที่บังคับการไปตามระเบียบข้อบังคับมากขึ้นโดยลำดับมา จนกระทั่งถึงหลังสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม และในบางประเทศก็เลยมาจนถึงต้นสมัยอาณานิคม ในระยะนี้อาจกล่าวได้ว่า คติของการบริหารคือคติของการพิทักษ์รักษากฎหมายและระเบียบข้อบังคับของสังคม (law and order norm) ซึ่งในกรณีของรัฐอิตาลีโดยผู้ปกครองก็ใช้กลไกในการบริหารเพื่อส่งมอบอำนาจของตน ในกรณีของรัฐที่อยู่เป็นอาณานิคมของมหาอำนาจอื่น มหาอำนาจนั้นก็จะพยายามรักษาเสถียรภาพไว้ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่อาจทำให้ตนเสียอำนาจได้ คติแห่งการรักษาสถาบันในบางครึ่งบางแห่งจึงเป็นเสมือนเครื่องมือรักษาสถานะเดิม (Status Quo) เท่านั้น เพราะเป็นการระมัดระวังที่จะใช้อำนาจตำรวจ (police power) ของรัฐปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของตน โดยอ้างว่าเพื่อรักษาสถาบันเรียบร้อย เพื่อให้บ้านเมืองมีขอมมีแป้ รวมทังเพื่อบ้องกันศัตรูจากภายนอก

ต่อมาสังคมต่าง ๆ มีความเจริญยิ่งขึ้น เอกชนต้องการบริการจากรัฐมากขึ้น รัฐจึงต้องก่อตั้งหรือขยายหน่วยบริหารมากขึ้น หน้าที่มูลฐานของรัฐเอกราช ดินแดนอาณานิคมทุกระบบการปกครองจึงต้องเพิ่มจากเดิมมาทำการบริการต่าง ๆ มากขึ้น เมื่อรัฐต้องกระทำบริการมากขึ้นและนักปกครองในสมัยนั้นยังไม่มี ความรู้ความคิดมากเพียงพอที่จะแก้ปัญหาที่มากมาย ก็ก่อให้เกิดความสับสนกันอยู่หลายสิบปี จึงเกิดมีขบวนการเพื่อปรับปรุงการบริหารซึ่งในที่สุดก็เกิดเป็นลักษณะวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งกล่าวถึงศาสตร์และศิลป์ของการบริหารงาน

ของรัฐขึ้น โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาในต้นศตวรรษที่ 20 นี้เอง เพื่อที่จะให้ชนชั้นกลาง
เป็นนักศึกษาคำสั่งจึงได้พยายามหาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยการวิเคราะห์วิจัยจากหลักทางวิทยา-
ศาสตร์ โดยมีจุดมุ่งที่จะทำการบริหารให้เป็นไปโดยรวดเร็วที่สุด ด้วยวิธีที่ผลิตอย่างสูงสุด
โดยเสียทรัพยากรต่าง ๆ น้อยที่สุด ทั้งหมดนี้รวมเรียกว่า ประสิทธิภาพ ฉะนั้นจึงอาจกล่าว
ได้ว่า ประสิทธิภาพเป็นคติที่สำคัญที่สุดของรัฐประศาสนศาสตร์⁸ อยู่ในระยะเวลาตั้งแต่ต้น
ศตวรรษจนถึงประมาณต้นสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเริ่มมีการดำเนินการพัฒนากันอย่าง
ขนานใหญ่คงได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ท่านที่ข้างต้นจะเห็นว่า คติประสิทธิภาพนี้เป็นคติสำคัญในทุกประเทศที่ต้องให้
บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นไม่อาจจะปกครองระบอบใด หนึ่งเพราะถ้าไม่ปรับปรุงการบริหาร
ให้มีประสิทธิภาพแล้วก็ไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึง แม้แต่ในอาณานิคมและรัฐอุตสาหกรรมโดย
ก็จำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยกำลัง มีทหารและตำรวจเป็นอาทิ เพื่อความดำรง
คงอยู่ของกลุ่มผู้ดีอำนาจปกครอง (Elite) เอง นอกจากนี้ ท่านที่จำแนกความคิดของแก่นที่
ได้จะเห็นว่า ประสิทธิภาพเป็นคติที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานภายในองค์การ (Internal
administration) ทุกแห่ง

ในปัจจุบันนี้เป็นยุคพัฒนา คติเดิมทั้งสองประการนี้แม้จะมีความสำคัญและจำเป็นที่ต้อง
ยึดถืออยู่ก็ตาม เพราะสังคมที่จะพัฒนาก็ต้องมีระเบียบเรียบร้อยมีความสงบไม่ระส่ำระสาย
และต้องการการบริหารที่มีประสิทธิภาพด้วย จึงจะสามารถดำเนินการสร้างสวัสดิความเจริญให้
เกิดขึ้นได้ แต่ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็จำเป็นต้องมีคติใหม่ คือต้องเฟื่องถึงที่จะนำศิลปและ
ศาสตร์ในการบริหารนี้ไปช่วยปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาเป็นไปด้วยดี ผู้เขียนหวังว่า นักรัฐ
ประศาสนศาสตร์และนักบริหารทั้งหลายจะตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดใหม่นี้ได้เพื่อจะ
ได้ช่วยกันพัฒนาประเทศชาติร่วมกันสืบไป

⁸ ดังจะเห็นจากคำกล่าวของศาสตราจารย์ Luther Gulick บิดาคนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ที่กล่าวว่า
“ในศาสตร์แห่งการบริหารไม่ว่าจะของรัฐหรือของราษฎร “คุณความดี” มูลฐานก็คือประสิทธิภาพ จุดมุ่งหมาย
มูลฐานของศาสตร์แห่งการบริหารอยู่ที่การกระทำงานในหน้าที่ให้สำเร็จผลโดยใช้กำลังคนและวัสดุที่น้อยที่สุด ประ-
สิทธิภาพจึงเป็นคติ (axiom) อันดับหนึ่งในมาตรการคุณค่า (value scale) ของการบริหาร ดู Dwight Waldo, ed.,
Ideas and Issues in Public Administration, New York: McGraw-Hill, 1953, p. 406.