

# ย่อเรื่อง<sup>1</sup>

## วิชารัฐศาสตร์เปรียบเทียบ

### ของ เคิลช เอ็ม. เฮนเดอร์ซัน

ศาสตราจารย์ Keith M. Henderson ได้ให้เห็นข้อบ阙และลักษณะพิเศษของวิชารัฐศาสตร์เปรียบเทียบ ว่าได้พัฒนามาจากถึงที่สุดในทางทฤษฎีเป็นแขนงวิชาของคนของโดยเอกสาร โดยหมวดสภาพการเป็นแท่เพียงวิชาอย่างของวิชารัฐศาสตร์ที่ไม่ใช่ผู้เขียนได้อ้างถึงความเห็นของศาสตราจารย์ Fred Riggs ผู้ได้รับเกียรติว่าเป็นผู้นำทางวิชาการของวิชาการบริหารเปรียบเทียบว่า วิชานี้ได้แสดงออกชั้งลักษณะอันดีเป็นเอกภาพของตัวเองย้อนหลังไปถึงระยะเวลาประมาณ 50 ปีมาแล้ว โดยพอจะกล่าวได้ว่าเป็นไปตามแนวทางการศึกษาบื้าจุบันอยู่ 3 ลักษณะ ลักษณะแรกมุ่งที่จะศึกษาถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ (Empirical Approach) แทนที่จะสนใจกันแต่ลักษณะภายนอกของสถาบันต่างๆ ที่ทำกันมาแต่เดิม (Normative Approach) ลักษณะนี้ได้รับการศึกษา กันมากกว่าอีกสองลักษณะซึ่งยังพัฒนาการไม่ได้เท่าใดนัก ลักษณะ 2 ประการหลังก็คือการเปลี่ยนความสนใจจากการศึกษาเรื่องระบบราชการของแต่ละประเทศ มาเป็นการศึกษาเรื่องรายละเอียดกรณี (case study) ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศใด และการเปลี่ยนจากการศึกษาพฤติกรรมทางการบริหารล้วนๆ ไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (Non-ecological Approach) มาเป็นการศึกษาการบริหารในฐานะที่เป็นพฤติกรรมทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นตามกลไกสภาพแวดล้อมทั้งหลาย (Ecological Approach)

สำหรับวิธีการซึ่งศาสตราจารย์ Riggs ใช้โดยเฉพาะในการสร้างทฤษฎีนั้น อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในลักษณะประการที่ 3 กล่าวคือมุ่งเข้าหาสิ่งแวดล้อม เพราะท่านผู้นี้ได้คงทฤษฎีสำหรับการศึกษาวิชารัฐศาสตร์เปรียบเทียบโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบทั้งหลายในทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ และความเกี่ยวพันระหว่างองค์ประกอบเหล่านั้น

<sup>1</sup> เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจเรื่องราวโดยแจ่มแจ้ง จึงได้ใช้ชื่อบทข่ายเรื่องแทนการย่อเรื่องตามปกติ

ในสังคม ในข้อเขียนเรื่องสังคมกสิกรรมและสังคมอุตสาหกรรม ชี้งพิมพ์ขึ้นเมื่อพ.ศ. 2500 ท่านผู้นี้ได้สร้างแบบ (Models) แสดงลักษณะของสังคมกสิกรรม (Agraria) และสังคมอุตสาหกรรม (Industria) และท่อมาถูกใจได้สร้างแบบแสดงลักษณะของสังคมที่อยู่กึ่งกลางระหว่าง สังคมสองแบบดังกล่าว ก่อให้เกิดเป็นสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมอุตสาหกรรม (Transitional or Prismatic Society)<sup>2</sup> การศึกษาโดยวิธีการเช่นนี้ให้ได้ผลจริงๆ จำต้องอาศัย ความรอบรู้ทางสังคมวิทยาอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นการศึกษาองค์ประกอบทั้งสิ้นของ สังคมรวมคลอดถึงหน้าที่ ความเกี่ยวพันน์และผลแห่งการท่องค์ประกอบเหล่านั้นได้อย่างดี ในสังคมเดียวกัน ในสังคมวิทยาเรียกวิธีการที่เราได้ยึดใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบ เทียบเป็นว่า “Structural-functional Weltanschauung”

ศาสตราจารย์ Farrel Heady เป็นผู้ที่ได้สนับสนุนทฤษฎีของศาสตราจารย์ Biggs ในการมุ่งเข้าหาสิ่งแวดล้อม ในทั่วทุกความเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบนี้ ผู้เขียนได้กล่าวไว้ว่า ศาสตราจารย์ Heady ได้จำแนกและขานวนนามแนวโน้มในการ สร้างทฤษฎีในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบออกเป็น 4 ทางว่า ได้แก่วิธีการ Modified traditional, Equilibrium หรือ Input-output, Bureaucratic orientation และ Ecologically oriented อよ่างไรก็ตามศาสตราจารย์ Henderson ได้เสนอขอจำแนกวิธีการ ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบที่นักวิชาการบัญญัติอยู่ออกเป็น 3 วิธี คือ (1) วิธีการใช้ระบบบริหารราชการเป็นหลัก (The Bureaucratic system) (2) วิธีการใช้ ระบบแสดงที่มาและผลที่แสดงออกในรูปพฤติกรรม รัฐประศาสนศาสตร์เป็นหลัก (The Input-output system) และ (3) โดยการศึกษาเฉพาะบางเรื่องราวเป็นหลัก (The Component approach)

แนวทางของวิธีการศึกษาทั้งสามประการดังกล่าวนักคือ

### วิธีการศึกษาโดยใช้ระบบบริหารราชการเป็นหลัก (The Bureaucratic System)

ผู้เขียนแจ้งให้ทราบว่ามีศาสตราจารย์ Monroe Berger ศาสตราจารย์ Robert V. Presthus และศาสตราจารย์ Alfred Diamond เป็นเจ้าทฤษฎีชนนี้ ทั้งสามท่านถือว่าระบบ

<sup>2</sup> ผู้สนใจในรายละเอียดอาจศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Fred Riggs, "A Model for the Study of Thai Society," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1, ฉบับที่ 4 (เมษายน 2504) น. 83-125

ราชกิจจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างกันไปในสังคมของแต่ละประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งถ้าว่า การบริหารเท่าที่เป็นอยู่ในสังคมแห่งต่าง ๆ นั้น เป็นการแสดงออกอย่างสำคัญถึงลักษณะ พิเศษอันแบบคล่องตัวรุ่น ๆ ซึ่งย่อมไม่เหมือนกัน เพื่อบรรดูผลหรือการทดสอบ ทฤษฎีนี้ว่า ศาสตราจารย์ Berger ได้อธิบายอีกด้วยว่าเป็นคัวของโดยที่ความหมายจากผล การวิจัยพื้นฐานความคิดอ่านและภูมิหลังต่าง ๆ (Bureaucratic and professional orientation) ของข้าราชการอิปท์ได้ตอบแบบคำถาม (Questionnaires) ที่ทำขึ้นโดยเฉพาะ สังกัดศาสตราจารย์ Berger ที่อ้างว่าเป็นการค้นพบจากข้อเท็จจริงก็คือ ระบบราชการสมบูรณ์แบบ (Ideal type model) ตามลักษณะที่ Max Weber ได้ระบุทางสังคมวิทยาเยอรมันเสาะหาข้ออ้างอิงมีข้อจำกัด (Limitations) อยุ่มากมายในสังคมที่มีลักษณะต่างไปจากโลกตะวันตก<sup>3</sup> ที่ omas ศาสตราจารย์ Beyer ผู้นักไดอธิบายเพิ่มเติมถึงประโยชน์ของการใช้วิธีการ Structural-functional ให้ วิจัยระบบราชการเพื่อศึกษาการรัฐประศาสนศาสตร์ใน民族 ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย ไว้ในข้อเขียนเรื่อง "Bureaucracy East and West"

โดยข้อสมมุติฐานคล้าย ๆ กัน ศาสตราจารย์ Presthus ได้แสดงให้เห็นว่ามีการ ขัดกันอยุ่หลายประการระหว่างแบบแผนปฏิบัติที่นิยมกันในสังคม (Social values) ในสังคม ตะวันตกและในสังคมที่ยังคงพัฒนา (Traditional society) และใช้ให้เห็นว่าเมื่อสังคม ประเภทหลังนี้ได้อาระบນใหม่ทางการบริหารและอื่น ๆ ไปใช้เข้าก็ย่อมจะไม่ได้ผลสมบูรณ์ เพราะจะไปขัดแย้งกับแบบแผนปฏิบัติที่นิยมกันอยุ่เดิมในสังคมนั้น ๆ ลักษณะแห่งความขัด แย้งนี้ย่อมจะแสดงออกและพบเห็นได้ในพฤติกรรมทางบริหาร (Bureaucratic behavior) เช่น เดียวกับอาชญากรรมเห็นได้ในพฤติกรรมอย่างอื่น ๆ

ในการเสนอข้อคิดเห็นเหล่านี้ ศาสตราจารย์ Presthus ได้พยายามที่จะวางไว้เป็น หลักทฤษฎีขึ้นให้สามารถใช้ได้ทั่วไปในสังคมทั้งหลายโดยได้รับมั่นใจว่าไม่ให้กลไกเป็นทฤษฎี ทางสังคมที่กว้างขวาง (Broad-gauge social theories) จนถูกยกเป็นทฤษฎีกรอบจำกัด แต่ ในขณะเดียวกันก็ไม่ให้เป็นทฤษฎีปลีกย่อยที่ใช้ได้เฉพาะแต่สังคมใดสังคมหนึ่งเท่านั้น ทั้งน

<sup>3</sup> ผู้ที่สนใจเรื่องระบบราชการสมบูรณ์แบบ (Ideal Type-Bureaucracy) ของ Max Weber อาจศึกษาได้จาก H.H. Gerth and C. Wright Mills (trans & ed.) *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), pp. 196-198.

ผู้เขียนชี้แจงว่าศาสตราจารย์ Presthus ได้สังเคราะห์ถึงคำเตือนของศาสตราจารย์ Robert K. Merton ประชญ์ผู้มีชื่อทางสังคมวิทยาในบั้นจุบัน ซึ่งได้ตักเตือนนักทฤษฎีทั้งหลายให้พยายามสร้างทฤษฎีส่ายกลาง (Middle range theory) เพื่อให้สามารถปรับเข้าใช้กับสังคมหลาย ๆ สังคมได้โดยไม่เดียว กันก็สามารถบ่งถักชนะพิเศษทางการบริหารหรือทางอื่นใดให้เป็นผลรวมแห่งความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของแต่ละสังคมนั้น (Manageable set of relationships) องค์ประกอบในสังคมที่ส่งผลถึงการบริหารที่ศาสตราจารย์ Presthus สนใจ ก็คือระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมืองและแบบความสัมพันธ์ในวงศ์ญาติและเชื้อสาย (Kinship system) ซึ่งแตกต่างกันไป

สำหรับศาสตราจารย์ Diamont นั้นได้พยายามไขความแห่งทฤษฎีระบบราชการ สมบูรณ์แบบของ Max Weber ให้กระจางชัดยิ่งขึ้นเพื่อความเข้าใจอันดูด้วยในการนำไปใช้ ศึกษาว่ารูปแบบงานศาสตร์เปรียบเทียบ โดยสาสัชนาด้วยในข้อเขียนชื่อว่า “The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, Rediscovered, and Reformed” ซึ่งเมื่อเร็วๆ นี้ได้รับการเห็นชอบจากบรรดานักวิชาการ ข้อเสนอทางทฤษฎีของศาสตราจารย์ Diamont ที่นำเสนอคือ (1) รับว่าองค์การและรูปการบริหารราชการแห่งรัฐ (Type of administrative staff) จะต้องเกิดขึ้นภายหลังการวางแผนโครงร่างและระเบียบปฏิบัติทางการเมือง (Typology of political authority) เพราะอำนาจจะมาจากการของแต่ละคนส่วนตัว ที่ควรจะเป็นเสมอไปตามหลักการว่าคัวรัชการสมบูรณ์แบบที่ Max Weber ได้วาดไว้ และ (2) โดยเหตุผลตามนี้ข้อ (1) องค์การและรูปการบริหารราชการจึงได้รับอิทธิพลและเกี่ยวพันกับลักษณะแห่งอำนาจปักครองความคุ้มสังคม หรืออีกนัยหนึ่งคือลักษณะทางการเมืองที่พัฒนาไปและเป็นอยู่ในขณะหนึ่ง ๆ

ข้อวิเคราะห์ของศาสตราจารย์ Diamont คังกล่าวมานี้นับว่าใกล้เคียงกับแบบหลักที่ท่านผู้นี้ได้เคยวางไว้ก่อนเพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบแบบการบริหารราชการว่า มีอยู่ 2 แบบ คือแบบระบบสังคมหมุนเวียนสังคม (General system) และแบบของวัฒนธรรมทางการเมือง (Political culture) แบบแรกได้แก่การจำแนกสังคมออกเป็นประเภทต่างๆ

แล้วใช้แบบที่สองวิจัยวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นไปในทางระบบการใช้อำนาจสูงสุดทางการเมือง (Political system) ระบบการใช้อำนาจปักครอง (Political Authority) หรือแข่งขันตามที่ต้องการ

เราจะเห็นว่าวิธีการศึกษาทางระบบราชการนี้ ได้ยึดถือลักษณะระบบราชการสมบูรณ์แบบที่ปราษฐ์ Max Weber วางไว้เป็นหลักเข้าสู่บัญชาในการนำเอาระบบราชการสมบูรณ์แบบมาใช้ประโยชน์นี้ ผู้เขียนได้ซึ่งให้เห็นเป็นการเพิ่มเติมอีกว่า ในระยะหลังสุดของโลกครองที่สองนี้ ปราษฐ์เด่น ๆ หลายท่านก็พยายามใช้ศึกษาองค์การบริหารในรูปต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การของรัฐ หรือองค์การเอกชน ปราษฐ์คังกล่าว<sup>4</sup> ได้แก่ ศาสตราจารย์ Philip Selznick ศาสตราจารย์ Reinhard Bendix ศาสตราจารย์ Amitai Etzioni ศาสตราจารย์ Talcott Parsons ท่านหลังนร่วมกับศาสตราจารย์อื่น ๆ อีกได้นำเอาทฤษฎีของ Max Weber มาใช้ประโยชน์ในการสร้างทฤษฎีว่าด้วยองค์การ (Organizational theory) ซึ่งผู้เขียนได้ซึ่งให้เห็นว่าผลงานเหล่านี้ไม่แต่จะมีผลส่งสะท้อนให้กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบຽุคหน้ายังขึ้นเท่านั้น แต่ยังได้ช่วยให้มีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้นต่อระบบบริหารในสังคมอเมริกันเองเป็นอย่างมาก เมื่อถึงเอกสารนี้ของศรีสุโอมริกาเข้ามาเปรียบเทียบ ผู้เขียนได้ถือโอกาสซึ่งได้ให้เห็นว่า วิธีการศึกษาในทางระบบราชการในสังคมของชาติที่กำลังจะพัฒนาหรือกำลังพัฒนาอยู่ กล่าวคือได้แก่สังคมแบบ fused หรือ prismatic นั่นเราจะเข้าใจระบบราชการบริหารแห่งรัฐได้ก็แต่โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมทั้งหมด (Social fabric) แต่ในสังคมตะวันตกซึ่งมีสถาบันและองค์การต่าง ๆ ทำหน้าที่เฉพาะ (Specialized) ของคนอยุ่มากนั้นเราสามารถจะศึกษาถึงพฤติกรรมทางบริหารในองค์การต่าง ๆ เป็นเอกเทศให้เข้าใจได้โดยไม่จำเป็นต้องศึกษาสังคมทั้งหมด (Social gestalten) ในทุกแห่งทุกมุม

ยังไปกว่านั้นผู้เขียนยังได้ซึ่งให้เห็นว่าได้มีความพยายามที่จะนำเอาความรู้ที่ได้จากการศึกษาระบบราชการไปใช้กับการศึกษาทางด้านพัฒนาทางการเมือง (Political development) เขากล่าวว่าศาสตราจารย์ Joseph La Palombara ได้ร่วมกับศาสตราจารย์หลายท่าน

<sup>4</sup> ที่ศึกษาองค์การเอกชนด้วยกีเพราจะระบบราชการที่เรียกว่า Bureaucracy ซึ่งมีการให้อำนาจหน้าที่ลัดเลี่ยนกันเป็นชั้นไปที่เรียกว่า Hierarchy นั่นไม่ได้เป็นปรากฏการณ์โดยเฉพาะในองค์กรของรัฐเท่านั้น แต่ปรากฏอยู่ในองค์กรเอกชนต่าง ๆ อีกด้วย เช่น ในบริษัทธุรกิจสหกรณ์ ยังคงการรวมกัน เป็นอาทิ

ริเริมขึ้น โดยมีแนวความคิดเห็นที่เป็นหลักให้ญี่ปุ่นว่าจะต้องปรับปรุงสังคมให้ญี่ปุ่นแห่งรัฐในแบบต่างๆ ให้เต็มที่เสียก่อนที่จะปรับปรุงระบบราชการอย่างเดียว หากไม่แล้วก็จะมีอันตรายในแบบที่ว่า องค์การแห่งรัฐจะถูกถลายเป็นกองๆ การที่มีอำนาจมากมายยังให้ญี่ปุ่นกว่าองค์ประกอบหงหงายอื่นในสังคมอันจะไม่เป็นผลกีดกันของบ้านประเทศจีปีไทด์

### การศึกษาโดยใช้ระบบที่มาและผลที่เกิดขึ้นเป็นหลัก (The Input-Output System)

วิธีการนี้ได้ยกหลักการว่าระบบการเมือง (Political system) ที่มีลักษณะแตกต่างกันไปเป็นกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยความต้องการ (Demand) หรือแรงสนับสนุน (Support) ในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ที่ระบบการเมืองได้รับเข้ามา เมื่อได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วก็ประกฎผลในรูปของคำสั่งหรือนโยบายสาธารณะต่าง ๆ กต่าวก็ความกดดันต่างๆ จากสังคมจะเป็นเครื่องบ่งบอก (Input) เข้าสู่ระบบการเมืองแบบต่าง ๆ ซึ่งจะมีกระบวนการเปลี่ยน (Convert) ให้เป็นนโยบายซึ่งถือว่าเป็นผลิตผล (Output) ของแต่ละระบบการเมืองนั้น วิธีการศึกษาเช่นนี้อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า (The Input-Conversion-Output System)

ตามแผนผังในทัวเรื่องจะเห็นว่าเครื่องบ่อน (Input) ต่าง ๆ นั้นเกิดท่ามกลางสิ่งแวดล้อมหงหงาย (Environment) ซึ่งก็ได้สังคมหงหงายมานั้นเอง ข้อที่น่าสังเกตก็คือระบบการเมืองเป็นทัวจักรกลสำคัญที่จะผลิตนโยบายหรือแบบแผนปฏิบัติหงหงายอันเป็นกิจสาธารณะของสังคมนั้น เช่นนโยบายทางทหาร นโยบายต่างประเทศ หรือนโยบายอื่น ๆ

นับว่ามีว่าพฤษิตกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับระบบนี้อย่างไร ในเรื่องนี้เขียนให้รับว่ายังไม่เป็นที่กระจำชัก แค่ให้เห็นว่าในขณะนี้นักวิชาการหงหงายถือว่าจะต้องพิจารณาการบริหารในด้านที่เป็นผลที่เกิดขึ้น (Output) มากกว่าด้านอื่นๆ ที่เกิดบัญชาขึ้น เช่นนักเพราศาสตราจารย์ David Easton ผู้ได้ชื่อว่าเป็นผู้นำวิธีการศึกษาแบบพฤติกรรม (Behavioralist) เข้ามาสู่วิชาครรภ์ศาสตร์โดยสายalityเหตุผลและวิธีการไว้ในหนังสือ *The Political System* อันมีชื่อเตียงยังที่ท่านได้เขียนขึ้นไว้นั้น ได้คิดสร้างผังคงกล่าวขึ้นสำหรับศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะเท่านั้น นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นแก่พยายามนำแบบของท่านมาใช้ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เบรียบเทียบซึ่งก็ยังไม่ได้ผลคือหน้าไปมากนัก ตามแบบของท่านนั้น ทุกอย่างเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ ผลผลิต (Output)

นั้นจะถูกยกเป็นผลสะท้อน (*Feedback*) กลับมาสู่สิ่งแวดล้อมทั้งหลายซึ่งจะถูกยกเป็นเครื่องบันเข้าสู่ระบบการเมืองอีกต่อไป

ศาสตราจารย์ Gabriel A. Almond เป็นผู้หนึ่งที่ได้จารน์และนำวิธีการของท่าน Easton มาใช้ โดยจำแนกเครื่องมือ (Input functions) ออกเป็นสี่ประการซึ่งจะถูกแปลเพียง เอาความว่า “ได้แก่สิ่งต่าง ๆ ทั้งต่อไปนี้คือ *Interest articulation* ซึ่งได้แก่การแสดงออกซึ่ง ความต้องการต่าง ๆ ในสังคม *Interest aggregation* ซึ่งหมายถึงการก่อรูปรวมเข้าเป็นกลุ่ม ก้อนซึ่งความต้องการต่าง ๆ ในสังคม *Political communication* คือรูปการและสื่อต่าง ๆ ในชีวันทางการเมือง และ *Political socialization and recruitment* อันได้แก่chanakของ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง ส่วนทางด้านผลผลิต (Output function) ก็แบ่ง ออกได้เป็น ๓ ประการคือ *Rule-making* ได้แก่การออกกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ *Rule-application* การนำเอากฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ไปปฏิบัติ และ *Rule-adjudication* อันได้ แก่การตัดสินเรื่องราวพิพาทที่เกิดจาก การใช้บังคับกฎหมายและข้อบังคับนั้น ๆ ณ ที่นั้นผู้เชี่ยว ให้ซึ่งให้เห็นว่าที่จริงก็คืออำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ บริหารและดูแลการนั้นเอง จะเห็นได้ว่าแบบของศาสตราจารย์ Almond เช่นว่านี้ก็ยังไม่เป็นการเฉพาะเจาะจงกับการศึกษาในทาง รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบมากนัก

ผู้ที่น่าวิเคราะห์ที่มานี้และผลที่เกิดขึ้นมาใช้โดยมีข้อพิจารณาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบมากขึ้นก็คือศาสตราจารย์ John T. Dorsey ซึ่งได้เสนอแบบของท่านจากผลการ ค้นคว้าที่กระทำโดยการสนับสนุนของสถาบัน Rand Corporation ท่านผู้นี้ได้สร้างทฤษฎีอัน กว้างขวางว่าถ้ายังแบบพูดถึงรูปของมนุษย์ขึ้นและให้ชื่อว่า *Information-energy unified theory* ตามทฤษฎีนี้อ้วว่า มีระบบตัวกลางที่เป็นเครื่องเปลี่ยน (*Converts*) อยู่หลายระบบ ในสังคม ส่วนประกอบของระบบเหล่านี้ได้แก่ตัวบุคคล คณะหรือกลุ่มบุคคล องค์กร และสมาคมย่อยต่าง ๆ ที่ประกอบกันเข้าเป็นระบบอันสลับซับซ้อน องค์ประกอบเหล่านี้จะ มีพลังเปลี่ยนที่มาซึ่งอาจให้ชื่อว่าเป็น *Information* ขบวนการพิจารณาจัดยศลัคนะกัน กรองสิ่งที่รับเข้ามาให้ออกเป็นผลผลิต ป้อนให้กับระบบตัวเปลี่ยนอื่น ๆ ท่อไปเป็นลูกโซ่จน ถึงขั้นสุดท้าย ในการที่ตัวเปลี่ยนเป็นองค์การบริหาร ผลผลิตก็จะเป็นไปในรูปแบบของการ แสดงบริการสาธารณะต่าง ๆ

ผู้เขียนได้ใช้ให้เห็นว่าตามแบบของศาสตราจารย์ John T. Dorsey หนึ่งนักศึกษาจะค้นคว้าวิจัย ณ ตอนใดของขบวนการทั้งหมดก็ได้ กล่าวก็อในตอนที่เป็นเครื่องมือ ตอนที่เป็นขบวนการเปลี่ยนแปลง ตอนที่เป็นผลิตผล หรือปัจจัยเล็กน้อย ๆ ที่ห่างออกไปแต่มีผลก่อขบวนการเปลี่ยนแปลงก็ได้ แต่ว่าจะต้องวิจัยตอนอื่น ๆ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ ประกอบไปด้วยให้พอติดกัน อย่างไรก็ตามศาสตราจารย์ Dorsey ไม่ได้ใช้ให้เห็นเฉพาะเจาะจงไปว่าถ้าจะค้นคว้าในทางรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบแล้วจะต้องค้นคว้าที่ตรงไหนหรือ ปัจจัยใดเป็นพิเศษ

ผู้เขียนได้ใช้ให้เห็นว่า นอกจากแบบของศาสตราจารย์ Almond และวิธีการศึกษาแบบที่มาและผลผลิตที่เกิดขึ้นนี้ เมื่อได้นำมาใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์แล้วก็มุ่งที่จะให้เป็นทฤษฎีทั่วไปใช้ได้กับทุกสังคมโดยไม่ต้องจำแนกประเภทสังคมเสียก่อน ด้วยเหตุนี้ วิธีการของศาสตราจารย์ Diamond ทั้งกล่าวข้างต้นก็พอจะถือได้ว่าเป็นการศึกษาระบบทั่วไปทั้งสังคม คือ General system model มา กกว่าที่จะเป็นแบบระบบการเมือง หรือ Political culture model ทั้งนี้วิธีการของศาสตราจารย์ Dorsey จึงมีข้อแตกต่างไปจากปรัชญาที่ศึกษาทั้งในรูปองค์การและพฤติกรรม (Structural-functionalists) ในวิธีการศึกษาแบบระบบราชการ ซึ่งจะจำแนกประเภทสังคมออกเป็นรูปใหญ่ ๆ เสียก่อน แล้วจึงศึกษาโดยจำกัดการศึกษาความทางทฤษฎี (Generalizations) ให้มีขอบเขตอยู่ในสังคมแต่ละประเทศนั้น

ถึงกระนั้น ตามผู้เขียนได้ใช้ให้เห็นว่าโดยทั่วไปแล้วระบบการศึกษาแบบนี้ก็ยังไม่ถือเอาสังคมทั้งหมดในฐานะที่เป็นเนื้อเดียว (คือ less organic) เป็นจุดสำคัญในการศึกษาอย่างในวิธีการศึกษาแบบระบบราชการ กล่าวก็อไม่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดเสมื่อนหนึ่งเป็นหน่วยเดียวกันอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้ว่าในสมการที่มาและผลที่เกิดขึ้นนั้น ได้พิจารณาแก้ดึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองหรือระบบทั่วเปลี่ยนหงหงลายกับสิ่งแวดล้อมอย่างไม่ลึกซึ้งเท่าไนก็ อย่างไรก็ตามนั้นได้ว่าวิธีการศึกษาระบบราชการกับการศึกษาแบบนี้มีรากฐานในท่านของเดียวกัน จะพิจรณก็ทรงการเน้นจุดสนใจที่แตกต่างกันเท่านั้น

#### วิธีการศึกษาเดพะบงเรื่องราวเป็นหลัก (The Component Approach)

วิธีการศึกษาแบบนี้เป็นวิธีการแบบกรະโ顿ห้องพระโรง คือเป็นวิธีการที่จะศึกษาถึงพฤติกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลาย ที่ไม่อาจจะใช้ศึกษาโดยทางระบบ (ไม่ว่าจะ

เป็นแบบระบบราชการหรือระบบที่มาและผลที่เกิดขึ้น) ผู้เขียนได้ใช้ให้เห็นว่าการศึกษาโดยทางระบบนั้นเป็นการศึกษาโดยมุ่งเข้าถึงสังคมทั้งหมด (Holistic) อันนับเป็นโครงการศึกษาที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก แต่ธีการศึกษาแบบองค์ประกอบนั้นเป็นการศึกษาเฉพาะส่วน (Partial) เท่านั้น และนับว่าเป็นการศึกษาแบบธรรมชาติ ไม่ยกนักและมีผู้นิยมใช้อยู่มาก

ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างผลงานของศาสตราจารย์ James Fesler ที่ค้นคว้าเปรียบเทียบการบริหารขององค์การสาขาต่างๆ (Comparative field administration) ซึ่งปรากฏว่าพฤติกรรมทางการเมืองเบื้องหลังการบริหารที่อาจจะไม่ปรากฏเด่นชัดนั้น ถ้าใช้วิธีการศึกษาทางระบบก็ถูกต้องเป็นเรื่องเห็นได้ชัดขึ้น ไม่แต่เท่านั้น ผลที่ได้จากการศึกษาเฉพาะบางเรื่องราวประกอบนี้ อาจสามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปในการศึกษาโดยทางระบบก็ได้ เช่นในกรณีของศาสตราจารย์ Fesler ที่กล่าวเน้นเรื่องความสัมพันธ์ในทางอัน雅สั่งการและการคุณภาพต่อระหว่างองค์การใหญ่และองค์การสาขามาศึกษาตามแบบของศาสตราจารย์ Dorsey หรือแบบของศาสตราจารย์ Almond ได้ทงสองอย่าง ทั้งอย่างอิกรูปแบบนี้ผู้เขียนยกมาถือการศึกษาเปรียบเทียบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการควบคุมและความรับผิดชอบในการบริหารโดยศาสตราจารย์ Fritz Morstein Marx ซึ่งทำให้พฤติกรรมเฉพาะอย่างที่ว่าเด่นชัดยิ่งขึ้น เราอาจจะกล่าวได้ว่าวิธีการศึกษาแบบบางส่วนเช่นนี้ มีลักษณะอย่างเดียวกับการศึกษาเฉพาะกรณี (Case study)

เนื่องจากสามารถทั้งชี้ยุ่งยากทางทฤษฎีไปได้มาก จึงมีผู้นิยมใช้วิธีการศึกษาแบบนี้และมีผลงานปรากฏอยู่เป็นอันมากในรูปรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ในขณะแรกผู้ศึกษาจะต้องพิจารณาลักษณะและหน้าที่ของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในทางกฎหมาย แบบแผนปฏิบัติและประวัติต่างๆ ในรายละเอียด ต่อจากนั้นก็จะพิจารณาสิ่งแวดล้อมและกรณีที่ใกล้ชิดรวมตลอดถึงพฤติกรรมของนักบริหาร ข้าราชการ ประชาชน หรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้องในฐานะอรุณรัตน์ให้เห็นอย่างเด่นชัด หลังจากนั้นก็สามารถนำไปเป็นข้อสรุปในทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้

ยอดดีขอรับความโดย ด้ำรา แก้ววิเชียร