

# แนวศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน สำหรับชาวต่างประเทศ

เรียบเรียงและอธิบายความ โดย **กักรัง แล้วยิวีเชอร์**

จาก **A Brief Guide to American Public Administration for Non-Americans**  
by **Keith M. Henderson**

ศาสตราจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ Keith M. Henderson แห่งมหาวิทยาลัย  
อเมริกัน ณ กรุงเบรุต ประเทศเลบานอน ได้เขียนบทความนี้ในภาษาอังกฤษขึ้นโดย  
ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากมูลนิธิร็อกกีเฟลเลอร์ ผ่านทางคณะกรรมการวิจัยของ  
มหาวิทยาลัยคิงส์ทาวน์และโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้นักศึกษาชาวต่างประเทศได้เข้าใจใน  
เนื้อหาของรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันซึ่งได้วิวัฒนาการมาเป็นระยะๆ สำหรับการอธิบาย-  
ความลงในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ผู้ดำเนินการได้พยายามให้ได้เนื้อหาความตรงกับ  
กันฉบับเดิมอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบเนื้อหาที่เป็นของศาสตราจารย์ Henderson  
แท้ๆ ถึงแม้ว่าจะได้ตัดทอนหรือย่อความหรือขยายความบางตอนที่ผู้เขียนละไว้ในฐาน  
ที่เข้าใจบ้างก็ตาม ผู้อ่านก็จะไม่เสียประโยชน์ในข้อที่เป็นเนื้อแท้ไป ส่วนในตอนใดที่เกิน  
ขอบเขตนี้ไปก็จะอธิบายความโดยทำเป็นเชิงอรรถของผู้อธิบายความไว้ อนึ่ง โดยที่  
วิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในตอนหลังๆ มีความสับสนอยู่บ้าง ผู้อธิบายความจะ  
ได้เขียนข้อความเป็นหมายเหตุสรุปไว้ในตอนท้ายด้วย

ในภาคคำนำ ผู้เขียน (ศาสตราจารย์ Henderson) ได้อธิบายมูลเหตุของการที่  
นักศึกษาคำต่างชาติมักจะรู้สึกสับสนจับต้นชนปลายไม่ค่อยถูกเมื่อศึกษารัฐประศาสนศาสตร์  
อเมริกัน ว่าเป็นเพราะยังไม่เข้าใจความสลับซับซ้อนของสถาบันการเมือง เศรษฐกิจ และ  
สังคมของสหรัฐซึ่งมีอิทธิพลเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิด ศึกษากับความคลี่คลายทางรัฐประศาสน-  
ศาสตร์ประการหนึ่ง ประกอบกับไม่ได้ตระหนักชัดว่าการจะเข้าถึงหรือวิจิตรพิจารณาศึกษา

(Approach) รัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีอยู่หลายวิธี โดยมีทั้งวิธีการที่คล้ายกัน แตกต่างกัน และที่ขัดแย้งกันเพราะมองรัฐประศาสนศาสตร์ไปคนละรูปอีกประการหนึ่ง<sup>1</sup>

มูลเหตุในประการที่สองนั้นเป็นอุปสรรคต่อการที่จะเข้าใจว่ารัฐประศาสนศาสตร์นั้นคืออะไรกันแน่ นักศึกษาหลายคนอุทธรณ์เป็นเสียงเดียวกันว่าก่อนไปอเมริกามีความเข้าใจอยู่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์นั้นเป็นเรื่องของกฎหมายปกครอง พอถึงอเมริกาก็ไม่เห็นมีทำว่าจะจะเป็นนักเรียนกฎหมาย แดมในบัณฑิตวิทยาลัย (Graduate School) ของมหาวิทยาลัยที่เรียนอยู่และมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อีกหลายแห่งในสหรัฐที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์ก็สอนวิชาการบริหารธุรกิจ (Business Administration) รวมกันไปในคณะเดียวกันเสียด้วย ยิ่งกว่านั้นบางแห่งยังขยายไปสอนถึงการบริหารระหว่างชาติ (International Administration) ในด้านหลักวิชาการโดยเฉพาะนั้นเอง ก็เห็นได้ว่ามีแนวคิดไม่ตรงกัน เช่น เมื่อ พ.อ. Urwick มาเลเซียเซอร์ก็บอกว่าสาระสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ การจัดการ (Management) แต่พอศาสตราจารย์ Pollock มา ก็บอกว่าเป็นเรื่องของรัฐศาสตร์ ที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องการศึกษาในสหรัฐเท่านั้น ถ้าหากรวมถึงแนวการศึกษาของที่อื่น ๆ ด้วยแล้วก็คงยุ่งเหยิงขึ้นไปอีก ผู้เขียนได้ยกอุทธรณ์อย่างน่าฟังถึงกรณีข้าราชการอาฟริกัน 3 คน ที่แทบจะตกลงกันไม่ได้ว่า การบริหาร (Administration) นั้นหมายถึงอะไร เพราะปรากฏว่าคนหนึ่งเรียนรัฐประศาสนศาสตร์มาจาก Institut des Hautes Etudes d' Outre-mer ของฝรั่งเศส อีกคนหนึ่งจาก London School of Economics ของอังกฤษ และอีกคนหนึ่งจาก University of Michigan ในสหรัฐ อย่างไรก็ตามผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะแต่รัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันเท่านั้น

<sup>1</sup> ก่อนที่เนื้อเรื่องจะนำไปสู่วิธีการใหญ่ ๆ ในการศึกษา หรืออีกนัยหนึ่งการที่ปราชญ์ต่าง ๆ มองรัฐประศาสนศาสตร์ไปในด้านใด อย่างไรนั้น ขอเตือนความจำของท่านผู้อ่านไว้ ณ ที่นี้ว่า คำว่า Public Administration มีความหมายเป็น 2 นัย คือ นัยที่เป็นวิชาการ (Science) ประการหนึ่ง ซึ่งในภาษาไทยหมายถึงคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" และนัยที่เป็นกิจกรรม (Activity) อีกประการหนึ่ง ซึ่งในภาษาไทยหมายถึงคำว่า "การบริหารราชการ" ดังนั้นย่อมเห็นได้ว่าบทความนี้มุ่งพิจารณาถึง Public Administration ในความหมายทางวิชาการเป็นสำคัญ

อนึ่ง ใครให้ข้อสังเกตว่าเกี่ยวกับฐานะของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น นับได้ว่ามีแนวโน้มในวิวัฒนาการดังนี้คือ ในขั้นแรก รัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ (Political Science) แล้วก็กลายเป็นสาขาแรกที่ค่อย ๆ แยกตัวออกไปจนเป็นหรือเกือบเป็นแขนงวิชาหนึ่งต่างหากจากวิชาแม่ สำหรับในปัจจุบันดูเหมือนว่ากำลังกลับคืนมาเป็นสาขาอันหนึ่งอันเดียวกันกับรัฐศาสตร์อีกเช่นเดิม อย่างไรก็ตามผู้เขียนเรื่องนี้มีความเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นแขนงวิชาเอกเทศแล้วโดยตัวเอง โดยมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับรัฐศาสตร์และการบริหารทั่วไป (General Administration) ...ผู้อธิบายความ

แม้กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนมิได้เขียนบทความนี้ขึ้นเพื่อประสานแนวคิดประการต่างๆ แต่ได้ศึกษาประวัติเดิมของแนวคิดเหล่านั้นในช่วงระยะแห่งวิวัฒนาการอันจะทำให้นักศึกษาได้ทราบถึงวิธีการศึกษาที่มีอยู่หลายวิธี และซึ่งผิดแผกกันไปตามความรู้สึกนึกคิดและเหตุผลของแต่ละเจ้าของทฤษฎีหรือแต่ละสำนัก<sup>2</sup> ในการนี้ผู้เขียนจำเป็นต้องตรวจสอบและอ้างอิงตำราซึ่งเสนอแนวคิดสำคัญๆ นับแต่ต้นจนปัจจุบันมาเป็นหลัก ในการดำเนินการเช่นว่านี้ ผู้เขียนได้แจ้งไว้ด้วยว่าตำราที่ยกมาอ้างอิงนั้นอาจโน้มเอียงหรือคาบเกี่ยวกับวิชาอื่นๆ อยู่มาก ที่เป็นเช่นนี้ก็เป็นการจำเป็น เพราะในเนื้อหาแล้วรัฐประศาสนศาสตร์ได้พึ่งพาอาศัยวิชาการอื่นมาประกอบการศึกษาวิชาของตนอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ การบริหารธุรกิจและอุตสาหกรรม (Business or Industrial Administration) เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม (Social Psychology) จิตวิทยา มนุษยวิทยาทางวัฒนธรรม (Cultural Anthropology) และคณิตศาสตร์

เมื่อตรวจสอบแล้วผู้เขียนได้แบ่งระยะวิวัฒนาการออกเป็น 3 สมัย คือ

(1) ระยะเวลาตั้งแต่ปี 1887 — 1945 เป็นระยะ เริ่มต้น (Foundation) ศึกษาเน้นหนักไปในรูปโครงสร้างทางรูปนัยในการบริหารงานแห่งรัฐ (Structural หรือ Mechanistic) ผู้เขียนถือเอาการพิมพ์เผยแพร่บทความเรื่อง "The Study of Public Administration" ของ Woodrow Wilson เป็นจุดเริ่มต้น

(2) ระยะเวลาตั้งแต่ปี 1945—1958 เป็นระยะกลาง และเน้นหนักไปศึกษาในแนวทางตรงข้ามกับระยะแรก คือศึกษาไปในทางพฤติกรรม (Behavioral) และภาวะแวดล้อมในการบริหารงานแห่งรัฐ (Environmental) โดยถือเอาการพิมพ์ตำราถึง 95 เล่ม เป็นข้อพิสูจน์การเปลี่ยนแนวคิดจากระยะแรกเป็นระยะสอง

(3) ระยะเวลาตั้งแต่ปี 1958—? (ปัจจุบัน) เป็นระยะที่ประสานแนวคิดระหว่างระยะแรกและระยะที่สอง โดยเน้นหนักถึงการศึกษาตัวองค์กร (Organization) โดยเฉพาะเพื่อ

<sup>2</sup> ขอเสนอแนะเพื่อการเริ่มต้นที่ดีแทนที่จะไปคัดลอกเอาตอนอ่านจบว่า แนวคิดต่างๆ ที่ขัดแย้งกันนั้นส่วนมากไม่ได้เกิดขึ้นในขณะเดียวกัน แต่ได้ผันแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย แต่ละยุคก็มีความเห็นเป็นลักษณะเฉพาะของตนไป ข้อใหญ่ใจความของความสับสนในการศึกษาที่ถือ เมื่อศึกษาในสำนักอเมริกันนี้ นักศึกษาจะถูกบ่อนวิธีการต่างๆ ดังกล่าวโดยทันที และโดยไม่ตระหนักชัดว่าความคิดอันดังกล่าวได้พัฒนาอย่างไร...ผู้อธิบายความ

ทราบลักษณะและข้อเท็จจริงทั้งในรูปการจ้องการและพฤติกรรมทางการบริหารและสิ่งแวดล้อมขององค์กรนั้นๆ ในทุกด้านเพื่อนำไปศึกษาพฤติกรรมรวมขององค์กร ก็เป็นการศึกษาอย่าง Organizational โดยถือเอาการพิมพ์เผยแพร่ตำราเรื่อง "Organizations" ของศาสตราจารย์ James March และ Herbert Simon เป็นจุดเริ่มต้นของศักราชใหม่<sup>3</sup>

ผู้เขียนได้ให้ชื่อระยะทั้งสามอีกอย่างหนึ่งว่าระยะ Thesis, Anti-thesis และ Synthesis ตามลำดับ โดยถือว่าระยะแรกเป็นระยะที่มีการเสนอให้ศึกษาในทางรูปนัยขึ้นมา ก่อน ต่อมา คือในระยะที่สองก็มีผู้ไม่เห็นด้วย และเสนอวิธีการแบบที่สองขึ้นมาเป็นการคัดค้านวิธีการในระยะแรก จนมาถึงระยะที่สาม ซึ่งนำข้อเท็จจริงที่ถูกต้องของทั้งสองสำนักมาพิจารณาแล้วประสานกันเข้าเป็นการรวมแบบสังเคราะห์กรรม เท่ากับเป็นการฟื้นฟูวิชาการเฉพาะที่ถูกต้องแล้วสร้างเป็นหลักใหม่ขึ้น<sup>4</sup>

ต่อไปนี้ผู้เขียนจะได้สาธยายแนวคิดและความคิดอ่านของเจ้าตำราต่าง ๆ ไปโดยลำดับ

#### 1) ระยะเริ่มต้น The Foundation: Structural Emphasis 1887 - 1945.

ผู้เขียนได้ให้เกียรติ (ซึ่งก็ถูกต้องและยอมรับกันทั่วไปอยู่แล้ว.... ผู้อธิบายความ) แก่ Woodrow Wilson นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ (Political Scientist) หนุ่ม ซึ่งต่อมา

<sup>3</sup> เกี่ยวกับการศึกษาที่เน้นหนักไปในทางใดทางหนึ่งดังกล่าวในคำเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ W.G. Bennis ได้กล่าววิจารณ์ไว้อย่างน่าฟังว่า พวกที่เน้นหนักไปในการศึกษาทางรูปนัยนั้น ตีความถึงมนุษย์ที่ประกอบเป็นองค์กรนั้นไป คือเป็นการศึกษา "องค์กรที่ปราศจากคน" (Organizations without people) ส่วนพวกที่ศึกษาพฤติกรรม และสิ่งแวดล้อมที่มองกิจการรูปนัยเสีย คือเป็นการศึกษา "คนที่ปราศจากองค์กร" (People without organizations) ดู W.G. Bennis, "Leadership Theory and Administrative Behavior," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4 (1959), pp. 259-301 หรือในบทความคล้ายคลึงกัน โดยศาสตราจารย์ D.S. Pugh, et al, "A Conceptual Scheme for Organizational Analysis," *Administrative Sciences Quarterly*, Vol. 8(1963), pp. 289-315. ...ผู้อธิบายความ

<sup>4</sup> Socrates ปราชญ์ในสมัยกรีก และนักปรัชญาชาวเยอรมัน George Wilhelm Friedrich Hegel ในศตวรรษที่ 19 ได้เสนอข้อคิดไว้ว่าเมื่อมีการเสนอความคิดเห็น (Proposition) ใดๆ ขึ้นก็ย่อมสามารถจะพบหรือมีข้อเสนอความคิดเห็นในทางตรงข้ามอยู่เสมอ ทั้งสองความคิดเห็นนี้ย่อมไม่ถูกไปทั้งหมด ก็มีทั้ง partial truth และ partial falsehood จึงเป็นการสมควรที่จะได้พิจารณาหาความจริงจากข้อเสนอกันนั้นรวบรวมขึ้นเป็นความเห็นใหม่อันจะได้ความจริงยิ่งขึ้น เราเรียกข้อเสนออันแรกว่า Thesis อันที่สองว่า Anti-thesis และข้อความที่ได้มาจากการสังเคราะห์ อันที่สามว่า Synthesis ...ผู้อธิบายความ

ได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาว่า เป็นผู้ริเริ่มคิดเสนอความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นแขนงวิชาการของตัวเอง เพื่อศึกษาถึงด้านการบริหารของรัฐบาล (*administrative aspect of government*) โดยแยกต่างหากจากด้านการเมือง Wilson ได้เสนอความคิดนี้โดยเขียนความเรียงทางวิชาการขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1887 ให้ชื่อว่า *The Study of Public Administration* อันมีผลกระตุ้นให้ความสนใจทางรัฐประศาสนศาสตร์แพร่ไปอย่างกว้างขวาง

หลังจากนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะปี 1887 ถึงปี 1940 ก็ได้มีผู้เขียนตำราและเสนอความคิดเห็นทางทฤษฎีซึ่งพอจะแยกได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มนักวิชาการรัฐศาสตร์ กลุ่มนี้สนใจทางโครงสร้างรูปนัยภายนอกในด้านที่เกี่ยวกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ทางการเมืองและการบริหาร โดยถือหลักกฎหมายและประวัติศาสตร์อเมริกันเป็นรากฐานในการพิจารณา (ผู้เขียนเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นกลุ่มที่มีความคิดเห็นในทาง *legal-institutional-historical orientation*) เจ้าทฤษฎีที่สำคัญนอกจาก Woodrow Wilson แล้วก็ได้แก่ศาสตราจารย์ Leonard D. White, Frank J. Goodnow และ W.F. Willoughby โดยมี Wilson เป็นผู้ริเริ่ม ตั้งกล่าวแล้วข้างต้น

Woodrow Wilson เห็นว่าควรจะแยกการบริหารออกจากความวุ่นวายทางการเมือง โดยควรจะต้องเป็นการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐซึ่งวางไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลแห่งการนี้ข้าราชการ (*civil servant*) จะต้องมียุทธอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ (*discretion*) ให้มากพอ ส่วนการที่จะให้คล้องจองกับประชาธิปไตยนั้นเป็นการจำเป็นที่จะต้องให้ข้าราชการสนองรับความคิดเห็นของมหาชน ซึ่งจะมีผลให้เกิดการควบคุมราชการได้อีกสถานหนึ่งเพิ่มจากการที่ได้เลือกตั้งผู้แทนขึ้นไปวางนโยบาย การที่จะให้วิธีการดังกล่าวเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่ต้องสร้างและฝึกฝนให้ประชาชนสามารถเป็นผู้วิจารณ์ที่เข้าใจราชการงานเมืองอย่างดี (*authoritative critic*) พอที่จะมีมติมหาชนที่ถูกต้องได้ เมื่อเป็นดังเช่นว่านี้ได้ ข้าราชการแห่งรัฐก็จะไม่กลายเป็นชนชั้นบริหาร (*administrative class*) ที่แยกตัวออกห่างไกลจากประชาชนอันจะเป็นผลให้เกิดการลืมหิวหรือวางตัวเหนือพลเมืองหรือมองอะไรในวงแคบและด้วยความใจแคบ (*aloof, narrow-minded & domineering*) Wilson ถือว่าวิชาการบริหารซึ่งมีรากฐานความคิดเห็นให้แยก

การเมืองออกจากการบริหารซึ่งกล่าวกันมากในสมัยนั้นเป็น “ผลผลิตล่าสุดของวิชาการเมืองที่เจริญมาก่อนแล้วถึง 2,200 ปี เป็นการอุบัติของสิ่งใหม่ในศตวรรษของเรา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั่วอายุของเรา” และวิชาการที่เป็นผลจากการนี้ จะ “ทำให้วิธีการปกครองของรัฐบาลเรียบร้อยขึ้น กระฉับกระเฉง เป็นงานเป็นการมากขึ้น บริสุทธ์ขึ้น มีความซื่อสัตย์และสำนึกต่อหน้าที่มากขึ้น (แปลจากข้อเขียนของ Wilson ว่า “The Science of Administration is the latest fruit of that study of the science of politics which was begun some twenty-two hundred years ago. It is a birth of our own century, almost of our own generation... [It] should seek to “straighten the paths of government, to make its business less unbusinesslike, to strengthen and purify its organization, and to crown its duties with dutifulness.”)<sup>5</sup>

หลังข้อเขียนของ Wilson หลายปี ศาสตราจารย์ Frank J. Goodnow ผู้บรรยายวิชากฎหมายปกครองแห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ได้เสนอความเห็นโดยเขียนหนังสือ ขึ้น

<sup>5</sup> เราอาจจะคิดสงสัย “ตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ” ว่าเหตุใดจะต้องมีปัญหาในเรื่องจะให้ข้าราชการประจำต้องมาคอยฟังเสียงประชาชน ซึ่งเท่ากับมีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยสายตรงด้วย ในเมื่อมีฝ่ายการเมืองโดยทางประธานาธิบดี หรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาอยู่แล้ว จะมีเป็นการให้ฝ่ายประจำมีบทบาททางการเมืองมากขึ้นดอกหรือ? ในเรื่องนี้ขอให้ข้อสังเกตว่า ในสหรัฐอเมริกา (หรือแม้แต่ในบ้านเราขณะนี้) นั้น ความสภาวะที่เป็นจริง งานของฝ่ายประจำเป็นต้องติดต่อสัมพันธ์กับประชาชนอยู่เสมอ โดยข้าราชการเองมีคุณประโยชน์อยู่ไม่น้อยโดยไม่ต้องเสนอเรื่องทุกอย่างถึงฝ่ายการเมือง ปัญหาในทางทฤษฎีจึงมีว่าควรบริหารงานประจำมาขอบเขตความรับผิดชอบต่อ (Responsibility) อย่างไร และผู้บริหารงานประจำจะต้องรับฟังความคิดเห็น และสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) อย่างไร ผู้สนใจอาจเริ่มศึกษาได้จาก การโต้แย้งอันเผ็ดร้อนระหว่างศาสตราจารย์เชอเซอร์มัน Carl J. Friedrich แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด และศาสตราจารย์อังกฤษ Herman Finer แห่งมหาวิทยาลัยลอนดอน คนแรกเห็นว่าสามารถจะมี responsible bureaucracy ในตัวเอง คือ รับผิดชอบต่อตัวเอง โดยให้ฝ่ายการเมืองคุมแต่นโยบายทั่วไปเท่านั้นได้ เพราะสมัยนี้เป็นสมัยของการบริหารโดยมีหลักการ กฎเกณฑ์ คือ rationalized administration เหมือนกับผู้พิพากษา ซึ่งถึงจะมีอิสระก็จำต้องตัดสินใจคดีตามหลักเหตุผลทางกฎหมาย และทั้งยังถูกรับควบคุมทาง moral จากผู้ร่วมอาชีพ โดยท่านได้กล่าวว่าข้าราชการในขบวนการแบบนี้เป็น Fellow of Science แต่ศาสตราจารย์ Finer ไม่เห็นด้วย โดยถือว่าจะต้องให้มีหลักการรับผิดชอบต่อทางการเมืองอยู่เสมอ จะโดยมี mechanism อย่างไรก็ตาม จะขอความโต้แย้งดังกล่าวได้จาก C. J. Friedrich, “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility” ใน C.J. Friedrich, and Edward Mason, (eds.) *Public Policy* (“A Yearbook of the Graduate School of Public Administration,” Harvard University, 1940). PP. 3-24. และ Finer, Herman, “Administrative Responsibility in Democratic Government” *Public Administration Review*, Vol. 1 (Summer, 1941), p.p. 336-350...**ผู้อธิบายความ**

ให้ชื่อว่า *Politics and Administration* เนื้อหาของหนังสือนี้ก็คือ ในกิจการรัฐบาลและการปกครองนั้นเป็นการจำเป็นยิ่งที่จะต้องแบ่งกันออกเป็น 2 ส่วน (dichotomy) คือ ส่วนที่เป็นการเมือง (politics) และส่วนที่เป็นการบริหาร (administration) เช่นเดียวกับ Wilson แต่ได้อธิบายเพิ่มเติมต่อไปอีกว่าส่วนที่เป็นการเมืองนั้น มีหน้าที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ (the expression of the will of state) และส่วนที่เป็นการบริหารนั้น มีหน้าที่จะปฏิบัติการบริหารให้เจตนารมณ์นั้นเป็นผลสำเร็จ (the execution of the will)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ศาสตราจารย์ Goodnow จะได้แยกกิจการของรัฐออกเป็น 2 ส่วนต่างหากจากกันโดยชัดแจ้งก็ตาม แต่ก็หาได้ระบุขอบหมายกิจการแต่ละส่วนให้เป็นหน้าที่ขององค์การแห่งรัฐองค์การใดโดยเฉพาะเจาะจงไม่ ตรงกันข้ามกลับปรากฏว่าทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ (legislature) ซึ่งโดยลักษณะจะต้องเป็นผู้กำหนดเจตนารมณ์แห่งรัฐ และฝ่ายบริหาร (executive) อันจะเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ๆ ต่างก็มีหน้าที่แสดงออกและบริหารเจตนารมณ์ของรัฐด้วยกันทั้งคู่ โดยกล่าวว่า "บ่อยครั้งที่สภานิติบัญญัติอเมริกันปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยการพิจารณารากกฎหมายพิเศษ ส่วนฝ่ายบริหารแล้วก็มีอิทธิพลอย่างสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองโดยการใช้อิทธิพล" (The American legislature discharges very frequently the function of administration through its power of passing special acts. The American executive has an important influence on the discharge of the function of politics through the exercise of its veto power.)<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (New York: Mac Millan, 1900), p.20 ตามข้อความของที่กล่าวมานี้ การตรากฎหมายพิเศษ (special acts) นั้นหมายถึงการที่สภานิติบัญญัติอเมริกัน ออกกฎหมายกำหนดให้องค์การราชการบางแห่งต้องรับผิดชอบต่อสภาไปพร้อมๆกันกับการรับผิดชอบต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร แทนที่จะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นประธานาธิบดี ผู้ว่าการรัฐ หรือนายกเทศมนตรีก็ตาม เป็นผู้รับผิดชอบต่อสภาแต่ทางเดียว ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ปะทะของฝ่ายบริหารประสบอุปสรรคในการบริหารอย่างมาก เพราะขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) และสายการบังคับบัญชารับผิดชอบคลุมเครือไม่ชัดเจน องค์การประเภทนี้ในรัฐบาลอเมริกันหมายถึงองค์การหรือคณะกรรมการซึ่งไม่ขึ้นกับกระทรวงทบวงกรมใดที่เรียกกันทั่วไปว่า Independent Regulatory Commissions ยิ่งกว่านั้นสภายังสามารถกำหนดให้องค์การบางองค์การขึ้นตรงต่อสภาโดยตรงเสียเลยก็มี ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่การที่องค์การตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐ (The General Accounting Office) นั้นเป็นองค์การที่ขึ้นกับสภา Congress โดยสมบูรณ์ อีกตัวอย่างหนึ่งก็ได้แก่การปกครองนครหลวง (Washington, D.C.) กระทำโดยคณะกรรมการซึ่งรับผิดชอบต่อสภา Congress โดยตรงเช่นกัน และโดยสภา Congress มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาสำหรับการนี้โดยเฉพาะ

ส่วนการที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในทางการเมือง โดยสามารถกำหนดนโยบายซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของ

อย่างไรก็ตาม Goodnow ก็ยอมรับในข้อนี้โดยกล่าวว่าถึงแม้โดยลักษณะจะแยกงานออกจากกันได้ แต่การจะให้ฝ่ายใดทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยเฉพาะแต่อย่างเดียวนั้น ย่อมเป็นไปได้ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า แต่ละฝ่ายจะต้องเข้าใจขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคนให้อยู่ในขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือตามที่พอเหมาะสมเท่านั้น

ศาสตราจารย์ Goodnow ช่วยปูพื้นฐานให้กับรัฐประศาสนศาสตร์ไปในทางให้แบ่งแยกงานบ้านเมืองออกเป็นด้านการเมือง และการบริหารแล้วได้ 25 ปี ศาสตราจารย์ Leonard D. White ผู้ต่อมามีชื่อเสียงผู้หนึ่งในแขนงวิชานี้ก็ได้เขียนตำราขึ้นมาตรฐานสำหรับใช้ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ให้ชื่อว่า *Introduction to the Study of Public Administration* ซึ่งต่อมาได้รับการพิมพ์แล้วพิมพ์อีก และยังใช้ศึกษากันอยู่อย่างกว้างขวางแม้ในขณะนี้ ที่ว่าเป็นตำรามาตรฐานนั้น ก็เพราะนอกจากจะจำเริญรอยตามแนวของ Wilson และ Goodnow คือให้แยกการเมืองออกจากราชการประจำแล้ว ยังกล่าวถึงปัญหาการบริหารงานประจำทั่วไปให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเรื่องการบริหารงานบุคคลนับแต่การบรรจุ การสอบ การกำหนดตำแหน่งและการแบ่งชั้น การรักษาวินัย การเลื่อนชั้นตำแหน่ง และการออกจากราชการ ซึ่งนับว่าเป็นการกล่าวถึงปัญหาตัวคนโดยพิศดารสำหรับสมัยนั้น

รัฐได้ตรึง Goodnow แจงว่าโดยทางใช้สิทธิขยับยั้งเจตนาของสภานิติบัญญัตินั้น ชาวเราซึ่งไม่คุ้นกับปรัชญาการปกครองอเมริกันอาจสงสัยว่า ฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่จำกัดเต็มที่ เพราะจะเป็นการทำงานตามคำสั่งของสภานิติบัญญัติโดยไม่มีความริเริ่มของคนแต่ประการใด ซึ่งจุดนี้ขัดแย้งกับข้อเท็จจริงปัจจุบันมาก ข้อนี้ขออธิบายว่ามีความเห็นใน อเมริกาอยู่ ไม่น้อยเลย อันเป็นผลใหญ่สืบเนื่องจากความคิดของนักปรัชญาการเมืองอังกฤษ John Locke ว่ารัฐบาลโดยเฉพาะฝ่ายบริหารนั้น ควรทำหน้าที่จำกัดเฉพาะที่จำเป็นในด้านอำนวยความสะดวกกับประชาชนเท่านั้น ความคิดเห็นเช่นนี้ประกอบกับความเกลียดชังรัฐบาลอังกฤษ สมัยปกครองอเมริกาอยู่เป็นผลให้ความคิดมาแต่เริ่มแรกว่า ฝ่ายกำหนดนโยบายควรจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนทั่วไปเท่านั้น ปัจจุบันนี้ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมากขึ้นมากมายในการวางนโยบายก็ยังมีผู้ไม่เห็นด้วยในหลักการอยู่มาก ขอได้สังเกตว่าในสหรัฐอเมริกาเขาเรียกฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึงประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีว่า *The Administration* ตัวอย่างอันดีในเรื่องนี้ได้แก่กรณีประธานาธิบดี Calvin Coolidge (ระหว่างปี 1924 - 1928 สังกัดพรรครีพับลิกัน) ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งก็ไม่พยายามเสนอความคิดเห็นหรือปฏิบัติการแก้ไขปัญหาค่างๆ ของประเทศแต่อย่างใดจนถูกกล่าวว่าเป็น *Do-nothing President* เพราะถือว่าประธานาธิบดีมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามนโยบายของสภา Congress เท่านั้น หรือผู้อ่านอาจจะสังเกตอิทธิพลของความคิดทำนองนี้ได้ชัดจากการที่นาย Barry Goldwater ผู้แทนพรรครีพับลิกันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จะถึงนี้ (1964) ที่ได้แถลงนโยบายว่าจะพยายามคัดถอนอำนาจของรัฐบาลกลางลง ซึ่งถ้าสำเร็จก็จะกระทบกระเทือนถึงอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งในปัจจุบันนี้เป็นผู้นำอันสำคัญในการวางนโยบายของชาติ ...ผู้เขียนความ



เมื่อพิจารณาในด้านปรัชญาของรัฐประศาสนศาสตร์ก็จะเห็นว่าศาสตราจารย์ White ได้หันความสนใจมาสู่เรื่องการจัดระเบียบบริหารราชการประจำเป็นข้อใหญ่ใจความเพื่อให้ ราชการของรัฐ เป็นไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพโดยแท้ ท่านผู้นี้ได้ให้ค่านิยมของรัฐประศาสนศาสตร์ประยุกต์ว่าเป็น “การจัดการใช้คนและวัสดุไปในทางที่ให้เกิดผลซึ่งความประสงค์แห่งรัฐ” (The management of men and materials in the accomplishment of the purposes of state) ในการนี้ถือว่าการปฏิบัติการบริหารราชการก็มีขอบเขตเช่นเดียวกับการบริหารงานขององค์การธุรกิจการค้า องค์การศาสนาและการกุศล องค์การศึกษาหรือองค์การเอกชนต่างๆ นั้นเอง ผิดกันแต่ว่าการบริหารงานของรัฐนั้นเน้นหนักในเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบ (accountability) ที่มีต่อสาธารณะ ซึ่งตามรูปการก็หมายถึงการรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ต่อสภานิติบัญญัติ และต่อศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบเช่นนี้จะต้องเป็นไปโดยเหมาะสมถูกต้องถึงขั้นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารราชการหรือในทางรัฐประศาสนศาสตร์ประยุกต์ก็คือจะต้อง “พยายามอย่างยิ่งยวดที่จะ ปลดปล่อยตัวเองให้พ้นจากอิทธิพลอันไม่ชอบธรรมของเหล่านักการเมืองให้จงได้” (the gigantic struggle to loosen the grip of the politician)

ในการนำการบริหารราชการไปเทียบเคียงกับการบริหารธุรกิจดังกล่าวข้างต้นนั้น ศาสตราจารย์ White ได้กล่าวต่อไปอีกว่า มีข้อดีของวงการการค้าที่ราชการจะต้องเอาเยี่ยงอย่าง กล่าวคือการบริหารธุรกิจนั้นจะต้องปรับปรุงตนเองอยู่เสมอเพื่อให้สามารถแข่งขันค้าขายกันได้ แต่ถึงแม้การบริหารราชการโดยทั่วไปไม่ถูกบังคับให้ต้องแข่งขันกันหากำไรก็จำเป็นที่จะต้องมีประสิทธิภาพพอ ๆ หรือไม่แพ้การบริหารธุรกิจ โดยจะต้องจัดให้องค์การราชการต่างๆ มีความสัมพันธ์กันโดยเหมาะสมและมีระเบียบ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าในขณะที่ศาสตราจารย์ White แต่งตำราขึ้นนั้นกำลังมีการริเริ่มขอบเขตการปรับปรุงการบริหารราชการอเมริกันอยู่บ้างแล้ว เช่นการเริ่มนำระบบคุณวุฒิ (Merit system) มาใช้โดยการตรากฎหมาย Civil Service Acts ขึ้นเมื่อปี 1883 และถึงแม้ศาสตราจารย์ White จะไม่กล่าวถึงการบริหารการคลังมากนัก นาย F.A. Cleveland และนาย A.E. Buck ก็ได้เริ่มชี้ให้เห็นความสำคัญของการควบคุมการบริหารราชการโดยทางงบประมาณและการคลังไว้ในหนังสือที่ทั้งสองท่านได้เขียนขึ้นเมื่อปี 1920 ให้ชื่อว่า *The Budget and Responsible Government*

ต่อจากนั้นในปี 1927 ก็มีนักคิดอีกผู้หนึ่ง คือศาสตราจารย์ W.F. Willoughby ได้เขียนหนังสือเสนอความคิดเห็นในอันที่จะส่งเสริมรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นอีกโดยสนับสนุนให้แยกการเมืองและการบริหารราชการออกจากกัน แต่ได้ก้าวหน้าไปไกลกว่าศาสตราจารย์ White ในการนำการบริหารราชการไปเปรียบกับธุรกิจ โดยได้ชี้ให้เห็นว่าสภาพนิติบัญญัติ นั้นเป็น ประจักษ์คณะกรรมการอำนาจการ (Board of Directors) และประมุขฝ่ายบริหารก็ ประจักษ์ผู้จัดการใหญ่ (General manager) ตามรูปนี้ หน้าที่ทางการเมืองย่อมติดอยู่กับสภาหรือคณะกรรมการอำนาจการ ส่วนฝ่ายบริหารนั้นเพียงบริหารการตามกฎหมายเกณฑ์นโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายการเมืองเท่านั้น<sup>7</sup>

ในระยะนี้ถึงแม้โดยทั่วไปจะมีผู้เห็นด้วยกับศาสตราจารย์ Willoughby อยู่มาก ความคิดเห็นทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเน้นหนักที่จะแยกการเมืองและการบริหารราชการออกจากกันโดยมุ่งแต่ลักษณะ รูปนัยภายนอก อย่างหนึ่ง กล่าวคือมุ่งแต่การจัดโครงสร้างทางกฎหมายโดยถือเอาเหตุผลทางการเมือง ทางประวัติศาสตร์และความจำเป็นในอันที่จะปรับปรุงการบริหารเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นใหญ่ คือในทาง legal-institutional-historical orientation ดังกล่าวข้างต้นนั้นได้เริ่มจะผันแปรไป แนวความสนใจดังกล่าวนี้ได้ค่อย ๆ เปลี่ยนทิศทางหันไปสู่ลักษณะรูปนัยภายในขององค์การรัฐบาลมากขึ้น โดยผลจากการที่ฝ่ายบริหารได้มีความรับผิดชอบมากขึ้น และองค์การรัฐบาลได้ขยายตัวอย่างมากสมัยเศรษฐกิจตกต่ำ เพราะในระยะเศรษฐกิจตกต่ำแห่งศตวรรษ 1930 ' ดังกล่าวนั้นรัฐบาลอเมริกันจำเป็นต้องยื่นมือเข้าไปแทรกแซงในการจัดระเบียบ และวางแผนในชีวิตเศรษฐกิจของชาติอย่างมาก ได้มีการตั้งองค์การรัฐบาลขึ้นมากมาย รวมทั้งการปรับปรุง (reorganization) ส่วนราชการที่มีอยู่อย่างขนาดใหญ่ ทั้งในส่วนกระทรวงทบวงกรมปกติ และองค์การอิสระ (Independent Regulatory Commissions) และรัฐวิสาหกิจ หรือบรรษัทสาธารณะ (Public Corporations) ต่างๆ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้รัฐบาลได้ระดมศาสตราจารย์ นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ไปใช้เป็นอันมาก อันเป็นการทำทลายและเปิดโอกาสให้นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้ใคร่ครวญไตร่ตรองเกี่ยวกับการบริหารราชการของรัฐอย่างกว้างขวาง

<sup>7</sup> โปรดกลับไปดูเชิงอรรถที่ 6 อีกครั้ง และโปรดสังเกตว่าความคิดเห็นของศาสตราจารย์ Willoughby เป็นไปในสมัยเดียวกับรัฐบาลอเมริกันชุดประธานาธิบดี Coolidge พอดี... ผู้อธิบายความ

จริงจังอีกครั้งหนึ่ง และเท่ากับเป็นการทดลองนำทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอยู่ขณะนั้นไปพิจารณาว่าจะปรับใช้กับสถานะที่เป็นจริงได้เพียงใด

ที่ว่าแนวคิดใหม่ ได้หันไปสู่โครงร่างรูปนัยภายในขององค์การรัฐบาลนั้นก็โดยได้มีการตรวจสอบวิจัยกรณีข้อขัดข้องและปัญหารายละเอียดในการบริหารเฉพาะกรณีมากขึ้น โดยจะหยิบฉวยเอากรณีดังกล่าวมาบันทึกและพิจารณาโดยละเอียด วิธีการดังกล่าวนี้คณะกรรมการ The Committee on Public Administration of the Social Science Research Council ซึ่งเป็นองค์การเอกชนได้วางเป็นโครงการให้ชื่อว่าเป็นวิธีการ "Capture and Record Project" และต่อมาได้ปรับปรุงให้ละเอียดขึ้นตั้งเป็นโครงการณคล้าย ๆ กันขึ้นในปี 1935 เรียกว่า "The Case-Reporting program"<sup>8</sup> นับได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ได้พัฒนาไปสนใจในด้านการบริหาร (administrative side) แท้ๆ มากขึ้นอย่างจริงจัง ทางฝ่ายรัฐบาลก็ให้ความจำเป็นในการพิจารณาศึกษาทำนองนี้ และได้จัดตั้งกรรมการ The President's Committee on Administrative Management ขึ้นเมื่อปี 1937 เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจ ซึ่งเมื่อทำเป็นรายงานขึ้นแล้วก็ได้รับการวิจารณ์รวมทั้งการโต้แย้งไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก The Brookings Institution ซึ่งเป็นองค์การวิจัยเอกชน นับเป็นครั้งแรกที่เกิดมีความเห็นไม่ตรงกันในทางทฤษฎีและการประยุกต์รัฐประศาสนศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยแล้วก็มีการเปิดสอนหลักรัฐประศาสนศาสตร์ (Principle of Public Administration) และวิชาเฉพาะอย่างต่าง ๆ กันเป็นแถว พอจะสรุปความได้ว่า ความสนใจในทางรูปนัยภายใน ได้นำไปสู่ปัญหาการจัดองค์การและการจัดการงาน (Organization and Management) การบริหารงานบุคคล (Personnel) การคลังหรือการงบประมาณ (Finance or Budgeting) เมื่อพิจารณาตามแนวนี้ จะเห็นว่า แนวคิดได้หันเหไปตรงกันเข้ากับฝ่ายกลุ่มที่สนใจทางการบริหารทั่วไป (General Administration) ซึ่งเริ่มโดยขบวนการ Scientific Management ซึ่งผู้เขียนได้แยกพิจารณาเป็นอีกกลุ่มหนึ่งต่างหาก

กลุ่มนักวิชาการบริหารทั่วไป กลุ่มนี้มีนักทฤษฎีนามอุโฆษเกิดขึ้นไถ่ ๆ กันถึงสามท่านคือนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน Max Weber วิศวกรอเมริกัน Frederick W. Taylor และ

<sup>8</sup> ดูการดำเนินการเช่นว่านี้ได้จาก William Anderson and John M. Gaus, *Research in Public Administration*, (Chicago: Public Administration Service, 1945), Ch. 2,3.

อุตสาหกรรมฝรั่งเศส Henri Fayol แนวคิดของท่านเหล่านี้ ได้พัฒนามาคนละแนวกับกลุ่มนัก  
 วิชารัฐศาสตร์ แต่ในที่สุดก็ได้มาบรรจบกันในเมื่อรัฐประศาสนศาสตร์ได้หันมาสนใจทาง  
 โครงร่างรูปนัยภายใน ซึ่งในที่สุดในตอนท้ายแห่งระยะวิวัฒนาการระยะแรกนี้ Luther Gulick  
 และ L. Urwick ได้รวบรวมแนวความคิดต่างๆ ให้เป็นระเบียบโดยการเขียนความเรียงขึ้น  
 ให้ชื่อว่า *Papers on Public Administration* อันจะกล่าวต่อไป

แนวความคิดของกลุ่มนี้ ได้เริ่มขึ้นในระยะปลายศตวรรษที่ 19 โดยเดิม Max Weber  
 ได้วางรากฐานทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การแบบที่เรียกว่า bureaucracy ขึ้นไว้โดยกำหนดลักษณะ  
 พิเศษขององค์การแบบนี้ (ที่เรียกว่า Ideal type)<sup>9</sup> ซึ่งว่าจะต้องมีการจัดองค์การให้มีการ  
 ลดหลั่นในการบังคับบัญชา (hierarchy), การมีกฎเกณฑ์กำหนดการปฏิบัติงาน (rule), การ  
 กำหนดตำแหน่งหน้าที่เป็นส่วนสัดและมีตัวคนผู้ดำรงตำแหน่ง (Separation of office and  
 incumbent) และการเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่โดยหลักคุณวุฒิและความสามารถ (selection  
 by merit) การที่มีองค์การแบบนี้ขึ้นก็โดยการที่กลุ่มบุคคลมีจุดประสงค์ที่ปฏิบัติงาน  
 บริหารร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไม่ว่าจะของรัฐหรือเอกชนก็ตาม<sup>10</sup>

<sup>9</sup> แบบ Ideal type ที่กล่าวนี้ มิได้หมายถึงแบบองค์การที่ดีที่สุดในการบริหารงานที่อาจจะเข้าใจ  
 ผิดตามถ้อยคำในภาษาอังกฤษ แต่หมายถึง แบบที่เป็นอยู่โดยปกติ กล่าวคือ กล่าวถึงลักษณะเฉพาะที่  
 องค์การแบบ bureaucracy จะต้องมีอยู่ ถ้าไม่มีลักษณะที่ระบุไว้ก็ไม่เรียกว่าเป็นองค์การแบบ bureaucracy  
 ซึ่งก็อาจมีได้ในรูป ครอบครัว (family) เป็นต้นถือเป็นองค์การ แต่ที่ไม่มีลักษณะขององค์การแบบ bureaucracy  
 เพราะไม่มีการแบ่งชั้นการบังคับบัญชา การเลื่อนขั้นโดยคุณวุฒิความสามารถ หรือมีกฎเกณฑ์เป็นแบบแผน ผู้สนใจ  
 ในความหมาย ของคำว่า Ideal type อาจดูได้จากตอนที่ว่าด้วย Types and Models ใน Carl J. Freiderich,  
*Man and His Government; An Empirical Theory of Politics*, (New York: McGraw Hill, 1963)  
 pp. 27-33 ... ผู้อธิบายความ

<sup>10</sup> ถึงแม้ว่าจะเป็นผู้ริเริ่มวางรากฐานลักษณะรูปนัยไว้ก็ตามก็ไม่ถือว่า Max Weber สนใจในลักษณะ  
 รูปนัยขององค์การแต่ประการเดียว ตรงกันข้ามในฐานะที่เป็นนักสังคมวิทยา Max Weber ได้สนใจพฤติกรรมในการ  
 ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอีกด้วย เช่นได้กล่าวถึงอิทธิพลทางประมุขสิงปของผู้นำองค์การที่เรียกว่า Charismatic  
 Leadership ไว้ นักวิชาการถือว่า ความสนใจในทางพฤติกรรมรวมทั้งทฤษฎีทางบทบาทของกรบริหารงาน  
 บุคคล และทฤษฎีการศึกษาพฤติกรรมและสิ่งแวดล้อม (ที่เรียกว่า Structural-functional School ซึ่งกำลังนิยมกัน  
 มากในทางสังคมวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบในปัจจุบันนี้) มีรากฐานทางทฤษฎีมาจาก Max Weber  
 อย่างมาก และถือว่าเป็นการฟื้นฟูความคิดเห็นของ Max Weber ผู้สนใจอาจหาอ่านได้จากข้อเขียนของศาสตราจารย์  
 Alfred Diamont เรื่อง *The Bureaucratic Model: Max Weber Rejected, and Reformed*, หนึ่ง  
 หนังสือที่สำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีของ Max Weber คือ (1) Gerth and Mills, trans., *From Max Weber:  
 Essay in Sociology*, (New York: Oxford University Press, 1946) และ (2) Henderson and Parsons, trans.,  
*The Theory of Social and Economic Organization*, (New York: Oxford University Press, 1947)  
 ...ผู้อธิบายความ

บนรากฐานที่ว่า การดำเนินการบริหารทั้งหลายจะต้องมีองค์การแบบ bureaucracy นี้ ต่อมาในปี 1911 Frederick W. Taylor ผู้ได้รับสมญาว่าเป็น "Father of Scientific Management" ก็ได้เขียนหนังสือชื่อ *The Principles of Scientific Management* และ *Shop Management* ขึ้น โดยผลจากการศึกษาการแบ่งงาน การวางหน้าที่ การกำหนดแบ่งเวลาและแม้กระทั่งการเคลื่อนไหวของร่างกายของคนงานตักเหล็กในโรงงานเหล็กกล้าเป็นหลักว่าจะทำอย่างไรให้หมดเปลืองน้อยที่สุด และได้ผลมากที่สุด เราจะเห็นได้ว่า Taylor มุ่งถึงแต่ลักษณะทางกายภาพขององค์การโดยไม่คิดถึงการกระตุ้นทางจิตใจให้เกิดขวัญและศรัทธาในการทำงานในเรื่องของบุคคลที่เรียกว่า human elements อย่างไรก็ตาม ข้อคิดของ Taylor ได้ปูพื้นให้กับวิชาการว่าด้วยการจัดองค์การและวิธีทำงาน (Organization and Method หรือ O & M.) ซึ่งตามมาในระยะหลัง

ในระยะเดียวกันคือในปี 1916 Henri Fayol ผู้มีประสบการณ์ในการบริหารบริษัทผลิตถ่านหินและเหล็กใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในฝรั่งเศสก็ได้รวบรวมความชำนาญในอดีตเขียนเป็นหลักวิชาขึ้น ที่มีชื่อเสียงที่สุดก็คือข้อเขียนเรื่อง "Administration Industrielle et Generale"<sup>11</sup> ลงใน *Bulletin of Société de l'Industrie Minerale* และเรื่อง *The Administrative Theory of the State* เรื่องหลังนี้เพื่อเขียนขึ้นลงใน *Papers on the Science of Administration* โดย Gulick และ Urwick ที่กล่าวข้างต้น อิทธิพลของ Fayol ในข้อเขียนดังกล่าวนี้ ได้แพร่ไปทั่วยุโรปและสหรัฐในทันที

หลักความคิดเห็นของ Fayol นั้น ใช้สำหรับการบริหารงานในหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขององค์การ (top administrator) โดยกล่าวอธิบายหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นนี้ (การบริหาร administration ในภาษาฝรั่งเศสนั้น Fayol หมายความว่าความหมายรวมของคำ administration และ management ในภาษาอังกฤษ) ว่ามีอยู่ในสาระ ๖ ประการ คือ to plan, to organize, to command, to co-ordinate, and to control สำหรับหลักปฏิบัติ

<sup>11</sup> แปลเป็นฉบับภาษาอังกฤษมีชื่อว่า *General and Industrial Management*, (London: Sir Isaac Pitman and Sons, 1949)

เพื่อการนี้ Fayol ได้สาธยายแยกแยะออกไปอีก 14 หลัก โดยพิสดาร<sup>12</sup>

ในการสาธยายหลักเหล่านี้ Fayol ได้โต้แย้ง Taylor ในข้อที่เกี่ยวกับการบัญชางาน โดย Fayol เห็นว่าจำเป็นต้องมีหลักเอกภาพในการบังคับบัญชาเพื่อควบคุมให้การสั่งงานเป็นไปโดยเกิดผลดี เช่นที่เป็นอยู่ในกองทัพ โดยให้มีหน่วย staff ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ซึ่งจะสั่งการไปยังหน่วยล่างให้ปฏิบัติหน้าที่ไปอย่างจักรกล ด้วยเหตุผลเช่นนี้จึงเห็นว่าการที่ Taylor มีความเห็นให้ใช้การบัญชางานแบบ "functional type" ซึ่งมอบหมายให้หัวหน้างานในระดับล่างๆ (foreman) มีอำนาจหน้าที่การบัญชางานและการแก้ไขข้อขัดข้องของงาน (อาจโดยตนเองหรือให้ผู้เชี่ยวชาญในระดับเดียวกัน ช่วยเหลือ) นั้นไม่เป็นการถูกต้อง อย่างดีที่สุดที่ควรจะทำก็เพียงให้มีผู้เชี่ยวชาญคอยช่วยเหลือควบคุมคนงานเหนือขึ้นไปในระดับ superintendent แต่ก็ให้ทำหน้าที่ staff แต่อย่างเดียวโดยไม่ให้มีส่วนในการปฏิบัติและบัญชางานแต่อย่างใด

ผู้เขียนได้เปรียบเทียบความคิดเห็นของ Max Weber, Taylor และ Fayol ไว้ในตอนที่แล้วว่า ในแนวใหญ่ๆ แล้ว Max Weber สนใจในลักษณะพิเศษ การเติบโตและผลของการที่มีองค์การแบบ bureaucracy ขึ้นในสังคม ส่วน Taylor นั้นสนใจในการปฏิบัติที่ระดับฐานเบื้องล่างขององค์การ และ Fayol นั้นสนใจที่ระดับสูงขององค์การ ถึงแม้ว่าจะเป็นการกล่าวอย่างง่าย ๆ ไม่ลึกซึ้งนัก แต่ก็แสดงให้เห็นว่าแนวคิดส่วนรวมได้พุ่งไปสู่องค์ประกอบต่างๆ (structural components) ขององค์การเป็นส่วนใหญ่

<sup>12</sup> ได้แก่ division of work, authority, discipline, unity of command, unity of directions, subordination of individual interest to general interest, remuneration, centralization, scalar, line, order, equity, stability of tenure of personnel, initiative, esprit de corps การจะได้สังเกตเป็นทางเข้าใจการค้นคว้าเพิ่มเติมว่า ความคิดเห็นของนักวิชาการบริหารทั่วไปโดยเฉพาะ Taylor และ Fayol นั้นมีอิทธิพลของแนวคิดในการจัดองค์การธุรกิจและอุตสาหกรรมอยู่เป็นอันมาก และในทางกลับกันความคิดเห็นของทั้งสองก็มีอิทธิพลอยู่เหนือวงการวิสาหกิจเอกชนมากมาย ตัวอย่างอันดีได้แก่กรณีการจัดงานแบบ Scientific Management ของ Taylor นั้นมุ่งส่งเสริมการผลิตเพื่อกำไรให้ได้ผลมากที่สุดโดยให้ประหยัดน้อยที่สุด อันเป็นการส่งเสริมขบวนการผลิตขนาดใหญ่ (mass production) ซึ่งกำลังพัฒนาอยู่ในเวลานั้น แนวคิดของ Taylor เองก็ได้เป็นเรื่องราวที่ประสบกับการคัดค้านจากสมาคมกรรมกรอเมริกันซึ่งกลัวจะทำให้เกิดการปลดคนงานออกจากงาน จนถึง Taylor เองต้องไปให้การกับคณะกรรมการสอบสวนของสภา Congress เราจะเห็นว่า วัตถุประสงค์ในอันที่จะผลิตงานให้ได้มากที่สุดและเปลืองน้อยที่สุดนั้น ไม่ใช่วัตถุประสงค์ยิ่งใหญ่หรืออย่างเดียวขององค์การรัฐบาลไม่ว่าสมัยใดก็ตาม ...ผู้อธิบายความ

ก่อนที่ความสนใจในทางโครงสร้างรูปนัยจะถึงจุดอิมิตัว James D. Mooney และ Alan C. Reilly ซึ่งเป็นนักบริหารในระดับสูงของบริษัท General Motors ก็ได้เสนอความคิดเพิ่มเติมชี้ให้เห็นว่า หลักการบริหารนั้นโดยแท้แล้วอยู่ที่การประสานงาน คือ "Coordination" มากกว่าอย่างอื่นและจะต้องถือเป็นหลักแรกในทุกองค์การ ส่วนหลักอื่นๆ ที่ Taylor และ Fayol วางไว้ เช่น หลักการวางลำดับงานให้ลดหลั่นกันไป (Scalar) หลักการแบ่งงาน (Functional) หรือหลักให้มีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ (Staff) นั้นเป็นเพียงแต่หลักสนับสนุนหลักการประสานงานเท่านั้น ความคิดเห็นดังกล่าวนี้ อยู่ในหนังสือ ซึ่งทั้งสองเขียนขึ้น ซึ่งในครั้งแรกให้ชื่อว่า *Onward Industry* เมื่อปี 1930 และต่อมาเมื่อปรับปรุงใหม่ในปี 1939 ให้ชื่อว่า *The Principles of Organization* ทั้งสองกล่าวไว้ในหนังสือนี้ว่าการประสานงานนั้นเป็น "การจัดประสานการทำงานของกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยมีแบบแผน เป็นการให้เอกภาพในการบรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน เพราะการประสานงานเป็นหลักสำคัญซึ่งรวมหลักอื่นๆ ไว้ด้วยกัน รวมทั้งเป็นการทำให้สามารถแสดงออกซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ทั้งนี้เพราะความมุ่งหมายทางการบริหารขององค์การย่อมจะต้องมีผลโดยตรงหรือสัมพันธ์กันแนบแน่นกับการจัดระเบียบภายในองค์การนั้น ๆ" (Coordination, therefore, is the orderly arrangement of group effort, to provide unity of action in the pursuit of a common purpose ... as coordination contains all the principles of organization, it likewise expresses all the purposes of organization, in so far as these purposes relate to its internal structure)<sup>13</sup> และโดยนำเอาหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาพิสูจน์ว่า การประสานงานทำให้องค์การศาสนา กองทัพ และอุตสาหกรรมปฏิบัติงานได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่ง เพราะทำให้ทุกคนทุกแผนกการในองค์การมุ่งทำงานให้บรรลุจุดประสงค์อันหนึ่งอันเดียวกันโดยแท้ คือมี singleness of purpose ทั้งยังได้กล่าวต่อไปว่า ตามที่เป็นมานั้น องค์การรัฐบาลมีประสิทธิภาพเป็นรององค์การทั้งสามประเภทดังกล่าวมาแล้ว ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการประสานงานสู้กันไม่ได้

ขอกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่งว่า ในที่สุดแนวความคิดของกลุ่มนักวิชาการรัฐศาสตร์ และบริหารทั่วๆ ไปได้ค่อยๆ เบนเข้าใกล้กัน และต่างก็ได้ย้่าความสำคัญของความพยายาม

<sup>13</sup> Mooney, James D. *The Principles of Organization*, (rev.; New York: Harper and Brothers, 1936), pp.5 - 6

ที่จะหาหลัก หรือ "Principles" เพื่อใช้เป็นสูตรทางวิชาการ แต่ถึงแม้ว่าจะพยายามใช้เหตุผลทางวิชาการสักเพียงใด เหตุผลเหล่านั้นก็จำกัดอยู่แต่การอ้างอิงหลักฐานทางประวัติศาสตร์ และอาศัยประสบการณ์ที่มีอยู่เท่านั้น หากได้มีการพิสูจน์กันคว่ำวิจัยจากพฤติกรรมที่เป็นอยู่จริง ๆ (empirical research) เพื่อหาข้อมูลจากวงการบริหารสมัยใหม่ไม่ เป็นผลให้ความคิดคำนึงจำกัดอยู่แต่ลักษณะรูปนัย (formal) และปัญหาทางเทคนิคทั่วไปเท่านั้น

รัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งกลายเป็นวิทยาการว่าด้วยหลัก (Science of principles) ดังกล่าวได้บรรลุถึงจุดอิมมัตว์ในปลายทศวรรษ 1930 โดยในปี 1937 Luther Gulick และ L. Urwick ได้รวบรวมแนวความคิดเท่าที่พัฒนามาทั้งหมดรวบรวมเสนอเป็นหลักวิชา โดยเสนอไว้เป็นข้อเขียนให้ชื่อว่า *Papers on the Sciences of Administration* ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นเป้าให้นักทฤษฎีฝ่ายพฤติกรรมและภาวะแวดล้อมในระยะที่สองวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีหักล้าง ในเอกสารนี้ Gulick ได้เสนอข้อเขียนของเขาเองในหัวข้อเรื่อง "Notes on the Theory of Organization" โดยกล่าวว่าสาระหน้าที่ของนักบริหารระดับสูง (top executives) นั้นมีอยู่ 7 ประการ คือ Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting และ Budgeting และได้ให้คำย่อเป็นกฎแจสำหรับหลักเหล่านี้ว่า POSDCORB นอกจากนี้ยังได้แยกประเภทลักษณะการจัดองค์การ ออกเป็น 4 ชนิด ตามวัตถุประสงค์ (Purpose) ตามวิธีการปฏิบัติงาน (Process) ตามการปฏิบัติงานบริหารให้ผู้รับบริการ (Clientele) และตามแหล่งที่ตั้งการปฏิบัติงาน (Place) องค์การต่างจะต้องมีลักษณะโน้มไปอย่างหนึ่งอย่างใด และต่าง ๆ ก็มีข้อดีข้อเสียของแต่ละลักษณะนั้น

ที่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นหลักการโครงร่างรูปนัยได้ลุลูกอิมมัตว์ในเอกสาร *Papers on the Science of Administration* นั้น ก็เพราะหลังจากนี้ไปรัฐประศาสนศาสตร์ได้หันมาสนใจในปัญหาเกี่ยวกับตัวมนุษย์บุคคลที่ทำงานให้แก่องค์การ เริ่มต้นด้วยการพิจารณาว่าอะไรเป็นเครื่องกระตุ้น หรือถ่วงสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของคนเรา วิธีการดังกล่าวนี้เรียกว่า "Human Elements Approach" ซึ่งจะขยายตัวออกไปสู่ทฤษฎีต่าง ๆ อีกอย่างกว้างขวาง แนวความคิดอย่างหลังนี้ได้เริ่มขึ้นเล็กน้อยในเอกสารของ Gulick และ Urwick เอง โดยศาสตราจารย์ Elton Mayo และศาสตราจารย์หญิง Mary Parker



Follet ได้เขียนความเรียงขึ้นในชุดว่าด้วยมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) อันเป็นการ  
ปูพื้นฐานทางทฤษฎีให้กับวิวัฒนาการในระยะที่สอง<sup>14</sup>

## (2) ระยะกลาง (The Anti-thesis: Behavioral Environmental Emphasis) 1945-1958

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ความคลี่คลายทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระยะที่สองเป็น  
ผลรวมของแนวความคิดในทางพฤติกรรม (behavioral) และภาวะแวดล้อม (environmental)  
ซึ่งนอกจากจะเป็นการเสนอทฤษฎีใหม่แล้ว ยังได้หักล้างแนวความคิดที่วิวัฒนาการมาในระยะ  
แรก ข้อใหญ่ใจความของแนวคิดทางพฤติกรรมก็ได้แก่การให้ความสนใจแก่ตัวคนในฐานะ  
ที่เป็นปัจจัยที่มีชีวิตจิตใจ ย่อมจะต้องมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานร่วมกันในองค์การ คือ  
มุ่งพิจารณาในด้าน human elements และความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้บังคับ  
บัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในทางอรูปนัย (informal organization) รวมทั้งการพิจารณาว่า  
การจะเข้าใจสภาพการบริหารนั้นจะต้องศึกษากระบวนการวินิจฉัยสั่งการ (decision-making  
process) มากกว่าที่จะพิจารณาโครงสร้างและการแบ่งอำนาจหน้าที่สั่งการในประการต่างๆ  
ซึ่งเสนอกันไว้ในทางรูปนัย ส่วนทางภาวะแวดล้อมนั้น ก็ได้แก่การพิจารณาความสัมพันธ์  
ระหว่างสังคมในฐานะที่เป็นสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมและองค์การในฐานะที่เป็นหน่วย  
หนึ่งในสังคมนั้น ข้อใหญ่ใจความของแนวคิดนี้ ได้แก่การพิสูจน์ว่าการบริหารกับการ  
เมืองนั้นย่อมไม่อาจจะแยกจากกันได้ หลังจากนั้นก็ได้มีแนวคิดต่างๆ แยกแขนงไปอย่าง

<sup>14</sup> จำเป็นจะต้องกล่าวไว้ ณ ที่นี้ว่า เป็นการยากยิ่งที่จะกำหนดจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของ  
แนวความคิดต่างๆ ให้เป็นการแน่นอนเด็ดขาด รวมทั้งไม่อาจจะกล่าวได้ว่าเจ้าความคิดทฤษฎีที่แบ่งพวก  
ไว้นั้น บางท่านจะยึดหลักการของตนเองเป็นสวณะ โดยไม่ให้ความสำคัญต่อแนวความคิดอื่น แต่ที่ศาสตราจารย์  
Henderson ได้แบ่งแยกเป็นพวกตอนและกลุ่มไว้นั้นก็เพื่อให้เห็นแนวทางวิวัฒนาการใหญ่ๆ ซึ่งก็สมเหตุผล ด้วย  
อย่าง อันดีที่จะสนับสนุนข้อความนี้อาจได้แก่กรณีศาสตราจารย์ Leonard D. White ซึ่งถูกจัดอยู่ในจำพวกที่  
สนใจทาง Structure นั้น ขึ้นแรกเห็นด้วยมากกับการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันนั้น แต่ต่อมาใน  
ปี 1933 ก็ได้เขียนหนังสือชื่อ *Trends in Public Administration* อันได้เสนอความเห็นอย่างเดียวกับ  
แนวความคิดแนวหนึ่งในระยะที่สองว่า การเมืองในรูปที่เป็น การวางนโยบาย (Policy-making) และการบริหาร  
นั้นยากที่จะแยกออกจากกัน และในสภาวะการณ์เช่นนี้ไม่จำเป็นจะต้องทำให้การบริหารเสื่อมทรามเสมอไป อีก  
ตัวอย่างหนึ่งก็คือในปี 1918 ซึ่งแนวคิดในทาง Structure กำลังขึ้นหน้านั้น ศาสตราจารย์หญิง Mary Parker Follet  
ก็ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับมูลเหตุจูงใจ (motivation) ของมนุษย์ที่เป็นสมาชิกขององค์การไว้ในหนังสือชื่อ *The  
New State* เพียงแต่ว่าในเวลานั้นแนวคิดที่ว่านี้ได้รับความสนใจน้อยเกินไปเท่านั้น... ผู้อธิบายความ

กว้างขวาง อันนำไปสู่การพิจารณาที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นอีกในวิวัฒนาการระยะที่สาม<sup>15</sup> อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้กล่าวไว้ให้เข้าใจไว้ว่า โดยสรุปแล้ว วิวัฒนาการในระยะที่สองนี้เป็นการพิจารณาในปัญหาเรื่องตัวคน (human aspects) เป็นใหญ่

ต่อจากนี้จะได้พิจารณาการเริ่มต้นและวิวัฒนาการของแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นโดยสังเขป

**แนวคิดในทางพฤติกรรม** ความคิดตามแนวนั้นเกิดขึ้นโดยผลการวิจัยซึ่งกระทำต่อคนงานในโรงงาน Hawthorne ของบริษัท Western Electric ซึ่งกระทำติดต่อกันในช่วงระยะปี 1920—1930 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ พิเคราะห์ อิทธิพล ของปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงได้ทางกายภาพ (physical variables) เช่น แสง เสียง หรือการจัดสถานที่ทำงานว่าจะมีผลต่อความสามารถในการผลิตของคนงานอย่างไร แต่ผลกลับปรากฏว่าคนงานมีปฏิกริยาอย่างสำคัญต่อสิ่งอื่นซึ่งมีอิทธิพลต่อขวัญ จิตใจ หรือความคิดอ่าน เช่นจากสภาพการรวมกลุ่มในการคบหาสมาคมระหว่างกัน (คือจากสภาพ social organization) หรือจากความคิดอ่านว่าเจ้าของและฝ่ายจัดการของบริษัทจะมีท่าทีต่อพวกตนอย่างไร<sup>16</sup> (perceived intentions of management) มากกว่าปัจจัยทางกายภาพรอบ ๆ ตัว เช่นปรากฏว่าคนงานสองกลุ่มผลิตสินค้าได้เท่ากัน ถึงแม้ว่าจะเปลี่ยนแปลงสภาพที่ทำงานให้แตกต่างกันเสีย และพบว่าคนงานหลายกลุ่มผลิตงานได้น้อย เพราะไม่ชอบการที่โรงงานนำเอาวิธีการใหม่ ๆ ทางเทคโนโลยีเข้ามาใช้ ผู้วิจัยจึงสรุปผลว่า ในการที่จะทำให้การผลิตเกิดผลดีนั้น เจ้าของโรงงานและฝ่ายจัดการจะต้องพิจารณาปรับปรุงขวัญ (morale) และเหตุจูงใจ (motivation) ของคนงานด้วยเป็นสำคัญ

<sup>15</sup> ความสนใจในทางพฤติกรรมและสิ่งแวดล้อมได้เป็นรากฐาน ให้เกิด ทฤษฎีต่าง ๆ หลายต่อหลาย ทฤษฎี ซึ่งในวิวัฒนาการระยะที่สามได้มีความพยายามที่จะรวมทฤษฎีเหล่านี้เข้าด้วยกัน เพื่อสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ (organization theory) ผู้อ่านจะได้พบทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านี้ในตำราซึ่งอาจยกมากล่าวเป็นตัวอย่าง ณ ที่นี้ว่า ได้แก่ Motivational theory, Decision theory, Structural-functional theory, Group theory, Game theory, Information theory, Communication theory...**ผู้อธิบายความ**

<sup>16</sup> ทฤษฎีการบริหารย่อมจะต้องเปลี่ยนไปตามวิวัฒนาการขององค์การของมนุษย์เรา การวิจัยที่โรงงาน Hawthorne ได้กระทำ ต่อคนงานรับค่าแรงเป็นรายวัน หรือรายชั่วโมงเป็นส่วนใหญ่ ในปัจจุบัน คนงาน และเจ้าหน้าที่ ตามโรงงานในสหรัฐได้รับการปรับปรุงในด้านรายได้และสวัสดิการมากขึ้น รวมทั้งบางแห่ง เช่น ในบริษัท Bell Telephone and Telegraph Co. นั้นคนงานยังมีส่วนเป็นผู้ถือหุ้นโดยการซื้อหุ้น ของ บริษัท ก็เป็นทั้งเจ้าของและคนงานเจ้าหน้าที่ของบริษัทด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างคนและองค์การก็ได้เปลี่ยนไปอีก ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ย่อมมีผลอย่างมากต่อการศึกษากลับมาเกี่ยวกับการบริหารในระยะปัจจุบัน...**ผู้อธิบายความ**

รายงานผลการวิจัยดังกล่าวมีรายละเอียดอยู่ในหนังสือของศาสตราจารย์ Elton Mayo ชื่อ *The Human Problems of an Industrial Civilization* (1933) รวมทั้งของศาสตราจารย์ F.J. Roethlisberger และ W.J. Dickson ชื่อ *Management and Worker* (1939) และ *Management and Morale*. (1941)

ด้วยเหตุที่ความสนใจจึงได้เริ่มเบนไปสู่สิ่งที่เราเรียกกันว่า องค์กรออร์แกนัล (informal organization) Roethlisberger และ Dickson ได้กล่าวว่าในขณะที่องค์กรออร์แกนัล (formal organization) ประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ (rules) ระเบียบการ (procedures) และการกำหนดการบังคับบัญชากันโดยอำนาจทางระเบียบแบบแผนและกฎหมายนั้น ย่อมจะมีองค์กรออร์แกนัลควบคู่กันไปด้วยเสมอ แต่จะไม่ปรากฏให้เห็นในแผนภูมิหรือคู่มือการปฏิบัติงาน (chart หรือ manual) ขององค์กรที่เป็นดังนี้เพราะคนงานและเจ้าหน้าที่ได้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้นในทางการคบหาสมาคมกันเป็นส่วนตัว

หลังจากนั้น ในปี 1938 Chester Barnard ประธานบริษัท New Jersey Bell Telephone Co. ได้สาธยายบทบาทขององค์กรออร์แกนัลไว้โดยมุ่งพิจารณาข้อเท็จจริงในเรื่องอำนาจหน้าที่ (authority) ไว้ในหนังสือชื่อ *Functions of the Executive* โดยมีสาระสำคัญว่าอำนาจสั่งการบังคับบัญชานั้นย่อมมีขอบเขตและผลของคำสั่งย่อมขึ้นต่อข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้รับคำสั่งจะเต็มใจรับเพียงใด<sup>17</sup> แนวคิดของ Barnard ในเรื่องนี้ศาสตราจารย์สตรีคือ Mary Parker Follet ก็ได้กล่าวสนับสนุนไว้ว่าในการทำงานนั้นจะต้องหาทางให้เกิดความสมัครใจซึ่งจะต้องประยุกต์ประมุขศิลป์ให้ถูกต้อง ดังปรากฏอยู่ในข้อเขียนต่างๆ ของท่านผู้นี้ ซึ่งศาสตราจารย์ Henry C. Metcalf และ L. Urwick ได้รวบรวมไว้ให้ชื่อว่า *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett*

อย่างไรก็ตามหัวแหวนของวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แบบพฤติกรรม ได้แก่อธิบายของศาสตราจารย์ Herbert Simon ซึ่งเสนอไว้ในหนังสือ *Administrative Behavior* อันมีชื่อเสียงยิ่งเมื่อปี 1947 โดยเสนอว่าวิธีการศึกษาการบริหารที่ถูกต้องนั้นคือการพิจารณาศึกษากระบวนการวินิจฉัยสั่งการ (decision-making process) เพราะในการ

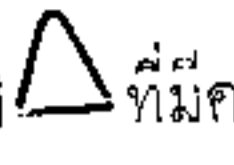

<sup>17</sup> เดิมถือกันว่า ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจสั่งการได้เสมอตามอำนาจหน้าที่ คือเป็นการพิจารณาแบบ Top-down authority แต่ Barnard กลับเห็นว่าจะต้องพิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ อันจะมีอิทธิพลต่อรูปคำสั่งหรือต่อการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น คือเป็นการพิจารณาแบบ Bottom-up authority ในปัจจุบันเราย่อมจะต้องพิจารณาทั้งสองทางแล้วศึกษาว่าจะเป็นผลต่อองค์กรออร์แกนัลอย่างไร ผู้สนใจอาจศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ดร. ชูบ กาญจนประภว "องค์กรออร์แกนัล", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 (เมษายน, 2507), น. 514-550... ผู้อธิบายความ

บริหารนั้นจะต้องมีการตัดสินใจล่วงหน้าว่าจะทำอะไรอย่างไร แล้วการกระทำจริง ๆ (doing) จึงจะตามมา ในการพิจารณาว่าจะทำอย่างไรนั้น ย่อมจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ (ends) ซ้ำก่อนแล้วหาวิธีการ (means) ที่นำไปสู่จุดหมายนั้นในทางที่จะเกิดผลดีที่สุด การพิจารณาดังกล่าวเราจำเป็นต้องศึกษาว่า ในข้อเท็จจริงแล้วการตัดสินใจทั้งหลายของมนุษย์เรานั้นยากนักที่จะเป็นไปโดยเหตุผลแท้ ๆ อย่างเดียว ย่อมจะมีข้อจำกัด (limits to rationality) โดยผลจากอุปนิสัย ความสามารถ ความรอบรู้ และค่านิยม (values) และความลำเอียงต่าง ๆ นอกจากนี้ก็ได้สนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจสั่งการที่ Barnard ได้เสนอไว้

ในการเสนอข้อคิดดังกล่าวนี้ Simon ได้โจมตีหลักความคิดของ Gulick และ Urwick ซึ่งในระยะนี้ได้รับสมญาว่าเป็นพวกหัวเก่า คือเป็น traditionalist มีความคิดแบบ orthodox และ classed ว่าได้วางหลักการบริหารไว้ไม่ตรงกับความจริง ไม่เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ (science) คือไม่ empirical แต่เป็นการนั่งคิดนึกเอาเองแบบนักปรัชญาโบราณ (คือเป็น arm-chair speculation) Simon กล่าวว่า หลักการบริหารที่พวกหัวเก่าเสนอไว้ นั้นจะมีประโยชน์บ้างก็เป็นไปในแง่ของ "สุภาษิต" (Proverbs) เท่านั้น เพราะสุภาษิตนั้นไม่จริงแท้และไม่ถูกเสมอไป เพราะย่อมจะมีสุภาษิตที่ขัดแย้งกันเป็นคู่ ๆ ในกรณีทฤษฎีเก่าของ Gulick และ Urwick นี้ก็เช่นกัน คงจะเห็นได้จากความขัดแย้งดังต่อไปนี้

| หลัก Span of Control  | หลัก Limited Levels in Hierachy  |
|---|--|
| <p>“สมรรถภาพในการบริหารจะเพิ่มขึ้น โดยการ จำกัดจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะ เสนองงานผ่านผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งให้น้อย เข้าไว้”</p> <p>“Administrative efficiency is enhanced by limiting the number of subordinates who report directly to any one administrator to a small number.</p> | <p>“สมรรถภาพในการบริหารจะเพิ่มขึ้น โดยจำกัดจำนวนชั้นการบังคับบัญชาตามสาย งานให้มีจำนวนน้อยที่สุดที่จะน้อยได้”</p> <p>“Administrative efficiency is enhanced by keeping to a minimum the number of organizational levels through which a matter must pass before is it acted upon”<sup>18</sup></p> |

<sup>18</sup> ลองพิจารณาเทียบกับข้อความต่อไปนี้ “รักกันอยู่ชอบพัวพันเขี้ยว เสมือนอยู่หอแห่งเดียว ร่วมห้อง” (อยู่ห่างกันจะรักกันมากขึ้น) กับ “สามวันจากนารี เป็นอื่น” ซึ่งฝรั่งเขาก็มีทำนองเดียวกัน แต่ขัดกันว่า “Absence makes the heart grow fonder” vs. “Out of sight, out of mind” ...ผู้อธิบายความ

ยอมเห็นได้ว่าหลักแรกจะทำให้มีชั้นการบังคับบัญชามากขึ้นเป็นรูป  ที่มีความสูงมาก แต่หลักที่สองจะทำให้มีชั้นการบังคับบัญชาน้อยขึ้นลง เป็นรูป  มีพื้นฐานยาวขึ้น นับว่าเป็นการพิสูจน์หักล้างที่เห็นได้ชัด และนับแต่นั้นคำว่า decision-making ก็ได้รับการยอมรับนับถือใช้กันอย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้แจ้งไว้ด้วยว่าก่อนหน้านี้ Simon ก็ได้มีผู้เตือนมิให้เน้นความสำคัญแต่ลักษณะรูปนัยจนเกินไป โดยเฉพาะศาสตราจารย์ Gaus, Dimock, White ซึ่งได้กล่าวไว้ในหนังสือ *Frontiers of Public Administration* ไว้บ้างแล้ว

แนวคิดในทางสภาวะแวดล้อม แนวความคิดนี้เกิดจากการคัดค้านความเห็นของทฤษฎีเดิมที่ว่าด้วยการแบ่งการเมืองกับการบริหารออกจากกัน เป็นผลให้นำไปสู่การค้นพบว่าในความเป็นจริงนั้นย่อมไม่สามารถแยกกันโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ก่อนหน้าที่แนวความคิดนี้จะได้ก่อตัวเป็นรูปร่างในระยะนั้น ศาสตราจารย์ E. Pendleton Herring ได้เขียนไว้ในปี 1936 แล้วในหนังสือ *Public Administration and the Public Interest* โดยมีสาระว่าบรรดากลุ่มอิทธิพล (interest groups) ได้มีบทบาทอันศาลวิถีทางบริหารราชการอยู่มากมายและยอมเป็นเช่นนั้นเสมอ<sup>19</sup>

<sup>19</sup> เรื่องนี้ ศาสตราจารย์ Arthur F. Bentley ได้กล่าวถึงไว้ก่อนแล้วในหนังสือ *The Process of Government* เมื่อปี 1908 แต่มองไปในแง่ที่ไม่เหมาะสมนักคือค่อนข้างจะมี pessimistic views ถึงแม้จะรับเป็นข้อเท็จจริงในวงการบริหารก็ตาม แต่ Herring กลับเห็นว่าไม่ใช่เป็นสิ่งเลวร้าย ตรงกันข้ามกลับเป็นเรื่องของประชาธิปไตย เพราะการบริหารราชการจะได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ซึ่งรวมกลุ่มกันเข้าเพื่อมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแห่งการบริหารราชการ

อนึ่ง การขยายการบริหารราชการและอำนาจของรัฐบาลสหรัฐในระยะเศรษฐกิจตกต่ำ และซึ่งก็จบหน้าอย่างไม่หยุดยั้งในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ก่อให้เกิดการอภิปรายในเรื่องอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น เพราะปรากฏว่าองค์การรัฐบาลที่ตั้งใหม่ หรือขยายออกไปราวตอกเห็นนั้น มีปัญหาการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย แทนที่จะเป็นเครื่องมือของนโยบายโดยแท้ จนมีผู้เห็นว่า การที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงจัดระเบียบในการวางแผนเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นนั้นเป็นการเลวร้าย ในกรณีศาสตราจารย์ Friedrich Hayek ได้กล่าวว่าเป็นทางนำไปสู่ความเป็นทาสโดยกล่าวไว้ในหนังสือ ชื่อ *"The Road to Serfdom"* ซึ่งเขียนขึ้นเมื่อปี 1944 แต่ในขณะเดียวกันก็มีผู้สนับสนุนว่าในสังคมสมัยนี้รัฐบาลต้องวางแผนโดยเข้าไปจัดระเบียบเศรษฐกิจบ้าง ทั้งนี้ก็จะเป็นการส่งเสริมเสรีภาพและความสุขสมบูรณ์ดังเช่นศาสตราจารย์ Karl Manheim ได้กล่าวไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหนังสือ *Freedom, Power and Democratic Planning* เมื่อปี 1950 ว่าการวางแผนทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมบ้าง แต่บางส่วน คือ partial ไม่ใช่ total planning จะเป็น the road to freedom and plenty ... **ผู้อธิบายความ**

ยิ่งกว่านั้นรัฐประศาสนศาสตร์ยังได้คลี่คลายออกไปอีก โดยถือว่าเป็นพฤติกรรมทางสังคมอันย่อมจะเกี่ยวพันกับสภาวะแวดล้อมทางวัฒนธรรมและอื่นๆ ทั้งหลายเกี่ยวกับแนวคิดนี้

ในปี 1947 ศาสตราจารย์ John M. Gaus ได้เสนอหลักการว่าจะต้องศึกษาในรูป "ecology" ซึ่งเป็นศัพท์ทางชีววิทยาหมายถึงสภาวะแวดล้อมของสิ่งที่มีชีวิต จึงจะสามารถวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสภาวะแวดล้อมเกี่ยวกับลักษณะของพลเมือง สภาพทางภูมิศาสตร์ ความนึกคิดทางสังคม วัฒนธรรม รวมทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเสนอไว้ในหนังสือชื่อ *Reflections on Public Administration* และยกตัวอย่างว่าแม้แต่การที่พื้นที่ดินเสื่อมคุณภาพลงทำให้การเพาะปลูกได้ผลน้อย ก็ย่อมส่งผลให้รัฐบาลเก็บภาษีรายได้น้อยลง ภัยธรรมชาติย่อมทำให้รัฐบาลต้องใช้มาตรการเพื่อการฉุกเฉิน หรือความเจริญก้าวหน้าทางการบินย่อมทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมวางระเบียบการเดินทางอากาศมากขึ้น เป็นอาทิ

โดยหลักคล้ายๆ กัน ศาสตราจารย์ Dwight Waldo ได้เขียนหนังสือ ชื่อ *The Administrative State* ขึ้นเมื่อปี 1948 โดยสาธยายให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันที่เป็นมาโดยตลอดโดยเฉพาะก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้น เป็นไปตามอิทธิพลของวัฒนธรรม ความคิดอ่านทางการเมือง สังคมและอุดมการณ์ ถือเป็น culture bound ในสมัยหนึ่งๆ สิ่งที่จะต้องระงับก็คือเมื่อสิ่งเหล่านี้เปลี่ยนไปก็ควรจะต้องเปลี่ยนแปลงทฤษฎีต่างๆ ให้สมกับความเป็นจริงด้วย หนังสือนี้มีคุณค่ายิ่งต่อการพิจารณารัฐประศาสนศาสตร์ในทางรัฐศาสตร์และปรัชญาการเมือง และนับเป็นการวางรากฐานให้แก่เจ้าทฤษฎีหลังๆ ซึ่งพิจารณาความสัมพันธ์ที่มีอยู่ระหว่างการเมืองและการบริหารว่าเป็นไปอย่างไร ในการนี้ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า แนวคิดในระยะหลังสงครามนั้นได้หันเหไปสู่การค้นคว้าพฤติกรรมที่เป็นอยู่ในทางการวางนโยบายสาธารณะของรัฐบาล (public policy) การบริหารราชการในระบบประชาธิปไตย (democratic administration) และการปฏิบัติราชการโดยมีความรับผิดชอบและโดยสนองความต้องการของประชาชนโดยผู้นำในการบริหารราชการ (responsible and responsive executive leadership) ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างหนังสือ *Elements of Public Administration* ซึ่ง Fritz Morstein Marx ได้แต่งร่วมกับศาสตราจารย์อีกหลายท่าน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองว่า ได้กล่าวถึงปัญหาต่างๆ เหล่านี้ไว้อย่างทั่วถึง

เพื่อให้ปัญหาทางทฤษฎีแคบเข้ามา ศาสตราจารย์ Paul H. Appleby ได้พิจารณา เรื่องการเมืองกับการบริหารให้เห็นชัดขึ้นอีกเป็นการเฉพาะ โดยเสนอข้อคิดเห็นไว้ในหนังสือ *Big Democracy* เมื่อปี 1945 และ *Policy and Administration* เมื่อปี 1949 ว่า การวางนโยบายซึ่งเป็นเรื่องการเมือง หรือการตัดสินใจว่าจะทำอะไรอย่างไรนั้นย่อมมีอยู่ในขอบเขตการบริหารราชการประจำ ดังนั้นจึงย่อมมีความสัมพันธ์กันกับสภาวะการเมืองแวดล้อม รวมทั้งจะต้องพิจารณาว่าจะอย่างไรให้การวางนโยบายดังกล่าวนี้คือ *policy-making role of administration* เป็นไปตามอุดมคติประชาธิปไตย ในการนี้ได้กล่าวว่าการบริหาร (*administration*) นั้นที่แท้ก็คือ <sup>กรรม</sup> *กระบวนการทางการเมือง* (*political process*) อย่างหนึ่งใน 8 อย่าง<sup>20</sup>

การประสานแนวความคิดทางพฤติกรรมและภาวะแวดล้อม ในตอนต่อไปนี้ผู้เขียนได้เสนอความคิดและผลงานของเจ้าทฤษฎีสำคัญไว้มากมายหลายท่าน แต่ละท่านต่างก็ได้ให้ความสนใจแก่ปัญหาการบริหารทั้งที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของตัวคน และความสัมพันธ์ต่าง ๆ

<sup>20</sup> Appleby กล่าวว่า ในสหรัฐนั้นมีขอบเขตทางการเมืองอยู่ 8 ประการ คือ Presidential nominating process, General nominating process, Electoral process, Legislative process, Judicial process, Party maintenance and operation process, Agitational process, และ Administrative หรือ Executive Process ที่ว่าเป็นขอบเขตทางการเมืองก็เพราะประชาชนสามารถเรียกร้อง และบังคับวิถีแห่งขอบเขตเหล่านี้ได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ *ขอบเขตการบริหารงาน* (Administrative process) ซึ่งโดยปกติจะต้องตกลงกันว่าจะทำอะไร อย่างไร (decide what to do and how to do it) ซึ่งถือเป็นเรื่องกำหนดนโยบายหรือหน้าที่การเมืองนั้นจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือมีการตัดสินใจดังกล่าวยู่ในทุกระดับการบริหาร คือเป็น continuum แทนที่จะรวบยอดของ decision-making อยู่ที่ระดับใดเพียงระดับเดียว ยิ่งกว่านั้นขอบเขตความสำคัญของการตัดสินใจทางนโยบายย่อมไม่คงที่ แต่เปลี่ยนไปตามกาลเวลา เหตุการณ์และพฤติกรรมทางการเมืองทั่ว ๆ ไป

อนึ่ง ควรจะได้ทราบว่า ความพยายามแต่เดิมที่จะแยกหน้าที่การเมืองและการบริหาร นั้น ได้รับอิทธิพลทางความคิดไม่น้อยมาจากปรัชญาการแยกอำนาจอริบโตออกจากกันเป็นอิสระส่วน ซึ่งรู้จักกันว่าเป็น separation of power แบบของสหรัฐซึ่งผิดกับรัฐในระบบบริเตน ที่จริงระบบของสหรัฐนี้ก็มีใช้ว่าจะแยกอำนาจกันโดยนัยเชิง เพราะได้ให้อำนาจแต่ละอำนาจคือ ทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการมีอำนาจของอำนาจอื่นทั้งสองอำนาจอยู่ด้วยบางส่วนตามวิธีการที่เรียกว่า check and balance แต่แม้กระนั้นก็ตาม การเสนอให้แยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัตินั้นก็ได้มีอิทธิพลอยู่ในอันมาก ดังจะเห็นได้ง่าย ๆ จากกรณีที่ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการนคร (city manager plan) ก็พยายามจะแยกฝ่ายประธานและฝ่ายการเมืองออกจากกันซึ่งนักศึกษากฎการปกครองท้องถิ่นย่อมทราบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่งก็คือการที่ผู้จัดการนคร จะกลายเป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่นไปเสียเอง ทั้งนี้ก็โดยที่เขาต้องตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ อยู่เสมอและก็เป็นต้องหาทางสนับสนุนให้นโยบายนั้นๆ เป็นผล ... <sup>ผู้อธิบายความ</sup>

ระหว่างการบริหารกับสิ่งแวดล้อมในแง่ต่าง ๆ หลายต่อหลายประการ และในหลายกรณีก็ไม่จำกัดความสนใจอยู่แต่การบริหารราชการเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงการบริหารทั่วไปด้วย จนในบางครั้งถึงกับมีเจ้าทฤษฎีเสนอให้จำกัดความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์กันเสียบ้าง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้พยายามจำกัดวงให้อยู่ในขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งแม้กระนั้นผู้อ่านก็จะได้พบกับการขยายตัวในทางความคิดอ่านอันในที่สุดเป็นสะพานที่จะเชื่อมไปสู่ความคลี่คลายในระยะต่อไป

เริ่มในทันทีเกี่ยวกับตัวคนเป็นใหญ่ ซึ่งอาจขนานนามได้ว่าเป็นการพิจารณาในทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human relations approach) นั้น ได้มีการค้นคว้าอภิปรายกันต่อไปอีก โดยอาศัยหลักวิชาทางจิตวิทยา จิตวิทยาสังคม มนุษยวิทยา และสังคมวิทยาเข้าประยุกต์ในการวางข้อสมมุติฐานและการวิจัย เช่นในปี 1949 ศาสตราจารย์ Alfred de Grazia ได้รวบรวมบรรณานุกรมเกี่ยวกับข้อเขียนเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ของการบริหารราชการในสังคมอุตสาหกรรมขึ้นไว้เป็นหมวดหมู่ให้สะดวกแก่การค้นคว้าไว้ในหนังสือ *Human Relations in Public Administration: An Annotated Bibliography* ต่อมาในปี 1951 ศาสตราจารย์ John M. Pfiffner ก็ได้เสนอหนังสือกล่าวถึงความสำคัญของการที่ผู้จัดการและผู้ควบคุมงานจะต้องมีจิตใจแบบ people-centeredness หรือ employee-centeredness โดยทั้งนี้ได้แก่การที่จะต้องให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับการปรึกษาหารือและมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการ (consultation, participation) ในทางต่าง ๆ ซึ่งก็เท่ากับการขยายความยืนยันความคิดของ Barnard ในเรื่อง Authority และเป็นกรณีให้เห็นความสำคัญของประมุขศิลปประยุกต์<sup>21</sup>

ในปี 1953 Pfiffner ก็ได้ร่วมมือกับศาสตราจารย์ Robert V. Prethuis เขียนหนังสือชื่อ *Public Administration* ย้ำให้เห็นความสำคัญขององค์การอุปนัยว่าเป็นสาระสำคัญของการศึกษาพฤติกรรมทางการบริหาร โดยพยายามวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของกลุ่ม (group behavior) ที่มีต่อการวินิจฉัยสั่งการและประมุขศิลปประยุกต์ ใน

<sup>21</sup> ควรจะสังเกตด้วยว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในระยะที่สองและระยะต่อไปได้มุ่งศึกษาข้อเท็จจริงเพื่อหาข้อมูลมาตีความหมายและพิสูจน์ทฤษฎีกันเป็นการใหญ่ ข้อที่ถกกันมากอีก โสดหนึ่งจึงได้แก่เทคนิคการวิจัย (research technique) ที่จะปรับให้เข้ากับสมมติฐานหรือสถานการณ์หนึ่ง ๆ ผู้อธิบายความ



ทำนองคล้ายๆ กันและปีเดียวกัน ศาสตราจารย์ Marshall E. Dimock และ Glays O. Dimock ก็ได้เขียนหนังสือ *Public Administration* ซึ่งให้เห็นว่า การศึกษาทางองค์การ อยู่นั้นจะเป็นทางให้ทราบ life and blood ของการบริหาร ต่อมาในปี 1955 ศาสตราจารย์ Dwight Waldo ก็ได้เขียนหนังสือ *The Study of Public Administration* กล่าวว่า ใน การบริหารนั้นจำเป็นต้องศึกษาทั้งที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์ประกอบ (structure) และการจัด การ (management) โดยเปรียบเทียบการศึกษาร่างกายและหน้าที่ว่าคล้ายๆ กับการศึกษา องค์ประกอบของร่างกายทางกายวิภาคศาสตร์ (anatomy) และว่าทางด้าน management ก็เปรียบได้กับการศึกษาทางสรีระศาสตร์ (physiology) ในวิชาแพทย์ ซึ่งเป็นการศึกษา ว่าองค์ประกอบเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างไร

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างตัวคนกับองค์การในฐานะรูปนัยนั้นเล่า ก็ได้มี การรื้อฟื้นทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การแบบ bureaucracy ของ Max Weber มาศึกษากันต่อไปอีก อันนับได้ว่าเป็นการศึกษาองค์การในด้านสังคมวิทยา (sociological study of bureaucracy) เป็นส่วนสำคัญ ในปี 1940 ศาสตราจารย์ Robert K. Merton ได้เขียนหนังสือ *Bureaucratic Structure and Personality* สาธยายถึงผลแห่งการที่มีการใช้บังคับกฎเกณฑ์และระเบียบ แบบแผนอย่างเคร่งครัด ที่จะส่งผลให้เกิดการแทรกตรงในการปฏิบัติงานอันจะมีผลร้ายต่อ องค์การนั้น โดยเรียกว่าเป็น disfunctional effects<sup>23</sup> ในทำนองคล้ายๆ กัน ศาสตราจารย์ Alvin Gouldner ก็ได้เสนอข้อคิดว่าการที่จะให้องค์การได้ปฏิบัติงานไปตามปกติ นั้น จะ ต้องจัดให้บังจายเรื่องตัวคนและการใช้บังคับกฎเกณฑ์เป็นไปด้วยความพอดี กล่าวคือจะต้อง ให้เกิดดุลยภาพในองค์การขึ้น (equilibrium of the organization) โดยได้เสนอผลการ วิจัยซึ่งได้กระทำ ณ โรงแร่ยิบซัมไว้ในหนังสือ *Patterns of Industrial Bueaucracy*

<sup>23</sup> ในองค์การใด ๆ ก็ตาม ส่วนประกอบขององค์การย่อมประสานเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์การ นั้นอย่างเป็นระบบ (systematic) เช่นส่วนประกอบของร่างกายมนุษย์ ซึ่งจะ ประสานกับการปฏิบัติงานซึ่งเรียกว่าเป็น functional operation แต่ถ้าหากหัวใจเกิดเป็นโรคร้ายแรงก็ย่อมจะส่งผล ถึงการปฏิบัติงานของร่างกายทั้งหมดทำให้เกิด disfunctional effect ขึ้น ผู้สนใจแนวคิดเช่นนี้อาจดูได้จากข้อ เขียนเรื่อง *Manifest and Latent Functions* ใน Robert K.; Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe Ill: The Free Press; 1957), pp. 19-84 ... **ผู้อธิบายความ**

เมื่อปี 1954 ผู้เขียนได้กล่าวว่าการศึกษาในทำนองนี้เป็นกรนำเอาแนวคิดที่เรียกว่า Structure-functional approach ของวิชาสังคมวิทยามาใช้<sup>24</sup>

ในปี 1945 ศาสตราจารย์ Phillip Selznick ได้นำวิธีการ Structural-functional approach มาใช้ให้กว้างขวางออกไปอีกในการวิจัยความเกี่ยวพันซึ่งองค์การพัฒนาลุ่มน้ำ เทนเนสซี (องค์การ TVA: Tennessee Valley Authority) มีอยู่ต่อองค์การปกครองและ องค์การเอกชนต่างๆ ในอาณัติบริเวณลุ่มน้ำนั้นไว้ในหนังสือ *TVA and the Grass roots: A Study in the Sociology of Formal Organization* โดยชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็น ความสัมพันธ์ในทางการเมืองโดยแท้ เพราะองค์การ TVA จะต้องปรับตัวอยู่เสมอเพื่อ ให้สามารถปฏิบัติงานได้ในท่ามกลางพลังทางการเมืองและสังคม คล้ายกับสิ่งที่มีชีวิตต้อง ต่อสู้เพื่อรักษาตัวเองให้รอด วิธีการขององค์การ TVA ก็คือพยายามปฏิบัติงานให้ทุก ๆ ฝ่ายในอาณัติบริเวณได้รับประโยชน์ให้มากที่สุดที่จะทำได้ และได้ให้ชื่อขบวนการเช่นนั้นว่า Co-optation.<sup>25</sup>

ไม่แต่เท่านั้น ยังมีการขยายตัวไปใช้ความรู้ทางประวัติศาสตร์และมนุษย วิทยาเข้าช่วยอีกด้วย เช่นในปี 1945 ศาสตราจารย์ Rejohard Bendix ได้นำเอา ปรัชญาทางประวัติศาสตร์ (philosophy of history) เข้าวิจัยว่าวัฒนธรรมแบบต่างๆ ย่อม ส่งผลไปถึงพฤติกรรมกรรมการบริหารแตกต่างกันโดยสาธยายไว้ในข้อเขียนเรื่อง "Bureaucracy and the Problems of Power" ใน *Public Administration Review*, Vol. V, 1945,

<sup>24</sup>สาระของ Structural-functional sociology ได้แก่การศึกษาหน่วยสังคมหน่วยหนึ่งในฐานะที่ Sub-system อยู่ในท่ามกลางของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหน่วยสังคมที่ใหญ่กว่าขึ้นไปอีก คือในท่ามกลาง Larger system ผู้สนใจอาจศึกษาได้จากข้อเขียนเรื่อง *The Present Position and Prospects of Systematic Theory in Sociology* ของศาสตราจารย์ Talcott Parsons ใน George Gurvitch และ Wilbert C. Moore eds., *Twentieth Century Sociology*, New York; Philadelphia Library, Inc.; 1945

#### ... ผู้อธิบายความ

<sup>25</sup>ได้มีการยกย่อง Selznick ก็อยู่มากในการขนานนามขบวนการให้ฝ่ายต่างๆ ได้รับประโยชน์จาก นโยบายการบริหารให้มากที่สุดที่จะทำได้นับว่าเป็นการ Co-optation ซึ่งต่อมาเจ้าทฤษฎีในทาง public policy ได้ถือ เป็นแนวขนานนามวิธีการต่างๆ ที่ใช้กันในการต่อสู้ทางการเมือง (political actions) อื่นๆ เช่น Accommodation, Dictation, Compromise, Struggle ผู้สนใจอาจดูค่านิยมของวิธีการที่กล่าว ซึ่งศาสตราจารย์ Martin Meyerson และ Edward C. Banfield บรรยายไว้ในหนังสือ *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*, Glencoe, 1955, pp. 305-312. ศัพท์ต่างๆ ทำนองนี้ผู้อ่านจะได้ พบเห็นอีกหลายคำในวิวัฒนาการระยะที่สาม ... ผู้อธิบายความ

pp. 194—209 ซึ่งนับว่าเป็นการปูพื้นฐานให้กับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ (Comparative Public Administration) ซึ่งกำลังเริ่มได้รับความสนใจกันมากขึ้น<sup>26</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับมนุษยวิทยานั้น ศาสตราจารย์ Alexander H. Leighton ก็ได้นำมาวิจัยพฤติกรรมของคนเชื้อชาติญี่ปุ่นสัญชาติอเมริกัน ซึ่งต้องถูกบังคับให้อพยพไปอยู่ในบริเวณกักกันระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองไว้ในหนังสือ *The Governing of Men* ซึ่งเขียนขึ้นเมื่อปี 1946<sup>27</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการเมืองกับการบริหารนั้น ผู้เขียนก็ได้ชี้ให้เห็นว่าได้มีการอภิปรายกันมากมาย โดยยกตัวอย่างการกล่าวถึงปัญหาการเมืองในการบริหาร (Politics of Administration) อันได้แก่บทบาททางการเมืองของนักบริหาร ว่าได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพฤติกรรมทางการเมืองเกินกว่าชั้นการเสนอแนะนโยบายอย่างใดบ้าง ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างเจ้าทฤษฎีแขนงนี้ไว้หลายท่าน เช่น ศาสตราจารย์ James O. Charlesworth ได้เขียนไว้ในหนังสือ *Governmental Administration* ในปี 1931, ศาสตราจารย์ Felix A. Nigro ในหนังสือ *Public Administration Readings and Documents* เมื่อปี 1951, ศาสตราจารย์ Dwight Woldo ในหนังสือ *Ideas and Issues in Public Administration* เมื่อปี 1953, ศาสตราจารย์ Leonard D. White ในหนังสือ *Introduction to the Study of Public Administration* ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 4 เมื่อปี 1955, ศาสตราจารย์ Fritz Merton Marx ในหนังสือ *The Administrative State* เมื่อปี 1957 และที่เขียนร่วมกันอีกหลายท่านใน *Elements of Public Administration* เมื่อปี 1959

อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้ให้เกียรติแก่ศาสตราจารย์ Harold Stein ว่าในขณะที่เป็นผู้ที่นำเอาการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) มาใช้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างจริงจัง ท่านผู้นี้ก็ได้แจ้งจุดประสงค์ว่า เพื่อที่จะวิจัยให้เห็นบทบาททางการเมืองของนักบริหารเป็น

<sup>26</sup> ผู้อ่านจะศึกษาวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบได้จากข้อเขียนของศาสตราจารย์ Keith M. Henderson เรื่อง *Comparative Public Administration* ใน *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 2507, pp 65-67 ...ผู้อธิบายความ

<sup>27</sup> สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลอเมริกันได้อพยพคนเชื้อสายญี่ปุ่น ซึ่งส่วนใหญ่มีสัญชาติอเมริกันจากมลรัฐคาลีฟอร์เนียไปกักกันไว้ในมลรัฐอื่น ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาทางรัฐธรรมนุญตกกันอยู่มาก เพราะถึงแม้จะมีเชื้อสายญี่ปุ่น แต่ก็มิใช่ฐานะทางกฎหมายเป็นพลเมืองอเมริกันโดยสมบูรณ์ ...ผู้อธิบายความ

สำคัญ ในการนี้ศาสตราจารย์ Stein ได้รวบรวมกรณีการบริหารที่สำคัญ ๆ ในระยะก่อนหน้านั้นเล็กน้อยถึง 26 กรณี โดยมีศาสตราจารย์หลายท่านในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการวิจัยมาร่วมพิมพ์ไว้ในหนังสือ *Public Administration and Policy Development* เมื่อปี 1952 และได้ชี้ให้เห็นในภาคคำนำว่าจะได้แปลความหมายของกรณีการบริหารต่าง ๆ เหล่านี้ไปใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่เป็น process และที่เป็น politics โดยลักษณะแรกหมายถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการภายในส่วนราชการ (internal functioning) และลักษณะหลังหมายถึงการต่อสู้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในทางนโยบาย ซึ่งหมายถึงการที่จะต้องไปเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายนอกที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยปริยายด้วย (คือที่เกี่ยวกับ external goals and relations)

เมื่อสาธยายมาเช่นนี้แล้ว ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าได้มีทฤษฎีปลีกย่อยและค่อนข้างจะสับสนกันอยู่มาก จนศาสตราจารย์ Watdo ได้หยิบยกปัญหาขึ้นมากล่าวในหนังสือ *The Study of Public Administration* ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ท่านผู้นี้ได้กล่าวว่าการนำเอา structural-functional sociology และ anthropology มาศึกษารัฐ-ประศาสนศาสตร์นั้น ถึงแม้จะมีประโยชน์อยู่พอสมควร แต่ก็ทำให้ไม่สามารถจะจำกัดความลงไปได้แน่นอนได้ว่า คำว่า "Public" ที่เป็นคุณศัพท์ประกอบ "administration" นั้นมีความหมายอย่างไร เพราะ "public" ย่อมจะแตกต่างกันไปตามความแตกต่างทางวัฒนธรรม ต่อมาท่านผู้นี้ก็ได้กล่าวไว้ในปาฐกถา Southern Regional Training Program in Public Administration เรื่อง Perspectives on Administration (ซึ่งต่อมาได้พิมพ์ขึ้นเป็นเล่มขึ้นเมื่อปี 1956) ว่า ในรูปการเช่นนี้ทำให้ต้องศึกษากันเป็นด้าน ๆ ตามแบบ (models) ซึ่งจะแตกต่างกันไปตามวิธีการศึกษาและสังคมที่จะศึกษา

ผู้เขียนเองก็ได้แนะว่าในระหว่างปี 1950—1958 นั้น แนวการวิจัยทางรัฐ-ประศาสนศาสตร์ได้เป็นไปตามรูปลักษณะการศึกษาวิจัยอยู่ 3 ทาง คือ ในทางใช้วิทยาการว่าด้วยพฤติกรรม (behavioral science) เป็นหลัก ในทางที่ให้การศึกษาเฉพาะกรณี (case study) เป็นหลัก และในทางหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมือง (real politics) เป็นหลัก สรุปแล้วแนวค่านึงต่าง ๆ ได้ค่อยเบนเข้าหากัน เป็นผลให้การศึกษาในขั้นต้นที่เน้นหนักในเรื่อง bureaucratic ได้เปลี่ยนไปศึกษาพฤติกรรมรวมขององค์การ (organization)

ไม่ว่าจะเป็น bureaucracy หรือไม่ หรือ bureaucratie มากน้อยเพียงใด กล่าวง่าย ๆ คำว่า organization ได้ค่อยเข้ามาแทนคำว่า bureaucracy มากขึ้นทุกที ทั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของ การที่นักวิชาการทางรัฐศาสตร์รู้สึกว่ รัฐประศาสนศาสตร์กำลังจะบานปลายเป็นการศึกษา bureaucracy ในทางสังคมวิทยา มนุษยวิทยาหรือวิชาการแขนงอื่นเกินไป จนทำให้ความ สนใจต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารในทางที่ขบวนการหรือวิชาเกี่ยวกับการบริหารแห่งรัฐคลา ยความสำคัญลงไป

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าในที่สุดศาสตราจารย์ Robert K. Merton ซึ่งเป็นเอกทศกัศ ะทางสังคมวิทยาเองก็ได้พยายามรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับ bureaucracy ซึ่งกระจัดกระจาย กันอยู่เข้าเป็นหมวดหมู่ โดยรวบรวมจากข้อเขียนในตำนต่างๆเข้าเป็นหลักทั่วไป (over all approach) ไว้ในหนังสือ *Reader in Bureaucracy* เมื่อปี 1910 มีข้อเขียนรวมทั้งของ Max Weber, Simon, J. Donald Kingsley, Roethlisberger, Dickson และ Marshall, E. Dimook อยู่เป็นสำคัญและได้จัดให้อยู่ในหัวข้อใหญ่ 8 หัวข้อคือ

Bureaucracy : Theoretical Conceptions

Bases for the Growth of Bureaucracy

Bureaucracy and Power Relations

The Structure of Bureaucracy

Recruitment and Advancement

The Bureaucrat

Social Pathologies of Bureaucracy

Field Methods for the Study of Bureaucracy

หลังจากนั้นผู้เขียนก็ได้เปรียบเทียบกับแนวคำนิยามใหม่โดยยกตัวอย่างการจัดหัว ข้อการวิจัย ซึ่งศาสตราจารย์ Harold Stein ได้เสนอไว้ในการศึกษาเฉพาะกรณีดังกล่าวข้าง ตัน ดังนี้

(a.) Theories of Formal Organization

(b.) Informal Organization and Administrative Behavior

(c.) The Environment of Administration: The Representation of Interests

- (d.) The Environment of Administration: Problems of Relations between Administrative Agency and Legislature
- (e.) The Environment of Administration: Administrators in the Legislative Process
- (f.) The Environment of Administration: Problems of Public Relations

ในการหันเหแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ผู้เขียนได้แจ้งให้ทราบว่านับเป็นการที่รัฐประศาสนศาสตร์ได้ค่อยคลายความสำคัญในฐานะที่จะเป็นวิชาการเอกเทศลงไป (แต่ได้กลับมาส่องการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์มากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง...ผู้อธิบายความ) โดยได้ยกตัวอย่างให้เห็นการดึงความสนใจมาอยู่ในวงการบริหารราชการแห่งรัฐว่า ในปี 1952 Hardin ได้วิจัยปัญหาที่รัฐบาลสหรัฐมีต่อการเกษตรไว้ในหนังสือ *The Politics of Agriculture* ซึ่งเป็นการปูพื้นให้มีการรื้อฟื้นการวิจัยบทบาทของกลุ่มอิทธิพล (interest groups) ในการบริหารของรัฐขึ้นอีก ดังปรากฏจากการที่ศาสตราจารย์ David B. Truman ได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ *The Governmental Process* อันมีชื่อเสียงเมื่อปี 1956 ในปีเดียวกันนี้เองศาสตราจารย์ Albert Somit ก็ได้ชี้ให้เห็นว่าในองค์การต่างๆ นั้น การขัดแย้งกัน, การต่อสู้ระหว่างกันเองเพื่อความก้าวหน้าและประโยชน์อื่น ๆ ระหว่างข้าราชการ หรือพนักงานนั้นย่อมมีอยู่เสมอ โดยเขียนไว้ในบทความเรื่อง "Bureaucratic Realpolitik and the Teaching of Public Administration" ในวารสาร *Public Administration Review*, Vol. 16, 1956, pp. 292—295 และต่อมาในปี 1958 ศาสตราจารย์ Marver H. Bernstein ก็ได้กล่าวถึงบทบาทของข้าราชการแห่งสหรัฐในการบริหารขึ้นไว้ในหนังสือ *The Job of the Federal Executive* ขึ้นไว้ ทั้งหมดนี้เป็นปูพื้นนำไปสู่การศึกษาที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นไปอีกในระยปัจจุบัน

<sup>28</sup> เราจะเห็นว่าในเมื่อมีการสนใจกันใหม่ว่าการเมืองกับการบริหารย่อมจะแยกกันไม่ได้ แนวคิดได้มุ่งไปสู่บทบาทของนักบริหารในอันที่จะต้องวินิจฉัยว่าจะทำอย่างไร (what to do) ซึ่งเป็นเรื่องของการวางนโยบายต่าง ๆ เช่นเดียวกับกรกระทำจริง ๆ (doing) ในการนี้ได้มีการขยายความต่อไปอีก ถึงกรณีที่นักบริหารต้องเข้าไปมีบทบาททางการเมืองเพื่อจุดประสงค์ว่าจะทำอะไรกัน แต่แนวความคิดของ Somit นั้นได้เสนอให้พิจารณาข้อเท็จจริงอีกอย่างหนึ่งที่เป็นอยู่ในองค์การแห่งรัฐว่า ย่อมมีการแข่งขันชิงดีเพื่อความก้าวหน้าทางส่วนตัวอยู่ด้วย และนี่คงจะใกล้ความหมายของคำว่า "การเมือง" ที่ชาวเราพอจะเข้าใจกันอยู่ ...ผู้อธิบายความ

### 3. ระยะที่สาม (ปัจจุบัน) (Synthesis : Organizational Emphasis) 1958-?

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ในระยะสุดท้ายนี้จะได้มีการประสานทฤษฎีปฏิกิริย้อย่างต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้ความกระจ่างในพฤติกรรมขององค์การทั้งที่เกี่ยวกับเรื่องภายในและภายนอกแล้วก็ตาม ก็ยังพอจะแบ่งแยกได้ว่าเป็นไปทั้งในทางการวิจัยหาข้อเท็จจริงทางวิชาการบริหารทั่วไป (General Administration) และทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวปัญหาและวัตถุประสงค์ในการวิจัยนั้นแล้วก็ได้พยายามตีความหมาย และศึกษาปัญหาในแง่ต่างๆ ขององค์การรวมทั้งการที่จะหาทางปรับปรุงการทำงานขององค์การให้ดีขึ้น วัตถุประสงค์อย่างที่สองที่นับว่าคล้ายๆ กับของขบวนการ Scientific Management ในระยะแรก<sup>29</sup> สำหรับวิธีการปรับปรุงนั้นก็จะเป็นไปทั้งในทางที่ใช้เหตุผลทั่วไป และในทางที่จะใช้คณิตศาสตร์ล้วนเข้าศึกษา อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ได้ชี้ให้เห็นว่าในที่สุดก็ได้มีความพยายามที่จะประสานแนวคิดทั้งสองในทางที่จะพิจารณาศึกษาการบริหารราชการโดยเฉพาะ

ผู้ที่ได้รับการนับถือว่า ได้วางศิลาฤกษ์ให้กับวิวัฒนาการในระยะที่สาม ก็คือศาสตราจารย์ Herbert A. Simon ผู้ริเริ่มเสนอทฤษฎีว่าด้วย decision-making ให้แก่วิวัฒนาการระยะที่สองนั่นเอง โดยในปี 1958 ท่านผู้นี้ได้ร่วมกับศาสตราจารย์ James J. March (ท่านทั้งสองนี้ได้รับการศึกษามาในทางรัฐศาสตร์) เขียนหนังสือ *Organization*<sup>30</sup> อภิปรายขบวนการบริหารในตำแหน่งต่างๆ โดยกล่าวถึงวัตถุประสงค์ไว้ในหน้า 5 ว่า เพื่อส่งเสริม

<sup>29</sup> ที่ว่าเป็นการหันกลับไปสู่วัตถุประสงค์แบบเดียวกับ Scientific Management นั้น หมายความว่าได้มีการพิจารณาปัจจัยและองค์ประกอบต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวกับตัวคนและเครื่องมือใหม่ๆ ต่างๆ เพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานดังผู้อ่านจะได้เห็นในตัวเองต่อไปว่า ได้มีความสนใจส่วนหนึ่งอยู่ที่บทบาทของระบบการติดต่อสื่อสาร (communication net) และการใช้ความรู้ที่ได้จากการรวบรวมรายละเอียดต่างๆ โดยวิธีการสมัยใหม่ที่เรียกในตัวเองว่า (information flow) ทั้งสองประการนี้ถือว่าเป็นผลโดยตรงของความสามารถในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ เก็บไว้และการวิจัยข้อมูลนั้นที่เรียกว่า data-processing ซึ่งทำให้การวินิจฉัยสั่งการเร็วขึ้นและถูกต้องยิ่งขึ้น ในหลายกรณีเครื่องจักรที่ช่วยในการคิด (thinking machine) เหล่านี้ได้ตัดสินใจโดยอัตโนมัติแทนตัวคนเสียเองก็มี

นอกจากการใช้เครื่องจักรเข้าช่วยแล้ว ในด้านที่เกี่ยวกับตัวคนก็ได้มีการพิจารณากันว่า คนเราคิดตัดสินใจอย่างไร และมีความสามารถทางการใช้เหตุผล (rationality) เพียงใด รวมทั้งพิจารณาวิธีการต่างๆ ที่จะทำให้มีการตัดสินใจถูกต้องยิ่งขึ้นในการนี้ใคร่ขอตัวอย่างการที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความสนใจแก่กรณีการจัดสภาวะการบริหารเพื่อการวินิจฉัยสั่งการของประธานาธิบดี Franklin Delano Roosevelt ซึ่งได้ใช้วิธีการให้เจ้าหน้าที่และส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกันไว้บ้าง เป็นผลให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้โต้แย้ง และมีความเห็นแตกต่างกันในนโยบายอันประธานาธิบดีจะได้ใคร่ครวญความถูกต้องและเหมาะสมก่อนที่จะตัดสินใจสั่งการ กรณีนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งจากข้อเท็จจริงว่าในองค์การนั้นย่อมจะมี การขัดแย้งกัน (conflict) ในทางต่างๆ อยู่เสมอ ... ..  
ผู้อธิบายความ

ประสิทธิภาพการบริหารแห่งรัฐในทำนองเดียวกับวิธีการ Scientific Management ว่ากันว่า  
 “[The book is] concerned with problems quite parallel to those of the Scientific Management— —the efficient operation of governmental organizations— —and also with the problems of securing external (democratic) control over governmental administration”

อย่างไรก็ตามในขั้นต้น ๆ ไม่ได้มีการแบ่งแยกพิจารณาว่าจะเป็นเรื่องการของรัฐหรือเอกชน แต่ได้มุ่งที่จะรวบรวมคุณประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและทฤษฎีปลีกย่อยต่าง ๆ ประมวลเข้าด้วยกันให้เป็น ทฤษฎีรวมว่าด้วยพฤติกรรมขององค์การ (Organizational behavior) เช่นในทางเทคโนโลยีก็ได้มีการประยุกต์วิธีการรวบรวมและวิจัยข้อมูลที่ได้ก้าวหน้าไปอย่างมากมาจนเรียกกันว่าเป็น Information Revolution ในทางทฤษฎีต่าง ๆ ก็กล่าวได้ว่าได้มีการนำความรู้ทางรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา และทฤษฎีเฉพาะอย่างเช่น Group Theory, Game Theory, Decision Theory ไปใช้ ยิ่งกว่านั้นยังน่าสังเกตว่าได้มีการใช้ประโยชน์อย่างมากจากวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีว่าด้วยพฤติกรรมของบริษัทห้างร้านค้าของเอกชนที่เรียกว่า Theory of the Firm<sup>30</sup> มาประกอบการ

<sup>30</sup>*Theory of the Firm* เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มีเนื้อหาและความหมายกว้างขวางมาก และในรายละเอียดบางประการ ก็ยังมีข้อขัดแย้งระหว่างนักวิชาการอยู่ แต่ในสาระแล้วทฤษฎีนี้พิจารณาถึงอาการของบริษัทห้างร้านค้าดกลงใจผลิตสินค้า และตั้งราคาในสภาพที่มีการแข่งขันกันในตลาดการค้า แต่เดิมนั้นถือกันว่า ขบวนการตัดสินใจของบริษัทห้างร้านนั้นขึ้นอยู่กับ (1) ความต้องการที่จะให้ได้มีผลกำไรมากที่สุด (firms seek to maximize profit) และ (2) ความรอบรู้ภาวะตลาดและขบวนการผลิตเป็นอย่างดี (firms operate with perfect knowledge) แต่ต่อมาทั้งนักธุรกิจ นักเศรษฐศาสตร์ และนักบริหาร เริ่มมีความเห็นว่ามีได้เป็นเช่นนั้นเพราะบริษัทห้างร้านมิได้ต้องการให้ได้กำไรมากที่สุดแต่อย่างเดียว แต่เพื่อให้สามารถอยู่รอด (survival) ในระยะอันยาวนานด้วย ฉะนั้น ในการตัดสินใจปฏิบัติการระยะสั้น ๆ ระยะหนึ่งนั้นอาจยอมขาดทุนได้ ในการนี้ได้มีการอธิบายโดยใช้ *Theory of the Game* วิจัยพฤติกรรมในระยะหนึ่ง ๆ ว่าคล้ายกับเป็นการพยายามเอาชนะกันที่หาหมากรุก และในการนี้จะมีการใช้กลยุทธ์หลายประการรวมทั้งการเก็งกำไรของฝ่ายตรงข้ามด้วย โดยนัยนี้และโดยสภาพของตลาดการค้าปัจจุบันซึ่งมีทั้งการแข่งขันกันเอง และจากองค์การอื่น ๆ รวมทั้งการแทรกแซงจัดระเบียบจากรัฐบาลนั้น บริษัทห้างร้านย่อมไม่อาจจะไม่มีความรอบรู้ในภาวะเหล่านี้และคาดการณ์ล่วงหน้าได้โดยสมบูรณ์ แต่ตรงข้ามกลับจะมีการตัดสินใจที่มีการเสี่ยง (risks) อยู่ด้วยเสมอไม่มากนัก

ในการนี้เอามาประยุกต์กับองค์การรัฐบาลหรือองค์การทั่ว ๆ ไปนั้น ถือว่าย่อมมีพฤติกรรมกรรมการตัดสินใจเช่นเดียวกับบริษัทห้างร้านค้า เพราะกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาลย่อมจะพยายาม รักษาดีดแปลง การทำงาน และนโยบายใหญ่ของตนอยู่เสมอ ไม่ใช่ขี้นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งตายตัว ทั้งนี้เหตุผลอย่างหนึ่งก็เพื่อองค์การของตนสามารถคงอยู่และเจริญก้าวหน้าต่อไปโดยเต็มความสามารถ ผู้สนใจอาจศึกษาพฤติกรรมเกี่ยวกับ Theory of the Firms ได้จาก Richard M. Cyert และ James J. March : eds; *A Behavioral Theory of the Firms*; Prentice Hall, 1946. ...<sup>๓</sup>ผู้อธิบายความ



ศึกษาวิจัยเป็นอย่างมาก เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาผู้เขียนได้จำแนกแนวการศึกษาใหญ่ๆ พร้อมกับนามเจ้าทฤษฎีไว้ให้เป็นแนวทางดังต่อไปนี้

| แขนง   | ตัวอย่างนามเจ้าทฤษฎี                                    |
|--|---|
| Decision—making                              | Simon ; Cyert ; Dill ; Litchfield ;<br>Miller and Starr |
| Communication nets                           | Dorsey  |
| Information—flow                             | Porter ; Rome   |
| Conflict between individual and organization | Argyris ; Presthus                                      |
| Conflict between staff and line              | Thompson ; Dalton                                       |
| Interaction—activities—sentiments            | W.F. Whyte  |
| Small group behavior                         | Golembiewski  |
| Growth                                       | Haire   |
| Pattern of Leadership                        | Likert  |

ผู้เขียนได้อธิบายต่อไปว่า การหันมาพิจารณาองค์การในทางกันในฐานะที่เป็นหน่วยเดียวกันนั้นถือว่ามี เป็นการศึกษาทั้งระบบ (system) มากกว่าจะสนใจกันอยู่แต่องค์ประกอบ (Components) ขององค์การ ดังนั้นการจะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการบริหารจึงจำเป็นจะต้องเข้าใจการปฏิบัติงานอันสัมพันธ์กันของส่วนต่างๆ ทั้งระบบ ในการนี้ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างข้อเขียนของ Elias H. Porter เรื่อง "The Parable of the Spindle" (ในวารสาร Harvard Business Review, Vol. 40, 1962, p.p. 58—66) กล่าวถึงกรณีที่ภัตตาคารแห่งหนึ่งได้แก้ไขปัญหาการให้บริการแก่ลูกค้าซึ่งมาอุดหนุนกันจนเหลือมือในเวลาอาหารด้วยการติดตั้งเครื่องกลซึ่งจะนำรายการสั่งอาหารตรงไปยังห้องครัวทันที โดยพนักงานรับใช้จะเป็นผู้จตรายการอาหารจากลูกค้าแล้วเสียบกับเครื่องกลทำนองสายพาน ซึ่งจะหมุนไปยังห้องครัวตลอดเวลา นับว่าเป็นการแก้ปัญหาระบบงาน แทนที่จะมัวแก้อยู่ที่การให้พนักงานรับใช้ทำงานให้เร็วขึ้น โดยการให้รางวัล หรือหลักมนุษยสัมพันธ์อื่นๆ เราจะเห็นว่าในปัจจุบันนี้มีความก้าวหน้า

ทางเทคโนโลยีได้เป็นผลให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบงานกันอย่างมากระหว่างการอุตสาหกรรมและกองทัพ ถึงแม้ว่าจะไม่ทำกันมากมายนักในองค์การรัฐบาลทั่ว ๆ ไป

ก่อนที่จะกล่าวต่อไปผู้เขียนได้เตือนผู้อ่านให้สังเกตอีกครั้งหนึ่งว่า แนวคิดในระยะที่สามนี้มุ่งพิจารณาการปฏิบัติงานของคนเราในองค์การในฐานะที่เป็นหน่วยสังคม มากกว่าที่จะพิจารณาไปในทางองค์การแบบ *bureaucracy* และโดยเหตุนี้จึงมีตำราของเจ้าทฤษฎีหลายท่านที่พิจารณาองค์การรวม ๆ กันไปโดยไม่คำนึงว่า จะเป็นองค์การเอกชนหรือองค์การแห่งรัฐ ในข้อแรกนี้ผู้เขียนได้อ้างข้อความในหน้า ๕ ของหนังสือ *Organizations* ดังกล่าวข้างต้นดังนี้

“It is easier, and probably more useful, to give examples of formal organizations than the define to term. The United States Steel Corporation is a formal organization ; so is the Red Cross, the corner grocery store, the New York State Highway Department. The latter organization is, of course, part of a larger one—the New York State Government.

But for present purposes we need not trouble ourselves about the precise boundaries to be drawn around an organization or the exact distinction between an “organization” and a “non-organization.” We are dealing with empirical phenomena, and the world has an uncomfortable way of not permitting itself to be fitted into clean classifications.”

ส่วนที่เกี่ยวกับแนวคำนี้ร่วมกันระหว่างการบริหารทั่วไปกับรัฐประศาสนศาสตร์นั้นแล้ว ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างหนังสือสำคัญอีกเล่มหนึ่ง ซึ่งเขียนโดยศาสตราจารย์ Peter M. Blau และ W. Richard Scott ชื่อ *Formal Organizations* หนังสือนี้อธิบายในสาระสำคัญว่า ในทุกองค์การรูปนัยย่อมมีองค์การรูปนัยอยู่เป็นแบบหนึ่งของชีวิตสังคม (Social life) และได้แบ่งแยกองค์การไว้ตามประเภทของผู้ได้รับประโยชน์จากองค์การนั้น ๆ แทนที่จะแยกเป็นองค์การรัฐบาลและวิสาหกิจเอกชน เช่นกล่าวว่า มีองค์การแบบ *service organization* ให้บริการแก่บุคคลบางกลุ่ม เช่นองค์การกุศล โรงเรียนและโรงพยาบาลเป็นอาทิ กับองค์การแบบ *commonweal organization* ที่ให้บริการแก่สาธารณะชนทั่วไป (*public-at-large*)

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการบริหารงานแท้ ๆ และระบบชีวิตสังคมภายในองค์กร นั้น Blau และ Scott ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างความสลับซับซ้อนของแบบพฤติกรรมดังกล่าวกับขนาดขององค์กรไว้ด้วย เรื่องนี้ผู้เขียนได้กล่าวถึงการค้นคว้า ณ สถาบัน Rand Corporation และ System Development Corporation และในอีกหลายมหาวิทยาลัยว่า ได้พยายามเปรียบเทียบองค์กรในสังคมมนุษย์กับหน่วย cell ทางชีววิทยา และระบบสุริยจักรวาลจนถึงกับผู้เขียนแสดงความสงสัยว่า ไม่ทราบว่าเป็นอนาคตคำ "organization" จะมีความหมายในทางทฤษฎีผันแปรไปอย่างไรอีก

โดยผลจากความก้าวหน้าทางการศึกษาค้นคว้าดังกล่าวนี้เอง ในที่สุดได้มีผู้เสนอความเห็นว่าจะปฏิรูปการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์กันใหม่โดยสิ้นเชิง โดยบางพวกเห็นว่าควรเน้นหนักที่การใช้คณิตศาสตร์แท้เป็นหลัก พวกนี้ถูกกล่าวหาว่า มุ่งแต่วิธีการจนลืมตัวคนอย่างเดียวกับที่นักทฤษฎีรุ่นเก่าในระยะแรกถูกโจมตีมาแล้ว อีกพวกหนึ่งเห็นว่าควรเน้นหนักที่แบบการติดต่อสัมพันธ์ (interaction) ภายในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อศึกษาว่า พฤติกรรมขององค์กรนั้น จะยืดหยุ่นและสนองตอบต่อเหตุการณ์ภายนอกและภายใน คือ มี flexibility และ sensitivity อย่างไรเป็นหลัก ส่วนพวกที่สามเห็นว่าควรศึกษากุศโลบายทั้งหมดที่องค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติกันอยู่ในข้อเท็จจริงว่าเป็นอยู่อย่างไร (pragmatic concentration on strategic accommodation to one's force-field) ปัญหาเหล่านี้ยังถกกันไม่จบสิ้น แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้พยายามชี้ให้เห็นการประมวลความคิดอ่านที่เกี่ยวข้องมาประสานกันเข้าเพื่อพิจารณาการบริหารงานของรัฐบาลดังที่เป็นอยู่ในระยะปัจจุบัน

แนวทางในปัจจุบัน นักทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรในปัจจุบันได้หันมาสนใจปัญหาองค์กรในทางที่เป็นการบริหารแห่งรัฐบาลมากขึ้นและนับได้ว่าเป็นคนละแนวกับปัญหาองค์กรในวิชาการบริหารทั่วไป และผู้อ่านจะสังเกตได้ว่าได้ค่อย ๆ มีการพิจารณาพฤติกรรมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ไปในทางที่จะถือเป็นทฤษฎีทางการเมืองว่าด้วยขบวนการตกลงแก้ไขปัญหาลักษณะต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน (a process-oriented political theory of conflict resolution) มากขึ้น หนังสือตำราเล่มแรกๆ ที่เริ่มต้นอภิปรายปัญหาของรัฐประศาสนศาสตร์ในระยะนี้ก็คือ *Public Administration* ซึ่งเขียนโดยศาสตราจารย์ Pfiffner และ Robert V. Presthus ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 4 เมื่อปี 1960 โดยเพิ่มบทว่าด้วยการวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making) รัฐประศาสน

ศาสตร์เปรียบเทียบ บทบาทของตัวคนทั้งในฐานะปัจเจกชนและที่เป็นกลุ่ม (individual and group dynamics) รวมทั้งได้กล่าวถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างกระบวนการบริหาร (administrative process) กับพฤติกรรมทางการเมืองในรูปต่างๆ

ต่อมาศาสตราจารย์ทั้งสองก็ได้เขียนหนังสือทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยถือทฤษฎีที่ว่าด้วยองค์การเป็นหลักมากขึ้น โดยในปี 1960 นั้นเอง Pfiffner ได้ร่วมกับศาสตราจารย์ Frank Sherwood เขียนหนังสือ *Administrative Organization* และในปี 1962 Presthus ก็ได้เขียนหนังสือ *The Organizational Society* กล่าวถึงพฤติกรรมกรรมการปรับตัวของคนในสังคมอเมริกันที่มีชีวิตผูกพันกับองค์การและอยู่ท่ามกลางองค์การต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ ผู้แต่งได้อาศัยจิตวิทยาเข้าช่วยเป็นอย่างมาก<sup>31</sup> ในทางการจัดการและวินิจฉัยสั่งการในองค์การนั้นในปี 1960 นั้นเอง Simon ก็ได้เขียนหนังสือขึ้นอีกโดยพิศดารให้ชื่อว่า *New Science of Management Decision* (ผู้เขียนแจ้งว่าในปี 1960 นั้นนับเป็นปีที่เฟื่องฟูของรัฐประศาสนศาสตร์เพราะมีการพิมพ์ตำราสำคัญๆ ออกเผยแพร่มากมาย)

ข้อสุดท้ายที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งก็คือการวิจัยพฤติกรรมกรรมการเมืองในการบริหารราชการ (คือ politics of administration) เริ่มต้นด้วยการที่ศาสตราจารย์ Wallace S. Sayre

<sup>31</sup>ไม่ว่าจะมองในด้านรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบหรือด้านสังคมวิทยาก็ตาม เราจะต้องเข้าใจสภาพสังคมในสหรัฐหรือในชาติตะวันตกว่าเป็นสังคมอุตสาหกรรมซึ่งมีองค์การคือ อุตสาหกรรม องค์การของรัฐ และเอกชนมากมายเป็นที่ประกอบอาชีพและใช้ชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ ในสถานะการณ์เช่นนี้แต่ละคนจึงเป็นเสมือนเหล็กซี่ (cog) เด็ดๆ ซี่เดียวในเครื่องจักร และศูนย์เสี้ยกลั่นจากการกำหนดขนาดชีวิตส่วนใหญ่ของตนให้กับองค์การ ซึ่งได้แก่ผู้ใหญ่สูงขึ้นไปในองค์การ หรือแบบแผนชีวิตของเพื่อนร่วมงานและสังคมรอบๆ ตัว ผิดกับชีวิตกสิกรกลางไร่ หรือพ่อค้าในเมืองเล็กๆ ซึ่งมีอิสระเสรีมากกว่าในการดำเนินชีวิต ไม่ต้องอยู่ในบังคับใคร ทั้งนี้ในข้อเท็จจริงแล้วก็เท่ากับเป็นวิถีชีวิตคนสมัยใหม่ จนได้มีการขนานนามคนในสังคมดังกล่าวว่าเป็น 'Organization Man' เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้สนใจอาจเริ่มศึกษาได้จาก Whyte, Jr., William H., *The Organization Man*, (New York; Simon and Shuster, Inc.; 1956)

ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวคนกับองค์การนั้น ก็มีปัญหาที่เกิดจากการขัดแย้งกันหลายอย่าง หลายประการ เช่นการขัดกันระหว่างวัตถุประสงค์ขององค์การ กับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของบุคคลที่ประจำทำงาน และการขัดกันระหว่างผู้มีอำนาจสั่งการ คือมี right to decide กับเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ คือผู้ที่มี ability to do เป็นอาทิ ปัญหาเหล่านี้มักเป็นปัญหาไม่จบสิ้นในการบริหารงาน จนถึงกับกล่าวกันว่ากระแสปัญหาเหล่านี้เป็นเทคโนโลยีโดยแท้ ก็ถือเป็น New management technology เพื่อที่จะแก้ไขอุปสรรคที่ขัดขวางการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเสมือนโรคในร่างกายมนุษย์ มีการเรียกการศึกษาดังกล่าวในองค์การ โดยให้ชื่อว่า Bureau pathology (ผู้สนใจอาจเริ่มศึกษาได้จาก Thompson; Victor; A. ; *Modern Organization*

และศาสตราจารย์ Herbert Kaufman ได้วิจัยกระบวนการปกครอง (governmental process) นครนิวยอร์ก ไว้ในหนังสือ *Governing New York City* เมื่อปี 1960 โดยมีหลักวิจัยว่า องค์การปกครองนครนิวยอร์กนั้น เป็นแหล่งที่นักการเมือง นักการบริหาร พ่อค้า กรรมการ กลุ่มอิทธิพล และข้าราชการ ได้ใช้กลยุทธ์ (tactics and strategies) ต่างๆ เข้าแข่งขันกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง (office) บริการ สัญญารับเหมา (contracts) อำนาจ (power) และเพื่อให้บรรลุผลแห่งนโยบายการบริหารแห่งพรรคหรืออุดมการณ์ต่างๆ (ideological rewards) ผู้เขียนกล่าวว่างานของ Sayre และ Kaufman นี้ รวมทั้งอีกเล่มหนึ่งที่เขียนขึ้นในปี 1961 ชื่อ *Decisions in Syracuse* เป็นการยืนยันและรื้อพันทฤษฎีของศาสตราจารย์ Harold Lasswell ว่าการเมืองนั้นคือเรื่องของการที่จะกว่าใครได้อะไรมา เมื่อใด และอย่างไร (Politics: Who gets what, when and how)<sup>32</sup> ซึ่งต่อๆมาได้อำนวยประโยชน์ในการศึกษารัฐประศาสน

<sup>32</sup> ทฤษฎีของ Lasswell ได้รับการยอมรับกันมาก และเมื่อใดที่จะกล่าวการเมืองในด้านพฤติกรรม เช่นนี้แล้วก็เรียกกันว่า Lasswell Politics สำหรับชาวเราถึงแม้ในข้อเท็จจริงอาจจะเข้าใจผิดเช่นว่านี้ แต่ก็คงไม่ค่อยยอมรับว่าจะเป็นทฤษฎีที่เหมาะสมในทางการเมือง ในเรื่องนี้ควรจะสังเกตว่า เจ้าทฤษฎีผู้เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าวเพียงแต่เสนอข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่เท่านั้น ส่วนการจะรักษาพฤติกรรมที่ดี และกำจัดพฤติกรรมที่ไม่ดีอย่างไร นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง เช่น Lasswell เองต่อมาก็มีความเห็นว่าสังคมและองค์การต่างๆ จะอยู่ไม่ได้ถ้ามีการขัดแย้ง การต่อสู้แข่งขันกันมากเกินไป (คือจะ disintegrate) และได้เสนอแนวคิดใหม่ว่า จำเป็นต้องใช้วิทยาการต่างๆ สมัยใหม่ทางสังคมศาสตร์เข้าวินิจฉัยปัญหาทางนโยบายและการทำงาน อันยอมจะทำให้มีการแลกเปลี่ยนขัดแย้งกันได้อย่าง ก่อนที่จะไม่อาศัยหลักวิชาโดย Lasswell เสนอให้เป็นวิทยาการใหม่เรียกว่า Policy Sciences ซึ่งก็ได้รับการคัดค้าน มากมายว่าเป็นไปไม่ได้ที่วิทยาการจะตัดปัญหาขัดแย้งออกไปให้หมด เพราะนักวิชาการเองก็ขัดกัน ความรู้ของมนุษย์ เราในทางสังคมศาสตร์ก็ยังไม่เพียงพอเพียงเท่านี้ นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับค่านิยม (value) และความคิดอ่าน อื่นๆ ซึ่งมนุษย์ย่อมมีไม่เหมือนกัน จึงเป็นอันว่าการเมืองในรูปแบบที่เป็นการขัดแย้งกันจะต้องมีอยู่เสมอ โดยมีนักการเมืองเป็นผู้นำและทำหน้าที่ต่อสู้กันทางนโยบาย มีผู้ได้แย้งแนวคิดของ Lasswell อย่างน่าฟังว่าตามทฤษฎีดังกล่าวแล้ว ต่อไปประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และผู้แทนราษฎรก็ไม่จำเป็นเพราะ technician จะเข้าไปแทนหมด ผู้สนใจเรื่อง Policy Sciences อาจศึกษาได้จาก Lerner, Daniel และ Lasswell, Harold eds.; *The Policy Science: Recent Development and Method*, Stanford, 1951

อย่างไรก็ตามมีข้อที่ควรสังเกตว่าการเมืองในอเมริกา หรือแบบที่เป็นไปตาม Lasswellian Politics นั้น มิใช่จะนำเอาประโยชน์ของบุคคลหรือของกลุ่มอันไร้ความชอบธรรมเข้ามาต่อสู้กัน แต่ยอมมีกฎเกณฑ์กติกาที่ยอมรับกันในระบอบประชาธิปไตย และมีประโยชน์ส่วนรวม (public interest) เป็นที่หมาย เพียงแต่ว่าในข้อเท็จจริงนั้นมีมากมายที่ไม่สามารถจะขีดเส้นได้ว่าอะไรเป็นประโยชน์ส่วนรวมและส่วนตัว ส่วนกลุ่ม เพราะต่างก็อ้างว่าการ นำแนวความคิดของตนนั้นเป็นประโยชน์ส่วนรวม ในอเมริกาถือกันว่าถึงแม้ต่างฝ่ายจะมีประโยชน์ตนเข้า ก็ยังต้อง โดยอ้างว่าความเห็นและนโยบายของตนเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วย แต่ผลรวมที่ออกมาจะได้ประโยชน์แก่ส่วนรวม เพราะคนอื่นกลุ่มอื่นก็ต้องป้องกันประโยชน์ตนไม่ให้คนเดี๋ยวก่อนได้เสีย และกลับเห็นไปว่าการที่ประชาชน ได้แสดงออกซึ่งความต้องการของตนและต่อสู้เพื่อนโยบายและความเห็นของตนนั้น เป็นกลลวงแห่งประชาธิปไตย

.....ผู้อธิบายความ

ศาสตร์ต่างๆ ไป เป็นอย่างมาก สำหรับงานของ Sayre และ Hauptman ดังกล่าวนี ผู้เขียนกล่าวไว้ว่า ได้มีการจุดเริ่มต้นให้มีการศึกษาการปกครองเมืองใหญ่ (คือในทาง urban studies) กันต่อมาอย่างกว้างขวาง โดยวิจัยไปในด้านการเมืองและการบริหารไปพร้อม ๆ กัน

ในระดับชาติก็ได้มีการศึกษาถึงพฤติกรรมการเมืองในองค์การและกระบวนการบริหารโดยทำนองเดียวกัน เช่นในปี 1961 Samuel P. Huntington ได้ศึกษาพฤติกรรมในกระทรวงกลาโหมและกิจการที่เกี่ยวกับกำลังทัพของสหรัฐไว้ในหนังสือ *The Common Defense* ซึ่งให้เห็นถึงอำนาจ (power) อิทธิพล (influence) ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิธีการที่นำมาใช้ในการตกลงแก้ปัญหาขัดแย้ง (resolution of conflict) เช่นวิธีการต่อรอง (bargaining) การเจรจา (negotiation) และการประนีประนอม (compromise) เป็นอาทิ และอีกตัวอย่างหนึ่งก็ได้แก่หนังสือ *Politics, Economics and Welfare* ซึ่งแม้จะเขียนโดยศาสตราจารย์ Robert Dahl และศาสตราจารย์ Charles A. Jiblom เมื่อปี 1953 โดยได้วิจัยพฤติกรรมการเมืองทั้งในวงการรัฐบาลและองค์การอุตสาหกรรมเอกชนว่ามีการรวมกลุ่ม (coalition) กันอยู่เสมอในระหว่างบรรดากลุ่มอิทธิพล ซึ่งจะไม่คงที่ในนโยบายต่างๆกัน (คือกลุ่มกรรมกรอาจรวมกับกลุ่มพ่อค้าแข่งกับกลุ่มชาวนา ทั้งนี้เพื่อให้ได้เสียงส่วนมากในนโยบายอันหนึ่ง แต่อาจจะไปรวมกับกลุ่มพ่อค้าในอีกนโยบายหนึ่งที่ชาวนาคัดค้าน ....ผู้อธิบายความ) ในการแข่งขันกันนี้ก็ได้อาศัยวิธีการต่อรอง เจาจร ประนีประนอมและปรับนโยบายให้เข้ากับเหตุการณ์ (กล่าวคือไม่คงที่ตายตัว คัดแปลงได้ คือเป็น inconsistency) เช่นเดียวกัน ในการกล่าวถึงวิธีการของกลุ่มอิทธิพลนี้ผู้เขียนได้แนะนำว่า เมื่อปี 1951 ศาสตราจารย์ David Truman ก็ได้เขียนหนังสือขึ้นอีก ให้ชื่อว่า *The Governmental Process* กล่าวถึงบทบาทของกลุ่มอิทธิพลซึ่งยิ่งกว่าที่เคยวิจัยกันมาแล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในที่สุดได้ถือกันว่าพฤติกรรมการเมืองที่เป็นอยู่ใน องค์การ รัฐบาล เป็นขบวนการแก้ไขการขัดแย้งกันให้สามารถตกลงกันได้ด้วยดี ไม่ใช่สักแต่จะให้ชนะกันฝ่ายเดียวเท่านั้น และมีการถือกันว่า องค์การแห่งรัฐบาลและสถาบันแห่งรัฐนั้นก็ แท้ก็คือกลไก (mechanism) สำหรับแก้ไขข้อขัดแย้งกันนั่นเอง แม้แต่ระเบียบราชการพลเรือน (Civil service apparatus) หรือกิจการบางอย่าง เช่น การจัดทำงบประมาณก็เป็นกลไกเช่นว่านี้ จนถึงกับมีผู้วิจารณ์ว่า รัฐประศาสนศาสตร์นั้นได้กลายเป็นการค้นคว้าศึกษา

หาเล่ห์เหลี่ยมลুকไม่ให้กับพวกข้าราชการซึ่งจะทำอะไรตามอารมณ์ตามอำเภอใจอย่างใดก็ได้เสียแล้ว โดยผู้เขียนอ้างข้อวิจารณ์มาตอนหนึ่งว่า To its most severe critics, Public Administration is a "purveyor of Administrative gimmicks and panderer to the whim of bureauorats."

แต่ถึงอย่างไรก็ตามในฐานะนักศึกษาเราก็จะต้องรับว่า การศึกษาเกี่ยวกับองค์การหรือรัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนไปในรูปที่ถือว่าเป็นระบบการเมือง (political system) อย่างหนึ่งแล้วโดยแท้และจะสังเกตได้ว่ามีศัพท์ใหม่ๆ เข้ามาแทนที่ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์เดิมก็มากมาย เช่น มีคำว่า organization, system, power, coalition, game, information, communication, decision-making, strategy เข้ามาแทนคำจำพวก principle, authority, responsibility, centralization, consultation และ participation มากขึ้นทุกที

แล้วผู้เขียนก็ได้กล่าวต่อไปว่า ถึงแม้รัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันจะได้เปลี่ยนจากความสนใจในทางอุดมการณ์และหลักทฤษฎีเลื่อนลอย (แปลเอาความจาก prescriptive idealism) มาเป็นการอธิบายข้อเท็จจริง (descriptive realism) มากแล้วก็ตาม ก็ยังมีอุปสรรคอยู่มากในการวิจัย เพราะองค์การต่างๆ ก็ไม่ค่อยจะยินดีเปิดเผยเรื่องราวละเอียดให้ทราบ และมักจะให้ความจริงผิวเผินภายนอกที่เป็น cover story เท่านั้น นอกจากนั้นยังเป็นการยากที่จะศึกษาข้อเท็จจริงโดยการควบคุมปัจจัยทั้งหลาย ตามวิธีการที่เรียกในวิชาการวิจัยว่า "controlled empirical research" เหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำเช่นนั้นไม่ได้นั้น ศาสตราจารย์ Heinz Eulau ได้กล่าวไว้ในข้อเขียนชื่อ Segments of Political Science Most Susceptible to Behavioristic Treatment ใน James C. Charlesworth ed; *The Limits of Behaviorism in Political Science*, Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 1962. ว่า เป็นเพราะองค์การรัฐบาลหรือรัฐประศาสนศาสตร์แต่เดิมไม่ค่อยสนใจต่อตัวปัญหา (problems) แต่ก็จะสนใจ มีแต่ผู้จะวาง "โครงการ" (programs) กันเสียมาก

ในตอนสรุป ศาสตราจารย์ Henderson ซึ่งก็ยังไม่แน่ใจว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะผันแปรไปชนิดใดอีก ได้แนะว่า นักศึกษาผู้ใฝ่ใจต่อการพิจารณาองค์การบริหารไปในทางการเมือง อาจจะติดตามศึกษาผลงานใหม่ๆ ทางการวิจัย และทางทฤษฎีได้จากวารสาร *Administrative Science Quarterly* และ *Management Science* และว่าถึงแม้รัฐประศาสนศาสตร์

อเมริกันจะได้ผันแปรไปมาก แต่ก็ยังกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นแขนงวิชาเดียวกำลังได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในนานาประเทศ ซึ่งตามสถิติของ International Institute of Administrative Science ณ กรุง Brussel ได้ให้จำนวนไว้เมื่อเร็วๆ นี้ ก็ปรากฏว่ามีจำนวนสถาบันในทางรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาอยู่ถึงประมาณ 100 สถาบัน และถึงจะปรากฏว่าหลายต่อหลายแห่งเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้นของวิวัฒนาการ ก็ยังถือได้ว่าจะเป็นความช่วยเหลือให้การบริหารราชการแห่งรัฐในประเทศต่างๆ เหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**หมายเหตุของผู้อธิบายความ** รัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันยุคใหม่นี้ได้มีจุดสนใจรวมอยู่ที่ การศึกษาบุคคลโลบาย และเทคนิคการบริหารทั้งหลายที่จะทำให้การบริหารงานรุดหน้าโดยมีสมรรถภาพ และด้วยความถูกต้องชอบธรรม เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ เจ้าทฤษฎีได้พิจารณาถึงมูลเหตุที่เป็นอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความขัดแย้งนานาประการที่เป็นอยู่ในกระบวนการปกครองและการบริหาร ทั้งนี้นอกจากจะศึกษาพฤติกรรมและบุคคลโลบายต่างๆ เหล่านี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ขัดแย้งให้ตกลงกันได้ด้วยดีแล้ว ยังเป็นการแก้ไขข้อขัดแย้งไปในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ราชการด้วย ถือกันว่ารัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบันก็คือการศึกษาทางรัฐศาสตร์และการเมืองในรูปแบบใหม่ คือเป็น The New Science of Politics ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ Heinz Eulau ก็ได้กล่าวว่ารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งแต่แรกทำท่าจะแตกแขนงไปจากรัฐศาสตร์นั้นบัดนี้ได้เป็นแขนงแรกทีกลับคืนมาสู่วิชาแม่อีกแล้ว โดยกล่าวในพหุภาษา อังกฤษว่า "Among the sub-fields of political science, public administration was the first to break loose from its moorings in the mother discipline, but it seems also destined to be the first to return to the womb"<sup>33</sup>

การขัดแย้งกันในกระบวนการปกครองและบริหารย่อมจะอยู่กับมนุษย์ตลอดไป และสังคมมนุษย์ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นปัญหาของสังคมที่พัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กล่าวคือในสังคมที่เป็นแบบอุตสาหกรรม (Industria) มากขึ้น ในสังคมที่มี

<sup>33</sup>Eulan, Heinz, "Political Science" Hoselitz, Bert F. ed. "A Reader's Guide to the Social Sciences," the Free Press of Glencoe, paper back. 1963, pp. 109.



คนหลายอาชีพ หลายความคิดเห็นเช่นในอเมริกา ซึ่งถือว่าเป็น pluralistic society นั้นก็ย่อมจะประสบปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นและย่อมจะเห็นได้ชัดในสังคมประชาธิปไตย สำหรับในสังคมแบบรัสเซีย ซึ่งไม่มีการแสดงออกซึ่งความขัดแย้งโดยวิถีทางเช่นในประเทศตะวันตก นักวิชาการก็ได้พบว่าได้มีการใช้กุศโลบายต่างๆ นานา เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่างๆ ที่จะต้องมีอยู่ เช่นได้ใช้การปลูกฝังความคิดอ่าน (indoctrination) ให้กับตัวคน เป็นโครงการใหญ่เพื่อให้คนของเขาเต็มใจปฏิบัติตามเป้าหมายของรัฐ โดยไม่ต้องให้ขัดแย้งไม่เห็นด้วย กล่าวโดยสรุปในรัสเซียเองก็มีองค์การอุปถัมภ์ (informal organization) อยู่เป็นชีวิตสังคม นอกแบบไปจากระบบสังคมนิยม ซึ่งถึงแม้จะได้วางแผนอย่างเข้มงวดกวดขัน ก็หนีไม่พ้นที่ประสบปัญหาขององค์การอุปถัมภ์ และในหลายกรณีก็ได้แก้ไขปัญหาคการบริหารโดยจัดให้องค์การอุปถัมภ์ช่วยส่งเสริมการบริหารตามแผนไปด้วย โดยได้มีการใช้กุศโลบายทางปฏิบัติแบบโน้มน้าวสนมนี้ ที่เรียกกันว่าเป็นวิธีการ muddling through เพื่อให้ราชการเป็นผลอยู่เสมอ

ส่วนในสังคมแบบกสิกรรม (Agraria) หรือสังคมที่กำลังพัฒนาอยู่นั้น ปัญหาการจัดการรูปการบริหาร และการศึกษากระบวนการบริหารต่างๆ นั้น ย่อมเป็นเรื่องสำคัญในการสร้างหรือปรับปรุงประเทศ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่รัฐประศาสนศาสตร์ย่อมจะมีจุดสนใจอยู่ที่ระยะสั้นๆ ของวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน เพื่อยืนยันความข้อนี้ ขอยกข้อวิจารณ์ของศาสตราจารย์ Joseph La Palombara ที่กล่าวถึงการที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศด้อยพัฒนาต่าง ได้ให้ความสนใจอย่างมากแก่หลักปฏิบัติในทางแบบบริหารเดิมๆ ซึ่งถือเป็นเรื่องพื้นๆ ธรรมดาในกระบวนการบริหารปัจจุบันของสหรัฐ และไม่ได้สนใจกันมากมายนัก La Palombara ได้กล่าวข้อวิจารณ์ไว้ในพหุภาษาอังกฤษว่า "The irony in much of this is that the principles we try to export do not even operate in the United States" <sup>34</sup>

สำหรับในประเทศไทยเราได้ถือว่า รัฐประศาสนศาสตร์ได้ก้าวหน้าไปแล้วไม่น้อย ถึงแม้จะยังไม่ก้าวหน้าไปโดยพิศดารในทุกแง่ทุกมุมอย่างในสหรัฐ แต่ก็พอจะถือได้ว่า

<sup>34</sup> La Palombara, Joseph: *Bureaucracy and Political Development* Princeton, 1963, pp. 20.

ได้มีการประสมประสานกันระหว่างแนวความคิดระยะต่าง ๆ ของอเมริกาเพื่อให้คล้องจองกับสภาพการเมืองและสังคมของบ้านเรา ซึ่งกำลังอยู่ในระยะพัฒนา เราจะสังเกตเห็นว่าเราเราจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องพื้นฐานเบื้องต้นของกระบวนการบริหาร ในทางที่เป็นรูปนัย และในทางมนุษย์สัมพันธ์ แต่ในขณะที่เดียวกันเราก็ต้องเผชิญกับปัญหาการทำงานขององค์การรัฐบาลต่าง ๆ เจริญเติบโตและขยายงานออกไปเป็นอันมากและมีลักษณะของชีวิต และการบริหารในสังคมแบบอุตสาหกรรม ปรากฏให้เห็นแล้ว ตัวอย่างเช่น คนในกรุงเทพฯ มากหลายต่างก็ต้องทำงานผูกพันอยู่กับองค์การรูปใดรูปหนึ่ง อันก่อให้เกิดปัญหาการจัดการเรื่องตัวคนในทางความสัมพันธ์ระหว่างกันเอง หรือระหว่างคนกับองค์การอยู่เป็นอันมาก ในทางกลยุทธ์บายการบริหารนั้นเราก็จะเห็นได้จากพฤติกรรมของนักบริหารชั้นสูงว่าเกี่ยวข้อง กับปัญหาการเมืองและการใช้หรือคิดค้นกลยุทธ์บายเพื่อปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลในทางต่างๆกัน ในการศึกษาแบบหรือฝีมือการบริหารตั้งว่านี่เราย่อมไม่อาจทราบได้จากทฤษฎีแบบโครงสร้าง หรือมนุษย์สัมพันธ์แต่อย่างเดียว แต่จำเป็นจะต้องให้ความสนใจตามสมควรแก่แนวคิดของ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคใหม่ด้วย

ความสำคัญของการให้ความสนใจแก่แนวความคิดยุคใหม่ดังกล่าวนี้ ย่อมจะเป็นทางให้มีการปรับปรุงให้ความชัดแย้งแบ่งความคิดเห็น ซึ่งจำเป็นจะต้องมีอยู่ในการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย ได้เป็นไปในกรอบของเหตุผล ความพอดี และความถูกต้องชอบธรรม หรืออีกนัยหนึ่งพยายามให้ความคิดเห็นที่แตกต่างกันกลายเป็นนโยบายรวมที่ดีที่สุด ซึ่งถ้านักบริหารมีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตยกันถ้วนหน้าแล้ว ขบวนการแก้ไขความชัดแย้งให้อยู่ในกรอบของเหตุผลก็จะกลายเป็นความร่วมมือที่ดีไป เกี่ยวกับกลยุทธ์บายในการคิดค้นนโยบายที่ดี ปฏิบัติได้ หรือการบริหารให้นโยบายเป็นผลนั้นแล้ว ก็เห็นว่าน่าจะเป็นความจำเป็นจะต้องคิดอ่านกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้จะต้องกระตุ้นและเร่งรัดพัฒนาทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้เป็นผลดีและเกิดผลโดยรวดเร็วทันแก่ความต้องการของประเทศชาติอันเป็นที่รักของเรา

ตำราบางเล่มที่ผู้เขียนแนะนำให้ใช้ในการศึกษาเพิ่มเติม

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันได้แก่ระยะแรกๆ แห่งวิวัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ยุคที่สาม มีตำราที่อภิปรายกันถึงปัญหาว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นวิชาการ(Science) หรือไม่อย่างใดก็ตงต่อไปนี้: Robert A. Dahl, "The Science of Public Administration: Three problems," *Public Administration Review*, Vol. 7 (1947) pp. 1-11; Herbert A. Simon, "A comment on 'The Science of Public Administration,'" *Public Administration Review*, Vol. Com 7 (1947) pp. 200-203; the PAR "Trends" series, particularly, Wallace S. Sayre, "Trends of a Decade in Administrative Values," *Public Administration Review*, Vol. 11 (1951) pp. 1-9; Roscoe C. Martin, "Political Science and Public Administration," *American Political Sciences Review*, Vol. 46 (1952) pp. 660-676; Dwight Waldo, "Administrative Theory in the United States. A survey and Prospect," *Political Studies*, Vol. 2 (1954) pp. 70-86; James W. Fesler, "Administrative Literature and the Second Hoover Commission Reports," *American Political Science Review*, Vol. 51 (1957) pp. 135-157; Wallace S. Sayre, "Premises of Public Administration: Past and Emerging," *Public Administration Review*, Vol. 18 (1958) pp. 102-105; and Thomas J. Davy, "Public Administration As A Field of Study in the United States," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 27 (1962) pp. 63-78.

เกี่ยวกับการพิจารณาพฤติกรรม และบทบาทขององค์การ ในวิวัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ยุคที่สาม มีตำราที่ควรได้รับความสนใจดังต่อไปนี้: Mason Haire, ed., *Modern Organization Theory* (New York: John Wiley, 1959); Albert H. Rubenstein and Chadwick J. Haberstroth, eds., *Some Theories of Organization* Homewood, Illinois: Dorsey and Richard D. Irwin, 1960); John M. Piiffner and Frank P. Sherwood, *Administrative Organization* (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1960); Victor

A. Thompson, *Modern Organization* (New York: Alfred A Knopf, 1961); Amitai Etzioni, ed., *Complex Organization* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961); Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization* (New York: The Free Press of Glencoe, 1961); ed., *Organization Theory in Industrial Practice* (New York: John Wiley, 1962); Robert Presthus, *The Organizational Society* (New York: Alfred A. Knopf, 1962); Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler, 1962); Robert T. Golembiewski, *Behavior and Organization: O and M and the Small Group* (Chicago: Rand McNally, 1962).

---

---