

# พัฒนบริหารศาสตร์กับประเทศเร่งพัฒนา

โดย สวัสดิ์ สุกนธรังษี

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ประกาศในปี พ.ศ. 2504—14 เป็นรอบ 10 ปีแห่งการพัฒนาประเทศของสหประชาชาติ การประกาศเช่นนี้ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าสหประชาชาติได้ยกว่าเรื่องการพัฒนาประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอันดับแรกของโลกในปัจจุบัน ในการประกาศรอบ 10 ปีแห่งการพัฒนาประเทศ สหประชาชาติได้กำหนดความหวังว่า ประเทศเร่งพัฒนาจะได้พัฒนาตนเองจนสามารถเพิ่มรายได้ประชาชาติถึงระดับขั้นต่ำปีละ 5 เปอร์เซ็นต์ ภายในรอบ 10 ปีนี้

## ขบวนการพัฒนา

ในการพัฒนาประเทศผู้รู้หลายท่านได้จำแนกไว้ว่า ประเทศเร่งพัฒนาชาติซึ่งจำเป็น 8 ประการคือ ประการแรก เงินออมทรัพย์ ประการที่สอง กำลังคนผู้มีความรู้หรือมนุษยทรัพยากร และประการที่สาม คือสินค้าและบริการหลัก เช่นอาหาร พลังงาน ไฟฟ้าและทางคมนาคม เป็นต้น

การพัฒนาประเทศเป็นการนำแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการดำรงชีวิต และการอยู่ร่วมกันในสังคมมาใช้ในการปรับปรุงประเทศเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดี ถ้าหากพิจารณาขบวนการพัฒนาตามแนวนี้ ก็จะเห็นว่าสิ่งสำคัญ 3 ประการที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาซึ่งได้ยกมากล่าวในย่อหน้าก่อน ก็เป็นสิ่งสำคัญที่พิจารณาแต่ในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น การที่มีผู้คิดว่าการพัฒนาเศรษฐกิจคือการพัฒนาประเทศ ไม่ใช่เป็นของแปลก เพราะในรอบ 10 กว่าปีที่ผ่านมานักเศรษฐศาสตร์ ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นครุฑวิหังทางวิทยาศาสตร์ในการวัดความเจริญของประเทศได้อย่างมีเหตุผลและพิสูจน์ได้ นอกจากนั้นประเทศเร่งพัฒนาก็คือประเทศที่ยากจน เมื่อประเทศเหล่านี้ต้องการที่จะปรับปรุงตนเองให้ก้าวหน้าทัดเทียมประเทศที่พัฒนาแล้วก็มีมักจะคำนึงถึงระดับ

การครองชีพ และฐานะความยากจน ซึ่งจะต้องมีการยกระดับให้สูงขึ้น ฉะนั้นประเทศ  
 เร่งพัฒนาต่างๆ จึงวางแผนพัฒนาโดยเน้นหนักในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ความ  
 จริงถึงแม้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญมากในการปรับปรุงประเทศ แต่ก็มีใช้เป็น  
 ครอบจักรวาลเกี่ยวกับที่จะชี้ให้เห็นว่าประเทศหนึ่งๆ ได้พัฒนาไปแล้วมากน้อยเพียงใด ฉะนั้น  
 การที่จะถือเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นนโยบาย และเป้าหมายสำคัญอย่างเดียวของประเทศ  
 ในการพัฒนาตนเองก็อาจจะไม่ถูกต้อง เมื่อกล่าวมาถึงตอนนี้ก็อาจจะมีผู้ค้านว่า ในแผน  
 พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเร่งพัฒนาฉบับต่าง ๆ ก็ได้มีการพิจารณาพาตพิงไปถึงปัญหา  
 ทางสังคม การเมือง และการบริหารอยู่แล้ว แต่ผู้ที่พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านี้  
 อย่างถี่ถ้วน ก็อาจจะเห็นได้ว่าประเด็นที่กล่าวถึงการพัฒนาสังคม การเมือง และการบริหาร  
 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านี้ เป็นเพียงแต่ข้อความที่พิจารณาสภาพการทั่วไปเท่านั้น  
 เช่นกล่าวถึงการสร้างโรงเรียน สหกรณ์ สถาบันการเงิน ตลอดจนงบลงทุนในด้านการ  
 บริหาร ในแง่การลงทุนทางเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเร่งพัฒนาต่างๆ  
 ได้มีการวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ที่จะได้ ในแง่เศรษฐกิจในการปรับปรุงสภาพการณ์ทาง  
 สังคม การเมือง และการบริหาร แต่ข้อวิเคราะห์ที่จะพาตพิงไปถึงผลในแง่ความก้าวหน้า  
 และความเจริญของสังคม การเมือง และระบบบริหารนั้นนับว่ามีน้อยมาก หรือไม่มีเลย  
 ในบางฉบับ

การพัฒนาสังคม การเมือง และระบบบริหารของประเทศมีความสำคัญต่อการ  
 พัฒนาประเทศไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศที่พัฒนาแล้วมีความก้าว  
 หน้าทางเศรษฐกิจ มีใช้หมายความว่าประเทศเหล่านั้น ได้ถือเอาการพัฒนาเศรษฐกิจเป็น  
 หลักในการปรับปรุงประเทศ ในระหว่างที่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้ทำการส่งเสริมความก้าว  
 หน้าทางเศรษฐกิจ ประเทศเหล่านี้ก็ได้ส่งเสริมความก้าวหน้าทางด้านสังคม การเมือง  
 และการบริหารพร้อมๆ กันไปด้วย ฉะนั้นถ้าถือคติตามแนวของผู้รู้และคำราหลาย ๆ เล่ม  
 ที่แพร่หลายในขณะนี้ว่าจะต้องส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนการพัฒนาสังคม  
 การเมือง และการบริหารนั้นให้ถือจกอันดับความสำคัญในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจก็เท่ากับ  
 แปลว่า ถ้าประเทศหนึ่งๆ สามารถพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้รุดหน้าไปค้ำยตีได้แล้ว

การพัฒนาสังคมหรือการเมือง หรือการบริหารก็จะเป็นผลที่ได้ตามมา ถ้าเป็นเช่นนั้นจริงก็จะเป็นการขัดกับสภาพการณ์พัฒนาในอดีตของประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วเช่น สหรัฐอเมริกา หรืออังกฤษได้ถือหลักปฏิบัติว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นผลที่ทำให้มีการพัฒนาประเทศในท่านอื่น ๆ ตามมาด้วย ในประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งสองประเทศที่กล่าวถึงแล้วนี้ได้ถือหลักว่าในระหว่างที่มีการส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจนั้น ก็ได้พยายามส่งเสริมความก้าวหน้าทางการศึกษาของประชาชน ความสนใจของราษฎรในเรื่องการเมือง ตลอดจนความเหมาะสมของระบบการปฏิบัติงานของรัฐบาลควบคู่ไปด้วย โดยไม่ถือว่าจะต้องจัดอันดับความสำคัญของความก้าวหน้าเหล่านี้ในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจ

แนวความคิดที่ดีที่ว่า การพัฒนาสังคม การเมือง และการบริหารมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ นี้มิใช่เป็นของผู้เขียนเรื่องนี้แต่ผู้เดียว ได้มีผู้รู้หลายท่านในวงการรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ได้คัดค้านแนวความคิดที่ยกการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศ ผู้รู้เหล่านี้ได้อ้างว่า การพัฒนาประเทศที่ดีจะต้องถึงพร้อมด้วยสภาพจิต สภาพสังคม และทัศนคติที่ดีของสังคมในชาติ การที่จะสร้างสภาพการณ์และทัศนคติที่ดีเหล่านี้ได้ ไม่ใช่หมายถึงการสร้างโรงเรียน หรือปริมาณสถาบันทางสังคมเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการสร้างสรรคประเพณีนิยมในการค้นคว้า วิเคราะห์หาเหตุผล การสร้างสรรคความสนใจในเรื่องการมีวุฒิภาวะในหมู่ประชาชน เมื่อได้สร้างสรรคสิ่งเหล่านี้แล้วก็มีสถาบันทางสังคมที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เช่นสถาบันที่รวมกลุ่มความสนใจทางการเมือง สถาบันที่ส่งเสริมหรือ/และดำเนินงานการศึกษาและวิจัยทางวิชาการ สถาบันทางการเงิน และ ฯลฯ สถาบันทางสังคมที่เกิดขึ้นจากพลังสร้างสรรค์ของประชาชนเหล่านี้ จะต่างไปจากสถาบันทางสังคมที่รัฐพยายามจะก่อตั้งให้แก่ประชาชน โดยจัดลำดับความสำคัญในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะสถาบันทางสังคมที่เกิดขึ้นจากพลังสร้างสรรค์ของประชาชนเองนั้นจะเป็นตัวแทนที่จะรักษาผลประโยชน์ และความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงมากกว่าสถาบันทางสังคมที่รัฐก่อตั้งให้

เมื่อระยะไม่นานมานี้เอง มีนักรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านได้ยกว่า การพัฒนา ระบบบริหารเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในประเทศเร่งพัฒนา การที่ได้มีผู้เชื่อแนวความคิดนี้ก็ เพราะได้มีการพิสูจน์ว่าประเทศเร่งพัฒนาหรือที่เรียกกันในสมัยนั้นว่าประเทศด้อยพัฒนามี อาการแสดงให้เห็นชัดว่า ระบบบริหารราชการของประเทศเหล่านั้นหย่อนประสิทธิภาพจึง เป็นผลทำให้ประเทศเหล่านั้นด้อยพัฒนา ระบบบริหารที่หย่อนประสิทธิภาพทำให้มีการ ทุจริตต่อหน้าที่ เกิดความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจนเกินความจำเป็น เป็นเหตุ ให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ล่าช้า และบางครั้งไม่ได้ผลงาน ตลอดจนทำให้ขาดความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกัน แต่ จากการศึกษาวិเคราะห์ในระยะต่อมาก็ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า การปรับปรุงระบบบริหารราชการ ไม่ใช่เป็นยาคักก็ลิสต์ที่จะทำให้ประเทศเร่งพัฒนาได้พัฒนาเหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบบริหารที่ใช้ได้ผลในประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ได้ทำให้การปฏิบัติราชการในประเทศที่ เร่งพัฒนาได้ผลดีเท่ากัน ทั้งนี้เพราะยังมีความแตกต่างในเรื่องปัญหาด้านสังคม และการ เมืองระหว่างประเทศเร่งพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วอยู่

### ความหมายของพัฒนาบริหารศาสตร์

ถึงแม้ว่าได้มีความตื่นตัวในเรื่องวิชาพัฒนาบริหารศาสตร์ (Development Administration) มาเป็นเวลานานหลายปีแล้วก็ตาม แต่ความเห็นในระหว่างผู้รู้หลายท่านก็ยังไม่ได้ เป็นอันยุติลงไปว่าวิชานี้จะมีความหมายและขอบเขตกว้างขวางเพียงใด ในเรื่องความหมาย และขอบเขตของวิชานี้อาจจะกล่าวได้ว่ามีผู้รู้ให้ความเห็นแตกต่างกันเป็น 3 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง ถือว่าวิชาพัฒนาบริหารศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานในสาขาต่างๆ ที่จะนำไปประ- ยุคต์ได้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินกิจการส่วนเอกชน ในการพิจารณา ประยุกต์การบริหารงานก็ต้องศึกษาเนื้อหาของวิชาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งอาจจะ เป็นเศรษฐศาสตร์ สถิติ หรือการบริหารธุรกิจ หรือ ฯลฯ ความเห็นของฝ่ายที่สองถือว่า วิชาพัฒนาบริหารศาสตร์ เป็นวิชาที่ศึกษากระบวนการในการที่จะบริหารหน่วยงานเพื่อให้ บรรลุเป้าหมาย ซึ่งได้กำหนดไว้ก่อนแล้วในการพัฒนาประเทศ ส่วนความเห็นของฝ่ายที่

สามนั้นถือว่า วิชาพัฒนบริหารศาสตร์คือวิชารัฐประศาสนศาสตร์ประยุกต์ เป็นวิชาที่ศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ ในแง่ที่จะประยุกต์กับประเทศเร่งพัฒนา

ความเห็นของผู้ผู้ฝ่ายแรก ถือว่า วิชาพัฒนบริหารศาสตร์เป็นวิชาที่ประสานวิชาต่าง ๆ หลายวิชาเข้าไว้ด้วยกัน การที่ถือเช่นนั้นก็เพราะผู้รู้ในกลุ่มนี้เห็นว่า การที่จะพัฒนาประเทศให้ได้ผลดีนั้นจะต้องส่งเสริมการบริหารงานในสาขาต่าง ๆ หลาย ๆ สาขาจึงจะทำให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาได้ ความเห็นของผู้รู้ในกลุ่มที่หนึ่งมีลักษณะคล้ายกับในกลุ่มที่สองตรงที่ว่าทั้งสองกลุ่มเน้นหนักในเรื่องการพัฒนากระบวนการบริหารของหน่วยงานต่าง ๆ แต่ต่างกันในตอน ที่ความเห็น ของกลุ่มที่สองถือว่าวิชานี้เป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และในบางครั้ง ผู้รู้ในกลุ่มนี้ก็เรียกชื่อวิชาพัฒนบริหารศาสตร์นี้ว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์พัฒนา (Administrative Development) การที่เรียกใหม่เช่นนั้นเพราะถือว่า ควรจะเรียกตามแนววิชาเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ ซึ่งมีสาขาย่อยในวิชานั้น ๆ เรียกว่า เศรษฐศาสตร์พัฒนา (Economic Development) และรัฐศาสตร์พัฒนา (Political Development) ตามลำดับ ผู้รู้ในกลุ่มที่สองนี้ให้เหตุผลว่า การที่ถือว่าวิชานี้เป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็เพราะวิชานี้ยังประเด็นที่จะศึกษาในเรื่องการบริหารแต่เฉพาะในแง่การพัฒนาหรือในแง่ความเปลี่ยนแปลง

ถ้าวิชาพัฒนบริหารศาสตร์ มีแนวตามความเห็นของกลุ่มที่หนึ่งและที่สองก็อาจจะถือได้ว่าวิชานี้เป็นวิชาที่จะใช้ถือปฏิบัติได้ทั้งในประเทศเร่งรัดพัฒนาและ ประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะเนื้อหาของวิชาตามแนวนี้จะใช้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงระบบและขบวนการบริหารได้ในทุกประเทศไม่ว่าประเทศนั้น ๆ จะมีสภาพการบริหารเป็นเช่นใด แต่เมื่อมาพิจารณาดังความเห็นของผู้รู้ในกลุ่มที่สามซึ่งถือว่าวิชานี้เป็นวิชาที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ในแง่ที่จะประยุกต์กับประเทศเร่งพัฒนาเท่านั้น การที่ถือความหมายตามกลุ่มที่สามนี้เป็น การจำกัดขอบเขตการใช้ประโยชน์ในวิชานี้ อย่างไรก็ตามก็ตามความเห็นของกลุ่มที่สามนี้ยังมีลักษณะบางอย่างคล้ายกับกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองอยู่บ้าง กล่าวคือกลุ่มที่สามคล้ายกับกลุ่มที่หนึ่งตรงที่ว่า ทั้งสองกลุ่มนี้ถือว่าจะต้องพิจารณาประเด็นอื่น ๆ นอกเหนือจากวิชาการบริหารงาน ในกลุ่มที่หนึ่งนั้นถือว่าจะต้องส่งเสริมการบริหารงานในสาขาต่าง ๆ ไม่ว่าจะ

การรักษาคความปลอดภัยของประเทศ การเก็บภาษีอากร หรือการศึกษา ส่วนในกลุ่มที่สามก็คือว่า จะต้องเอาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไปประยุกต์ในตำแหน่งๆ ในการพัฒนาประเทศซึ่งจะต้องรวมทั้งในด้านสังคม การเมือง และการเศรษฐกิจ ในการถือความเห็นตามกลุ่มที่หนึ่งนี้อาจจะมีผู้ทักท้วงได้ว่า วิชาพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งจะพยายามรวมเอาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารธุรกิจ หรือ ฯลฯ เข้าไว้ด้วยกันนั้นก็แปลว่า วิชานี้มีไม่ใช่วิชาหนึ่ง แต่เป็นกลุ่มของวิชามากกว่า ส่วนการถือตามแนวของกลุ่มที่สามนั้นมิได้ยึดถือว่าจะต้องรวมเอาวิชาต่างๆ มาไว้ แต่ถือว่าเป็นการนำเอาวิชาประศาสนศาสตร์ไปประยุกต์กับกิจกรรมต่างๆ ในการพัฒนาประเทศ จึงอาจจะไม่มีผู้ใดทักท้วงได้ในแง่ความเป็นกลุ่มวิชา นอกจากลักษณะบางอย่างที่เหมือนกับกลุ่มที่หนึ่งแล้วก็ยังมีลักษณะอีกบางอย่างของกลุ่มที่สามที่เหมือนกับกลุ่มที่สอง กล่าวคือ ทั้งสองกลุ่มยึดถือว่าในการที่จะบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศนั้น การบริหารหรือหลักรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญ แต่ในการถือว่าหลักรัฐประศาสนศาสตร์นั้นเป็นเครื่องมือสำคัญ กลุ่มที่สองพิจารณาไปในทำนองที่ว่า วิชาพัฒนบริหารศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และการพัฒนาการบริหารย่อมเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศ แต่ในกลุ่มที่สามมิได้ถือเช่นนั้น กลับถือเอาวิชาพัฒนบริหารศาสตร์เป็นวิทยาการอีกแขนงหนึ่งซึ่งแยกออกมาจากรัฐประศาสนศาสตร์เพราะได้นำเอาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์แล้ว และในการประยุกต์วิชารัฐประศาสนศาสตร์นี้ก็จะต้องพิจารณาในแง่ของกิจกรรมที่หน่วยงานหรือหน่วยราชการต่างๆ ปฏิบัติ มิใช่ถือแต่เพียงว่าถ้านำหลักรัฐประศาสนศาสตร์ไปปรับปรุงแล้ว ไม่ว่าจะหน่วยงานหรือหน่วยราชการของประเทศนั้นๆ จะปฏิบัติกิจกรรมหรืองานใดก็ตามก็จะทำให้มีการพัฒนาประเทศที่มีหน่วยงานเหล่านั้นน้อยอย่างแท้จริง

ถึงแม้ว่า ความเห็นในเรื่องความหมายและขอบเขตของวิชาพัฒนบริหารศาสตร์ยังไม่ยุติแน่นอนลงไป แต่ในทางปฏิบัติการศึกษาค้นคว้าในวิชานี้ก็สามารถทำได้ ทั้งนี้เพราะถึงแม้ความเห็นของผู้รู้ทั้ง 3 กลุ่มจะต่างกันออกไป แต่ก็มีความเห็นที่ลงรอยกันอยู่บางอย่างคือ จะต้องมีการศึกษาวิชาการบริหารงานและมีการวิเคราะห์ประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ถึงแม้ว่าความเห็นของกลุ่มที่สองจะย่ำวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นหลัก แต่ก็

ยังยอมรับว่าจะต้องพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องในเรื่องการพัฒนาประกอบ ส่วนในกลุ่มที่หนึ่งและที่สามนั้นไม่มีปัญหา ทั้งสองกลุ่มนี้ยาวจะต้องมีการพิจารณาอยู่แล้วในเรื่องสาระสำคัญและเนื้อหาของวิชาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งกับกิจกรรมและงานที่ต้องปฏิบัติ ฉะนั้นในการส่งเสริมการศึกษาวិชาพัฒนาบริหารศาสตร์ในประเทศไทยจึงได้เริ่มต้นด้วยการส่งเสริมให้ศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารธุรกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจ และสถิติประยุกต์พร้อมไปกับการปฏิบัติในเรื่องการวิจัย การฝึกอบรม และการจัดห้องสมุดทางวิชาการ การที่จะทราบว่า วิชาพัฒนาบริหารศาสตร์ที่ศึกษากันในประเทศไทยจะมีลักษณะแนวโน้มไปในทางกลุ่มที่หนึ่งหรือที่สองหรือที่สาม ก็จะต้องคอยสังเกตสภาพการศึกษาในแง่การจัดสัดส่วนความแน่นหนักของวิชาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วในระยะต่อไป

#### พัฒนบริหารศาสตร์กับการวิจัยด้วยวิธีเลียนเทียม (simulation)

การวิจัยย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้มีการศึกษาอย่างละเอียดลึกซึ้งในวิชาการทุกประเภท การที่จะศึกษาวิชาพัฒนาบริหารศาสตร์ ก็อาจจะใช้วิธีวิจัยแบบต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วก็ได้ แต่เนื่องจากปัญหาและกระบวนการพัฒนานั้นเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนและมีตัวแปรมากมายที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิด จึงอาจทำให้การใช้วิธีการวิจัยที่มีอยู่ได้ผลแต่เป็นเพียงการจัดประเด็นใดประเด็นหนึ่งเท่านั้น หรือถ้าจะทำการวิจัยด้วยวิธีต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ให้ได้ผลจริง ๆ ก็อาจจะต้องตั้งเรื่องและขอบเขตการวิจัยออกไปกว้างขวางมากทำให้ยุ่งยากและลำบากในการดำเนินงานวิจัย

ได้มีผู้คิดวิธีวิจัยขึ้นใหม่เพื่อใช้กับการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและกระบวนการในการพัฒนาวิธีนี้ คือ วิธีเลียนเทียม (simulation) ผู้ที่ได้เริ่มใช้วิธีนี้วิจัยก็คือ Harold Guetzkow และคณะอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยนอร์ทเวสเทอน ซึ่งเริ่มทดลองใช้ในการศึกษาปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใน พ.ศ. 2506 ต่อมาใน พ.ศ. 2507 Andrew M. Scott และคณะอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ก็ได้นำมาใช้ปฏิบัติในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและกระบวนการพัฒนาในประเทศเร่งพัฒนา ผู้ที่สนใจผลงานวิจัยด้วยวิธีนี้อาจจะหาอ่านรายละเอียดได้ในหนังสือเรื่อง Simulation in International Relations และเรื่อง Simulation and National Development

การวิจัยด้วยวิธีนี้มีลักษณะบางอย่างคล้ายกับการวิจัยเฉพาะกรณี (case-study) และลักษณะบางอย่างก็คล้ายกับการวิจัยด้วยวิธีทดลอง (experiment) ในการดำเนินการวิจัยตามวิธีนี้ผู้วิจัยจะต้องตั้งเข็มที่จะเลียนเทียม (simulate) สภาพการของสังคมกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะ สังคมที่จะเลียนเทียมนี้อาจจะเป็นสังคมระดับชาติหรือระดับกลุ่มชนในชาติก็ได้ การเลียนเทียมนี้มุ่งหวังที่จะศึกษาให้เข้าใจสภาพและปัญหาในระหว่างที่สังคมนั้น ๆ มีความเปลี่ยนแปลง การดำเนินงานขั้นแรกก็คือจะต้องกำหนดเป้าหมายของเรื่องที่จะวิจัยให้ชัดเจนลงไปว่าจะต้องการทราบเรื่องใด เช่น อาจจะต้องการทราบปฏิกิริยาของบุคคลชั้นนำในวงการเมืองในระหว่างที่มีความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจหรืออาจจะต้องการทราบว่า ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ จะมีพฤติกรรมอย่างไรในระหว่างที่มีการจัดสรรงบประมาณของประเทศ เมื่อได้ตั้งเป้าหมายแล้วผู้วิจัยก็ต้องรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นบางอย่างก่อน เช่น ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของสังคมนั้น สถิติบางอย่างเกี่ยวกับสภาพของสังคม ทศนคติของประชาชน โครงสร้างทางสังคมและทางการเมือง รายละเอียดบางอย่างเกี่ยวกับบุคคลสำคัญของชุมชนหรือประเทศที่จะเลียนเทียม เป็นต้น หลังจากที่ได้อ่านข้อมูลเหล่านี้แล้วผู้วิจัยก็ต้องกำหนดว่าสังคมหรือชุมชนนั้นมีประเด็น หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องที่สำคัญควรพิจารณาอย่างไรบ้าง เมื่อได้กำหนดประเด็นแล้วจึงจะจัดหาตัวผู้แสดงตามบทบาทที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านั้น การเลือกผู้แสดงนี้จะต้องเลือกให้เหมาะสมกับบทบาทโดยพิจารณาบุคลิกภาพของผู้แสดงแต่ละคนให้สอดคล้องกับบทบาทที่จะต้องแสดง ก่อนที่ผู้แสดงจะเริ่มลงมือแสดง ผู้วิจัยก็ควรจะต้องกำหนดระยะเวลาที่จะวิจัยให้แน่นอนลงไป แล้วสมมติเวลาที่จะแสดงให้เป็นสัดส่วนกับเวลาที่จะวิจัยเช่น โครงการที่จะวิจัยพฤติกรรมของกลุ่มชนในประเทศหนึ่งในระยะเวลาระหว่าง 8 ปีอาจจะกำหนดลงไปว่าให้ถือเวลาที่จะแสดง 1 ชั่วโมงมีค่าเท่ากับ 1 ปี เมื่อได้อธิบายให้ผู้แสดงเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และเรื่องที่จะวิจัยชัดเจนแล้ว ก็ต้องกำหนดกติกาที่ผู้แสดงจะต้องปฏิบัติในระหว่างการแสดง กติกาในเรื่องการสื่อสารและติดต่อระหว่างตัวผู้แสดงจะต้องระบุให้ชัดเจนไปว่า ผู้แสดงคนหนึ่งจะติดต่อกับอีกคนหนึ่งได้แต่เพียงการเขียนหนังสือโต้ตอบหรือมีสิทธิที่จะพูดจาโต้ตอบกับใครบ้าง ในระหว่างการแสดงนั้นก็จะมีการจดบันทึกปฏิกิริยาและพฤติกรรมของผู้แสดงไว้ โดยตลอด



การวิจัยด้วยวิธีนี้มีประโยชน์ในแง่การย่นย่อเวลาและสภาพการณ์จริง ๆ ของประเทศหรือชุมชนมาให้ผู้วิจัยได้สังเกตโดยสะดวกขึ้น การที่จะใช้วิธีวิจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ทำการวิเคราะห์ ศึกษาปัญหาและกระบวนการพัฒนาประเทศอาจทำให้ไม่สามารถพิจารณาตัวแปรทุกตัวที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ได้พร้อม ๆ กัน หรือถ้าหากจะใช้วิธีวิจัยทั่วไปลองวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างในการพัฒนาของประเทศเร่งพัฒนาสัก ๒ ประเทศ ก็อาจจะพิจารณาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ลำบาก เพราะความแตกต่างในเรื่องหน้าที่และการประกอบภารกิจของแต่ละประเทศ การที่จะแยกตัวแปรตัวหนึ่งตัวใดที่สัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศออกมาเปรียบเทียบกับตัวแปรตัวอื่น ๆ ก็อาจทำให้ได้ผลการวิจัยไม่สมบูรณ์นัก เพราะยากที่จะทราบได้ว่าตัวแปรเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับอิทธิพลใหญ่ภายในสังคมนั้น ๆ อย่างไร ความยุ่งยากที่สำคัญมากที่สุดก็คือ การศึกษาเรื่องการพัฒนาเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม ความเปลี่ยนแปลงนี้หมายถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งไม่คงที่ ฉะนั้นการวิจัยโดยวิธีเขียนเทียบ อาจจะเป็นการแก้ปัญหาในการวิจัยเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศก็ได้ แต่ในขั้นนี้ก็ยังไม่ได้ว่าวิธีวิจัยนี้จะได้ผลดีกว่าจะได้มีการทดลองกันกว่าด้วยวิธีนี้ต่อไปอีกสักระยะหนึ่ง

#### พัฒนาบริหารศาสตร์กับ “ตัว” การพัฒนา

เรื่องสำคัญซึ่งเป็นที่นักศึกษานักวิชาการพัฒนาประเทศสนใจก็คือ ขบวนการวิธีการและการดำเนินงานที่จะทำให้การเร่งรัดพัฒนาในประเทศหนึ่ง ๆ ลุล่วงไปด้วยดี แต่ในขณะนี้ก็ยังไม่มีใครกำหนดเป็นสูตรลงไปได้ว่า จะต้องจัดขบวนการวิธีการและการดำเนินงานอย่างไรจึงจะได้ผลในการเร่งพัฒนาประเทศแน่นอนร้อยเปอร์เซ็นต์ ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ก็ยังประเด็นการพัฒนาในสาขาของตนเป็นหลัก ในทางเศรษฐกิจถือว่าการเพิ่มผลิตผลรวมรายได้ประชาชาติตลอดจนความมั่นคงทางฐานะการเงินเป็นเรื่องสำคัญ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็ย้ำความสำคัญในเรื่องระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการจัดหน่วยงานและองค์การว่ามีส่วนสำคัญในการช่วยให้มีการพัฒนาประเทศ ทางฝ่ายรัฐศาสตร์พัฒนา ก็ถือว่าถ้ามีการจัดระบบการเมืองตลอดจนการส่งเสริมกลุ่มผลประโยชน์ให้กว้างขวางก็จะเป็นการวางรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศ

อะไรคือ “ตัว” การพัฒนาประเทศ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจทางการบริหาร หรือในทางการเมืองก็ขึ้นอยู่กับผู้รู้ในสาขาวิชานั้น ๆ ใดกล่าวถึง น่าจะเป็นเพียงผลแสดงฐานะทางการพัฒนามิใช่เป็น “ตัว” การพัฒนา เราลองมาพิจารณาตัวอย่างของสัตว์หรือคนที่มีชีวิตสามารถเคลื่อนไหวได้ ความเคลื่อนไหวนั้นมีใช่เป็น “ตัวชีวิต” ของสัตว์หรือคนเหล่านั้น หรือถ้าจะพิจารณาต่อไปก็ยังคงกล่าวอีกได้ว่า ถ้าหากว่าสัตว์หรือคนที่มีชีวิตเคลื่อนไหวได้มาก ๆ หรือไกล ๆ ก็ไม่ได้แปลว่าสัตว์หรือคนเหล่านั้นมีชีวิตมากกว่าสัตว์หรือคนที่ไม่ค่อยได้เคลื่อนไหว ในทางตรงข้ามสัตว์หรือคนจะมีชีวิตอยู่ได้ก็เพราะมีโครงสร้างและส่วนประกอบของตัวเองในทางเป็นประโยชน์ต่อการมีชีวิต และถ้าสัตว์หรือคนเหล่านั้นจะมีชีวิตมากขึ้นหรือยาวขึ้น ก็ต้องเป็นเพราะโครงสร้างและส่วนประกอบภายในมีความแข็งแรงสมบูรณ์ ได้รับการส่งเสริมหนุนบำรุงให้มีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ถ้าจะลองนำแนวคิดในเรื่องชีวิตของสัตว์หรือคนมานึกเทียบกับแนวความคิดในเรื่องการพัฒนาประเทศก็อาจทำให้เห็นได้ว่าการที่ประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือการที่ประเทศมีฐานะการเงินมั่นคงมากขึ้น ตลอดจนการมีระบบบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ และการมีระบบการเมืองที่มั่นคงเหล่านั้น มีลักษณะเป็นเสมือนความเคลื่อนไหวของสิ่งมีชีวิต ในการที่สังคมหรือประเทศจะมีความเคลื่อนไหวไปในทางที่ดีเช่นนั้น ก็จะต้องมีตัวการหรือ “ตัวการพัฒนา” ที่ทำให้สังคมหรือประเทศนั้น ๆ เคลื่อนไหวไปเช่นนั้นได้

“ตัว” การพัฒนาซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุให้มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจการเมืองและการบริหารนั้นอาจจะได้แก่ความเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงภายในของสังคมหรือประเทศ เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงภายในเช่นชาวยาวและแข็งแรงขึ้น สัตว์และคนที่มีชีวิตก็สามารถเดินเหินเคลื่อนไหวได้คล่องแคล่วขึ้น ในการศึกษาเรื่องการพัฒนาประเทศก็จะต้องศึกษาและวิเคราะห์ให้ชัดเจนลงไปว่าอะไรเป็นความเปลี่ยนแปลงที่เป็น “ตัว” การพัฒนา วิชาพัฒนบริหารศาสตร์ อาจช่วยทำให้ทราบได้ว่าความเปลี่ยนแปลงอะไรที่จะเป็น “ตัว” การพัฒนา ถ้าหากว่าได้ทราบว่า “ตัว” การพัฒนา คืออะไร มีอะไรบ้าง และจะจัดการอย่างไร ก็อาจจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ศึกษาวิเคราะห์วิชาการพัฒนาประเทศ

ความเปลี่ยนแปลงบางอย่างในสังคมได้มีผู้ยอมรับว่าเป็นต้นเหตุหรือตัวการพัฒนา

ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องการศึกษาเหตุผลของชนในกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศ ความเปลี่ยนแปลงในทางธรรมเนียมในด้านกีฬา การกินอยู่หรือการศาสนา ความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคมในแง่การประกอบภารกิจ และในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชนในสังคม ถ้าหากสังคมหรือประเทศใดมีความเปลี่ยนแปลงทั้ง 4 อย่างนี้ไปในทางที่ดีก็หมายความว่าสังคมหรือประเทศนั้น มีกลุ่มชนที่รู้จักศึกษาเหตุผลดีขึ้น มีสโมสร สมาคม เพื่อการกีฬา การศาสนา และการพบปะสังสรรค์ทางสังคมเพิ่มขึ้น มีผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ มากขึ้น และมีหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารแยกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ก้าวท้าวกัน

ในวิชาพัฒนบริหารศาสตร์ควรจะได้มีการศึกษาถึง “ตัว” การพัฒนาเหล่านี้เพื่อพิสูจน์ให้เชื่อถือได้พอสมควรว่าตัวการเหล่านี้เป็นความเปลี่ยนแปลงที่เป็นเหตุให้เกิดการพัฒนา “ตัว” การพัฒนาอาจจะมีมากมายไปกว่า 4 ข้อที่กล่าวนี้ เป็นหน้าที่ของผู้ศึกษาวิชานี้ที่จะต้องวิเคราะห์หาเหตุผลกันต่อไป ถ้าหากผู้ศึกษาวิชาพัฒนบริหารศาสตร์ สามารถทราบได้ว่าประเทศเร่งพัฒนาประเทศหนึ่ง ๆ จะต้องทำอย่างไรบ้างในการที่จะพัฒนาให้เท่าเทียมประเทศที่พัฒนา ก็จะเป็นการทำให้วิชานี้เป็นวิชาที่มีคุณค่าเป็นอันดับหนึ่งในหลาย ๆ วิชาของโลก