

การพัฒนาหลักสูตรทางพัฒนบริหารศาสตร์ กรณีของคณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

โดย จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ*

I. ความเบื้องต้น

ปัจจุบันเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางในหมู่นักวิชาการด้านบริหารงาน ว่าข้าราชการนั้นมีความสำคัญในอันที่จะสร้างเสริมให้ประเทศชาติก้าวหน้าไปได้ ข้าราชการมิใช่จะถูกเพ่งเล็งว่ามีหน้าที่ตั้งหน้าตั้งตาจะทวงหนี้ภาษีจากชาวบ้าน หรือจะเป็นนักตั้งภาษีเดือนเสียเอง หรือเมื่อให้กระทำหน้าที่รักษากฎหมายและความสงบ ก็มีได้ถูกกล่าวหาว่าประพฤติตนเป็นเจ้าพ่อที่ผู้คนที่ต้องพยายามหลบหน้าอยู่เสมอไปไม่ ข้าราชการมิใช่จะถูกรังเกียจว่าเป็นลูกมือของรัฐที่หลงอำนาจ ชอบเอาเปรียบหรือทำลายความเป็นไทยของอาณาประชาราษฎร์อยู่เป็นนิจสิ้นไปเสียทั้งหมดในตำแหน่งหรือในตำแหน่งเสริมสร้าง จำนวนผู้คนที่เห็นความสำคัญและเห็นหนทางปรับปรุงข้าราชการและใช้ข้าราชการให้เป็นเครื่องมือพัฒนาประเทศให้สัมฤทธิ์ผลก็มีมากขึ้นทุกที

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงข้าราชการที่คณั้น หากจะหมายถึงแต่ข้าราชการจำพวกที่ใช้ประสบการณ์หรือแม้แต่หลักวิชาตะวันตกทำการปรับปรุงวิธีการจัดหน่วยงานและวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูง และปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการนั้น ยังหาเพียงพอกับยุคพัฒนานี้ได้ไม่ ที่สำคัญและที่ประเทศต้องการมากไปกว่านั้นก็คือนักพัฒนา

* จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, น.บ. (ธรรมศาสตร์); ปร.ม. (เกียรตินิยม "ดีมาก"); Ph. D. (Public and International Affairs) (Pittsburgh); ศึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการสำนักวิจัย กรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการปรับปรุงหลักสูตรสาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ในการเรียบเรียงเรื่องนี้ ผู้เรียบเรียงได้รับความกรุณาจากศาสตราจารย์ ซอล เอ็ม. แคตซ์ (Saul M. Katz) แห่งมหาวิทยาลัยพิตสเบิร์กที่ให้ยืมแนวความคิดของท่านใช้ให้ได้มากเท่าที่ต้องการ บทความนี้เข้ามาเป็นหลักฐานคือ "Education for Development Administrators: Character, Form, Content and Curriculum" (a mimeograph reproduced by the Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, Pennsylvania, September 1967).

บริหารชนิดที่มีความสามารถในอันที่จะจัดหนทางเพื่อผลักดันสังคมให้เคลื่อนที่ไปข้างหน้าได้ โดยถือว่า "การบริหารราชการของรัฐซึ่งมีตัวข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติ นั้น เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่สุด (most critical variable) ในกระบวนการที่มีอิทธิพลเสริมสร้างพัฒนาที่จะดำเนินการให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการสังคม . . . หรือแม้แต่การเมืองให้มีขึ้นให้จงได้"¹ ข้าราชการต้องทำงานให้ได้ผลงานที่สามารถช่วยให้สังคมหรือประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างไปในทางที่พึงปรารถนา และในระยะเวลาอันสั้นกว่าที่จะปล่อยให้สังคมเคลื่อนไปเองตามยถากรรม และการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวนี้มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงในลักษณะของระดับ (a change in degree) แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับชนิดความเป็นอยู่ (a change in kind) เมื่อกล่าวถึงตอนนี้ จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของการศึกษาด้านพัฒนาบริหารศาสตร์ ได้ก้าวหน้าไปโดยมีความทะเยอทะยานและเป้าหมายสูงขนาดกำหนดให้นักบริหารเป็นบุคคลที่มีฝีมือและมีค่าอย่างมากมายของสังคมขึ้นแล้ว

ข้าราชการชนิดที่ว่านี้ ประเทศจำเป็นต้องสร้างและหล่อหลอมขึ้นมาด้วยความมานะอดทนและใช้ความพยายามสูงจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะให้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติเป็นแบบ "สุภาพบุรุษนักบริหาร" (Gentleman Administrator)² นั้นไม่ได้ หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงประมาณเก้าปี ประเทศไทยได้นำหลักการบริหารงานสากลและของสหรัฐอเมริกาเข้ามาฝึกข้าราชการและผู้ที่เข้ารับราชการในประเทศ นับแต่นั้นมาการศึกษาในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีส่วนช่วยราชการด้วยการผลิตบุคคลที่มีทัศนคติและทักษะในการบริหารงานสมัยใหม่อยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้เกิดความจำเป็นขึ้นใหม่ เพราะมีความเห็นว่าการจะสร้างนักบริหารงานตามแนวความคิดเดิมนั้นเริ่มเกิดความไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ของประเทศต่าง ๆ ที่กำลังซึ่งได้ทวีการแข่งขันในการสร้างความเจริญมากขึ้นทุกที ประเทศไทยก็คงเป็นเช่นเดียวกับประเทศที่ยังมีความเจริญอยู่ในระดับต่ำอื่น ๆ คือ ใครจะได้เห็นประเทศพัฒนาไปในจังหวะจะโคนที่รวดเร็ว โดยให้ส่วนต่าง ๆ

¹ Joseph LaPalombara, "Theory and Practice in Development Administration: Observations on the Role of the Civilian Bureaucracy" (CAG occasional papers, Comparative Administrative Group, American Society for Public Administration, January 1967), pp. 2-3.

² คือ ความคิดที่ว่าบุคคลที่มีสติปัญญาปรารถนาจะอยู่ในหน่วยงานได้ดีทุกแห่งทุกหน้าที่

ภายในโครงสร้างของประเทศก้าวหน้าไปอย่างสอดคล้องกัน โดยให้เหมาะสมและราบรื่น ในวงการศึกษาก็เกิดไหวตัวในอันที่จะปรับปรุงการผลิตนักบริหารงานให้สามารถรับกับภาระหน้าที่ใหม่ของรัฐคือ สร้างผลงานที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคมไปในทางที่ดี ให้มีปริมาณมากขึ้น การเคลื่อนไหวในครั้งนั้นจึงเป็นสาเหตุของการปรับปรุงการสอนในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จนท้ายที่สุดได้แปลงมาอยู่ใต้ชายคาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในปัจจุบันนี้

จุดสำคัญในการที่จัดให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งหรือมาอยู่ภายใต้ร่มโพธิ์ใหม่นี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของแนวความคิดหรือปรัชญาของการหล่อหลอมข้าราชการสมัยใหม่ให้มีความเหมาะสมกับชนิดของงานในยุคพัฒนา การสร้างมหาบัณฑิตให้มีคุณสมบัติตรงกับปรัชญาต้องอาศัยระบบการให้การศึกษาที่ถูกต้องเป็นสำคัญ หรือหากจะกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงก็คือ ต้องมีการสร้างหลักสูตรเพื่อที่จะถ่ายทอดความรู้ ทักษะ สติปัญญา ความสามารถ และช่องทางในการพัฒนาความรู้ให้นำไปใช้ในอนาคตได้อย่างรัดกุม ต้องให้นักศึกษาได้รับความรู้เนื้อหาอยู่ในขอบเขตที่ปรารถนาและลึกซึ้งพอ มิฉะนั้น การคาดหมายที่จะให้มหาบัณฑิตออกไปปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมก็ขาดความหมาย เสมือนหนึ่งหยดน้ำที่เหือดหายไปในทะเลทรายฉะฉาน

นอกเหนือจากวิชาความรู้ ความเข้าใจ และความนึกคิด (imagination) ที่นักศึกษาจะได้รับแล้ว งานสร้างหลักสูตรของสถาบันต้องการทั้งเวลาและประสบการณ์ หลักสูตรจะต้องตอบคำถามเหล่านี้ให้ได้เป็นอย่างดี³ เป็นต้นว่า บทบาทของนักพัฒนาบริหารนั้นเป็นอย่างไร? เราต้องการนักบริหารงานที่มีบทบาทอย่างไรจึงจะดีที่สุด? ทำอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับการพัฒนาเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว? งานราชการประเภทไหนเหมาะสมที่จะให้นักพัฒนาบริหารรับเป็นผู้ปฏิบัติ? งานประเภทนี้ทำให้ข้าราชการที่มีภูมิหลังแบบเดิมทำ จะได้ผลตามเป้าหมายไหม? ทำอย่างไรจึงจะเกิดความคิดประดิษฐ์สิ่งใหม่ขึ้น

³ Hahn Been Lee, "A Handbook of Development Administration Curriculum" (a paper presented at the XIVth International Congress of Administrative Science, Dublin, September 1968), pp. 1-4.

(innovation)⁴ และการที่จะนำหลักและความคิดเหล่านี้ไปใช้ในหน่วยงานของรัฐให้เกิดผลอย่างไร การก่อกำเนิดประดิษฐ์สิ่งใหม่นี้ (innovation) มีความสำคัญต่อสาขาวิชาพัฒนาบริหารศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะวิชานี้เป็นเรื่องว่าด้วยการสร้างภาวะการก่อกำเนิดประดิษฐ์สิ่งใหม่เพื่อการพัฒนาให้เกิดผลมากที่สุด คำถามต่อไปก็คือ ภาวะแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในหน่วยงานที่มีอยู่จะช่วยส่งเสริม หรือจะเป็นอุปสรรคของการริเริ่มของใหม่เพียงไร? จากความจำเป็นนี้เอง จึงได้มีการปรับปรุงหลักสูตรของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ใหม่ในปี พ.ศ. 2512 นี้ ซึ่งกระทำไปพร้อม ๆ กับหลักสูตรของคณะอื่น ๆ ในสถาบันจึงน่าจะนับว่าเป็นรอยต่อที่สำคัญแห่งยุค เมื่อคำนึงถึงความพยายาม ระยะเวลาเตรียมการ ระยะเวลาที่ได้จากประสบการณ์ในอดีต และการรวบรวมความคิดเห็นจากบุคคลหลายฝ่าย ประกอบกับจึงเป็นที่คาดหมายว่า หากมีการดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการสร้างและพัฒนาหลักสูตรในขั้นต่อ ๆ ไปโดยเรียบร้อยแล้ว การให้การศึกษาในแขนงวิชานี้คงจะใกล้เคียงกับประโยชน์ที่จะได้รับดังได้คาดหมายไว้แต่แรกเป็นแน่

II. การกำหนดเนื้อหาและข้อจำกัด

ก. การกำหนดเนื้อหา

หลักสูตรเดิมในทางบริหารของคณะรัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่ 2 แบบ คือ แบบหนึ่งใช้เมื่อครั้งยังสังกัดอยู่กับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีกแบบหนึ่งคือ แบบที่ใช้อยู่ในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ปัจจุบัน แม้หลักสูตรแบบหลังนี้จะหันเหจากคตินิยมประสิทธิภาพ (efficiency norm) มาถือ "การพัฒนาเป็นจุดศูนย์กลาง" (development focus) เป็นสำคัญก็จริงอยู่ แต่ก็ยังไม่ค่อยจะสมบูรณ์แบบตามแนวความคิดใหม่ ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นเวลาที่เตรียมร่างหลักสูตรมีอยู่อย่างจำกัด การที่จะผลิตมหาบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่จะให้ออกไปปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติให้ไปช่วยกันยกสังคมให้ก้าวไปสู่ภาวะใหม่

⁴ Edward W. Weidner, "Development and Innovational Roles", *Pakistan Administrative Staff College Quarterly*, Vol. VI, Nos. 1-2 (March-June 1968), pp. 36-53.

นอกจากนี้อาจจะเปรียบเทียบจากเอกสารอีกหลายแห่งได้ อาทิ เช่น Richard T. Lapiere, *Social Change* (New York: McGraw Hill, 1965), Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovation* (New York: The Free Press of Glencoe, 1965), and Everett E. Hagen, *On the Theory of Social Change* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1962).

ย่อมหมายถึงต้องมีเนื้อหา เช่น กำหนดให้นักศึกษาเข้าใจเป้าหมายและนโยบายของประเทศ เข้าใจระบบการเปลี่ยนแปลงของสังคม และสามารถวาทจินตนาภาพสังคมในอนาคตได้อย่าง มีกฎเกณฑ์ มีเหตุผลถูกต้องตามระเบียบวิธีการศึกษา นักบริหารงานที่ได้รับการอบรมมา อย่างนี้จึงจะสามารถทำงานตามกระบวนการเพื่อการพัฒนาชาติ (national development process) ได้เป็นผลดี⁵

การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change) เป็นรากฐานของพัฒนบริหารศาสตร์ ในแง่ของสิ่งแวดล้อม เป็นสภาพการณ์ซึ่งนักศึกษาจะต้องประยุกต์ทัศนวิสัยในการพัฒนาเข้าไป กล่าวคือ นักศึกษาพัฒนบริหารศาสตร์จะต้องศึกษาว่า ระบบการบริหารงานนั้นมีส่วนสัมพันธ์ กับโครงสร้างของสังคมที่เป็นกรอบวางไว้เป็นวงรอบนอกนั้นว่ากว้างกว่าหรือสูงกว่าอย่างไร ศึกษาว่าระบบการบริหารงานนั้นจะมีส่วนทำให้สังคมเปลี่ยนไปทางใดได้บ้างหรือปัจจุบันกำลัง ทำปฏิกิริยาโต้ตอบกับสังคมซึ่งเคลื่อนที่และคลี่คลายอยู่เสมอในสภาพเช่นไร การพัฒนาประเทศ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมหรือการที่สังคมเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลง เหล่านี้คือ สาเหตุที่ประเทศจำเป็นต้องกำหนดนโยบายและที่นักศึกษาด้านบริหาร จะต้องเป็นผู้ ดำเนินการให้การเปลี่ยนแปลงอยู่ภายใต้การควบคุมของตนได้ การพัฒนาประเทศจึงจะเกิดผล ดี ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลที่ปรารถนาจะพัฒนามักจำเป็นต้องสร้างโครงการหรือวางนโยบายเพื่อ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมของตนขึ้นใหม่ไปในทางหรือชนิดที่น่าปรารถนา เหตุและผล ที่เกิดขึ้นตามมาระหว่างบทบาทของรัฐที่กระทำในสังคมฝ่ายหนึ่งกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม อีกฝ่ายหนึ่งอยู่ในลักษณะที่มีปฏิกิริยาโต้ตอบต่อกันเสมอ หลักสูตรใหม่จึงจำเป็นต้องเชื่อมวิชา ความรู้ที่จะสอนในสถาบันให้ได้ใกล้ชิดกับสภาพการณ์และลักษณะการของสังคมไทย โดยเฉพาะ ให้ได้ สรุปได้ว่าความมุ่งหมายของหลักสูตรพัฒนบริหารศาสตร์ คือ การสร้างทักษะและทัศน-คติใหม่ให้สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่ทำนายรัฐอยู่ และรัฐสามารถปฏิบัติ การได้เพียงใด และการพัฒนาความสามารถของนักศึกษาให้สามารถบำเพ็ญตนเป็นเครื่องมือ อันทรงประสิทธิภาพของรัฐที่ทะเยอทะยานในการพัฒนาประเทศไทยนี้ได้ ย่อมหมายถึงว่า วิชาพัฒนบริหารศาสตร์นั้นจึงถือเป็นวิชาชีพได้

⁵ cf. George F. Gant, "A Note on the Applications of Development Administration", *Public Policy*, Vol. XV (1966), pp. 199-202.

ลักษณะพิเศษของพัฒนบริหารศาสตร์ อาจพิจารณาได้จาก 3 ประการนี้ คือ (1) บทบาท (2) ลักษณะของวิชา และ (3) ทศนคติ

1. บทบาทของนักพัฒนบริหาร กล่าวได้เป็น 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง นักพัฒนบริหารจะต้องเป็น “ผู้เชี่ยวชาญ” ในสาขาความรู้ซึ่งมีลักษณะเนื้อหาวิชาสลับซับซ้อนและถือเป็นวิชาการในระดับสูงอย่างหนึ่งได้ ตามเนื้อหาของวิชานักพัฒนบริหารจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (overall societal process of development) คือในด้านการเมือง การเศรษฐกิจ การสังคม และส่วนรวมทั้งหมด มีความคุ้นเคยและรู้ช่องทางที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยเสียก่อน ขึ้นต่อไปก็ควรเลือกสาขางาน โดยต้องมีความเข้าใจในสาขางานหรือกิจการเฉพาะที่ตนสนใจอย่างละเอียดลึกซึ้ง (specialized sectoral and functional interests) นักพัฒนบริหารจำเป็นต้องเรียนรู้ระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่มีความแน่นอนสูง (purposive methodologies) ต้องทราบวิธีการทำการวินิจฉัยสั่งการและการสร้างแผนงานขึ้นมาใช้ เพื่อจะได้นำประยุกต์กับการปฏิบัติงานให้ได้ผลสมแนวปรัชญา⁶

ประการที่สอง นักพัฒนบริหารจะต้องมีบทบาทเป็น “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง” (change agent) ให้แก่สังคมไทย “การเปลี่ยนแปลงสภาพสังคมเช่น กำหนดให้นักพัฒนบริหารเป็นผู้ดำเนินการที่สำคัญ และเป็นเสมือนผู้ให้อาหารหล่อเลี้ยงกระบวนการเพื่อให้สังคมเคลื่อนไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย”⁷

ศาสตราจารย์ อาร์ ลิปปีต กับพวก (R. Lippitt et. al) ได้ค้นคว้าไว้ว่า ลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ต้นควรประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้คือ⁸ (1) สามารถวินิจฉัยปัญหาของระบบสังคมที่ตนต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง (2) สามารถประเมินหาสิ่งชักจูงใจและสมรรถภาพที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง (capacities for change) (3) สามารถประเมินสิ่งชักจูงใจและศักยภาพที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มีอยู่ (4) สามารถแนะให้สังคม

⁶ Saul M. Katz, "A Model for Educating Development Administrator", *Public Administration Review*, Vol. XXVIII, Nov.—Dec. 1968, pp. 531—32.

⁷ *Ibid.*

⁸ R. Lippitt, J. Watson and B. Westley, *The Dynamics of Planned Change* (New York: Hartcourt Brace, 1958), pp. 91—126.

เลือกเป้าหมายที่จะเปลี่ยนไป (change objectives) ให้เป็นที่เหมาะสม (5) เข้ารับหน้าที่ช่วยเหลือที่เหมาะสม (6) สร้างและธำรงความร่วมมือไว้ให้มีสัมพันธ์กันคืออยู่เสมอ (7) เข้าใจและเป็นผู้นำปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อการเปลี่ยนแปลง (8) สามารถเลือกเทคนิค และแบบแผนความประพฤติที่เหมาะสมในกระบวนการแต่ละขั้น และ (9) ช่วยเสริมสร้างทักษะ และทฤษฎีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ชอล แคตซ์ ยังได้เตือนว่า “การสวมบทบาทนี้จะทำได้ยาก ถ้านักบริหารงานอยู่ในระบบของสังคมนั่นเอง”⁹ ซึ่งหมายความว่าเมื่อเป็นคนในทีมองไม่ค่อยออก หรืออยู่บนพื้นดินจะให้มองทัศนภาพของภูมิประเทศให้ได้ ชักเท่ากับขึ้นเครื่องบิน หรือเฮลิคอปเตอร์นั้นไม่ได้ เป็นที่เชื่อแน่ว่า ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวข้างต้นของผู้เฝ้าการเปลี่ยนแปลง เขาผู้นั้นต้องพร้อมที่จะใช้เหตุใช้ผลอย่างสูงเพื่อปฏิบัติงานแต่ละอย่าง เช่นในการจะกำหนดเป้าหมายของงานหรือเพื่อวินิจฉัยปัญหาของสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องสร้างสัมพันธ์ไมตรีระหว่างบุคคลและระหว่างกลุ่มให้สามารถหล่อเลี้ยงกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้สโลว์อยู่เสมอ

ประการที่สาม นักพัฒนาบริหารจะต้องมีลักษณะเป็นชนผู้นำหัวสมัยใหม่ (modernizing elites) ของไทย จะต้องเป็นผู้ปลูกฝังและยึดถือคตินิยม (norm) ที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดภาวะความทันสมัยขึ้นในประเทศด้วยความเข้มแข็ง และพร้อมที่จะสนับสนุนให้เกิดความรู้สึกอย่างนี้ในระหว่างหมู่ข้าราชการอื่น ๆ และประชาชนทั่วไป สำหรับหน้าที่นี้ ศาสตราจารย์ เดวิด เอปเตอร์ (Prof. David Apter) ให้บรรยายอธิบายบทบาทของพวกผู้นำสมัยใหม่ไว้ 3 ประการคือ¹⁰ (1) จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้จัดระบบทรัพยากร เพื่อใช้ตามเป้าหมายของการพัฒนาที่กำหนดไว้ (2) จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมกลุ่มชนเก่าแก่ พวกกลางเก่ากลางใหม่ และกลุ่มหัวสมัยใหม่อื่น ๆ ที่มีอยู่ในสังคมให้เข้ากันได้ และ (3) จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกลไกการใช้อำนาจทั้งหลายในสังคม (mechanisms of coercion) นอกจากนี้ที่ทั้งสามประการนี้แล้ว นักพัฒนาบริหารอาจต้องรับหน้าที่เป็นผู้เผยแพร่และตีแผ่ความต้องการให้ทราบกันอย่างกว้างขวางด้วยการอธิบายถึงประโยชน์ของการพัฒนาประเทศ (ideologist for develop-

⁹ Katz, *op. cit.*, p. 532.

¹⁰ David Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1965), pp. 164-68.

ment) ช่วยเป็นปากเสียงให้พวกปากทอปากปุกที่มีสัมเสียดอ่อนแอในสังคม เพื่อช่วยเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2. แนวการศึกษาแบบเชื่อมแขนงวิชา (inter-disciplinary approach) โดยที่นักพัฒนาบริหารต้องมีลักษณะสำคัญหลายประการดังกล่าวแล้ว การจัดระบบการศึกษาให้เหมาะสมจึงไม่ควรอย่างยิ่งที่จะยึดถือการศึกษาแบบเดิมซึ่งจัดตามลักษณะจำเพาะของแขนงวิชา เหตุผลข้อแรกก็คือ การศึกษาตามแบบเดิมนั้นทำให้ความรู้ความคิดแคบอยู่ในวงจำกัดเฉพาะวิชานั้น ๆ (segmentalized) ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างสาขาวิชาและปัญหาที่มีอยู่ในสังคมระหว่างนั้นซึ่งจะไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละสาขาเช่น ทางเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และรัฐศาสตร์ การแก้ปัญหานั้นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในวิชาการหลายสาขารวมกัน ศาสตราจารย์ซอล แคตซ์ ได้ยกย่องตัวอย่างปัญหาว่า ในกรณีที่นักพัฒนาบริหารจะต้องทำการตัดสินใจว่า จะจัดหน่วยงานอย่างไรขึ้นมาก็จะเป็นหนทางกระตุ้นประชาชนให้เกิดความสนใจที่จะนำเงินมาลงทุน (capital formation) อย่างเร่งรัด ปัญหา¹¹ นี้มีที่ควรพิจารณาหลายแง่หลายลักษณะด้วย ถ้าพึงนักเศรษฐศาสตร์ยอมมองได้ไม่ทั่ว¹¹ เหตุผลข้อที่สอง คือการปรึกษาหารือข้ามแขนงวิชามักจะติดขัดด้วยการใช้ถ้อยคำ เพราะโดยปกติแต่ละแขนงวิชาจะมีภาษาเฉพาะของตัวเอง แนวคิด (concept) ของตนเอง หรือระเบียบวิธีศึกษาของตัวเอง การใช้คำ ๆ เดียวกันแต่มีความหมายไปกันคนละอย่าง เป็นอุปสรรคต่อการติดต่อ หรือศัพท์เฉพาะของแต่ละสาขา ก็อาจจะเป็นการเฉพาะวิชาเกินไปไม่เหมาะที่จะใช้แลกเปลี่ยนความรู้กันในระยะเวลาอันจำกัดได้ เหตุผลข้อที่สามก็คือแนวคิด (concept) หรือระเบียบวิธีที่มีอยู่ (methodologies) ในแขนงวิชาต่าง ๆ นั้นยังมิได้มีการลงมือปฏิบัติการ (action) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ทันที การลงมือทำงานเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานเพื่อการพัฒนาเพราะเป็นเรื่องของการพิจารณาสังคมให้อยู่ในลักษณะที่มีการเคลื่อนไหวไปข้างหน้าอยู่เสมอ (dynamics) ทั้งที่เกี่ยวกับเป้าหมายและสิ่งชักจูงใจที่ก่อให้เกิดความต้องการเป้าหมายเหล่านั้นมา

¹¹Katz, "Education for Development Administrators . . .", p. 10.

3. การสร้างสมรรถภาพและทัศนคติที่อาจนำไปปฏิบัติได้ (practical)¹² นักพัฒนาบริหารจำเป็นจะต้องมีสมรรถภาพและทัศนคติอย่างเพียงพอ ซึ่งเพียงพอที่จะเผชิญกับปัญหาและงานด้านพัฒนาของประเทศ โดยสรุปอาจจะกล่าวได้เป็น 3 ประการคือ ประการที่ 1 นักพัฒนาบริหารจะมัวเสียเวลากับทฤษฎีหรือแนวคิดอันหรูหราที่แพร่หลายอยู่มากในประเทศที่พัฒนามามากแล้วไม่ได้ เพราะทฤษฎีและความคิดเหล่านั้นมักจะมีผู้สร้างหรือกำหนดขึ้นโดยยึดหลักการและข้อสมมุติที่ไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงในประเทศเราแต่จำลองจากประเทศที่เจริญแล้วขึ้นมา เช่นข้อที่สมมุติว่ามีการแข่งขันแบบสมบูรณ์ขึ้นในสังคม (perfect competition) แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏในประเทศที่กำลังพัฒนา เช่นไทยเราเลย ด้วยเหตุนี้ นักพัฒนาบริหารที่เตรียมเครื่องมือของตนเอง เพื่อช่วยสังเกต รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลที่ตนเองเผชิญหน้าอยู่จึงจะสามารถแก้ไขปัญหานั้นๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดี

ประการที่สอง นักบริหารงานพัฒนาจำต้องทราบให้ซึ่งและมีความเข้าใจในสภาพแวดล้อมของประเทศให้ละเอียดและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด วิชาความรู้ที่เรียนมาในชั้นประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และวรรณคดีของประเทศนั้นยังไม่เพียงพอ นักบริหารพัฒนาจำต้องเข้าใจพฤติกรรมในชั้นเศรษฐกิจ (economic behavior) สถาบันทางสังคม (social institutions) องค์การที่มีอยู่ภายใต้รัฐบาลและเอกชน ตลอดจนค่านิยมของสังคม (value patterns) นักพัฒนาบริหารต้องทราบบุคคลิกภาพของคน และสิ่งที่จะชักจูงได้โดยเฉพาะที่สำคัญๆ ในระดับต่างๆ ของสังคมให้ซึ่ง หากเขาสามารถก้าวไปข้างหน้า เขาจึงจะประสบความสำเร็จ การจะมีความรู้เช่นนั้น จำเป็นต้องยึดแบบแผนแน่นอนและมีระเบียบในการศึกษาสิ่งเหล่านั้นอย่างถูกวิธี ต้องรู้วิธีวิเคราะห์และคัดเลือก อีกทั้งการศึกษาประสบการณ์จากประเทศอื่นก็มีส่วนช่วยเพิ่มพูนความรู้ซึ่งถึงข้อเท็จจริง และสภาพความเป็นอยู่ของตนเองอยู่ในระดับใดด้วยดี

ประการที่สาม นักพัฒนาบริหารต้องมีประสบการณ์ในท้องที่ (field experience) เช่นเดียวกับนายแพทย์ต้องการมีประสบการณ์ในการรักษาโรคกับคนไข้ นักบริหารงานพัฒนา

¹²นักวิชาการหลายคนชอบใช้คำว่า action-oriented ดูยาที่ Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration", in J.D. Montgomery and W.J. Siffin (eds.) *Approaches to Development* (New York: McGraw Hill Co., Ltd., 1966).

ต้องคุ้นเคยกับหน่วยงานที่ทำการพัฒนาต้องเรียนวิธีการทำงานและปัญหาที่มีอยู่ เขาควรจะได้เห็นสภาพความมอดอยาก ความเสื่อมโทรม และความล้าหลังในชุมชนนั้นจริง ๆ

ดังที่ได้พิจารณาข้างบนนี้จะเห็นได้ว่า บทบาทของนักพัฒนาบริหารนั้นมีลักษณะทะเยอทะยานอยู่สูง มิใช่จะสักแต่เป็นนักทำงาน ทำงานได้ตามระเบียบและหลักการหรือเพียงแต่เป็นนักสังเกตการณ์ เลียนแบบการปฏิบัติงานที่ได้ผลดีมาก่อนเท่านั้น แต่นักพัฒนาบริหารจะบำเพ็ญตนให้มีลักษณะเป็นผู้วิเคราะห์วิจารณ์ เป็นผู้เสียสละ¹³ เป็นผู้พร้อมที่จะนำความสามารถของตนเองมาใช้ได้กับหน่วยงาน ใช้ระบบการบริหารงานสร้างสังคมให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ประเทศปรารถนาหรือกำหนดไว้เป็นเป้าหมายอย่างจริงจัง

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการบางคนจึงถือว่า วิชาพัฒนาบริหารศาสตร์ที่จะให้ศึกษาในมหาวิทยาลัยนั้นเป็นวิชาชีพ พัฒนาบริหารศาสตร์มีแนวคิด (concept) วิธีการ (methods) และการปฏิบัติงานที่พัฒนามาจากแขนงวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำมารวมเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดสมรรถภาพใหม่ เพื่อช่วยให้เข้าใจเหตุการณ์ในสังคมให้ถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น สามารถค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะปัจจุบันกับเป้าหมายที่ต้องการในอนาคต นักพัฒนาบริหารแบบนี้ต้องมีคุณค่านิยมที่ชอบเดินไปแต่ข้างหน้า ก้าวไปข้างหน้าอย่างที่ศาสตราจารย์เดวิด ซี. แมคเคลิฟแลนด์ (David C. McClelland) เรียกว่า "forward orientation"¹⁴ โดยถือเวลาเป็นหัวใจถือการคัดแปลงวัฒนธรรมให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเป็นคัมภีร์ และถือเอาการควบคุมธรรมชาติให้ได้เป็นศาสนา ซึ่งเรียกรวม ๆ กันว่า คุณค่านิยมสมัยใหม่ (modernizing values) นักพัฒนาบริหารจะต้องอดทนเพื่อรับประสบการณ์และสร้างลักษณะนิสัยเฉพาะตน (character formation) จะต้องมีความรับผิดชอบในการทำงาน ในทัศนคติ และคุณค่านิยมที่ตนยึดถือ ขนาดที่ให้เกิดขึ้นเองในมโนคติอย่างที เดวิด ไรส์แมน เรียกว่า "inner-directedness"¹⁵

¹³Katz, *op. cit.* p. 14.

¹⁴David C. McClelland, *The Achieving Society* (Princeton: Van Nostrand, 1961), pp. 324-29.

¹⁵David Riesman, Nathan Glazer and Revel Densley, *The Lonely Crowd* (New Haven: Yale University Press, 1961), pp. 109-125.

รางวัลที่นักพัฒนาบริหารจะได้ก็คือ การได้ชื่อว่าช่วยให้ประเทศเป็นผู้พัฒนาเกิดความอยู่ดีกินดีทัดเทียมกับประชากรทั่วโลก ได้ชื่อว่าเป็นผู้นำประเทศยุคใหม่ (modernizing elites) ซึ่งก็คงจะโก่งพอก หรืออย่างที่ศาสตราจารย์แคตซ์ กล่าวไว้¹⁶

... การปฏิบัติงานตามเป้าหมายของการพัฒนาหรือจากเป้าหมายขั้นต้น และรองที่ส่งไปสู่เป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนา โดยให้เห็นผลสำเร็จของงานอาจจะเป็นสิ่งตอบแทนเพียงพอสำหรับนักพัฒนาบริหารในสังคมที่ถือเอาผลสำเร็จของงานเป็นสิ่งพอใจและเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมความตั้งใจของตน

แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นหากพิจารณาควบคู่กับสถานการณ์ มหาบัณฑิตทางพัฒนบริหารศาสตร์ที่มีชื่อเสียงควบคู่กับสมัยใหม่และกับการพัฒนานั้นจะต้องก้าวไปไกลยิ่งกว่าด้วยการเป็นนักบริหารงานที่มีฝีมือดีเด่นในตัว มีอนาคตในการรับราชการแจ่มใส มีโอกาสก้าวหน้าได้เร็วและมีฐานะที่สามารถจะนั่งเคียงคู่โสภาปราศรัยกับนักวิชาการในนานาประเทศได้ดีกว่าผู้อื่น

ข. ข้อจำกัด

การวางหลักสูตรเพื่อที่จะสร้างนักบริหารงาน พัฒนาดังกล่าวย่อมหมายความว่าความถึงการสร้างแนวการศึกษาใหม่จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงของเดิมอย่างมากมาย ต้องสร้างบรรยากาศการทำงานที่ผิดจากเดิมซึ่งย่อมมีผลต่อโอกาสและตำแหน่งงานที่มหาบัณฑิตจะไปรับด้วย ข้อที่ควรพิจารณา คือ ยังมีความหวงโยอยู่มากกว่า ทักษะคติของข้าราชการในหน่วยราชการต่าง ๆ อาจจะไม่สามารถเข้ากันได้กับจุดมุ่งหมายของการดำเนินงานทางวิชาการของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ความไม่เข้าใจกันอาจสร้างแรงต่อต้านขึ้น หรืออย่างน้อยก็ไม่ยอมรับการเกิดของบุคคลประเภทใหม่นี้ เพราะกลัวว่าจะมาทำลายความสงบสุขสบายที่มีอยู่เดิมแล้ว หลายหน่วยงานอาจจะมีความรู้สึกว่า ข้าราชการที่คอยแต่ก้มหัวให้แก่ตนเองเสมอไปนั้นจะดีกว่าข้าราชการที่มีหัวเคลื่อนไหวชอบเสนอแนะหรือชอบทำอะไรให้ทุกคนในหน่วยงานต้องเหนื่อยมากขึ้น แม้ว่าการทำงานเช่นนั้นจะเป็นประโยชน์ให้แก่ประเทศหรือสังคมมากน้อยสักเพียงไรก็ตาม

¹⁶Katz, *op. cit.*, p. 15.

ในการปรับปรุงหลักสูตรใหม่ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นั้น ศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ ได้ตั้งข้อสังเกตที่สำคัญไว้ 2-3 ประการ¹⁷ เพื่อให้หลักสูตรของสถาบันได้มีลักษณะเหมาะสมไม่รุดหน้าเกิดสภาพการณ์ที่สามารถตอบรับได้ กล่าวคือ

(1) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐบาล มีรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณและด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นเป็นประจำอยู่ ฉะนั้นกำลังคนชนิดไหน ที่ประเทศไทยต้องการเพื่อประโยชน์ของชาติถ้าอยู่ในสาขาของการบริหารและการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ต้องพยายามจัดให้ ในปัจจุบันมีหน่วยราชการหลายหน่วยส่งข้าราชการของตนเข้ามารับการศึกษา โดยคาดหวังว่าเมื่อจบแล้ว มหาบัณฑิตเหล่านี้จะกลับไปช่วยปรับปรุงและนำวิธีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในหน่วยของตนให้เกิดผลดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคงจะยังไม่ต้องการนักบริหารงานที่มีจุดมุ่งหมายทะเยอทะยานเกินตัวไปมาก ๆ ปัจจุบันมีหน่วยงานอีกหลายหน่วยที่จัดตำแหน่งนักวิชาการไว้รับมหาบัณฑิตของสถาบันเพื่อทำงานระดับเทคนิค เพราะต้องการปรับปรุงงานตามแผนปรับปรุงการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ อาทิในด้านการบริหารงานบุคคล งานบริหารงานคลัง และการบริหารงานอื่น ๆ เป็นต้น

(2) ในทางตรงกันข้าม สิ่งทีหน่วยงานต่าง ๆ ต้องการก็หมายความว่าถึงโอกาสที่จะได้งานของมหาบัณฑิตด้วย หากการฝึกฝนอบรมมหาบัณฑิตทำได้ตรงกับงานที่มีหน่วยงานของรัฐเปิดสอบแข่งขัน ก็จะเป็นประโยชน์แก่มหาบัณฑิตที่จะได้ประยุกต์สิ่งที่ได้เรียนมาไว้ทันที อาจจะดีกว่าวิชาที่นักศึกษาได้เรียนไป ก็ไม่มีใครยอมรับ นอกจากนี้การที่หน่วยงานทั้งหลายไม่ได้เตรียมพร้อมที่จะรับผู้ที่ได้รับการฝึกฝนอย่างมักใหญ่ใฝ่สูงเช่นนี้ มหาบัณฑิตผู้ที่จะไปปฏิบัติงานอาจจะท้อถอย เมื่อไปขึ้นกับสภาพเดิมที่ต้องการรักษาภาวะนั้นไว้ (status quo) อาจจะบ่นป่วนใจและเลิกมานะเสียก่อน และอาจเห็นหลักสูตรพัฒนบริหารศาสตร์ฝึกสภาพความเป็นจริง (high abstraction of reality) ดังนั้นการจัดหลักสูตรใหม่จึงต้องพยายามให้สอดคล้องกับสภาพภายนอก และควรทำเป็นขั้น ๆ ไป หลักสูตรพัฒนบริหารศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเลียนแบบหลักสูตรชนิดเดียวกันในสหรัฐอเมริกา แต่ควรสอดคล้องเหมาะสมกับภาวะของประเทศไทยมากกว่า

¹⁷ Amara Raksasataya, "Memo on Public Administration Curriculum" (Jan. 9, 1969).

(3) สถาบันฯ จำเป็นจะต้องคำนึงถึง จำนวนและคุณสมบัติของผู้สอนตลอดจน เอกสารประกอบการศึกษาค้นคว้า¹⁸ จำนวนอาจารย์ผู้สอนจะมีผลต่อคุณภาพของการศึกษา และ บางครั้งก็เป็นเรื่องสำคัญมาก เช่น หลักสูตรกำหนดให้นักศึกษาเสนอวิทยานิพนธ์ แต่อาจารย์ ผู้แนะนำมีไม่เพียงพอ นักศึกษาก็อาจจะค้างค้ำได้เป็นจำนวนมาก และยังหลักสูตรพัฒนบริหาร- ศาสตร์ก้าวหน้ามากไปเท่าไร ภูมิความรู้ผู้สอนก็ต้องก้าวให้ได้ทัดเทียมกันเท่านั้น โดยปกติ ความรู้มักจะก้าวหน้าไปรวดเร็วกว่าการเสริมสร้างสมรรถภาพของอาจารย์ในประเทศที่กำลัง พัฒนาอยู่เสมอ การพัฒนาอุปกรณ์การสอน (teaching materials) ก็เป็นสิ่งสำคัญ เพราะ ยิ่งเป็นของใหม่ยังไม่มีใครเคยทำไว้ก่อนจะลอกแบบมาจากต่างประเทศก็ไม่ได้ เพราะความ ต้องการและนโยบายตลอดจนสภาพแวดล้อมผลักดัน หากทำเช่นนั้นไม่ได้ก็จะทำให้หลักสูตรที่ วางไว้มีประโยชน์น้อยลงไป

(4) ข้อจำกัดเรื่องเวลาในการศึกษา โดยปกติการศึกษาชั้นปริญญาโทควรใช้ เวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี¹⁹ ในมหาวิทยาลัยต่างประเทศกำหนดไว้ตั้งแต่ 30 เครดิต ถึง 42 เครดิต ของไทยจะกำหนดไม่น้อยกว่า 29 หน่วยกิต แต่ในกรณีของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เห็นความจำเป็นต้องขยายการศึกษาจาก 36 เครดิตแต่ดั้งเดิม ก็เพราะต้องการให้มากพอที่จะ คุ้มเนื้อหาของวิชาพัฒนบริหารศาสตร์ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น การปรับปรุงครั้งแรกก็ได้ เพิ่มเป็น 52 เครดิต ซึ่งไม่นับการศึกษาภาษาอังกฤษอีก 9 เครดิต ครั้นต่อมาถึงการปรับปรุง ครั้งนี้แม้จะปรารถนาวิชาใหม่ ๆ เข้ามาศึกษา ก็เห็นสมควรที่จะไม่ให้เกินกว่า 51 เครดิต โดยคัดแต่เฉพาะวิชาที่เหมาะสมกว่าไว้ มิฉะนั้นจะทำให้ระยะเวลาเพาะความรู้เกินระดับ ปริญญาโทตามแนวสากลมากเกินไป

III. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์

ในอริมภพทของร่างหลักสูตรใหม่ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้กล่าวไว้อย่าง ชัดเจนว่า “ได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนแนวการศึกษาจากการบริหารงานแบบคงที่ (status quo management) มาสู่การบริหารงานเพื่อการเปลี่ยนแปลง (management of change)”²⁰

¹⁸International Institute of Administrative Science, "A proposed Handbook on the Organization and Administration of Schools and Institutes of Public Administration" (mimeographed), p. 56.

¹⁹สภากาการศึกษาแห่งชาติ, "หลักเกณฑ์การศึกษาชั้นปริญญาโทและปริญญาเอกของมหาวิทยาลัยและ สถาบันเทียบเท่า", (โรเนียว)

²⁰NIDA, "A proposed Curriculum for the School of Public Administration, NIDA".

ดังนั้นหลักสูตรใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้จัดทำตามแนวความคิดของพัฒนบริหารศาสตร์โดยได้เน้นความรู้ที่ตรงกับความต้องการของสังคมไทย และหลังจากพิจารณาข้อจำกัดทั้งได้กล่าวแล้ว หลักสูตรใหม่จึงประกอบด้วย 32 ลักษณะวิชา เป็นวิชาการรวมหรือวิชาแกนของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (core courses) 5 วิชา วิชาบังคับของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ (required courses) 6 วิชา และวิชาเลือก 22 วิชา²¹

วิชาบังคับทั้งของสถาบันและของแต่ละคณะเมื่อประกอบกันแล้วมีความมุ่งหมายจะสร้างนักศึกษาให้มีความรู้เพียงพอที่จะปฏิบัติงานสำคัญตามวัตถุประสงค์ของพัฒนบริหารศาสตร์ได้พอควร ส่วนวิชาเลือกนั้นเป็นวิชาที่จะสร้างให้นักศึกษามีความรู้ลึกซึ้งลงไปในสาขาที่ตนเองสนใจ การจัดให้มีวิชาเลือกหลายแขนงวิชา ก็เพื่อเตรียมนักพัฒนบริหารซึ่งต้องไปทำงานตามเป้าหมายของการพัฒนาประเทศในตำแหน่งต่าง ๆ กัน และเพื่อจะสนองความต้องการในปัจจุบันที่หน่วยงานหลายหน่วยต้องการนักวิชาการทางบุคคล การคลัง การท้องถิ่น และการจัดหน่วยงาน ในที่นี้อาจจัดวิชาเลือกออกเป็นหมวดวิชาเพื่อความถนัดได้ 4 สาขา คือหมวดวิชาการบุคคลและการจัดหน่วยงาน (Personnel and Organization) หมวดวิชาการคลังและวัสดุของรัฐ (Finance and Logistics) หมวดวิชาการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาค (Local Government) และหมวดวิชาการบริหารงานตามโครงการ (Program Administration)

อนึ่ง เนื่องจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีคณะพัฒนาการเศรษฐกิจอยู่แล้ว (School of Development Economics) หลักสูตรของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จึงมิได้จัดสาขาวิชาที่จะหนักไปในด้านเศรษฐศาสตร์นัก และการจัดหลักสูตรนี้ก็หลีกเลี่ยงการจัดวิชาที่มีเนื้อหาซ้ำ ๆ และใกล้เคียงกันมากเกินไป การพิจารณาหลักสูตรได้พิจารณาการประสานงานระหว่างคณะมาก วิชาใดที่คณะใดสามารถสอนได้ดัดกว่า คณะนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ยังได้จัดให้มีการศึกษาตามแนวแนะ (Directed Study) และการเสนอวิทยานิพนธ์ เพื่อเสริมสร้างความรู้พิเศษเฉพาะตัวเพื่อที่จะเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาทุกคน เป็นแบบ Tailor-made อนึ่ง เกรดหรือหน่วยกิตรวมที่นักศึกษาจะผ่านได้ต้องได้น้อย 51 หน่วย โดยถือคะแนนเฉลี่ยระดับดี คือ “ ข ” (B average)

²¹ในที่นี้ผู้เขียนได้นำวิทยานิพนธ์รวมไว้เป็นหนึ่งวิชา

นอกจากนี้สำหรับนักศึกษาที่ความรู้ภาษาอังกฤษไม่ได้มาตรฐานของสถาบันจะต้องเรียนวิชาภาษาอังกฤษอีก 9 หน่วยกิต ซึ่งศูนย์ภาษาต่างประเทศของสถาบันเป็นผู้จัดสอนให้ เป็นที่คาดว่านักศึกษามากกว่า 95% อาจต้องกวคภาษาอังกฤษใหม่

ลักษณะวิชาต่าง ๆ อาจจะถูกแยกให้เห็นลักษณะที่สอดคล้องกับแนวความคิดที่ได้เสนอมาในส่วนก่อนได้ โดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ (1) ประเภทที่เป็นเนื้อหาวิชา พัฒนาการ (2) ประเภทที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีการวิเคราะห์ (3) ประเภทที่เป็นความรู้ในด้านการบริหารงาน และ (4) ประเภทที่เป็นความรู้เฉพาะสาขา ตามตารางต่อไปนี้

สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
เนื้อหาวิชาเกี่ยวกับการพัฒนา (Substantive Knowledge)	วิชาหลัก	สพบ. กระบวนการพัฒนาการเศรษฐกิจ (The process of Economic Development) สพบ. สังคมและการปกครองไทย (Thai Society and Government)

ระเบียบวิธีเกี่ยวกับการวิเคราะห์ (Purposive methodologies)	วิชาหลัก	สพบ. การวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ (Economic analysis)
		สพบ. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (Quantitative analysis)
	วิชาบังคับ ของคณะ	สพ. วิธีการสถิติ (Statistical Methods) รศ. 601 ระเบียบวิธีการวิจัย (Research Methodology)

สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
วิชาที่เป็นเครื่องมือการบริหารงาน (Basic administration)	วิชาหลัก วิชาบังคับ ของคณะ	สพบ. แนวคิดและประเด็นในการบริหาร (Concepts and Issues in Administration) รศ. 611 การออกแบบองค์การ (Organization Design) รศ. 640 การวางโครงการและการบริหารงานตามโครงการ (Program Planning and Management) รศ. 610 ข้าราชการไทย (Thai Public Service) รศ. 620 การคลังและการงบประมาณของรัฐ (The Government Finance and Budget)

สาขาวิชาเฉพาะ : หมวดวิชาการบุคคลและการจัดองค์การ (Personnel and Organization)	วิชาเลือก	รศ. 711 การวัดและประเมินผลบุคคล (Personnel Measurement and Evaluation) รศ. 712 การพัฒนาบุคคล (Personnel Development) รศ. 811 สัมมนาปัญหาการออกแบบองค์การ (Seminar in Problems of Organization Design) รศ. 812 สัมมนาเกี่ยวกับการบุคคลและองค์การ (Seminar in Personnel and Organization)
---	-----------	--

สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
หมวดวิชาการคลังและการส่ง กำลังบำรุงของรัฐ (Finance and Logistics)	วิชาเลือก	รศ. 721 การงบประมาณ การบัญชี และการ ตรวจสอบบัญชีของรัฐ (Government Budgeting, Accounting and Auditing) รศ. 722 การบริหารงานด้านการส่งกำลังบำรุง (Logistic Administration) รศ. 723 การจัดหาทุนสำหรับโครงการพัฒนา (Financing Development Programs) รศ. 821 สัมมนาการบริหารงานคลัง (Seminar in Financial Administration)

หมวดวิชาการบริหารงานส่วน ท้องถิ่นและภูมิภาค (Local Government)	วิชาเลือก	รศ. 732 การปกครองและการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น (Government & Administration of Tongtin) รศ. 722 การปกครองและการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค (Government & Administration of Phumipak) รศ. 733 การปกครองและการบริหารงานท้องถิ่น เปรียบเทียบ (Comparative Local Government and Administration) รศ. 831 สัมมนาการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน (Seminar in Local & Community Development) รศ. 832 สัมมนาปัญหาของชุมชนหนาแน่น (Seminar in Urban Problems)
--	-----------	--

สาขาวิชา		ลักษณะวิชา
หมวดวิชาการบริหารงานตาม โครงการ (Program Administration)	วิชาเลือก	รศ. 741 ฝ่ายอำนวยการในการบริหาร (The administrative staff) รศ. 742 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมกับการ ปฏิบัติตามโครงการ (Social change and Program implementation) รศ. 743 ประเมินผลงานและโครงการของ องค์การของรัฐ (Evaluating Performance and programs of government organizations) รศ. 744 การบริหารงานตามโครงการในหน่วย งานพัฒนา (Program Administration in Development Agencies) รศ. 746 บทบาทและการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ (The Role and Management of Public Enterprises) รศ. 745 วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและพัฒนาการ (Science technology & Development) รศ. 841 สัมมนาเกี่ยวกับพัฒนาบริหารศาสตร์ (Seminar in Development Administration)
	วิชาเลือก	รศ. 880-881 การศึกษาตามแนวแนะ (Directed Studies) 3 หรือ 6 หน่วยกิต รศ. 890-892 วิทยานิพนธ์ (Thesis) 6 หรือ 9 หน่วยกิต

เป็นที่คาดว่า นักศึกษาที่ได้อ่านหลักสูตรใหม่ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ไปแล้วอย่างน้อยในท่านเนื้อหาจะได้คุ้นเคยกับแนวคิดและปัญหาของการพัฒนา (development concept) ลักษณะและส่วนประกอบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ภาวะการณ์แวดล้อมของสังคมโดยเฉพาะ สังคมไทย กระบวนการ เงื่อนไข กลวิธีของการพัฒนาเศรษฐกิจ หน้าที่ตัวกำหนด และกระบวนการของการพัฒนาการเมือง ตลอดจนบทบาทและการเสริมสร้างบุคลิกภาพของคน

นักศึกษาจะมีทัศนคติเป็นนักวิทยาศาสตร์ทางสังคม (social scientists) มากขึ้น ด้ยการใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ทั้งทางวิชาการตรรกวิทยาและคำนวณวิจัยความก้าวหน้าด้วยคณิตศาสตร์เชิงปริมาณ เช่นทฤษฎี Set, Vectors and Matrices, Systems of Linear Equations, Calculus และความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับใช้เครื่องคำนวณ (Computer) จะช่วยสร้างนักศึกษาให้มีความสามารถช่วยพิจารณาปัญหาและนโยบายของรัฐที่มีอยู่ (public policy) และที่ควรจะกำหนดต่อไปให้เหมาะสมตามแนวคิดของพัฒนาการเพื่อนำสังคมไปสู่ภาวะความทันสมัย²²

นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ จะได้เพิ่มพูนความรู้ในเรื่องการบริหารงานไม่เฉพาะกรอบความคิดในแง่ของประสิทธิภาพ แต่ยังรวมถึงกรอบความคิดใหม่ในแง่ของการพัฒนา กล่าวคือการพิจารณาหลักการบริหารทั่วไปก็ดี การพิจารณาการสร้างหน่วยงานก็ดี จะต้องคำนึงถึงโครงการและแผนงาน โดยการรวมใช้สรรพทรัพยากร อันได้แก่ เงินทอง ด้ยบุคคล วัสดุและวิทยาการให้เกิดประโยชน์ต่อเป้าหมายที่ต้องการมากที่สุด รวมทั้งการระดมสรรพกำลังจากท้องถิ่นและความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งทางคุณภาพและปริมาณอย่างพอเพียง ทัศนคติอย่างนี้จะช่วยให้นักพัฒนบริหารเป็นนักคิดค้นของใหม่

นักศึกษาจะมีโอกาสเลือกหาความเชี่ยวชาญในแต่ละแขนงหรือภาควิชาเช่น ในวิชาการบริหารงานตามโครงการ หน่วยงานพัฒนาซึ่งสถาบันจะได้เสนอจัดการศึกษาเฉพาะแขนง ได้แก่ การพัฒนาด้านเกษตร การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การพัฒนาด้านอนามัย การพลังงาน การคมนาคม การพัฒนาด้านศึกษา ฯลฯ ซึ่งจะจัดขึ้นในแต่ภาคการศึกษาตามความเหมาะสม

²²Martin Landau, "Development Administration and Decision Theory" *CAQ Occasional Papers* Comparative Administrative Group, American Society for Public Administration, pril 1966.

IV. สรุป

จากข้อความในตอนต้นจะเห็นว่าวิชาพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นวิชาที่มีความมุ่งหมายสูงและมีความสำคัญแก่ประเทศไทยซึ่งกำลังต้องการการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง วิชานี้จะเบ็ดเสร็จในการปรับปรุงทักษะและทัศนคติของข้าราชการให้เหมาะสม ถ้าประเทศชาติมีข้าราชการประเภทนี้ทำงานได้มากเพียงไร ความสะดวกสบายในการบริหารงานไปสู่จุดหมายก็จะมีมากขึ้นเพียงนั้น

ชื่อของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เคยเป็นชื่อที่ให้กับบุคคลจำนวนมากเข้าใจผิดเข้าใจเขวมากต่อมากแล้ว เพราะเรามักเอาคำรัฐประศาสนศาสตร์มาปนกับคำรัฐศาสตร์อยู่เสมอ จนในปัจจุบันนี้ก็ยังมักมีผู้เข้าใจว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาการปกครอง เหมาะสำหรับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยหรือเป็นวิชาการเมืองซึ่งจะต้องอภิปรายกันให้หนักหน่วงเป็นเรื่องบทบาทอันสมควรของรัฐบาลหรือเป็นวิชาเชิงเบี่ยง โดยผู้สำเร็จการศึกษาต้องตกที่นั่งทำงานเป็นนักวิชาการ (staff) หรือนักวิจัย เท่านั้น ความจริงจากข้อความที่นำมาเสนอนี้จะเห็นว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้ก้าวหน้าควบคู่กับการบริหารงานของหน่วยตลอดมา²³ กล่าวคือเมื่อหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่แค่เพียงเก็บภาษีหรือจับผู้ร้าย รัฐประศาสนศาสตร์ก็จัดคนที่รู้จัก ฐานะเบี้ยบะของทางการดีให้แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐขยายมาทำงานในค้ำจุนบริการสงเคราะห์ประชาชน (public welfare) รัฐประศาสนศาสตร์ก็สนองด้วยการสร้างคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายนั้นโดยมีประสิทธิภาพได้ ครั้นมาถึงสมัยรัฐไปเกี่ยวกับเศรษฐกิจและก้าวไปเกี่ยวข้องกับจัดการอนาคตให้แก่ตนเอง คือ จะควบคุมสภาพแวดล้อมให้เป็นประโยชน์เช่นนี้ รัฐประศาสนศาสตร์ก็ปรับตัวเองเป็นพัฒนบริหารศาสตร์อย่างทันเวลาเหมือนกัน ปัญหาอาจจะเกิดขึ้นในข้อที่ว่าหน่วยงานและข้าราชการที่ไม่ปรับปรุงตนเองในปัจจุบันอาจจะปรับวิธีทำงานและมีพฤติกรรมในการทำงานไม่ทันกับปรัชญาและนโยบายของประเทศที่กล่าวถึงก็ก้องอยู่ทุกวัน ดังนั้นความพยายามของสถาบันบัณฑิตฯ ในการจัดหลักสูตรให้ทันกับสถานการณ์ปัจจุบันก็เพื่อจะช่วยเหลือหลอมคนไทยให้มีสมรรถภาพในการเลือกอนาคตของประเทศได้ต่อไปให้เกิดผลดีที่สุด

²³ดร. อาษา เมฆสวรรค์ ได้อธิบายวิวัฒนาการของแนวคิดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนใน, "หลักการบริหารการพัฒนา", ในอมร รัชชานันท์ กับ ชัยคิลา กวรรณสุต (eds.) ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2508)

ABSTRACT**Curriculum Development at Nida's School of Public Administration**

Developing countries need skilled administrators. This article explains how NIDA's School of Public Administration has altered its curriculum to make it more responsive to the needs of government administrators in Thailand. The new curriculum is intended to produce graduates who will have an understanding of the problems of development and a grasp of the tools needed to analyze problems and policy alternatives as well as a sound knowledge of basic administrative practices. The curriculum is action oriented and emphasizes problems, policies, and practices in Thailand.
