

พัฒนาการของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์, ประโยชน์สาธารณะ, พลเมือง, การบริหารรัฐกิจ

การอธิบายพัฒนาการของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ทำได้หลายวิธีด้วยกัน Nicholas Henry นักรัฐประศาสนศาสตร์ ยืมแนวคิด [Paradigm Shift](#) ของ [Thomas Kuhn](#) นักฟิสิกส์ ซึ่งใช้แนวคิดนี้อธิบายพัฒนาการของวิทยาศาสตร์ ไว้ในหนังสือชื่อ [The Structure of Scientific Revolutons](#) มาอธิบายการพัฒนาและการคลี่คลายของรัฐประศาสนศาสตร์เช่นกัน

Nicholas Henry มองว่ารัฐประศาสนศาสตร์มี Paradigm Shift 6 ครั้ง (Sheet ที่แจกเพิ่ม Nicholas Henry : "Public Administration's Century in A Quandary" Chapter 2, ของเก่าที่เย็บเล่มในหนังสือถอดเทปเล็คเชอร์ ปกสีชมพู ยังเป็น edition เก่า P.61 มีเพียง 5 Paradigm)

Paradigm (กระบวนทัศน์) เป็นมากกว่า Conceptual Framework (กรอบ/การมองโลก) เป็นสิ่งที่นักวิชาการ มองความจริงหรือสัจธรรม อย่างตรงกันว่าควรจะศึกษาอย่างไร มองอย่างไร ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นอย่างไร

เช่น การมองว่าโลกแบน แล้วถูกทำลาย จากคริสโตเฟอร์ โคลัมบัส ไปพบโลกใหม่ และเมื่อมีคนพบมากเข้า ก็เกิดวิกฤติความเชื่อ (หรือวิกฤติอัตลักษณ์ - identity crisis) จนนำไปสู่การปรับปรุงความรู้ครั้งใหม่ๆ



Woodrow Wilson เขียนบทความชื่อ "The Study of Administration" ปี 1887 (อ่าน article นี้ใน Text Classics P.16) ทำให้เริ่มมีความคิดว่าควรแยกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ออกมาเป็นเอกเทศ

1. Paradigm Shift ครั้งที่ 1 เรียกว่า The Politics / Administration Dichotomy (1900 - 1926)

ถือเอาปีที่ Frank J. Goodnow ออกหนังสือชื่อ "Politics and Administration" (อ่าน article ชื่อเดียวกันนี้ใน Text Classics P.28) เป็นอรุณรุ่งของความพยายามในการแยกตัวรัฐประศาสนศาสตร์ ออกจากรัฐศาสตร์ คือมองว่าสิ่งที่ศึกษา (Locus หรือคนไข้ หรือ Institutional Where) หรือยาที่ใช้รักษา (Focus หรือ Specialized What) ต่างกัน

รัฐศาสตร์ ศึกษา Politics, Political System เช่น สภา การออกเสียงเลือกตั้ง การ
รัฐประหาร
รัฐประศาสนศาสตร์ ศึกษา government bureaucracy

2. Paradigm Shift ครั้งที่ 2 เรียกว่า Principles of Public Administration (1927 - 1937)

ในยุคนี้มองว่า นักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องเชี่ยวชาญเรื่องหลักการ (Principle) เช่น หลักการประสานงาน, Unity of command, Span of Control, Principle of homogeneity (นำไปสู่หลัก Specialize), Division of work และ POSDCORB (มาจาก Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting และ Budgeting) เป็นต้น

นักรัฐประศาสนศาสตร์เกิดความมั่นใจว่าสามารถประยุกต์ใช้หลักการนี้อย่างเป็นสากล เป็นยารวิเศษที่นำไปใช้กับอะไรก็ได้ (Universality claim) ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว, ธุรกิจ, ระบบราชการ เป็นต้น ถือเป็นยุคที่รัฐประศาสนศาสตร์รุ่งเรืองมาก เป็นพระเอกในคณะรัฐศาสตร์ (ด้านหนึ่งเกิดจากการสนับสนุนเงินทุนวิจัยจาก Rocky feller เเทเงินให้กับ new York Bureau of Municipal Research)

หนังสือที่ถือว่าเป็นตัวแทนของยุคนี้คือ "Principles of Public Administration" ของ W.F. Willoughby (1927) และต่อด้วย "Papers on the Science of Administration" ของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick (1937)

ความท้าทายครั้งที่ 1

เกิดมีความเห็นท้าทายทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมขึ้นมาเป็นสองกลุ่ม

1. กลุ่มนักปฏิบัติที่มีประสบการณ์ มองว่าในตัวการบริหารก็มีการเมืองอยู่ คือไม่เชื่อเรื่อง dichotomy ของการบริหารกับการเมือง BB เห็นว่านำไปสู่ทฤษฎีการบริหารคือการเมือง
2. กลุ่มของ Herbert Simon มองว่าหลักการบริหารบางอย่างมีความขัดแย้งกันเอง คือดูดีแต่ถ้าตรวจสอบจริงๆก็จะเห็นความขัดแย้ง (เหมือนสุภาษิต) กลุ่มนี้เสนอทฤษฎีตัดสินใจ "Administration Behaviour" (1947)

การทำทหายครั้งนี้ทำให้เกิดวิกฤติเอกลักษณ์ขึ้น สาขารัฐประศาสนศาสตร์เกิดตกต่ำ เพราะเกิดปัญหาไม่สามารถอธิบายได้ คือไม่มีทั้ง conceptualize แบบ IR และไม่มี regression analysis แบบรัฐศาสตร์ (รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เน้นการปฏิบัติ ควบคู่ไปด้วย)

สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมคือมีบทความรัฐประศาสนศาสตร์เพียง 4% ได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารชั้นนำด้านรัฐศาสตร์ และ ASPA (American Political Science Association) ลดสาขารัฐประศาสนศาสตร์ลงเป็นสาขาย่อย (subfield) และเรียกรัฐประศาสนศาสตร์ว่า "intellectual wasteland"

A Glimmer in the Wasteland แสงริบหรี่ในทุ่งรกร้างทางปัญญา

ในสมัยที่เกิดวิกฤติอัตลักษณ์ นักรัฐประศาสนศาสตร์หันกลับมาสนใจกรณีศึกษาเฉพาะ (case study) การเปรียบเทียบข้ามองค์กร หรือข้ามประเทศ (comparative study) BB บอกว่าในบทความใหม่ของอาจารย์ที่จะตีพิมพ์ในหนังสือ "The Study of Comparative Public Administration: Future Trajectories and Prospects." มองว่า comparative study กำลังจะกลับมาในรูปแบบใหม่

ในช่วงนี้ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เกิดการปฏิรูปครั้งใหม่โดยแตกออกเป็นสองทางคือ 1. เดินกลับไปหารัฐศาสตร์ และ 2. เดินไปหา management พร้อมๆ กัน

3. Paradigm Shift ที่ 3 : Public Administration as Political Science (1950 - 1970)

ทางออกใน Paradigm นี้เปิดไปสู่การศึกษาสองรูปแบบคือ

3.1 ศึกษา case study จากประสบการณ์การทำงานในแต่ละองค์กร หนังสือที่ถือว่าโดดเด่นในการศึกษาแบบนี้คือ ["The Functions of the Executive"](#) ของ Chester I. Barnard

3.2 เปิดออกไปสู่ comparative public administration ซึ่งผู้ที่ทำงานด้านนี้ส่วนใหญ่มี background มาจากนักรัฐศาสตร์ที่มีฐานมาจากรัฐศาสตร์ ที่คุ้นเคยกับการทำ comparative politics ข้ามประเทศอยู่แล้ว ที่สนใจแนวทางนี้เพราะอยากเข้าใจระบบบริหารของประเทศต่างๆ เพราะในยุคสงครามเย็นอยากให้ระบบราชการของประเทศต่างๆ เป็นประชาธิปไตย เช่น Fred W. Riggs ศึกษาเรื่องระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) มีเปรียบเทียบหลายประเทศเช่น มาเลเซีย, อินโดนีเซีย แต่ประเทศไทยเป็นต้นแบบของ Patron-Client (ระบบอุปถัมภ์ หรือ Clientelism) ดูเพิ่มใน "Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity" ของ Fred Riggs และ "Comparative Political Corruption" ของ James C. Scott

ในฟิลิปปินส์เป็นระบบมาเฟีย เจ้าพ่อ หรือในญี่ปุ่นเป็นระบบที่นักการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการบริษัท ดังนั้นการเมือง/ราชการ จึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ต่อมากการศึกษา comparative study หยุตไป เพราะ มุลนิธิ Ford หยุตให้ทุนสนับสนุน ข้อเท็จจริงมีน้อยเกินไป มีแต่ทฤษฎีที่เป็น conceptual

4. Paradigm Shift ที่ 4 : Public Administration as Management (1956 - 1970)

การเปลี่ยน Paradigm นี้มีการเรียนรู้ management tools จาก business school มากมาย ทำให้เกิดคำถามว่าหากใช้ management tools กับรัฐประศาสนศาสตร์ได้ ทำไมจึงต้องมีสาขานี้ด้วย ในเมื่อ management tools สามารถใช้ได้เป็นสากล ต่อมาวิธีคิดแบบนี้แปรไปเป็น field administration โดยมองว่า management สามารถใช้ได้ทั้ง public และ private เช่น ที่ Cornell วารสารในช่วงเริ่มแรก มีทั้งการบริหารของ Public และ Private แต่หลังๆ จะมีแต่ business (แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการรวมกัน เพราะมีหลักที่ต่างกันอยู่)

บทความสำคัญที่ระบุความแตกต่างของการบริหารใน Public และ Private คือ "Public and Private Management : Are they fundamentally alike in all unimportant respect?" ของ Graham T. Allison (ในซีทแจก และใน text classics p. 387)

อย่างไรก็ดีการเข้าไปเกี่ยวข้องกับ management ก็มีข้อดีคือ ทำให้ได้ tools และเทคนิคการบริหารใหม่ๆ มาก รวมทั้งทำให้เข้าใจได้ว่า Public Administration ไม่เหมือนกับ Management ในแง่ที่

4.1 ทำเพื่อใคร (ใครเป็นเจ้าของ)

4.2 ใครได้ประโยชน์ (Public vs. Stake holder)

4.3 การเข้าถึง (accessibility) และการเชื่อมโยงกับประชาชน

Minnow Brook

จุดยุติ Paradigm ตรงนี้ถือเป็นการทำหายครั้งที่สอง ทำให้ในปี 1968 นักรัฐประศาสนศาสตร์ประชุมกันที่ Minnow brook (อยู่ที่เซราควิส) ในปี 1968 เกิดจุดยืนที่เรียกว่า "The New Public Administration" และเป็นจุดกำเนิดของ Paradigm ใหม่

5. Paradigm Shift ที่ 5 : Public Administration as a Public Administration (1970 - ?)

เมื่อกำหนดเอกลักษณ์ของตนเองได้ คือจุดยืนเรื่อง Public Interest ในยุคนี้ถือเป็นยุคทองอีกครั้งของ Public Administration มีการเปิดหลักสูตรภาคค่ำมากมาย

6 Paradigm Shift ที่ 6 : Governance (1990 - Present)

ใน Sheet ที่แจกเพิ่ม Nicholas Henry : "Public Administration's Century in A Quandary" Chapter 2 จะมี Paradigm ตรงนี้เพิ่มขึ้นมา มีเฉพาะสหรัฐอเมริกา และ ประเทศตะวันตก คือกำลังมองว่า

1. Government ไม่ใช่ Governance
2. The Decline of Governments และ The Rise of Governance
3. We are now moving toward governance, or configurations of laws, policies, organizations institutions, cooperative arrangements, and agreements that control citizens and deliver public benefits. Governance is institutional and networked (เครือข่าย)
4. เป็นเรื่องของ พลเมือง (citizenship)

สามารถ มองว่าเมืองไทยยังไม่ไปถึง stage นี้ เพราะมีปัญหาเรื่องความเป็นพลเมือง