



วิวัฒนาการในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่กับหลักพุทธปรัชญา

ในการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำนี้จะเน้นถึงผู้นำในทางการบริหาร ดังนั้นจึงได้ศึกษา
 ค้นคว้า วิวัฒนาการและความเป็นมาของการศึกษาวิชาการบริหารหรือรัฐประศาสนศาสตร์ด้วย
 ซึ่งจะทำให้เข้าใจแนวความคิดในการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำได้ดียิ่งขึ้น ในบทนี้จะได้
 กล่าวถึง วิวัฒนาการการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ซึ่งในช่วงหลังได้รับ
 อิทธิพลมาจากตะวันตก ยุคต่าง ๆ ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และแนวทางที่สอดคล้องกัน
 บางประการของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่กับหลักพุทธปรัชญา ซึ่งจะทำให้เห็นคุณค่าของ
 หลักพุทธปรัชญาในการนำมาประยุกต์ใช้ในการปกครองและการบริหาร ตลอดจนเรื่องการ
 สร้างเสริมภาวะผู้นำต่อไป

ความเป็นมาของการศึกษาวิชาทางด้านการปกครองและการบริหาร

การบริหารเป็นสิ่งที่มิได้อยู่กับสังคมมนุษย์มาแต่เดิม ทั้งนี้เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคม
 ที่ชอบอยู่ร่วมกัน และเมื่อรวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นเหล่าแล้ว จะมีหัวหน้าปกครองดูแลช่วยเหลือ
 เพื่อประโยชน์สุขของสังคมนั้น ๆ การที่จะให้สังคมและองค์การในสังคมอยู่ได้อย่างปกติสุข
 จำต้องมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี และระเบียบแบบแผนเป็นแนวกำกับ
 ความประพฤติของสมาชิกแห่งสังคมนั้นหรือองค์การนั้น ซึ่งหลักการและกฎเกณฑ์ของสังคม
 ย่อมต้องอาศัยการยอมรับนับถือของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ เป็นสำคัญ เมื่อกาลผ่านไป
 จำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้น สังคมและองค์การก็มีขนาดใหญ่ขึ้น มีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น
 เทคนิคและวิทยาการที่นำมาใช้ในการบริหารก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว มีการศึกษาค้นคว้า

สร้างหลักการและกำหนดกฎเกณฑ์เป็นทฤษฎีก็มีมากขึ้น แนวความคิดและทฤษฎีเหล่านี้ บางอย่างยังใช้ไ้มาแต่ปัจจุบัน เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับความจริงที่ว่า " การบริหาร ในสังคมและหรือในองค์การใดก็ตาม ย่อมมีหัวหน้ากับลูกน้อง (Master and Slave) อยู่เสมอ"

การที่จะศึกษาเรื่องราวผู้นำซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิชาการบริหาร ควรจะ ทราบถึงความเป็นมาของวิชาการบริหาร หรือทฤษฎีทางค่านิยมรัฐประศาสนศาสตร์สำหรับ ในประเทศไทยนั้น ความรู้ทางค่านิยมวิชาการบริหารมีใช้ของใหม่ หากจะได้พิจารณา เรื่องราวทางประวัติศาสตร์แล้วก็จะพบว่า วิชาทางค่านิยมการปกครองและการบริหารนั้น ได้มีมาแต่โบราณกาลแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองบ้านเมืองของพระมหากษัตริย์หรือ ผู้นำในอดีตได้ยึดถือรูปแบบในการปกครองและการบริหารโดยใช้หลักธรรมและคำสั่งสอน ของพระพุทธเจ้าเป็นแนวทาง ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป ส่วนการปกครองของ การบริหารโดยทั่ว ๆ ไปนั้น ก็เป็นในรูปของการศึกษาจาก บิดา มารดา ครูอาจารย์ ญาติพี่น้อง และที่สำคัญก็คือการศึกษาหรือฝึกสอนวิชาความรู้ทางค่านิยมมีลักษณะเป็นการ ถ่ายทอดประสบการณ์ (Empirical Study) จากบรรพบุรุษสืบต่อกันมา ด้วยการ แก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุงให้ดีขึ้นเหมาะสมตามยุคตามสมัย

การจัดให้มีการศึกษาวิชาทางค่านิยมการบริหารในประเทศไทย เพิ่งจะปรากฏเห็น ความจำเป็นขึ้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการปกครอง และการบริหารราชการของไทย โดยพระองค์ได้ทรงกำหนดแผนการไว้เป็นขั้น ๆ เริ่มด้วย การศึกษาระเบียบแบบแผน การจัดการกระทรวง ทบวงกรม ตามแบบตะวันตก ซึ่งพระองค์ ได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดี

กระทรวงการต่างประเทศไปพิจารณาแบบ คณะเสนาบดีในยุโรปว่า มีหลักการและกฎเกณฑ์ ในการกำหนดตำแหน่งเสนาบดีอย่างไร เพื่อที่จะนำมาปรับปรุงคณะเสนาบดีของไทยให้ เหมาะสมต่อไป เมื่อสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการกลับมารายงานวิธีกำหนดตำแหน่ง เสนาบดีแล้ว พระองค์จึงดำเนินการต่อไป คือ ประกาศใช้พระบรมราชโองการตั้งกระทรวง ขึ้นใหม่รวม ๑๒ กระทรวง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๕ และทรงแต่งตั้งพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาได้เป็น ผู้ดำเนิการศึกษาและวางแผนงานเกี่ยวกับการบริหารราชการในด้านการปกครอง โดย ได้วางแผนการปฏิบัติงานไว้ ๕ ประการด้วยกัน คือ

- ๑. การศึกษางานภายในกระทรวง
- ๒. การทดลองจัดตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน
- ๓. การตรวจราชการหัวเมืองครั้งแรก
- ๔. การศึกษาแบบแผนการปกครองจากพม่าและมาลายู
- ๕. การเปลี่ยนแปลงระเบียบการบางอย่างในการปฏิบัติงาน

การดำเนินการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะนั้น ได้ประสบกับปัญหาสำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ ปัญหาการขาดแคลนบุคคลที่เป็นผู้นำมีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับการบริหารแผนใหม่ เฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่าประสบปัญหาในการสรรหาและบรรจุบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในส่วนภูมิภาค เป็นอย่างมาก ทางกระทรวงมหาดไทยจึงได้พยายามหาวิธีแก้ไข เริ่มแรกด้วยการรับ เด็กที่นักเรียนที่มีความรู้ในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วส่งออกไปให้ตามหัวเมืองที่ขอมา แต่ก็มีปัญหาว่านักเรียนเหล่านี้ได้ศึกษาเฉพาะความรู้สำหรับ "การอพยพ" เท่านั้น ไม่ได้เรียน แบบแผนการปกครองท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ ในชั้นหลังต่อมาจึงได้วางหลักสูตร

จักรกฤษณ์ นรินทียุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๗๗-๘๓.

การสอนชั้นใหม่โดยตั้งโรงเรียนขึ้นในกระทรวงมหาดไทย และแบ่งการศึกษาออกเป็น ๓ ภาค ๆ ละ ๑ ปี คือภาคที่ ๑ สอนวิชาสามัญนอก อันเป็นวิชาเบื้องต้นของข้าราชการ ทูทกระทรวง ภาคที่ ๒ สอนวิชาปฏิบัติราชการในกระทรวง โดยให้ไปฝึกหัดทำงานจริง อยู่ในกรมกองต่าง ๆ และเมื่อสำเร็จแล้วจึงส่งไปเรียนวิชาปกครองในมณฑลที่เริ่มมีการสอน เช่น มณฑลอยุธยา และมณฑลพิษณุโลก^๑ เป็นต้น

ปัญหาในการผลิตข้าราชการให้เป็นผู้ดำเนินการปกครองของกระทรวงมหาดไทย ก็ยังไม่หมดไป ดังนั้น เสด็จในกรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงทรงดำริแก้ไข โดยจัดแยก การสอนและการสอบไล่ออกเป็น ๒ แผนก คือ "สอนการขอพินิจ" ในศาลาว่าการกระทรวง มหาดไทย เรียกว่า "โรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือน" ขึ้นเป็นตัวอย่างแห่งหนึ่ง กับสอนวิชาการอำเภอขึ้นที่มณฑลอยุธยาอีกแห่งหนึ่ง เมื่อ รศ. ๑๘ จึงนับได้ว่าประเทศไทย ได้เริ่มมีสถาบันทำการฝึกสอนวิชาเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางการปกครองและการบริหาร ขึ้นเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาโรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนได้กลายมาเป็น "โรงเรียนมหาดเล็กหลวง" เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๕ เพื่อเป็นสถานอบรมกุลบุตรและธิดาที่ประสงค์ จะเข้ารับราชการในกระทรวงต่าง ๆ โดยทั่วไป^๒ ต่อมาก็ได้กลายมาเป็น "โรงเรียน ข้าราชการพลเรือน" เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๓^๓ และได้ขยายกิจการกว้างขวางออกไปอีก

^๑ จักรกฤษณ์ นรินทรกุลการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า ๒๕๑-๒๕๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐๘.

^๓ ดวงเคื้อน พิลาสนุการ, "เนื้อหาวิชาประวัติศาสตร์การศึกษาไทยอย่างย่อ" สมาคมการศึกษาแนวการอบรมวิชาชุดक्रमัธยมศึกษาประวัติศาสตร์การศึกษา (ธนบุรี : โรงเรียน การช่างวุฒศึกษา แผนกการพิมพ์, ๒๕๐๘), หน้า ๒๘.

จนเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็น "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" โดยให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ^๑ ซึ่งก็ได้มีการจัดให้สอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์อยู่ด้วย และวิวัฒนาการเป็นลักษณะวิชาหนึ่งรวมอยู่ในสาขารัฐศาสตร์

การแยกลักษณะวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาการบริหารทางหากจากสาขา รัฐศาสตร์นั้น เพิ่งจะมีเป็นครั้งแรกเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้เพื่อ "...จัดการศึกษาและค้นคว้า ในทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อให้ สอดคล้องกับนโยบายอันที่บริหารราชการแผ่นดินให้ก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนใน ส่วนรวม"^๒ นับเป็นการเริ่มต้นที่ได้มีการจัดระเบียบวิธีการศึกษาในลักษณะระบบ ตามแบบ วิทยาศาสตร์ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๙ โดยได้รวมกิจการของ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปรวมอยู่ในสถาบันแห่งนี้ ในปัจจุบันนี้ ได้จัดให้มีการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ขึ้น เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (คณะสังคมศาสตร์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (คณะรัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (คณะสังคมศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (คณะรัฐศาสตร์)

^๑ เสถียร ลายลักษณ์ กับคนอื่น (บรรณาธิการ), "ประกาศประดิษฐานโรงเรียน ข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโอนไปขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๙ (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิแมต์, ๒๔๗๗), หน้า ๓๒๔-๓๒๕.

^๒ พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๘ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๒ ตอนที่ ๕๐ (กรกฎาคม ๒๕๔๘) หมายเหตุ ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้.

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (คณะรัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (คณะวิทยาการจัดการ)
โรงเรียนนายร้อยตำรวจ เป็นต้น

วิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดและทฤษฎีการบริหารงานของวิชารัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาวิชาการปกครองและการบริหารในประเทศไทย หลังจากได้มีการจัดระบบการศึกษาในลักษณะวิชารัฐประศาสนศาสตร์แล้ว แนวการศึกษาส่วนใหญ่ได้ยึดแบบอย่างตะวันตก และได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการรับเอาความรู้ หรือแนวความคิดทฤษฎีจากสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงาน ทั้งจากรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา จิตวิทยาสังคม มานุษยวิทยา วิทยาการจัดการ ตลอดจนการบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสาขาใหญ่ได้สามสาขา คือ รัฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ และศาสตร์การบริหาร (Administrative Science)

การผสมผสานของกรอบเค้าโครงความคิดจากหลายสาขาดังกล่าว มีผลทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ขาดเอกลักษณ์ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและความยากลำบากในการกำหนดขอบเขตการให้คำจำกัดความ ตลอดจนการพัฒนาลักษณะวิชา ทำให้มีการตีความและเข้าใจแตกต่างกันไปตามทัศนะของแต่ละคน แล้วแต่ว่าจะยึดแนวความคิดใดเป็นหลักในการพิจารณาถึงอย่างไรก็ตามจากวิวัฒนาการความเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านมา ปัจจุบันนี้

อุทัย เลหาวิเชียร, "การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ ศึกษาจากอิทธิพลของรัฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์และศาสตร์การบริหาร" ใน รัฐประศาสนศาสตร์ ขอบข่าย สถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย เอกสารวิชาการของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ชุดพื้นฐานความรู้ทางสังคมศาสตร์ (เล่ม ๕) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๘.

อาจกล่าวได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์มีขอบข่ายครอบคลุมนโยบายสาธารณะ พฤติกรรมองค์การ และวิทยาการจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์จะผลิตคนเป็นนักบริหารในหน่วยงานของทางราชการและรัฐวิสาหกิจ (Public Manager) เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์และมีแนวการศึกษาที่ยึดวิชาชีพ (Professional)

วิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์อาจจะแบ่งออกได้เป็น

๓ ยุค คือ ^๒

๑. ยุคเก่า (Traditionalism) หรือยุคแรกเป็นยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งได้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างจริงจังตั้งแต่ วูดโรว์ วิลสัน ได้เขียนบทความที่มีชื่อเสียงเมื่อปี ๑๘๘๗

๒. ยุคพฤติกรรมนิยม (Behaviorism) ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ใต้นักวิชาการททนายแนวความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคก่อนสงคราม เป็นเหตุให้รัฐประศาสนศาสตร์ขาดเอกลักษณ์ จึงไต่หน้ไปสนใจพฤติกรรมศาสตร์

๓. ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ (Post Behaviorism) ยุคปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๘ เมื่อได้มีการประชุมสัมมนาที่ Minnowbrook ยุคนี้ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration)

อุทัย เลาหวิเชียร, "การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ ศึกษาจากอิทธิพลของรัฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์และศาสตร์การบริหาร" ใน รัฐประศาสนศาสตร์ ขอบข่าย สถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย เอกสารวิชาการของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ชุดพื้นฐานความรู้ทางสังคมศาสตร์ (เล่ม ๕), หน้า ๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑-๓๐.



ยุคก่อนสงคราม

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีมานานแล้วตั้งแต่สมัยโบราณของจีน อินเดีย และ อียิปต์ แต่ที่มีลักษณะเป็นการศึกษาอย่างเป็นระบบอย่างจริงจัง มีผลงานที่เขียนไว้เป็น หลักฐาน อาจจะพิจารณาได้จากสายสาขาวิชาต่าง ๆ ว่ามีผลต่อแนวความคิดรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

สาขารัฐศาสตร์ เนื่องจากในยุคแรกนี้ยังถือว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของ รัฐศาสตร์ ดังนั้นนักวิชาการที่มีผลงานเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นนักรัฐศาสตร์บุคคลแรก ที่มีความสำคัญและมีผลงานซึ่งต่อมาถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อย่างจริงจัง คือ เมื่อ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้เขียนบทความชื่อ The Study of Administration ในปี ค.ศ. ๑๘๘๗ ในบทความดังกล่าว ได้วางกรอบเค้าโครงความคิดเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร (Politics Administration Dichotomy)

ต่อมาได้มีการเสนอแนวความคิดในการปฏิรูปการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดระบบการบริหารงานบุคคลโดยยึดหลักระบบคุณงามความดี (Merit System) มีการให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของการงบประมาณ โดยให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณ เป็นเครื่องมือในการวางแผนและการควบคุม นอกจากนี้แล้วยังมีนักรัฐศาสตร์ที่เขียนตำรา รัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่ออีกหลายคน เช่น เลียนาร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) เขียนหนังสือชื่อ Introduction to the Study of Public Administration ซึ่งได้เน้นความสำคัญของการปฏิรูปและการบริหารงานบุคคล จึงอาจกล่าวได้ว่าผลงานของ นักรัฐศาสตร์ยุคแรกเป็นการเสนอเค้าโครงความคิดเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร มีการวางกฎเกณฑ์เพื่อเป็นวิถีทางนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการปฏิรูประบบ บริหารงานให้มีความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลและวิธีการงบประมาณ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วในทางยุโรป แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ก็ได้เป็นผู้ให้ กำเนิดรัฐประศาสนศาสตร์ในสายพฤติกรรมนิยม ข้อเขียนที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ จากนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ เรื่ององค์กรขนาดใหญ่ที่มีรูปแบบ (Bureaucracy) เป็น

องค์การในอุดมคติที่มีแบบแผนเหมาะสมสำหรับประเทศสังคมอุตสาหกรรมซึ่งต้องการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย

ส่วนสายที่สาม คือ ศาสตร์ทางการบริหาร มีการสนใจนำหลักวิทยาศาสตร์ประยุกต์ใช้ ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปฏิฐานนิยม (Positivist Spirit) นักวิชาการคนแรกที่สนใจทางด้านนี้ คือ เฟรดเคอริค เทเลอร์ (Frederick Taylor) ได้ทำการศึกษาเรื่อง Scientific Management ได้วางหลักเกี่ยวกับการแบ่งงานตามความถนัด (The Division of Work) และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งที่เหมือนกัน (The Principle of Homogeneity) ให้ความสำคัญหลักเกี่ยวกับความชำนาญเฉพาะอย่าง (Principle of Specialization) อันเป็นหลักสำคัญพื้นฐานของการเข้าใจองค์การ กล่าวคือ ถ้าไม่มีการแบ่งงานกันทำก็จะมีเรื่องการประสานงาน และถ้าไม่มีการประสานงานก็ไม่จำเป็นต้องมีการบริหาร เป็นต้น

นักวิชาการแนวนี้ที่มีชื่อเสียงมากอีก ๒ คน คือ ลูเชอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ลินคอลลิน เออร์วิค (Lyndall Urwick) ได้เสนอหลักกระบวนการบริหารงานที่รู้จักกันดี คือ หลัก POSDCORB ซึ่งหมายถึงการวางแผน การจัดองค์การ การสรรหาบุคคล การอำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ

ศาสตร์การบริหารงานได้สนใจการปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพโดยมุ่งศึกษาเรื่องมนุษยสัมพันธ์ เอลตัน เมโย (Elton Mayo) ได้เป็นผู้ริเริ่มศึกษาค้นคว้าในแนวนี้ ต่อมาได้พัฒนาเจริญขึ้นจนปัจจุบันนี้ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่

ยุคหลังสงคราม

แม้ว่าในยุคก่อนสงครามโลก รัฐประศาสนศาสตร์จะค้นพบกฎเกณฑ์ในการบริหารและเจริญก้าวหน้าไ้มากก็ตาม แต่ก็ได้อุทิศนักวิชาการที่หายไปในยุคต่อมา เช่น เชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard) เฮอร์เบิร์ต ไชมอน (Herbert Simon) และนักวิชาการคนอื่น ๆ อีกหลายคนได้ชี้ให้เห็นความมกพร่องของยุคต้นดังกล่าว เช่น

นักวิชาการสายรัฐศาสตร์ไม่เห็นด้วยกับการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ทั้งนี้เพราะระบบบริหารควรจะสอดคล้องกับระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยและทำให้เกิดหลักที่ว่า "การบริหารราชการ เป็นส่วนหนึ่งของการเมือง และเกิดแนวความคิดในการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์แนวเปรียบเทียบ เช่นเดียวกับการศึกษารัฐศาสตร์" นักรัฐศาสตร์ ชื่อ เฟรด คัมบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs) ได้เสนอทฤษฎี Prismatic Society ศึกษาการพัฒนาการบริหารภายใต้สิ่งแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ทางด้านพฤติกรรม รมศาสตร์ก็ได้รับความสนใจจากนักรัฐประศาสนศาสตร์มากเป็นพิเศษ เริ่มมีการศึกษาให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มมากกว่าโครงสร้างขององค์การ อาศัยหลักเกณฑ์ในทางวิทยาศาสตร์ สนใจการสร้างทฤษฎีที่มีหลักเหตุผล มีค่านิยม และสมมุติฐานที่แน่ชัด พิสูจน์สมมุติฐานจากข้อมูลที่เป็นจริง

จนอาจกล่าวได้ว่าในยุคนี้ขอเขียนตลอดจนทฤษฎีในแง่ปัจเจกบุคคลมากที่สุด ไซคอดีทาสตรีช่วยในการทดสอบยืนยัน มีการสร้างหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีทั่วไปมากกว่า เรื่องการปฏิบัติงานหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจริยศาสตร์ เหมือนเช่นในอดีต ที่สำคัญก็คือแนวพฤติกรรมนิยมได้อาศัยวิชาสังคมวิทยา จิตวิทยาทางสังคม และมนุษยวิทยาเป็นพื้นฐาน ในการเข้าใจพฤติกรรมของคนในองค์การ เช่น พฤติกรรมในองค์การที่มีแบบแผน หรือระบบราชการ แนวความคิดทางสังคมวิทยาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การทางราชการกับสิ่งแวดล้อม ระบบบริหารกับสภาพแวดล้อมทางสังคมทำให้เกิดมีทฤษฎีขึ้นมากมาย เช่น Functional Theory, Decision making Theory, Open System Theory เป็นต้น ส่วนจิตวิทยาสังคมก็เป็นสาขาวิชาที่ให้ความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ในแง่เอกบุคคลและกลุ่มบุคคล เรื่องเกี่ยวกับขวัญ ภาวะผู้นำ พิชาญ การเรียนรู้ การจูงใจ บุคลิกภาพ ความขัดแย้ง อำนาจ และบทบาท ฯลฯ ทำให้เข้าใจพฤติกรรมของคนในองค์การซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน สำหรับทางด้านมนุษยวิทยาก็ได้ให้ความรู้แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนค่านิยมต่าง ๆ ซึ่งมีประโยชน์สำหรับการอธิบายพฤติกรรมของคนในองค์การมาก

ส่วนศาสตร์ทางการบริหารในยุคหลังก็สนใจเรื่องขบวนการและหน้าที่ของการจัดการ (Management Function) อันได้แก่เรื่องการวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การควบคุมงาน มีการให้ความสนใจเรื่องภาระหน้าที่หรือบทบาทของผู้บริหารมากขึ้น และเสนอว่าทฤษฎีการบริหารควรมีลักษณะที่นำไปใช้ได้ในทุกหน่วยงาน ทั้งราชการและธุรกิจเอกชน มีการนำเอาความรู้ทางคณิตศาสตร์สถิติ วิศวกรรม อุตสาหกรรม การบัญชี และศาสตร์เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต ซึ่งเรียกว่า วิทยาการจัดการ (Management Science) เป็นต้น

ยุคปัจจุบัน

แนวความคิดในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอดีตที่ผ่านมา นักคิดและนักทฤษฎีต่าง ๆ ต่างพยายามค้นคว้าวิธีการที่จะพัฒนาให้เป็นศาสตร์ทางการบริหาร (Administrative Science) ทั้งนี้เพราะได้รับอิทธิพลจาก เรื่อง ปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (Logical Positivism) ซึ่งให้ความสนใจกับเรื่องที่เป็นจริง (Empirical) เรื่องที่ทดสอบได้ และการศึกษาที่มีระเบียบวิธีการ (Systematic) ตลอดจนการแยกข้อเท็จจริง (Facts) หรือที่เรียกว่า Analytic Statements ออกจากค่านิยม (Value) หรือที่เรียกว่า Synthetic Statement ปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยาเห็นว่าข้อเท็จจริงสามารถจะทดสอบได้ด้วยการสังเกต การใช้คณิตศาสตร์และหลักตรรกวิทยา การทดสอบมีประโยชน์เพื่อการสนับสนุน (Confirm) หรือการปฏิเสธ (Reject) ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วนค่านิยมเป็นเรื่องเกี่ยวกับความชอบหรือความพอใจของแต่ละคน เป็นเรื่องที่จะเป็นหรือที่เป็นเรื่องที่เรารู้สึกว่าดีที่สุด ดังนั้น จึงไม่สามารถจะนำมาทดสอบเหมือนอย่างข้อเท็จจริงได้ เรื่องปรัชญา (Philosophy) อภิปรัชญา (Meta Physics) หรือญาณศาสตร์ (Epistemology) แม้จะมีประโยชน์กับมนุษย์ เพราะจะช่วยให้มนุษย์มีคุณค่าและสมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น แต่นักวิชาการที่สนใจการใช้วิทยาศาสตร์หรือข้อเท็จจริงเป็นหลักในการศึกษา ย่อมจะให้ความสนใจน้อยกว่าเรื่องประเภทนี้ นักวิทยาศาสตร์สนใจ

แต่เฉพาะข้อเท็จจริงเท่านั้น โดยจะไม่นำเอาค่านิยมหรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับปรัชญา
(Philosophical Issue) มาปะปนเพื่ออธิบายข้อเท็จจริง เพราะเป็นเรื่อง
ที่ทดสอบกันไม่ได้^๑

การศึกษาตามแนวของศาสตร์การบริหาร (Science of Administration)
ได้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมอเมริกันที่ยึดถือเรื่องประสิทธิภาพ การมีชีวิตที่ดี หลัก
เหตุผลและการถือวิทยาศาสตร์เป็นสรณะ ศาสตร์การบริหารจึงเหมาะสมกับสังคมที่เป็น
ระเบียบและบ้านเมืองที่สงบ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า วิทยาการจัดการและพฤติกรรมองค์การ
ได้รับการพัฒนาจนถึงขีดสุดเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๗ หลังจากนั้น สังคมอเมริกันก็เกิดความอลเวง
และระส่ำระสาย ระบบสังคม ระบบการเมืองและเศรษฐกิจเกิดความปั่นป่วน อเมริกา
ต้องเผชิญกับปัญหาความยากจน การต่อสู้ระหว่างชนชั้น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาการ
ว่างงาน การคอรัปชัน เวียดนาม และสงครามอื่นที่อยู่นอกประเทศ สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ
สถานการณ์ในขณะนั้น ทำให้คนอเมริกันเกิดความไม่แน่ใจในค่านิยมต่าง ๆ ของสังคม
ประชาชนทั่วไป เริ่มตระหนักว่า วิทยาศาสตร์แม้จะมีประโยชน์กับมนุษยชาติ แต่ก็ไม่ได้อ
ช่วยให้สังคมอเมริกันเป็นสังคมที่สงบได้ คนไม่เข้าใจหลักเหตุผลที่ใช้ในการบริหาร
การใช้หลักเหตุผลไม่ได้ช่วยให้คหคหในวงราชการลดน้อยลง หลักประสิทธิภาพเป็นหนทาง
นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมของสังคมยิ่งขึ้น นักรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลายต่างเห็นว่า
ความผิดพลาดทั้งหมดอยู่ที่วิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะแนวความคิดทางค่านิยมทาง
ตรรกวิทยา ดังนั้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ จึงมีขบวนการนำเอาปรัชญาสาขามนุษยนิยม
(Humanistic Philosophy) มาประยุกต์ใช้กับรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเรียกกันว่า
ขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่

^๑ อุทัย เลาหวิเชียร, "ทางสองแพร่งของรัฐประศาสนศาสตร์" วารสาร
พัฒนบริหารศาสตร์ ๑๗ (กรกฎาคม ๒๕๒๐), หน้า ๑๖๒.

^๒ Frank Marini (ed.), Toward a New Public Administration
The Minnowbrook Perspective (Scranton : Chandler Publishing Co.,
1971), อ้างใน อุทัย เลาหวิเชียร, "การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ ศึกษาจาก
อิทธิพลของรัฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์และศาสตร์การบริหาร", หน้า ๓๒.

แนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ให้ความสนใจหลักประสิทธิภาพ และประสิทธิผล รวมทั้งเทคนิควิธีการงบประมาณและการบริหารไม่มากนัก แต่กลับหัน ความสนใจไปหาทฤษฎีเชิงปรัชญา ปรชญา และการเร่ร้งรักเพื่อกรแก้ไขปัญหาลังคม มากขึ้น นอกจากนี้ยังให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของจริยธรรม ค่านิยม ตลอดจน โอกาสของการพัฒนาตนเองของสมาชิกในองค์กร เน้นสัมพันธ์ภาพที่ีระหว่างลูกค้ำกับ องค์กร พิจารณาปัญหาลังคม เช่น การขยายตัวของชุมชน ตัวเมือง อาชญากรรม และ ความรุนแรงในสังคม ตลอดจนการแสวงหาคำตอบในเชิงจริยธรรม สำหรับบุคคลทั้งภายใน และภายนอกองค์กร นอกจากนี้ยังเป็นลักษณะมนุษยนิยม สนใจการพัฒนาจิตใจ พยายาม เร่ร้งเร้าให้รัฐประศาสนศาสตร์หันไปพิจารณา เรื่องที่มีความสำคัญใ้ประโยชน์ไ้ในโลกที่เป็นจริง มุ่งความเสมอภาคในสังคม ปรับปรุงการดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และสนใจกระบวนการและแนวทางวิทยาศาสตร์เท่าที่จะไ้เป็นประโยชน์ในการบริหารงานเท่านั้น

แนวความคิดบางประการของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่และแนวทางที่สอดคล้อง กับหลักพุทธปรัชญาที่จะนำมาใ้ประโยชน์ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

ตามที่ไ้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่ ความจริงการศึกษาทางด้านกาปกครอง การบริหารของไทยไ้มีมานานแล้วในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะในกาปกครองบ้านเมืองนั้น ไ้ไ้หลักธรรมะหรือคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าเป็นแนวทาง แต่ต่อมาไ้มีการพัฒนาความรู้ ในด้านนี้ขึ้นเป็นลักษณะวิชาที่เรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์ และไ้หันมาให้ความสนใจในการ นำแนวความคิดและทฤษฎีของตะวันตกมาพัฒนาศาสตร์ทางด้านนี้มากขึ้น จนกระทั่งในปัจจุบัน นี้ "หลักสูตรและการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของไทยยึดเอาความคิดและหลักวิธีการ ของต่างประเทศ โดยเฉพาะอเมริกาเป็นเกณฑ์ โดยมักจะรับความรู้ในส่วนที่มีลักษณะหวังผล

ในทางปฏิบัติคือประสิทธิภาพและความประหยัดเป็นสำคัญ แต่ในส่วนของลักษณะเชิงปทัสฐาน เช่น ลักษณะค่านิยมธรรมเนียมเรานั้นเรานั้นจะละเลยเสีย”^๑

ในอเมริกาเองซึ่งเป็นเจ้าตำหรับทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในไทย ก็ได้เกิดมีขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ซึ่งมีแนวความคิดบางประการที่น่าสนใจ และสอดคล้องกับแนวความคิดในการปกครองและการบริหารของไทยในอดีต อาจจะมีประโยชน์ในการนำมาเป็นแนวทางในการฟื้นฟูการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และวิชาการแขนงอื่นสำหรับประเทศไทยได้ ดังนี้

ก. การปฏิรูปองค์การหรือระบบราชการในความหมายของ Max Weber

(ค.ศ. ๑๘๖๔-๑๙๒๐)

Max Weber เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ที่ได้ให้ความรู้และแนวความคิดในการศึกษาทางสังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และประวัติศาสตร์ เป็นอันมาก โดยเฉพาะเรื่องระบบราชการได้รับการยกย่องและไปกล่าวอ้างอิงอยู่เสมอ หลักการสำคัญของระบบราชการของ Max Weber มีดังนี้

- ๑) การมีชั้นการบังคับบัญชา (Hierachy)
- ๒) มีลักษณะองค์การที่มีแบบแผน (Formal Structure)
- ๓) มีลักษณะการปฏิบัติงานที่รู้แนและซ้ำซาก (Routinization)
- ๔) การมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

^๑ ปรัชญา เวสารัชช์, "รัฐประศาสนศาสตร์กับสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง"
วารสารการเมืองการปกครอง ๓ ฉบับที่ ๓, หน้า ๑๓.

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เห็นว่ารูปแบบขององค์การดังกล่าวล้าสมัย โดยเฉพาะในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีแต่ความอลเวง การเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ นอกจากนี้หน่วยงานของราชการข้าราชการก็มีข้าราชการรุ่นใหม่ซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ประกอบกับงานที่หน่วยงานต้องเผชิญก็มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงได้เสนอให้มีการปฏิรูประบบราชการดังนี้ ๑

๑. การเปลี่ยนแปลงองค์การภายใน ได้แก่การต่อต้านรูปแบบขององค์การแบบมีชั้นการบังคับบัญชาตลอดสายงาน โดยเสนอให้มีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation) และมีการมีส่วนร่วมตัดสินใจในรูปแบบของประชาธิปไตย (Democratic Decision Making Process) ในลักษณะนี้ต้องมีการส่งเสริมให้ใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การ มีลักษณะคล้ายครอบครัวขนาดใหญ่ที่มีความสุข เช่น การใช้หลัก Organization Development (OD) หรือหลัก Confrontation^๒ เป็นต้น

อุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลังแนวความคิดและความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๓ เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เลขที่ ๑๕ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๐, หน้า ๗๕-๘๑.

^๒ "การประจัญหน้า" (Confrontation) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการปรับตัวของนักบริหารให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของทางการเมืองและสังคมที่เต็มไปด้วยการเรียกร้องและการเดินขบวนตลอดจนการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ

รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เห็นว่าแนวความคิดเกี่ยวกับการตกลงซึ่งมาจากการประนีประนอม การให้เหตุผลการมีชั้นคิดริเริ่ม คิดถึงประโยชน์จากทุกด้าน เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องกับความเป็นจริงของสังคมที่มีความอลเวง จึงควรจะใช้หลัก "ประจัญหน้า" ซึ่งหมายความว่า ให้มีการแสดงข้อเท็จจริงอย่างเปิดเผย โดยตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าคนเราทุกคนจะซื่อสัตย์ซิงกันและกัน นักบริหารสมัยใหม่จึงควรจะมีนโยบายที่เปิดเผยและซื่อสัตย์ต่อผู้รับบริการ
อุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลังแนวความคิดและความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน้า ๗๕-๗๕.

แขนงวิชาการพัฒนาองค์กร มีจุดเน้นที่การสร้างองค์กรที่เป็นมนุษย์และเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สนใจความรู้สึกนึกคิดและความต้องการของคนมากขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร นักวิชาการมักจะคิดว่า อะไรที่สำคัญสำหรับการจัดการก็ย่อมที่สำคัญกับคนในองค์กรด้วย และในค่านิยมขององค์กรขนาดใหญ่ก็เช่นกัน คนส่วนใหญ่ในอเมริกา มักจะเห็นว่า สิ่งที่สำคัญสำหรับองค์กร คือ การผลิตรายไรและประสิทธิภาพ ถ้าเกิดความขัดแย้งไม่สอดคล้องระหว่างความต้องการของคนกับความต้องการขององค์กร คำตอบดูเหมือนจะอยู่ข้างความต้องการขององค์กรมากกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เห็นว่าระบบงานขององค์กรขนาดใหญ่หรือที่เรียกว่าระบบราชการ (Bureaucracy) นั้นเป็นวิธีการจัดการเหมือนกันว่า คนเป็นวัตถุ^๑

นักคิดแนวพัฒนาองค์กรได้ให้ความสนใจที่จะให้มีการจัดการว่ามีลักษณะไม่ใช่ระบบราชการดังที่เป็นอยู่ แต่มีลักษณะ "มนุษยธรรม" หรือ มนุษนิยม (Humanism) ควบคู่กันเน้นความเป็นคนมากขึ้นและให้ความสำคัญของมนุษย์ในองค์กร ความจริงแล้วแนวความคิดเหล่านี้ก็ได้เคยมีนักวิชาการสนใจและทำการศึกษามาก่อนขอเรียกร้องของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เช่น Douglas McGregor, Rensis Likert, Warren Bennis หรือ Chris Argyris ได้ให้ความสนใจกับความรู้สึกนึกคิด และความต้องการของคนในองค์กรมากขึ้น และนักวิชาการแนวพัฒนาองค์กรได้ให้ความสำคัญของการให้คำแนะนำปรึกษาการตั้งสมาชิกองค์กรเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การสร้างทีม (Team Work) ตลอดจนการฝึกอบรมความสัมพันธ์ (Human Relation) เป็นต้น^๒

^๑ Erich Fromm, "Thoughts on Bureaucracy" Management Science" (August 1970) หน้า ๖๘๘-๗๐๕. อ้างใน ปรีชา เวสาร์ชช, "รัฐประศาสนศาสตร์กับสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง" วารสารการเมืองการปกครองรามคำแหง ๓ ฉบับที่ ๓, หน้า ๘๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

๒. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่มีการเรียกร้องให้องค์การบริหารหรือหน่วยราชการต่าง ๆ บริการให้ความสำคัญต่อการเรียกร้องภายนอก คือประชาชน หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การบริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการนั่นเอง

การมีส่วนร่วมในการบริหารเป็นหัวใจของการบริหารที่อาศัยหลักประชาธิปไตย ทั้งนี้เพระาก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ คือ

๒.๑ การที่คนทุกระดับมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะเป็นแรงกระตุ้นให้การปฏิบัติงานใหม่มีประสิทธิภาพ

๒.๒ ส่งเสริมให้ข้าราชการหรือผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในตนเอง (Self Actualization)

๒.๓ ก่อให้เกิดความผูกพัน ทำให้ข้าราชการเข้ากับหน่วยงานได้ดี

๒.๔ เป็นการส่งเสริมข้าราชการให้รู้จักแสดงความคิดเห็น การทำงานเป็นกลุ่ม สร้างขวัญที่แก่ข้าราชการและทำให้ไม่เกิดทัศนคติ เรื่องการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance of Change) ในหมู่ข้าราชการ

๓. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ เห็นว่าในการทำงานจะยึดหลัก " Work Production and Efficiency " นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะยึดเป็นแนวในการบริหารได้เนื่องจากสังคมปัจจุบันเกิดความไม่เสมอภาคของบุคคล ในการรับบริการจากฝ่ายบริหาร คนจน สตรี ทลอคจนสูญเสียเปรียบในสังคมมีอยู่ทั่วไป ซึ่งก่อให้เกิดการเรียกร้องสิทธิและความไม่สงบต่าง ๆ ขึ้น ดังนั้น จึงควรที่จะยึดหลักความเสมอภาคในสังคมควย (Social Equity)

อูทัย เลาหวีเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลังแนวความคิดและความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า ๔๗.

๔. สิ่งที่มีรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เป็นห่วงก็คือ รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารองค์การรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องมือรับสนองนโยบายเพื่อสังคมนั้น กลับทำหน้าที่เป็นนายไปเสียแล้ว ลักษณะสำคัญที่สื่อถึงอันตรายขององค์การขนาดใหญ่ที่ซับซ้อนของรัฐปรากฏอยู่ ๓ ทาง คือ

๔.๑ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และวิทยาการด้านต่าง ๆ ทำให้องค์การของรัฐมีความสามารถควบคุมสังคมได้มากขึ้น และคนของรัฐที่เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีเหล่านี้ก็จะถูกจูงใจให้ควบคุมสังคมมากกว่าจะตอบสนองการเรียกร้องจากสังคม

๔.๒ ในเมื่อสังคมมีลักษณะที่ซับซ้อน จึงทำให้เทคโนโลยีซับซ้อนด้วย เช่น โครงการคอมพิวเตอร์ เข้ามามีส่วนกำหนดทางเลือกให้สังคม และการเมืองมากขึ้น โดยอาศัยหลักความสมเหตุสมผล แต่ขณะเดียวกันกลับละเลยคุณภาพของความเป็นมนุษย์ และหลักการทางศีลธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบบบริหารงานของรัฐอาศัยการตัดสินใจโดยตรง แต่ไม่ได้พิจารณาองค์ประกอบในแง่จริยธรรม

๔.๓ ลักษณะโครงสร้างบริหารตามรูประบบราชการที่เป็นอยู่ มีส่วนสนับสนุนให้เพิ่มความสามารถในการทำซ้ำมากขึ้น กล่าวคือระบบราชการนั้นอาศัยหลักพื้นฐาน ๒ ประการ คือ หลักการแบ่งแยกงานตามลักษณะความชำนาญเฉพาะ และระบบการควบคุมบังคับบัญชา ดังนั้นเมื่อผู้บริหารแต่ละคนรับผิดชอบเฉพาะส่วน และไม่มีส่วนคัดค้านผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ได้มากนัก ภาพที่ผู้บริหารแต่ละคนเห็นก็เป็นภาพแคบ ๆ ที่จำกัดเฉพาะส่วนของตน ไม่ได้เห็นหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับภาพรวมที่กระทบต่อสังคมโดยทั่วไป *

* Peter Savage, "Contemporary, Public Administration : The Changing Environment and Agenda" in Public Administration in a Time of Turbulence, p.51-53. อ้างใน ปรัชญา เวสารัชช, "รัฐประศาสนศาสตร์กับสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง" วารสารการเมืองการปกครอง รวมคำแหง ๓ ฉบับที่ ๓, หน้า ๘๗.

จากแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องของการปฏิรูปองค์การหรือหน่วยราชการ การบริหารงานให้สอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชน การทำงานโดยหันมาสนใจ เรื่องของความเป็นธรรมในสังคม หรือข้อเรียกร้องอื่น ๆ ก็ตาม สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสนใจในการบริหารงานโดย ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลหรือผู้บริหาร ผู้รับบริการ มากขึ้น มีที่จะสนใจแต่เรื่องระบบ การบริหารงานอย่างเฉียวเขินในอดีต การบริหารงานในแนวทางเช่นนี้ในหลักพุทธปรัชญา ก็ได้มีการกล่าวถึงไว้เช่นกัน และได้มีหลักธรรมะที่อาจจะนำมาใช้ประโยชน์ในการบริหารงาน มากมาย เช่น หลักสังคหวัตถุ ๔ อคคี ๔ พรหมวิหาร ๔ อปวิธานยธรรม ๗ ทศพิธราชธรรม หรือ จักรวรรคัตวิตร ๑๒ เป็นต้น^๑

ในเรื่องการปฏิรูปองค์การหรือหน่วยราชการตามแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ ในความหมายใหม่ ในประเทศไทยแม้จะมีปัญหาอันเกิดจากระบบราชการคล้ายกับที่นัก รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เสนอไว้ก็ตาม แต่ก็อาจจะมีการปฏิรูประบบราชการ ในส่วนที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวข้าราชการ ด้วยการพัฒนาศีลธรรมให้เกิดในหมู่ข้าราชการ ด้วยการให้หลักจริยธรรมและศีลธรรม (Ethics and Morality) ทางพุทธศาสนา ส่งเสริมในด้านต่าง ๆ เช่น

๑. การมีศีลธรรมของข้าราชการย่อมทำให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบในหน้าที่ มากขึ้น
๒. ความมมเป็นเป็นสุขของประชาชนมาจากศีลธรรมของข้าราชการมากกว่า ความสามารถทางเทคนิค

^๑ รายละเอียดในหัวข้อธรรมเหล่านี้ จะกล่าวถึงโดยละเอียดในบทที่ ๕-๖ ซึ่งเป็นการนำหลักธรรมเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ในการปกครองและการบริหารเพื่อสร้างเสริม ภาวะผู้นำ.

๓. อุทุมการหรือความเชื่อตามหลักศาสนา ช่วยให้การราชการมีความสามัคคี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่งเสริมความมั่นคงและช่วยดำรงความต่อเนื่องของสถาบันของประเทศ

๔. ศิลธรรมช่วยให้อำนาจคนนโยบาย หรือผู้นิเทศสั่งการ มีหลักยึดถือว่าสิ่งใดผิด สิ่งใดถูก ควรหรือไม่ควร และตัดสินใจสั่งการไปตามหลักราชการ ความเป็นธรรม ประกอบด้วยความยุติธรรม และปราศจากอคติส่วนตัว นอกจากนั้นแล้ว หลักพุทธปรัชญา ยังมีคุณประโยชน์ ในการนำมาประยุกต์ใช้แก้ปัญหาของระบบราชการ หน่วยงาน หรือองค์การต่าง ๆ ได้ในทุกระดับ ทั้งนี้เพราะหลักพุทธปรัชญา เน้นวิธีการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของปัญหา คือตัวบุคคลหรือข้าราชการ แต่ละคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำซึ่งมีบทบาทและความสำคัญมาก เพราะจะเป็นแบบอย่าง ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่ดีของผู้ใต้บังคับบัญชา

ในพุทธปรัชญาได้กำหนดหลักในการปฏิบัติราชการไว้ในราชวัตรธรรม^๒ ซึ่งพอจะยก ตัวอย่างในบางข้อที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. เมื่อเข้ารับราชการใหม่ ๆ ยังไม่มีชื่อเสียง และยังไม่มียศศักดิ์ ก็อย่าลัวจนเกินพอดี และอย่าขาดกลัวจนเสื่องานราชการ
๒. ข้าราชการต้องไม่มั่งง่าย ไม่เลินเล่อเหลวสستی แต่ต้องมีความระมัดระวังให้ค้อยู่เสมอ ถ้าหัวหน้าทราบความประพฤติ สติปัญญา และความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมไว้วางใจ และเผยความลับให้ทราบด้วย

^๑ พนม ทินกร ณ อยุธยา, "เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักบริหาร" คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

^๒ หลักการปฏิบัติราชการหรือราชวัตรธรรมนี้มีปรากฏอยู่ใน พระสุตตันตปิฎก ชุตตนิกาย วิฐุทธชาดก.

๓. เมื่อหัวหน้าเรียกใช้ในงานราชการ อย่าท้อแท้ไปด้วยอำนาจคติ
พึงปฏิบัติงานราชการให้สำเร็จไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คุจตราฐที่อยู่ในระดับเที่ยงตรง
๔. ไม่พึงลักลอบเอาพระราชทรัพย์ออกจากพระคลังหลวง (ไม่คอร์รัปชั่น)
๕. ข้าราชการต้องเป็นคนที่ไม่เห็นแก่ได้ ไม่ยอมตนให้ตกอยู่ในอำนาจของ
ความอยาก ต้องทำตัวให้เหมือนปลา คือทำเป็นไม่มีลึน ไม่เจรจาหาเรื่องให้เกิดความ
ขุ่นเคืองใจแก่หัวหน้าหรือเพื่อนข้าราชการด้วยกัน
๖. ต้องขยันขันแข็งในหน้าที่ราชการ เป็นผู้มีความบริสุทธิ์สะอาดในหน้าที่การงาน
เป็นผู้เฉลียวฉลาดรู้ฐานะอันควรและไม่ควร
๗. ข้าราชการต้องหมั่นขยันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่เลินเล่อหละหลวม
ต้องตรวจตราดูแลให้รอบคอบ ทำงานให้สำเร็จเสร็จสิ้นไปโดยครบถ้วนด้วยดีเสมอ
๘. ข้าราชการต้องเป็นผู้มีศีลธรรมประจำตน มีความซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่ได้
ไม่เข้าข้างคนผิด เป็นคนซื่อตรงจงรักภักดีทั้งต่อหน้าและลับหลัง "

หลักการปฏิบัติราชการในราชวัติธรรมดั่งกล่าว ได้เป็นหลักซึ่งยึดถือเป็นแนวทาง
ในการปฏิบัติราชการมาแต่โบราณกาล แม้ในปัจจุบันนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๐๘ ใช้เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนในการปฏิบัติราชการก็ตาม
แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า ในพระราชบัญญัติดังกล่าว หมวดยิ่งว่าด้วย วินัยและการรักษาวินัย
ของข้าราชการ ก็ได้ตราบทบัญญัติซึ่งมีใจความในทำนองเดียวกับหลักในราชวัติธรรม เช่น

วิจิตร ทิสสทฤโก, "ราชวัติธรรม หลักปฏิบัติราชการ" วารสาร
พัฒนบริหารศาสตร์ ๓ (กรกฎาคม ๒๕๐๕), หน้า ๒-๕.

- วินัยต่อผู้บังคับบัญชา
- ต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบอันไม่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ (มาตรา ๗๑)
 - ไม่กระทำการข่มขืนผู้บังคับบัญชา (เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ทำ) (มาตรา ๗๒)
 - ต้องปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ (มาตรา ๗๔)
- วินัยต่อผู้ร่วมงาน
- สุภาพเรียบร้อย รักษาสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (มาตรา ๗๖)
- วินัยต่อประชาชน
- ไม่ถูกอุทธรณ์หรืออุทธรณ์ (มาตรา ๗๗)
- วินัยต่อหน้าที่
- ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา ๖๔)
 - อุทิศเวลาให้แก่ราชการ (มาตรา ๗๕)
 - ไม่ยอมให้ผู้อื่นหาผลประโยชน์อันทำให้เสียความเที่ยงธรรม (มาตรา ๗๕)
 - ไม่ประพฤติชั่ว (มาตรา ๘๑)

หลักในการปฏิบัติราชการในราชวัตรธรรม หรือเรื่องวินัยของข้าราชการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังกล่าวโดยสังเขป เหล่านี้เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า ในด้านการบริหารของไทย ได้มีการกำหนดจรรยาบรรณในการบริหารเพื่อเป็นหลักหรือแนวทางการปฏิบัติงานในทางที่ถูกที่ควรมาเป็นเวลานานแล้ว และถ้าหากได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

เสถียร วิชยลักษณ์ และ สืบวงศ์ วิชยลักษณ์ (ผู้รวบรวม), พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ (พระนคร : โรงพิมพ์นิติเวช, ๒๕๒๒),

ก็จะเป็นโยบายอย่างยิง นอกจากแวงวงราชการแล้ ในการบริหารงานหน่วยงานระดับอื่น ถ้าได้กำหนดจรรยาบรรณสำหรับผู้ปฏิบัติงานหรือผู้บริหารในแนวทางเช่นนี้ก็จะเป็นการช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ในหน่วยงานนั้นได้ เพราะปัญหาต่าง ๆ ถ้าจะสืบสาวให้ถึงต้นตอแล้ ก็ล้วนมาจากบุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นส่วนใหญ่ เมื่อแก้ปัญหานั้นเหตุคือตัวบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิงตัวผู้นำหรือผู้บริหารได้แล้ปัญหานั้น ๆ ก็จะคลี่คลายไปได้เองในที่สุด

ในวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในต่างประเทศ ในอดีตที่ผ่านมาได้ให้ความสนใจเรื่องจรรยาบรรณการบริหารน้อยมาก ดังจะเห็นได้จากการสำรวจตำราทางด้านการบริหาร^๑ มีอยู่เพียงไม่กี่เล่มที่ให้ความสนใจบ้างในเรื่องนี้และก็เป็นกรกล่าวถึงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น^๒ แต่ในปัจจุบันนี้กรรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่กำลังให้ความสนใจและกล่าวถึงเรื่องนี้มากเป็นพิเศษ เพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหาในการบริหารควบคู่กับวิธีการอื่น ๆ ดังที่ได้มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า

นับเป็นเวลานานแล้ที่ผู้คนยังคงถกเถียงกันว่า การจะให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบนั้น ควรจะอย่างไรดี ควรจะใช้ไม้แข็ง (คือการควบคุมจากภายนอก) หรือไม้วม (คือการควบคุมตนเอง) ดี จรรยาบรรณการบริหารเน้นในเรื่องการควบคุมตนเองเป็นเบื้องต้น เพื่อให้ข้าราชการได้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมนอกเหนือไปจากผลประโยชน์ของตนเองหรือหมู่คณะ^๓

^๑ คิน ปรัญญพฤทธิ, "รัฐประศาสนศาสตร์ภายหลังการประชุมสัมมนาที่มินเนาบารุค : บทสำรวจตำราเบื้องต้นทางการบริหาร" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๐ (กรกฎาคม ๒๕๒๓), หน้า ๔๕๒-๔๕๖.

^๒ คิว Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, Modern Public Administration 4th Edition (New York : Harper International, 1977) p.116. และ Howard E. McGurdy, Public Administration : A Synthesis (Menlo Park California Cumming Publishing, 1977), pp. 222-228.

^๓ คิน ปรัญญพฤทธิ, "รัฐประศาสนศาสตร์ภายหลังการประชุมสัมมนาที่มินเนาบารุค : บทสำรวจตำราเบื้องต้นทางการบริหาร" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๐ (กรกฎาคม ๒๕๒๓), หน้า ๔๕๒.



นอกจากนี้ก็ยังสังเกตเห็นความสำคัญของผู้นำหรือนักบริหารระดับสูงว่าจะต้องปฏิบัติ
ตามหลักการทางศีลธรรมและจริยธรรมด้วย ดังที่ Joseph L. Massie ได้กล่าวว่า
"นักบริหารระดับสูงควรจะเป็นรัฐบุรุษทางสังคม และเขาควรจปฏิบัติตามหลักการทางศีลธรรม
และจริยธรรมไม่ใช่เพียงแต่ตามทฤษฎีทางกฎหมายเท่านั้น"

ดังนั้นจึงอาจจะกล่าวโดยสรุปในเรื่องแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการหรือ
หน่วยงานขององค์กรขนาดใหญ่ตามที่รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่เสนอไว้ในข้างต้นว่า
อาจจะเป็นแนวความคิดที่ใหม่หรือก้าวหน้าในทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในต่างประเทศ
แต่สำหรับในประเทศไทย ลักษณะแนวความคิดเช่นนี้ได้มีมานานแล้วและส่วนหนึ่งที่สำคัญ
ก็เป็นผลมาจากอิทธิพลจากหลักพุทธปรัชญาซึ่งผู้นำหรือผู้บริหารของไทยได้ใช้เป็นแนวในการ
กำหนดคฤศโลบายในการบริหารและแก้ไขปัญหาตลอดมา ในปัจจุบันนี้ถ้าประยุกต์หลัก
พุทธปรัชญามาปรับใช้ในทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ก็น่าจะมีคุณประโยชน์เป็นเอกประการ
มากกว่าการที่จะลอกเลียนแบบแนวความคิดต่าง ๆ จากต่างประเทศโดยถ่ายเดียว

ข. แนวความคิดในการนำปรัชญาสาขามนุษนิยมมาประยุกต์ใช้กับรัฐประศาสนศาสตร์
ปัจจุบันนี้รัฐประศาสนศาสตร์ได้รับอิทธิพลจากปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา

(Logical Positivism) และปรัชญาสาขามนุษนิยม (Humanistic Philosophy)
ซึ่งเป็นสองแนวความคิดที่มีความเห็นขัดแย้งกัน ^๒

^๑ คณะอาจารย์แผนกวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
(แปล), หลักบริหาร (Essentials of Management) ของ Joseph L. Massie.
แผนกตำราและคำบรรยาย รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐, หน้า ๓๗.

^๒ อุตัย เลาหวิเชียร, "ทางสองแพร่งของรัฐประศาสนศาสตร์" วารสาร
พัฒนบริหารศาสตร์ ๑๗ (กรกฎาคม ๒๕๒๐), หน้า ๘๒.

อิทธิพลของปฏิธานนิยมทางตรรกวิทยา มีผลทำให้การศึกษาในด้านนี้มีลักษณะเป็นศาสตร์ทาง
การบริหาร (Administrative Science) ดังที่ได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้ว ด้วยเหตุนี้
หนังสือและข้อเขียนของรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จัดตั้งอยู่บนทัศนคติและ
ความคิดของคนตะวันตก โดยยึดหลักวิทยาศาสตร์และความมีเหตุผลของมนุษย์ โดยสรุปเป็นหลัก
ว่า "ความจริงต่าง ๆ อยู่นอกตัวมนุษย์ สิ่งที่อยู่นอกตัวมีระเบียบแบบแผน มีเหตุผลและ
สามารถค้นพบได้ มนุษย์เกิดมาไม่รู้อะไรเลย แต่ความเป็นมนุษย์ได้สร้างขึ้นจากเหตุการณ์
ภายนอกของมนุษย์และชั้นแห่งความจริงของมนุษย์ก็คือความสามารถในการเรียนรู้หรือค้นพบ
สิ่งต่าง ๆ ในโลก" ^๑

แนวความคิดดังกล่าวมีข้อโต้แย้งคือ มนุษย์ไม่เพียงแต่เป็นผู้มีเหตุผลเท่านั้น
แต่มนุษย์ยังมีคุณสมบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความเชื่อและความรู้สึก ซึ่งก็เป็นหนทาง
นำไปสู่ความรู้ เช่นเดียวกับความจริงและความมีเหตุผล ดังนั้นมนุษย์จึงมีความสำคัญไม่น้อย
ไปกว่าวิทยาศาสตร์ เพราะวิทยาศาสตร์ก็เกิดจากความสนใจของมนุษย์นั่นเอง ^๒ ข้อโต้แย้ง

^๑ อูทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลังแนวความคิด
และความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน้า ๖๖.

^๒ Joseph Royel, Encapsulated Man (Princeton : D. Van Nostrand ,
1964), pp. 11-29. อ้างใน อูทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ :
ภูมิหลังแนวความคิดและความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๓,
หน้า ๖๖.

ดังกล่าวนี้มีผลสะท้อนมาสู่แนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ โดยไม่เห็นด้วยกับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่คำนึงถึงเรื่องค่านิยม (ซึ่งเป็นการศึกษาโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เน้นให้ความสนใจเทคนิคเกี่ยวกับการวิจัยมากไป สนใจแต่เรื่องการสร้างทฤษฎีเพื่อเพิ่มพูนตัวความรู้ (Body of Knowledge) โดยไม่มองในโลกของความเป็นจริงคือโลกของการปฏิบัติการ (Relevance) ทฤษฎีต่างๆ ควรจะมีไว้เพื่อแก้ไขปัญหาหรือเปลี่ยนแปลงระบบบริหารให้ดีขึ้น และนักบริหารก็ควรจะเป็นผู้เปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบบริหารให้ดีขึ้นด้วย)

ปรัชญาที่นักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่สนใจแทนหลักวิทยาศาสตร์ คือ ปรัชญาสาขามนุษยนิยม โดยเฉพาะสาขาปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) และ อรรถิถิภาวนานิยม (Existentialism)^๒ ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างมากในการเสริมสร้างภาพพจน์หรือศักดิ์ศรีของมนุษย์ให้ดีขึ้น โดยเฉพาะในเรื่อง การรู้ (knowing) และการเป็นอยู่ของมนุษย์ (Being)

ในทัศนะของปรัชญาสำนักปรากฏการณ์วิทยา เป็นสาขาปรัชญาที่สนใจศึกษาเรื่องการพัฒนาจิตใจ (Mind) จิตใจของมนุษย์ไม่ได้รับทุกสิ่งทุกอย่างได้ด้วยการสังเกต เพราะจิตใจเป็นอิสระและจะเลือกตีความในสิ่งที่ได้รับตามความพอใจ ดังนั้น การที่จะทราบปรากฏการณ์หรือข้อเท็จจริงต่างๆ ของมนุษย์ก็จำเป็นจะต้องเข้าใจค่านิยมของมนุษย์ด้วย

^๑ อูทัย เลอาทวีเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลังแนวความคิดและความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน้า ๖๗.

^๒ อูทัย เลอาทวีเชียร, "ทิศทางสองแพร่งของรัฐประศาสนศาสตร์" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๗ (กรกฎาคม ๒๕๒๐), หน้า ๘๕.

ดังนั้น จึงไม่เห็นด้วยกับการแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยม นอกจากนี้แล้วยังถือว่าความคิด (Idea) เท่านั้นที่แน่นอน เข้าใจได้ และคงที่ ส่วนความจริงเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและไม่คงที่ มนุษย์จะสามารถพบความจริงใหม่ได้ด้วยการเข้าใจตนเอง (Self) และผู้อื่น (Other People) โดยเฉพาะความรู้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลด้วยการเห็นว่า คนทุกคนเป็นคนไม่ใช่สิ่งของ (Entities)^๒ ความคิดเหล่านี้มีผลทำให้การศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์สนใจ เรื่องของความรู้สึกนึกคิดหรือจิตใจของมนุษย์มากขึ้น เพราะคนไม่ใช่เครื่องจักร คนมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึกกับรู้อยู่โดยอายตนะทั้ง ๕ คือ ตาเห็น หูได้ยิน จมูกได้กลิ่น ลิ้นลิ้มรส และกายสัมผัส ดังนั้นผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องเข้าใจ ภูมิลักษณ์ในการเข้ากับคน รู้จักการบำรุงรักษาน้ำใจนานัปการ ผู้นำที่เข้าใจแนวการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ ในลักษณะนี้ ย่อมจะมีลักษณะภาวะผู้นำ (Leadership) ที่สามารถจะทำให้หน่วยงานเจริญก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพสูงสุดได้

ส่วนปรัชญาสาขาอภิปภานานิยม เป็นสาขาปรัชญาที่สนับสนุนเกียรติศักดิ์และสิทธิของมนุษย์ที่มีเสรีภาพในการเลือก กำหนดชะตาชีวิตของตนเอง มนุษย์เท่านั้นที่จะรู้ว่าตัวเองควรจะทำอะไร และจะต้องรับผิดชอบต่อสิ่งที่เลือกตัดสินใจไปด้วยเหตุนี้ อภิปภานานิยมจึงไม่เห็นด้วยที่จะให้ผู้อื่นมากำหนดหรือลิขิตชีวิตให้กับมนุษย์ ชั้นของการบังคับบัญชาจึงเป็นสิ่งที่ปรัชญาในแนวนี้ประณาม คำสั่งจากฝ่ายที่ออกคำสั่ง (Establishments) ถ้าขัดกับความต้องการของมนุษย์หรือขัดกับค่านิยมของมนุษย์ ก็ไม่จำเป็นจะต้องปฏิบัติตาม

^๑ อุทัย เลาหวิเชียร, "ทางสองแพร่งของรัฐประศาสนศาสตร์" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ๑๗ (กรกฎาคม ๒๕๒๐), หน้า ๘๖๖.

^๒ อุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลังแนวความคิดและความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน้า ๖๘.

ทั้งนี้เพราะความพอใจของมนุษย์แต่ละคนย่อมอยู่เหนือกว่าสิ่งใด แม้จะขัดกับเป้าหมายขององค์การที่มนุษย์เป็นสมาชิกอยู่ นอกจากนี้แล้ว อคติถาวรนานิยมยังเห็นว่านักบริหารควรจะมีจริยธรรมเป็นแนวทางสำหรับการบริหารราชการ ค่านิยมดังกล่าวนี้จะเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อม เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไป ค่านิยมก็ต้องเปลี่ยนไปด้วย นักบริหารจะต้องเป็นผู้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมเสมอ^๑

เมื่อก้าวโดยสรุป วิชาสาขามนุษยนิยม ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่เสนอให้ใช้แทนวิทยาศาสตร์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มต้นมาสนใจแนวทัศนคติ (Normative) มากขึ้น และเป็นที่ยอมรับว่าไม่อาจจะตัดเรื่องค่านิยม (Value Free) ออกจากการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้ ในทัศนะของยูริจียแล้วเห็นว่า แนวการศึกษาดังกล่าวน่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง เพราะการบริหารเป็นเรื่องที่จะต้องเกี่ยวข้องกับมนุษย์^๒ ในฐานะที่มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของปัจจัยในการบริหาร^๓ และมนุษย์ก็มีลักษณะพิเศษซึ่งอาจจะพิจารณาได้ ๒ ลักษณะ คือ ในทางการแพทย์ถือว่า โครงสร้างของมนุษย์เป็นโครงสร้างของ ชีว - จิต - สังคม (Biopsychosocial) ความสัมพันธ์ระหว่างความับซ้อนทางร่างกาย จิตใจ วิญญาณ และสังคมจึงไม่อาจจะแยกออกจากกันได้ ดังที่มีคติว่า "ร่างกายที่แข็งแรงจะต้องมีจิตใจที่สมบูรณ์ด้วย" (Sound Mind in Sound Body) ส่วนอีกลักษณะหนึ่ง คือ ในหลักพุทธปรัชญาถือว่า มนุษย์เป็นส่วนประกอบ

^๑อุทัย เลขาวิเชียร, "ทางสองแพร่งของรัฐประศาสนศาสตร์" วารสาร พัฒนบริหารศาสตร์ ๑๗ (กรกฎาคม ๒๕๒๐), หน้า ๘๖๖.

^๒ซูบ กัญจนประกร, ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง "การทำงานของบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน" อ้างใน สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๓, หน้า ๑๓.

^๓โดยทั่วไปในการบริหารถือว่ามีทรัพยากร (Administrative Resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ ๔ ประการ เรียกสั้น ๆ ว่า 4 M's คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) ส่วนในทางการบริหารธุรกิจได้เพิ่มปัจจัยซึ่งถือว่ามีอีก ๒ ประการ คือ ตลาด (Marketing) และเครื่องจักร (Machine) และเรียกสั้น ๆ ว่า 6 M's

ของนามรูป คือ มีทั้งส่วนของจิตใจและร่างกาย (Mind and Body) นามและรูปดังกล่าวนี้
 ย่อมมาจากชั้น ๕ หรือเบญจชั้น คือ รูปมาจากรูปชั้น ส่วนชั้นที่เหลืออีก ๔ ประการ คือ
 เวทนา สัญญา สังขาร และวิญญาณ รวมเรียกว่า นาม การเกิดดับของนามรูปก็จะต้องอาศัย
 เหตุและปัจจัยตามหลักปฏิจจนูปบาท^๑ ดังนั้น การที่จะศึกษาเรื่องใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับ
 มนุษย์แล้ว จำเป็นจะต้องเข้าใจหลักต่าง ๆ ดังกล่าวด้วย ในปรัชญาตะวันตกเข้าใจมนุษย์
 เพียงผิวเผิน คือพิจารณาเฉพาะส่วนของร่างกายและจิตใจเท่านั้น แต่ในหลักพุทธปรัชญา
 พิจารณาละเอียดลึกซึ้งมากกว่าจนอาจจะเปรียบเทียบได้ เช่น เรื่องจิตใจ ใดแบ่งเป็นเรื่อง
 จิตและเจตสิกอีกมากมาย จึงกล่าวได้ว่า หลักพุทธปรัชญาถ้าหากมีการนำมาประยุกต์ใช้ใน
 การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แล้ว ย่อมจะทำให้เข้าใจและเข้าถึงเรื่องจิตใจของมนุษย์ได้ดีกว่า
 หลักปรัชญามนุษนิยมของตะวันตกดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพิจารณาพุทธปรัชญาคตามหลักวิทยาศาสตร์ พุทธปรัชญา
 ก็เป็นวิทยาศาสตร์ฝ่ายนามธรรมซึ่งเข้าถึงความจริงขั้นสูงสุดเป็นวิทยาศาสตร์แห่งวิทยาศาสตร์
 (Science of Science) เช่น หลักแห่งเหตุผลในกฎปฏิจจนูปบาท ซึ่งเป็นเหตุเกี่ยวกับ
 ชีวิตว่าเกิดแต่เหตุและปัจจัยต่าง ๆ ถ้าจะพิจารณาเปรียบเทียบกับฝ่ายตะวันตกแล้ว ก็อาจจะ
 กล่าวได้ว่าพุทธปรัชญาเป็นปฏิฐานนิยมทางตรรกวิทยา (Logical Positivism) ด้วยเช่นกัน
 เพราะมีการวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดจนการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ โดยยึดหลัก
 ของเหตุผลและความเป็นไปได้ สามารถพิสูจน์ทดลองได้ตามหลักวิทยาศาสตร์ หลักพุทธปรัชญา
 สอนให้คนหาความจริงด้วยวิธี อุปมานและอนุมาน (Inductive และ Deductive Reasoning)
 คือการค้นหาข้อเท็จจริงด้วยการวิเคราะห์จากผลสาวไปหาเหตุ และจากเหตุสาวไปหาผล เช่น
 หลักอริยสัจ ๔ หลักสัปปุริสธรรม ๗ หลักกาลามสูตร หรือหลักปฏิจจนูปบาท เป็นต้น

^๑ จะศึกษารายละเอียดเรื่องนี้ในบทที่ ๓.

นอกจากนี้แล้วหลักพุทธปรัชญายังมีลักษณะเป็นปฏิบัตินิยม (Pragmatism) อีกด้วย ทั้งนี้เพราะ "...ไม่ประกอบด้วยกาล ควรเรียกให้มาดู ควรยอมเข้ามาใส่ใจ และ วิญญาณทั้งหลายพึงรู้เฉพาะตัว" ดังนั้นถ้าหากมีการนำหลักพุทธปรัชญาในเชิงวิทยาศาสตร์ มาประยุกต์ใช้กับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างถูกต้องแล้ว จะทำให้การศึกษาใน ด้านนี้มีลักษณะเป็นศาสตร์ทางการบริหารอย่างแท้จริง

สรุปทฤษฎี

การศึกษาวชิการัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของตะวันตกมาก และโคละเลยหลักการปกครองและการบริหารซึ่งเคยใช้มาแต่เดิมในอดีต โดยเฉพาะหลักการในพุทธปรัชญา และในขณะนี้ในวงการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ก็ได้มีการเคลื่อนไหว เนื่องจากเกิดกลุ่มนักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ขึ้น กลุ่มนี้ได้มีการเรียกร้องให้เปลี่ยนแนวทางในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เสียใหม่ให้สอดคล้องสภาพและความเปลี่ยนแปลงของสังคม ขอเรียกร้องและขอเสนอแนะบางประการมีลักษณะสอดคล้องกับหลักการบริหารตามแนวพุทธปรัชญาของไทย และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักพุทธปรัชญา กับขอเสนอแนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่บางประการแล้ว ก็ยังทำให้เห็นถึงความละเอียดลึกซึ้ง ลุ่มลึกกว่าของหลักพุทธปรัชญา ในแง่ของการที่จะนำมาประยุกต์หรือปรับใช้กับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การศึกษาในบทต่อไปจึงได้เสนอแนวความคิด (Concept) และการทำความเข้าใจในสาระแห่งหลักพุทธปรัชญา เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหาร โดยเน้นเฉพาะเรื่องภาวะผู้นำต่อไป.

พระศาสนโศภน, ผู้รวบรวมและแปล, สวคมนต์แปล พิมพ์ครั้งที่ ๘/๒๕๒๒
จำนวน ๗,๐๐๐ ฉบับ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาภูมิบาลวิทยาลัย, ๒๕๒๒), หน้า ๘๒.