

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

การประยุกต์ และการพัฒนา

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

บทความ เรื่อง แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และการพัฒนา แบ่งการนำเสนอเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การประมวลทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนที่ 2 การประยุกต์ทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ และส่วนที่ 3 การพัฒนาทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

ส่วนที่ 1

การประมวลทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

ก่อนอื่น ควรทำความเข้าใจพื้นฐานแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญและจำเป็นยิ่งอย่างน้อย 7 ประการพอสังเขป ทั้งนี้ ไม่เพียงช่วยสรุปให้เข้าใจภาพรวมทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างผู้เขียนและผู้อ่านได้ตรงกันและชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น แต่ยังมีส่วนช่วยป้องกันความเข้าใจคลาดเคลื่อน สับสนในการศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการนำเสนอเนื้อหาสาระในครั้งนี้อีกด้วย

ประการที่หนึ่ง แม้กระทั่งทุกวันนี้ ยังไม่มีนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญคนใดที่สามารถให้ความหมายคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ อย่างเป็นทางการหรือเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ อย่างไรก็ดี เพื่อให้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ในที่นี้ได้กำหนดให้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง ความคิดที่เกี่ยวกับวิชากิจกรรม หรือการบริหารจัดการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่าย

บริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ความคิดดังกล่าวต้องมีแนวทางปฏิบัติด้วย¹

ประการที่สอง ในที่นี้ใช้คำว่า แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แทนที่จะใช้คำว่า ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเพียงแนวคิด หรือความคิดที่มีแนวทางปฏิบัติเท่านั้น โดยเป็นเพียงความคิดที่ยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเป็นจริง และไม่อาจนำไปอ้างอิงต่อไปได้ อีกทั้งยังไม่มีชัดเจนและไม่ได้รับการยอมรับอย่าง มากเพียงพอที่จะเป็นทฤษฎีได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผล 5 ข้อประกอบกัน กล่าวคือ **หนึ่ง** “ทฤษฎี” หรือ “ทฤษฎีบท” หมายถึง ข้อความที่พิสูจน์แล้วว่าเป็นจริง และใช้ในการอ้างอิงเพื่อพิสูจน์ ข้อความอื่นได้ ขณะที่ “แนวคิด” หมายถึง ความคิดที่มีแนวทางปฏิบัติ เช่น แนวคิดในการออก กฎหมาย² และแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษา เมื่อนำความหมายของคำที่กล่าวมานี้มาพิจารณาก็จะ พบว่า ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์แม้ในทางปฏิบัติได้นำไปใช้หรือปรับใช้กันอย่างกว้างขวาง แพร่หลาย แต่ในทางวิชาการ ยังไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าได้เกิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นแล้ว อย่างชัดเจน เนื่องจากยังไม่อาจพิสูจน์ข้อความในทฤษฎีนั้นว่าเป็นจริงเสมอไป และยังไม่อาจนำไป ใช้ในการอ้างอิงเพื่อพิสูจน์เรื่องอื่น ๆ ต่อไปได้อีกด้วย กล่าวโดยย่อ รัฐประศาสนศาสตร์ยังเป็นเพียง ความคิดซึ่งไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะเป็นทฤษฎี **สอง** เมื่อพิจารณาความหมายของรัฐประศาสน- ศาสตร์ อาจสรุปได้ว่าหมายถึง วิชาความรู้ที่เกี่ยวกับการบริหารภาครัฐที่เน้นด้านการปฏิบัติ (**a study of practice**) มากกว่า การเน้นด้านทฤษฎี (**a study of theory**) **สาม** ธรรมชาติของวิชา ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์หรือเป็นวิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์ที่ค้นได้ โตแย้งได้ ง่าย และไม่ใช่วิชาความรู้ที่นำไปใช้ได้ทุกสถานการณ์ รัฐประศาสนศาสตร์นั้นเป็นวิชาความรู้ทาง สังคมศาสตร์ (social science) ซึ่งแตกต่างอย่างมากกับความรู้ทางศาสตร์ธรรมชาติ (natural science)³ ดังนั้น การแสดงความคิดเห็น รวมตลอดถึงการให้ความหมายของคำศัพท์ทางสังคม ศาสตร์นั้น ไม่อาจตัดสินได้อย่างเด็ดขาดว่าถูกหรือผิด ดีหรือไม่ดี หรือทำให้เป็นที่ยอมรับของทุก ฝ่ายได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ข้อยุติโดยทั่วไปจะอยู่ที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในแต่ละสถานการณ์หรือ ในแต่ละกรณี **สี่** ข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า วิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะในส่วน

¹วิรัช วิรัชนิการวรรณ, *แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 11.

²*พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542* (กรุงเทพมหานคร : บริษัท นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์ จำกัด, 2546), หน้า 504-505, 599.

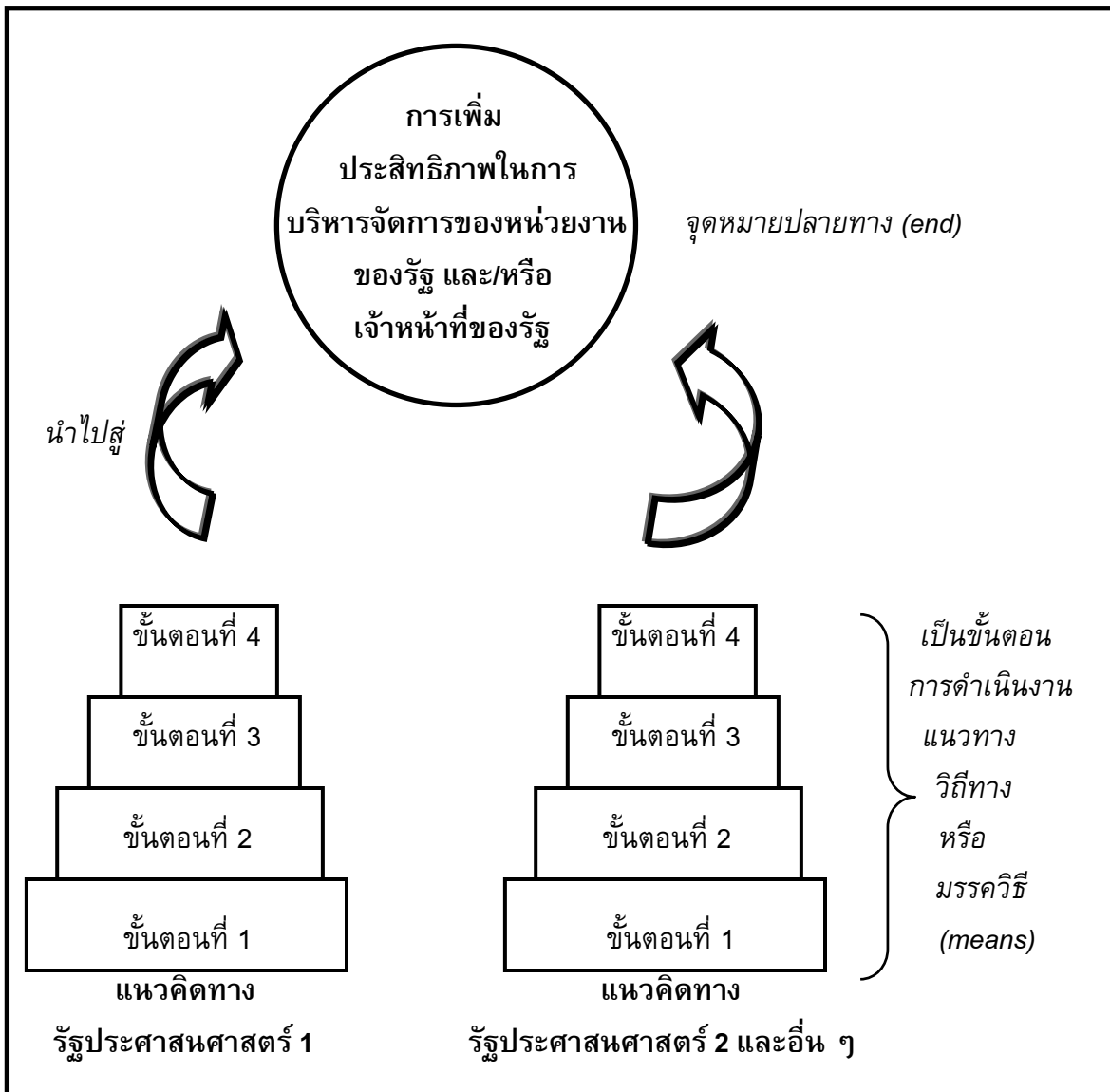
³โปรดดูเพิ่มเติม วิรัช วิรัชนิการวรรณ, *แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), หน้า 1-3.

ที่ปัจจุบันยังไม่มีทฤษฎีหลัก (grand theory) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของตนเองซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอย่างชัดเจน แต่เป็นการนำแนวคิดหรือทฤษฎีของวิชาการด้านอื่น ๆ เช่น สังคมวิทยา จิตวิทยาหรือเศรษฐศาสตร์ มาปรับใช้ ตัวอย่างเช่น ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory) หรือ ระบบราชการตามอุดมคติ (An Ideal-type Bureaucracy) ของ แมกซ์ เว็บบอร์ (Max Weber) เป็นทฤษฎีด้านสังคมวิทยา ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ (Theory of Hierarchy of Human Needs) หรือ ทฤษฎีการจูงใจมนุษย์ ของ อับราฮัม มาสโลว์ (Theory of Human Motivation by Abraham Maslow) เป็นทฤษฎีด้านจิตวิทยา รวมทั้งทฤษฎีความขัดแย้ง (Theory of Conflict) เป็นทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์ โดยผู้ศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้นำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการศึกษาระบบราชการ ลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ และความขัดแย้งของมนุษย์ ตามลำดับ เป็นต้น และ ห้า แม้ในทางปฏิบัติ รัฐประศาสนศาสตร์จะมีวิวัฒนาการมาช้านานนับแต่มีรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศในแต่ละประเทศ แต่ในทางวิชาการ รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาการที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังเมื่อเปรียบเทียบกับด้านอื่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แต่เดิมรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของด้านรัฐศาสตร์ (Political Science) เช่นนี้ จึงอาจเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีทฤษฎีของตนเองดังกล่าว

ประการที่สาม กล่าวได้ว่า การศึกษาภาพรวมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษ “ภาพรวมของประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงาน” ที่นักวิชาการหรือผู้เขียนได้เขียนไว้ โดยแต่ละแนวคิดอาจมีจุดเน้น มีการดำเนินงาน ขั้นตอน แนวทาง วิธีทาง หรือมรรควิธี (means) ที่คล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันได้ แต่อย่างไรก็ดี ทุกแนวคิดล้วนมีแนวคิดร่วมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันประการหนึ่งคือ “มีจุดหมายปลายทาง (end) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยจุดหมายปลายทางนั้น อาจมีจุดหมายปลายทางเดียวหรือหลายจุดหมายปลายทาง (ends) ก็ได้ ตัวอย่างเช่น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี⁴ (Good Governance) และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “จังหวัดซีอีโอ” โดยมี “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดซีอีโอ ล้วนมีจุดหมายปลายทางเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งสิ้น โปรดดูภาพที่ 1

⁴โปรดดู พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ภาพที่ 1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีการดำเนินงาน ขั้นตอน แนวทาง วิธีการ หรือมรรควิธีที่แตกต่างกัน แต่มีจุดหมายปลายทางเหมือนหรือคล้ายคลึงกัน



ประการที่สี่ มีคำที่เกี่ยวกับ “การบริหาร” หลายคำ แต่ในที่นี้ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” เป็นหลัก ด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารจัดการ (management administration) การบริหารการพัฒนา (development administration) การบริหารราชการ (public administration) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือแม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) ซึ่งอาจจะนำมาใช้ในอนาคต แต่ละคำดังกล่าวล้วนมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันโดยแต่ละคำล้วน

ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ส่วน คือ **หนึ่ง** เป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการบริหารเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ **สอง** เป็นกระบวนการบริหารงานภายในที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ คือ การวางแผนหรือการคิด (planning or thinking) การลงมือปฏิบัติหรือการดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ **สาม** มีจุดหมายปลายทาง (goals) ซึ่งอาจแบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเริ่มแรก (primary goal) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพหรือเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการ และมีจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate goal) คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นรวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชน เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การลดขั้นตอน ลดพิธีการ การให้สิ่งจูงใจตอบแทน และกำหนดผู้รับผิดชอบหรือเจ้าภาพอย่างชัดเจน เข้ามาใช้ในการบริหารราชการ ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารและการพัฒนาโดยนโยบาย แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ สำหรับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เน้นหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน เหล่านี้เป็นต้น

ประการที่ห้า ในอดีต การจัดแบ่งหน่วยงานจะแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ เช่น ภาครัฐ และภาคเอกชน แต่หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ประกาศใช้เป็นต้นมา ประชาชนหรือภาคเอกชนได้เจริญก้าวหน้า เข้มแข็ง และหลากหลายมากขึ้น พร้อมกับมีลักษณะและกิจกรรมที่เด่นชัดและเป็นที่ยอมรับในสังคมเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดหน่วยงานภาคต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างน้อย 6 ภาค ซึ่งจัดแบ่งตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง ได้แก่ (1) ภาคหน่วยงานของเอกชน เช่น บริษัท ห้างร้าน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทมหาชน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อมุ่งแสวงหากำไร หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) (2) ภาคหน่วยงานที่ไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐ (non-governmental organization หรือ NGO.) เช่น สมาคม และมูลนิธิ มีวัตถุประสงค์หลักคือ ไม่มุ่งแสวงหากำไร (non-profit) (3) ภาคหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ (United Nations Organization) กลุ่มอาเซียน (ASEAN) มีวัตถุประสงค์หลักเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (4) ภาคประชาชน เช่น กลุ่มเกษตรกร และผู้ใช้แรงงาน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ (5) ภาคหน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่นด้วย มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้บริการสาธารณะ (public services) และ (6) ภาคองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น มี

วัตถุประสงค์หลักเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ⁵ การจัดแบ่งเป็น 6 ภาคเช่นนี้ ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า เฉพาะ 2 ภาคหลังเท่านั้นที่ถือว่าเป็นการบริหารภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่กำลังศึกษาอยู่นี้

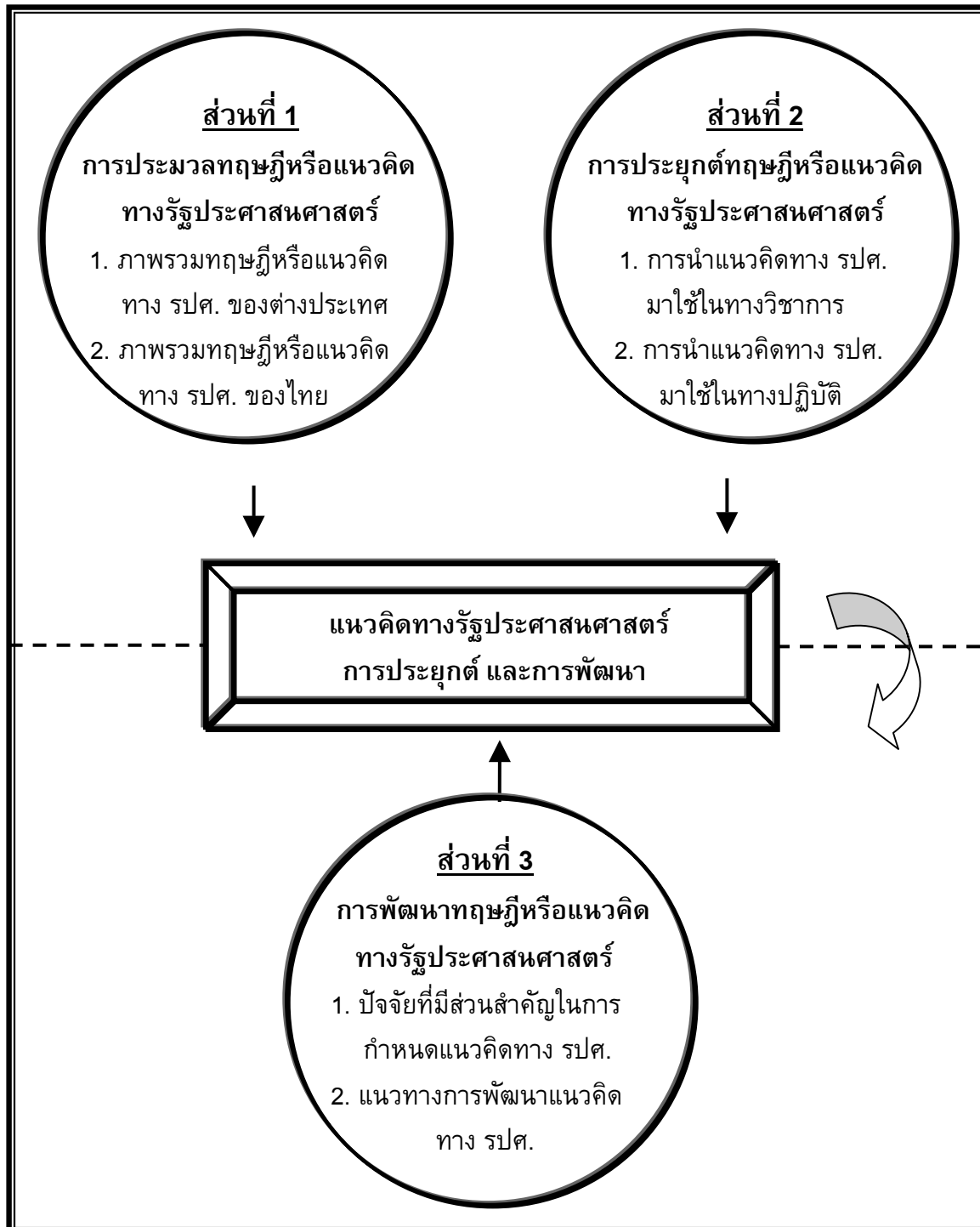
ประการที่หก รัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มที่จะเป็นวิชาชีพเพิ่มมากขึ้น แต่การเป็นวิชาชีพที่มั่นคงจะเกี่ยวข้องกับความเป็นมืออาชีพ (professionalism) ที่ทำประโยชน์เพื่อสังคมหรือส่วนรวมในลักษณะของการให้บริการสาธารณะประชาชนและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ในทางทฤษฎี เช่น นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ต้องเปิดกว้างทั้งด้านจิตใจและการปฏิบัติงาน หนทางหนึ่งที่แสดงถึงการเปิดกว้าง คือ การสร้างหรือส่งเสริมการผลิตผลงานที่มีลักษณะหรือมีเอกลักษณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นประโยชน์ของประชาชนและสังคมอย่างชัดเจน ซึ่งบางเรื่องอาจแตกต่างจากแนวคิดเดิม ๆ ในอดีต ส่วนในทางปฏิบัติ เช่น สนับสนุนให้นักบริหารจัดการหรือผู้บริหารมีภาวะผู้นำ หรือมีความเป็นมืออาชีพและมีความภาคภูมิใจในความเป็นมืออาชีพที่ทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม ดังจะได้กล่าวไว้ในตอนที่ 3 การพัฒนาทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ต่อไป

ประการที่เจ็ด แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่จัดแบ่งเป็น 3 กลุ่มดังกล่าวนั้น อาจเกี่ยวข้องกับ (1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ (2) บุคลากร และ (3) กระบวนการ ของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของภาคเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐก็ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยได้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ ซึ่งหมายถึง แนวคิดทางการบริหารจัดการของทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ โดยมีได้นำมาเฉพาะแนวคิดทางการบริหารจัดการของภาครัฐเท่านั้น เช่น ไทยได้นำแนวคิดการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ในเรื่องการแข่งขัน การลดขั้นตอน การให้รางวัลตอบแทน รวมทั้งแนวคิดหัวหน้าผู้บริหารสูงสุด หรือ CEO (Chief Executive Officer) ของภาคเอกชนในต่างประเทศมาปรับใช้เป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยด้วย

สำหรับการศึกษา เรื่อง แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และการพัฒนาในครั้งนี้ ครอบคลุม 3 ส่วนซึ่งต่อเนื่องกัน อันได้แก่ ส่วนที่ 1 การประมวลทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนที่ 2 การประยุกต์ทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ และ ส่วนที่ 3 การพัฒนาทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ โปรดดูภาพที่ 2

⁵โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย : ปัญหา แนวทางแก้ไข และแนวโน้มของกฎหมายในอนาคต* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 15.

ภาพที่ 2 ภาพรวมการนำเสนอ เรื่อง แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ การประยุกต์ และการพัฒนา



1. ภาพรวมทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศ

ขอบเขตการนำเสนอเรื่องนี้ มุ่งศึกษาภาพรวมทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยจัดแบ่งเป็น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับ (1) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ (2) บุคคล และ (3) กระบวนการ อย่างไรก็ตาม อาจจัดแบ่งเป็นอย่างอื่นได้ ขึ้นอยู่กับผู้เขียนแต่ละคน สำหรับเหตุผลสำคัญที่จัดแบ่งเป็น 3 ส่วนดังกล่าวเพราะแต่ละส่วนมีนักวิชาการและแนวคิดที่ชัดเจน แต่ละส่วนมีความสอดคล้องและเรียงลำดับกัน อีกทั้งการจัดแบ่งเช่นนี้ยังเป็นระบบที่สอดคล้องกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่เพียงให้ความสำคัญกับส่วนที่เป็น “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่” ซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับวัตถุ (material หรือ concrete) เช่น ผลกำไร และประสิทธิภาพในการทำงานเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับส่วนที่เป็น “บุคคลและจิตใจของบุคคล” ซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ (abstract) เช่น มนุษยสัมพันธ์และการจูงใจบุคลากร รวมตลอดไปถึงการให้ความสำคัญกับส่วนที่เป็น “กระบวนการ” หรือขั้นตอนในดำเนินงาน ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นศึกษาด้านการปฏิบัติ (a study of practice) (ดังจะได้กล่าวต่อไป) เช่น แนวคิดที่เรียกว่า POSDCoRB หรือ POCCC ที่ประกอบด้วยขั้นตอนในการดำเนินงานหลายขั้นตอน

การจัดแบ่งเป็น 3 ส่วนดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นการจัดแบ่งในภาพรวม โดยแนวคิดในแต่ละส่วนหรือแต่ละกลุ่มอาจมีความสัมพันธ์กัน คาบเกี่ยวกันหรือซ้ำซ้อนกัน หรือไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ ในการจัดแบ่งแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ยังขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้จัดแบ่งแต่ละคนที่จะกำหนดขอบเขตการจัดแบ่งด้วย ตัวอย่างเช่นแนวคิดของ เฟรดเดอริค วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick Winslow Taylor) ซึ่งในที่นี้ได้จัดแบ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เพราะเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างการทำงานหรือการจัดหน่วยงานที่เน้นวิธีการทำงาน รวมทั้งเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการแบ่งงานหรือแบ่งอำนาจหน้าที่กันของฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ แต่ในอีกมุมมองหนึ่ง อาจจัดแบ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับบุคคลก็ได้ เนื่องจากมีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกบุคลากร และการจูงใจบุคลากรรวมอยู่ด้วย

1.1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่

คำว่า โครงสร้าง หมายถึง การจัดองค์การหรือองค์ประกอบของหน่วยงาน ส่วนคำว่า อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายกำหนดหรือมอบหมายให้หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากร ในที่นี้ใช้คำว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ควบคู่กันไปเพราะทั้ง 2 ส่วนนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและไม่อาจแยกออกจากกันได้ง่าย สำหรับตัวอย่างภาพรวมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญเช่น

1.1.1 แนวคิดการบริหารจัดการที่นำวิชาความรู้หรือนำวิชาการด้านการบริหารจัดการ (scientific management) มาใช้ในหน่วยงาน ของ เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick Winslow Taylor) ซึ่งตีพิมพ์เป็นผลงานเรื่อง The Principle of Scientific Management ในปี ค.ศ. 1915 และนักวิชาการไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวนี้มาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐด้วย แนวคิดนี้ถือว่าเป็นแนวคิดการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นในยุคคลาสสิก (classical era) ซึ่งเป็นยุคเก่าที่แสดงถึงลักษณะหรือวิธีการบริหารจัดการที่สำคัญ ได้รับการยอมรับ และยังคงสืบทอดมาถึงทุกวันนี้

แนวคิดนี้เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เห็นได้จากเทเลอร์ให้ความสำคัญกับ “วิธีการทำงาน” ซึ่งเรียกว่า วิธีการที่ดีที่สุด (one best way) และถือว่าเป็น “ปัจจัยหลัก” ที่ทำให้การบริหารจัดการในหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ประหยัด และสร้างผลกำไรให้แก่หน่วยงาน ส่วนปัจจัยอื่น ๆ เช่น บุคลากร เครื่องจักร และวัตถุดิบ ถือว่าเป็น “ปัจจัยรอง” หรือปัจจัยประกอบในการทำงาน นอกจากนี้ เทเลอร์ยังให้ความสำคัญกับ “หลักการแบ่งงานและแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายปฏิบัติ” กล่าวคือ เป็นการแบ่งงานระหว่างฝ่ายจัดการหรือผู้จัดการกับหัวหน้างานอย่างชัดเจน อันเป็นลักษณะของการแบ่งโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการทำงาน โดยผู้จัดการรับผิดชอบงานหรือมีอำนาจหน้าที่ในภาพรวมทั้งหมด ขณะที่หัวหน้างานรับผิดชอบหรือมีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

1.1.2 แนวคิดโครงสร้างการจัดองค์การที่เรียกว่า ระบบราชการ (bureaucracy) ของแมกซ์ เว็บบอร์ (Max Weber) ซึ่งเป็นบุคคลแรก ๆ ที่ศึกษาระบบราชการที่มีโครงสร้างการจัดองค์การขนาดใหญ่ รวมทั้งมีความซับซ้อนและเป็นทางการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผลงานของเว็บเบอร์ตีพิมพ์ในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1947 โครงสร้างการจัดองค์การดังกล่าวของเว็บเบอร์ตีนั้น เรียกว่า ระบบราชการตามอุดมคติ (an ideal-type bureaucracy) หรือตามแนวคิดของเว็บเบอร์ตี ซึ่งสรุปได้ 9 หลักการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) กำหนดหน้าที่และแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (specialized division of labor)
- 2) มีสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ (hierarchy of authority)
- 3) ยึดหลักประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (efficiency)
- 4) ยึดโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ (authority structure)
- 5) ใช้หลักความสามารถในการเลื่อนตำแหน่ง (promotion based on achievement)
- 6) ยึดกฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษร (written rules of conduct)

7) ยึดหลักการอย่างเป็นทางการมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนบุคคล (impersonality)

8) มีข้อผูกมัดด้านอาชีพระยะยาว (lifelong career commitment)

9) ยึดความมีเหตุมีผล (rationality)

พร้อมกันนั้น เว็บเบอร์ยังได้จำแนกรูปแบบของโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ (1) อำนาจหน้าที่แบบดั้งเดิม (traditional authority) (2) อำนาจหน้าที่ที่มีมาแต่กำเนิด หรือ อำนาจหน้าที่จากความสามารถพิเศษ (charismatic authority) และ (3) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (rational-legal authority)

1.2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับบุคคล

คำว่า บุคคล ในที่นี้หมายถึง แนวคิดที่เกี่ยวกับบุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่ในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง รวมทั้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ที่นำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย ทั้งนี้ อาจเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลไม่ว่าจะเป็นด้านวัตถุ เช่น การให้ความสำคัญกับบุคลากรในเรื่องเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ และพฤติกรรม หรือด้านจิตใจ เช่น ค่านิยม จริยธรรม และจิตวิญญาณของบุคลากร ก็ได้

สำหรับตัวอย่างภาพรวมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับบุคคล ที่สำคัญเช่น

1.2.1 แนวคิดการบริหารจัดการที่เน้นมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรม (human relations and behavior) กล่าวได้ว่า แนวคิดก่อนหน้านั้น เน้นด้านวัตถุ เช่น ผลกำไร ประหยัด ประสิทธิภาพของฝ่ายนายจ้างเป็นหลัก รวมทั้งเน้นโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน แต่แนวคิดนี้เน้นด้านจิตใจของบุคลากรหรือคนงานด้วย โดยให้ความสนใจกับการนำความรู้ด้านสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรม รวมทั้งการนำเทคโนโลยีมาใช้ในหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น แนวคิดนี้สนใจความสัมพันธ์และพฤติกรรมของคนงานต่อเพื่อนร่วมงานและนายจ้าง รวมถึงสนใจเนื้อหาด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยาที่เกี่ยวกับคนงาน นักพฤติกรรมศาสตร์ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนพร้อมกับแนวคิดนี้ เห็นได้จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างเพื่อทดสอบความเชื่อแล้วนำผลการศึกษามาเขียนเป็นรายงานการศึกษาวิจัย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้จัดการฝึกอบรมด้านพฤติกรรมศาสตร์ให้แก่บุคลากรของหน่วยงาน เป็นต้นว่า ฝึกอบรมผู้จัดการเพื่อจัดพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาและเสริมสร้างพฤติกรรมที่จะช่วยให้การจัดการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอีกด้วย นักเขียนหรือนักวิชาการที่เน้นแนวคิดนี้ ส่วนหนึ่งได้เข้าไปทำวิจัยภาคสนามหรือทำการสำรวจวิจัยในสถานที่ทำงานหรือโรงงานแทนที่การวิจัยเอกสาร หรือเขียนเป็นหนังสือ

ตัวอย่างนักวิชาการหรือนักวิจัยที่เน้นแนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์และพฤติกรรมที่สำคัญ คือ เอลตัน มาโย (Elton Mayo) ได้ผลิตผลงาน **The Human Problems of An Industrial Civilisation** ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1933 แสดงถึงการศึกษาวิจัยมนุษยสัมพันธ์และ

พฤติกรรมของคนงานในการปฏิบัติงาน และสรุปผลการศึกษาวิจัยว่า การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของประสิทธิภาพในการปฏิบัติหรือเหตุผลที่ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น มิได้เกิดจากสภาพทางกายภาพหรือปัจจัยด้านวัตถุ เช่น ระดับความสว่างจากแสงไฟหรือปัจจัยอื่น เช่น เวลาหยุดพักของคนงานเท่านั้น แต่ยังเกิดจากปัจจัยทางจิตใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพทางจิตใจหรือทัศนคติของคนงานที่มีต่อหน่วยงานของตน ตลอดจนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการของกลุ่ม หรือความต้องการด้านสังคมของคนงานอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการของคนงาน ความตั้งใจ ตลอดจนขวัญและกำลังใจของบุคลากรที่อยู่ในกลุ่มนั้น ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคนงานหรือต่อผลผลิต

เห็นได้ว่า แนวคิดของมาโย มีลักษณะเด่นคือ มุ่งเน้นที่ “บุคคล” หรือคนงาน เช่น สร้างแรงจูงใจให้คนงาน เป็นลำดับแรก เนื่องจากคนงานมีส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้งานประสบผลสำเร็จ ถึงกับล้อเลียนกันว่า เป็นลักษณะที่ให้ความสำคัญกับคนงานโดยไม่คำนึงถึงหน่วยงาน (man without organization) ขณะที่ “วิธีการ” ทำงานมีความสำคัญในลำดับรอง โดยถือว่าเป็นเพียงปัจจัยรองหรือปัจจัยประกอบในการทำงานอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับเครื่องจักรกล หรือวัตถุดิบ เป็นต้น

1.2.2 แนวคิดการบริหารจัดการของ เชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard) ในปี ค.ศ. 1938 ได้เขียนผลงาน **The Functions of an Executive** เน้นเรื่องลักษณะงานของนักบริหารหรือผู้นำที่สนับสนุนค่านิยมหรือด้านจิตใจของคนงาน ผลงานนี้ต่อมาได้นำประยุกต์เป็นแนวคิดการจัดการเกี่ยวกับบุคคลในแง่ที่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรม

1.2.3 แนวคิดการบริหารจัดการของ ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) ในปี ค.ศ. 1953 ได้เขียนผลงาน **Ideas and Issues in Public Administration** เป็นมุมมองของนักรัฐศาสตร์หรือนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ต้องการให้มีบุคลากรที่ดีอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ โดยแบ่งการบริหารจัดการบุคลากรของสหรัฐอเมริกาออกเป็น 2 ยุค คือ ยุคการต่อสู้เพื่อหลักคุณธรรม และยุคเปลี่ยนแปลง โดยยุคแรกเป็นยุคที่สนับสนุนแนวคิดหรือนโยบายเชิงลบ ซึ่งหมายถึงการป้องกันและปราบปราม (negative policy concepts) ส่วนยุคหลังเป็นยุคที่สนับสนุนแนวคิดหรือนโยบายเชิงบวก ซึ่งหมายถึงการส่งเสริมและจัดการ (positive managerial concepts) บุคลากรให้มีประสิทธิภาพ

วอลโดได้แสดงให้เห็นว่าระบบคุณธรรมซึ่งเกิดขึ้นในยุคแรกมีเจตนาที่ที่ต้องการขจัดคนไม่ดีออกจากหน่วยงาน เนื่องจากในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการของสหรัฐอเมริกาได้ยึดหลักที่ว่า พรรคไหนชนะการเลือกตั้งทั่วไปจะมีอำนาจแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานราชการได้ ทำให้มีการจัดตั้งสถาบันการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระบบคุณธรรมขึ้นมาหรืออาจเรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อทำหน้าที่ด้านป้องกันและปราบปราม รวมทั้งด้านส่งเสริมและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ด้วย

1.2.4 แนวคิดการบริหารจัดการของ ปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter Drucker) ในปี ค.ศ. 1955 ได้เสนอผลงาน **The Practice of Management** มีแนวคิดว่าการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพต้องสามารถกระตุ้นการปฏิบัติงานและสร้างวิสัยทัศน์ซึ่งรวมทั้งการมองการณ์ไกลที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารหรือผู้จัดการ แนวคิดนี้ถือว่าเป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ดรักเกอร์ยังวิพากษ์วิจารณ์ผู้จัดการฝ่ายบุคคลที่ขาดความสามารถและถูกรอบงำด้วยเทคโนโลยีทั้งหลายอย่างรุนแรง ท้ายสุด ได้เสนอให้มองทรัพยากรมนุษย์ในฐานะที่เป็นสิ่งที่มีค่าอย่างหนึ่งของหน่วยงาน เหล่านี้ ต่อมาได้กลายเป็นพื้นฐานหลักของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

1.2.5 แนวคิดการบริหารจัดการของ ดักลาส แม็คเกรเกอร์ (Douglas McGregor) ในปี ค.ศ. 1960 ได้เขียนผลงาน **The Human Side of Enterprise** บรรยายถึงความเชื่อพื้นฐาน (basic assumption) 2 ด้านที่มีต่อมนุษย์ เรียกว่า ทฤษฎีเอ็กซ์ และ ทฤษฎีวาย (Theory X and Theory Y) ทั้งสองทฤษฎีนี้สะท้อนถึงธรรมชาติของมนุษย์ในหน่วยงานที่แตกต่างกัน

ทฤษฎีเอ็กซ์ มีความเชื่อพื้นฐานต่อมนุษย์ในทางลบ ว่า

- 1) มนุษย์ทั่วไปมีนิสัยไม่ชอบทำงาน ไร้ความตั้งใจ และจะหลีกเลี่ยงการทำงานถ้าสามารถทำได้
- 2) สืบเนื่องจากนิสัยที่ไม่ชอบทำงาน การที่จะทำให้มนุษย์ส่วนใหญ่ตั้งใจทำงานจึงจำเป็นต้องบีบบังคับ ควบคุม สั่งการ และข่มขู่ว่าจะลงโทษ
- 3) มนุษย์ทั่วไปชอบที่จะถูกชี้นำและต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ในส่วนของคนงานมุ่งสนใจแต่สิ่งจูงใจหรือปัจจัยที่เป็นวัตถุเป็นหลัก

ตรงกันข้ามกับทฤษฎีเอ็กซ์ คือ ทฤษฎีวายซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานต่อมนุษย์ในทางบวก ว่า

- 1) มนุษย์ทั่วไปมีนิสัยชอบทำงาน
- 2) การควบคุมและข่มขู่ว่าจะลงโทษมิใช่เป็นหนทางเดียวที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น
- 3) มนุษย์สามารถชักจูงให้พึงพอใจในลำดับชั้นความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของมาสโลว์ได้ เช่น ความต้องการให้สังคมยอมรับ ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงและความต้องการความสำเร็จสูงสุดตามที่ตั้งใจไว้
- 4) ภายใต้สภาพที่เหมาะสม มนุษย์ทั่วไปไม่เพียงมีความสามารถในการยอมรับสิ่งต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังเข้าไปร่วมรับผิดชอบได้อีกด้วย
- 5) มนุษย์มีความสามารถอย่างกว้างขวางในการนึกคิด ประดิษฐ์ และสร้างสรรค์เพื่อหาข้อสรุปของปัญหาทั้งหลายในหน่วยงาน

การนำทฤษฎีดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ ลักษณะการทำงานจะปรากฏออกมาในลักษณะที่แตกต่างกัน ถ้านำทฤษฎีเอ็กซ์ไปใช้ หน่วยงานจะควบคุมการปฏิบัติงานของคนงานอย่างเข้มงวด และใช้ปัจจัยพื้นฐานทางวัตถุ เช่น เงิน และสิ่งของสำหรับจูงใจ แต่ถ้านำทฤษฎีวายไปประยุกต์ใช้ หน่วยงานก็จะไว้วางใจคนงาน ให้ความเป็นอิสระในการทำงาน และสามารถใช้ปัจจัยทางจิตใจเป็นสิ่งจูงใจคนงานได้

1.2.6 แนวคิดการบริหารจัดการของ อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow)
ในปี ค.ศ. 1943 เขียนบทความด้านจิตวิทยา เรื่อง **A Theory of Human Motivation** และในปี ค.ศ. 1954 ได้ผลิตผลงาน **Motivation and Personality** ที่ให้ความสำคัญกับสภาพจิตใจของมนุษย์ เรียกว่า ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจูงใจและการตอบสนองบุคลากรได้ แนวคิดนี้มีสาระสำคัญสรุปได้ว่า

1) เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความต้องการ (needs) หลายอย่างหรือหลายลำดับขั้น โดยอาจแบ่งเป็น ความต้องการด้านวัตถุ และความต้องการด้านจิตใจ

2) ความต้องการของมนุษย์ด้านวัตถุ เช่น ความต้องการทางกายภาพ หรือปัจจัยสี่ ส่วนความต้องการของมนุษย์ด้านจิตใจ เช่น ความต้องการเป็นหัวหน้างานที่ได้รับการยอมรับนับถือ

3) ส่วนใหญ่ความต้องการของมนุษย์จะเป็นไปตามลำดับขั้น โดยเริ่มจากลำดับขั้นล่างขึ้นไปเรื่อย ๆ เมื่อได้รับการตอบสนองในลำดับขั้นหนึ่งแล้ว ก็จะก้าวไปสู่ความต้องการในลำดับขั้นต่อ ๆ ไปอีก

4) ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์มี 5 ชั้น ลำดับขั้นแรก เกือบทั้งหมดเป็นความต้องการด้านวัตถุ ส่วนอีก 4 ลำดับขั้น ส่วนใหญ่เป็นความต้องการด้านจิตใจ ทั้งนี้ ในสภาพความเป็นจริงแต่ละลำดับขั้นไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด อาจมีบางส่วนคาบเกี่ยวกันบ้าง และไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะต้องเกิดกับทุกคน ข้อยกเว้นอาจเกิดขึ้นได้บ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปในลักษณะดังกล่าว

5) ความต้องการของมนุษย์ทั้ง 5 ชั้นนั้น ได้แก่ ความต้องการทางกายภาพ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการให้สังคมยอมรับ ความต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียง และ ความต้องการความสำเร็จสูงสุดตามที่ตั้งใจไว้

1.3 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับกระบวนการ

คำว่า กระบวนการ (process) หมายถึง (1) กิจกรรมหรือการดำเนินงานอย่าง (2) เป็นระบบ (2) มีขั้นตอน และ (4) ถูกกฎหมาย ตัวอย่าง เช่น กระบวนการการศึกษา กระบวนการออกกฎหมาย กระบวนการบริหารจัดการ เป็นต้น คำที่ใกล้เคียงกันแต่มีความหมายแตกต่างกับกระบวนการ

การ คือ ขบวนการ (movement) คำนี้มี ข้อ (1)-(3) ข้างต้น เหมือนกระบวนการ แต่ไม่มีข้อ (4) ตัวอย่างเช่น ขบวนการก่อการร้าย ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ และขบวนการลักลอบค้าของหนีภาษี

ตัวอย่างภาพรวมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับกระบวนการ เช่น

1.3.1 กระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่า โปสดอร์บ (POSDCoRB) ของ ลูเชอร์ เอช. กุลิก และ ลินดอลล์ เอฟ. เออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall F. Urwick) ที่เขียนไว้ใน Papers on the Science of Administration : Notes on the Theory of Organization ในปี ค.ศ. 1937 โปสดอร์บ ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารบุคลากร (Staffing) (4) การอำนวยการ (Directing) (5) การประสานงาน (Coordinating) (6) การรายงาน (Reporting) และ (7) การงบประมาณ (Budgeting)

1.3.2 กระบวนการบริหารจัดการ หรือ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ คือพอดด์ (POCCC) ของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบังคับบัญชาหรือสั่งการ (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) และ (5) การควบคุม (Controlling)

1.3.3 กระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่า โปดเซอร์ โมเดล (POADCIR Model) ของ เดล (Dale) ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การกระตุ้น (Actuating) การอำนวยการ (Directing) การควบคุมงาน (Controlling) การเปลี่ยนแปลง (Innovating) และการเป็นตัวแทน (Representing)

1.3.4 กระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่า ไอเทอมส์ (ITERMS) ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร (Information) เทคโนโลยี (Technology), สถานะทางเศรษฐกิจ (Economic status) ทรัพยากร (Resources) จริยธรรม (Morality) และการติดต่อสัมพันธ์ หรือระบบสังคม (Sociality)

1.3.5 กระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่า โปสค์ โมเดล (POSDC Model) ของ ฮาร์โรลด์ ดี. คูนท์ซ์ และ ซีริล โอ ดอนเนล (Harold D. Koontz and Cyril O' Donnel) รวมทั้งของ เดวิด ชวาทซ์ (David Schwartz) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การเจ้าหน้าที่ (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุมงาน (Controlling)

1.3.6 กระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่า พอดคอค (PODCoC) ของ เซียร์ (Sear) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning), การจัดรูปแบบการบริหาร โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน (Controlling)

1.3.7 กระบวนการบริหารจัดการของ แกรี เดสสเลอร์ (Gary Dessler) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นนี้แล้ว ยังมีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งอาจเรียกว่า วิธีการบริหารจัดการหรือเทคนิคการบริหารจัดการแบบอื่น ๆ อีก เป็นต้นว่า

1) ปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการ หรือใช้ในการวิเคราะห์หน่วยงาน ที่เรียกว่า สวอท (SWOT) ประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่ จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weak) โอกาส (Opportunity) และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat)

2) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า 7S ของบริษัท แมคคินซี (McKinsey) ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน อันได้แก่ โครงสร้าง (Structure) ระบบ (System) แบบหรือลักษณะการทำงาน (Style) บุคลากร (Staff) ความชำนาญ (Skill) ยุทธศาสตร์ (Strategy) และ ค่านิยมร่วม (Shared Values)

3) ปัจจัยพื้นฐานที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการของหน่วยงาน ของ รอบบิน (Robbin) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล (Human Resource) ทุน (Capital) วัตถุดิบตั้งต้น (Raw Material) การจัดการทั่วไป (Management) และข้อมูลข่าวสาร (Information)

4) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการของ บาร์โทรล และ มาร์ติน (Bartrol and Martin) มี 5 ประการ คือ กระบวนการ (Process) เป้าหมาย (Goals) การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำหรือการจูงใจ (Leading) และการควบคุม (Montrolling)

5) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ หรือทรัพยากรบริหารที่เรียกว่า 4M 5M และ 6M

5.1) ตัวอย่าง 4M เช่น Man, Money, Material, Management หรือ Man, Machine, Medium, Mission

5.2) ตัวอย่าง 5M เช่น Man, Money, Material, Management Morality หรือ Machinery, Manpower, Material, Measurement, Method

5.3) ตัวอย่าง 6M เช่น Man, Money, Material, Management, Morality, Market

6) อื่น ๆ เป็นต้นว่า การบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์ หรือ MBO (Management By Objective); การบริหารจัดการโดยกลุ่มสร้างคุณภาพ หรือ QCC

(Quality Control Circle); การบริหารจัดการตามแนวทางสู่คุณภาพหรือมาตรฐาน ISO 9000; การบริหารจัดการคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ หรือ TQM (Total Quality Management); การบริหารจัดการโดยอาศัยระบบข้อมูลที่เรียกว่า MIS (Management Information System) หรือ อาจเรียกว่า ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการ; การรี้อระบบ (Re-engineering); การบริหารจัดการโดยใช้แผนภูมิควบคุมที่เรียกว่า Gantt Chart; การบริหารจัดการโดยประเมินความสามารถของผู้บริหาร หรือ MEI (Management Excellence Inventory); การบริหารจัดการหรือปรับปรุงหน่วยงานโดยการเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่เรียกว่า Benchmarking; การบริหารจัดการแบบเครือข่ายที่เรียกว่า Networking Management; การบริหารจัดการแบบเดินดูแลให้ทั่วถึง หรือ MBWA (Management By Wandering Around) หรือ การบริหารจัดการแบบเดินไปรอบ ๆ หรือ WAM (Walk Around Management) เหล่านี้เป็นต้น

2. ภาพรวมทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยมีมากมาย ในอดีต มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางหรือตามโครงการแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ตามแนวทางความจำเป็นพื้นฐาน และตามโครงการอีสานเขียว⁶ เป็นต้น สำหรับปัจจุบันมีตัวอย่างเช่น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “จังหวัดซีอีโอ” โดยมีว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดซีอีโอ อีกทั้งหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารจัดการ⁷ นอกจากนี้ มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือแนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า 5 ส ซึ่งประกอบด้วย สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย ตลอดจนการบริหารจัดการที่เรียกว่า 5 ป อันได้แก่ ประสิทธิภาพ ประโยชน์ ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์ เหล่านี้เป็นต้น

⁶โปรดดู วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารการพัฒนาชนบทเปรียบเทียบ : การบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวทางแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ความจำเป็นพื้นฐาน และโครงการอีสานเขียว* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2534), 145 หน้า.

⁷โปรดดู วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), 176 หน้า.

ในที่นี้จะนำเสนอพอเป็นตัวอย่างในลักษณะของภาพรวม 3 แนวคิด ได้แก่

2.1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

2.2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.3 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้บริหารตามแนวทางของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

2.1 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา

“การจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” หรือ การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือเรียกย่อว่า การบริหารราชการจังหวัดซีอีโอ โดยมี “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดซีอีโอ เกิดขึ้นจากแนวคิดสำคัญที่ว่า การบริหารงานในระดับจังหวัดล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหาร งาน คน และ เงิน มากเท่าที่ควร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้นำการบริหารจัดการแบบเอกชนที่มีผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งเรียกว่า **Chief Executive Officer** หรือ **CEO** มาปรับใช้

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดทำนองเดียวกันนี้ได้เคยปรากฏให้เห็นบ้างในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่ในยุคนั้นเป็นเพียงแนวคิดที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มิได้นำแนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนมาใช้ แนวคิดเพิ่มอำนาจในสมัยดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในช่วงระยะเวลาอันสั้น

สำหรับสาระสำคัญของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและการพัฒนาที่นำมาศึกษาครั้งนี้ สรุปได้ว่า

1) ช่วยทำให้ระบบบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับจังหวัด มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง

2) สนับสนุนหรือส่งเสริมราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ หรือผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดในระดับจังหวัด

3) เพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ การบริหารงานของจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดที่ผ่านมาประสบกับความล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้ ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจาก

ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหาร งาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร จึงควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

4) สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในด้านการบริหารงานทั่วไป (อำนาจวินิจฉัยสั่งการ อนุมัติ อนุญาต) การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ได้ครอบคลุมครบวงจรและทันต่อเหตุการณ์

5) บูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการต่อสู้เพื่อเอาชนะ 3 สงคราม ได้แก่ สงครามการต่อสู้กับปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ

6) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่

2.2 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดขึ้นตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และต่อมาได้พัฒนาเป็น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลัก 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Laws) หลักคุณธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน
- 2) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 3) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานราชการที่เกินความจำเป็น
- 4) เกิดประสิทธิภาพ
- 5) เกิดความคุ้มค่า
- 6) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2.3 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้บริหารตามแนวทางของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี รัฐบุรุษ และอดีตนายกรัฐมนตรี ได้แสดงปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ” เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2548 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁸

รัฐบาลได้ออกคู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แปลมาจากคำว่า Good Governance นอกจากนี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนิยาม จริยธรรม ว่า หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎ ศีลธรรม ฉะนั้น จริยธรรม ในความเข้าใจของคนไทยจากพจนานุกรม หมายความว่า คุณความดีที่พึงยึดเป็นข้อประพฤติปฏิบัติ

ในตำราได้แบ่งจริยธรรมเป็น 2 มุมมอง ได้แก่

1) จริยธรรมตามหลักนิติรัฐ ยึดหลักการว่า การบริหารงานใดได้ดำเนินการถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ถือว่าการบริหารงานนั้นถูกต้องตามหลักจริยธรรม แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า อาจมีปัญหาเรื่องความไม่ครอบคลุม เพราะกฎหมายมักจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่เกิดปัญหา และเพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำอีก นอกจากนั้น จริยธรรมตามหลักนิติรัฐยังมีจุดอ่อน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจอาจจะละเว้นไม่ออกกฎหมายเพื่อลิดรอนสิทธิของกลุ่มตนเองก็ได้ เช่น นักการเมืองไม่จดทะเบียนกับคู่สมรสเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายที่ให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน การกำหนดตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่นอกกรอบกฎหมาย เช่น ตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี ตำแหน่งนี้มิใช่ตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งจึงไม่ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ

2) จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรม ยึดหลักความพยายามแสวงหาว่าด้วยความดีที่ยึดถือควรเป็นอย่างไร แล้วนำมาใช้เป็นมาตรฐานจริยธรรม จากนั้น จึงกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนั้น จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรมจึงมีความครอบคลุมกว้างขวางกว่าจริยธรรมตามหลักนิติรัฐ

อย่างไรก็ตาม จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรมมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ ขาดบทบังคับ หรือขาดการลงโทษเมื่อมีการละเมิด นอกจากนั้น คุณธรรมต้องควบคู่จริยธรรม ปัจจุบันโลกาภิวัตน์ส่งผลให้ปัจจัยในการบริหารงานเปลี่ยนแปลงรวดเร็วและมาก ก่อให้เกิดคำใหม่ ๆ เช่น รัฐบาล รัฐตลาด ประเทศพัฒนาแล้วได้สร้างระเบียบใหม่ของโลก เพื่อกำกับดูแลประเทศกำลังพัฒนา สร้างธนาคารโลก องค์การการค้าโลก ให้มีบทบาทในการดูแลเงินกู้จากประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศลูกหนี้จะใช้เงินไปอย่างถูกต้อง ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง และสร้างกติกาก่อนเพื่อควบคุมเรารู้จักกติกานั้นในชื่อว่า Good Governance คำที่เรายังไม่มีคำแปลเป็นไทยอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีหลักสำคัญอยู่ 5 ประการ ได้แก่

⁸ปาฐกถาพิเศษในวาระครบรอบ 50 ปี ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) 2548.

- (1) Accountability แปลว่า ความน่าเชื่อถือ มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน
- (2) Transparency แปลว่า ความโปร่งใส
- (3) Participation แปลว่า การมีส่วนร่วม
- (4) Predictability แปลว่า ความสามารถในการคาดการณ์ได้
- (5) ความสอดคล้องของ 4 หลักการข้างต้น

ผู้บริหารจะต้องมีจริยธรรม การพูดถึงการบริหารต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกัน จริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐและภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไปใช้ และขจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป

สำหรับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้บริหาร มีดังนี้

1) ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึงการประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องถูกต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย

2) กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารของผู้บริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤตินับว่าเท่านั้น

3) ความเป็นธรรม บอกว่าความเป็นธรรมคืออะไร คนเห็นว่าในความเป็นธรรมต้องมีความยุติธรรมอยู่ด้วย ผู้บริหารจะต้องไม่ลุแก่อำนาจใช้อำนาจเบียดเบียนผู้อื่น หรือใช้ช่องว่างของกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ตนเอง ผู้บริหารจะต้องมีมาตรฐานในการบริหารเพียงมาตรฐานเดียวไม่ใช่สองมาตรฐาน หรือหลายมาตรฐาน เพื่อนำไปปฏิบัติต่างกรรมต่างวาระกัน เช่น นำไปใช้กับญาติพี่น้อง คนใกล้ชิด

4) ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องเข้าใจง่าย อย่างไรก็ตาม เป็นจริยธรรมของการบริหารงานที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จะเลือกอะไร สำหรับผู้ที่เลือกจริยธรรม เพราะเชื่อว่าสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม

5) ความโปร่งใส เป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการเรียกร้อง เรียกร้องหาความโปร่งใสกันมากเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้ การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม

6) ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐคือผลประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่ง การใช้จริยธรรมในการบริหารความมั่นคงอาจจะ

กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องหาความสมดุลให้ได้ ปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ยังคงมีอยู่และอาจจะคงมีต่อไป เพราะผู้บริหารอาจจะยังหาความสมดุลไม่พบ

7) **ค่านิยม** มีผลกระทบโดยตรงต่อจริยธรรม ค่านิยมของคนไทยที่ชัดเจนในปัจจุบัน คือ ส่วนใหญ่ยังเชื่อว่า ความร่ำรวยสามารถสร้างชื่อเสียง เกียรติยศ และฐานะได้ จึงมีคนจำนวนมากไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวย โดยไม่แยแสต่อจริยธรรม และที่แปลกแต่จริง และเป็นอันตรายอย่างยิ่งคือเรามักจะนิยมยกย่องคนร่ำรวยว่าเป็นคนดี นำเคารพนับถือ โดยไม่ใส่ใจว่า เขาเหล่านั้นร่ำรวยมาด้วยวิธีใด และดูหมิ่นคนจนต่างๆ นานา ดังนั้น トラบใดที่หมิ่นสาบคนยากคนจนแบบนี้ ไม่มีทางแก้ปัญหาความยากจนสำเร็จ

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ยังได้กล่าวอีกว่า การจะทำได้ถ้าไม่มีความรักในสิ่งนั้นก็ป่วยการเปล่า ไม่มีทางสำเร็จ ผู้บริหารใดมีความรักองค์กร ใช้จริยธรรมในการบริหาร จะได้รับผลสัมฤทธิ์เป็นเลิศ ดังพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานเนื่องในวันข้าราชการพลเรือน ปี 2548 ความตอนหนึ่งว่า ข้าราชการปฏิบัติบริหารงานของแผ่นดินจะต้องตระหนักในการเสียสละ อันได้แก่ “การสละสำคัญ 2 ประการ คือ สละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ยิ่งใหญ่ และเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัวประการหนึ่ง กับสละความคิดจิตใจที่ต่ำทรามต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง จึงจะเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของคนทั้งปวง และสามารถดำรงตำแหน่งหน้าที่อย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงตลอดไป” มั่นใจว่า ถ้าคนไทยนำพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสไปประพฤติปฏิบัติ การกระทำใด ๆ ย่อมบังเกิดผลดี ผลสำเร็จ เป็นคุณและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

ส่วนที่ 2

การประยุกต์ทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

หัวข้อการประยุกต์ทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์นี้ ครอบคลุมสาระสำคัญ 2 เรื่อง ได้แก่ การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในทางวิชาการ และการนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ตามลำดับ

1. การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในทางวิชาการ

การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในทางวิชาการนั้น หมายถึง การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้ในการวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิด หรือประยุกต์ใช้ในการจัดกลุ่มปัญหา หรือประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับเรื่องนี้ ได้เสนอตัวอย่างที่แบ่งเป็น 3 หัวข้อตามลำดับ ได้แก่ (1) การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า 6M มาปรับใช้ในทางวิชาการ (2) การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้ในทางวิชาการ และ (3) การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และบริหารงานบุคคล รวมทั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการ มาปรับใช้ในทางวิชาการ

1.1 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า 6M มาปรับใช้ในทางวิชาการ

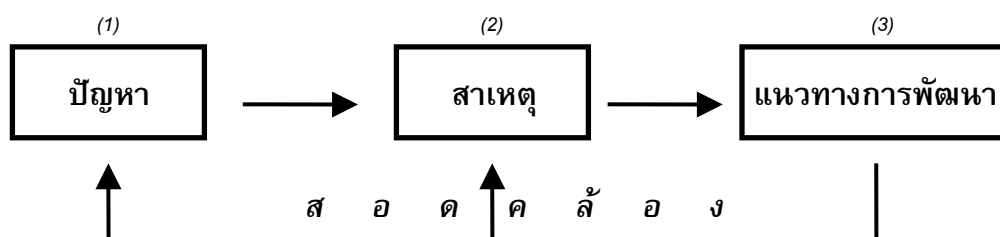
แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มีมากมายตั้งได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในที่นี้ขอนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า 6M มาเป็นตัวอย่าง โดยนำมาประยุกต์ใช้ในมาศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมกันนั้น ยังได้นำกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ ที่เรียกว่า “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ความคู่กันด้วย

ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า 6M นั้น ประกอบด้วย

- ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร (Man)
- ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ (Money)

- ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป (Management)
- ปัญหาด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)
- ปัญหาด้านการให้บริการประชาชน (Market)
- ปัญหาด้านจริยธรรม (Morality)⁹

ส่วนกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ที่เรียกว่า “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” นั้น ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน อันได้แก่ **ปัญหา (problem)** สาเหตุ (**cause**) และแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนา (**suggestion**) โดยทั้ง 3 ขั้นตอนนี้มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ดังนี้



เหตุผลที่นำกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหานี้มาประยุกต์ใช้ เพราะกระบวนการหรืออาจเรียกว่า กรอบแนวคิด นี้ ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ค้นเคยกันทั่วไป รวมทั้งได้นำไปใช้และอ้างอิงกันพอสมควร¹⁰ และที่สำคัญคือ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างตรงประเด็น ครอบคลุม และกว้างขวางในหลายสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการวิเคราะห์ปัญหาและการเสนอแนวทางแก้ไข หรือการเสนอแนวทางการพัฒนาหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคำนึงถึงสาเหตุของปัญหาด้วย ในที่นี้ ได้เขียนเป็นคำอธิบายอย่างละเอียดเพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจ ขณะเดียวกัน ก็ได้เสนอเทคนิคการนำกระบวนการนี้ไปประยุกต์ใช้ไว้ด้วย

กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหามีประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ดังนี้

⁹วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2546), 210 หน้า; และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), 177 หน้า.

¹⁰วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 528-533; วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การวิจัยการจัดการทรัพยากรมนุษย์* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2544), หน้า 146; และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง, op.cit.*, หน้า 79.

ขั้นตอนที่หนึ่ง ปัญหา หมายถึง ปัญหาอุปสรรค เป็นสิ่งที่มีลักษณะไม่ดีไม่พร้อมหรือไม่สมควรซึ่งต้องได้รับการแก้ไขต่อไป เช่น ปัญหาการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หรือปัญหาการขาดการประสานงานของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ขั้นตอนที่สอง สาเหตุ หมายถึง ต้นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา ซึ่งน่าจะเป็นขั้นตอนที่มาก่อนปัญหาเพราะถ้ามองว่าสิ่งใดเกิดก่อนแล้วสาเหตุจะต้องเกิดก่อนปัญหาอย่างแน่นอน แต่ในที่นี้ได้นำปัญหาขึ้นก่อนเพราะจะช่วยเพิ่มความชัดเจนและเข้าใจง่ายขึ้นเมื่อนำเสนอเป็นภาพ อีกทั้งข้อความ “ปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไข” เป็นที่คุ้นเคยกันทั่วไป

ขั้นตอนที่สาม แนวทางแก้ไข อาจเรียกว่า แนวทางการพัฒนา หรือข้อเสนอแนะก็ได้ โดยต้องสอดคล้องกับสาเหตุและปัญหาในลักษณะที่สามารถแก้ไขที่สาเหตุและแก้ไขปัญหาได้ สำหรับเทคนิคการนำกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหาไปประยุกต์ใช้ มีอย่างน้อย 5 ประการ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นข้อความที่แสดงออกในแง่ลบ เช่น ปัญหาการขาดประสิทธิภาพหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ดีเท่าที่ควร ปัญหาการขาดขวัญและกำลังใจ ตลอดจนปัญหาการประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร

ประการที่สอง สาเหตุเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งที่ต้องค้นหา เพราะจะมีส่วนช่วยให้แก้ไขปัญหานั้นได้ตรงประเด็น รัดกุม ครอบคลุม และครบถ้วน หากพิจารณาศึกษาไม่ถึงถ้วน อาจทำให้การหาสาเหตุผิดพลาดได้ง่ายอันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่คลาดเคลื่อน เท่าที่ผ่านมามีปรากฏให้เห็นอยู่เสมอว่า ได้มีการนำกระบวนการนี้ไปประยุกต์ใช้กันอย่างคลาดเคลื่อนหรือมีข้อบกพร่องที่สืบเนื่องมาจากการไม่เข้าใจถึงวิธีการหรือเทคนิคการเขียนสาเหตุ สำหรับเทคนิคการหาสาเหตุมีอย่างน้อย 6 ข้อ ดังนี้

1) สาเหตุต้องมีอย่างน้อย 2 สาเหตุเสมอ เพราะข้อเท็จจริงที่ว่า “ไม่มีปัญหาใดในโลกที่เกิดจากสาเหตุเดียว”

2) สาเหตุต้องเกิดก่อนปัญหา มาก่อนปัญหา หรือเป็นบ่อเกิดของปัญหา ตัวอย่างเช่น ถ้า ปัญหา คือ ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจ สาเหตุของปัญหานี้ เช่น (1) ผู้บังคับบัญชาใช้วิธีการบริหารจัดการที่เข้มงวดมากเกินไป หรือ (2) ระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ (เพราะสนับสนุนระบบอุปถัมภ์) สาเหตุตามตัวอย่างนี้ ล้วนเกิดมาก่อน และเป็นบ่อเกิดของปัญหาทั้งสิ้น ดังนั้น เทคนิคในการเขียนสาเหตุข้อนี้ มีส่วนที่ต้องพิจารณาง่ายๆ คือ ถ้าสาเหตุที่เขียนนั้น “ไม่ได้เกิดก่อนปัญหา” หรือ “เกิดขึ้นพร้อมกับปัญหา” ก็ไม่ถือว่าเป็นสาเหตุ แต่เป็น “อาการ”

3) อย่างนำ “อาการ” มาเป็นสาเหตุ อาการ หมายถึง ข้อความที่ขยายความหรืออธิบายปัญหา หรือข้อความที่มีความหมายเดียวกับปัญหา หรือข้อความที่เกิดขึ้นพร้อมกับปัญหา

หรือเกิดขึ้นในเวลาเดียวกับปัญหา ข้อความที่เป็นอาการนั้น ไม่อาจเป็นสาเหตุได้ ตัวอย่างที่หนึ่ง ถ้า ปัญหา คือ การเป็นหวัด อาการของการเป็นหวัด เช่น น้ำมูกไหล ไอ หรือจาม เป็นต้น ดังนั้น การมี น้ำมูกไหล ไอ หรือจาม ไม่อาจนำมาเป็นสาเหตุได้ ตัวอย่างที่สอง ถ้า ปัญหา คือ ผู้บริหารบริหารจัดการหรือควบคุมกำกับดูแลอย่างอ่อนแอ อาการของปัญหานี้ เช่น ผู้บริหารคนนั้นปล่อยปละละเลยผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารคนนั้นไม่เข้มงวดไม่ควบคุมตรวจสอบผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารคนนั้นไม่ต้องการสร้างผลงาน เป็นต้น

4) สาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากจิตใจ สาเหตุจำนวนมากเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจ ซึ่งสังเกตได้จากคำเหล่านี้ การขาดอุดมการณ์ ขาดจิตสำนึก ขาดจริยธรรม ขาดคุณธรรม ขาดจิตวิญญาณ ความรักความชอบและความไว้วางใจมากเกินไป เป็นต้น โดยจิตใจของคน ๆ หนึ่งย่อมมีส่วนสำคัญในการกำหนดการกระทำหรือพฤติกรรมของคน ๆ นั้นเอง ตัวอย่างที่หนึ่ง ถ้า ปัญหา คือ เจ้าหน้าที่ไม่ให้บริการที่ดีและไม่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน สาเหตุที่เกิดจากจิตใจ เช่น เจ้าหน้าที่ขาดจิตสำนึกในการเป็นข้าราชการที่ดี หรือเจ้าหน้าที่ขาดจิตสำนึกของการให้บริการ เป็นต้น ตัวอย่างที่สอง ถ้า ปัญหา คือ ผู้บริหารบริหารงานขาดประสิทธิภาพ สาเหตุที่เกิดจากจิตใจ เช่น ผู้บริหารไว้วางใจหรือรักลูกน้องมากเกินไป หรือผู้บริหารขาดจิตสำนึกในการรับใช้ชาติแผ่นดิน เป็นต้น ตัวอย่างที่สาม ถ้า ปัญหา คือ ผู้นำมีลักษณะเผด็จการหรือบริหารจัดการอย่างรวมอำนาจ สาเหตุที่เกิดจากจิตใจ เช่น ผู้นำคนนั้นมีจิตใจที่มุ่งผลสำเร็จของงานเป็นหลัก หรือมีจิตวิญญาณที่ต้องการให้งานประสบผลสำเร็จอย่างรวดเร็ว หรือไม่ไว้วางใจให้ลูกน้องปฏิบัติงานแทน เป็นต้น

5) สาเหตุบางอย่างมีความหมายเดียวกัน ตัวอย่างที่หนึ่ง ถ้าปัญหา คือ เจ้าหน้าที่ให้บริการไม่ดีเท่าที่ควร สาเหตุของปัญหาดังกล่าว เช่น (1) เจ้าหน้าที่มีน้อย หรือ (2) หน่วยงานมีงานมาก ซึ่งหมายถึง มีประชาชนมาใช้บริการมาก สาเหตุทั้ง 2 ข้อนี้ มีความหมายเดียวกัน ตัวอย่างที่สอง ถ้าปัญหา คือ การจราจรติดขัด สาเหตุของปัญหานี้ เช่น (1) รถยนต์มีจำนวนมาก หรือ (2) จำนวนถนนมีน้อย สาเหตุ 2 ข้อนี้ มีความหมายเดียวกัน

6) ไม่ควรมองสาเหตุเพียงด้านเดียว แต่ควรพิจารณาสาเหตุอย่างเป็นระบบหรือมองในวงกว้าง หรือมีการ “จัดกลุ่ม” สาเหตุ เช่น สาเหตุที่เกิดจากด้านวัตถุและด้านจิตใจ หรือสาเหตุที่เกิดจากตัวบุคคลและหน่วยงาน หรือสาเหตุที่เกิดจากตัวบุคคลและระบบ หรือสาเหตุด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง เหล่านี้เป็นต้น

ประการที่สาม ข้อความใดข้อความหนึ่งที่น่ามาใช้ อาจเป็นไปได้ทั้ง ปัญหา หรือ สาเหตุ ขึ้นอยู่กับว่าจะนำข้อความนั้นไปใช้หรือมองในแง่ใด เช่น การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร ถือเป็นปัญหา แต่อาจนำไปใช้เป็นสาเหตุก็ได้ถ้ามองในแง่ที่ว่า การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควรเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เป็นต้น

ประการที่สี่ ในการระบุปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไขทุกครั้ง ควรใส่
 ประธานของประโยคกำกับในทุกประโยค มิฉะนั้นแล้ว จะทำให้การกำหนดปัญหา การหาสาเหตุ
 และการเสนอแนวทางแก้ไขคลาดเคลื่อนและสับสนได้ง่าย

ประการที่ห้า แนวทางแก้ไขส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามกับ
 สาเหตุ เช่น สาเหตุเกิดจากข้าราชการขาดการฝึกอบรม หรือข้าราชการมีรายได้น้อย แนวทาง
 แก้ไขคือ ส่งข้าราชการไปฝึกอบรม หรือสนับสนุนให้ข้าราชการมีรายได้เสริม ตามลำดับ

เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจและสามารถนำกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหาหรือกรอบ
 แนวคิด รวมทั้งนำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ 6 ด้าน หรือ 6M ดังกล่าวข้างต้นนี้ ไป
 ประยุกต์ใช้ได้อย่างแท้จริง จึงขอ นำ ปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนาของ
 เทศบาลไทย มาเป็นตัวอย่าง¹¹ ตามตัวอย่างนี้ ถือว่า ปัญหาของเทศบาลเกิดจาก 6 ด้าน โดยนำ
 กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหามาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ โปรดดูภาพที่ 3

¹¹วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง*, op.cit., หน้า 121.

ภาพที่ 3 ตัวอย่างการนำกระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหามาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของเทศบาลไทยที่ได้จัดกลุ่มปัญหาด้วย 6M



จากการศึกษาที่ผ่านมาข้างต้น เป็นการประยุกต์ใช้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ โดยจัดกลุ่มปัญหาด้วย 6M เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในการจัดกลุ่มปัญหานั้น อาจจัดด้วย 3M, 4M, หรือ 5M ก็ได้ เช่น แทนที่จะจัดกลุ่มปัญหาข้างต้นด้วย 6M อาจวิเคราะห์อีกแนวทางหนึ่ง โดยจัดกลุ่มปัญหาด้วย 3M อันได้แก่ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man) การบริหารงบประมาณ (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) พร้อมทั้งวิเคราะห์เฉพาะข้อดีและข้อเสีย โปรดดูตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การประยุกต์ใช้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยจัดกลุ่มปัญหาด้วย 3M เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จำแนกตาม ข้อดีและข้อเสีย

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์	ข้อดี	ข้อเสีย
ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (โดยมีผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นหัวหน้าผู้บริหารสูงสุด)	<p>1. ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man) ทำให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอ สามารถใช้บุคลากรได้ตรงตามภารกิจที่กำหนดไว้มากขึ้น</p> <p>2. ด้านการบริหารงบประมาณ (Money) ทำให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ใช้จ่ายเงินเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว และสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชน</p> <p>3. ด้านการบริหารงานทั่วไป (Management) ทำให้การบริหารจัดการในระดับจังหวัดของผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีเอกภาพ และประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น</p>	<p>1. ด้านการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ อำนาจรวมอยู่ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ ทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขาดความเป็นอิสระ และบุคลากรบางส่วนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมเท่าที่ควร</p> <p>2. ด้านการบริหารงบประมาณ อำนาจไปรวมอยู่ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ การควบคุมตรวจสอบการเงิน อาจไม่ได้ผล เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ง่าย</p> <p>3. ด้านการบริหารงานทั่วไป ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วม บุคลากรในจังหวัดไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเพราะเกรงจะขัดแย้งกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ</p>

1.2 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาปรับใช้ในทางวิชาการ

ในที่นี้ได้้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) มาประยุกต์ใช้ในทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของหน่วยงานของรัฐ คือ เทศบาล ในเวลาเดียวกัน ก็ได้ใช้ PAMS-POSDCoRB เป็นกรอบแนวคิดหรือแนวทางในการนำเสนอและอธิบายกระบวนการบริหารจัดการของเทศบาลอีกด้วย

PAMS-POSDCoRB นั้น ประกอบด้วย 11 ขั้นตอน ได้แก่ (1) นโยบาย (Policy) (2) อำนาจหน้าที่ (Authority) (3) จริยธรรม (Morality) (4) จิตวิญญาณ (Spirit) หรือในบางกรณี หมายถึง สังคม (Society) ก็ได้ (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารงานบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting)

กล่าวได้ว่า ความสำคัญและประโยชน์ของ PAMS-POSDCoRB มิใช่เพียงในฐานะ “เป็นกระบวนการบริหารจัดการ” ที่มีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการเทศบาลประสบความสำเร็จหรือมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ PAMS-POSDCoRB ยังนำมาใช้ เป็น “กรอบแนวคิด” และเป็น “แนวทางสำหรับนำเสนอกระบวนการบริหารจัดการของเทศบาลในสายตาของนักบริหารจัดการอย่างเป็นทางการเป็นระบบอีกด้วย” หมายความว่า เท่าที่ผ่านมาในการศึกษาเรื่องเทศบาลหรือกระบวนการบริหารจัดการเทศบาล ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องนำกฎหมายหลักของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาพิจารณาศึกษา และจัดแบ่งหัวข้อการเขียนเรื่องเทศบาลตามตัวบทหรือตามหัวข้อของพระราชบัญญัตินั้นเป็นส่วนใหญ่ เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการจัดแบ่งหัวข้อตามสายตาของนักกฎหมายที่เขียนพระราชบัญญัตินั้นเป็นหลัก เห็นได้จากการจัดแบ่งหัวข้อเป็น การจัดตั้งเทศบาล สภาเทศบาล คณะเทศมนตรี นายกเทศมนตรี หน้าที่ของเทศบาล การทำการนอกเขต เทศบาลและการทำการร่วมกับบุคคลอื่น เป็นต้น แต่การเขียนหรือการพิจารณาศึกษา กระบวนการบริหารจัดการเทศบาลในที่นี้ ได้นำกระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB มาจัดแบ่งเป็นหัวข้อหรือเป็นแนวทางในการศึกษา อันเป็นการจัดแบ่งหัวข้อของการเขียนในมุมมองของนักบริหารจัดการ

กระบวนการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย 11 ขั้นตอนซึ่งมีความสัมพันธ์กัน เมื่อใดก็ตามที่นำไปใช้ในการบริหารจัดการ อาจเรียงตามลำดับขั้นตอน ข้ามขั้นตอนหรือไม่เรียงตามลำดับขั้นตอนก็ได้ โปรดดูตัวอย่างจากตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปภาพรวมกระบวนการบริหารจัดการเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามกฎหมายอื่น จำแนกตามกรอบแนวคิด ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB

กรอบแนวคิด ที่เรียกว่า PAMS-POSDCoRB	กระบวนการบริหารจัดการเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
<p>1. นโยบาย (Policy) หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติที่เทศบาลยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมถึงวิสัยทัศน์ของการพัฒนาเทศบาลซึ่งหมายถึงลักษณะของการวางแนวทางการพัฒนาเทศบาลไว้ในอนาคตในช่วงระยะเวลาที่กำหนด</p>	<p>เช่น บัญญัติให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย สำหรับวิสัยทัศน์ของการพัฒนาเทศบาลไม่ได้บัญญัติไว้ด้วย</p>
<p>2. อำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลและมีกฎหมายรองรับ</p>	<p>เช่น บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ของสมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาเทศบาล และของปลัดเทศบาล นอกจากนี้ ยังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย</p>
<p>3. จริยธรรม (Morality) หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานของบุคลากรของเทศบาล เช่น บริหารงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ใจ เสียสละ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีเมตตา</p>	<p>ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับจริยธรรมของบุคลากรของเทศบาลโดยตรง แต่บัญญัติให้ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญ ทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น และยังบัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ นอกจากนี้ อาจนำ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของ ข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2543 มาเทียบเคียงได้</p>
<p>4. จิตวิญญาณ (Spirit) หมายถึง จิตวิญญาณของบุคลากรของเทศบาลที่เป็นไปในทางเดียวกันเพื่อส่วนรวมหรือการแสดงความรักใคร่ชอบเมื่อบริหารงานผิดพลาดตามสมควรแก่กรณี</p>	<p>ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับจิตวิญญาณไว้</p>

<p>5. การวางแผน (Planning) หมายถึง การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล</p>	<p>ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนไว้ แต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองหรือแผนพัฒนาของเทศบาล</p>
<p>6. การจัดองค์กร (Organizing) หมายถึง รูปแบบและโครงสร้าง รวมทั้งการจัดส่วนราชการของเทศบาล</p>	<p>เช่น บัญญัติถึงรูปแบบและโครงสร้างของเทศบาล องค์กรฝ่ายบริหารแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบคณะเทศมนตรี และรูปแบบนายกเทศมนตรี รวมทั้งการจัดส่วนราชการของเทศบาล</p>
<p>7. การบริหารงานบุคคล (Staffing) หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของเทศบาลทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ</p>	<p>ได้บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น นอกจากนี้ ยังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย</p>
<p>8. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การบังคับบัญชา ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของเทศบาล</p>	<p>เช่น บัญญัติให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า</p>
<p>9. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับบุคคลและระหว่างเทศบาลด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับประชาชน</p>	<p>เช่น บัญญัติถึงการประสานงานหรือความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับบุคคล และระหว่างเทศบาลด้วยกัน และความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับประชาชน นอกจากนี้ ยังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อีกด้วย</p>
<p>10. การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานเสนอความเห็นหรือยื่นเรื่องร้องเรียน และการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลจากภายในและภายนอก</p>	<p>เช่น การควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภาเทศบาล และการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาล ตลอดจนการควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย (ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ) องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ และหน่วยงานตามกฎหมายอื่น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</p>
<p>11. การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การคลัง การงบประมาณ รายได้ และรายจ่ายของเทศบาล</p>	<p>เช่น บัญญัติให้งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ แหล่งรายได้ของเทศบาล และรายจ่ายของเทศบาลไว้ด้วย</p>

1.3 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล รวมทั้งเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน มาปรับใช้ในทางวิชาการ

นอกจากที่นำเสนอผ่านมานี้แล้ว ยังอาจนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้นว่า “โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล” หรือนำ “โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน” มาปรับใช้ในทางวิชาการได้ โดยนำมา “ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของหน่วยงานของรัฐ” คือ ศาลปกครอง¹² และศาลรัฐธรรมนูญ¹³ ไม่เพียงเท่านั้น ยังอาจนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวนี้ มาประยุกต์ใช้เป็น “กรอบแนวคิดหรือแนวทางในการนำเสนอ อธิบาย ศึกษาและวิเคราะห์หน่วยงานของรัฐ” ในเรื่องต่าง ๆ ได้อีกด้วย

ในที่นี้ได้แสดงตัวอย่างที่นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือ “โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล” มาปรับใช้ในทางวิชาการเพื่อศึกษาวิเคราะห์หน่วยงานของรัฐ คือ จังหวัดซีอีโอ ซึ่งมีการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา โดยมีผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นหัวหน้าผู้บริหารสูงสุด ทั้งนี้ ได้แบ่งเป็นข้อดีและข้อเสีย โปรดดูตารางที่ 3

¹²วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), 579 หน้า.

¹³วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), 516 หน้า.

ตารางที่ 3 การประยุกต์ใช้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยนำโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล มาปรับใช้ในทางวิชาการเพื่อศึกษาวิเคราะห์หน่วยงานของรัฐ คือ จังหวัดซีอีโอ จำแนกตาม ข้อดีและข้อเสีย

แนวคิดทาง รัฐประศาสน- ศาสตร์	จังหวัดซีอีโอ ซึ่งมีการบริหารจัดการตามแนวทาง การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา	
	ข้อดี	ข้อเสีย
1. โครงสร้าง	เป็นโครงสร้างที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการบริหารจัดการของผู้ว่าฯ ซีอีโอ อันจะมีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการเกิดความรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาสำคัญของจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความยากจน ยาเสพติด และการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้เพิ่มมากขึ้น	เป็นโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วม บุคลากรในจังหวัดไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเพราะเกรงจะขัดแย้งกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ และอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตได้ง่าย การควบคุมตรวจสอบจะดำเนินการไม่ได้ผลเท่าที่ควร
2. อำนาจ หน้าที่	เป็นโครงสร้างที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการแก่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อันจะมีส่วนช่วยให้การบริหารจัดการในระดับจังหวัดของผู้ว่าฯ ซีอีโอ มีเอกภาพและประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล	เมื่ออำนาจหน้าที่ไปรวมอยู่ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ มากเกินไป จะทำให้เกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ และอาจนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย ดังคำกล่าวที่ว่า absolute power, corrupt absolutely
3. การบริหาร งานบุคคล	ทำให้ผู้ว่าฯ ซีอีโอ สามารถใช้บุคลากรได้ตรงตามภารกิจที่กำหนดไว้มากขึ้น บุคลากรจะตื่นตัวและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น	อำนาจในการบริหารบุคลากรไปรวมอยู่ที่ผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นส่วนใหญ่ อาจทำให้บุคลากรบางส่วนไม่ได้รับความเป็นธรรม ขาดขวัญและกำลังใจ

2. การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ครอบคลุม 3 เรื่อง ได้แก่

- 2.1 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับประชาชนมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ
- 2.2 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

2.3 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา มาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

ในส่วนของเหตุผลที่นำ 3 เรื่องนี้มาเป็นตัวอย่าง que แสดงถึงการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติเพราะในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐล้วนต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติให้ **“เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชน...”** (มาตรา 70) สำหรับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนานั้น เป็นแนวคิดการบริหารจัดการใหม่ที่รัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำมาใช้ในการบริหารราชการระดับจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

2.1 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับประชาชนมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

คำว่า ประชาชน มีความหมายกว้างขวางมาก ในที่นี้มีความหมายครอบคลุมประชาชนหรือปวงชน ชุมชน ภาคเอกชน และองค์กรเอกชน โดยไม่รวมเจ้าหน้าที่ของรัฐ การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับประชาชนครอบคลุม 2 หัวข้อย่อย ได้แก่ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน รวมทั้งแนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและองค์กรเอกชน ทั้งนี้ได้นำแนวคิดทั้ง 2 หัวข้อย่อยนี้มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับประชาชน (people) ชุมชน (community) ภาคเอกชน (private sector) และองค์กรเอกชน (private organization)¹⁴ ดังจะได้นำเสนอพอสังเขปต่อไป

สำหรับเหตุผลสำคัญที่ให้ความสำคัญกับเรื่อง “การมีส่วนร่วม” เพราะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 3) ที่ว่า **“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย.....”** ได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยซึ่งครอบคลุมทั้งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เป็นของปวงชนชาวไทยหรือประชาชนไทยตลอดเวลา โดยประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยไม่เพียงผ่านตัวแทนและองค์กรต่าง ๆ หรือมอบอำนาจให้องค์กรต่าง ๆ ทั้ง 3 ฝ่ายซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางอ้อมของประชาชนเท่านั้น แต่ประชาชนยังใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเองโดยตรง หรือเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภา การริเริ่มออกกฎหมาย การถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกเสียงประชามติ

¹⁴โปรดดู วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ** (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 65-72.

มติ การมีส่วนร่วมในการคิด วางแผน ตัดสินใจ ลงมือปฏิบัติงานกับองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนร่วมรับรู้ ร่วมควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานและการใช้อำนาจอธิปไตยของหน่วยงานราชการทั้งฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ยิ่งไปกว่านั้น ข้อความที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของ ปวงชนชาวไทยยังสอดคล้องกับความหมายของประชาธิปไตยที่ปวงชนหรือประชาชนเป็นใหญ่ใน ฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่กล่าวมานี้เป็นลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนจากประชาธิปไตย แบบผู้แทน (representative democracy) มาเป็นประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) ที่ สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเองมากยิ่งขึ้น

2.1.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ในการบริหารจัดการหรือ การบริหารภาครัฐของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับ ประชาชนและชุมชนเสมอ เห็นตัวอย่างได้จากเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของการบริหาร ภาครัฐคือ การให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รวมทั้งการสนับสนุนให้ประชาชนเข้า มามีส่วนร่วมในการบริหารการพัฒนาด้วย รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวคิดการมีส่วนร่วม ของประชาชนและชุมชน เห็นได้จากตัวอย่าง ดังนี้

1) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย (มาตรา 3)

2) รัฐต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)

3) บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนใน เรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 59)

4) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครอง ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

5) สิทธิถอดถอนของราษฎร โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 286)

6) สิทธิเข้าชื่อเพื่อออกกฎหมายในท้องถิ่น โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 287)

7) รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (มาตรา 78)

2.1.2 แนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและองค์การเอกชน ในการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารภาครัฐหรือภาคเอกชน ย่อมต้องมีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกันเสมอ โดยการบริหารการพัฒนาจะพยายามสนับสนุนให้ภาคเอกชนหรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมสำหรับคำว่า “องค์กร” และ “องค์การ” เป็นคำทางสังคมศาสตร์ที่ย่อมมีผู้ให้ความหมายแตกต่างกันได้เสมอ และไม่อาจหาข้อยุติเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ง่าย อย่างไรก็ตาม หลังจากพิจารณาศึกษาความหมายของคำดังกล่าวในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พบว่า คำว่า “องค์กร” ใช้กับหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเวลาเดียวกัน มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “องค์การ” กับหน่วยงานเอกชน ดังเช่น องค์การเอกชน (private organization) นอกจากนี้แล้ว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังได้ใช้คำว่า เอกชน (private sector) ซึ่งในที่นี้หมายถึง ภาคเอกชน ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้น ในที่นี้จึงยึดถือความหมายของคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว

รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่แสดงถึงแนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและองค์การเอกชน ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การควบคุมตรวจสอบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เห็นได้จากตัวอย่างข้างล่างนี้

1) พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าว และแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ (มาตรา 41)

2) การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน รวมทั้งการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง (มาตรา 43 วรรคสอง และวรรคสาม)

3) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (มาตรา 45)

4) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง (มาตรา 47) โดยพรรคการเมืองนั้น มิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่เป็นกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย

2.2 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

มุ่งศึกษา 3 หัวข้อย่อย ได้แก่ (1) แนวคิดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2) แนวคิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ (3) แนวคิดการให้บริการประชาชน ทั้งนี้จะมีส่วนช่วยให้เข้าใจการบริหารจัดการหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มขึ้น

2.2.1 แนวคิดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อำนาจหน้าที่ ในที่นี้หมายถึงอำนาจอย่างเป็นทางการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้หรือมอบหมายให้ เมื่อนำรัฐธรรมนูญมาศึกษา พบว่า มีบทบัญญัติที่แสดงแนวคิดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาและประชาชนไว้ด้วย

มีข้อสังเกตว่า ในบางกรณี แม้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ระบุแต่เพียง “การใช้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ” ไว้เท่านั้น โดยไม่ได้ระบุถึง “การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ด้วย แต่ก็มิ้นัยครอบคลุมการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้นำอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของตนไปปฏิบัติ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเฉพาะอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายประจำ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวง กรมต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง หรือนักการเมืองทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รวมตลอดทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้นว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ การบริหารการพัฒนา และประชาชนไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ตัวอย่างเช่น

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม อำนาจความสะดวก และให้บริการประชาชน พร้อมกับบัญญัติด้วยว่า ในทางปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 70)

2) การใช้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย (มาตรา 26)

3) สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 182)

4) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (มาตรา 183)

5) วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 303)

6) คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 201)

7) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 301)

กล่าวโดยย่อ แนวคิดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้น แสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ การบริหารจัดการ และประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม อำนาจหน้าที่ทางตรง เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม อำนาจความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน สำหรับอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาและประชาชนทางอ้อม เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

2.2.2 แนวคิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำว่า จริยธรรม (Morality) ในที่นี้หมายถึง **ข้อประพฤติที่ดีงามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ** เช่น บริหารงานหรือการให้บริการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ใจ เสียสละ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีเมตตา เป็นต้น ในสภาพความเป็นจริงปัญหาในการบริหารการพัฒนาเป็นจำนวนมากเกิดจากการขาดจริยธรรมของฝ่ายการเมือง และ/หรือ ฝ่ายประจำโดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ซื่อสัตย์สุจริตและไม่บริสุทธิ์ใจ ตัวอย่างเช่น ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนเองและพวกพ้อง และปัญหาการทำลายความเป็นธรรมในสังคม แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญ (มาตรา 77) บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการหรือการบริหารการพัฒนา ดังนี้ “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่” เมื่อเป็นเช่นนั้น หน่วยงานของรัฐจึงได้จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้น

สำหรับแนวคิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำไปสู่การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีจริยธรรมดีงาม มีอย่างน้อย 7 ประการ

1) การนำหลักธรรมมาใช้ในการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ อดทน มีความเป็นธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีน้ำใจ สุภาพ มีเมตตาธรรม และเป็นแบบอย่างที่ดีของหน่วยงานของรัฐ

2) การมีจิตสำนึกที่ต้งามในการให้บริการ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องมีจิตสำนึกในการให้บริการในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและประชาชนโดยส่วนรวม กล่าวคือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้อาสาหรือสมัครใจเข้ามาปฏิบัติราชการเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน จึงจำเป็นต้องมีจิตสำนึกที่ต้งามในการให้อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐทำได้ก็เชื่อได้ว่าจะช่วยสร้างความเจริญและยกมาตรฐานของประเทศให้สูงขึ้น

3) การวางตัวให้เหมาะสม เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรทะเลาะเถียงกันอยากจะมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างหรูหราโอ้อ่า ใช้จ่ายฟุ่มเฟือย หรือ “กินดีอยู่ดีอย่างเกินความพอดี” แต่ควรปรับเปลี่ยนให้มีพฤติกรรมประจำตัวในลักษณะที่ “กินอยู่แต่เพียงพอดี” รู้จักใช้จ่ายแต่เพียงพอดี รู้จักประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือย

4) การไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งไปแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใด ในเวลาเดียวกัน ต้องไม่ยอมให้คู่สมรส ญาติสนิท บุคคลในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนหรือผู้อื่น ไม่ยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเองโดยมิชอบรวมตลอดถึงการไม่เรียกร้องผลประโยชน์ในทางมิชอบ ซึ่งครอบคลุมถึงการไม่เรียกร้องของขวัญของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

5) การพบปะเยี่ยมเยียนและช่วยเหลือประชาชนอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งเอาใจใส่ทุกข์สุขและรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและริบหาทางช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

6) การไม่ใช้และไม่บิดเบือนข้อมูลข่าวสารของราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวเพื่อให้ผู้อื่นหรือประชาชนเข้าใจผิดโดยมุ่งหวังผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

7) การแสดงความรับผิดชอบในการบริหารงานผิดพลาด เจ้าหน้าที่ของรัฐควรแสดงความรับผิดชอบตามควรแก่กรณี เช่น ลาออกจากตำแหน่ง เมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือผิดพลาดอย่างร้ายแรง

นอกจากข้างต้นแล้ว ยังมีแนวคิดจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นอีก เป็นต้นว่า I AM READY ซึ่งประกอบด้วย 8 ประการ ได้แก่

- 1) Integrity หมายถึง ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี
- 2) Activeness หมายถึง ชยัน ตั้งใจทำงาน
- 3) Morality หมายถึง มีศีลธรรม คุณธรรม
- 4) Relevancy หมายถึง รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม ตรงกับความต้องการของประชาชน
- 5) Efficiency หมายถึง มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
- 6) Accountability หมายถึง รับผิดชอบต่อผลงาน ต่อสังคม
- 7) Democracy หมายถึง มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย สนับสนุนการมีส่วนร่วม และความโปร่งใส
- 8) Yield หมายถึง มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน¹⁵

2.2.3 แนวคิดการให้บริการประชาชน ในที่นี้หมายถึง แนวคิดที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้บริการประชาชน อำนวยความสะดวก หรือการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ขยายความได้ว่า เป็นลักษณะการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจนแล้วเสร็จตามคำขอที่ประชาชนยื่นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับประชาชน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำการอันมีผลในทางราชการไม่ว่าในทางที่สมประโยชน์แก่ผู้ยื่นคำขอหรือไม่ เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การให้ความเห็นชอบ การรับรอง การรับจดทะเบียน การรับแจ้ง การยกเว้น การผ่อนผัน การขยายระยะเวลา การทำเอกสารที่ประชาชนจะต้องมี การให้สัมปทาน การตรวจสอบ การควบคุม การวิเคราะห์ การตรวจรับงาน หรือ สิ่งของ การชำระหนี้ การให้คำวินิจฉัย และยังหมายความรวมถึงการดำเนินการที่ไม่จำเป็นต้องมีคำขอ เช่น การให้บริการที่มีลักษณะเป็นการให้บริการสาธารณะ การสงเคราะห์ การให้ความอนุเคราะห์แก่ประชาชนด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกระเบียบเพื่อกำหนดให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของตนให้บริการประชาชนหรือการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนในลักษณะที่สะดวก รวดเร็ว และแน่นอนและชัดเจน แก่ประชาชนผู้ขอรับบริการ ที่สำคัญคือ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงระลึกเสมอว่า “มีหน้าที่ให้บริการประชาชน” และ “ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับบริการที่ดีจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ”

สำหรับสิทธิของประชาชนที่จะได้รับบริการที่ดีจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีดังนี้

¹⁵ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), *ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (พ.ศ. 2546-2550)*. (ไม่ปรากฏสำนักพิมพ์, 2546), หน้า 5.

หนึ่ง ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบจากหน่วยงานของรัฐทุกแห่งว่า การให้บริการในแต่ละเรื่อง มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร ใช้เวลาดำเนินการเท่าไร ต้องเตรียมเอกสารหลักฐานใดบ้าง และหากจะต้องเสียค่าธรรมเนียม ประชาชนต้องเสียจำนวนเท่าไร

สอง กรณีที่ประชาชนไม่ได้รับการบริการตามระยะเวลาที่กำหนด ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบถึงเหตุผลและการแจ้งขยายระยะเวลาดำเนินการจากหน่วยงานของรัฐนั้น

สาม ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งเป็นหนังสือโดยระบุเหตุผลที่ชัดเจนกรณีเจ้าหน้าที่ไม่อาจดำเนินการตามคำขอได้

สี่ ประชาชนมีสิทธิร้องเรียนกรณีเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้บริการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2532 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้แสดงแนวคิดการให้บริการประชาชนไว้ว่า รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (มาตรา 75 วรรคหนึ่ง) พร้อมกันนั้น ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชน (มาตรา 70)

จากข้างต้นนี้ ทำให้เห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ให้บริการประชาชนซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก ครอบคลุมการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย การจัดระบบงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

เพื่อให้เห็นแนวคิดและการประยุกต์ใช้ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนชัดเจนขึ้น จึงนำตัวอย่างการให้บริการประชาชนมาเสนอไว้ข้างล่างนี้ โดยควรดำเนินงานแบบผสมผสานกันตามความเหมาะสมและตามความพร้อมของแต่ละหน่วยงาน การดำเนินงานบางส่วนอาจคาบเกี่ยวกันและดำเนินงานพร้อมกันได้ อนึ่ง แนวคิดการให้บริการประชาชน ในบางกรณีอาจเรียกว่า แนวทาง วิธีการ เทคนิค การดำเนินงาน หรือลักษณะของการปฏิบัติราชการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนก็ได้

1) การให้ประชาชนเลือกรับบริการ อาจเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกรับบริการได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือยินยอมเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มด้วยความสมัครใจเพื่อให้ได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้น ทำนองเดียวกับการส่งจดหมายทางไปรษณีย์ ถ้าส่งจดหมายแบบธรรมดาต้องเสียค่าแสตมป์ตามน้ำหนัก แต่ถ้าต้องการส่งจดหมายด่วน ก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น โดยปกติการขอใบอนุญาตใหม่หรือต่อใบอนุญาตสำหรับกิจการอุตสาหกรรม ร้านค้า ร้านอาหาร ร้านเสริมสวย การรื้อถอน ต่อเติม หรือตัดแปลงอาคาร เป็นต้น เมื่อยื่นหลักฐานครบถ้วนจะใช้เวลาประมาณ 30 วัน และอาจไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่าย เช่น 50 บาท เป็นต้น แต่ถ้าประชาชนสมัครใจและต้องการใบอนุญาตดังกล่าวเร็วกว่าเวลาปกติ เช่น 20 วัน เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐก็อาจกำหนดว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายรวม 300 บาท หรือถ้าประชาชนต้องการใบอนุญาตภายใน 10 วัน ก็อาจเสียค่าใช้จ่าย 500 บาท เป็นต้น ทั้งนี้ เงินค่าใช้จ่ายทุกบาททุกสตางค์จะต้องมีใบเสร็จและเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานอย่างชัดเจน การนำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้จะอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้คือ ใช้ได้กับงานบางอย่าง เป็นงานที่แต่ละหน่วยงานสามารถทำได้เองโดยไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นหรือเกี่ยวข้องน้อยมาก หน่วยงานจำเป็นต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนว่าเมื่อหลักฐานครบแล้วงานแต่ละอย่างโดยปกติจะใช้เวลาดำเนินการนานเท่าใด พร้อมติดประกาศให้ประชาชนรู้อย่างชัดเจน โดยกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานนั้น

2) การจัดบุคลากรต้อนรับและให้ความช่วยเหลือประชาชน ควรจัดให้มีบุคลากรอย่างน้อย 1 คน ที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีเป็นพิเศษ มีหน้าที่เดินพบปะประชาชนเพื่อคอยต้อนรับ สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนที่มาติดต่อราชการ ตอบคำถาม ให้คำแนะนำ หรือให้ความช่วยเหลือประชาชน อันมิใช่ลักษณะของการนั่งประจำอยู่ที่โต๊ะแล้วคอยตอบคำถามเมื่อมีประชาชนมาถามเท่านั้น

3) การเปิดกว้างช่องทางให้บริการ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนหลายอย่างอาจดำเนินการในลักษณะที่ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว พร้อมกับประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายได้ เป็นต้นว่า การร้องทุกข์ ร้องเรียน การขอความช่วยเหลือ การจัดส่งเอกสาร การชำระค่าบริการไฟฟ้า น้ำประปา และการจัดเก็บขยะ เหล่านี้ หน่วยงานของรัฐอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนส่งข้อความ หรือร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร (fax) คอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ต (internet) รวมตลอดทั้งการจัดบุคลากรเพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ทางโทรศัพท์ไว้ตลอด 24 ชั่วโมง

4) การให้บริการร่วมกันเสร็จสิ้นในจุดเดียว หรือการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ (one stop service) เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของประชาชน การให้บริการดังกล่าวนี้มีลักษณะสำคัญ คือ (1) เป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของทุกหน่วยงาน (2) แต่ละหน่วยงานร่วมมือและประสานงานกัน โดยทุกหน่วยงานจะต้องประสานงานเพื่อออกระเบียบกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาของแต่ละหน่วยงาน ตั้งแต่รับคำขอจนกระทั่งพิจารณาแล้ว

เสร็จให้อยู่ในระเบียบเดียวกัน (3) การให้บริการเสร็จสิ้นในจุดเดียวหรือสถานที่เดียว (4) มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จในทุกขั้นตอนอย่างชัดเจนและเข้าใจง่าย และ (5) มีการประชาสัมพันธ์และจัดบุคลากรคอยให้คำแนะนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องประกาศให้ประชาชนรับทราบเป็นการทั่วไปอย่างเปิดเผยว่า ในการติดต่อขอใช้บริการแต่ละเรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้เวลาดำเนินการเท่าไร ต้องการเอกสาร หลักฐานใดบ้าง หากต้องเสียค่าธรรมเนียม ต้องระบุจำนวนเงินที่ชัดเจนด้วย

5) การเปิดช่องงานเบ็ดเตล็ด ให้งานแล้วเสร็จภายใน 1 ชั่วโมง เช่น ให้บริการคำขอรับรองราคาประเมิน คำขอแก้ไขตัว ชื่อสกุล คำขอคัดค้าน เป็นต้น

6) การเพิ่มหรือขยายเวลาให้บริการ หมายถึง การเพิ่มเวลาหรือขยายเวลาการให้บริการมากขึ้น เช่น ขยายเวลาการบริการประชาชนในวันปฏิบัติราชการช่วงเวลา 12.00 น. - 13.00 น. โดยไม่หยุดพักเที่ยง เพิ่มชั่วโมงทำงานในวันเสาร์ หรือวันหยุดสำคัญของทางราชการ เช่น ช่วงเทศกาลปีใหม่ ตัวอย่างการให้บริการเมื่อมีการเพิ่มเวลาให้บริการ เช่น รับคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ ยกเว้นการจดทะเบียนที่ต้องมีประกาศและรังวัด

7) การจัดหน่วยให้บริการเคลื่อนที่ เพื่อออกไปให้พบปะประชาชนและให้บริการตามชุมชนต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่เป็นประจำทุกเดือน โดยฝ่ายบริหารต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้บริการเคลื่อนที่นี้ด้วย สำหรับลักษณะการให้บริการที่นำไปสู่ประชาชน เช่น การทำทะเบียนราษฎร์ การเก็บภาษี และการรักษาพยาบาล ทั้งนี้ ควรประกาศล่วงหน้า

8) การใช้เทคโนโลยีสนับสนุนการให้บริการเพื่ออำนวยความสะดวกและให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้น เช่น ใช้การประกวดราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-procurement auction) และการบริการโดยเครือข่ายอินเทอร์เน็ต คือ การรับชำระค่าบริการผ่านธนาคาร (e-banking) และเว็บไซต์ (website) ของหน่วยงาน รวมทั้งการขยายจุดรับชำระเงินไปยังไปรษณีย์ที่มีอยู่ทั่วประเทศ หรือสำนักงานตัวแทน เป็นต้น

9) การช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย ในบางสถานการณ์ เช่น เมื่อประสบภัยธรรมชาติ หรือเมื่อประเทศประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการบางอย่างเพื่อให้บริการผู้มีรายได้น้อย เช่น การให้ประชาชนผ่อนชำระค่ารักษาพยาบาล ค่าภาษี ค่าติดตั้งประปา และการขายสินค้าราคาถูกให้ประชาชน

10) การให้บริการประชาชนต้องเป็นลักษณะของระบบเปิด เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงว่าการให้บริการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างไร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ หรือตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐด้วย

11) การยึดหลักการให้บริการสาธารณะประชาชนอย่างประทับใจ คล่องตัว สะดวก รวดเร็ว ใกล้ชิด ทัวถึง น่าเชื่อถือ ถูกต้อง เสมอภาค เป็นธรรม โปร่งใส

และตรวจสอบได้ การให้บริการในลักษณะเหล่านี้ ไม่เพียงมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังจะมีส่วนทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือศรัทธา และยอมรับมากขึ้น ตัวอย่างการให้บริการของแต่ละลักษณะ มีดังนี้

11.1) ประทับใจ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐควรให้บริการด้วยจิตสำนึกของการให้บริการที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้รับบริการหรือเป็นลูกค้า จึงให้บริการด้วยความยิ้มแย้มแจ่มใส ให้เกียรติ ให้ความสำคัญต่อประชาชนด้วยความจริงใจและเต็มใจ ให้บริการด้วยความกระฉับกระเฉง และกระตือรือร้น จัดบุคลากรคอยเดินต้อนรับ ให้คำแนะนำ และช่วยเหลือประชาชนที่มาใช้บริการ

11.2) คล่องตัว สะดวก รวดเร็ว เช่น ควรดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็นเพื่อให้ประชาชนต้องคอยหรือเสียเวลาอยู่ที่หน่วยงานราชการน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้แล้ว ยังอาจจัดรถยนต์ จักรยานยนต์ หน่วยเคลื่อนที่เร็วเพื่อให้บริการฟรี เช่น รับผู้ป่วย หรือรับแจ้งเหตุ ไว้ตามจุดต่าง ๆ เพื่อให้บริการอย่างรวดเร็วในบางพื้นที่และภายในเวลาที่กำหนด เช่น ฝ่ายรับแจ้งเหตุจะมาถึงที่เกิดเหตุภายใน 10 นาทีพร้อมทั้งประกาศให้ประชาชนได้ทราบด้วย โดยอาจขอความร่วมมือจากสมาคม มูลนิธิ และศูนย์วิทยุของทางราชการ ไม่เท่านั้น ยังอาจนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการให้บริการ ใช้บัตรคิวเพื่อให้บริการก่อนหลัง กำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละขั้นตอน

11.3) ใกล้ชิด ทั่วถึง เช่น การปฏิบัติงานภายนอกหน่วยงาน ควรจัดหน่วยให้บริการเคลื่อนที่ไปตามชุมชนต่าง ๆ เป็นประจำ นอกจากนี้ การจัดกิจกรรมร่วมกับประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับการสาธารณะอย่างใกล้ชิดและทั่วถึง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐควรออกพบปะ ใต้ตามทุกข์สุข และคลุกคลีกับประชาชนด้วยเป็นประจำ ในส่วนการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน ควรบริหารงานแบบดูแลให้ทั่วถึง (MBWA หรือ Management By Wandering About) หรือ บริหารแบบเดินไปรอบ ๆ หรือ (WAM หรือ Walk Around Management) เพื่อดูแลความเรียบร้อย มิใช่ั่งประจำอยู่ในสำนักงาน เพื่อรอให้ประชาชนมาติดต่อ หรือไม่ควรวางตัวเป็นเจ้าของขุนมูลนาย

11.4) ห่าเชื่อถือ เช่น เมื่อเกิดร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องให้ความเป็นธรรมทุกฝ่าย ไม่ปกป้องพวกพ้อง ไม่นำพวกพ้องที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเข้ามาอยู่ในหน่วยงานเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนทั้งไม่แสวงหาผลประโยชน์จากการประมูลก่อสร้าง หรือนำงบประมาณของหน่วยงานมาจัดแบ่งกันตามจำนวนของคณะผู้บริหาร

11.5) ถูกต้อง เสมอภาค เป็นธรรม การให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถูกต้อง พยายามให้เกิดข้อบกพร่องหรือผิดพลาดน้อยที่สุด เช่น การเขียนชื่อนามสกุล

และวันเดือนปีในเอกสารสำคัญ นอกจากนี้ ยังต้องการบริการด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม ตามลำดับก่อนหลัง ไม่เปิดโอกาสให้มีการวิ่งเต้น หรือมีการใช้อภิสิทธิ์เกิดขึ้น

11.6) โปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น ควรจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างน้อยปีละครั้ง โดยขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาแล้วเผยแพร่ผลการประเมินผลนั้น ควรประชาสัมพันธ์ เช่น ทางโทรทัศน์ วิทยุ อินเทอร์เน็ต หรือแผ่นพับเพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบถึงช่องทางที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานได้ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ตลอดจนช่องทางที่ประชาชนสามารถร้องเรียนและตรวจสอบได้ อันเป็นลักษณะที่สนับสนุนการตรวจสอบจากสาธารณะ เช่น ร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

11.7) อื่น ๆ เช่น

(1) ติดตั้งหมายเลขโทรศัพท์โดยเฉพาะสำหรับรับเรื่องราวร้องทุกข์ พร้อมทั้งมีเทปบันทึกเสียงสำหรับบันทึกข้อความทุกครั้งที่ประชาชนโทรมาแจ้งด้วย แต่ต้องแจ้งให้ประชาชนทราบว่ามีการบันทึกเสียงไว้ด้วยเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบการร้องทุกข์และเพื่อแสดงให้เห็นด้วยว่าหน่วยงานได้ดำเนินการตามคำร้องทุกข์หรือไม่เพียงใด

(2) จัดทำคู่มือบริการประชาชน

(3) ควรมีคำขวัญ (slogan) ของหน่วยงานที่แสดงถึงเอกลักษณ์หรือนโยบายหรือวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน

(4) ส่งเสริมการแข่งขันด้านการให้บริการประชาชน ภายในเขตพื้นที่หรือร่วมมือกับหน่วยงานอื่น

(5) หาจุดเด่นของแต่ละหน่วยงานเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว และสร้างเงินรายได้ เช่น แหล่งท่องเที่ยว ผลผลิตสำคัญ อาหาร หรือผลไม้

(6) จัดทำเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อประชาสัมพันธ์คณะผู้บริหาร นโยบายและวิสัยทัศน์ในการบริหารงาน ผลงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ และให้ความรู้ต่อบุคคลภายในและภายนอกหน่วยงาน ทั้งนี้ มิใช่จัดทำเว็บไซต์เพื่อประชาสัมพันธ์คณะผู้บริหารแต่เพียงอย่างเดียว ควรเน้นหรือเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ารับบริการผ่านทางเว็บไซต์ด้วย

(7) สร้างระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหาร เป็นลักษณะของการรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบแล้วนำมาใช้ประโยชน์โดยอาศัยวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยเช่น คอมพิวเตอร์

(8) ขอความร่วมมือหรือใช้ประโยชน์จากสถาบันสำคัญ
ในท้องถิ่น เช่น สถาบันครอบครัว ศาสนา และโรงเรียน

(9) ให้บริการประชาชนโดยคำนึงถึงความต้องการที่
แท้จริงและจำเป็นสำหรับประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก เช่น สนับสนุนการศึกษาสำหรับโรงเรียน
ที่ขาดแคลน อันมิใช่ลักษณะของการให้บริการเพื่อช่วยเหลือหรือให้เปล่าในสิ่งที่ไม่จำเป็นสำหรับ
ประชาชน เช่น ไม่ควรสนับสนุนให้สร้างวัดเพิ่มทั้ง ๆ ที่มีวัดหลายแห่งอยู่แล้วในเขตพื้นที่

(10) ในการให้บริการประชาชนบางชนิด เช่น การสร้าง
ถนน และประปา ควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบด้วย เช่น มีส่วนในการแสดงความคิดเห็น
หรือร่วมรับผิดชอบในการบำรุงรักษา ไม่ควรเป็นลักษณะของการให้เปล่า

(11) ผสมผสานหลักการบริหาร (integration) หรือการ
พัฒนาหลาย ๆ ด้าน หรือหลาย ๆ สาขาเข้าด้วยกัน

(12) ให้ความสำคัญกับการบริหารหรือการพัฒนาทั้ง
ด้านวัตถุและด้านจิตใจในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันหรือสมดุลกัน

2.3 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัด แบบบูรณาการเพื่อมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

สาระสำคัญของแนวคิดการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ซึ่งเรียกย่อ
ว่า การบริหารราชการจังหวัดซีอีโอ โดยมีผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นหัวหน้าผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด ได้
กล่าวไว้แล้วข้างต้น แนวคิดนี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งส่วนหนึ่งนำมาจาก
การแสดงออกหรือการแสดงความคิดเห็นด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของ พ.ต.ท. ทักษิณ
ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สรุปได้ 26 ข้อ ดังนี้

- 1) มีผู้รับผิดชอบหรือมีเจ้าภาพในทุกกิจกรรมหรือในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน
- 2) ปฏิบัติงานอย่างท้าทายด้วยการกำหนดนโยบายหลักหรืองานชิ้นโบว์แดงที่
ต้องทำ และพยายามทำให้สำเร็จ หรือปฏิบัติงานให้เสร็จก่อนกำหนดเวลาที่ได้ประกาศไว้
- 3) กำหนดกรอบเวลาในการทำงาน เช่น ระยะเวลาการปฏิบัติงานว่าจะแล้วเสร็จ
ภายในกี่วันกี่เดือน หลีกเลี่ยงการพูดว่า จะพยายามให้เร็วที่สุด โดยไม่ระบุเวลา
- 4) ตั้งเป้าหมายหรือระบุจำนวนปริมาณงานที่จะทำให้สำเร็จไว้อย่างชัดเจน
เช่น จะสร้างบ้านหรือสร้างโรงเรียนจำนวนเท่าใด จะสร้างกลุ่มพลังประชาชนจำนวนกี่กลุ่ม
- 5) มุ่งผลสำเร็จของงาน โดยเริ่มจากจิตใจที่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่มุ่ง
ความสำเร็จ (achievement consciousness) มิใช่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้การ
ครอบงำของระบบราชการ (bureaucracy consciousness) สำหรับการปฏิบัติงาน ต้องเป็น

ลักษณะมุ่งผลผลิต (product) เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ติดยึดอยู่กับกระบวนการ (process) หรือระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมากเกินไป พร้อมกันนั้น ควรหลีกเลี่ยงการบริหารงานด้วยปากที่อ้างประชาชนพร่ำเพรื่อโดยผลงานไม่ปรากฏชัดเจน และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำพูดดังต่อไปนี้ “การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง” แต่ไม่ได้บอกว่าทั้งหมดมีกี่ระดับ “เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องใช้เวลามากในการแก้ไขปัญหา” หรือบริหารงานด้วยการตั้ง “คณะกรรมการซื้อเวลา” ขึ้นมาเพื่อถ่วงเวลาหรือปล่อยให้เวลาเป็นผู้แก้ไขปัญหาแทน

6) ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก

7) แสดงลักษณะผู้นำที่กล้าได้กล้าเสีย ไม่แทงกั๊ก หลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานแบบพบกันครึ่งทาง หรือมุ่งรับแต่ความชอบอย่างออกนอกหน้า โดยไม่กล้ารับผิดชอบเมื่อผิดพลาด กล้าให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้กระทำความดี เช่น ผู้แจ้งเบาะแส ผู้นำจับ และผู้เสียสละชีวิตเพื่อชาติ

8) กล้าคิด ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอน ลดพิธีการ ตลอดจนติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งในช่วงเวลาวิกฤตด้วย

9) กล้าคิดและทำนอกกรอบ ซึ่งอาจยึดถือคำกล่าวที่ว่า “ประวัติศาสตร์ของชาติบ้านเมืองจำนวนไม่น้อยเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้แหกกฎ” (history is made by those who break the rules) รวมตลอดถึงการมีแนวคิดที่กล้าสร้างประวัติศาสตร์ หรือมีวิญญูณต่อสูเพื่อความเป็นธรรมอยู่ในตัวด้วย

10) กล้าคาดการณ์หรือทำนายเหตุการณ์ล่วงหน้าเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการแสดงความมั่นใจให้ปรากฏ

11) บริหารจัดการในเชิงรุกทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วยความคิดริเริ่ม พร้อมนำเสนอสิ่งแปลกใหม่อยู่ตลอดเวลา โดยค่อย ๆ ปล่อยออกมาตามจังหวะเวลา

12) ประชาสัมพันธ์ผลงานอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้มืออาชีพ (professional) มิใช่ใช้ มือสมัครเล่น (amateur)

13) ตอบโต้หรือสวนผู้ต่อต้านอย่างทันทีทันควันเพื่อสกัดกั้นและกำราบผู้ต่อต้าน ในเวลาเดียวกัน ก็เป็นการสร้างกำลังใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและตนเองด้วย

14) จัดตั้งทีมตรวจสอบและติดตามผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งทำวิจัยเพื่อตรวจสอบข้อมูล ความนิยม และความต้องการของประชาชน

15) เลือกผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีฝีมือและควบคุมสั่งการได้

16) วางตำแหน่งคนของตัวเองไว้ในตำแหน่งสำคัญและในทุกวงการ

17) ไม่เปิดโอกาสให้มีคู่แข่งหรือให้ใครมามีชื่อเสียงเทียบเท่าหรือมาทาบปารมี

18) นำข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้อย่างจริงจัง

- 19) มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีมารยาท ความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ และมีอัธยาศัยดี
- 20) มีการบริหารจัดการที่แสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism) โดยนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ประกอบด้วย
- 21) เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือได้รับความศรัทธาจากประชาชนส่วนใหญ่
- 22) มีความยืดหยุ่น (flexible) ซึ่งต้องเป็นการยืดหยุ่นเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม
- 23) เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม ความเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ
- 24) ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรี
- 25) ให้เกียรติและยกย่องครอบครัว
- 26) ตีตนไม่สารวย ไม่วางฟอร์ม วางก้าม ไม่ติดยึดกับตำแหน่ง รู้จักพอและพร้อมที่จะลงจากตำแหน่ง ขณะเดียวกัน ก็ตั้งความปรารถนาสำหรับอนาคตของตนเองไว้ด้วย เช่น มิได้มุ่งเป็นแค่รัฐบุรุษ (statesman) หรือเป็นผู้นำของประเทศเท่านั้น แต่ปรารถนาที่จะเป็นมหาบุรุษของโลก (the great man)¹⁶

¹⁶โปรดดูเพิ่มเติมจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพร์เพช, 2548), หน้า 283-298; และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ "ผู้ว่าฯ ซีไอโอด้านลบ" รัฐสภาสาร 51, 9 (กันยายน 2546) : 27-42 และ รัฐสภาภิรกษ์ 45, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2546) : 62-74.

ส่วนที่ 3

การพัฒนาทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

หัวข้อการพัฒนาทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์นี้ มุ่งนำเสนอสาระสำคัญ 2 เรื่อง คือ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์

1. ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยจะมีส่วนช่วยให้ทราบและเข้าใจว่า แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยเกิดหรือมีที่มาจากแหล่งใดบ้าง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา การนำไปประยุกต์ใช้ และการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ นอกเหนือจากการมีส่วนช่วยให้ผู้ศึกษาเกิดความเชื่อมั่นในวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่าเป็นวิชาชีพและเป็นสากลเพิ่มมากขึ้นด้วย

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยนั้น ปรากฏอยู่ทั่วไป เช่น ในรัฐธรรมนูญ ในเอกสารทางวิชาการทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นตำรา หนังสือ ผลงานวิจัย บทความ ในเครือข่ายระหว่างประเทศ (international network หรือ internet) หรือในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหลากหลายอาชีพ เช่น ฝ่ายการเมือง ฝ่ายประจำ และนักวิชาการที่ทำการสอน ฝึกอบรมและสัมมนา รวมทั้งในหน่วยงานและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน เหล่านี้เป็นต้น

เมื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย ซึ่งบางส่วนได้นำไปบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ พบว่า มีอย่างน้อย 8 ประการ และในสภาพความเป็นจริงแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อาจเกิดจากปัจจัยเดียวหรือหลายปัจจัยก็ได้ ปัจจัยทั้ง 8 ประการ มีดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญมีส่วนสำคัญในการกำหนดหรือต่อยอดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย เห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็น

จำนวนมาก เป็นต้นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้ “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และให้บริการแก่ประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนบุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง” (มาตรา 70) และยังมีบัญญัติให้ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” (มาตรา 26)

1.2 นโยบายของรัฐบาล ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไป ฝ่ายบริหารระดับชาติหรือรัฐบาลมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจะต้องมีนโยบายของรัฐบาลเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายดังกล่าวนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เสมอเมื่อเป็นเช่นนั้น จึงกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาลมีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

นอกจากนั้น **นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี** ยังเป็นผู้ให้ความเห็นชอบและร่วมกันกำหนดนโยบายของรัฐบาลขึ้น ตัวอย่างเช่น ผลจากการบริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนหนึ่งอาจพบว่า เกิดความบกพร่องในการบริหารราชการที่เกี่ยวกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่อง โครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ หรือการบริหารคนในเรื่องกระบวนการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อบกพร่องทำนองนี้ คณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้มีการแก้ไขแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม การที่จะนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปบรรจุไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยผ่านทางนโยบายของรัฐบาลได้นั้น ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ง่าย ถ้านายกรัฐมนตรีขาดภาวะผู้นำ และคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความร่วมมือ

ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีนั้น หมายถึง ลักษณะหรือประสิทธิภาพในการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงอุดมการณ์ ทศนคติ วิสัยทัศน์หรือการมองการณ์ไกลของนายกรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมด้วย **ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี** จึงมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่า นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับชาติรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจหน้าที่นายกรัฐมนตรีไว้มากทั้งในด้านบริหารและด้านนิติบัญญัติ กล่าวคือด้านบริหารมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 201) ส่วนอำนาจด้านนิติบัญญัติ เช่น เสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะ

รัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีได้ด้วย โดย “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ” (มาตรา 217) ดังนั้น หากนายกรัฐมนตรีมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง ให้ความสนใจ และสนับสนุนการนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีอาจขอความร่วมมือจากรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือใช้สื่อทางโทรทัศน์หรือวิทยุประชาสัมพันธ์ความสำคัญและความจำเป็นดังกล่าว นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ยังให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดย “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้ (1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี.....” และในคณะรัฐมนตรีนั้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

นโยบายของรัฐบาลอาจแบ่งเป็นนโยบายทั่วไปและเร่งด่วน นโยบายของรัฐบาลยังแบ่งเป็นหลายด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย การเมือง และการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาล แต่ละยุคสมัย ย่อมแตกต่างกันได้ อีกทั้งการที่แต่ละรัฐบาลยึดถือแนวคิดหลักที่แตกต่างกัน เช่น อนุรักษ์นิยม (conservative) เสรีนิยม (liberal) และประชานิยม (populist) ย่อมมีส่วนทำให้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแตกต่างกันไปด้วย

1.3 สมาชิกวุฒิสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ไม่เพียงคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจยื่นญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเท่ากับมีอำนาจในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว เท่านั้น สมาชิกวุฒิสภาที่มีอำนาจดังกล่าวนี้ด้วย โดยญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา พร้อมกันนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ล้วนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้น ในการยื่นญัตติหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกวุฒิสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมีโอกาส มีแนวโน้ม หรือมีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหารจัดการ ซึ่งประกอบด้วยการบริหารงาน คน และเงิน รวมตลอดทั้งแนวคิดทาง

รัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับประชาชนและชุมชน ภาคเอกชนและองค์กรเอกชน ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้

1.4 สถานการณ์บ้านเมือง

เป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสถานการณ์บ้านเมืองด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือในกรณีที่มีภาวะวิกฤตหรือเมื่อประเทศมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตัวอย่างแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น มีบทบัญญัติที่สนับสนุนและส่งเสริมในเรื่องการบริหารคนและการบริหารเงินของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้ มีงานทำ รวมทั้งมีสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

1.5 การเรียกร้องของประชาชน

ทุกวันนี้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างมาก เช่น รวมตัวกันเพื่อเสนอร่างกฎหมาย ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ทำได้ การเรียกร้องของประชาชนเพื่อนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอาจดำเนินการผ่านทางสมาชิกรัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น หรือเรียกร้องผ่านทางพรรคการเมือง

1.6 อิทธิพลของกระแสโลก

การติดต่อกับต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ เช่น การติดต่อค้าขายและการรับเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศ ด้านสังคม เช่น การไปศึกษาต่อต่างประเทศและการรับวัฒนธรรมการแต่งกาย ส่วนด้านการเมือง เช่น การรับระบบการเมืองการปกครองและการบริหารจัดการเหล่านี้ ทำให้อิทธิพลของกระแสโลกเข้าสู่ประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ดังนั้น อิทธิพลของกระแสโลกที่สอดคล้องกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย รวมทั้งมีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยอีกด้วย

อิทธิพลของกระแสโลกที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทย เช่น (1) การบริหารจัดการตามแนวทางประชาธิปไตย (2) การบริหารจัดการที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ (3) การบริหารจัดการตามแนวทางประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) (4) การบริหารจัดการที่สนับสนุนการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง (direct election) (5) การบริหารจัดการที่คำนึงถึงหลักหรือวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (good governance) (6) การ

บริหารจัดการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) (7) การบริหารจัดการโดยมืออาชีพ (professional) (8) การบริหารจัดการที่มุ่งประสิทธิภาพ (efficiency) หรือมุ่งความสำเร็จของงาน (achievement) หรือ มุ่งผลงาน (product) มากกว่าขั้นตอนหรือกระบวนการ (process) (9) การบริหารจัดการที่คำนึงถึงสิทธิและความรับผิดชอบต่อชุมชน (community rights and responsibility) และ (10) การบริหารจัดการด้วยความโปร่งใสที่ถูกต้องตรวจสอบได้ (transparency)

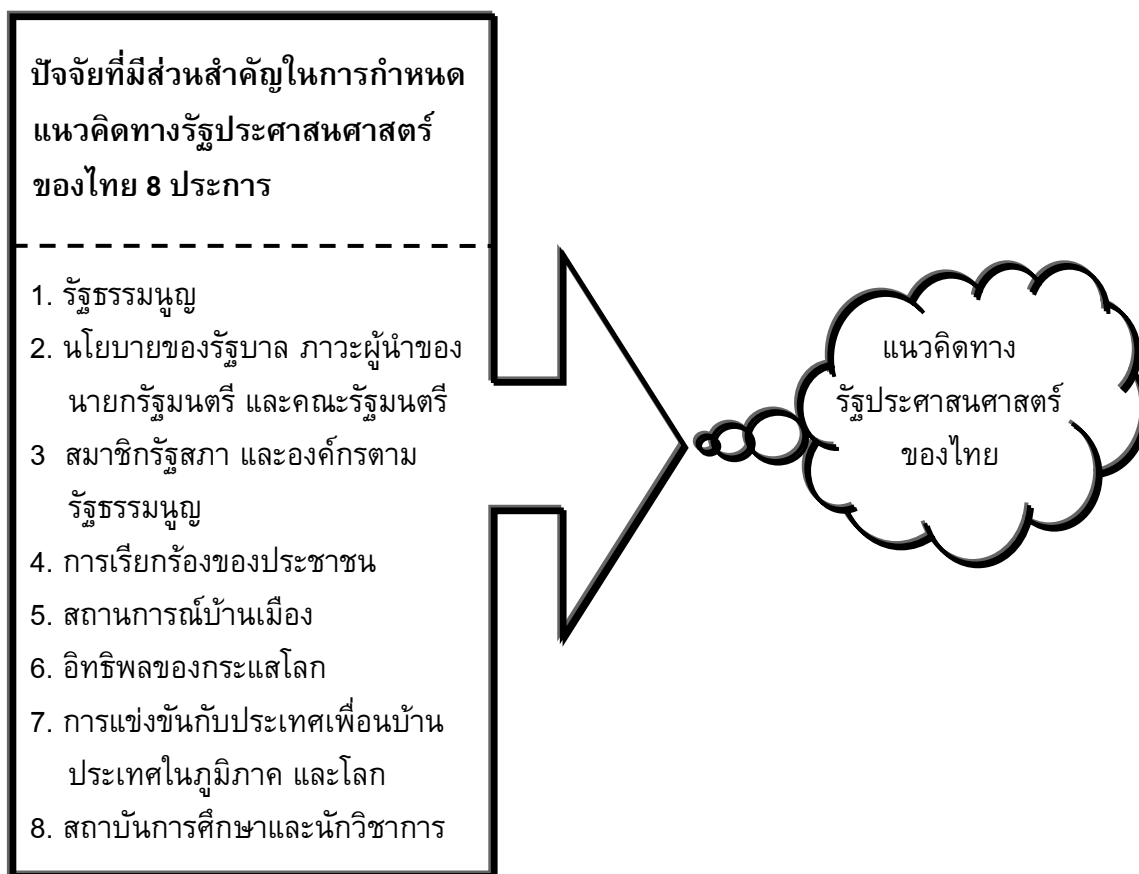
1.7 การแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในภูมิภาค และโลก

ประเทศทั้งหลายที่มีนโยบายเปิดประเทศ ทำให้จำเป็นต้องแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก การแข่งขันมีได้หลายลักษณะ เป็นต้นว่า การแข่งขันด้านธุรกิจ อุตสาหกรรม เทคโนโลยีที่ทันสมัย การศึกษา สาธารณสุข กีฬา ความเป็นประชาธิปไตย และการบริหารจัดการ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในอนาคตจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยนี้ด้วย โดยเฉพาะแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องการบริหารคน และการบริหารเงิน ที่สอดคล้องหรือสามารถรองรับการแข่งขันดังกล่าวได้

1.8 สถาบันการศึกษาและนักวิชาการ

สถาบันการศึกษาและนักวิชาการทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนล้วนมีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยอาจสร้างแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทยในผลงานทางวิชาการ เช่น ตำรา หนังสือ บทความ ในการแสดงความคิดเห็น และในการสอน ฝึกอบรม หรือสัมมนา เป็นต้น โปรดดูภาพที่ 4 ประกอบ

ภาพที่ 4 ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย 8 ประการ



สรุป

ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยมีอย่างน้อย 8 ประการ โดยแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ อาจเกิดจากปัจจัยเดียวหรือหลายปัจจัยก็ได้ การศึกษาครั้งนี้ มุ่งแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏว่า มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยและในเอกสารทางวิชาการด้วย โดยไม่ก้าวล่วงไปถึงขั้นเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญ และยังไม่ครอบคลุมไปถึงการศึกษาวิเคราะห์ว่า แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติอย่างไร ใช้ในหน่วยงานใด เกิดปัญหาอุปสรรคอย่างไร หรือมีปัจจัยใดบ้างที่จะช่วยให้การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาปรับใช้ให้ประสบผลสำเร็จ เหล่านี้เป็นต้น การศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นผลงานพื้นฐานที่จะนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์เจาะลึกเรื่องดังกล่าวในอนาคตต่อไปอีกด้วย

2. แนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์

แบ่งเป็น การศึกษาแนวทางการพัฒนาทางวิชาการ และแนวทางการพัฒนาทางปฏิบัติ

2.1 แนวทางการพัฒนาทางวิชาการ

แนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในทางวิชาการ ได้ยกตัวอย่างไว้ 11 แนวทาง ดังนี้

2.1.1 ส่งเสริมให้นำแนวคิด กรอบแนวคิด และระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้หรือมาประยุกต์ใช้อย่างสม่ำเสมอ เช่น นักวิชาการควรกำหนดให้ระบุแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนในผลงานทางวิชาการของนักศึกษา รายงาน การศึกษาค้นคว้าอิสระ และวิทยานิพนธ์ เป็นต้น

2.1.2 ส่งเสริมการคิดและทำออกนอกกรอบ หรือฉีกแนวการศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ตัวอย่างเช่น แทนที่จะศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จากเอกสารบทความ หรืองานวิจัยของ “นักวิชาการ” ดังเช่นที่ได้เคยทำสืบต่อกันมาในอดีต ควรคิดและทำออกนอกกรอบด้วย โดยศึกษาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จากแหล่งอื่นหรือจากเอกสารอื่นด้วย เช่น ศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งร่วมกันยกร่างโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสมาชิกวุฒิสภา¹⁷ เป็นต้น

2.1.3 แทนที่จะนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศมาใช้ทั้งหมดโดยไม่ปรับแต่ง ควรที่จะสร้างหรือเสริมทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นเองให้เหมาะสมกับสังคมไทยบ้าง เช่น แนวคิดของ ลูเชอร์ เอช. กุลลิก และ ลินดอลล์ เอฟ. เออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall F. Urwick) ในปี ค.ศ. 1937 ที่เรียกว่า โปสคอรบ (POSDCoRB) ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมไปเป็น พา-โปสคอรบ (PA-POSDCoRB) จากนั้นได้ปรับเปลี่ยนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็น แพมส์-โปสคอรบ (PAMS-POSDCoRB)¹⁸

¹⁷โปรดดูตัวอย่างจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), 176 หน้า.

¹⁸โปรดดูตัวอย่างจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทร์เพส, 2546), 210 หน้า; และในวารสารต่าง ๆ เช่น "แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ" ศาลรัฐธรรมนูญ 6, 17 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2547) : 27-65; และ รัฐสภาสาร 53, 2 (กุมภาพันธ์ 2548) : 1-58.

พร้อมกันนั้น ควรสนับสนุนให้มีผลงานทางวิชาการที่พิสูจน์หรือนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เสริมหรือปรับเปลี่ยนเพิ่มนั้นไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติด้วย ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การยอมรับเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนให้มีการพิสูจน์แนวคิด PAMS-POSDCoRB หรือการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวนี้ในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ โดยทำวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ในหัวข้อต่อไปนี้

- 1) “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคของกระทรวงสาธารณสุข จังหวัดนครสวรรค์ โดยใช้กรอบแนวคิด PAMS-POSDCoRB”
- 2) “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร โดยใช้กรอบแนวคิด PAMS-POSDCoRB”
- 3) “การพัฒนาการบริหารจัดการของโรงพยาบาลเชิงรายประชาชนุเคราะห์ ด้านการให้บริการทางการแพทย์สถานพยาบาลเครือข่าย โดยใช้กรอบแนวคิด PAMS-POSDCoRB”
- 4) “การพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการของสำนักงานระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินจังหวัดปทุมธานี โดยใช้กรอบแนวคิด PAMS-POSDCoRB”

2.1.4 ควรส่งเสริมการทำวิจัยเอกสาร (documentary research) ทางรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มมากขึ้น¹⁹ ตัวอย่างหัวข้อ เช่น “การวิจัยแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของนักวิชาการไทย ตั้งแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน” และ “การวิจัยค่านิยมหรือจิตสำนึกของข้าราชการตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน”²⁰ รวมตลอดทั้งทำวิจัยเอกสารโดยนำแนวคิดทาง

¹⁹โปรดดูตัวอย่างจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ *การวิจัยการจัดการทรัพยากรมนุษย์* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฟอร์เพช, 2544), 151 หน้า; วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), 176 หน้า.

²⁰โปรดดูตัวอย่างจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), 155 หน้า.

รัฐประศาสนศาสตร์ไปประยุกต์กับวิชาการสาขาอื่น²¹ เช่น กฎหมาย สำหรับตัวอย่างหัวข้อวิจัย เช่น “การวิจัยแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในกระบวนการยุติธรรมภายใต้บทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย”

2.1.5 สนับสนุนให้มีการสร้างแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยเอง
โดยผู้นำประเทศหรือผู้นำหน่วยงานควรทำเป็นตัวอย่าง เช่น ในอดีต มีแนวทางการบริหารจัดการที่เรียกว่า “แผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง” หรือการบริหารงานที่เรียกว่า “บวร” ซึ่งประกอบด้วย บ้าน วัด และโรงเรียน และทุกวันนี้มีตัวอย่างที่ชัดเจน คือ การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลักหรือวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ให้ความสำคัญกับ 6 หลักดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

2.1.6 ส่งเสริมให้ติดตามองค์ความรู้และระเบียบวิธีวิจัยใหม่ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งของไทยและต่างประเทศ เช่น รัฐบาลได้นำแนวคิดการบริหารจัดการของหน่วยงานภาค เอกชนของต่างประเทศเข้ามาปรับใช้ คือ แนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า ซีอีโอ (CEO. หรือ Chief Executive Officer) แนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า ทีคิวเอ็ม (TQM หรือ Total Quality Management) และ การบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Networking Management) ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องทั้งในวงวิชาการและในฝ่ายปฏิบัติ จึงควรติดตาม ตรวจสอบ และวิเคราะห์วิจารณ์แนวทางการบริหารจัดการดังกล่าวว่าเหมาะสมกับประเทศไทยมากน้อยเพียงใด

2.1.7 ส่งเสริมการนำเสนอแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรูปแบบที่แตกต่างกว่าในอดีตเพิ่มมากขึ้น เช่น นอกเหนือจากการนำเสนอกรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยแล้ว ควรใส่เทคนิคด้วยตามความเหมาะสม เป็นต้นว่า มีภาพหรือตาราง หรือภาพที่แสดงภาพรวม ประกอบของการนำเสนอด้วย อันมิใช่เป็นลักษณะการนำเสนอรูปแบบเดิม คือ เขียนพรรณนาเป็นร้อยแก้วต่อเนื่องกันไป การนำเสนอด้วยภาพหรือตาราง หรือภาพที่แสดงภาพรวมดังกล่าว นำจะมีส่วนแสดงให้เห็นด้วยว่า ผู้นำเสนอมีความเข้าใจสิ่งที่นำเสนอมากขึ้น และสามารถถ่ายทอดให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายมากขึ้นด้วย

²¹โปรดดูตัวอย่างจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), 579 หน้า. (ได้รับรางวัลผลงานวิจัย ประจำปี พ.ศ. 2544 จากสภาวิจัยแห่งชาติ); วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *ศาลรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), 516 หน้า; และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ และคณะ, *การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1-4* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545-2548).

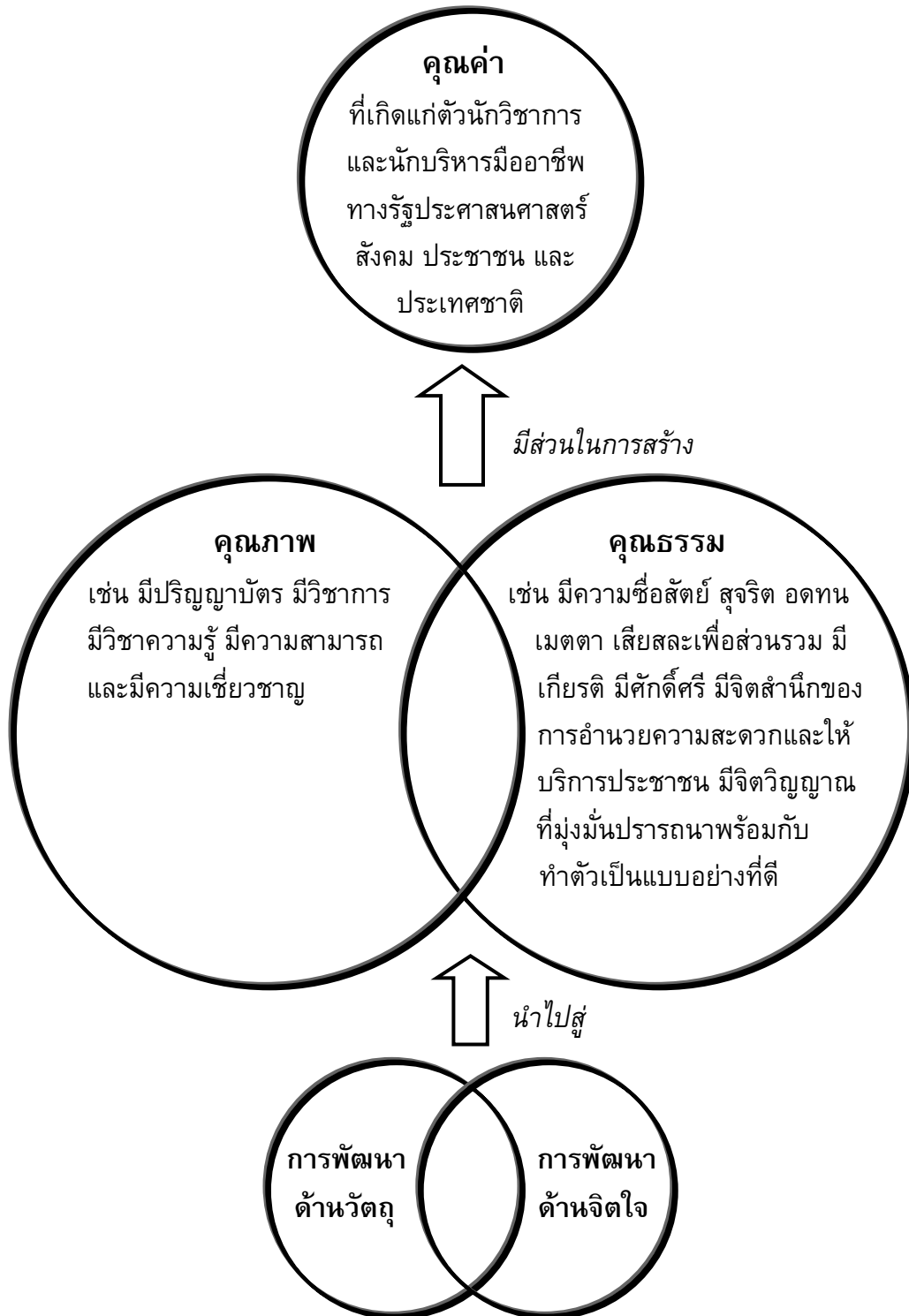
2.1.8 ส่งเสริมการประชาสัมพันธ์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ผ่านสื่อทั้งหลาย เช่น ทางอินเทอร์เน็ต (internet) หรือทางเว็บไซต์ (website)²²

2.1.9 สนับสนุนการสร้างนักวิชาการมืออาชีพ (นักทฤษฎี) และ นักบริหารมืออาชีพ (นักปฏิบัติ) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ผ่านมา มีข้อความหรือคำบางคำที่ทำให้วงการนักวิชาการและนักบริหารจัดการขาดความน่าเชื่อถือหรือไม่เป็นที่ยอมรับมากเท่าที่ควร เป็นต้นว่า นักวิชาการสมัครเล่น นักวิชาการขายอุดมการณ์ นักวิชาการรับจ้างสอน นักวิชาพิการ หรือนักบริหารมือสมัครเล่น นักบริหารจำเป็น และนักบริหารขาดภาวะผู้นำ

ดังนั้น ทุกฝ่ายจึงควรร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาทั้งนักวิชาการและนักบริหารมืออาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้มี **“คุณภาพ”** เป็นลักษณะที่สอดคล้องกับการพัฒนาด้านวัตถุ เช่น มีปริญญาบัตร มีวิชาการ มีวิชาความรู้ มีความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญ ควบคู่ไปกับการมี **“คุณธรรม”** ซึ่งเป็นลักษณะที่สอดคล้องกับการพัฒนาด้านจิตใจ เช่น มีความซื่อสัตย์ สุจริต อดทน เมตตา เสียสละเพื่อส่วนรวม มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีจิตสำนึกของการอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน รวมทั้งมีจิตวิญญาณที่มุ่งมั่นปรารถนาพร้อมกับทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง (1) การกระทำความดี เช่น เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เสียสละ (2) การลดความชั่ว เช่น ไม่รับสินบน ไม่เรียกร้องสิ่งตอบแทนในทางมิชอบ ไม่ยอมเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตหรือกินตามน้ำทุกรูปแบบ และ (3) การทำจิตใจให้ผ่องใส เช่น ยินดีที่ผู้อื่นมีความสุข ความเจริญความก้าวหน้า ไม่ริษยาหรือมีจิตใจที่สกิดกั้นความเจริญก้าวหน้าของผู้อื่น ฟังพอใจในสิ่งที่ตนเองมีอยู่ และมีจิตใจกว้างเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งคุณภาพและคุณธรรมที่กล่าวมานี้ จะมีส่วนช่วยในการสร้าง **“คุณค่า”** แก่ตัวนักวิชาการและนักบริหารมืออาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์ สังคมหรือประชาชน และประเทศชาติต่อไป โปรดดูภาพที่ 5

²²โปรดดู www.wiruch.com (วันที่ 30 ธันวาคม 2548).

ภาพที่ 5 แนวทางการสร้างนักวิชาการมืออาชีพ (นักทฤษฎี) และ นักบริหารมืออาชีพ (นักปฏิบัติ) ทางรัฐประศาสนศาสตร์



การสร้างหรือพัฒนาบุคลากรดังกล่าวไม่อาจสำเร็จได้ ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารของหน่วยงานทุกระดับ ในส่วนของผู้บริหารควรดำเนินการ เช่น (1) มองตนเอง พิจารณาตนเอง และพยายามพัฒนาตนเอง (2) ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี (3) มีนโยบายสนับสนุนการพัฒนาอย่างชัดเจน (4) จัดทำเป็นโครงการระยะยาว (5) การดำเนินงานควรอยู่บนหลักของความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม รวมทั้ง “ยกย่องคนดีและนินทาคนเลว” ตามหลักพระพุทธศาสนา และ (6) สนับสนุนให้สื่อมวลชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือควบคุมตรวจสอบ

2.1.10 ควรส่งเสริมให้วิพากษ์วิจารณ์และวิเคราะห์แนวคิดทางการบริหารจัดการเพิ่มเติมมากขึ้น โดยเฉพาะแนวคิดของต่างประเทศที่ไทยนำมาประยุกต์ใช้ ตัวอย่างเช่น

1) กระบวนการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า โปสดคอร์บ (POSDCoRB) ของ ลูเชอร์ เอช. กุลิก และ ลินดอลล์ เอฟ. เออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall F. Urwick) ที่เขียนไว้ใน Papers on the Science of Administration : Notes on the Theory of Organization ในปี ค.ศ. 1937 โดย POSDCoRB ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารบุคลากร (Staffing) (4) การอำนวยความสะดวก (Directing) (5) การประสานงาน (Coordinating) (6) การรายงาน (Reporting) และ (7) การงบประมาณ (Budgeting) แต่เท่าที่ผ่านมา ในหนังสือวิชาการเกือบทุกเล่ม เขียนด้วยตัวอักษรภาษาอังกฤษตัวใหญ่ (capital letter) ทั้ง 7 ตัว ว่า **POSDCORB** เช่นนี้ ในมุมมองหนึ่ง อาจให้เหตุผลว่า เดิม ๆ ได้เขียนสลับต่อกันมาเช่นนี้ จึงลอกตามกันมา เพราะต้องการรักษาของเดิมไว้

แต่ในอีกมุมมองหนึ่ง การเขียนเช่นนี้ จะทำให้เกิดความสับสน เข้าใจผิดหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ง่ายว่า O ตัวใหญ่นั้นเป็นอีก 1 ตัว หรือมีความหมายเพิ่มขึ้นอีก 1 ตัว เป็น 8 ตัวดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงให้สมบูรณ์และเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับสังคมไทยในปัจจุบัน โดยเขียนเป็น “POSDCoRB” เฉพาะตัว o นั้น ในที่นี้ใช้ o ตัวเล็ก เพราะหมายถึง **Coordinating**

2) แนวคิดเกี่ยวกับ scientific management ของ เฟรดเดอริก วินสโลว์ เทเลอร์ (Frederick Winslow Taylor) ที่ได้ผลิตผลงานเรื่อง The Principle of Scientific Management ซึ่งตีพิมพ์เป็นครั้งแรกในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 คือ ปี ค.ศ. 1915 และที่นักวิชาการไทยบางส่วนแปลว่า การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ถึงกับยกย่องเทเลอร์ว่าเป็น “บิดาของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์” ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในแนวคิดดังกล่าวนี้ กล่าวคือ นักวิชาการบางส่วนนั้น ได้แปลคำว่า scientific หรือ science หมายถึง “วิทยาศาสตร์” ทั้ง ๆ ที่การบริหาร การจัดการ หรือการบริหารจัดการ เป็นวิชาความรู้ด้านสังคมศาสตร์ (social science) ซึ่งแตกต่างจากวิชาความรู้ด้านศาสตร์ธรรมชาติ (natural science) อย่างมาก โดยคำว่า science นั้น แปลว่า “วิชาความรู้” ด้วยก็ได้ โดยเป็นวิชาความรู้ที่เป็นระบบ เป็นวิชาการที่ได้รับการยอมรับเพิ่มมากขึ้น กล่าวโดยย่อ แนวคิดดังกล่าวควรจะหมายถึง เทเลอร์ได้รับการยกย่องว่านำ “วิชาความรู้

หรือนำวิชาการด้านการบริหารจัดการมาใช้ในหน่วยงาน” ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะแปลว่า เทเลอร์ได้นำวิทยาศาสตร์เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการ ย้อนไปก่อนสมัยเทเลอร์การบริหารจัดการในหน่วยงานเป็นไปในลักษณะที่บริหารจัดการโดยใช้ความรู้สัญกึ่งคิด หรือใช้ประสบการณ์เป็นพื้นฐาน แต่เมื่อมาถึงสมัยของเทเลอร์ได้นำวิชาความรู้หรือวิชาการด้านการบริหารจัดการ เช่น การจัดการที่เป็นระบบซึ่งเรียกว่า วิธีการที่ดีที่สุด (one best way) การศึกษาค้นคว้าและบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และการจูงใจบุคลากรด้วยระบบค่าจ้างแบบจูงใจ เช่น ทำงานมากได้รับเงินมาก (ที่ล้วนเป็นวิชาความรู้ด้านสังคมศาสตร์มีใช้ศาสตร์ธรรมชาติ) เป็นต้น เข้ามาใช้อย่างชัดเจนในหน่วยงานเป็นคนแรก จึงได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาของการนำความรู้ทางวิชาการด้านการบริหารจัดการมาใช้ในการบริหารจัดการ” ดังนั้น จึงไม่ควรแปลหรือเข้าใจว่า เป็น “บิดาของการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการ” หรือแปลว่า “บิดาของการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์” ซึ่งทำให้ความหมายคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงไปมาก การศึกษาไม่ว่าจะเป็นสาขาวิชาใด ๆ ก็ตาม ถ้ามีข้อบกพร่องแล้ว ไม่มีการโต้แย้ง และยังคงสอนหรือปล่อยให้สอนกันผิด ๆ สืบต่อกันไปอย่างมมมาย โดยไม่วิพากษ์วิจารณ์หรือปรับแต่งให้มีมาตรฐานหรือสอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้นนั้น เปรียบได้กับคำกล่าวของพุทธทาสที่ว่า “การศึกษาเหมือน หม่าหาด่วน”

3) การวิพากษ์วิจารณ์และวิเคราะห์แนวคิดทางการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการ หรือปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์หน่วยงาน ที่เรียกว่า สวอท (SWOT) ซึ่งประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่ จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weak) โอกาส (Opportunity) และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat) ปัจจัยดังกล่าวนี้ นำมาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงานที่อาจแบ่งเป็น ระบบภายในและระบบภายนอก หรือแบ่งเป็น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ก็ได้ อันจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาศึกษาสภาพแวดล้อมของหน่วยงานเป็นระบบและชัดเจนยิ่งขึ้น และยังเป็นประโยชน์ต่อการนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในการพัฒนาหน่วยงาน หรือในการกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) ของหน่วยงานอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตเกี่ยวกับปัจจัยดังกล่าวนี้ 2 ประการ

หนึ่ง ในการวิเคราะห์ทั่วไป อาจจัดแบ่งอย่างง่ายเป็น 2 ส่วน คือ ข้อดีและข้อเสีย หรือปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยคัดค้าน หรือแบ่งเป็นหลายส่วนก็ได้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้จัดแบ่งแต่ละคน สำหรับ SWOT นั้น ได้จัดแบ่งเป็น 4 ส่วนหรือ 4 ประการดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาต่อไปจะพบว่า

(1) จุดแข็ง (S) และ โอกาส (O) มีความหมายคล้ายกัน และทั้ง 2 คำนี้ล้วนเป็นลักษณะของ “ข้อดี” นอกจากนี้ ยังมีคำอื่นอีกหลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน เช่นจุดเด่น ปัจจัยสนับสนุน ปัจจัยเอื้ออำนวย และปัจจัยเสริม ขึ้นอยู่กับผู้จัดแบ่งว่าจะนำคำใดมาใช้

(2) จุดอ่อน (W) และ ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (T) มีความหมายคล้ายกัน และทั้ง 2 คำนี้ล้วนเป็นลักษณะของ “ข้อเสีย” ยังมีคำอื่นอีกหลายคำที่มีความหมายคล้ายกัน เช่น จุดด้อย จุดบกพร่อง บั๊จจัยคัดค้าน บั๊จจัยที่ไม่เอื้ออำนวย และบั๊จจัยที่เป็นอุปสรรค

ดังนั้น ถ้าจะนำ SWOT มาปรับใช้หรือมาเป็นกรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อป้องกันความสับสน ควรกำหนดขอบเขตของแต่ละคำให้ชัดเจน เช่น

(1) จุดแข็ง (S) หมายถึง การสนับสนุนจากภายในหน่วยงาน หรือบั๊จจัยภายในที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น บุคลากรภายในหน่วยงานให้การสนับสนุนเพราะได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วย หรือสภาพทางเศรษฐกิจของหน่วยงานมีความมั่นคง

(2) จุดอ่อน (W) หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายในหน่วยงาน หรือบั๊จจัยภายในที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น บุคลากรภายในหน่วยงานไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงหากตนเองต้องเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับหรือต้องทำงานเพิ่มมากขึ้น หรือสภาพทางเศรษฐกิจของหน่วยงานไม่มีความมั่นคง

(3) โอกาส (O) หมายถึง การสนับสนุนจากภายนอกหน่วยงาน หรือบั๊จจัยภายนอกที่สนับสนุนหรือเอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนการพัฒนาหน่วยงาน กระแสหรืออิทธิพลทางการเมืองการปกครองของต่างประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาหน่วยงานโดยผ่านเข้ามาสู่หน่วยงานทางสื่อ ทางตำราหนังสือ หรือทางนักวิชาการที่ไปศึกษามาจากต่างประเทศ

(4) ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (T) หมายถึง ข้อบกพร่องจากภายนอกหน่วยงาน หรือบั๊จจัยภายนอกที่ไม่สนับสนุนหรือไม่เอื้ออำนวยต่อหน่วยงาน เช่น เศรษฐกิจโลกตกต่ำ การทำลายสิ่งแวดล้อม การขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน หรือการขัดต่อคำสอนทางศาสนา

สอง นอกจากการจัดแบ่งที่กล่าวผ่านมานี้แล้ว ยังอาจจัดแบ่งเป็น

(1) จุดแข็ง (S) และ จุดอ่อน (W) มีขอบเขตครอบคลุมระดับล่าง หรือระดับปฏิบัติงานของหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และมีความขยันขันแข็ง (เป็นจุดแข็ง) ขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน และเฉื่อยชา (เป็นจุดอ่อน)

(2) โอกาส (O) และ ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (T) มีขอบเขตครอบคลุมระดับบน หรือระดับนโยบายภายในหน่วยงาน เช่น คณะผู้บริหารของหน่วยงานมีนโยบายสนับสนุนหรือให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (เป็นโอกาส) ในขณะที่คณะผู้บริหารไม่มีนโยบายสนับสนุนหรือไม่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ (เป็นข้อจำกัดหรืออุปสรรค)

2.1.11 ควรส่งเสริมการผลิตผลงานทางวิชาการที่แสดงถึงวิธีการนำแนวคิดทางการบริหารจัดการของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในสังคมไทย ตัวอย่างเช่น

1) อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ในปี ค.ศ. 1943 เขียนบทความด้านจิตวิทยา เรื่อง **A Theory of Human Motivation** และในปี ค.ศ. 1954 ได้ผลิตผลงาน **Motivation and Personality** ที่ให้ความสำคัญกับสภาพจิตใจของมนุษย์ อาจเรียกว่า ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้น ได้แก่ (1) ความต้องการทางกายภาพ (2) ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย (3) ความต้องการให้สังคมยอมรับ (4) ความต้องการมีเกียรติยศชื่อเสียง และ (5) ความต้องการความสำเร็จสูงสุดตามที่ตั้งใจไว้

ทฤษฎีของมาสโลว์นี้ อาจนำมาประยุกต์หรือปรับใช้กับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการจูงใจและการตอบสนอง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากแนวคิดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง แนวคิดที่ว่า “เนื่องจากความต้องการของบุคลากรในแต่ละลำดับขั้นจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้บุคลากรมีพฤติกรรมหรือการแสดงออกที่สอดคล้องกับความต้องการในลำดับขั้นนั้น ๆ เพราะฉะนั้น เป็นสิ่งจำเป็นที่หน่วยงานหรือหัวหน้างานควรจะต้องรู้และเข้าใจว่าบุคลากรคนใดมีความต้องการอยู่ในลำดับขั้นใด แล้วควรจูงใจและตอบสนองด้วยปัจจัยตามลำดับขั้นนั้น” เช่น ถ้าหน่วยงานเชื่อว่าคนงานนั้นมีความต้องการทางกายภาพอันเป็นขั้นแรก หน่วยงานก็ควรที่จะจูงใจและตอบสนองด้วยปัจจัยพื้นฐานที่เป็นวัตถุ เช่น เงิน หรือสิ่งของ แต่ถ้าเมื่อใดเชื่อว่าคนงานนั้นมีความต้องการให้สังคมยอมรับซึ่งเป็นขั้นที่สาม หรือมีความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงซึ่งเป็นขั้นที่สี่แล้ว การจูงใจและการตอบสนองคนงานนั้นอาจเน้นปัจจัยด้านจิตใจ เช่น การมอบความไว้วางใจ การยกย่อง และการให้เกียรติต่อหน้าคนอื่น หรือการให้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่มีหน้ามีตามีเกียรติ แทนที่จะจูงใจและตอบสนองด้วยปัจจัยพื้นฐานทางกายภาพหรือขั้นที่สอง เป็นต้น

ประการที่สอง แนวคิดที่ว่า “โดยทั่วไป ความต้องการในลำดับขั้นสูงจะไม่เกิดขึ้น ถ้าความต้องการในลำดับขั้นต่ำกว่ายังไม่ได้รับการตอบสนอง เพราะฉะนั้น ความต้องการของคนงาน การจูงใจและการตอบสนองของหน่วยงานต่อความต้องการดังกล่าวจึงต้องสอดคล้องและอยู่ในลำดับขั้นเดียวกัน” เช่น เป็นไปได้ยากที่คนงานจะมีความต้องการเกียรติยศชื่อเสียงหรือได้รับการยกย่อง ตราบใดที่ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพของคนงานนั้นยังไม่ได้รับการตอบสนอง

2) **แนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนของต่างประเทศ** เมื่อได้นำแนวคิดนี้มาใช้ในทุกจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนั้น จึงควรสนับสนุนให้มีการทำวิจัยหรือทำวิทยานิพนธ์ที่นำแนวคิดนี้ไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติในวงราชการไทยเพิ่มขึ้น เช่น ทำวิจัยหรือทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด”²³ หรือ เรื่อง “ความพร้อมในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการไทยในต่างแบบบูรณาการ หรือ ทูตซีอีโอ” เป็นต้น

2.1.12 ควรส่งเสริมการผลิตผลงานทางวิชาการที่พยากรณ์หรือทำนายแนวโน้มแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือแนวคิดทางการบริหารจัดการในอนาคต โดยปกติ ตำราหรือหนังสือส่วนใหญ่จะเป็นเอกสารที่ให้ความรู้เกี่ยวกับอดีตและปัจจุบัน เนื่องจากมีการแสดงความคิดเห็น การคาดการณ์ หรือพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคตไว้ในตำราหรือหนังสือนั้นน้อยมาก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะสังคมไทยและตัวนักวิชาการไทยบางส่วนไม่ได้รับการสนับสนุนให้แสดงออกมากเท่าที่ควร อีกส่วนหนึ่งอาจเกิดจากระบบราชการไทยที่ไม่สนับสนุนการแสดงตัวอย่าง ต้องการรักษาสถานภาพเดิม ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ตนเองจะต้องเสียผลประโยชน์แม้ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นไปเพื่อส่วนรวมก็ตาม และในบางกรณียังต่อต้านผู้แสดงออกอีกด้วย อีกทั้งการพยากรณ์นั้น มีโอกาสที่จะผิดพลาดได้ง่าย จึงไม่มีใครอยากทำ หรือไม่กล้าทำ เกรงถูกต่อว่า เหล่านี้ จึงทำให้การแสดงความคิดเห็นในอนาคตในลักษณะพยากรณ์หรือทำนายแนวโน้มทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีให้เห็นในวงวิชาการไทยน้อยมาก เพราะฉะนั้น จึงควรสนับสนุนให้นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ผลิตผลงานที่พยากรณ์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น

1) แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการบริหาร การบริการ อันเป็นแนวคิดที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มุ่งเน้นการให้บริการ สาธารณะและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นหลัก

2) แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับจิตสำนึกของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นแนวคิดที่เน้นการพัฒนาจิตสำนึก หรือพัฒนาค่านิยมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปในทิศทางที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ

2.2 แนวทางการพัฒนาทางปฏิบัติ

แนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในทางปฏิบัติ ได้ยกตัวอย่างไว้ 4 แนวทาง ดังนี้

²³โปรดดู วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการ จังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพร์เพช, 2546), 280 หน้า. และ (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ โพร์เพช, 2548), 298 หน้า.

2.1 สนับสนุนให้นำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ในหน่วยงานเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน แนวคิดการบริหารจัดการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนแนวคิดการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.2 ปลูกฝังจิตสำนึกหรือความรู้ผิดรัฐชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มมากขึ้น เช่น มีจิตวิญญาณของการให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเต็มใจ ยึดถือผลประโยชน์ของประชาชนหรือส่วนรวมเป็นที่ตั้ง รวมทั้งการเสียสละเพื่อส่วนรวม และปฏิบัติราชการโดยคำนึงถึงเกียรติยศ ศักดิ์ศรีมากกว่าสิ่งตอบแทนด้านวัตถุ

2.3 ส่งเสริมการรวมกลุ่มของนักรัฐประศาสนศาสตร์ และเข้าร่วมจัดกิจกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ รวมตลอดถึงการทำกิจกรรมที่ส่งเสริมการเป็นวิชาชีพทางรัฐประศาสนศาสตร์

2.4 ผู้บริหารของหน่วยงานควรประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารจัดการ โดยใช้วิชาความรู้และประสบการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม การประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหารนั้น อาจดำเนินการ 10 ประการ ดังนี้

หนึ่ง ต้องเป็นคนสุจริต และไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างเด็ดขาด โดยควรระมัดระวัง หรือบริหารจัดการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และพยายามแสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนอย่างต่อเนื่อง เช่น ไม่เรียกร้องหรือรับทรัพย์สินเงินทอง รับส่วย รับผลประโยชน์ตอบแทนในทางมิชอบ และไม่ปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ทุจริต

สอง เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม

สาม ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีจรรยาบรรณ โดยควรระลึกและปฏิบัติในลักษณะที่ว่า เกียรติมาก่อน (honor comes first) เงินหรือผลประโยชน์ในทางมิชอบ

สี่ มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีมารยาท ความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ มีอัธยาศัย และมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

ห้า ทำตัวให้เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือให้ได้รับความศรัทธาจากประชาชน

หก เป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ และรู้จักพอ

เจ็ด สนับสนุนและยกย่องคนดี พร้อมทั้งดำเนินการกับคนไม่ดี เช่น ไม่ยกย่องนินทา และประณาม

คนดีมีลักษณะดังนี้

1) คนดีจำเป็นจะต้องมีคุณลักษณะจำเพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องซื่อสัตย์ ต้องสุจริต ต้องเสียสละ ต้องรู้จักคำว่าจงรักภักดีทั้งต่อตนเอง ต่อครอบครัว ต่อสังคม และต่อชาติบ้านเมือง ต้องรู้จักคำว่า ตอบแทนบุญคุณแผ่นดิน นอกจากนี้ ความดีที่อยู่ในตัวของคนดีเท่า

นั้นไม่พอ คนดีดังกล่าวจะต้องดูแลคนรอบข้างให้มีความซื่อสัตย์สุจริตด้วยถึงจะเป็นคนดีที่สมบูรณ์ ถ้าไม่เช่นนั้นคนนั้นก็จะเป็นคนดีที่ไม่สมบูรณ์ ไม่ดีจริง อีกทั้งการทำความดีนั้น บางครั้งอาจทำในลักษณะปิดทองหลังพระ คือ ไม่บอกให้ใครรู้ ไม่จำเป็นต้องประกาศ หรือไม่ทำความดีเพื่อความเด่นความดัง แต่เป็นการทำความดีที่ทำเพราะอยากทำ ทำแล้วภาคภูมิใจ

2) คนดีต้องทำความดีพร้อมกันทั้งกายและทั้งใจ และมีใช้คิดแค่ตัวเองเท่านั้น แต่จะต้องคิดถึงสังคม และรู้จักตอบแทนบุญคุณแผ่นดินด้วย

3) คนดีต้องมีจิตวิญญาณ ซึ่งหมายถึง พลังจิตที่มีอยู่ในตัวบุคคลและช่วยผลักดันให้ประกอบกิจกรรมหรือการแสดงออกที่โดดเด่นเกินมาตรฐานของคนทั่วไป จิตวิญญาณนี้เกิดขึ้นในตัวเองได้ หรือว่าอบรมสั่งสอนให้เกิดขึ้นก็ได้

4) คนดีต้องส่งเสริมสนับสนุนและสร้างคนดีด้วยกัน เพื่อให้มีและเกิดขึ้นในบ้านเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ สำหรับวิธีสร้างคนดี ต้องยกย่องคนดีให้ปรากฏชัดเจน และเผยแพร่ให้กว้างไกล คนดีจะได้มีกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีกำลังใจในการทำความดี และรักษาความดีให้ดำรงอยู่ต่อไป ไม่ดีแตก

ส่วนการดำเนินการกับคนไม่ดี มีดังนี้

1) ต้องไม่ยกย่อง นินทา หรือประณามคนไม่ดี
 2) ต้องตีแผ่คนไม่ดีให้รู้ว่าเป็นคนไม่ดี
 3) ต้องไม่คบหาสมาคมกับคนไม่ดี
 4) ต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับคนไม่ดี
 5) ต้องกีดกันคนไม่ดี ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนรำคาญ หรือป้องกันไม่ให้เข้าสู่ตำแหน่งที่จะสร้างความเดือดร้อนเสียหายได้

6) พึงระลึกรู้เสมอว่า ต้องไม่เคารพยกย่องคนไม่ดีที่มีฐานะร่ำรวยโดยได้ทรัพย์สินเงินทองมาโดยมิชอบ ทรัพย์สินเงินมิใช่ตัวชี้วัดของความดี คนที่ทำไม่ดีบางคนจะไม่ได้รับกรรมหรือถูกลงโทษทาง “กฎหมาย” ซ้ำมาก เช่น ทำผิดขึ้นศาลและกว่าศาลจะลงโทษก็ใช้เวลานาน แต่ผลของการทำชั่วจะเกิดขึ้นในใจของคนประพฤติชั่วในทันทีทันใด และจะถูก “กฎหมายสังคม” ถูกสังคมหรือคนทั่วไปดูถูกเหยียดหยาม นอกจากนี้ คนทำไม่ดีจิตใจจะหดหู่ กลัวคนอื่นรู้ กลัวลูกหลานจะเสียชื่อ เข้าลักษณะพวกหน้าขึ้นนอกตรม อย่างไรก็ตาม อาจมีข้อยกเว้น เฉพาะคนทำชั่วบางคนที่มีความแข็งแกร่งมากสามารถจะทนต่อการกระทำสิ่งไม่ดีได้ แต่คนไม่ดีพวกนี้ ก็จะต้องเผชิญกับความไม่ดีทั้งทางกายและใจตลอดไป และในที่สุด ก็จะต้องพบกับ “กฎแห่งกรรม” คือ ถ้าทำดีก็ย่อมได้ดี แต่ถ้าทำชั่วก็ย่อมได้ชั่ว

แปด มีความเป็นผู้เชี่ยวชาญและนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ และในการพัฒนาระบบราชการ

เก้า บริหารจัดการในลักษณะที่แสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism)

ซึ่งหมายถึง รู้จริง มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และสามารถปฏิบัติราชการเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงและชัดเจน

ลึบ มิใช่เป็นเพียงผู้นำเท่านั้น แต่เป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูง กล่าวที่จะเป็นผู้นำ และกล่าวที่จจะตัดสินใจ ดังสอดคล้องกับข้อความที่ว่า A leader without leadership is not a leader

กล่าวได้ว่า การประพฤติตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหารทั้ง 10 ประการข้างต้นนี้ บางประการเป็นส่วนหนึ่งของ “ทศพิธราชธรรม” หรือ หลักธรรมในการบริหารจัดการและในการดำรงชีวิต 10 ประการที่ผู้บริหารหน่วยงานควรยึดถือและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และควรนำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วย ทศพิธราชธรรมนี้ บางคนอาจคิดว่าเป็นของสูง หรือไกลตัว ควรจะเป็นเรื่องของพระราชาหรือผู้นำประเทศเท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว แม้ทศพิธราชธรรม จะได้ชื่อว่าเป็นหลักธรรมหรือคุณสมบัตินี้ที่พระราชาหรือผู้นำประเทศจะพึงปฏิบัติ แต่นักบริหารจัดการและบุคคลสามัญธรรมดา ก็สามารถยึดถือและนำไปปฏิบัติในชีวิตประจำวันเพื่อเป็นหนทางไปสู่ความดีงาม ความสุข ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าในชีวิตได้เช่นกัน ทั้ง 10 ประการ ประกอบด้วย

1) ทาน คือ การให้นอกเหนือจากการบริจาคเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งของแก่ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ตกทุกข์ได้ยากแล้ว อาจจะทำน้ำใจแก่ผู้อื่นได้ด้วย เช่น ให้กำลังใจแก่ผู้ตกอยู่ในห้วงทุกข์ ให้ข้อแนะนำที่เป็นความรู้แก่ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ให้อภัย และปียวาจาแก่ญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง รวมถึงบุคคลที่มารับบริการ เป็นต้น

2) ศีล หรือ ศีลสัง คือ ความประพฤติที่ดีงาม ตามหลักศาสนาของแต่ละคน เป็นต้นว่า ยึดถือศีล 5 ตามหลักพระพุทธศาสนา

3) บริจาค หรือ บริจาคะ คือ ความเสียสละ หมายถึง การเสียสละความสุขส่วนตนเพื่อความสุขหรือประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งอาจจะเป็นครอบครัว หน่วยงาน หรือเพื่อนร่วมงานก็ได้ เช่น การบริจาคทุนทรัพย์ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และการเสียสละร่างกาย อวัยวะหลังตายแล้วเพื่อการศึกษา เป็นต้น โดยทั่วไป การเสียสละไม่ว่าสิ่งใดก็ตาม ถือเป็นการลดความเห็นแก่ตัว ซึ่งล้วนมีส่วนช่วยให้สังคมดีขึ้นทั้งสิ้น

4) ความซื่อตรง หรือ อาชชวะ คือ การดำเนินชีวิตและปฏิบัติหน้าที่การงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่คิดคดโกงหรือหลอกลวงผู้อื่น เช่น ไม่นอกราชการบังหลวงทั้งเวลา ทรัพย์สินของหน่วยงานตน แม้จะได้ทรัพย์สินไปมากมาย แต่เงินบาปที่ได้ไปก็จะเป็นสิ่งอัปมงคลที่ทำให้ผู้นั้นไม่เจริญก้าวหน้า ถูกคนรุมสาปแช่ง และแม้คนอื่นจะไม่รู้ แต่ตัวผู้กระทำย่อมรู้อยู่แก่ใจ และไม่มีความสบายใจสบายใจ เนื่องจากเกรงกลัวคนอื่นจะมารู้ความลับตลอดไป ผู้ที่ประพฤติตนด้วยความซื่อตรง แม้ไม่ร่ำรวยเงินทอง แต่จะมั่งคั่งด้วยความมีมิตรที่จริงใจ ตายไปก็ตายตาหลับ ลูกหลานก็ภาคภูมิใจ เพราะไม่ต้องแบกรับความอับอายที่มีบรรพบุรุษเป็นคนโกงชาติบ้านเมือง

5) ความอ่อนโยน หรือ มัททวะ คือ ความสุภาพอ่อนโยน มีอัธยาศัยไมตรี ไม่เย่อหยิ่ง ถือตัว และไม่ติดยึดกับระบบเข้าขุนมูลนาย คนทั่วไปก็จะต้อนรับ เพราะอยู่ใกล้แล้วสบายใจ

6) ความเพียร หรือ ตปะ คือ หลักธรรมที่สอนให้ไม่ย่อท้อ แต่ให้ปฏิบัติหน้าที่การทำงานด้วยความมุมานะ ฝ่าฟันอุปสรรคทั้งหลายจนประสบความสำเร็จ ความเพียรนี้จะทำให้เกิดความภาคภูมิใจเมื่องานสำเร็จ และยังสอนให้สู้ชีวิต ไม่ถดถอย ท้อแท้ หรือยอมแพ้อะไรง่าย ๆ

7) ความไม่โกรธ หรือ อักโกธะ คือ การไม่โมโหหรือโกรธง่าย ถึงแม้ในหลายสถานการณ์จะทำได้ยาก แต่ถ้าสามารถฝึกฝน ไม่ให้เป็นคนโมโหง่าย และพยายามระงับยับยั้งความโกรธอยู่เสมอ จะเป็นประโยชน์หลายอย่าง เช่น ทำให้สุขภาพจิตดี หน้าตาผ่องใส ทำให้รักษามิตรไมตรีกับผู้อื่นไว้ได้ อันมีผลให้คนรักและเกรงใจ

8) ความไม่เบียดเบียน หรือ อวิหิงสา คือ การไม่บีบบังคับผู้อื่น รวมทั้งการไม่ใช้อำนาจไปบังคับ หรือหาเหตุกลั่นแกล้งผู้อื่นด้วย นอกจากไม่เบียดเบียนคนด้วยกันแล้ว ยังไม่ควรเบียดเบียนธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสัตว์อีกด้วย มิฉะนั้น ผลร้ายจะย้อนกลับมาสู่ผู้เบียดเบียนและสังคม อย่างที่เห็นกันทั่วไปที่เกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มนุษย์ไปเบียดเบียนธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม

9) ความอดทน หรือ ขันติ คือ การทนต่อความยากลำบาก ไม่ท้อถอย และไม่หมดกำลังใจ กำลังใจที่จะดำเนินชีวิต และทำหน้าที่การทำงานต่อไปจนสำเร็จ รวมทั้งไม่ย่อท้อต่อการทำคุณงามความดี ความอดทนจะทำให้ชนะอุปสรรคทั้งปวงไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ และจะทำให้แกร่งขึ้น เข้มแข็งขึ้น

10) ความเที่ยงธรรม หรือ อวิโรธนะ คือ ความยุติธรรม ความถูกต้อง ความหนักแน่น ไม่เอินเอียงหัวโนหวัดด้วยคำพูด อารมณ์ หรือลางสักการะใด เป็นการทำอะไรด้วยความถูกต้อง มิใช่ด้วยความถูกใจ รวมตลอดถึงการยกย่องผู้ประพฤติดีประพฤติชอบ ขณะเดียวกัน ก็นินทาหรือไม่สนับสนุนผู้กระทำผิด

สรุป สำหรับแนวทางการพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ข้างต้นที่แบ่งเป็นแนวทางการพัฒนาทางวิชาการและทางปฏิบัติ นั้น ทั้ง 2 แนวทางมีความสัมพันธ์กัน ต้องพึ่งพากันและกัน และไม่อาจแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม เพื่อช่วยเพิ่มความชัดเจนขึ้น จึงได้ศึกษาแยกออกจากกัน โดยแนวทางแรก ได้ยกตัวอย่างประกอบ 11 แนวทาง ส่วนอีกแนวทางหนึ่ง ยกตัวอย่างประกอบ 4 แนวทาง

นอกจากนี้แล้ว อาจสรุปไว้ในที่นี้ดีกว่า ก่อนที่จะพัฒนาแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ ควรที่จะทราบและเข้าใจแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่ามีเนื้อหาสาระครอบคลุมแค่ไหน โดยแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีเนื้อหาสาระกว้างขวาง อย่างน้อยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ 11 ประการ ดังนี้

1) “ความหมายและขอบเขต” ของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษว่าแนวคิดนี้มีความหมายและขอบเขตแค่ไหน ทั้งนี้ การจัดแบ่งหรือการให้คำจำกัดความของความหมายและขอบเขตอาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคน

ตัวอย่างเช่น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง ความคิดที่เกี่ยวกับวิชา ความรู้ กิจกรรม หรือการบริหารจัดการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ความคิดดังกล่าวต้องมีแนวทางปฏิบัติด้วย แนวคิดนี้มีขอบเขตหรืออาจจัดแบ่ง แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับบุคคล และเกี่ยวข้องกับกระบวนการ หรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้บริหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวส่วนใหญ่จะมองในลักษณะที่เป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ

2) “ความสำคัญและความจำเป็น” ของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษว่าทำไมจึงควรศึกษาแนวคิดนี้ แนวคิดนี้มีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องศึกษาหรือไม่เพียงใด รวมถึงตลอดถึงแนวคิดนี้แตกต่างจากแนวคิดที่ใกล้เคียง เช่น แนวคิดทางรัฐศาสตร์อย่างไร และมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

ตัวอย่างเช่น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มีความสำคัญและจำเป็น เช่น ในการอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำแนวทางการบริหารจัดการ เช่น แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้อย่างไม่เหมาะสม หรืออาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการบริหารจัดการขาดจิตสำนึกหรือขาดจิตวิญญาณในการปฏิบัติราชการหรือให้บริการประชาชน หรือแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (จังหวัดซีอีโอ) ขาดความเหมาะสม หรือบกพร่อง เมื่อนำมาใช้ในยุคประชาธิปไตยที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความสำคัญและจำเป็นยิ่งที่ควรจะได้พิจารณาศึกษาหรือวิเคราะห์เพื่อพัฒนาหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติงานไปในทิศทางที่อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

แนวคิดนี้แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐศาสตร์ เช่น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เน้นความรู้ด้านการปฏิบัติ (a study of practice) เช่น การบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขณะที่แนวคิดทางรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับความรู้ด้านทฤษฎี (a study of theory) เช่น

ทฤษฎีการเมืองการปกครอง ทฤษฎีอำนาจ และทฤษฎีการแบ่งการใช้อำนาจ ทั้ง 2 แนวคิดนี้ โดยเฉพาะเรื่อง การเมืองการปกครอง (รัฐศาสตร์) และการบริหารจัดการ (รัฐประศาสนศาสตร์) มีความสัมพันธ์กัน จะไปด้วยกันเสมอ และไม่อาจแยกออกจากกันได้ง่าย เปรียบเหมือนเหรียญที่จะต้องประกอบด้วย 2 ด้านเสมอ เช่น ฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองนำไปปฏิบัติ เป็นต้น

3) “ที่มาความเป็นมาหรือการกำเนิด” ของแนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น แนวคิดการบริหารจัดการที่เน้นพฤติกรรมของมนุษย์ของ เอลตัน มาโย (Elton Mayo) มีที่มาความเป็นมา หรือมีกำเนิดมาอย่างไร

ตัวอย่างเช่น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นพฤติกรรมนั้น ได้ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมของคนงานในการปฏิบัติงานในหน่วยงานพร้อมกับความสัมพันธ์ระหว่างคนงานและนายจ้างด้วย ก่อนหน้าที่จะเกิดแนวคิดนี้ เป็นยุคคลาสสิกซึ่งเป็นยุคของแนวคิดที่เน้นการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific management) มี เฟรดเดอริก ดับบลิว เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) เป็นผู้นำ หรือบางครั้งเรียกว่า ลัทธิเทเลอร์ (Taylorism) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับผลผลิต ประสิทธิภาพ ประหยัด และผลกำไรของฝ่ายนายจ้างหรือผู้บริหาร โดยไม่ให้ความสำคัญกับลูกจ้างในหน่วยงาน หรือไม่เห็นถึงความสำคัญของมนุษย์ ต่อมา แนวคิดนี้ถูกต่อต้านและเกิดเป็นแนวคิดที่เน้นมนุษย์สัมพันธ์และพฤติกรรมศาสตร์ขึ้นมา กล่าวโดยย่อ แนวคิดที่เน้นพฤติกรรมนี้มีที่มา ความเป็นมา หรือกำเนิดมาจากการเห็นข้อบกพร่องของแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับผลผลิต ประสิทธิภาพ ผลกำไร และประหยัด โดยแนวคิดที่เน้นพฤติกรรมศาสตร์ ได้ให้ความสำคัญกับบุคลากรหรือคนงานในหน่วยงาน

4) “ข้อดีและข้อเสีย” เป็นการศึกษาจุดแข็งและจุดอ่อน หรือจุดเด่นและจุดด้อย ของแนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์

5) “การประยุกต์” หรือการนำแนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปปรับใช้ในหน่วยงาน

6) “ปัจจัยที่มีส่วนทำให้ประสบความสำเร็จ” เป็นการศึกษาปัจจัยทั้งหลาย เช่น ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ที่มีส่วนทำให้แนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ประสบความสำเร็จเมื่อนำไปปรับใช้ในหน่วยงาน

ตัวอย่างเช่น ปัจจัยที่อาจจัดแบ่งโดยใช้กรอบแนวคิด 3M ที่จัดแบ่งเป็น 3 ด้าน โดยทั้ง 3 ปัจจัยนี้ (เป็นตัวแปรอิสระ) มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ (เป็นตัวแปรตาม) ให้ประสบผลสำเร็จ ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่

(1) ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ (Man) เป็นต้นว่า คุณภาพบุคลากรในหน่วยงาน จิตสำนึกของบุคลากรในหน่วยงาน และภาวะผู้นำของผู้บริหารในหน่วยงาน

(2) ปัจจัยด้านเงิน (Money) เป็นต้นว่า หากหน่วยงานขาดงบประมาณหรือไม่อาจหาแหล่งรายได้เพิ่ม หรือใช้งบประมาณอย่างไรไปประหยัดและไม่คุ้มค่าย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการบริหารจัดการของหน่วยงาน

(3) ปัจจัยด้านการจัดการทั่วไป (Management) เช่น การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ และการสื่อสาร เป็นต้น

7) “ความสัมพันธ์ การสนับสนุน หรือการคัดค้านแนวคิดหรือทฤษฎีอื่น” แนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์มีความสัมพันธ์ สนับสนุนหรือคัดค้านแนวคิดหรือทฤษฎีอื่น เช่น แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือแนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงาน หรือไม่ อย่างไร

8) “ปัญหาอุปสรรค” แนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษาว่า มีปัญหาอุปสรรค รวมตลอดถึงแนวทางแก้ไขปัญหา หรือมีข้อเสนอแนะอย่างไรเมื่อนำไปปรับใช้ในหน่วยงาน

ตัวอย่างดูได้จากส่วนที่ 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำ “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” ที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สอดคล้องกัน ได้แก่ ปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไข มาประยุกต์ใช้

9) “การพัฒนา” หรือปรับปรุงแนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการบริหารจัดการ การพัฒนาหน่วยงาน เช่น พัฒนาที่โครงสร้างใหญ่และโครงสร้างย่อย หรือการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานทั้งด้านวัตถุ เช่น ประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการ และด้านจิตใจ เช่น จิตสำนึกหรือจิตวิญญาณในการปฏิบัติราชการ

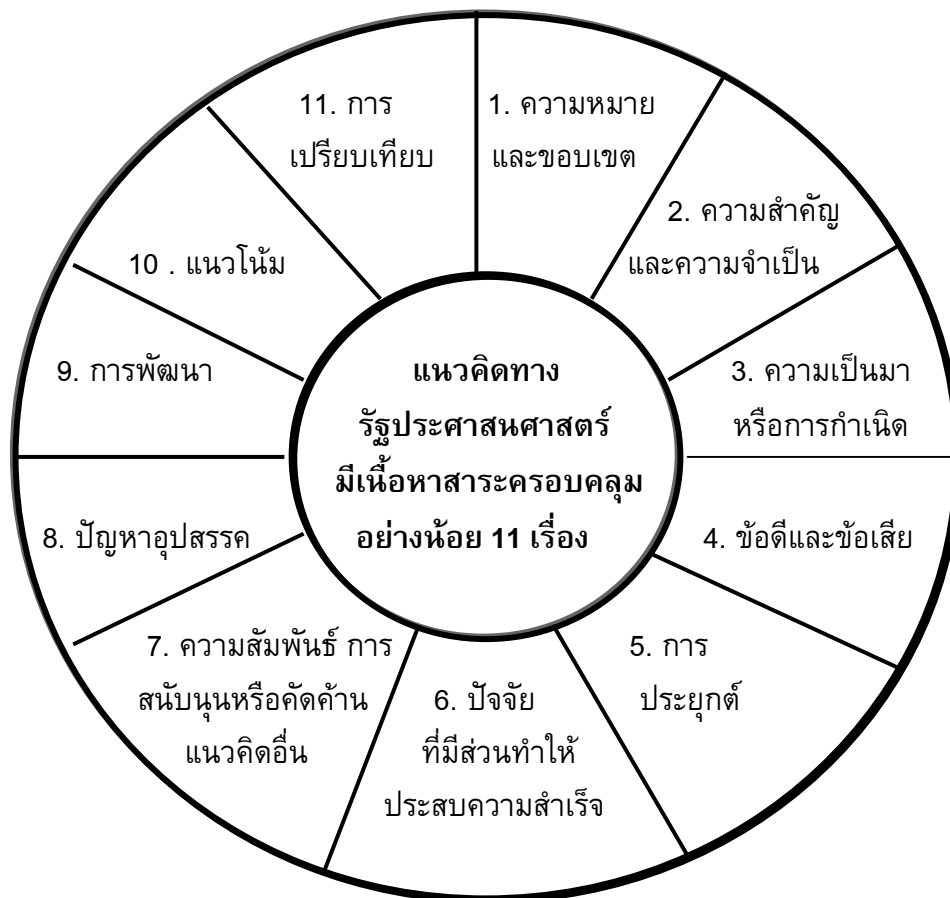
10) “แนวโน้ม” ของแนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์²⁴ เป็นการศึกษาในลักษณะของพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่า แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นไปในทิศทางใด

²⁴โปรดดูตัวอย่างจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย : ปัญหาแนวทางแก้ไข และแนวโน้มของกฎหมายในอนาคต* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), 140 หน้า.

11) “การเปรียบเทียบ” แนวคิดหรือกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์²⁵ ของหน่วยงานภายในประเทศ หรือเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

โปรดดูภาพที่ 3.3

ภาพที่ 3.3 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุมอย่างน้อย 11 เรื่อง



²⁵โปรดดูตัวอย่างจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2541), 300 หน้า; วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), 552 หน้า; และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), 579 หน้า.

บรรณานุกรม

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย : ปัญหา แนวทางแก้ไข และ แนวโน้มของกฎหมายในอนาคต*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *การบริหารการพัฒนาชนบทเปรียบเทียบ : การบริหารการพัฒนาชนบท ตามแนวทางแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ความจำเป็นพื้นฐาน และโครงการอีสานเขียว*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2534.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคนิโรรูปการเมือง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพร์เพช, 2546.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *การวิจัยการจัดการทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพร์เพช, 2544.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคนิโรรูประบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ซีอีโอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด*. (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพร์เพช, 2548).
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *ศาลรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ และคณะ. *การวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ*
ครั้งที่ 1-4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545-2548.

เว็บไซต์ www.wiruch.com (30 ธันวาคม 2548).

