

Received: October 11, 2024

Revised: November 7, 2024

Accepted: November 11, 2024 *Applied Economics, Management and Social Sciences*, 2024, 1(3), 63-74

Theoretical Concepts in Public Administration and Future Challenges

Kritsana Dararuang¹ Thongchai Joiychoo² Wutichai Kawee^{2*} Thanapoj Paesuwan²
and Paksasorn Rakklat²

¹Lecturer, Doctor of Philosophy Program, Faculty of Management and Administration, Chaopraya University, Thailand

²Doctoral Students, Doctor of Philosophy Program, Faculty of Management and Administration, Chaopraya University, Thailand

*Corresponding author: wutichaikawee@gmail.com

Abstract

Public administration is an important science in public administration or public administration. In order to understand the evolution of public administration concepts and theories, scholars have organized theories into several approaches. One approach is to divide by paradigm, which is organized according to the time period in which they occurred. Therefore, it aims to present concepts and theories according to the paradigm of public administration to show the limitations of each era in order to expand the perspective to create a future concept that is rapidly changing in the world, such as technological advancement, changes in population structure, the future of work, climate change, and the expansion of rural and urban areas.

Keywords: Public administration, Evolution, Paradigm, Limitations, Challenges, Perspectives

กรอบแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์และความท้าทายในอนาคต

กฤษณะ ดาราเรือง¹ ธงชัย จ้อยชู² วุฒิชัย กาวี^{2*} ธนพจน์ แพรสุวรรณ² และ ภาคสร รักกลัด²

¹อาจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารและการจัดการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา ประเทศไทย

²นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะบริหารและการจัดการ มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา ประเทศไทย

*Corresponding author: wutichaikawee@gmail.com

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นศาสตร์ที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจ เพื่อให้เข้าใจวิวัฒนาการของแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการได้จัดกลุ่มทฤษฎีไว้หลายแนวทางแนวทางหนึ่งคือการแบ่งตามกระบวนทัศน์หรือกรอบแนวคิด (Paradigm) ซึ่งเป็นการจัดตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้นดังนั้นจึงมุ่งนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีฯ ตามช่วงกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้เห็นถึงข้อจำกัดในแต่ละยุคสมัย เพื่อขยายมุมมองเกิดเป็นแนวคิดในอนาคตที่มีการเปลี่ยนแปลงของโลกอย่างรวดเร็ว อาทิเช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร อนาคตของงาน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการขยายตัวของความเป็นชนบทและเมือง

คำสำคัญ: รัฐประศาสนศาสตร์, วิวัฒนาการ, กระบวนทัศน์, ข้อจำกัด, ความท้าทาย, มุมมอง

© 2024 AEMS: Applied Economics, Management and Social Sciences

บทนำ

การศึกษากรอบแนวคิดและทฤษฎีของรัฐประศาสนศาสตร์ มีการจัดแบ่งเป็นกระบวนทัศน์ หรือที่ส่วนใหญ่นิยมเรียกว่า กรอบแนวคิด (paradigm) ยังคงเป็นปัญหามาตั้งแต่เริ่มแรก เนื่องจากว่าไม่อาจชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า กระบวนทัศน์ของนักวิชาการคนใดที่มีความถูกต้องและครบถ้วนสมบูรณ์ที่สุด เพราะว่าในแต่ละยุคสมัยมีกระบวนทัศน์ต่อความรู้ความจริงล้วนแตกต่างกัน แนวคิดและทฤษฎีบางกลุ่มก็มีความเหลื่อมล้ำทับซ้อนกันอยู่มาก ดังปรากฏให้เห็นว่ามีการจัดแบ่งออกในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปในหลายลักษณะตามเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกประเภท จึงทำให้การศึกษากรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สามารถกระทำการศึกษาได้หลายแนวทาง (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2559)

สุรศักดิ์ ชาญณรงค์ (2563) ได้อธิบายว่า การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ทั่วไปจะอยู่ภายใต้กรอบแนวทางการศึกษาว่าด้วยคำว่า กระบวนทัศน์หรือที่มักนิยมเรียกว่า กรอบแนวคิด ดังกล่าวข้างต้น อย่างไรก็ตามแนวทางดังกล่าวนั้นพบว่าอาจเกิดปัญหาหลายประการด้วยกัน กล่าวคือในแต่ละกระบวนทัศน์ที่เป็นการแสดงความเห็นพ้องต้องกันของนักวิชาการ แต่ในความเป็นจริงภายใต้กระบวนทัศน์หนึ่งๆที่เชื่อมโยงตามกรอบของห้วงเวลาการศึกษาของนักวิชาการ ท่านต่าง ๆ ย่อมเป็นเรื่องสุดวิสัยที่แนวคิดของนักวิชาการแต่ละท่านเหล่านั้นจะลงรอยกัน จนสร้างเป็นกระบวนทัศน์หนึ่ง ๆ นั้น ได้อย่างสมบูรณ์ รวมทั้งกระบวนทัศน์ต่าง ๆ ที่ดูเหมือนจะมีการแบ่งแยกแนวคิดหรือมีความเชื่อในเรื่องความรู้ความจริงที่แตกต่างกัน กลับมีความเหลื่อมล้ำทับซ้อนกันอย่างแยกไม่ได้ ดังปรากฏตามการจัดแบ่งกลุ่มแนวคิดทฤษฎี ในลักษณะที่แตกต่างหลากหลายตามหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งของนักวิชาการที่ให้ความสนใจประเด็นการศึกษานี้โดยแท้จริงแล้ว จึงทำให้การศึกษาแนวทางการศึกษาพัฒนาการและวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์สามารถศึกษาได้หลายแนวทางมากกว่าแนวทางของ กรอบแนวคิดดังที่เข้าใจทั่วไป โดยเฉพาะผู้เริ่มต้นศึกษา เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2552) ชี้ให้เห็นว่าแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างน้อย 3 แนวทางด้วยกัน ประกอบไปด้วย แนวการศึกษาที่ใช้มิติของเวลา แนวทาง

การศึกษาที่ใช้มิติของขอบเขตและจุดเน้น และแนวทางที่ใช้มิติของหน่วยวิเคราะห์ ซึ่งกระบวนการศึกษาดังกล่าวนั้นเองที่ทำให้เกิดเป็นองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น

ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุคสมัยมีการพัฒนากรอบแนวคิดและทฤษฎีที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดการทำทลายต่อกรอบแนวคิดและทฤษฎีเหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีการตั้งคำถามว่าทฤษฎีเหล่านี้ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร และมีเหตุผลรองรับในแง่มุมใดบ้าง เป็นเหตุให้รัฐประศาสนศาสตร์ถูกดึงเข้าและผลักออกจากกรอบแนวคิดและความเชื่อที่แตกต่างกัน อันเป็นผลมาจากการศึกษาค้นคว้า ทดลอง และวิจัยที่ต่อเนื่องในแต่ละยุค ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เกิดการพัฒนาแนวคิดและทฤษฎีใหม่ ๆ ที่หลากหลาย ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ผู้ที่ศึกษาหรือสนใจค้นคว้าในสาขานี้จะต้องทำความเข้าใจในกรอบแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ให้ดี เพื่อเข้าถึงความหมายที่แท้จริงของรัฐประศาสนศาสตร์ (พระมหาโชดนิพิฐพนธ์ สุทธิจิตโต, สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ และวันชัย สุขตาม, 2560)

เนื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่มุ่งศึกษาโครงสร้างทางการบริหารของหน่วยงานรัฐ ทั้งเรื่องคน นโยบาย เงิน ทรัพยากร องค์กร ฯลฯ ทำให้เกิดการศึกษารื่ององค์กรขึ้นมาในเวลาเดียวกัน และเมื่อกล่าวถึงองค์กรก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าจำเป็นต้องมี “เรื่องคน” เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และทำให้เรื่องดังกล่าวกลายมาเป็นประเด็นสำคัญที่นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต้องให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เพราะคนนั้นถือเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญขององค์กร และเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้ปัจจัยอื่น ๆ ในองค์กรเกิดการเคลื่อนที่ได้ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการการบริหารปัจจัยดังกล่าวให้มีสถานะที่เหมาะสมกับองค์กร (กุลธิดา มาลาม, 2565)

วิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาบริหารรัฐกิจ ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ช่วงระหว่างสงครามเย็น โดยสหรัฐอเมริกาเป็นสังคมอุตสาหกรรมและมีการพัฒนาหน่วยงานต่าง ๆ อย่างมากมาย และมีความเชื่อว่าการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลจะมีส่วนช่วยพัฒนาประเทศให้พ้นจากความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากความยากจนและการสูญเสียทรัพยากร (ลิขิตธีรเวคิน, 2558)

พระมหาจันทน์ ภูมิไผ่ (2566) ได้กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นเรื่องของการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผนในการดำเนินงาน การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ การบังคับบัญชาตลอดจนการประเมินผล การปรับปรุงงานให้ดียิ่งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นวิชาที่ว่าด้วยศิลปะและศาสตร์การบริหารราชการของประเทศ เพื่อมุ่งถึงการประหยัด และมีประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

การนำเสนอบทความนี้ ผู้เขียนมุ่งนำเสนอผลสาระสำคัญของแนวคิด ทฤษฎี และข้อจำกัดในแต่ละกระบวนการทัศน์/กรอบแนวคิด (paradigm) และสุดท้าย จะเป็นการกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์กับความท้าทายในอนาคต เพื่อขยายมุมมองและแนวคิดในอนาคตต่อไป

วิวัฒนาการของ แนวคิด ทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ แบ่งออกเป็น 4 กรอบแนวคิด คือ 1)ทฤษฎีดั้งเดิม (1887-1950) 2)ทฤษฎีท้าทาย (1950-1960) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 3)ทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ 1960-1970 และ 4)ระบบทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยปัจจุบัน 1970-ปัจจุบัน

กรอบแนวคิดที่1 ทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ.1887-1950)

วูดโรว์วิลสัน (Woodrow Wilson, 1887) ศาสตราจารย์อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยพรินซ์ตันและอดีตรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาแห่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกออกจากการบริหาร (Politic-Administrative Dichotomy) ไว้ในบทความเกี่ยวกับการศึกษาการบริหาร (The Study of Administration) ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร Political Science Quarterly ปี ค.ศ.1887 โดยอธิบายว่าฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ซึ่งเหตุผลสำคัญที่วิลสันนำเสนอประเด็นดังกล่าวก็เพราะต้องการให้การ

บริหารราชการเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์โปร่งใส เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งจะทำให้สามารถลดการทุจริตคอร์ปชั่น ปลอดภัยจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและระบบการเล่นพรรคเล่นพวกซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในสมัยนั้น นอกจากนี้เขายังมีความพยายามสร้างศาสตร์ใหม่ของการบริหาร (a new science of administration) เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะเป็นการบริหารธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลดี ให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างรวดเร็วคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2559) กระทั่งในระยะต่อมาก็ได้มีนักวิชาการที่สนับสนุนแนวความคิดนี้อยู่หลายคน ได้แก่ แฟรงก์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) ลีโอนาร์ด ดีไวท์ (Leonard D. White) เป็นต้น โดยที่ แฟรงก์ เจ กู๊ดนาว (Frank J. Goodnow) (ค.ศ.1859-1939) ซึ่งเป็นนักวิชาการสาขาวิชากฎหมายปกครอง และผ่านการอบรมมาจากประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีก็มีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิดการเมืองแยกออกจากการบริหารที่นำเสนอโดยวูดโรว์วิลสัน กระทั่งได้แต่งหนังสือชื่อว่า Politics and Administration (1900) ซึ่งมีข้อเสนอที่สำคัญคือ การแบ่งหน้าที่ของรัฐควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางการบริหาร และตำราเรียนเล่มแรกในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of Public Administration

แมกเวเบอร์ (Max Weber, 1911) นักกฎหมาย แต่หันมาสนใจด้านสังคมวิทยา เป็นบุคคลแรกที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การในรูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) หรือที่รู้จักในนามระบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งสาระสำคัญขององค์การแบบราชการในทัศนะของ Max Weber มีลักษณะเด่นดังนี้ 1) หลักการแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Division of Work) รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ 2) การจัดโครงสร้างองค์การลดหลั่นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy) กำหนดขึ้นตามความสามารถเฉพาะด้าน และการแบ่งงานกันทำตามความถนัด 3) การมีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ (Rule Regulation and Procedures) 4) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นแบบทางการหรือไม่ยึดถือตัวบุคคล (Impersonal Relationship) 5) คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ (Professional Qualities) พิจารณาจากความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ 6) ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Career Aspects) ระบบราชการส่งเสริมให้คนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เป็นลำดับชั้น และ 7) อำนาจหน้าที่ (Legal Authority) ระบบราชการมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน และเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้มาจากสถาบัน บุคคลใดก็ตามที่มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมจะมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคลแต่จะเป็นอำนาจของสถาบัน (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2559)

เฟรดริค เทอเลอร์ (Fredrick W. Taylor, 1911) บิดาของทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์การบริหารงานตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการประยุกต์ใช้วิธีการทำงานตามหลักการแบบวิทยาศาสตร์ที่มุ่งเน้นปรับปรุงวิธีการและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานเป็นสำคัญ Taylor เป็นวิศวกรชาวสหรัฐอเมริกา ได้เสนอหลักการบริหารที่ดีไว้ 4 หลักดังนี้ 1) การแสวงหาและพัฒนาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดทางเดียวโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ 2) การคัดเลือกและการฝึกอบรมคนงานโดยอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ 3) การส่งเสริมประสานความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนงานกับผู้บริหาร และ 4) การใช้เงินและรางวัลภายนอกเป็นเครื่องจูงใจให้คนทำงานโดยมีฐานคติว่าคนงานทุกคนเป็นสัตว์เศรษฐกิจ (ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2552) ซึ่งหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์หรือวิธีการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) ยังประโยชน์ในการปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นและให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะกระทำดังต่อไปนี้ คือ 1) พยายามค้นหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดเชื่อว่ามียุติวิธีเดียวเท่านั้น (The one best way) 2) กำหนดเวลาที่เหมาะสมกับการทำงานดังกล่าวให้เสร็จสิ้นไป และ 3) จ่ายค่าจ้างที่ยุติธรรมสำหรับการทำงานดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด (วิเชียร วิทย์อุดม, 2551) กล่าวได้ว่า นอกจากผลงานของ Taylor แล้ว ยังมีนักวิชาการที่สนใจพัฒนาแนวคิดการจัดการในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันอีกจำนวนมาก

ซึ่งสนับสนุนแนวความคิดของ Taylor นักวิชาการคนสำคัญ ได้แก่ Frank Bunker Gilbreth and Lilian Moller Gilbreth และ Henry L. Gantt

แมรี พาร์คเกอร์ ฟอลเลทท์ (Mary Parker Follett, 1924) สตรีนักบริหารอีกคนหนึ่งที่น่าสนใจศึกษาเรื่องการบริหารองค์การ โดยได้นำเสนอหลักการประสานงานในฐานะเป็นหลักการของการวางแผน Follett เห็นว่าการประสานงานเป็นแกนหลักของการบริหาร การประสานงานจะเป็นการออกคำสั่งที่ประสานกันของส่วนต่าง ๆ เพื่อให้การประสานงานประสบความสำเร็จ ซึ่ง Follett ได้เรียกร้องให้สนใจกับ 4 ประเด็น ดังนี้ (ชาญชัย อาจินสมมาจาร, 2551) 1) ประสานงานโดยการติดต่อโดยตรง (Coordination by Direct Contact) 2) การประสานงานในขั้นต้น ๆ (Coordination in the Early Stages) 3) การประสานงานในฐานะกระบวนการต่อเนื่อง (Coordination as a Continuous) และ 4) การประสานงานในฐานะความสัมพันธ์ที่ถ้อยอาศัยกันของปัจจัยทั้งหมดในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง (Coordination as a Reciprocal of All Factors in a Situation)

เฮนรี ฟาโย (Henry Fayol, 1929) นักวิศวกรอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสและเป็นผู้บุกเบิกเกี่ยวกับการกำหนดหลักการทางการจัดการเชิงบริหาร ซึ่งได้ตีพิมพ์ผลงานที่มีชื่อว่า General and Industrial Management ในปี ค.ศ. 1916 ในภาษาฝรั่งเศส เห็นว่ากิจกรรมการจัดการอุตสาหกรรมจะประกอบไปด้วยกิจกรรม 6 ประเภท คือ 1) กิจกรรมด้านเทคนิค (ด้านการผลิต) 2) กิจกรรมด้านการค้า (ด้านการซื้อขายและแลกเปลี่ยน) 3) กิจกรรมด้านการเงิน (ด้านการหาแหล่งงานและใช้ประโยชน์สูงสุดจากทุน) 4) กิจกรรมด้านความมั่นคง (ด้านการป้องกันทรัพย์สินและบุคคล) 5) กิจกรรมด้านบัญชี (ด้านการจัดคุมสินค้า การจัดทำงบดุลต้นตุนทุนและสถิติ) และ 6) กิจกรรมด้านการจัดการ (การวางแผน การจัดการองค์การ การสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม) กล่าวได้ว่ากิจกรรมที่ Fayol เห็นว่ามีความสำคัญมากที่สุดก็คือ กิจกรรมด้านการจัดการ ซึ่งเขาได้ให้ความสำคัญกับหน้าที่ทางการจัดการเป็นพิเศษ โดยได้แยกการศึกษาเป็น 2 ประเด็นคือ หลักการจัดการ (principle of management) และองค์ประกอบของหน้าที่ทางการจัดการ (element of management) ดังนี้ประการแรก หลักการบริหาร 14 ข้อ สรุปได้ดังนี้ 1) การมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) 2) การมีเอกภาพในการสั่งการ (Unity of Direction) 3) การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) 4) การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) 5) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) 6) ความเสมอภาค (Equity) 7) สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) 8) การให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration) 9) การมีระเบียบข้อบังคับ (Order) 10) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) 11) ความคิดริเริ่ม (Initiative) 12) ผลประโยชน์ของบุคคลควรจะเป็นรองจากผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interest to the General Personnel) 13) ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of Lenore of Personnel) และ 14) ความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de Corps) ประการที่สอง องค์ประกอบของหน้าที่ทางการจัดการ ซึ่งเรียกชื่อย่อภาษาอังกฤษว่า POCCC ประกอบด้วยหน้าที่ที่สำคัญ 5 ประการดังนี้ 1) Planning หมายถึง การวางแผน 2) Organizing หมายถึง การจัดองค์การ 3) Commanding หมายถึง การสั่งการ 4) Coordinating หมายถึง การประสานงานและ 5) Controlling หมายถึง การควบคุม

สรุปได้ว่า กรอบแนวคิดแรกของทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ. 1887-1950) วางแนวความคิดการแยกบทบาทการเมืองและการบริหารอย่างชัดเจน โดยวูดโรวิลสันเสนอให้ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติเพื่อความโปร่งใส แม็กเวเบอร์เน้นโครงสร้างราชการแบบอุดมคติ และเฟรดริค เทย์เลอร์มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพผ่านหลักวิทยาศาสตร์ ขณะที่แมรี ฟอลเลตต์และเฮนรี ฟาโยเน้นการประสานงานและหลักการบริหารที่ครอบคลุม

กรอบแนวคิดที่ 2 ทฤษฎีท้าทาย (1950-1960) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

เอลตัน มาโย (Elton Mayo, 1945) ได้ทำการศึกษาทดลองฮอว์ธอร์น (Hawthorne Study) โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาทดลองว่า อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้คนขยันทำงานได้มากขึ้นบ้าง และมีปัจจัยอะไรบ้างที่สามารถเป็นตัวกำหนดผลผลิตสูงหรือต่ำขององค์การและของคนงานในองค์การ มาโยและคณะใช้เวลาใน

การศึกษาทดลองนานถึง 7 ปี โดยการทดลองนั้นแบ่งออกเป็น 4 ระยะ (ปฐม มณีโรจน์ และเสนห์ จัยโต, 2555) ซึ่งเป็นที่มาของแนวคิดการทำงานเป็นทีม (team work) ผลการวิจัยทั้ง 4 ระยะที่ฮอว์ธอร์นของ Mayo ข้อค้นพบที่สำคัญคือ องค์การคือโครงสร้างที่ประกอบด้วยคนและกลุ่มคน กลุ่มมีส่วนต่อการกำหนดประสิทธิภาพของสังคมและมาตรฐานของงานผลงานขึ้นอยู่กับกลุ่มเป็นสำคัญ ลักษณะระบบที่มีความหมาย ทำท่ายและมีความสำคัญเป็นสิ่งกำหนดผลผลิตมากขึ้น มนุษย์มีชีวิตจิตใจเป็นมนุษย์สังคม ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า การให้เกียรติยกย่องให้ความสำคัญต่อมนุษย์ในฐานะที่มนุษย์เป็นคนที่มีความมีชีวิตจิตใจมิใช่เป็นเครื่องจักร และมนุษย์ชอบการเรียนรู้สิ่งแปลกใหม่หรือนวัตกรรม (innovation)

อับบลาฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow, 1954) ศาสตราจารย์ทางด้านจิตวิทยาชาวอเมริกันได้ตีพิมพ์ผลงานอันทรงคุณค่าชื่อว่า Motivation and Personality จากลำดับขั้นความต้องการที่อยู่ในขั้นต่ำสุดจะต้องได้รับความพึงพอใจเสียก่อนมนุษย์จึงจะสามารถผ่านพ้นไปสู่ความต้องการที่อยู่ในขั้นสูงขึ้นตามลำดับไป ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่ Maslow ระบุไว้ตามลำดับความสำคัญมีดังนี้ (ชาลูนัยอาจินสมาจาร, 2551)

- 1) ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs)
- 2) ความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัย (Security Safety needs)
- 3) ความต้องการเป็นส่วนหนึ่งและการยอมรับ (Affiliation or acceptance needs)
- 4) ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Esteem needs) และ
- 5) ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิต (Self-actualization needs)

เฟรดเดอริก เฮอร์สเบิร์ก (Frederick Herzberg, 1968) เป็นนักจิตวิทยาชาวอเมริกันได้เสนอทฤษฎีปัจจัยจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา (Motivation-Hygiene Theory) ในปี ค.ศ.1968 ปรากฏว่ามีปัจจัยอยู่ 5 ประการคือ นโยบายและการบริหารของบริษัท การบังคับบัญชา เงินเดือน ความสัมพันธ์กับเพื่อน และสภาพการทำงานปัจจัยกลุ่มแรกเรียกว่า “ปัจจัยจูงใจ” (Motivators) ซึ่งเป็นมูลเหตุจูงใจที่แท้จริง เพราะมันมีความเป็นไปได้ในการก่อให้เกิดความรู้สึกของความพอใจ ปัจจัยกลุ่มที่สอง Herzberg เรียกว่า “ปัจจัยสุขวิทยาหรือการบำรุงรักษา” (Hygiene or Maintenance) การเกิดขึ้นของปัจจัยดังกล่าวไม่กระตุ้นคนแต่ความพอใจจะเกิดกับพนักงานถ้าทฤษฎีจูงใจดังกล่าวมีความถูกต้อง ซึ่งนั่นหมายความว่าผู้บริหารต้องให้ความสนใจในการยกระดับเนื้อหาของงาน (job content) (ชาลูนัย อาจินสมาจาร, 2551) นอกจากนี้ Herzberg ยังได้แนะนำวิธีปรับปรุงงาน (job enrichment) การเพิ่มขยายงาน (job enlargement) และการหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งงาน (job rotation) ดังนี้

- 1) การปรับปรุงงาน เป็นวิธีการสร้างงานให้ท้าทายมากขึ้น โดยให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมและมีอิสระในการทำงานมากกว่าเดิมซึ่งจะช่วยให้รู้สึกพอใจในงานมากขึ้นด้วยลักษณะของการปรับปรุงงานเป็นการเพิ่มภาระงาน (tasks) ให้กับพนักงานในแนวตั้ง (vertical) เช่น มอบหมายงานบางอย่าง ซึ่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าเขาเคยทำอยู่มาให้ทำ เป็นต้น
- 2) การเพิ่มขยายงาน เป็นการเพิ่มขยายงานทางระนาบ โดยให้พนักงานทำงานให้มากขึ้นกว่าเดิม ทำให้เกิดความรับผิดชอบสูงขึ้น และพัฒนาความสามารถในการทำงานของพวกเขาให้สูงขึ้นด้วยและ
- 3) การหมุนเวียนสับเปลี่ยนตำแหน่งงาน เป็นการสับเปลี่ยนภาระงานระหว่างพนักงาน วิธีการนี้เป็นวิธีการเพิ่มความหลากหลายทำให้พนักงานมีโอกาสเรียนรู้ทักษะใหม่ ๆ ในการทำงาน เข้าใจมิติใหม่ของการทำงานและสามารถทำงานแทนกันได้

ดักลาส แมคเกรเกอร์ (Douglas Mc.Gregor, 1960) นักจิตวิทยาสังคมได้เขียนผลงานชื่อ The Human Side of Enterprise บรรยายถึงความเชื่อพื้นฐาน (basic assumption) 2 ด้านที่มีต่อมนุษย์เรียกว่า ทฤษฎี X และทฤษฎี Y (Theory X and Theory Y) ทฤษฎี X มีความเชื่อด้านลบว่า

- 1) มนุษย์ทั่วไปมีนิสัยไม่ชอบทำงาน ไร้ความสนใจไม่ได้และจะหลีกเลี่ยงการทำงานถ้าสามารถทำได้
- 2) สืบเนื่องจากนิสัยที่ไม่ชอบทำงาน การจะทำให้มนุษย์ส่วนใหญ่ตั้งใจทำงานจำเป็นต้องบีบบังคับ ควบคุมสั่งการ และข่มขู่ว่าจะลงโทษและ
- 3) มนุษย์ทั่วไปชอบที่จะถูกขี้นำและต้องการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ในส่วนของคนงานมุ่งสนใจแต่สิ่งจูงใจหรือปัจจัยที่เป็นวัตถุเป็นหลัก

ทฤษฎี Y ซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานต่อมนุษย์ในทางบวกว่า

- 1) มนุษย์ทั่วไปมีนิสัยชอบทำงาน
- 2) การควบคุมและข่มขู่

ว่าจะลงโทษมิใช่เป็นหนทางเดียวที่จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นความต้องการทางด้านร่างกายความต้องการความมั่นคงหรือความปลอดภัยความต้องการเป็นส่วนหนึ่งและการยอมรับความต้องการได้รับความนับถือ ยกย่อง 3) มนุษย์สามารถชักจูงให้พึงพอใจในลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของ Maslow ได้ เช่น ความต้องการให้สังคมยอมรับ ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง และความต้องการความสำเร็จสูงสุดตามที่ตั้งใจไว้ 4) ภายใต้อสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม มนุษย์ทั่วไปไม่เพียงมีความสามารถในการยอมรับสิ่งต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังสามารถปรับตัวอีกด้วและ 5) มนุษย์มีความสามารถอย่างกว้างขวางในการนึกคิด ประดิษฐ์และสร้างสรรค์ เพื่อหาข้อสรุปของปัญหาทั้งหลายในหน่วยงานการนำทฤษฎีดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ ลักษณะการทำงานจะปรากฏออกมาในลักษณะที่แตกต่างกัน ถ้านำทฤษฎี X ไปใช้ หน่วยงานจะควบคุมการปฏิบัติงานของคนงานอย่างเข้มงวด และใช้ปัจจัยพื้นฐานทางวัตถุ เช่น เงิน และสิ่งของสำหรับจูงใจ ถ้านำทฤษฎี Y ไปใช้ หน่วยงานจะไว้วางใจคนงาน ให้ความเป็นอิสระในการทำงานและสามารถใช้ปัจจัยทางจิตใจเป็นสิ่งจูงใจคนงานได้

เชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard, 1938) ทฤษฎีระบบองค์การบริหาร ได้พิมพ์หนังสือที่มีชื่อว่า The function of the Executive ที่มีเนื้อหาดังนี้ คือ องค์การเกิดจากคนร่วมมือกันทำงาน เอาคนมารวมมือกัน ต้องมีการจัดระบบ องค์การอยู่ได้ถ้าคนร่วมมือกันทำงานได้สำเร็จ องค์การอยู่ได้ขึ้นกับความสามารถของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ตัดสินใจในกรอบของศีลธรรม

เฮอร์เบิร์ต เอ. ซิมอน (Herbert A. Simon, 1958) บิดาทฤษฎีการตัดสินใจ ได้พิมพ์หนังสือที่มีชื่อว่า Administrative Behavior มีเนื้อหาดังนี้ คือ การตัดสินใจเป็นเรื่องของเป้าหมายองค์กร ลำดับขั้น (Hierarchy of Decisions) ผู้ที่อยู่สูงกว่าจะกำหนดเป้าหมายการทำงาน ดุลยภาพภายในองค์กร (Equilibrium)

สรุปได้ว่า กรอบแนวคิดที่สองของทฤษฎีการบริหาร (1950-1960) เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเน้นการทำงานร่วมกันและการดูแลความต้องการของมนุษย์ เช่น เอลตัน มาโย ศึกษาว่าการให้ความสำคัญกับมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญในการเพิ่มผลผลิต ส่วน มาสโลว์ เสนอทฤษฎีลำดับความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ และ เฮอร์สเบิร์ก เน้นว่าปัจจัยจูงใจและสุขวิทยามีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน ขณะที่ แมคเกรเกอร์ แบ่งความคิดเรื่องแรงจูงใจของพนักงานเป็นทฤษฎี X และ Y

กรอบแนวคิดที่ 3 ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่(ค.ศ.1960-1970)

ลูเธอร์ กุลลิคและลินดอลล์ เออวิก(Luther Gulick and Lyndall Urwick, 1937) ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ Papers on the Science of Administration (บทความว่าด้วยศาสตร์การบริหาร) ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1937 อันเป็นเอกสารสำคัญที่รวบรวมเอาแนวความคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งสนับสนุนในหลักการบริหาร ซึ่งผลงานของ Gulick and Urwick ได้รับความสนใจอย่างมากและได้รับการยอมรับยกย่องให้เกียรติอย่างสูงสุดของวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยได้รับการขนานนามว่าเป็น “จุดสูงสุดของหลักการ (the high noon of orthodox)” (วิเชียร วิทย์อุดม, 2551) ซึ่งข้อคิดและข้อเสนอ Gulick and Urwick พอประมวลสรุปได้ดังนี้คือ 1) หลักประสิทธิภาพและ 2) หลักการจัดองค์การ ซึ่งอาศัยหลักการใดหลักการหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย 4 รูปแบบคือรูปแบบที่ 1 หลักการจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ (Purpose) รูปแบบที่ 2 หลักการจัดองค์การตามกระบวนการ (Process) หลักการรูปแบบที่ 3 หลักการจัดองค์การตามผู้รับบริการ (Clientele) และรูปแบบที่ 4 หลักการจัดองค์การตามสถานที่ (Place) 3) หลักการจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร ซึ่งได้แก่หลักขอบข่ายการควบคุม (Span of Control) หลักเอกภาพการบังคับบัญชา (Unit of Command) และหลักการจัดหมวดหมู่ภายในองค์กรต้องคำนึงถึงหลักความกลมกลืน (Principle of Homogeneity) 4)หลักเกี่ยวกับหน้าที่ทางการบริหาร โดย Gulick and Urwick ได้นำเสนอหลักการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการที่เรียกว่า POSDCoRB (โพสคอรบ) ที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการ ไว้ดังนี้ 1) Planning หมายถึง การวางแผน 2) Organizing หมายถึง การจัดองค์การ 3) Staffing หมายถึง การบริหารงานบุคคล 4) Directing

หมายถึง การอำนวยการ 5)Coordinating หมายถึง การประสานงาน 6)Reporting หมายถึง การรายงานและ 7)Budgeting หมายถึง การงบประมาณ

เฮนรี ฟาโย (Henry Fayol, 1925) หลักการบริหารจัดการ POCCC ประกอบด้วยหน้าที่ที่สำคัญ 5 ประการดังนี้ 1)Planning หมายถึง การวางแผน 2)Organizing หมายถึง การจัดองค์การ 3)Commanding หมายถึง การสั่งการ 4)Coordinating หมายถึง การประสานงานและ 5)Controlling หมายถึง การควบคุม

สรุปได้ว่า กรอบแนวคิดที่สามของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (1960-1970) มุ่งเน้นการจัดการองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ โดย กูลิค และ เออวิก เสนอหลัก POSDCoRB ซึ่งครอบคลุมการวางแผน จัดองค์การ บริหารบุคคล อำนวยการ ประสานงาน รายงาน และการงบประมาณ ส่วน เฮนรี ฟาโย เสนอหลักการ POCCC ซึ่งรวมถึงการวางแผน จัดองค์การ สั่งการ ประสานงาน และควบคุม

กรอบแนวคิดที่ 4 ระบบทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยปัจจุบัน (1970-สมัยปัจจุบัน)

โทมัส อาร์.ไดย์ (Thomas R. Dye, 1984) เป็นนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันที่มีชื่อเสียง โดยเฉพาะในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ทฤษฎีสำคัญของเขาเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการศึกษาพลังอำนาจในสังคมการเมืองอเมริกัน ทฤษฎีหนึ่งที่เป็นที่รู้จักคือ “ทฤษฎีการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง” (Top-Down Policymaking) ซึ่ง Dye เสนอว่านโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยกลุ่มชนชั้นนำที่มีอิทธิพล (Elites) มากกว่าที่จะมาจากกระบวนการประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เขาเชื่อว่ากลุ่มคนเพียงเล็กน้อยที่มีอำนาจและทรัพยากรอยู่ในมือมีความสามารถในการกำหนดทิศทางและเนื้อหาของนโยบายที่สำคัญ ทำให้ประชาชนทั่วไปมีบทบาทน้อยในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาของ Dye ได้รับความสนใจอย่างมากในด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ เพราะเขาเน้นถึงความสำคัญของการทำความเข้าใจว่าผู้ใดมีอำนาจในการตัดสินใจและนโยบายที่ถูกสร้างขึ้นมาได้อย่างไร ซึ่งมีผลต่อการจัดการภาครัฐและกระบวนการปกครองที่มีประสิทธิภาพและได้ตีพิมพ์หนังสือที่มีชื่อว่า Understanding Public Policy ประกอบด้วย 1) รูปแบบผู้นำ Elite Model 2) รูปแบบกลุ่ม Group Model 3) รูปแบบสถาบัน Institutional Model 4) รูปแบบระบบ System Model 5) รูปแบบกระบวนการ Process Model 6) รูปแบบมีเหตุผล Rational Model และ 7) รูปแบบค่อยเป็นค่อยไป Incremental Model

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky, 1970) ทฤษฎีจำแนกนโยบายของรัฐออกเป็น 3 ประการ ดังนี้คือ 1) ขั้นตอนกำหนดนโยบายของรัฐ Public Policy 2)ขั้นตอนผลิตของนโยบาย Policy Output และ 3)ขั้นตอนผลกระทบของนโยบาย Policy Impact

การจัดการองค์การสมัยใหม่ (Modern Organization Management) เป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในยุคปัจจุบัน ประกอบด้วย 1) องค์การชั่วคราว Temporary Organization 2) องค์การตามสถานการณ์ Contingency Organization และ 3) องค์การแบบประชาธิปไตย Democratic Organization

สรุปได้ว่า กรอบแนวคิดที่สี่ของระบบทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยปัจจุบัน (1970-ปัจจุบัน) มุ่งเน้นการจัดการองค์การโดยเน้นความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อสังคมที่เปลี่ยนแปลง โทมัส อาร์. ไดย์ เสนอทฤษฎีการกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง โดยกลุ่มชนชั้นนำเป็นผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายหลัก ขณะที่ไอรา ชาร์แคนสกี เสนอการจำแนกนโยบายของรัฐเป็น 3 ชั้น ได้แก่ ขั้นตอนกำหนดนโยบาย ขั้นตอนผลิต และขั้นตอนผลกระทบ

จากแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้ง 4 กรอบแนวคิด ผู้เขียนได้สรุปข้อจำกัดของแต่ละกรอบแนวคิด ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อจำกัดของแต่ละกรอบแนวคิด

กรอบแนวคิด	ข้อจำกัด
1. ทฤษฎีดั้งเดิม (1887-1950)	- มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์เป็นหลัก - มนุษย์เปรียบเสมือนเครื่องจักร - ไม่ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์
2. ทฤษฎีท้าทาย (1950-1960) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2	- มุ่งเน้นคนมากขึ้น จนเน้นผลลัพธ์น้อยลง - มองข้ามอิทธิพลของโครงสร้างองค์การ - ไม่สามารถนำแนวคิดมาใช้แล้วได้ผลลัพธ์ที่ชัดเจน
3. ทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ 1960-1970	- มุ่งเน้นการจัดระเบียบและระบบระเบียบทางการบริหารมาก จนขาดความยืดหยุ่น - มองข้ามปัจจัยด้านมนุษย์
4. ระบบทฤษฎี รัฐประศาสนศาสตร์สมัยปัจจุบัน 1970-ปัจจุบัน	- การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมของโลกเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว - ต้องปรับแนวคิดอย่างต่อเนื่อง

ความท้าทายในอนาคตของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

การเปลี่ยนแปลงระดับโลก (Global Megatrends) เกิดผลกระทบต่อแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในหลายมิติ จึงต้องปรับและพัฒนาแนวความคิดทั้งในด้านทฤษฎีและแนวคิดในการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและพร้อมตอบสนองต่อปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังต่อไปนี้

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีดิจิทัลและปัญญาประดิษฐ์ (AI) ได้ส่งผลกระทบต่อแนวคิดการบริหารจัดการของภาครัฐ โดยเฉพาะในการปรับปรุงบริการสาธารณะ การจัดการข้อมูล การวิเคราะห์เชิงลึกและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล เช่น การใช้ e-Government หรือรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้การบริหารจัดการมีความโปร่งใสมากขึ้น และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและบริการต่าง ๆ ได้สะดวกขึ้น การใช้ AI และระบบอัตโนมัติยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐและลดความซับซ้อนในการทำงาน สรุปได้ว่า ควรปรับแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร

การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากรสูงวัยและการลดลงของประชากรในวัยแรงงาน ส่งผลให้รัฐต้องปรับแนวคิดในการจัดการทรัพยากรแรงงาน สวัสดิการสังคมและระบบสุขภาพเพื่อรองรับสังคมสูงวัย การลดลงของประชากรวัยทำงานยังส่งผลให้ภาครัฐต้องหาแนวทางพัฒนาแรงงานทักษะสูง รวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพและการลดช่องว่างระหว่างเจนเนอเรชันในการทำงานของภาครัฐ สรุปได้ว่า ควรประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

อนาคตของงาน

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจโลกส่งผลต่ออนาคตของงาน เช่น การเพิ่มขึ้นของงานในเศรษฐกิจแพลตฟอร์มและการทำงานทางไกล (remote working) ภาครัฐต้องปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ความยืดหยุ่นในการทำงาน และการเสริมสร้างทักษะใหม่ ๆ ให้กับแรงงาน เช่น การเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตของ

งาน สรุปได้ว่า ต้องปรับแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของงานในอนาคต

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลให้รัฐต้องพัฒนานโยบายและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่เข้มงวดขึ้น เช่น การส่งเสริมนโยบายด้านพลังงานสะอาด การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ และการพัฒนาการบริหารจัดการภัยพิบัติ รัฐต้องทำงานร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และปรับใช้แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน สรุปได้ว่า ควรปรับปรุงแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สอดคล้องกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรอย่างยั่งยืน

การขยายตัวของความเป็นเมือง (Urbanization)

การขยายตัวของความเป็นเมืองทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการเมืองและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมือง แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ smart city หรือเมืองอัจฉริยะจึงเป็นที่สนใจมากขึ้น โดยรัฐต้องใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ การจัดการพลังงาน และการบริการด้านสุขภาพในเขตเมืองให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำในเขตเมืองก็เป็นประเด็นที่สำคัญ เนื่องจากการขยายตัวของเมืองมักทำให้เกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม สรุปได้ว่า ควรประยุกต์ใช้แนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองและประชากรที่เพิ่มมากขึ้น

บทสรุป

แนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์แบ่งเป็น 4 กรอบแนวคิดหลัก ซึ่งในแต่ละกรอบแนวคิดจะมีข้อจำกัดซึ่งนำมาซึ่งการทำทลายและปรับปรุงแนวคิดต่อมาดังนี้คือ 1) ทฤษฎีดั้งเดิม (1887-1950) มุ่งเน้นผลลัพธ์มากเป็นหลัก เปรียบมนุษย์เหมือนเครื่องจักร และไม่ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ 2) ทฤษฎีทำทลาย (1950-1960) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มุ่งเน้นคนมากจนละเลยผลลัพธ์ มองข้ามอิทธิพลของโครงสร้างองค์การ และไม่สามารถนำแนวคิดมาใช้แล้วได้ผลลัพธ์ที่ชัดเจน 3) ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ 1960-1970 มุ่งเน้นการจัดระเบียบและระบบระเบียบทางการบริหารเป็นหลักทำให้ขาดความยืดหยุ่นและมองข้ามปัจจัยมนุษย์ 4) ระบบทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์สมัยปัจจุบัน 1970-ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมของโลกเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ต้องปรับปรุงแนวคิดอย่างต่อเนื่อง

การเปลี่ยนแปลงระดับโลก เกิดผลกระทบต่อแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในหลายมิติ จึงต้องปรับและพัฒนาแนวความคิดทั้งในด้านทฤษฎีและแนวคิดในการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและพร้อมตอบสนองต่อปัญหาและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังต่อไปนี้ 1) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ควรมีการใช้ AI และระบบอัตโนมัติยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น จึงต้องปรับแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว 2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ควรเพิ่มประสิทธิภาพและการลดช่องว่างระหว่างเจนเนอเรชันในการทำงานของภาครัฐ ดังนั้น จึงต้องปรับแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว 3) อนาคตของงาน ภาครัฐต้อง เสริมสร้างทักษะใหม่ ๆ ให้กับแรงงาน เช่น การเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตของงาน ดังนั้น จึงต้องปรับแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของงานในอนาคต 4) การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รัฐต้องทำงานร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาชนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และปรับใช้แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงต้องปรับแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สอดคล้องกับการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรอย่างยั่งยืน และ 5) การขยายตัวของความเป็นเมือง

เมือง (Urbanization) จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการเมืองและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมือง แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ smart city หรือเมืองอัจฉริยะจึงเป็นที่สนใจมากขึ้น ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมในการปรับปรุงการให้บริการประชาชน ดังนั้น จึงต้องปรับแนวคิด ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองและประชากรที่เพิ่มมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กุลธิดา มาลาม. (2565). ความแปรเปลี่ยนของกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อแนวปฏิบัติและองค์ความรู้ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ. *วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ มหาวิทยาลัยมหิดล*, 9(1), 104-119.
- จุลศักดิ์ ชาญณรงค์. (2563). แนวทางการศึกษาพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11(1), 115-140.
- ชาญชัย อาจันสมมาตร. (2551). ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2552). ภาพรวมและแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. ใน *เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (บก.) ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 1* (น.1-50). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปฐม มณีโรจน์ และเสน่ห์ จัยโต. (2555). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการ. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการองค์การสารสนเทศ หน่วยที่ 2* (น. 1-55). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2552). แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์. ใน *ประมวลสาระชุดวิชาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ หน่วยที่ 2* (น. 51-86). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พระมหาจันทน์ ฝมไผ่. (2566). ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่*, 1(3), 13-34.
- พระมหาโชตินิพนธ์ สุธฤทธิ์ สุธฤทธิ์ สุธฤทธิ์ ชะมารัมย์ และวันชัย สุขตาม. (2560). แนวทางการศึกษากรอบแนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสาร มจร.อุบลปริทรรศน์*, 2(2), 123-140.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2558). การเรียนการสอนวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์. *วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง*, 4(1), 185-194.
- วิเชียร วิทยอดม. (2551). *แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบราชการ*. กรุงเทพฯ: ซีระฟิล์มและโซเท็กซ์.
- สุศักดิ์ ชะมารัมย์. (2559). *แนวทางการศึกษา กรอบแนวคิด และทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์*. ค้นจาก https://elcpg.ssru.ac.th/buabuttri_ro/pluginfile.php/29/block_html/content/week%202.pdf.

