

ห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์

Public Administration Laboratory

วุทธิเมธว์ เกื้อกอบ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายวิธีการทำความเข้าใจในคำอธิบายเชิงทฤษฎีของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภายใต้ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ โดยการนำเอาทฤษฎีมาประยุกต์ใช้หรือผนวกเข้ากับปรากฏการณ์ หรือสภาพแวดล้อมของผู้ศึกษา ซึ่งในบทความนี้เรียกว่า ห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อจะได้ช่วยให้ผู้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีช่องทางในการทำความเข้าใจได้มากขึ้นจากเดิมที่มีเพียงแต่ในห้องเรียน หรืออาจจะช่วยให้เกิดความท้าทายในการที่จะนำเอาความรู้ไปสู่การปฏิบัติจริงเพื่อให้องค์ความรู้ได้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น

คำสำคัญ : รัฐประศาสนศาสตร์, ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์, ห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
บ้านสมเด็จเจ้าพระยา
e-mail : vthuttimethv@gmail.com

Public Administration Laboratory

Vhuttimathv Kuakob

Abstract

This article aims to explain how to understand the theoretical description in public administration. The theory is applied or combined with the phenomenon or environment of the students in Public Administration Laboratory. The author desires to help the students to have a better understanding of the way they are taught in the classroom. It may be challenging to put the knowledge into practice to make the knowledge more concrete.

Keywords : public administration, scope in public administration, public administration laboratory

บทนำ

ห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการโดยทั่วไปมักใช้สำหรับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและอุตสาหกรรม แม้กระทั่งการทดลองจิตวิทยา ซึ่งห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการนั้นมีหลากหลายรูปแบบจะแตกต่างกันไปตามแต่ความต้องการเฉพาะที่ต่างกัน เช่น ห้องปฏิบัติการทางฟิสิกส์อาจมีเครื่องเร่งอนุภาคหรือห้องสุญญากาศ ส่วนห้องปฏิบัติการทางวิศวกรรมโลหะการอาจมีเครื่องมือในการหล่อหรือการกลั่นเหล็กเพื่อทดสอบความแข็งแรงของเหล็ก นักเคมีหรือนักชีววิทยาอาจใช้ห้องปฏิบัติการแบบเปียก นักวิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์อาจมีคอมพิวเตอร์เพื่อใช้สำหรับการจำลองหรือการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งมาจากที่อื่น ส่วนห้องปฏิบัติการของนักจิตวิทยาอาจเป็นห้องซึ่งมีกระจกด้านเดียวติดอยู่รวมไปถึงมีกล้องซ่อนไว้เพื่อเฝ้าดูพฤติกรรม เป็นต้น

แต่พอลงมาถึงสังคมศาสตร์โดยเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ถึงแม้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นศาสตร์ที่มีการประยุกต์ใช้วิธีการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ในการศึกษาพฤติกรรมและสังคมมนุษย์ ซึ่งเป็นวิชาที่มีความใกล้เคียงและสัมพันธ์กับวิทยาศาสตร์ธรรมชาติตลอดจนวิธีการที่ใช้ในการศึกษารวมไปถึงว่ารัฐประศาสนศาสตร์นั้นยังมีความสัมพันธ์กับสังคมศาสตร์สาขาอื่น ๆ อีกด้วย แต่ถึงกระนั้นห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นยังเป็นเรื่องที่ยามหรือกำหนดรูปแบบได้ยาก เหตุจากคนทั่วไปไม่มีความคุ้นเคย หรืออาจเข้าใจไปเลยว่ารัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการ แต่ในทัศนะของผู้เขียนรับรู้มาโดยตลอดว่าห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีตัวตนอีกทั้งยังมีขนาดที่ใหญ่มาก ในบทความนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายให้เห็นถึงลักษณะและวิธีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จากห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อผู้เรียนรัฐประศาสนศาสตร์จะได้ใช้ห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้เกิดประโยชน์ในเชิงรูปธรรมที่ได้จากห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการทางรัฐประศาสนศาสตร์

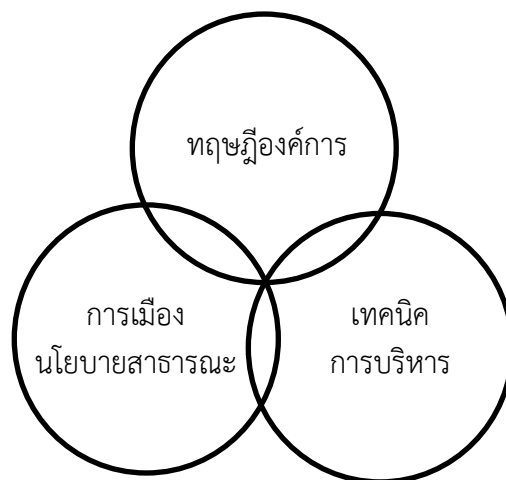
ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์

กรอบเค้าโครงความคิดของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ สำหรับผู้เขียนมีกรอบเค้าโครงความคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ว่า “การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง” และ “การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การบริหาร” ซึ่งกรอบเค้าโครงความคิดนี้สอดคล้องกับสิ่งที่ อุทัย เลาหวิเชียร (ในฐานะอาจารย์ของผู้เขียน) ซึ่งได้เคยกล่าวไว้ในหนังสือ “รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ ” ว่ากรอบเค้าโครงความคิดเรื่อง “การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง” และ “การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของศาสตร์การบริหาร” มีส่วนใกล้เคียงกับขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะเรื่องของการเมืองก็เป็นเค้าโครงความคิดที่แตกต่างกับเค้าโครงความคิดอื่น ๆ ในรัฐประศาสนศาสตร์ จึงควรแยกออกต่างหากได้ ส่วนเรื่องของศาสตร์การบริหารซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีองค์การและเทคนิคการบริหาร เมื่อมาพิจารณา

ถึงเรื่องขอบข่ายก็จะถูกแยกออกจากกัน โดยอุทัย เลาหวิเชียร (2553:38) เห็นว่าทฤษฎีองค์การซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพฤติกรรมศาสตร์ก็น่าจะแยกออกมาเป็นอีกขอบข่ายหนึ่ง เพราะมีลักษณะที่แตกต่างกับเค้าโครงความคิดอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ สำหรับเทคนิคการบริหารก็สามารถจะจัดเป็นอีกขอบข่ายหนึ่ง เพราะเทคนิคการบริหารมีลักษณะเป็นพิเศษที่มีขึ้นเพื่อใช้สำหรับการปรับปรุงหรือแก้ไขระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพและเพื่อการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดซึ่งต้องอาศัยความรู้จากคณิตศาสตร์สถิติเศรษฐศาสตร์และทางการจัดการ จึงเป็นที่มาของขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ดังนี้

1. การเมืองและนโยบายสาธารณะ
2. ทฤษฎีองค์การ
3. เทคนิคการบริหาร

ซึ่งขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์นี้ผู้เขียนจะนำมากล่าวอ้างในบทความนี้เพื่อใช้ในการอธิบายให้เห็นถึงลักษณะและการทำงานของห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการทางรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากผู้เขียนเห็นด้วยว่าทั้ง 3 ขอบข่ายดังกล่าวสามารถจะครอบคลุมรัฐประศาสนศาสตร์ได้ทั้งหมดดังภาพ



ภาพที่ 1 ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์
อุทัย เลาหวิเชียร (2553:39)

การเมืองและนโยบายสาธารณะ

สำหรับองค์ประกอบนี้จะเป็นการศึกษารายวิชาในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีรายละเอียดวิชาภายใต้ขอบข่ายการเมืองและนโยบายสาธารณะ เช่น วิชารัฐศาสตร์เบื้องต้น วิชาการเมืองการปกครอง วิชาระบอบราชการ วิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน และวิชาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายลักษณะการศึกษาทำความเข้าใจความรู้ใน

ห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์เป็น 3 ส่วน ได้แก่ “การเมือง” “นโยบายสาธารณะ” และ “ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบายสาธารณะ” ส่วนแรก คือ “การเมือง” การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (Value) ซึ่ง เฮย์วูด (2556: 1) ได้กล่าวไว้ว่าการเมือง คือ ศิลปะของรัฐบาล การควบคุมสังคมผ่านการสร้างและบังคับใช้การตัดสินใจรวมหมู่ สิ่งนี้อาจจะเป็นลักษณะของความหมายของการเมืองแบบดั้งเดิม (Classic definition) ที่ใช้มาตั้งแต่ในยุคคลีก คำว่า Politics มาจากคำว่า Polis ซึ่งหมายถึง นครรัฐ สังคมกรีกในยุคโบราณแบ่งออกเป็นนครรัฐย่อย ๆ เป็นอิสระต่อกัน โดยในแต่ละนครรัฐก็จะมีรูปแบบของรัฐบาลที่แตกต่างกันออกไป นครรัฐที่ใหญ่และมีอิทธิพลที่สุดคือ เอเธนส์ (Athens) ซึ่งมักจะได้รับการยกย่องว่าต้นกำเนิดรัฐบาลประชาธิปไตย ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการเมือง (Politics) ก็คือกิจกรรมของนครรัฐ (Polis) ซึ่งแต่ละนครรัฐก็จะมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับค่านิยมส่วนตัวของผู้ผู้นำ และวัฒนธรรมของนครรัฐนั้น ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของค่านิยม (Value)

การทำความเข้าใจเรื่องนี้ในห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ ผู้เขียนยกตัวอย่างการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีหลายต่อหลายที่ผ่านมามจนถึงปัจจุบันต่างก็แก้ไขปัญหาเดียวกันมาโดยตลอด หากเราจะลองมาเปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลต่าง ๆ ก็จะทำให้เห็นทันทีว่า ปัญหาเดียวกันแต่แนวทางแก้ไขต่างกัน นั่นเป็นเพราะค่านิยมในการบริหาร ค่านิยมที่ใช้ในการตัดสินใจของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลต่างกัน เช่น อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2548) เคยกล่าวอภิปรายทั่วไปในเรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจนไว้อย่างน่าสนใจว่า “... ปัญหาความยากจนนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเฉพาะ ในแ่งมุมของเศรษฐกิจ ที่จริงเป้าหมายของเราสุดท้าย ต้องการให้คนพึ่งตัวเองได้ สิ่งที่เป็นประสบการณ์ต่อหลายของหลายประเทศที่พิสูจน์แล้วว่าคือว่าชุมชนและประชาชนต้องมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะพึ่งตนเองได้ และสิ่งที่พิสูจน์ทั่วโลกก็คือว่าคนและชุมชนที่จะพึ่งตนเองได้นั้น จะต้องได้รับทั้งโอกาสและอำนาจ การแก้ไขปัญหาความยากจนจึงต้องผูกอยู่กับนโยบายที่มุ่งเน้นเรื่องการกระจายทั้งความเจริญ ในแง่ของโครงสร้างพื้นฐาน โครงการต่าง ๆ การกระจายทั้งในแง่ของโอกาส ไม่ว่าจะเป็นอาชีพการงานการศึกษา และที่สำคัญอย่างยิ่งหย่อนก็คือการกระจายในเรื่องของอำนาจ ให้เขาสามารถที่กำหนดอนาคตของเขาเองได้ จะเป็นเฉพาะตัวหรือเฉพาะชุมชน หรือเฉพาะในท้องถิ่นของเขา...”

และความตอนหนึ่งในคำกล่าวของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (2548) ในการประชุมชี้แจงนโยบายรัฐบาลต่อผู้บริหารระดับสูงเพื่อจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันเสาร์ที่ 26 มีนาคม 2548 กล่าวถึงแนวคิดในการแก้ปัญหาความยากจนว่า “...ผมไม่เคยคิดแก้ไขปัญหาความยากจนที่แค่ปัจเจกบุคคล ไม่เพียงพอ ต้องมองข้ามทั้งระบบ ระบบคือว่าเรากำลังจะเพิ่มโอกาส เพิ่มหลักประกันในชีวิตให้กับคนไทยใช้ไหม ให้คนจนใช้ไหม แล้วถามว่าการเพิ่มอะไรดีที่สุด ประเทศไทยของเรามีอะไรที่สามารถทำเป็นเงินได้เร็วที่สุดวันนี้สำหรับคนจน คือ

การนำดิน น้ำ ลม ไฟ มาปั้นเป็นเงิน ดิน น้ำ ลม ไฟ คือการให้เอกสารสิทธิ์ที่ดินทำกิน การให้เขาได้เพาะปลูก การให้เขามีน้ำ การให้เขามีตลาด การทำให้สินค้าเกษตรมีราคา การให้โอกาสเขาที่จะมีอาชีพเสริมเพราะการเกษตรเป็นเรื่องของฤดูกาลให้สามารถทำงานได้ตั้งแต่ 08.00 - 17.00 น. แปดโมงเช้าถึงห้าโมงเย็นมีงานทำ ไม่ใช่ แปดโมงเช้าถึงห้าโมงเย็นมีงานทำเพียง 2 ชั่วโมงแล้วไม่มีงานทำอย่างนั้นแน่ เพราะต้องกิน 3 มื้อ เมื่อเป็นอย่างนี้เราต้องมองว่าเราจะนำผลผลิตไปขายในตลาดโลก เราจะนำผลผลิตออกสู่ตลาดอย่างไร จะแปรรูปอย่างไร แล้วเชื่อมกลับมาที่ชุมชนหมู่บ้าน เครื่องมือสมัยใหม่มีแต่แหล่งทุนไม่ไหวจะอย่างไร ระบบฟาร์มที่ใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่ทันสมัยทำได้ไหม จะให้แต่ละครอบครัวไปซื้อเครื่องจักรมา เงินเท่าไรก็ไม่พอ แต่จะมีเครื่องจักรกลางได้หรือไม่ จะมีโรงปุ๋ยกลางได้หรือไม่ คือต้องมองทั้งระบบ จะไม่ได้มองอย่างใดอย่างหนึ่ง ฉะนั้นการแก้ไขปัญหาความยากจนจะลงไปที่รายครอบครัว และชุมชน จนถึงระดับประเทศ ในที่สุดแล้วคือต้องการทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่ม มีรายจ่ายที่ลด ทั้งรายจ่ายเรื่องสุขภาพ เรื่องการศึกษา เรื่องที่อยู่อาศัย และจะสร้างโอกาสใหม่ ๆ ให้เขาได้อย่างไร สินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ได้ไหม พัฒนาฝีมือแรงงานได้ไหม ให้เขาสามารถแบ่งกำลังส่วนหนึ่งในครอบครัวไปทำงาน ไปรับจ้าง หรือไปเป็นเจ้าแม่เล็ก เจ้าแม่จ้อย เจ้าแม่ต่างจังหวัด เจ้าแม่ชุมชน” จากที่กล่าวมาทั้งสองแนวคิดเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในทางการเมือง จะเห็นได้ชัดว่าผู้บริหารล้วนแล้วแต่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ไม่เหมือนกันนั่นเป็นเพราะค่านิยม และปทัสถานในการบริหารที่ต่างกันออกไป

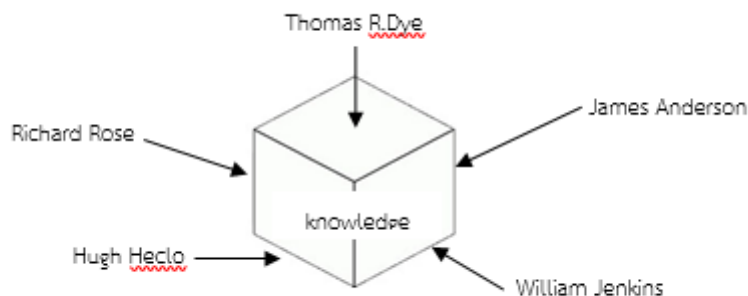
และหากจะกล่าวถึงนโยบาย หรือนโยบายสาธารณะนั้น มีนักวิชาการได้อธิบายความหมาย นโยบายสาธารณะอยู่สองแนว ทางคือ แนวทางรัฐศาสตร์ และแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ สำหรับบทความนี้ผู้เขียนขอเสนอแนะนโยบายสาธารณะในทรรศนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์ โดยจะกล่าวถึงแนวคิดของนักวิชาการตามที่คุณเขียนเห็นว่าสามารถที่จะอธิบายให้เห็นภาพในทางปฏิบัติมากที่สุด ผู้เขียนจึงขอยกถึงแนวคิดของ Hogwood & Gunn (1984) ซึ่งกล่าวว่านโยบายสาธารณะคือการแสดงจุดประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ปลายทางของกิจกรรมของรัฐบาล ในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง และเป็นการอธิบายถึงการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือแนวคิดของ Bridgman & Davis (2003:86) นักวิชาการชาวออสเตรเลียกล่าวว่า นโยบายเป็นเครื่องมือ ของการปกครอง เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรสาธารณะให้เป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง นโยบายเป็นผลจากการแข่งขันระหว่างความคิด ผลประโยชน์และอุดมการณ์ในระบบการเมือง และ Cochran & Malone (2005:27) นิยามนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาล และการกระทำของรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ จากความหมายที่คุณเขียนได้หยิบยกเอามาจากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะก็คือแนวทางในการปฏิบัติที่จะต้องมีผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดแนวทางเหล่านั้น ซึ่งถ้าหากเป็นการบริหารงานของภาคธุรกิจ (Business Administration) ผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ หรือที่เรากำลังพูดถึงกันอยู่ในที่นี้ก็คือ นโยบาย ก็คงไม่

พื้นที่จะเป็นหน้าที่ของเจ้าของกิจการ หรือผู้บริหารองค์กร แต่ทว่าเป็นการบริหารงานของภาครัฐ (Public Administration) อำนาจในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการ หรือที่เราเรียกว่า นโยบายสาธารณะ นั้น ก็เช่นเดียวกันที่จะต้องเป็นหน้าที่ของเจ้าของประเทศ หรือผู้บริหารของภาครัฐ ซึ่งหากจะกล่าวอีกนัยเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากขึ้นก็คือ ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ มีสิทธิและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเต็มที่ โดยการใช้อำนาจผ่านผู้บริหารของภาครัฐที่ได้มาด้วยกลไกทางการเมือง จากจุดนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายให้เห็นถึงวิธีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายโดยประชาชน ที่มีการใช้อำนาจผ่านผู้บริหารภาครัฐ โดยทำความเข้าใจในช่วงนี้ ผู้เขียนจะให้ผู้อ่านได้ทำความเข้าใจจากประสบการณ์ในห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์ นั่นคือประสบการณ์ทางการเมืองของผู้อ่านเอง กล่าวคือ โดยปกติเราจะเห็นกันอยู่เสมอในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ สิ่งที่เราคุ้นตากันก็คือ การที่พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งพยายามที่จะหา นโยบายสาธารณะมานำเสนอให้ประชาชนเห็นดีเห็นงามไปด้วย อาจจะเป็นเพราะผู้สมัครหน้าตาดี หรือมีวาทศิลป์ในการโน้มน้าวให้ประชาชนผู้มีอำนาจลงชื่อและลงคะแนนเสียงให้กับตนและพรรคของตน แต่โดยหลักการของการเลือกตั้งที่นั้นไม่ใช่การเลือกตัวผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองที่นำเสนอ นโยบายสาธารณะ แต่จะต้องเป็นการเลือกนโยบายสาธารณะเท่านั้น คติวิเคราะห์เบื้องต้นถึงความเป็นไปได้ ด้วยข้อจำกัดทางทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการเลือกตั้งก็คือการกำหนดนโยบายสาธารณะนั่นเอง ถ้าหากประชาชนไม่ได้ตระหนักในสิทธิและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของตนแล้ว ตนก็จะถูกบังคับใช้นโยบายสาธารณะที่ตนไม่ได้เป็นผู้กำหนด และเมื่อประชาชนได้เลือกนโยบายสาธารณะ หรือกำหนดนโยบายสาธารณะแล้วนั้น ประชาชนก็จะได้ผู้มีอำนาจแทนประชาชนมาเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายสาธารณะให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็น รัฐบาลผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร (Government) และรัฐสภาผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature)

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับนโยบายสาธารณะ กล่าวคือการบริหารภาครัฐไม่อาจดำเนินไปได้หากปราศจากการเมือง เพราะการบริหารภาครัฐเป็นการบริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน และการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาอำนาจเพื่อจะได้อำนาจที่ชอบธรรมมาใช้ในการปกครอง ควบคุม สั่งการในการบริหารแทนประชาชน ซึ่งสิ่งที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม และถือเป็นผลที่ปรากฏในห้องทดลองทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนโดยพิจารณาจากนโยบายสาธารณะที่ผู้แทนใช้หาเสียง ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งก็ใช้อำนาจแทนประชาชนในการกำหนดนโยบาย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ ฝ่ายบริหารนำโดยนายกรัฐมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภาซึ่งถือเป็นสภาที่เป็นตัวแทนประชาชน ทำหน้าที่ ควบคุม สั่งการ การทำงานของข้าราชการ และข้าราชการก็จะต้องทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในที่สุด

ทฤษฎีองค์การ

พฤติกรรมศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นวิชาสังคมวิทยา จิตวิทยา และมานุษยวิทยาเป็นรากฐานความรู้ของทฤษฎีองค์การทั้งสิ้น และถ้าจะตั้งคำถามว่าทฤษฎีองค์การคืออะไร ผู้เขียนขออธิบายโดยแยกอธิบายสองคำคือ ทฤษฎี และองค์การ เริ่มต้นเรามาทำความเข้าใจคำว่าทฤษฎีคืออะไร ควรศึกษาทฤษฎีอย่างไร ในความหมายกว้างๆของ ทฤษฎี (Theory) คือ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบองค์ความรู้ในลักษณะของตัวแบบ (Model) หรือความหมายที่เจาะจงลงไปคือ ความคิดหรือชุดของความคิดที่ต้องการอธิบาย บรรยาย หรือทำนายปรากฏการณ์ หรือหลักการอย่างใดอย่างหนึ่ง (ราชบัณฑิตยสถาน, 2555: 544) รวมถึงคำกล่าวที่ว่า ทฤษฎีเป็นกรอบแนวคิดที่แยก ลักษณะสำคัญออกจากสารสนเทศทั่วไปของปรากฏการณ์ และต้องผ่านการทดสอบจนเป็นที่ยอมรับ (Gredler, 1997: 8) จะเห็นได้ว่าทฤษฎีเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากแนวคิดของนักวิชาการจากปรากฏการณ์ที่ประสบพบพานในช่วงเวลา สถานการณ์ ปรากฏการณ์ที่แตกต่างกัน ผ่านกระบวนการศึกษา แสวงหาความรู้ด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์จึงเกิดเป็นข้อสรุปที่เรียกว่า ทฤษฎี ดังนั้นจึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ความรู้ใดความรู้หนึ่งจะมีนักวิชาการหลากหลายที่สนใจเหมือนกันแต่จะให้นิยาม ความหมายกับสิ่ง ๆ นั้นไปในทิศทางที่แตกต่างกันดังภาพมุมมองนักวิชาการ (วูทธิเมธว์ เกื้อกอบ, 2558: 2)



ภาพที่ 2 มุมมองนักวิชาการ
วูทธิเมธว์ เกื้อกอบ (2558)

ดังนั้นแล้วการที่เราได้ศึกษาแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ นั้น ก็เท่ากับว่าเรากำลังเพิ่มมุมมองและมีติเกี่ยวกับแนวคิดของนักวิชาการที่หลากหลายเพื่อการทำทำความเข้าใจและนำไปสู่การหาข้อสรุปของความรู้ นั้น ๆ ได้ด้วยตนเอง

สำหรับคำว่า องค์การ (Organization) ก็เช่นกันเป็นความรู้ที่มีนักวิชาการได้กล่าวถึงเอาไว้อยู่มากมายเช่น เซสเตอร์ บาร์นาร์ดได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การก็คือ ระบบที่มีการประสานกิจกรรมโดยสมาชิกมีจิตสำนึก (Barnard, 1972: 16) หรือคำกล่าวที่ว่า องค์การเป็นสถานที่ที่มีคนจำนวนมาก

ติดต่อปฏิสัมพันธ์กันโดยที่ความสำคัญอยู่ร่วมกันเป็นกิจกรรมที่สลับซับซ้อนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้ตกลงกันไว้ (Pfiffner, 1964: 65) หากเราจะทำความเข้าใจความหมายของคำว่าองค์การจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน หรือที่ผู้เขียนกำลังเรียกอยู่ในขณะนี้ว่าห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ก่อนอื่นผู้เขียนขอสรุปองค์ประกอบขององค์การจากการประมวลผลการทบทวนวรรณกรรมของผู้เขียนดังนี้ 1) องค์การต้องประกอบไปด้วยคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป 2) เทคโนโลยี 3) ข้อมูล ข่าวสาร 4) โครงสร้าง 5) เป้าหมายของการมารวมตัวกันทำกิจกรรม เมื่อเราทราบว่าจะองค์ประกอบเป็นดังที่กล่าวมาข้างต้น คราวนี้ผู้อ่านลองทบทวนดูว่าในแต่ละวันผู้อ่านได้เอาตัวเองไปอยู่ในท่ามกลางองค์ประกอบเหล่านี้บ้างหรือไม่ เช่นถ้าผู้อ่านยังเป็นนักศึกษาชีวิตในแต่ละวันส่วนใหญ่จะหมดไปกับสถานศึกษาที่ผู้อ่านกำลังศึกษาอยู่ ฉะนั้นลองทบทวนดูว่าในสถานศึกษาของนักศึกษาที่มีลักษณะเป็นองค์การหรือไม่ 1) องค์การต้องประกอบไปด้วยคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป ซึ่งองค์ประกอบข้อนี้มีความชัดเจนมาก เพราะภายในสถานศึกษาจะประกอบไปด้วยครูอาจารย์ และนักเรียน นักศึกษาเป็นจำนวนมาก 2) เทคโนโลยี อันได้แก่ กระดานเรียนอัจฉริยะ คอมพิวเตอร์ หรือสื่อการเรียนการสอนรูปแบบที่ต้องอาศัยเทคโนโลยี เป็นต้น 3) ข้อมูล ข่าวสารทางการศึกษา 4) โครงสร้างก็คือรูปแบบหน่วยงานภายในสถานศึกษาของผู้อ่าน ตั้งแต่ผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการโรงเรียน ไปจนกระทั่ง นักศึกษา หรือนักเรียน ล้วนแล้วแต่ถูกจัดให้อยู่ในรูปแบบโครงสร้างสถานศึกษาทั้งสิ้น 5) เป้าหมายของสถานศึกษาก็เพื่อผลิตนักเรียน นักศึกษาให้มีความรู้จบการศึกษาออกไปในแต่ละระดับเพื่อศึกษาต่อ หรือประกอบอาชีพต่อไปได้ จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่าสถานศึกษาก็มีลักษณะเป็นองค์การ แต่ทว่าไปถ้าพูดถึงองค์ประกอบขององค์การในปัจจุบัน ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้นยังขาดไปอีกหนึ่งส่วนนั่นคือ สภาพแวดล้อม หมายความว่าในปัจจุบันองค์การส่วนใหญ่มักจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาองค์การในลักษณะระบบเปิดมากกว่าระบบปิด ภายใต้สถานการณ์แข่งขัน การเปลี่ยนแปลงที่อาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายขององค์การ สภาพแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่องค์การในปัจจุบันต้องให้ความสำคัญ

เทคนิคการบริหาร

รัฐประศาสนศาสตร์นอกจากจะอาศัยข้อมูลที่เป็นค่านิยม (Value) ยังจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่เป็ข้อเท็จจริง (Fact) ประกอบการตัดสินใจในการบริหารอีกด้วย ซึ่งเทคนิคการบริหารนั้นส่วนหนึ่งเป็นศาสตร์ที่มาจากศาสตร์การจัดการ (Management science) ได้แก่ คณิตศาสตร์ สถิติ เศรษฐศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ เป็นเทคนิคที่ไม่มีเรื่องคนเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่จะเป็นองค์ความรู้ที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์สูงมาก เช่น การวิจัยปฏิบัติการ (Operations research) การใช้คอมพิวเตอร์ในการบริหารงาน การวิเคราะห์แบบเป็นระบบ (systems analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (Network analysis) การทำนายเพื่อการวางแผน (Forecasting for planning) การ

วินิจัยสั่งการ (Decision-making) เป็นต้น (อุทัย เลาหวิเชียร, 2553: 42) สิ่งเหล่านี้ถือเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันโดยเฉพาะแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเสมือนภาคเอกชน หรือการนำแนวทางการบริหารแบบเอกชนมาใช้ เป็นการจัดการมืออาชีพที่นำเอาการจัดการภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ มีลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ 1) ด้านการจัดการ เน้นการจัดการเชิงกลยุทธ์แบบเอกชน การจัดการองค์การเคลื่อนออกจากองค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy) ให้มีความยืดหยุ่น เน้นการวัดผลการปฏิบัติงาน 2) ด้านระบบการจัดการมีการใช้ระบบงบประมาณแบบผลการปฏิบัติงานและโครงการแทนกฎระเบียบกฎเกณฑ์ 3) ด้านรูปแบบการจัดการ มีการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างผลิตสินค้าและการบริการ 4) ด้านการตลาดและการแข่งขัน มีการย่นย่อความคิดภาครัฐริเริ่มดำเนินการเพื่อลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพ ให้ลูกค้าได้มีการเลือกในการใช้สินค้าและบริการ (กัญญาณัฐ เสี่ยงใหญ่, 2558: 5)

ลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ในมิติการนำเทคนิคการบริหารมาใช้ ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ในห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์หากเราจะมองปรากฏการณ์การให้บริการของภาครัฐในปัจจุบัน เราจะเห็นได้จากการที่เราในฐานะผู้รับบริการจากภาครัฐได้รับบริการที่มีความสะดวก รวดเร็ว และประหยัดมากขึ้น เช่น กระทรวงคมนาคม โดยกรมการขนส่งทางบกได้เพิ่มช่องทางอำนวยความสะดวกการให้บริการรับชำระภาษีรถประจำปีในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาเพิ่มความสะดวก รวดเร็ว บนมาตรฐานความถูกต้อง ปลอดภัย ด้วยแนวคิดอยู่ที่ไหนก็ชำระภาษีรถประจำปีได้ง่าย ๆ ผ่านแอปพลิเคชัน ใช้งานผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้ทุกเครือข่าย และยังได้เพิ่มช่องทางอำนวยความสะดวกชำระภาษีรถประจำปีผ่านเว็บไซต์ รวมถึงช่องทางการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) ที่สำนักงานขนส่งจังหวัดทุกแห่งทั่วประเทศ และบริการเลื่อนล้อต่อภาษี (Drive Thru for Tax) หรือจะเป็นโครงการของกระทรวงมหาดไทย ที่ให้ความสำคัญการบริการประชาชนด้านต่าง ๆ ของอำเภอโดยให้ลงถึงพื้นที่หมู่บ้าน/ชุมชน อันจะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของพี่น้องประชาชนที่ต้องเดินทางมาติดต่อราชการบนที่ว่าการอำเภอโดยกรมการปกครองได้กำหนดเป็นนโยบายสำคัญที่จะให้ทุกจังหวัด อำเภอ ดำเนินการตามโครงการอำเภอยิ้มเคลื่อนที่ (Amphoe Yim Mobile Service) เป็นประจำทุกเดือนโดยมีกิจกรรมหลักการให้บริการแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) กลุ่มกิจกรรมมหาดไทยคลายทุกข์ ได้แก่ การรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ การบริการด้านการทะเบียน ศูนย์อำนวยความสะดวก การให้คำปรึกษาด้านกฎหมาย การบริการด้านสาธารณสุข 2) กลุ่มกิจกรรมด้านขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง 3) กลุ่มกิจกรรมด้านแรงงาน การส่งเสริมอาชีพและลดรายจ่ายประชาชน 4) กลุ่มกิจกรรมด้านการเกษตรปศุสัตว์ การส่งเสริมความรู้เศรษฐกิจพอเพียง 5) กลุ่มกิจกรรมบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุข เป็นต้น

สรุปห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์

จากที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดในข้างต้นคงเพียงพอที่จะอธิบายให้ผู้อ่านได้เห็นภาพว่า การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงแค่ เอกสาร ตำรา หรือคำอธิบายภายในห้องเรียนเท่านั้น ผู้ที่สนใจศึกษาสามารถนำเอาสิ่งที่ได้เรียนมาจากในห้องเรียนมาทดสอบ หรือทดลองในห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์ได้เสมอ ซึ่งห้องทดลองทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบ ๆ ตัวเราทั้งที่เป็นปรากฏการณ์ทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ เพราะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาจากปัญหาทุกมิติที่เกิดขึ้นจริงในสังคม เพื่อให้ได้แนวทางการแก้ไขปัญหา และเพื่อที่จะนำเอาแนวทางนั้นไปใช้แก้ไขปัญหาให้กับสังคม และในส่วนที่เป็นผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาานั้นก็จะถูกนำมาเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ในระบบของการแก้ไขปัญหาอีกต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ง่ายมากขึ้น ผู้เขียนจึงอยากจะนำเสนอวิธีการเรียนในห้องทดลองรัฐประศาสนศาสตร์ โดยการให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสภาพแวดล้อมของเราและพยายามนำเอาสิ่งที่ได้ศึกษาในเชิงทฤษฎีมาลองประยุกต์ใช้กับเหตุการณ์ชีวิตประจำวัน หรือผนวกเข้ากับปรากฏการณ์นั้น ๆ ผู้เขียนจึงได้เขียนบทความนี้ขึ้นมาเพียงเพื่อหวังว่าจะได้มีประโยชน์ไม่มากนักน้อย ในการที่อาจจะช่วยให้ผู้ที่มีความสนใจศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้มีช่องทางในการทำความเข้าใจได้มากขึ้นจากเดิมที่มีเพียงแค่ในห้องเรียน หรืออาจจะช่วยให้เกิดความท้าทายในการที่จะนำเอาความรู้ไปสู่การปฏิบัติจริงเพื่อให้องค์ความรู้ได้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า สิบปากว่า ไม่เท่าตาเห็น สิบตาเห็น ไม่เท่ามือคลำ สิบมือคลำ ไม่เท่าลงมือปฏิบัติ

บรรณานุกรม

- กัณณญาณัฐ เสี่ยงใหญ่. (2558).แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย.วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา. 9 (2) หน้า 1.
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ.(2548).การแก้ไขปัญหาคาความยากจน. ค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2561, จาก www.ryt9.com/s/ryt9/25031.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2555). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2555. กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.
- วฤทธิเมธว เกื้อกอบ. (2558).นโยบายสาธารณะ แนวคิด ทฤษฎี กระบวนการนโยบายสาธารณะ และจริยธรรมเชิงนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก จำกัด.
- อุทัย เลาหิเชียร. (2553). รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมอธรรม. เฮย์วูด,แอนดรู.(2556).การเมืองคืออะไร? What is Politics? แปลโดย อนุรัตน์ ฝั้นถึงภูมิ. ค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2561, จาก <https://haamak.wordpress.com/2009/11/08/4/>.
- Barnard, I. (1972). *The Functions of the Executives*. Boston: Harvard University Press.
- Bridgman & Davis. (2003).*The Australian Policy Hand book*. 2nd ed. Victoria: McPherson.
- Cochran, C.L. & Malone, E.F. (2005). *Public Policy: Perspective and Choices* .3rd ed. London:
- Lynne Rienner. Hogwood, B.W. and Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. United Kingdom:Oxford University Press.
- Gredler, M. E. (1997). *Learning and instruction: Theory into Practice*.3rd ed.NJ: Prentice-Hall.
- Pfiffner, J.M. and Mashall, F. (1964). *The Supervisor of Personal Human Relations in the Management of Men*. New York : Prentice Hall.