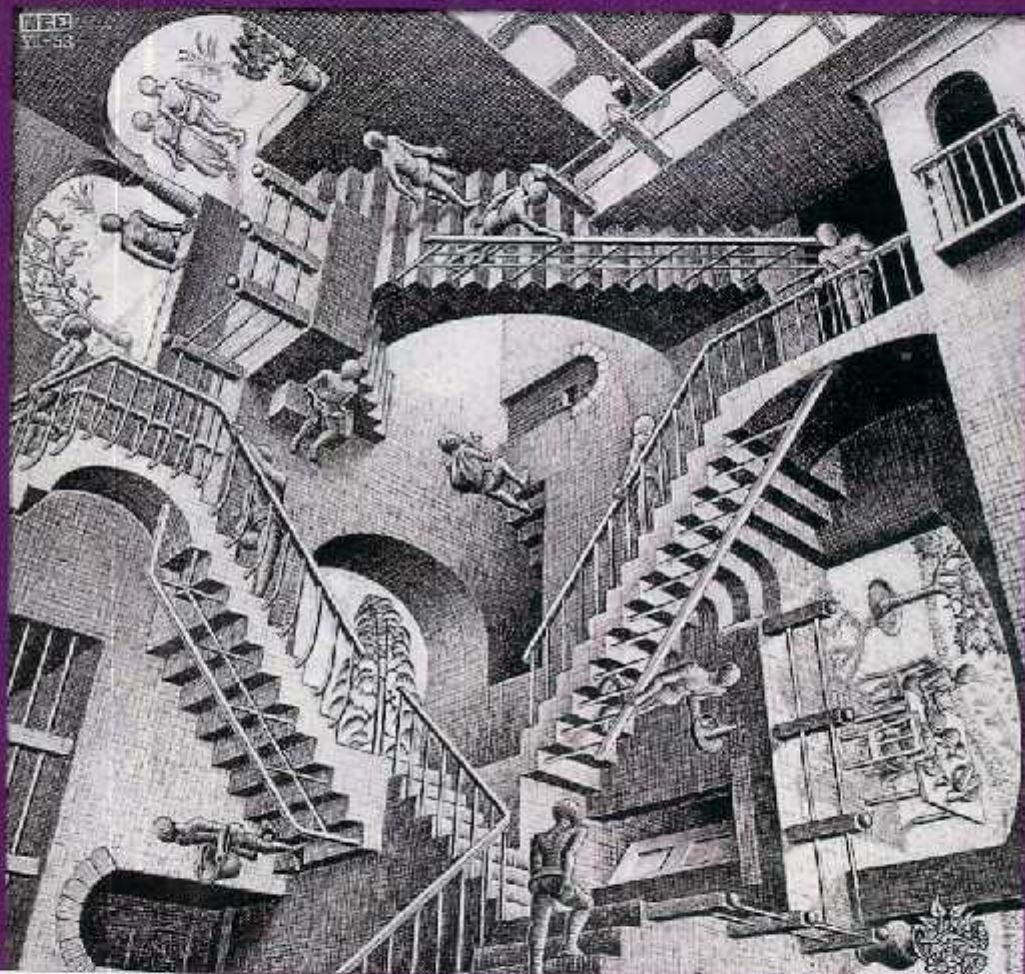


หลักรัฐประศาสนศาสตร์



0
51ท
56

ศาสตราจารย์ ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์

ภาควิชาบริหารบัณฑิตยสถาน สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง
ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



หลักรัฐประศาสนศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์

ภาควิชาบริหารงานบัณฑิตยสถาน สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง
ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



หลักรัฐประศาสนศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท วงศ์สุรวัฒน์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์.

หลักรัฐประศาสนศาสตร์.— กรุงเทพฯ : โครงการรัฐศาสตร์ศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2556.

118 หน้า.

1. รัฐประศาสนศาสตร์. 2. การบริหารรัฐกิจ. 3. การบริหารรัฐกิจ—ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

350

ISBN 978-616-278-084-4

พิมพ์ครั้งที่ 1 เมษายน 2556

ราคาจำหน่าย 190 บาท

จัดพิมพ์โดย โครงการรัฐศาสตร์ศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

เลขที่ 50 ถนนพหลโยธิน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร

จัดจำหน่ายโดย ศูนย์หนังสือจากกรมมหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330

ศาลาพระเกี้ยว โทร. 02-218 7000-3 โทรสาร 02-255 4441

สยามสแควร์ โทร. 02-218 9888 โทรสาร 02-254 9495

ม.นเรศวร จ.พิษณุโลก โทร. 055 260 162-5 โทรสาร 055 260 165

ม.เทคโนโลยีสุรนารี (มทส.) จ.นครราชสีมา โทร. 044 216 131

โทรสาร 044 216 135

ม.บูรพา จ.ชลบุรี โทร. 038 393 239 โทรสาร 038 393 239

CALL CENTER 02-255 4433 www.chulabook.com

ออกแบบรูปเล่ม บริษัท ฟีนิกซ์ มีเดีย จำกัด โทร. 08 5335 6642

พิมพ์ที่ บริษัท จัสสันท์ทางสัการพิมพ์ จำกัด โทร. 0 2809-2281-3

คำนำ

ผู้เขียนเริ่มชีวิตเป็นอาจารย์สอนหนังสือที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 ซึ่งก็เป็นเวลากว่า 40 ปีโดยได้เห็นการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยสี่นิ้วดลมือ ผู้คนรวมทั้งประเทศและโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรไม่เคยคิดฝันว่าเป็นได้

ดังนั้นในปีสุดท้ายที่ผู้เขียนยังรับราชการอยู่ผู้เขียนจึงอยากจะบันทึกบางเสี้ยวของการเปลี่ยนแปลงจากมุมมองของผู้เขียนส่วนหนึ่งคือ "หลักฐานรัฐประศาสนศาสตร์" ซึ่งเป็นชนวนวิชาที่เปลี่ยนแปลงแบบมหิดลาริมช่อง 40 ปีที่ผ่านมา โดยผู้เขียนได้บันทึกในส่วนของที่มาและวิวัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสำคัญ เนื่องจากพื้นฐานของวิชาต่างๆ นั้นสำคัญยิ่ง เพราะปัญหาหลักของประเทศไทยทุกวันนี้อยู่ในคำพูดคำพูดที่ว่า "เรียนมาแล้วล้มคินให้กับครูหมดแล้ว"

จึงมีผู้เขียนขออุทิศความดีความงามถึงมิชชันนารีของเซนต์หลุยส์แมรี่ แห่งคณะสังฆมณฑลที่ผู้เขียนมีส่วนร่วมในการก่อตั้งและเติบโตมาด้วยกันและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่เป็นผู้ริเริ่มชีวิตการเป็นอาจารย์สอนหนังสือที่ผู้เขียนซึ่งชอบเป็นชีวิตจิตใจตลอดเวลากว่า 40 ปีนี้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอขอบคุณบรรดานิสิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่ได้ปะทะสังสรรค์มาด้วยกันกว่า 40 ปีที่เราเรียนรู้ไปด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อ.กฤษดา ไทวรรณ แห่งมหาวิทยาลัยศิลปากร พระราชวังสนามจันทร์ ถูกศิษย์ได้ช่วยเหลือด้านงานวิชาการมาโดยตลอดในช่วงเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา

โกวิท วงศ์สุววัฒน์

สารบัญ

เรื่อง

หน้า

บทที่ 1 ความนำว่าด้วยวิชารัฐประศาสนศาสตร์	11
บทที่ 2 กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์	17
กระบวนทัศน์ที่ 1 : การบริหารแยกออกจากการเมือง	17
กระบวนทัศน์ที่ 2 : หลักการบริหาร	18
กระบวนทัศน์ที่ 3 : รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐศาสตร์	20
กระบวนทัศน์ที่ 4 : รัฐประศาสนศาสตร์คือศาสตร์การบริหาร	20
กระบวนทัศน์ที่ 5 : รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์	21
กระบวนทัศน์ที่ 6 : รัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นหลักกรรมภิบาล	22
บทที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์	25
ระบบราชการ ของ แมกซ์ เวเบอร์	25
วิทยาศาสตร์การจัดการ ของ เฟรเดอริก เทย์เลอร์	33
หลักการบริหาร ของ เฮนรี ฟาโยล์	37
หลักการ POSDCORB ของ ลูลิต และ ยูริวิก	42
แนวทางมนุษยสัมพันธ์ ของ แอลตัน มาโย	44
ทฤษฎี X และ ทฤษฎี Y ของ ดักลาส แมคเกรเกอร์	47
ทฤษฎี Z ของ วิลเลียม จี. โออุชิ	48
ทฤษฎีสองปัจจัย ของ เฟรเดอริก เฮิร์ซเบิร์ก	53
แนวทางการวิจัยระบบ ของ ไมเคิล แลมเมอร์ และเจมส์ เทลปีย์	56
หลักการบริหารงานแนวพุทธ	59

เรื่อง	หน้า
บทที่ 4 กระบวนการบริหารงาน	65
การวางแผน	65
การจัดองค์การ	84
การบริหารงานบุคคล	87
การอำนวยความสะดวก	93
การประสานงาน	95
การรายงาน	97
การงบประมาณ	98
ปัจจัยเสริมการบริหารงานในยุคปัจจุบัน	101
บทที่ 5 โครงสร้างการบริหารราชการของไทย	105
การบริหารราชการส่วนกลาง	106
การบริหารราชการส่วนภูมิภาค	109
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	111
บรรณานุกรม	115

บทที่ 1

ความนำว่าด้วยวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ข้าพเจ้าได้เริ่มศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) เมื่อตอนเรียนระดับปริญญาตรีที่มหาวิทยาลัย Illinois State University สหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ พ.ศ. 2511 และก็ได้ติดตามความก้าวหน้าของวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาต่างๆ ตลอดเวลา 40 ปี เนื่องจากข้าพเจ้าสนใจในการศึกษาวิชาการเมืองการปกครอง (Politics and Government) มากกว่า

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ข้าพเจ้าได้รับการเชิญชวนให้สอนในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระดับปริญญาโทและปริญญาเอกมากขึ้นถึงขั้นเห็นได้ชัด แสดงให้เห็นถึงความนิยมในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่พุ่งสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่สิ่งที่ทำให้ข้าพเจ้าเกิดความคับข้องใจเป็นอย่างมากในการที่ประสบปัญหาทุกเวลาและสถานที่คือการพูดกันไม่รู้เรื่อง สื่อความหมายไม่ตรงกันระหว่างผู้เรียนกับผู้สอนและระหว่างผู้เรียนด้วยกันเอง เนื่องจากศัพท์เฉพาะที่เป็นหัวใจและแก่นของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เช่น

การบริหาร (Administration)	❖	การจัดการ (Management)
ยุทธศาสตร์ (Strategy)	❖	กลยุทธ์ (Strategy)
ยุทธวิธี (Tactic)	❖	กลวิธี (Tactic)

ทำให้ผู้เรียนต้องเริ่มบทเรียนในหัวข้อนี้แบบสนุกๆ ว่า รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจนี้เราแปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า "Public Administration" โดยทางราชการกรมมหาดไทยเสียแปลว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" ส่วนทางธรรมศาสตร์เขาแปลว่า "บริหารรัฐกิจ" ซึ่งก็แล้วแต่ว่าคุณ (ผู้เขียน) จะเอาคำแปลภาษาไทยของใคร นอกจากนั้นก็มหาวิทยาลัยออกฟอร์ดประเทศอังกฤษเขาเรียกกันว่า "Public Management"

แต่หลักก็จะต้องใช้คำภาษาอังกฤษ คือ Administration ซึ่งภาษาไทยแปลว่า "การบริหาร" ซึ่งเป็นคนละคำกับคำว่า "การจัดการ" (Management) ดังนั้น อย่าใช้ให้สับสนกัน เพราะปัจจุบันนี้เห็นมีการใช้คำว่าบริหารจัดการควบกันไป ซึ่งถ้ามีความสุขจะทำทั้งบริหารและจัดการควบกันไปก็ลงได้แต่ลงอาชุนี่มันทรนถกลับ)

อันที่จริงเรื่องสนุก (หรือเรื่องปวดหัวก็ได้แล้วแต่มุมมองของแต่ละคน) กล่าวคือ หน่วยงานที่ใช้อำนาจบริหารซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจออปโตโยที่ใช้ในการปกครองประเทศนั้น ภาษาอังกฤษเรียกว่า "The Executive" ซึ่งภาษาไทยเราแปลว่า "ฝ่ายบริหาร" เหมือนกันแต่ยังไม่เหมือนกับ Administration นะครับ ซึ่งพระองค์บรม (กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์) เคยบัญญัติคำว่า

“บริหาร” สำหรับใช้กับคำว่า “The Executive” นี้ แท้จริงแล้วไม่เป็นที่นิยม เลยมีกันใช้คำแปลภาษาไทยคำเดียวคือบริหารกับคำภาษาอังกฤษ 2 คำ คือ The Executive กับ Administration ครับ!!! สะดวกดีแต่สับสนกันหน่อยก็แล้วกัน เนื่องจากมันไม่เหมือนกันนี่ครับระหว่างการบริหารการเมืองกับการบริหารเฉพาะของข้าราชการประจำ

ในขณะที่เรากำลังเอาคำภาษาอังกฤษคำเดียวกันคือ Public Administration มาแปลเป็นภาษาไทย 2 คำ คือ “รัฐประศาสนศาสตร์” กับ “บริหารรัฐกิจ” ก็มีมันไป สับสนหน่อยนะครับ ดังนั้นก่อนจะพูดอะไรกันทุกครั้งหากเป็นเรื่องงานเรื่องการศึกษาที่สำคัญจริงๆ ก็ควรจะทำความเข้าใจกันเสียให้กระจ่างชัดว่าพูดเรื่องเดียวกันหรือเปล่า? ตอนที่นึกคนจำนวนมากเข้าใจว่ารัฐประศาสนศาสตร์นั้นแตกต่างจากบริหารรัฐกิจไปโดยสิ้นเชิงแล้ว

ปัญหาเรื่องใช้คำแปลมาจากภาษาอังกฤษที่ใช้ในภาษาไทยหลายคำนี้เป็นปัญหาโลกแตกหลักของประเทศไทยเลยก็ว่าได้ ไม่ต้องพูดถึงนโยบายแผนยุทธศาสตร์ชาติของหน่วยงานทุกหน่วยงานของบ้านเรานี้ไม่มีทั้งยุทธศาสตร์ (Strategy) และ กลยุทธ์ (Strategy) กันมันไปหมด ตามใครว่ายุทธศาสตร์กับกลยุทธ์นั้นต่างกันอย่างไรเห็นคล้ายกันเป็นคู่เป็นแคว ไม่เหมือนกันสักคน

ดังนั้น เมื่อเข้าใจคำศัพท์ไม่ตรงกันเสียแล้วเวลาสั่งงานก็ฟังงานมันถึงมันกันอย่างที่เห็นกันทุกวันนั่นแหละครับ ตอนที่เรื่องแผน เรื่องโครงการก็เคยสลับของเก่ากันเลย สบายดี ผิดยังไงก็ผิดกันอยู่กันนั้น ต่างคนต่างอ้าง ต่างคนต่างทำโดยอ้างแผนอ้างโครงการเดียวกันทั้งนั้น แต่ทำไปจนไปคนละทางโดยสิ้นเชิง

ผู้เขียนอยากให้ข้อเตือนใจว่าภาษาที่ลึกลับของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทำให้เป็นที่นิยมของคนที่ต้องการจะเรียนรัฐทวิมาลงจริง ซึ่งโดยแท้ที่จริงแล้วภาษาแปลกๆ เหล่านี้ เป็นวิธีการที่สร้างสีสันขยายความ ทำให้สับสนและพูดให้ดูง่ายจนเกินกว่าเหตุ ถึงแม้ว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์จะมีรากฐานมาจากวิทยาศาสตร์ แต่โดยแท้ที่จริงแล้วรัฐประศาสนศาสตร์ก็มีความเป็นศิลปะพอๆ กับที่เป็นวิทยาศาสตร์ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงหาได้เป็นวิทยาศาสตร์ล้วนๆ ไม่

ครั้งผู้เขียนได้มีโอกาสไปเยี่ยมชม National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ที่มหานครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น และมีโอกาสได้ฟังคำบรรยายเรื่องการศึกษาและภารกิจของรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะจากรองประธานสถาบัน คือ ศาสตราจารย์ยามาฮายาชิโร โดริเอะ เมื่อปลายปี พ.ศ.2555 จึงได้รับแรงบันดาลใจในยามที่ปัญหาอันต้องใจส่วนตัวของข้าพเจ้าในกรมที่เขียนตำราหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อความเข้าใจถูกต้องและไปเป็นทิศทางเดียวกันอันจะเป็นมาตรฐานเพื่อความเข้าใจกันต่อไป

ผู้เขียนได้ทราบถึงกิตติศัพท์ของศาสตราจารย์ยามาฮายาชิโร โดริเอะ มาเมื่อ 10 ปี แล้วจากหนังสือพิมพ์และวารสารต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาและตัวอย่างผลงาน วิจัยพิเศษของอาจารย์โดริเอะ ในขณะที่ท่านยังรับราชการอยู่ในหน่วยงานต่างๆ ของหน่วยงานราชการของประเทศญี่ปุ่นจนได้เป็นปลัดกระทรวงการประสานงานโยกย้ายแห่งชาติ แล้วจึงโอนย้ายตัวเองมาเป็นอาจารย์และรองประธานของ GRIPS ในปัจจุบันเพื่อนำเอาความรู้และประสบการณ์อันจริงในทางรัฐประศาสนศาสตร์มาถ่ายทอดให้กับคนรุ่นหลังต่อไป