

บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)
ตัวแบบ/กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมสู่การบริหาร
ปกครองสำหรับการทำวิจัยและการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐ
Models/Paradigms of Public Administration : From Traditional Public
Administration to Governance for Doing Research and Explaining
Administrative Phenomenon in Public Sector

(วันรับบทความ: 13 สิงหาคม 2562; วันแก้ไขบทความ: 25 กันยายน 2562; วันตอบรับบทความ: 30 กันยายน 2562)

วราดวง สมณาคคี
Waraduang Sommanasak

หนังสือ ตัวแบบ/กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ จากรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมสู่การบริหารปกครองสำหรับการทำวิจัยและการอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีมพานิช

หากกล่าวถึง “กระบวนทัศน์” นั้นพบว่ามียุติพลเชิงเงื่อนไขอย่างลึกซึ้งต่อความคิดของนักวิชาการในแง่ที่ว่ากระบวนทัศน์มีบทบาทในการให้แนวทางหรือมีบทบาทในการชี้นำหรือบทบาทในการเป็นกรอบในการแสวงหาความรู้ความจริงสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ที่ต่างมีจิตสำนึกหรือมีการตระหนักถึงที่มาแห่งของกระบวนทัศน์ที่มีผลต่อการพัฒนาการในการวิเคราะห์ สังเคราะห์ รวมทั้งการทำวิจัยและการพัฒนาทางด้านองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์

สำหรับกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คือ ผลงานของ Nicholas Henry เรื่อง Public Administration & Public Affairs โดยยืนยันว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีกระบวนทัศน์อยู่ 6 กระบวนทัศน์ ประกอบด้วย

กระบวนทัศน์ที่ 1 การแยกการบริหารออกจากการเมือง (ค.ศ.1900-1926)

กระบวนทัศน์ที่ 2 หลักการบริหาร (ค.ศ.1927-1937)

กระบวนทัศน์ที่ 3 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะรัฐศาสตร์ (ค.ศ.1950-1970)

กระบวนทัศน์ที่ 4 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะศาสตร์ทางการบริหาร (ค.ศ.1956-1970)

กระบวนทัศน์ที่ 5 รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะรัฐประศาสนศาสตร์ (ค.ศ.1970-ปัจจุบัน)

กระบวนทัศน์ที่ 6 การบริหารปกครอง (ค.ศ.1990-ปัจจุบัน)

หนังสือเล่มนี้ของรองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีมพานิช ได้รวบรวมและเรียบเรียงพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ระยะแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในศตวรรษที่ 1900 รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นแบบดั้งเดิมจากแนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมืองของ Woodrow Wilson จนกระทั่งศตวรรษที่ 1970 การบริหารภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration) ผู้ช่วยศาสตราจารย์, โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

Corresponding author, E-mail: waraduang@hotmail.com

Administration) และในศตวรรษที่ 1980 และ 1990 ได้เกิดกระบวนทัศน์ การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) ซึ่งกระบวนทัศน์นี้ได้พยายามลดบทบาท ลดขนาดภาครัฐลงโดยใช้กลไกตลาด (Market Mechanism) เข้ามาช่วยในการจัดสรรทรัพยากร ขณะเดียวกันได้จัดให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การแตกแยกหน่วยงาน (Agentification) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งผลที่ตามมาคือในศตวรรษที่ 20 ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารปกครองเครือข่าย (Network Governance) เข้ามาใช้โดยมีความเชื่อในเรื่องความเป็นปึกแผ่นและพลังของชุมชนที่จะช่วยขับเคลื่อนชุมชน ขณะเดียวกันช่วยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนที่บางครั้งภาครัฐไม่สามารถเข้ามาแก้ปัญหาให้ได้ ขณะเดียวกันในระยะเวลานี้ได้มีการเสริมสร้างอำนาจ (Empowerment) ให้กับชุมชน

ในหนังสือเล่มนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.จุฬพล หนีพานิช ได้ลำดับเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ความเป็นมาของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์และ “ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม” ซึ่งกล่าวถึงความเป็นมาของศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่บทความของ Woodrow Wilson ในปี ค.ศ.1887 ชื่อ The study of Administration ตามมาด้วยแนวคิดการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ของ Frederick W. Taylor และแนวคิดมนุษยสัมพันธ์ของ Elton Mayo รวมไปถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารของ Henri Fayol และปิดท้ายส่วนนี้ด้วยการนำเสนอรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคท้าทายและการท้าทายตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม

ซึ่งในส่วนนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.จุฬพล หนีพานิชได้รวบรวมและเรียบเรียงเนื้อหาตั้งแต่ความเป็นมาของรัฐประศาสนศาสตร์จนถึงช่วงก่อนรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เพื่อให้ผู้อ่านมีพื้นฐานรู้และเข้าใจพัฒนาการของศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์อย่างถ่องแท้

ส่วนที่ 2 รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration : NPA) จากการประชุมที่เมือง Minnbrook จำนวน 2 ครั้ง ครั้งแรกในปี ค.ศ.1968 ครั้งที่สอง ค.ศ.1988 ผลการประชุมครั้งแรก ครอบคลุมเนื้อหา 5 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคหรือความยุติธรรมทางสังคม 2) ค่านิยมการปกครองแบบประชาธิปไตยในการบริหาร 3) ข้ออุปสรรคกีดขวางระหว่างความเป็นธรรมและสิ่งที่เกิดขึ้นทางพฤติกรรม 4) ค่านิยมเกี่ยวกับความแตกต่างหลากหลายที่เกิดขึ้นสังคมและ 5) การมีทัศนคติที่ติดต่อกลไกของระบบราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลง ผลการประชุมครั้งที่สองมีการแสดงความไม่พอใจต่อการบริหารงานบุคคลในภาครัฐและการแสดงทัศนคติที่เป็นปฏิกิริยาต่อแนวคิดการทำงานแบบธุรกิจ

ส่วนที่ 3 การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management : NPM) แนวคิดนี้เกิดจากรูปแบบการบริหารภาครัฐแบบระบบราชการที่ให้ความสำคัญกับสายการบังคับบัญชาและมีลักษณะไม่ยืดหยุ่น จึงทำให้ภาครัฐปฏิรูประบบราชการโดยเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีฐานอยู่ที่ตลาด ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดตามแนวคิดของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism Economy) รวมไปถึงแนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร.จุฬพล หนีพานิช ได้ยกกรณีศึกษาของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาอธิบายเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจและเห็นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในส่วนนี้ยังมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การแปรรูปหน่วย

งานราชการ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและการเพิ่มอำนาจให้กับภาคประชาสังคมและภาคเอกชน การจัดการเชิงกลยุทธ์กับการบริหารจัดการภาครัฐใหม่และแนวคิด E-government กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งบทสรุปในส่วนนี้รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีมพานิช ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเครือข่าย (Network) ซึ่งหมายถึงปฏิสัมพันธ์ของ 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือเพื่อแก้ปัญหาสังคมและสร้างสรรค์โอกาสใหม่ๆ ให้กับสังคม

ส่วนที่ 4 การบริหารปกครอง (Governance) โดยกล่าวถึงการบริหารปกครองใน 2 สถานภาพ คือ สถานภาพแรกเป็นการปฏิสัมพันธ์โดยรวมของ 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐและกลไกรัฐ ภาคเอกชนและประชาสังคม ในลักษณะที่ทั้งสามส่วนเป็นเสมือน “หุ้นส่วน (Partnership)” เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของประเทศ/สังคมและสร้างสรรค์โอกาสใหม่ให้กับประเทศหรือสังคม

สถานภาพที่สอง การบริหารปกครองในสถานภาพ “เครือข่าย (Network)” ซึ่งทั้ง 3 ภาคส่วนต่างมีเครือข่ายด้วยกันทั้งสิ้น รวมทั้งได้นำเสนอการบริหารภาครัฐแบบเครือข่าย ในส่วนนี้ด้วย

หนังสือเล่มนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีมพานิช ได้นำเสนอตามแบบแผนของการเขียนตำราทางวิชาการที่ดี มีการเกริ่นนำและสรุปเนื้อหาได้ชัดเจน พร้อมทั้งมีการสรุปเนื้อหาในแต่ละบทพร้อมเชื่อมโยงเนื้อหาในบทต่อไปได้อย่างลึกซึ้ง แยกย่อยทำให้การอ่านเนื้อหาในแต่ละบทราบรื่นและไม่สับสน พร้อมทั้งมีการใช้ภาษาทางวิชาการและศัพท์เฉพาะทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Technical Term) ตลอดทั้งเล่ม ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักของรองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีมพานิช คือต้องการให้ผู้ที่สนใจ รวมทั้งนักศึกษาปริญญาโทและปริญญาเอกทางรัฐประศาสนศาสตร์ ได้นำเอาเนื้อหาในเล่มนี้ใช้เป็นกรอบในการทำวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์ ตลอดจนนำไปวิเคราะห์ สังเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการบริหารในภาครัฐ

โดยสรุป หนังสือเล่มนี้สามารถทำให้ผู้อ่านเข้าใจถึงพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ระยะแรก (ค.ศ.1900) จนถึงปัจจุบันได้เป็นอย่างดี เนื่องจากรองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนีมพานิช ได้รวบรวมเนื้อหาจากตำราของผู้แต่งทั้งในประเทศและต่างประเทศจำนวนมาก ทำให้ผู้อ่านสามารถรับรู้และเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดต่างๆ รวมทั้งความเป็นเหตุเป็นผลของแนวคิดซึ่งส่งผลต่อการบริหารภาครัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัย และทำให้ผู้อ่านเข้าใจในศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อให้นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาสามารถนำแนวคิดและหลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ประโยชน์ในการเรียนการและการทำวิทยานิพนธ์หรือดุษฎีนิพนธ์เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันของคำว่า “ตัวแบบหรือกระบวนทัศน์” ทางรัฐประศาสนศาสตร์