

ปริญญานิเทศ

33304

ขอบข่ายการศีกษาและวิธีวิจัย
ทางรัฐประศาสนศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์

คำอธิบายชุดวิชา

วิวัฒนาการ ขอบข่าย

สถานภาพและแนวทางการศึกษา

ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทาง

สากล และกรณีของประเทศไทย

สภาพแวดล้อมและอิทธิพลของ

สภาพแวดล้อมที่มีต่อการบริหาร

รัฐกิจ วิธีการวิจัยทางรัฐประศาสน

วัตถุประสงค์การศึกษาชุดวิชา 33304

1. เพื่อให้รู้ เข้าใจ และสามารถอธิบายถึงขอบข่ายและแนวทางการศึกษาและวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งแนวทางสากลและกรณีของประเทศไทย

1. เพื่อให้สามารถนำความรู้เกี่ยวกับระบบงานวิจัยและการ

ภาคการศึกษาของชุดวิชา 33304

ภาค
ต้น

- 15 กันยายน ถึง 19 มกราคม ของทุกปี

ภาค
ปลาย

- ภาคปลาย 15 มีนาคม ถึง 15 กรกฎาคม ของทุกปี

โครงสร้างของหน่วย (เล่ม 1)

หน่วย	ชื่อหน่วย
1	พัฒนาการ สถานภาพ และขอบข่ายทางรัฐประศาสนศาสตร์
2	แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคลาสสิกและยุคนีโอคลาสสิก
3	แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคพฤติกรรมนิยม
4	แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม
5	แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่
6	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
7	การประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน

โครงสร้างของหน่วย (เล่ม 2)

หน่วย	ชื่อหน่วย
8	การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์
9	การวิจัยเชิงปริมาณทางรัฐประศาสนศาสตร์
10	ประชากร กลุ่มตัวอย่าง และวิธีการสุ่มตัวอย่าง
11	เครื่องมือการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์
12	การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ
13	การวิจัยเชิงคุณภาพทางรัฐประศาสนศาสตร์
14	การเขียนโครงการและรายงานการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์
15	การประยุกต์ใช้แนวคิดและผลงานการวิจัยทางรัฐประศาสน

วิธีการเรียนวิชา 33304

1. การศึกษาด้วยตนเอง
2. แบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน หลังเรียน
3. การสอนเสริม
4. การเรียนออนไลน์ (e-Learning)
 - 4.1 Powerpoint
 - 4.2 e-Book

การวัดผลการศึกษา

1. การสอบปลายภาค
2. ระดับคะแนนการวัดผล

การศึกษา

ต่ำกว่า 60 = U

60 – 75 = S

76 – 100 = H

หน่วยที่

1

พัฒนาการ ขอบข่ายและสถานภาพ
รัฐประศาสนศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร.เสน่ห์ จุ้ยโต

พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์
รัฐประศาสนศาสตร์
ศาสตร์หรือสาขาวิชาหรือองค์ความรู้เกี่ยวกับการ
บริหารรัฐกิจ
การบริหารรัฐกิจ
กิจกรรมบริการสาธารณะ หรือกระบวนการ
บริหารราชการองค์การภาครัฐ

พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ยุค
เริ่มต้นถึงสงครามโลกครั้งที่ 2
ความรู้ว่าด้วยการบริหารรัฐกิจก่อน
การก่อตั้งรัฐประศาสนศาสตร์
รัฐศาสตรสาขาย่อยรัฐศาสตร์
การก่อตั้งสถาบันทางรัฐศาสตร
และการยอมรับนับถือในสังคม
Woodrow Wilson การเมืองการบร
หารแยกจากกัน

**พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลัง
สงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงคริสต์ศักราช 1970
สนใจพฤติกรรมศาสตร์
สนใจการเมืองและค่านิยมการปกครองใน
ระบอบประชาธิปไตย
สนใจการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ
สนใจศาสตร์การบริหารและทฤษฎีองค์การ**

**พัฒนาการรัฐประศาสนศรัยยุคคริสต์ศักราช
1970 ถึงคริสต์ศักราช 1990
สนใจรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่
สนใจวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
สนใจเศรษฐกิจการเมือง
สนใจทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม**

พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคริสต์ศักราช 1990 ถึง ปัจจุบัน
เทคโนโลยีวิทยาการสมัยใหม่มากขึ้น
มีการค้าขายเสรีมากขึ้น

โลกาภิวัตน์

เน้นเครือข่ายผู้ประกอบการรายย่อย
คิดระดับโลกกระทบระดับท้องถิ่น

ผู้บริหารสำคัญที่สุด

รองการกับควบคุมกำกับดูแล

การนิยามใหม่

การปกครองตนเอง

ปฏิรูประบบราชการ (**Reinventing Government**)

ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์

- 1. การเมือง กับ การบริหาร**
- 2. คน องค์กร งบประมาณ และ สภาพแวดล้อม**
- 3. พฤติกรรมองค์การ วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
ทางเลือกสาธารณะ วิทยาการจัดการ**

ขอข้ายด้านพฤติกรรมองค์กร
ตัวแปรด้านบุคคล
ตัวแปรระบบสังคม
ตัวแปรองค์การรูปนัย
ตัวแปรสภาพแวดล้อม

พฤติกรรมองค์การปัจจุบัน

ภาวะผู้นำ

วัฒนธรรมองค์การ

การทำงานเป็นทีม

การพัฒนาทุนมนุษย์

การบริหารสมรรถนะ

การบริหารความรู้

ขอขยายนโยบายสาธารณะ
กำหนดนโยบาย
นำนโยบายไปปฏิบัติ
ประเมินผลนโยบาย

**ขอบข่ายด้านทางเลือกสาธารณะ
แรงจูงใจทำให้บุคคลเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณะ
ความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณูปโภค
โครงสร้างการบริหารเพื่อการบริการสาธารณะ**

ขอบข่ายด้านการวิทยาการจัดการ
อรรถประโยชน์และเมทริชส์การตัดสินใจ
คำนวณเชิงเส้นตรง
คำนวณเชิงผลวัต
วิเคราะห์มาคอฟ
ทฤษฎีเกม
จำลองปรากฏการณ์จริง
วิเคราะห์ข่ายงาน
งบประมาณ PPB
(Perform an cc Based Budgeting)
เครื่องมือใหม่การจัดการ

สถานภาพรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน
มีศาสตร์เป็นเอกลักษณ์ตนเอง
เป็นสหวิทยาการ
เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์
เป็นวิชาชีพ

หน่วยที่

2

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
ยุคบุกเบิกและยุคคลาสสิก

รองศาสตราจารย์ ดร.จีระ ประทีป

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคบุกเบิกและยุคคลาสสิก

1. แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคบุกเบิก

- แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก่อนยุคบุกเบิก
- แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคบุกเบิก

2. แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคลาสสิก

- ทฤษฎีระบบราชการ
- ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์
- ทฤษฎีการบริหารเชิงกระบวนการ

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก่อนยุคบุกเบิก

สมัยอียิปต์โบราณ

- การจัดทำแผน จัดหาวัสดุอุปกรณ์และคน การควบคุมและประสานแผน

จีนโบราณ

- ดูแลราชสำนัก คัดคนเข้าทำงาน

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก่อนยุคบุกเบิก

กรีก โบราณ

- ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม
บทบาทของผู้บริหาร การวางแผน

โรมัน โบราณ

- จัดระบบเจ้าหน้าที่บริหาร ภาวะผู้นำ
การประสานงาน และการควบคุม

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก่อนยุคบุกเบิก

สมัยกลาง

การปรับปรุงการคลัง การควบคุมเจ้าหน้าที่
ระบบการรายงาน

ช่วงปี
(ค.ศ. 1550-1700)

เกิดกลุ่มนักวิชาชีพทางการบริหารกลุ่มแรก คือกลุ่ม
คาเมรอลลิสต์ เป็นกลุ่มนักบริหารชาวเยอรมัน และ
ออสเตรีย เชื่อว่า “ชีวิตที่ดีนั้นจะบรรลุได้ จะต้องมีการบริหารที่ดีด้วย” มีการสร้างหลักสูตรอบรม
การบริหารอย่างจริงจัง

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก่อนยุคบุกเบิก

สหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1776-1886)

ค.ศ. 1776 เริ่มตั้งประเทศในรูปแบบสหพันธรัฐ เน้นการกระจายอำนาจ

อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ต้องการให้รัฐบาลเข้มแข็ง เน้นความเป็นวิชาชีพของการบริหาร

โทมัส เจฟเฟอร์สัน เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการปกครองแบบมีส่วนร่วม

อเล็กซิส เดอ ท็อกเกอร์วิล เห็นว่าการบริหารเป็นศาสตร์ แต่ผู้บริหารยังไม่สามารถสอนการบริหารแก่คนอื่นในฐานะที่เป็นศาสตร์ได้

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคบุกเบิก

ค.ศ. 1887 จุดเริ่มต้นของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์
วัตโรว์ วิลสัน เขียนบทความชื่อ The Study of Administration
เน้นการแยกการบริหารออกจากการเมือง มีอิทธิพลต่อ
ความคิดของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์
ในสมัยต่อมา อาทิ แฟรงค์ เจ กู๊ดนาว และ ลีโอนาร์ด ดี ไวท์

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคลาสสิก

- ทฤษฎีระบบราชการ
- ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์
- ทฤษฎีการบริหารเชิงกระบวนการ

ทฤษฎีระบบราชการ

แมกซ์ เวเบอร์

เสนอแนวความคิดการจัดองค์การ
แบบราชการว่าเป็นวิธีการจัด
องค์การที่มีประสิทธิภาพ
เหนือกว่าวิธีการอื่นใด

องค์ประกอบของระบบราชการ

1. หลักลำดับชั้น

2. อำนาจมีที่มาจากตำแหน่งราชการ

3. มีระเบียบแบบแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษร

4. ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลาง

5. ราชการถือเป็นอาชีพที่มั่นคง

6. ราชการมีลักษณะมั่นคงถาวร

7. ระบบราชการมีแนวโน้มเป็นระบบปิด

ความพิเศษของระบบราชการ

- เป็นวิธีการจัดการเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมได้ดี

- ระบบราชการมีความถูกต้อง แม่นยำ รวดเร็ว แน่ชัด

- ผู้บังคับบัญชาควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างดี

- สมาชิกองค์การมีความสามัคคีกันดี

- มีการลดค่าใช้จ่ายด้านวัสดุและบุคลากร

- มีลักษณะมั่นคง ถาวร ถูกทำลายยาก

- ไม่ว่าผู้นำการเมืองจะเปลี่ยนไปอย่างไร ระบบราชการยังคงเป็นกลไกของผู้นำทางการเมืองชุดใหม่อยู่เสมอ

ทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์

เฟรดเดอริก เทย์เลอร์

บิดาแห่งทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์

การจัดการแบบเดิม

รากฐานของปัญหาอยู่ที่ระบบ ไม่ได้อยู่ที่คน การแก้ไขปัญหาทำได้ โดยการจ้ดระบบการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูง ไม่ใช่แก้ไขโดยหาคนที่เก่งมาช่วยบริหารงาน

หลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์

1. สร้างการทำงานที่เป็นวิทยาศาสตร์ หรือการหาวิธีที่ดีที่สุด (one best way)

2. คัดเลือกคนงานตามหลักการที่แน่นอน

3. พัฒนาคนโดยการสอนให้คนทำงานถูกต้องตามหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์

4. สร้างบรรยากาศการร่วมมือกันในการทำงาน

แฟรงค์ บังเกอร์ กิลเบิร์ต และ ลิลเลียน มอลเลอร์ กิลเบิร์ต

สนับสนุนแนวคิดการจัดการ
แบบวิทยาศาสตร์

ผลงานสำคัญ คือ “การศึกษาการเคลื่อนไหว” (motion study) เพื่อชี้ให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวที่สูญเปล่าและไม่มีผลต่อการผลิต และการเคลื่อนไหวที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้เกิดผลผลิต

สนับสนุนแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์

เฮนรี แอล แกนท์

ผลงานสำคัญ คือ การเสนอให้ใช้ระบบการจ่ายโบนัส และการกำหนดตารางเวลาในการผลิตที่ต่อมาเป็นที่รู้จักกันในชื่อแผนภูมิแกนท์ (Gantt Chart)

ทฤษฎีการบริหารเชิงกระบวนการ

องรี ฟาโยล

เสนอองค์ประกอบของการ
จัดการ 5 ประการ หรือ
POCCC

POCCC

การวางแผน (Planning)

การจัดองค์การ (Organizing)

การสั่งการ (Commanding)

การประสานงาน (Coordinating)

การควบคุม (Controlling)

ลูเชอร์ กูติก และ ลินดัล เออร์วิค

เสนอหลักการบริหารเชิงกระบวนการ
7 ประการ สำหรับหัวหน้าฝ่ายบริหาร
ที่เรียกว่า **POSDCORB**

POSDCORB

การวางแผน (Planning)

การจัดองค์การ (Organizing)

การสั่งการ (Directing)

การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

การประสานงาน (Coordinating)

การรายงาน (Reporting)

การงบประมาณ (Budgeting)

หน่วยที่

3

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
ยุคพฤติกรรมนิยม

อาจารย์ ดร.พนมพัทธ์ สมิตานนท์

หัวข้อการบรรยาย

- **ความเป็นมาของแนวคิดยุคพฤติกรรมนิยม**
- **กรอบการศึกษาแนวคิดยุคพฤติกรรมนิยม**
- **แนวคิดการบริการแนวมนุษยสัมพันธ์**
- **แนวคิดการบริหารแนวมนุษยนิยมองค์การ**

ความเป็นมาของแนวคิดยุคพฤติกรรมนิยม

- จุดกำเนิดจากการท้าทายแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคคลาสสิก ที่ให้ความสำคัญด้านโครงสร้าง องค์กรและกระบวนการหรือ ขั้นตอนในการบริหารงาน โดยมีได้คำนึงถึงมนุษย์ตลอดจนพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์กร
- นักรัฐประศาสนศาสตร์ด้านพฤติกรรมศาสตร์มองว่าไม่เพียงพอ เพราะโครงสร้างเป็นเพียงส่วนหนึ่งขององค์กรเท่านั้น แต่ปัจจัยที่สำคัญส่วนหนึ่งก็คือพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์กร
- การมององค์กรโดยมีหน่วยวิเคราะห์อยู่ที่มนุษย์ เน้นการบูรณาการคนเข้ากับองค์กร โดยไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องของการเมืองหรือนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- อิทธิพลจากแนวคิดด้านพฤติกรรมศาสตร์
 - แนวคิดมนุษยสัมพันธ์
 - แนวคิดมนุษยนิยมองค์กร

กรอบการศึกษาแนวคิดในยุคพฤติกรรมนิยม

- กลุ่มแนวคิดมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ที่ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติหรือความรู้สึกของคนที่มีต่องานและองค์การ ตลอดจนคนในองค์การ นักทฤษฎีกลุ่มนี้ เชื่อว่า ถ้าคนมีความรู้สึกที่ดีต่องาน มีความสุขในการทำงาน ย่อมนำไปสู่ความตั้งใจในการปฏิบัติงานอันจะเกิดความสำเร็จในงานระดับสูงได้
- กลุ่มแนวคิดมนุษยนิยมองค์การ (Organizational Humanism) ที่ศึกษาแนวทางเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน นักวิชาการกลุ่มนี้มีความเชื่อว่า การมีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องการจูงใจ จะสามารถช่วยให้ผู้บริหารมีความเข้าใจถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานได้ดีมากขึ้น

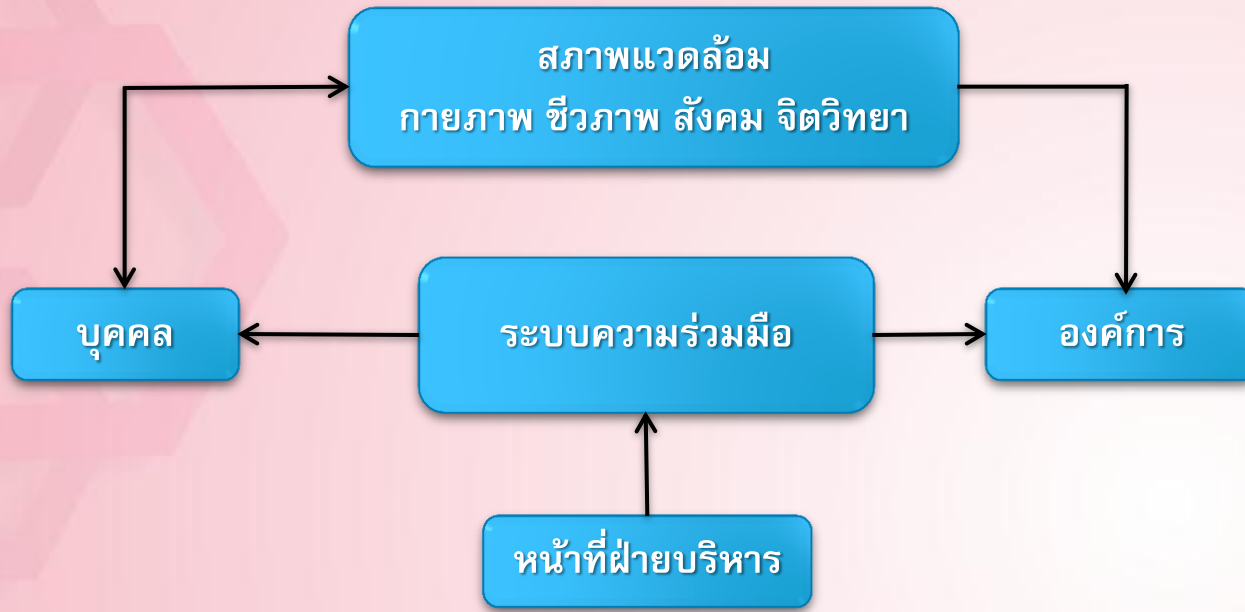
แนวคิดการบริหารแนวมนุษยสัมพันธ์

- ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติหรือความรู้สึกของคนที่มีต่อ
งานและองค์การ ตลอดจนคนในองค์การ
- เป็นจุดเริ่มต้นของความสนใจเกี่ยวกับการมองบุคคล
ในองค์การในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่มีความรู้สึกนึกคิด
มีอารมณ์ความต้องการ
- จอร์จ เอลตัน เมโย - การศึกษาที่โรงงานไฟฟ้า
ฮอว์ธอร์น
- เซสเตอร์ บาร์นาร์ด - ระบบการทำงานและ
ความสัมพันธ์ของมนุษย์ในองค์การ
- เฮอริเบิร์ต ไชมอน - กระบวนการตัดสินใจของมนุษย์
ในองค์การ

สรุปผลการศึกษาฮอว์ธอร์น (Hawthorne Studies) : จอร์จ เอลตัน เมโย

- กลุ่มคนที่ทำงานคือระบบย่อยหนึ่งขององค์กร และมีความสัมพันธ์ต่อการดำเนินงานขององค์กรโดยรวม
- องค์กรมีภารกิจหลัก 2 ด้าน: การผลิต และการสร้างขวัญกำลังใจ
- เงินไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่สามารถจูงใจให้คนงานทำงานได้มากขึ้น
- ภายในองค์กรจะความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการแฝงตัวอยู่เสมอ ทั้งความสัมพันธ์ของกลุ่มที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ระบบการทำงานและความสัมพันธ์ของมนุษย์ในองค์กร: เซสเตอร์ บาร์นาร์ด



- ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของแนวคิดการบริหารที่มองคนเป็นเพียงเครื่องจักรที่ทำงานในองค์กรซึ่งเป็นแนวคิดที่แคบ เพราะเป็นการที่จะบริหารงานในองค์กรให้สำเร็จได้นั้นต้องคำนึงถึงคนทำงานและพฤติกรรมของคนทำงาน ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อองค์กร ตลอดจนความสำคัญของการสื่อสารในองค์กร

กระบวนการตัดสินใจของมนุษย์ในองค์การ : เฮอ์เบิร์ต ไชมอน

- การตัดสินใจเป็นหัวใจของรัฐประศาสนศาสตร์
- การบริหารในองค์การต้องมาจากตรรกวิทยาและจิตวิทยาของการตัดสินใจของมนุษย์
- องค์ประกอบของการตัดสินใจที่มีเหตุผลมากที่สุด ได้แก่
 1. ผู้ตัดสินใจต้องพยายามจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ อย่างแน่ชัด
 2. ผู้ตัดสินใจต้องรู้แนวทางปฏิบัติ ทุกแนวอย่างถ่องแท้
 3. ผู้ตัดสินใจต้องมีความรู้ และมีความสามารถทางจิตวิทยา
- การที่จะทำความเข้าใจเรื่องขององค์การจำเป็นต้องอาศัยการศึกษาเรื่องกระบวนการตัดสินใจ (Decision-Making Process) เป็นหลัก

แนวคิดการบริหารแนวมนุษยนิยมองค์การ

- ศึกษาปัจจัยเกี่ยวกับความต้องการ หรือแรงจูงใจในการทำงานของคนงาน ที่ทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของคนงานสูงขึ้น
- ทฤษฎีในกลุ่มนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ทฤษฎีที่เน้นเนื้อหาของการจูงใจ และ ทฤษฎีที่เน้นกระบวนการสร้างแรงจูงใจ
- อับราฮัม มาสโลว์ - ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ
- เฟรดเดอริก เฮอรัชเบิร์ก - ทฤษฎีทวีปัจจัย หรือ ทฤษฎีปัจจัยแรงจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา
- ดักลาส แมกเกรเกอร์ - ทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวาย
- คริส อาร์จีริส - ทฤษฎีพัฒนาการด้านบุคลิกลักษณะ

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy OF NEEDS) : อับราฮัม มาสโลว์

ความต้องการประจักษ์ในตนเอง
(Self actualization Needs)

ความต้องการการยกย่องและยอมรับ (Esteem Needs)

ความต้องการทางสังคม (Social Needs)

ความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety Needs)

ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs)

ทฤษฎีทวีปัจจัย หรือ ทฤษฎีปัจจัยแรงจูงใจ-ปัจจัยสุขวิทยา : เฟรดเดอริก เฮอริชเบิร์ก

ปัจจัยจูงใจ

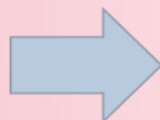
- ความสำเร็จในการทำงาน
- การยอมรับ/ยกย่อง
- ลักษณะงาน
- ความรับผิดชอบ
- ความก้าวหน้า
- การเจริญเติบโต



- ถ้ามีครบทำให้รู้สึกสดชื่น
- ถ้ามีมากทำให้พอใจ

ปัจจัยสุขวิทยา

- นโยบายขององค์กรที่ชัดเจน
- วิธีการควบคุม/บังคับบัญชา
- ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
- สภาพแวดล้อมในการทำงาน
- ความมั่นคงในการทำงาน
- ค่าตอบแทน



- ถ้าขาดจะทำให้มัวหมอง ไม่สดชื่น
- ถ้าเพียงพอจะป้องกันความไม่พอใจ

ทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวาย : ดักลาส แมกเกรเกอร์

สมมติฐาน ทฤษฎีเอ็กซ์ (Theory X)	สมมติฐาน ทฤษฎีวาย (Theory Y)
1.คนงานขี้เกียจ ไม่อยากทำงาน และมักหาโอกาสหลีกเลี่ยงงานเสมอเมื่อมีโอกาส	1.คนงานเป็นคนขยัน ชอบทำงาน มีความรับผิดชอบ และสามารถควบคุมตัวเองได้
2. คนงานไม่มีความทะเยอทะยานและขาดความรับผิดชอบ	2.คนงานมีความมุ่งมั่นและต้องการสร้างความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
3.คนงานเห็นแก่ตัว และไม่ค่อยสนใจผลประโยชน์ส่วนร่วม	3.คนงานมีความคิดริเริ่มเป็นของตนเอง มีศักยภาพในการพัฒนาตนเอง และสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ถ้าหัวหน้าเปิดโอกาสให้
4. คนงานชอบเป็นผู้ตามมากกว่าผู้นำ	
5. คนงานมักต่อต้านการเปลี่ยนแปลง	

ทฤษฎีพัฒนาการด้านบุคลิกลักษณะและทฤษฎีองค์การ : คริส อาร์จีริส

เด็กทารก (Infant)		ผู้ใหญ่ (Adult)
คนเฉื่อยชา	➔	คนที่กระตือรือร้นในการทำงาน
คนที่ต้องพึ่งพาคนอื่น	➔	คนที่ช่วยเหลือตัวเองได้ พึ่งพาตนเองเป็นหลัก
คนที่มีความสนใจชั่วคราว	➔	คนที่มุ่งมั่น ทะเยอทะยาน
คนที่มีพฤติกรรมไม่ก็แบบ	➔	คนที่มีพฤติกรรมสลับซับซ้อน
คนที่ยังมองอะไรสั้น ๆ	➔	คนที่มองการณ์ไกล
คนที่มีบทบาทเป็นลูกน้อง	➔	คนที่มีบทบาทเป็นหัวหน้างาน
คนที่ไม่รู้จักตน	➔	คนที่รู้จักตน/ควบคุมตนเอง

สรุปสาระสำคัญ

- รัฐประศาสนศาสตร์ยุคพฤติกรรมนิยมให้ความสำคัญในการศึกษาบุคคลในองค์การในด้านต่าง ๆ เช่น แรงจูงใจ ขวัญกำลังใจ ความพอใจในงาน โดยมีได้ให้ความสำคัญต่ออิทธิพลของโครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์การที่มีผลต่อบุคคลในองค์การ
- นักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคพฤติกรรมนิยม สนใจการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ในองค์การ โดยมีทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลจากพฤติกรรมศาสตร์เกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น แนวคิดมนุษยสัมพันธ์ และแนวคิดมนุษยนิยมองค์การ

หน่วยที่

4

แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
ยุคหลังพฤติกรรมนิยม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพดล อุดมวิศวกุล

หน่วยที่ 4 แนวคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม

ตอนที่ 4.1 รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ การบริหารรัฐกิจ

เปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา

ตอนที่ 4.2 นโยบายสาธารณะ

ตอนที่ 4.3 ทางเลือกสาธารณะ

ตอนที่ 4.1 รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ และการบริหารการพัฒนา

หัวเรื่อง

4.1.1 รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

4.1.2 การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ

4.1.3 การบริหารการพัฒนา

เรื่องที่ 4.1.1 รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

- กรอบพื้นฐานของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่
- ขอบข่ายของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่
- ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิด
รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

กรอบพื้นฐานของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

- รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) มีฐานะเป็นองค์ความรู้โดยมีการบริหารรัฐกิจ (public administration) เป็นตัวนำองค์ความรู้ดังกล่าวไปสู่การใช้งานจริง
- การประชุมสัมมนาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่มินนาวบรู๊ค ในหัวข้อเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่
- การสนใจเรื่องที่สุดคล้องกับความต้องการของสังคม (Relevance) กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจปัญหาของสังคมโดยเฉพาะเป้าหมายสาธารณะที่สำคัญ ๆ

ขอบข่ายของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

- ควรมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาของสังคม
- การพัฒนาไปสู่แนวคิดหลังยุคปฏิฐานนิยม (Post – Positivism)
- การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
- การพัฒนาองค์การให้ตอบสนองความต้องการของประชาชน
- การจัดองค์การสาธารณะที่มุ่งรับใช้ให้บริการแก่ประชาชน

ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

- แนวคิดปรากฏการณ์วิทยา เสนอให้ใช้วิจารณญาณ
- แนวคิดนักบริหารเชิงกิจกรรมแนวก้าวหน้า กล้าที่จะ
สู้เพื่อประชาชน
- ความเป็นธรรมทางสังคม กระจายประโยชน์สุขให้แก่
ผู้ที่ไม่มีโอกาส
- ความเอาใจใส่ต่อผู้รับบริการ ตอบสนองต่อความ
ต้องการของประชาชน
- ความสามารถปรับตัวของมนุษย์ เน้นการเปลี่ยนแปลง
พฤติกรรมไม่ใช่โครงสร้าง

เรื่องที่ 4.1.2 การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ

- กรอบพื้นฐานของแนวคิดการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ
- ขอบข่ายของแนวคิดการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ
- ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิดการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ

กรอบพื้นฐานของแนวคิดการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ

- การศึกษาการบริหารรัฐกิจโดยการเปรียบเทียบในแง่ของกิจกรรม วัฒนธรรม และปรากฏการณ์
 - ความเหมือน/ความต่าง
 - เกิดจากปัจจัยใด
 - แสวงหายุทธศาสตร์การพัฒนา
- การศึกษาหาระบบการบริหารที่ดีที่สุดและนำระบบการบริหารดังกล่าวส่งออกไปใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศที่ต้องการประสบความสำเร็จทางการบริหารประเทศ

ขอบข่ายของแนวคิดการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ

- ควรมีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร
แก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์
- การจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์
- ต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อการค้นหา
หลักการสากลของรัฐประศาสนศาสตร์

ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิดการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ

- ความสนใจต่อโครงสร้างของสภาพแวดล้อมทางสังคมของระบบบริหาร
- ระบบราชการเป็นระบบย่อยที่สำคัญยิ่งของระบบการเมือง
- ทำไมการพัฒนาของประเทศหนึ่งจึงประสบความสำเร็จ ในขณะที่อีกประเทศหนึ่งล้มเหลว
- ปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศดังกล่าว

เรื่องที่ 4.1.3 การบริหารการพัฒนา

- กรอบพื้นฐานของแนวคิดการบริหารการพัฒนา
- ขอบข่ายของแนวคิดการบริหารการพัฒนา
- ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิดการบริหารการพัฒนา

กรอบพื้นฐานของแนวคิดการบริหารการพัฒนา

- นโยบาย New Deal ส่งผ่านรูปแบบการพัฒนาแบบสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารการพัฒนาในเวลาต่อมา
- การสถาปนาองค์การข้ามชาติที่สำคัญทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
- รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

ขอบข่ายของแนวคิดการบริหารการพัฒนา

- การจัดการระบบงานและกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา
- เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ของรัฐ
- เป็นการบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนา เพราะการบริหารงานในประเทศเหล่านั้นมีความแตกต่างกับการบริหารในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิดการบริหารการพัฒนา

- มุ่งเน้นพลวัตขององค์ประกอบทางสังคม ผ่านการบริหารการพัฒนา
- ให้ความสำคัญกับการประยุกต์ โดยการบริหารการพัฒนา
- แสวงหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ในโลกของความเป็นจริง ผ่านการบริหารการพัฒนา

ตอนที่ 4.2 นโยบายสาธารณะ

หัวข้อ

4.2.1 แนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

4.2.2 การนำแนวคิดการวิเคราะห์นโยบาย

สาธารณะไปใช้ในการวิเคราะห์

การบริหารภาครัฐ

เรื่องที่ 4.2.1 แนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

- กรอบพื้นฐานของแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
- ขอบข่ายของแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
- ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

กรอบพื้นฐานของแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

- แนวทางการศึกษาที่สำคัญ
 - แนวทางที่เน้นเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Issue)
 - แนวทางที่เน้นกระบวนการ (Policy Process)
 - แนวทางที่เน้นนโยบายศาสตร์และการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Sciences and Policy Analysis)
- การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นการวิเคราะห์อย่างเป็นกระบวนการและเป็นระบบเพื่อการสร้างรูปธรรมเพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการแก้ปัญหาของสังคมได้
- มุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความรู้ มีทักษะ และมีความผูกพันกับค่านิยมสาธารณะ

ขอบข่ายของแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

- องค์ประกอบที่สำคัญ 4 ด้านในกระบวนการของนโยบายซึ่งได้แก่
 - การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)
 - การวิเคราะห์โดยอาศัยหลักเหตุผล (Rational Comprehensive Analysis)
 - การวิเคราะห์แบบปรับส่วน (Incremental Analysis)
 - การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
 - การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
 - การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation)
 - การประเมินผลกระบวนการ (Process Evaluation)
 - การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย (Policy Feedback Analysis)

ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

- การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะผ่านตัวแบบ (Model)
- มุ่งพิจารณาไปในประเด็นของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ (Efficiency) และ ความเป็นธรรม (Equity)
- สนใจไปที่ข้อมูลเชิงปริมาณและการใช้สถิติ
- สนใจไปที่การนำนโยบายไปปฏิบัติและการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับ
- สนใจไปที่เรื่องปทัสสถาน (Normative Issue)
- มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการทดลองแผนงานและโครงการในสาขาต่างๆ เช่น สาธารณสุข ความเป็นอยู่ และสวัสดิการ

เรื่องที่ 4.2.2 การนำแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไปใช้ในการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

- ข้อพิจารณาด้านปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ
- ข้อพิจารณาด้านปัจจัยภายในเกี่ยวกับการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

ข้อพิจารณาด้านปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

- การวิเคราะห์นโยบายจะต้องเกี่ยวข้องกับปัจจัย ซึ่งมีความสัมพันธ์และส่งผลกระทบต่อกันในรูปแบบที่ซับซ้อนที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านรูปธรรมและนามธรรม ซึ่งไม่ได้มีความเป็นรูปธรรมเชิงประจักษ์เท่านั้น
- การเข้าใจความเป็นจริงทางสังคมที่ยึดหลักการรักษาความเป็นกลางเชิงค่านิยม (Value-Neutrality) เป็นสิ่งที่แทบจะเป็นไปไม่ได้
- การสร้างกรอบความคิดเพื่อแปลความหมายของความเป็นจริงมีนัยสำคัญหลายประการที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม

ข้อพิจารณาด้านปัจจัยภายในเกี่ยวกับการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

- ปัจจัยภายในที่สำคัญในการนำแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไปใช้ในการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐคือ องค์การราชการซึ่งมีข้าราชการเป็นตัวแสดงบทบาทสำคัญ
- การแยกการบริหารออกจากการเมืองและการแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยม ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง
- ระบบค่านิยมและผลประโยชน์ที่ซับซ้อนในกระบวนการนโยบาย โดยเฉพาะค่านิยมที่ฝังอยู่ในระบบราชการ ค่านิยมที่ข้าราชการมีอยู่ และค่านิยมที่อยู่ในสิ่งแวดล้อมของนโยบาย มีบทบาทสำคัญในการกำหนดว่า การวิเคราะห์นโยบายมีธรรมชาติพื้นฐานเป็นอย่างไร

ตอนที่ 4.3 ทางเลือกสาธารณะ

หัวเรื่อง

4.3.1 แนวคิดทางเลือกสาธารณะ

4.3.2 การนำแนวคิดทางเลือกสาธารณะไป

ใช้ในการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

เรื่องที่ 4.3.1 แนวคิดทางเลือกสาธารณะ

- กรอบพื้นฐานของแนวคิดทางเลือกสาธารณะ
- ขอบข่ายของแนวคิดทางเลือกสาธารณะ
- ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อ
แนวคิดทางเลือกสาธารณะ

กรอบพื้นฐานของแนวคิดทางเลือกสาธารณะ

- นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการของภาครัฐ
- มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาด มาอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำเอากลไกของตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้การตัดสินใจในภาครัฐมีประสิทธิภาพ
- ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล การกระจายอำนาจ การส่งเสริมการแข่งขัน การตัดสินใจตามหลักเหตุผล ประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้ทรัพยากร การยอมรับความแตกต่าง และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย

ขอบข่ายของแนวคิดทางเลือกสาธารณะ

- หาคำอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์
- หาคำอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะและผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคล
- หาวิธีการทางการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ

ความสนใจของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อแนวคิดทางเลือกสาธารณะ

- มุ่งแสวงหาวิธีการทางการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ
- มุ่งหาคำอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะและผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของบุคคล
- การศึกษาเพื่อหาคำอธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นความสนใจโดยเฉพาะของสาขารัฐศาสตร์ มากกว่า

เรื่องที่ 4.3.2 การนำแนวคิดทางเลือกสาธารณะไปใช้ในการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

- ข้อพิจารณาด้านปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับ
การวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ
- ข้อพิจารณาด้านปัจจัยภายในเกี่ยวกับ
การวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

ข้อพิจารณาด้านปัจจัยภายนอกเกี่ยวกับการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

- ส่งเสริมไม่ให้องค์การของรัฐเป็นองค์การที่ผูกขาดสินค้าและบริการสาธารณะ
- ประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคจะต้องมีอำนาจมากกว่าหน่วยงานของรัฐ โดยการมีสิทธิมีเสียงที่จะเลือกรับบริการสาธารณะได้มากขึ้น
- การแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิตจะทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์

ข้อพิจารณาด้านปัจจัยภายในเกี่ยวกับการวิเคราะห์การบริหารภาครัฐ

- การวิเคราะห์องค์การของรัฐตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์ ในประเด็นดังนี้
 - ทำไมถึงต้องมีองค์การ
 - อะไรเป็นตัวกำหนดขนาด ขอบเขต และโครงสร้างขององค์การ
 - ทำไมบางคนได้รับค่าตอบแทนเป็นรายชั่วโมง/รายเดือน
 - ปัจจัยอะไรที่ทำให้้องค์การอยู่รอดและมีการเจริญเติบโต

หน่วยที่

5

แนวทางการศึกษา

รัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่

รองศาสตราจารย์ ดร.เทพศักดิ์ บุญรัตพันธ์

ตัวแบบทางเลือกหรือวิสัยทัศน์ใหม่ของการจัดการบริหารปกครองบ้านเมือง

1. ตัวแบบระบบตลาด (Market Model)

- ลดขนาดและจำกัดบทบาทของภาครัฐ
- Privatization
- การใช้กลไกตลาด

2. ตัวแบบประชารัฐ (Participatory State)

- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- การรวมกลุ่มเป็นชุมชนประชาคมหรือองค์กรประชาสังคม (Civil Society) และการสร้างเครือข่าย
- ลดบทบาทภาครัฐจากการขึ้นนำและตัดสินใจเอง
มาเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้ประชาชนเข้าร่วม
ในการตัดสินใจ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

เป็นการบริหารที่เน้นวัตถุประสงค์ หรือผลสัมฤทธิ์
ทั้งในแง่ของผลผลิต ผลลัพธ์ และความคุ้มค่าของเงิน
รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพ และสร้างความพอใจ
แก่ผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการ
สมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NEW PUBLIC MANAGEMENT) – JONATHAN BOSTON

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน และการบริหารงานของภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนจาก process accountability มาเน้น accountability for results แทน
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว
4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ
5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็ก ลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ แยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) การแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering)
7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้ชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ performance agreement การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานชั่วคราว การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการสร้าง corporate image
9. สร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น
10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

สรุป 4 กระแสที่มีอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

1. แนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก
(Neo-classic Economics)
2. แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism)
3. แนวคิดรัฐศาสตร์ยุคใหม่
(Participatory State)
4. แนวคิดกฎหมายมหาชน (Rule of Law)

แนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. เศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก

- ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ มองว่ารัฐบาลเป็นอุปสรรคต่อความมีอิสระของปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจหรือกำหนดทางเลือกของตนเอง เสนอให้ลดและจำกัดบทบาทภาครัฐ ใช้กลไกตลาด

Charles Wolf Jr. เห็นว่าความล้มเหลวของภาครัฐ มีสาเหตุมาจากปัจจัย ดังนี้

1. ยึดเป้าหมายส่วนตัว > ยึดผลประโยชน์ส่วนรวม
2. ความซับซ้อนและต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น เกิดจากขยายบทบาทภารกิจและขนาดขององค์การ
3. การดำเนินงานภาครัฐบางครั้งส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจ ชุมชนและประชาชน
4. กระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม เป็นผลมาจากการเลือกใช้อุดมคติ เอื้อประโยชน์ให้คนให้โทษแก่บางกลุ่ม ทุจริตคอร์ปชั่น

เสนอให้ลดและจำกัดบทบาทภาครัฐ ใช้กลไกตลาด

แนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อ การจัดการภาครัฐแนวใหม่

2. เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics)

- ทฤษฎีผู้ว่าจ้างและตัวแทน โดยมีการกำหนด Contractual Agreement ระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างให้ชัดเจน

3. เศรษฐศาสตร์ต้นทุนและธุรกรรม

(Transaction-Cost Economics)

- ภาระต้นทุนของฝ่ายผู้ว่าจ้าง
- ความเหมาะสมในการ Contract Out

แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่

- JONATHAN BOSTON มองว่า
 - 1) การบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ
 - 2) เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ performance agreement การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานชั่วคราว การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน และการสร้าง corporate image

สรุปจุดเน้นสำคัญของแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ที่ภาครัฐนำมาใช้

1. การจัดการเชิงกลยุทธ์ หรือ การบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management)
เช่น การบริหารงานแบบมุ่งสมดุล (Balanced Scorecard)
2. การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) เช่น
การเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของการทำงาน การจัดทำข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน
(performance agreement) การจัดทำตัวชี้วัด (KPI) การจ่ายค่าตอบแทน
ตามผลงาน
3. การพัฒนาคุณภาพการให้บริการ เช่น One-Stop Service, การให้บริการผ่าน
ออนไลน์
4. การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน เช่น รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์
(e-Government)
5. การเทียบเคียง (Benchmarking)
6. การจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) เช่น การพัฒนา
คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA – Public Sector Management
Quality Award)

แนวคิดรัฐศาสตร์ยุคใหม่ที่มีอิทธิพลต่อ NEW PUBLIC MANAGEMENT

1. แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

(Participatory Democracy)

- มองว่าประชาธิปไตยผ่านตัวแทนมีข้อจำกัดมาก วิธีที่ดี คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยตรงจากทุกภาคส่วน
- เครื่องมือที่ใช้ คือ การปรึกษาหารือกับประชาชน (consultation) การทำประชาพิจารณ์ (public hearing) การจัดเวทีประชุมลานบ้านลานเมือง (town hall meeting) ประชาธิปไตยทางไกล (teledemocracy)

2. แนวคิดชุมชนนิยม (Communitarianism)

- เน้นให้ความสำคัญต่อการสร้างศีลธรรม คุณธรรม ความเป็นพลเมืองที่ดี
- เน้นการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) โดยส่งเสริมให้มารวมกลุ่มกันด้วย ความสมัครใจ เพื่อใช้พลังความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างประโยชน์ส่วนรวม
- ก่อให้เกิดองค์กรอาสาสมัครที่ไม่หวังผลกำไร (NGO)

แนวคิดกฎหมายมหาชน (Rule of Law) ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. **หลักนิติธรรม**

(rule of law)

2. **หลักความเสมอภาค**

(equity and inclusiveness)

ค่านิยมสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน

1. เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก

(Neo-classic Economics)

= Marketization

- Efficiency
- Value for Money

2. การจัดการนิยม (Managerialism)

= Business-like approach

- Effectiveness
- Quality
- Accountability

3. รัฐศาสตร์ยุคใหม่

- Participatory
- Transparency
- Responsiveness
- Decentralization

4. กฎหมายมหาชน

- Rule of Law
- Fairness
- Impartiality

การนำแนวคิดหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการ

1. เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classic Economics)

วัตถุประสงค์ ปรับให้เข้าสู่ระบบตลาดการแข่งขันและ

ประสิทธิภาพ

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ทฤษฎีตัวการและตัวแทน เศรษฐศาสตร์ต้นทุน-ธุรกรรม

กลยุทธ์ที่ใช้

- Cutback
- Reduction in Force
- Corporatization
- Privatization
- Market Testing
- การเปิดให้มีการแข่งขัน
- Outsource

การนำแนวคิดหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการ

2. การบริหารจัดการสมัยใหม่ (Managerialism)

= Let the manager manage

วัตถุประสงค์ ปรับการทำงานให้มีความทันสมัย เน้นการทำงานแบบมุ่ง
ผลสัมฤทธิ์ เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความคุ้มค่าของเงิน

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ การบริหารงานแบบมุ่ง
ผลสัมฤทธิ์ การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารคุณภาพโดยรวม

กลยุทธ์ที่ใช้

- การให้อิสระและความคล่องตัวในการบริหาร
- การแยกส่วนหน่วยงานเชิงพาณิชย์ออกจากที่ไม่ใช่เชิงพาณิชย์
- การจัดตั้งองค์กรบริหารงานในรูปแบบพิเศษ มีหน่วยงานในกำกับ
(Agencification)
- Performance Agreement
- Benchmarking
- Service Standard
- ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
- การตรวจสอบผลการดำเนินงาน

การนำแนวคิดหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการ

3. แนวคิดประชารัฐ

วัตถุประสงค์ ความเป็นประชาธิปไตย

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ชุมชนนิยม ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ
ประชาธิปไตยทางตรง

กลยุทธ์ที่ใช้

- การกระจายอำนาจ
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- ประชาพิจารณ์
- ปรึกษาหารือ
- ประชามติ

การนำแนวคิดหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการ

4. แนวคิดกฎหมายมหาชน

วัตถุประสงค์ หลักนิติธรรม สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและ
เที่ยงธรรม ความถูกต้องยุติธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติ

องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง กฎหมายมหาชน

กลยุทธ์ที่ใช้

- การให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพ
- การตรวจสอบถ่วงดุล
- การบังคับใช้กฎหมาย
- การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ

หน่วยที่

6

การจัดการภาครัฐแนวใหม่

รองศาสตราจารย์ ดร.เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์

ความเป็นมาของกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่

มีที่มาจากการเห็นว่ากระบวนการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม หรือแบบประเพณีนิยม (Traditional Public Administration) ไม่สามารถตอบสนองหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาครัฐได้

- ประมาศตวรรษที่ 20 ได้มีการศึกษาของนักวิชาการเกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างหรือสไตล์ (Style) ของการบริหารจัดการระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ผลของการศึกษาพบว่ามีความแตกต่างไม่มากนัก ผู้บริหาร (Administrator) เปลี่ยนแปลงมาเป็น ผู้บริหารจัดการ (Managers) แทน
- ในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่ได้มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปราชการในปี 1978 ที่มีจุดมุ่งหมายในการให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบในผลลัพธ์มากขึ้น
- รัฐบาลของสหราชอาณาจักร แคนาดา นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย เริ่มมีแนวคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการ การให้บริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

Christopher Hood เห็นว่าการจัดการภาครัฐจะมีลักษณะสำคัญ คือ

1. การบริหารจัดการอยู่ในมือของนักบริหารจัดการมืออาชีพ (Professional)
2. ควรมีการวัดและมีเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance measurement) ที่ชัดเจน
3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลผลิต (Outputs) ขณะเดียวกันมีการให้น้ำหนักกับ ผลลัพธ์ (Outcomes) มากกว่า ระเบียบวิธีการ (Regulations)
4. มีการแตกหรือแยกหน่วยงานต่าง ๆ ในภาครัฐ ให้มีขนาดที่เล็กลง (Agentification)
5. จัดให้มีการแข่งขันในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในประเด็นของการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Public services) มากขึ้น
6. เน้นสไตล์หรือลีลาการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน (Business like approach)

ประเภทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

Ewan Ferlie และคณะ ได้จัดแบ่งประเภทของ การจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ ออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency drive)
2. การลดขนาดและการกระจายอำนาจ
(Downsizing and decentralization)
3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In search of excellence)
4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน
(Public service orientation)

นโยบายและมาตรการในการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
2. การมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนใหม่
ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่
3. การจัดการเชิงกลยุทธ์

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในทศวรรษ 1980 ในกรณีของสหราชอาณาจักรได้มีการกำหนด แผนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการแปรรูปไว้ ดังนี้

- เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ
- เพื่อขยายเสรีภาพ
- เพื่อลดอำนาจของรัฐ
- เพื่อลดจำนวนการผูกมัดของภาครัฐ
- และเพื่อขยายการเป็นเจ้าของของภาคเอกชน

ในส่วนของรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ได้ระบุวัตถุประสงค์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

- เพื่อถ่ายโอนอุตสาหกรรมของรัฐไปสู่การเป็นเจ้าของของเอกชน
- เพื่อให้กิจการอุตสาหกรรมของรัฐเข้าสู่การแข่งขัน
- เพื่อขจัดงานที่เป็นภาระหน้าที่ของรัฐให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน เป็นต้น

1. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (ต่อ)

กล่าวโดยสรุป การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

1. เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการลดบทบาทลดขนาดของภาครัฐ
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นส่วนหนึ่งของการลดบทบาทและลดขนาดของภาครัฐลง โดยอาศัย กลไกตลาด (Market mechanism) ให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ แทน

2. การมีส่วนร่วมของหุ้นส่วนใหม่ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ให้ความสำคัญ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือพลเมือง ประชาสังคม และองค์กรประชาสังคม ในการจัดการภาครัฐ
2. การให้มีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การสนับสนุนให้การแปรสภาพหน่วยราชการให้เป็นองค์กรอิสระรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า องค์กรมหาชน
4. การมอบภารกิจบางอย่างให้กับเอกชนดำเนินการ อันเป็นผลเนื่องมาจากการยอมรับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (New – liberalism) ที่ใช้กลไกตลาด

3. การจัดการเชิงกลยุทธ์

1. เนื่องจากกระบวนการทัศน์ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ให้ความสำคัญกับค่านิยมทางการบริหาร เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ ความคุ้มค่าของเงิน และผลสัมฤทธิ์

ดังนั้น ตัวแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ให้ความสำคัญกับการเป็นนักบริหารมืออาชีพ ตลอดจนให้ความสำคัญกับผลผลิต ผลลัพธ์ รวมถึงให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงกลยุทธ์

- 1) การวางแผนกลยุทธ์
- 2) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ
- 3) การติดตาม

2. อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการนำการบริหารจัดการดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐมีข้อจำกัดมากกว่าการนำไปประยุกต์ในภาคเอกชน

สภาพแวดล้อมและแนวโน้มของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายใน
2. การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายนอก
3. แนวโน้มของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายใน

การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายใน ตามกระบวนทัศน์
การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่

1. การบริหารจัดการทางการเงิน
 - ประสิทธิภาพ
 - ความคุ้มค่า
 - งบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
 - งบประมาณตามยุทธศาสตร์
2. การบริหารจัดการทางด้านบุคลากร
 - มุ่งให้มีลักษณะคล้ายกับระบบบริหารจัดการบุคลากรของภาคเอกชน
3. การบริหารจัดการด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน
 - เน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน
 - Performance Agreement

2. การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายนอก

ตามตัวแบบของ Allison Graham (Allison's Model) เห็นว่า การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายนอก ถือเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทหน้าที่ทางการบริหารจัดการ ที่ผู้ที่ทำหน้าที่ในเรื่องนี้จะต้องปฏิบัติ ดังนี้

- เข้าไปเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ในองค์กรเดียวกัน หรืออาจจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กร
- เข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรภายนอก อาทิ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐ องค์กรของภาคเอกชน อาทิ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น
- เข้าไปเกี่ยวข้องกับสื่อมวลชนรวมทั้งประชาชน

3. แนวโน้มของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. ให้ความสำคัญต่อตัวแบบการจัดการนิยม
(Managerialism)
2. จะต้องให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ เป็นอันดับแรก
3. การอาศัยกลไกตลาด ให้เข้ามาทำหน้าที่แทน
4. การบริหารในอนาคต จะมีความยืดหยุ่นมากขึ้น
5. การบริหารในอนาคต จะมีลักษณะของการบริหาร
แบบมีส่วนร่วมมากขึ้น