

ปกิณกะชวนคิด

การเรียน การสอน วิชารัฐประศาสนศาสตร์

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต อีร์เวคิน, ราชบัณฑิต

30 พฤศจิกายน 2558

วิชารัฐประศาสนศาสตร์บางแห่งเรียกว่า วิชาบริหารรัฐกิจ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Administration ซึ่งขณะนี้ เป็นวิชาที่มีความนิยมอย่างมากมีคนศึกษาทั้งระดับปริญญาโทและปริญญาเอก เป็นจำนวนไม่น้อย ประเด็นสำคัญก็คือ ง่ายต่อการหางานทำตั้งแต่ การเข้ารับราชการ การบริหารในภาคเอกชน รวมทั้งการศึกษาต่อจน จบปริญญาเอกทำหน้าที่เป็นครูบาอาจารย์ ในส่วนของการเข้ารับ ราชการนั้นอาจจะเข้าได้หลายหน่วยงานเพราะเป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับ การบริหาร

หน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนจะมีการจัดในลักษณะ bureaucracy หรือการปกครองโดยนั่งอยู่กับโต๊ะ (คำว่า bureau แปลว่า โต๊ะทำงาน cracy มาจากคำว่า kratia แปลว่า การปกครองบริหาร) ถ้าจะแปลคำว่า Bureaucracy เป็น ภาษาไทยก็น่าจะแปลว่า “องการาธิปไตย” มาจากคำว่า องค์การ+ อธิปไตย ซึ่งหมายถึงการจัดการในหน่วยงานทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชน มีการแบ่งหน้าที่การทำงานลดหลั่นตามลำดับ มีสายการ บังคับบัญชา ทุกคนทำตามหน้าที่ของตน เมื่อได้รับคำสั่งก็ทำให้ บรรลุผล จนแม็กซ์ เวเบอร์ กล่าวว่า องการาธิปไตย หรือ bureaucrats

ที่ดีก็คือ คนซึ่งนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และไม่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในแง่หนึ่งก็คือเครื่องจักรในกลไกขององค์กรที่มนุษย์สร้างขึ้น

ความคิดดังกล่าวเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า เมื่อสังคมซับซ้อนมากขึ้นจะต้องมีการแบ่งภาระและหน้าที่ แบ่งงานกันทำ จะต้องมีความเชี่ยวชาญต่างกัน ขณะเดียวกันก็ต้องมีการประสานกันเพื่อจะให้ได้ผลงานออกมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมอุตสาหกรรม เมื่อเทียบกับในสังคมเกษตรคน ๆ เดียวหรือครอบครัวเดียวอาจจะมีความสามารถหลายอย่าง ตั้งแต่การทำเครื่องมือเครื่องมือทางการเกษตร เครื่องมือในการจับสัตว์และจับปลา ฯลฯ แม้จะมีการแบ่งแยกความชำนาญเฉพาะด้าน แบ่งงานกันทำ ก็อาจจะน้อยกว่าสังคมอุตสาหกรรม นี่คือที่มาของระบบ Bureaucracy ในอุดมคติของแม็กซ์ เวเบอร์

สังคมตะวันตกเช่นสหรัฐอเมริกาที่มีพื้นฐานความคิดมาจากแม็กซ์ เวเบอร์ และบุคคลสำคัญอีกคนหนึ่งคือ วิวดโรว์ วิลสัน ซึ่งเป็นอดีตประธานาธิบดีได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ไว้มาก แต่ที่สำคัญคือ ข้อเสนอที่จะแยกวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเกี่ยวกับการบริหารจัดการรัฐกิจให้ออกจากการเมืองซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจ โดยหลังจากที่มีการต่อสู้กันทางอำนาจในการเมือง แต่ละพรรคที่ขึ้นมาเป็นผู้บริหารก็จะกำหนดนโยบายของพรรคหรืออุดมการณ์ของผู้นำ จากนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็คือองการาธิปไตยจะทำหน้าที่นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ดังนั้น องการาธิปไตยที่ดีจะไม่สนใจว่าใครเป็นเจ้าของ ใครที่อยู่ใต้อำนาจสั่งมา

จะทำตามคำสั่ง โดยมีความซื่อตรงต่อวิชาชีพ (Professionalism) จนดูเหมือนว่ากลายเป็นเครื่องจักรมนุษย์ ขาดชีวิตจิตใจ ทำหน้าที่ตามกรอบของกฎหมาย และตามคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายของผู้มีอำนาจทางการเมือง สิ่งที่ตามมาคือการบริหารงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เพราะมีการวางแผนทำตามตัวบทกฎหมาย ทำตามหน้าที่ การรักษากฎระเบียบ กฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ทำให้สามารถไว้วางใจของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการบริหารได้

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงองการาธิปไตยดังกล่าวนี้เป็นเพียงในอุดมคติ ข้อเท็จจริงก็คือหลายคนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเพราะมีข้อมูล มีความรู้ มีความชำนาญการ จึงสามารถมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายได้ นอกเหนือจากนั้น**ยังอยู่ในกรอบของปัญหาที่จะหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยในระบบ Bureaucracy** หรือ**องการาธิปไตย** เช่น องค์กรดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะทำเพื่อประโยชน์ขององค์กร (Self-Serving) ซึ่งมีผลต่อคนที่อยู่ในองค์กรนั้น จึงเกิดมีการขยายองค์กรจนบางครั้งกระทำไปโดยขาดความจำเป็น นอกจากนั้นก็มีลักษณะอนุรักษนิยม ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถจะใช้สามัญสำนึกและการเล็งผลการปฏิบัติได้ สิ่งใดที่ขัดต่อกฎเกณฑ์จะไม่ยอมปฏิบัติตามแม้จะมีความจำเป็น นอกจากนั้นก็มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีแนวโน้มที่จะขยายอาณาจักรมืองานที่ซ้ำซ้อน และมีบุคลิกของการวางอำนาจบาตรใหญ่ ฯลฯ ทั้งหมดทั้งปวงดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในbureaucracy ทั่วไป

แต่สิ่งที่ต้องสังเกตก็คือ วิชาบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สองช่วงระหว่างสงครามเย็น โดยสหรัฐฯ เป็นสังคมอุตสาหกรรมและมีการพัฒนาหน่วยงานต่าง ๆ อย่างมากมาย และมีความเชื่อว่าการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลจะมีส่วนช่วยพัฒนาประเทศให้พ้นจากความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากความยากจนและการสูญเสียทรัพยากรซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งในการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มีการมองข้ามก็คือ ระบบการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐฯ มีพื้นฐานมาจากระบบการเมืองที่จัดตั้งสถาบันและมีเสถียรภาพ มีการเลือกประธานาธิบดีทุกๆ สี่ปี มีความต่อเนื่องของรัฐบาล สามารถคาดเดาอนาคตได้ ซึ่งแตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาที่การเมืองขาดเสถียรภาพ มีการปฏิวัติรัฐประหาร มีการเปลี่ยนรัฐบาลโดยกำหนดระยะเวลาไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีวัฒนธรรมดั้งเดิมคือระบบอุปถัมภ์ซึ่งขัดแย้งกับระบบคุณธรรมหรือการใช้ความสามารถในการแต่งตั้งบุคคล หรือเลื่อนตำแหน่งบุคคล การยกเอาระบบของสหรัฐฯ มาใช้ในสังคมดังกล่าวทั้งดุ้นซึ่งมีพื้นฐานทางการเมืองและสังคมที่อ่อนแอหรือขัดแย้งกับสังคมสหรัฐฯ หรือตะวันตกเช่นอังกฤษ จึงเป็นการกระทำที่ผิดรูปผิดฝา ในการเรียนการสอนก็ยกเอาวิชาที่ลอกแบบมาจากตะวันตกคือ อเมริกาและอังกฤษ รวมทั้งประเทศอื่นในยุโรปมาใช้แบบยกเครื่องจักรจากที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งซึ่งไม่สามารถจะดำเนินไปได้ เครื่องจักรเป็นวัตถุยังพอจะดูได้ แต่ต้องการอิปไตยประกอบด้วยตัวบุคคล มีชีวิตจิตใจ มีวัฒนธรรมสังคม วัฒนธรรมการเมือง ค่านิยม

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมทางการเมืองซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อระบบการบริหารแบบที่มีอยู่ในประเทศตะวันตก

นี่คือปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะแยก public administration ออกจากวิชารัฐศาสตร์หรือการเมือง ยิ่งกลายเป็นปัญหาขนาดหนัก เพราะการบริหารมีความเกี่ยวพันกับการเมืองอย่างแยกกันไม่ได้ ถ้าการเมืองไร้เสถียรภาพ ไร้กฎเกณฑ์ขาดความต่อเนื่อง ระบบการบริหารก็ปั่นป่วน ยิ่งเผชิญกับการเมืองวัฒนธรรม สังคม ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการบริหารหรือการจัดตั้งองค์กรแบบใหม่ ก็จะกลายเป็นนำวิชาความรู้มาใช้ในการเรียนการสอนโดยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง จึงมีคำพูดเสมอว่า “ที่นี้ประเทศไทย ทฤษฎีตะวันตกใช้ไม่ได้หรอก” หรือว่า “การบริหารแบบไทยๆ” หรือว่า “ประชาธิปไตยแบบไทยๆ” และนี่คือจุดอ่อนที่สุดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจที่มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย อาจารย์ผู้สอนนำเอกสารตะวันตกมาแปลถอดความ เรียบเรียงเป็นตำรา และสอนนักศึกษาไปตามตัวอักษรที่ตนศึกษามา อ่านมา หรือเรียบเรียงจากตำราของตะวันตก จึงมีลักษณะเป็น ‘kara-oke teacher’ นักศึกษาก็ท่องจำและก็ลอกสิ่งที่รับมาจากอาจารย์ ตอบคำถามที่ถามแบบพื้นๆ การจำ การท่อง ของนักศึกษาจึงมีลักษณะเหมือนการสวดมนต์ หรือที่เรียกว่า Mantra Chanting Students ทำให้วิชาดังกล่าวนอกจากเป็นการเรียนรู้ในทางทฤษฎีเพื่อให้รู้ว่ามีความรู้ พอนำไปปฏิบัติจึงได้ผลไม่เต็มที่แม้จะเป็นประโยชน์อยู่ในระดับหนึ่ง

มาในยุคปัจจุบัน สภาพสังคมภายในประเทศของหลายประเทศ รวมทั้งสภาพนอกประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในขอบเขตที่กว้างขวาง ปัญหาสังคมไม่ได้อยู่ที่การจัดการบริหารโดยใช้วิชาความรู้ในการจัดการความรู้แต่เพียงอย่างเดียว แต่มีมิติอื่น ๆ อีกมากมาย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการผลิตในภาคอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม วัฒนธรรมและค่านิยม ที่สำคัญที่สุดคือการพัฒนาอย่างรวดเร็วของวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ดังนั้นประเด็นปัญหาในการบริหารรัฐกิจจึงเป็นประเด็นที่มีหลายมิติ (Multi-Disciplinary Dimensions) จึงต้องวิเคราะห์ปัญหาเพื่อการจัดการบริหารในแง่ของการเมือง การบริหารรัฐกิจ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี อิทธิพลของตัวแปรภายนอก ผลกระทบที่มาจากภาครัฐกิจและภาคประชาสังคม ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารรัฐกิจจึงต้องมีมิติต่างๆ หลากหลาย มิฉะนั้นจะเป็นการมองปัญหาผิดพลาด เจาะประเด็นมิติเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

จากที่กล่าวมาเบื้องต้น จำเป็นต้องมองมิติการบริหารรัฐกิจหรืออาจจะกล่าวว่า การจัดการภาคสาธารณะยุคใหม่ (Public Management in the Modern Era) ซึ่งจะต้องมีการคำนึงถึงมิติต่างๆ นอกเหนือจากการใช้พหุวิทยาการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ

ก) **ระดับชาติและระดับท้องถิ่น** ต้องมีการวิเคราะห์และมองปัญหาการจัดการภาครัฐในระดับการบริหารระดับชาติ (National Government) หรือรัฐบาลกลาง และการบริหารรัฐกิจในระดับท้องถิ่น (Local Government)

ข) **ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม (Public Sector, Private Sector and Civil Society)** ซึ่ง หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับกลไกของรัฐในทางการเมืองและการบริหารรัฐกิจโดยผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการประจำจะต้องนำตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชนเข้ามาพิจารณา เพราะถ้าภาครัฐประสบความสำเร็จล้มเหลวเกิดอุปสรรคต่อภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจและเป็นที่มาของรายได้จากภาษีอากร ภาครัฐก็จะมีงบประมาณในการบริหารประเทศ กลับกัน ถ้าภาคเอกชนประสบความสำเร็จล้มเหลวในการประกอบธุรกิจโดยภาครัฐไม่เข้าไปช่วยประคับประคอง ผลเสียก็จะตกกับภาครัฐและภาคเอกชนพร้อมๆ กันซึ่งส่งผลต่อประเทศโดยรวม ส่วนภาคประชาสังคมนั้นภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยย่อมมีบทบาทอย่างยิ่งในการเรียกร้องทางการเมือง และในการคุ้มครองชุมชนของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ การป้องกันสิ่งแวดล้อมไม่ให้เกิดมลภาวะ ฯลฯ การบริหารจัดการจึงต้องคำนึงถึงภาคประชาสังคมด้วยเพราะการพัฒนาประเทศมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่สุดคือ ประชาชนและสังคมทั่วไป ไม่ใช่เฉพาะกลุ่มที่มีอำนาจ หรือมีประโยชน์จากการประกอบธุรกิจหรือความจำเริญทางเศรษฐกิจ โดยส่งผลในทางลบต่อภาคประชาสังคม ชุมชน และสภาพแวดล้อม

ค) **การจัดการภาคสาธารณะภายในและการคำนึงถึงจากตัวแปรจากภายนอก** ในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งโลกกำลังกลายเป็นหมู่บ้านโลกจากการข้ามแดน จากการเดินทาง การสื่อสาร การค้าขาย การลงทุน การแสวงหาความรู้ การถ่ายทอดความรู้ทางเว็บไซต์และ

อินเทอร์เน็ต ฯลฯ ย่อมส่งผลโดยตรงต่อการบริหารภายในประเทศ โครงสร้างและกลไกรวมทั้งกระบวนการบริหารภาคสาธารณะของแต่ละประเทศจะไม่สามารถมองข้ามบริบทภายนอกประเทศได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกยุคโลกาภิวัตน์ การเติบโตของประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะการรวมตัวของกลุ่มธุรกิจที่เรียกว่า BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa) และในกรณีประเทศไทยก็จะกลายเป็นหนึ่งใน 10 ประเทศของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ ภูมิรัฐศาสตร์แบบใหม่ (New Geo-politics) ภูมิเศรษฐศาสตร์แบบใหม่ (New Geo-economics) หรือ ดุลอำนาจใหม่ (New Power Configuration) เมื่อเป็นเช่นนี้ควรมีการปรับปรุงการจัดการภาคเอกชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ แนวทางการปฏิบัติในหลายมิติจำเป็นต้องมีการปรับปรุงปรับตัว หรือปฏิรูป การใช้ทฤษฎีหรือวิธีการแบบดั้งเดิมแบบแข็งกระด้างย่อมไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ ในการเรียนการสอนผู้เรียนและผู้สอนต่างต้องตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีการค้นคว้าเพื่อให้องค์ความรู้ที่มีอยู่ขยายขอบข่ายกว้างยิ่งขึ้น เพราะองค์ความรู้ที่มีอยู่อาจจะล้าสมัยไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

นอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้น การจัดการภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ อาจมองได้ใน 3 มิติต่อไปนี้ คือ มิติที่หนึ่งคือ โลกาภิวัตน์ (Globalization) มิติที่สองคือ ภูมิภาคภิวัตน์ (Regionalization) มิติที่สามคือ ท้องถิ่นภิวัตน์ (Localization)

กล่าวคือ มิติบริบทโลก มิติภูมิภาค เช่น AEC และมิติภาคท้องถิ่น อกวิวัฒน์ในกรณีนี้ท้องถิ่นคือประเทศแต่ละประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศ ก็ยังต้องแบ่งออกเป็น 2 มิติดังที่กล่าวมาเบื้องต้น คือ รัฐบาลแห่งชาติ และรัฐบาลท้องถิ่น ภาครัฐ-ภาคเอกชน และประชาสังคม ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

จะเห็นได้ว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์จะต้องมีการขยาย ขอบข่ายให้กว้างขึ้น ทั้งในแง่องค์ความรู้ วิธีการเรียนการสอน การ วิเคราะห์ประเด็นปัญหา โดยต้องมีมิติต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาเบื้องต้น จากนั้นจึงต้องมีการเก็บข้อมูลเพื่อจะพิสูจน์แก่นข้อถกเถียง (Thesis) ของผู้ศึกษาแต่ละคน มิใช่เป็นแต่เพียงเรียบเรียงจากที่เรียนมา ลอกเลียนกรอบของการวิจัย หรือกรอบทฤษฎี จากนั้นเก็บข้อมูลต่าง กลุ่ม ต่างประเภท ต่างพื้นที่ โดยดุชฎินิพนธ์แต่ละฉบับมีความ แตกต่างเฉพาะข้อมูล แต่กรอบการวิเคราะห์ (Conceptual Framework) เหมือนกันหมด ทำนองเดียวกับการทำแกงเขียวหวาน วิธีทำเหมือนกันเพียงแต่เปลี่ยนเป็นเขียวหวานเนื้อ เขียวหวานหมู เขียวหวานไก่ ฯลฯ กระบวนการทำแกงเขียวหวานจะต้องแตกต่างกัน เพราะนั่นคือการนำไปสู่ข้อค้นพบที่แตกต่างกัน หรือนำไปสู่แก่นข้อ ถกเถียง (Thesis) ที่แตกต่างกัน มิฉะนั้นดุชฎินิพนธ์ก็จะกลายเป็น เพียงการเก็บข้อมูลใหม่โดยไม่มีการสร้างความรู้ใหม่แม้แต่น้อย

และนี่คือจุดอ่อนที่สุดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรือการ บริหารรัฐกิจ ซึ่งไม่เข้มข้นทางองค์ความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มี ความสามารถที่จะแหวกแนว (Breakthrough) เป็นแต่เพียงจำจาก ตำรับตำราและมีการบรรยายให้นักศึกษาฟังเป็นทอด ๆ จำเอาสิ่งที่ได้

จากการบรรยายผสมผสานกับการเก็บข้อมูลที่ใช้กรอบการวิเคราะห์ที่
อันเดียวกัน สิ่งที่ได้คือ ได้เพียงการมีข้อมูลใหม่โดยปราศจากทฤษฎี
หรือแก่นข้อถกเถียง (Thesis) ที่สำคัญที่สุด ไม่สามารถติดตามหรือ
ตามทันกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งในบริบทภายในและภายนอก
ประเทศ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเรียนการสอนวิชารัฐประศาสน
ศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจที่สัมฤทธิ์ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความ
พยายามที่จะแยกออกมาเป็นสาขาวิชาต่างหากยิ่งจะทำให้กลายเป็น
วิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่อยู่ในหลอตแก้ว ซึ่งย่อมจะไม่สอดคล้องกับ
การนำความรู้ดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติ คือการช่วยในการกำหนด
นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการปรับปรุงองค์กรปกครอง
บริหารทั้งในภาคบริหารทั่วไป หรือการจัดการทั่วไป รวมตลอดทั้ง
ส่งผลกระทบต่อการบริหารภาคการเมืองด้วย เพราะพรรคการเมืองก็
ต้องมีการบริหารพรรคการเมือง ถ้าการบริหารพรรคการเมืองมีความ
อ่อนแอ การเมืองก็จะมีคามอ่อนแอ และเมื่อการเมืองอ่อนแอ
ผลเสียก็จะตกกับองค์กรต่าง ๆ ในสังคม และสังคมโดยรวม