

ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์*

BASIC KNOWLEDGE OF PUBLIC ADMINISTRATION

พระมหาจันงค์ ฌมไผ่

Phramaha Jumnonng Pompai

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตหนองคาย

Mahachulalongkomrajavidyalaya University Nongkhai Campus, Thailand

Corresponding author E-mail: jumnonngkai@gmail.com

วันที่รับบทความ : 27 พฤษภาคม 2566; วันแก้ไขบทความ 26 มิถุนายน 2566; วันตอบรับบทความ : 26 มิถุนายน 2566

Received 27 May 2023; Revised 26 June 2023; Accepted 26 June 2023

บทคัดย่อ

รัฐประศาสนศาสตร์ มาจากคำว่า Public Administration ในภาษาอังกฤษโดยคำว่า Public หมายถึง ข้าราชการ กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติส่วนคำว่า Administration หมายถึง ความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินการในองค์การ การทราบถึงสถานภาพของวิชาเป็น สิ่งจำเป็นและเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในสาขาวิชาที่จะศึกษาอย่างลึกซึ้ง การศึกษาถึงสถานภาพของวิชาที่สำคัญเรื่องหนึ่งคือการศึกษาในความเป็นศาสตร์ของสาขาวิชา ดังนั้นคำถามแรกๆ ที่มักจะเกิดขึ้นเสมอในการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือคำถามที่ว่ารัฐ ประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์หรือไม่ ทั้งนี้เพราะความเป็นศาสตร์ของสาขาวิชาหมายถึง การ เป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการโดยถือว่าเป็นสิ่งที่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ มีการใช้วิธี การศึกษาในเชิงวิทยาศาสตร์ที่สามารถอ้างอิงพิสูจน์ได้ ด้วยเหตุนี้วิชาใดที่เป็นศาสตร์จึงได้รับ

Citation:



* พระมหาจันงค์ ฌมไผ่. (2566). ความรู้เบื้องต้นทางรัฐประศาสนศาสตร์. วารสารส่งเสริมและพัฒนาวิชาการสมัยใหม่, 1(3), 13-34.

Phramaha Jumnonng Pompai. (2023). Basic Knowledge of Public Administration. Modern Academic Development and Promotion Journal, 1(2), 13-34.;

DOI: <https://doi.org/10.>

<https://so12.tci-thaijo.org/index.php/JISDIADP/about/editorialTeam>

การยอมรับและเชิดชูโดยเฉพาะในยุคของความเจริญรุ่งเรืองทางวิทยาการในศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา

คำสำคัญ: รัฐประศาสนศาสตร์, การบริหารงานภาครัฐ

Abstract

Public Administration comes from the word Public Administration. In English, the word Public means civil servants, various activities that the state should perform. Administration Means an effort to cooperate in the organization. Knowing the status of a subject is essential and an important starting point for a deeper understanding of the subject being studied. The study of the status of one important subject is the study of the science of the subject. So the first question The question that always comes up in the study of public administration is whether public administration is a science or not. This is because the science of the field means Recognition in academic circles is considered a systematic study. There is a scientific study method that can be referenced and proven. For this reason, any subject in science was recognized and honored, especially in the era of scientific prosperity in the 19th century onwards.

Keywords: Public Administration, Public Administration

บทนำ

การศึกษาวិชาใด ๆ ก็ตาม การทราบถึงสถานภาพของวิชาเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความเข้าใจในสาขาวิชาที่จะศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไป การศึกษาถึงสถานภาพของวิชาที่สำคัญเรื่องหนึ่งคือการศึกษาในความเป็นศาสตร์ (Science) ของสาขาวิชา ดังนั้นคำถามแรกๆ ที่มักจะเกิดขึ้นเสมอในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็คือคำถามที่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์หรือไม่ ทั้งนี้เพราะความเป็นศาสตร์ของสาขาวิชาหมายถึง การเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการโดยถือว่าเป็นสิ่งที่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ มีการใช้วิธี

การศึกษาในเชิงวิทยาศาสตร์ที่สามารถอ้างอิงพิสูจน์ได้ ด้วยเหตุนี้วิชาใดที่เป็นศาสตร์จึงได้รับการยอมรับและเชิดชูโดยเฉพาะในยุคของความเจริญรุ่งเรืองทางวิทยาการในศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา

หากรัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ ก็หมายถึงการได้รับการยอมรับว่ามีคุณค่าและน่าสนใจ และเป็นการศึกษาที่ไม่มื่อคติ มีค่านิยมที่เป็นกลาง ดังนั้นจึงมีนักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งจึงพยายามผลักดันให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นศาสตร์ จนก่อให้เกิดคำถามว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์จริงหรือไม่ ถ้าไม่เป็นศาสตร์แล้ว รัฐประศาสนศาสตร์เป็นอะไร รวมถึงคำถามที่ว่ารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์แล้วได้อะไร

คำว่า “ศาสตร์” (Science) เป็นคำที่มาจากภาษาละตินว่า “Scientia” หมายถึงองค์ความรู้ แต่ “ศาสตร์” ในความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันหมายถึงความรู้ที่ได้มาจากการคิดวิเคราะห์และสังเคราะห์จนสร้างเป็นความรู้ขึ้นมาอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน มีการจัดระเบียบจนเป็นที่เชื่อถือได้และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ในความหมายของศาสตร์ที่หมายถึงองค์ความรู้นั้น อาจแยกได้เป็นศาสตร์บริสุทธิ์ (Pure Science) และศาสตร์ประยุกต์ (Applied Science) ทั้งนี้โดยถือว่าศาสตร์บริสุทธิ์เป็นองค์ความรู้ที่มีความเป็นอิสระไม่ใช้องค์ความรู้จากศาสตร์อื่นโดยเน้นความเป็นปรนัย (Objectivity) ปราศจากค่านิยม มีความมั่นคงแน่นอนสอดคล้องกันในการศึกษาแต่ละครั้ง (Consistent) เป็นที่เชื่อถือได้ และมีความสามารถในการทำนาย ทั้งนี้ ศาสตร์มีกฎเกณฑ์หรือ Criteria อยู่ 5 ข้อ คือ

1. ศาสตร์ต้องเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ (Intersubjective Testability) ทั้งคำจำกัดความ กฎรวมทั้งคำอธิบายต่างๆ ที่มีการกล่าวอ้าง โดยจะต้องมีหลักฐานในการพิสูจน์ได้
2. ต้องเป็นสิ่งที่เชื่อถือได้ (Reliability) ให้ความสนใจกับสิ่งที่เป็นอย่างจริง
3. ศาสตร์ต้องเป็นสิ่งที่มีความชัดเจน (Definiteness) และมีความแม่นยำ (Precision)
4. ศาสตร์ต้องเป็นสิ่งที่ เป็นระบบ (Coherence or Systematic character) รวมทั้งง่ายต่อความเข้าใจ
5. ศาสตร์ต้องมีความครอบคลุม (Comprehensiveness or Scope) ที่สามารถให้การอธิบายได้สูงสุด

ในขณะที่ศาสตร์ประยุกต์ เป็นองค์ความรู้ที่เน้นการประยุกต์ใช้ความรู้จากศาสตร์บริสุทธิ์เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ โดยเหตุที่เน้นการนำไปใช้กับมนุษย์และสังคม

มนุษย์ กฎเกณฑ์บางอย่างจากศาสตร์บริสุทธิ์อาจไม่ถูกนำมาใช้ในการประเมินศาสตร์ประยุกต์ เช่น ความสามารถในการทำนาย หรือการปราศจากค่านิยม ศาสตร์ประยุกต์จึงมักถูกจัดว่าเป็น ศาสตร์แบบอ่อนๆ (Soft Science) หรืออาจจัดเป็นศาสตร์ประยุกต์ทางสังคม (Applied Social Sciences) เนื่องจากเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้กับสังคมมนุษย์ มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของปัจจัยหลายตัวที่ควบคุมไม่ได้ เช่น พฤติกรรมของมนุษย์ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และค่านิยม ในขณะที่นักปรัชญาเชิงศาสตร์บางท่าน (Thagard, P. R., 1998) พยายามแยกให้เห็นถึงศาสตร์แท้กับศาสตร์เทียม (Pseudoscience) เช่น โหราศาสตร์ ว่า ศาสตร์แท้จะต้องสามารถพิสูจน์ได้ มีความแน่นอนในการทำนาย เป็นข้อพิสูจน์ที่ใช้ได้ทั่วไป ในขณะที่ศาสตร์เทียมไม่มีคุณสมบัติดังกล่าว

จากความหมายของศาสตร์ดังกล่าว ถ้ารัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่แน่ชัด ที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐได้ โดยกฎเกณฑ์ที่ว่าจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ปราศจากค่านิยม ไม่ขึ้นอยู่กับความคิดความเชื่อของผู้ตีความหรือผู้ใช้กฎเกณฑ์ และจะต้องเป็นกฎที่สามารถพิสูจน์หรือทดสอบได้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่พยายามจะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ จึงพยายามที่จะทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด

สถานภาพของทางรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะต้องมีการนำเอาความรู้จากศาสตร์สาขาอื่นๆ เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ในเรื่องของการบริหารงาน เพราะศาสตร์สาขาอื่นๆ มีความก้าวหน้าเพียงพอที่จะช่วยให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการศึกษา โดยเฉพาะเมื่อได้นำเอาความรู้มาจากศาสตร์ที่แตกต่างกัน เช่น วิชาเศรษฐศาสตร์บริหารธุรกิจ หรือสังคมวิทยา มาประยุกต์ใช้ก็จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถมีข้อมูลที่มากขึ้นเพื่อทำการตัดสินใจ และหาวิธีทางที่ทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ได้

นักรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลายคงไม่มีใครกล้าละเลยคุณประโยชน์ของอดีตโดยเฉพาะ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีคนเตือนให้เห็นถึงบทเรียนของประวัติศาสตร์ เพราะว่าถึงแม้จะมีเทคนิคการหาความรู้ใหม่ ๆ เกิดขึ้น แต่เทคนิคเหล่านี้ก็ต้องมีความรู้ทางประวัติศาสตร์รวมอยู่ด้วยเสมอ มุมมองประวัติศาสตร์ เกิดจากความคิดเรื่องความต่อเนื่องของการศึกษามนุษย์ (idea of continuity in the study of man) เพราะชีวิตมนุษย์ ก็คือชีวิตของ

คนทุกคนตั้งแต่อดีตจนปัจจุบันและรวมถึงอนาคต การให้ความสำคัญกับความต่อเนื่องช่วยให้แยกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วกับปัจจุบันออกจากกัน มีข้อมูลเปรียบเทียบและทดสอบทฤษฎีตลอดจนมีมิติทางด้านเวลาที่ขาดหายไปจากการศึกษาในแนวพฤติกรรมกรรมการบริหารรวมทั้งมีบริบททางวัฒนธรรม กระตุ้นให้เกิดจินตนาการเพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญ ถ้าหากว่าไม่มีมิติทางประวัติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ ก็เหมือนคนเสียความทรงจำ ซึ่งอาจทรมานซ้ำอีก

อย่างไรก็ดี การศึกษาประวัติศาสตร์นั้นมีข้อควรระวังหลายอย่าง ประการแรกไม่ควรนำค่านิยมปัจจุบันไปตัดสินอดีต เพราะเป็นเรื่องที่เปรียบเทียบกันไม่ได้ ประการที่สองการแก้ปัญหาในปัจจุบันไม่ใช่ค้นหาปัญหาที่เหมือนกันหรือค้นหามูลเหตุในอดีต แต่เพื่อเข้าใจอดีตได้ดีขึ้น เนื่องจากการเข้าใจอดีตจะช่วยให้เข้าใจว่าปัญหาในปัจจุบันเกิดมาอย่างไร ประการที่สาม ต้องระวังการยึดเหตุผลมากเกินไป เพราะจะทำให้ไม่เข้าใจความหมายและอารมณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ ประการที่สี่ การศึกษาประวัติศาสตร์อาจทำให้เราได้ข้อมูลมากจนแยกไม่ออก และประการสุดท้าย ต้องไม่นำประวัติศาสตร์มาสนับสนุนฐานะเดิมเพื่อต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วรเดช จันทรรศ เห็นว่า มีศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ดังต่อไปนี้

1. วิชาวิทยาการจัดการ โดยถือเป็นวิชาที่นำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์เพื่อใช้วิเคราะห์และควบคุมการทำงานให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพโดยเน้นเทคนิคต่างๆ เช่น (operations research) การวิเคราะห์ระบบ (systems analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (network analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (decisionmaking) เป็นต้น

2. วิชาพฤติกรรมองค์การ เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ และมนุษย์พฤติกรรม โดยพิจารณาตัวแปร 4 ตัว ดังนี้ (1) บุคคล (2) ระบบสังคมขององค์การ (3) องค์การอุปถัมภ์ และ (4) สภาพแวดล้อม โดยมีจุดเน้นที่การศึกษาปัญหาในระบบราชการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนาองค์การอย่างมีแบบแผน

3. วิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ และการบริหารการพัฒนา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ คือ การศึกษาการบริหารภาครัฐบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเน้นด้านพฤติกรรมหรือกิจกรรมของรัฐในแง่ต่าง ๆ รวมถึงวัฒนธรรมหรือปรากฏการณ์ทางการบริหาร ในขณะที่การบริหารการพัฒนา เป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าหรือเป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการ

พัฒนา โดยเน้นการเปลี่ยนแปลง ผลลัพธ์ ความสามารถในการวัด การมีส่วนร่วม และ ความสัมพันธ์เป็นหลัก

4. วิชาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยมีขอบข่ายในองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน คือ

1) การกำหนดนโยบาย โดยวิเคราะห์ 2 แนวทาง คือ

(1) หลักเหตุผล (rational comprehensive analysis)

(2) แบบปรับส่วน (incremental analysis)

2) การน่านโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษากลไกสำคัญในการทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย

3) การประเมินผลนโยบาย โดยนำข้อมูลไปพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่อไป

4) การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

5. วิชาทางเลือกสาธารณะ ในความหมายอย่างกว้าง เป็นการนำหลักเศรษฐศาสตร์มา ใช้ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการในภาครัฐ ในความหมายอย่างแคบ คือ วิชาที่มุ่งเอาความรู้ เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำกลไกตลาดมาปรับปรุง เพื่อให้การตัดสินใจภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขอบข่ายของวิชาดังกล่าว ครอบคลุมการศึกษา 3 เรื่อง คือ

1) พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์

2) พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ

3) การแสวงหาวิธีการทางการบริหาร หรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับกรให้บริการ สาธารณะ ความพยายามในการนำเอาศาสตร์ต่าง ๆ มาอธิบายโดยบูรณาการเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพและทำให้เกิดความครอบคลุมทางการบริหารจึงเป็นส่วนสำคัญในการทำให้รัฐ ประศาสนศาสตร์มีความเป็นสหวิทยาการสูง ซึ่งลักษณะดังกล่าวสามารถอธิบายได้

ส่วนมุมมองกฎหมายมองว่า รัฐประศาสนศาสตร์เป็นกิจกรรมที่เป็นผลลัพธ์หรือส่วน ขยายมาจากกฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นการบัญญัติถึงกรอบการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง วูด ไรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่ได้รับการยกย่องให้เป็นบิดารัฐประศาสนศาสตร์ของ สหรัฐอเมริกา ก็มองว่างานบริหารรัฐบาล ก็คือ การบริหารของกฎหมาย (execution of law) อย่างไรก็ดี หัวใจของมุมมองกฎหมาย คือ การมอบอำนาจให้รัฐบาลเพื่อนำความคิดของรัฐไป ปฏิบัติ พร้อมกันนั้นก็มอบอำนาจใช้ดุลพินิจในการบริหารงาน

ในสมัยโบราณ การบริหารกระทาง่าย ๆ โดยอาศัยผู้ปกครอง 2 กลุ่ม คือ นักรบ (warriors) ที่คอยต่อสู้กับศัตรู กับคนเก็บบันทึก (recordkeepers) ต่อมางานซับซ้อนขึ้น คน เก็บบันทึกก็กลายเป็นทนายความ (lawyer) ซึ่งมีงานใหม่เพิ่มเข้ามา คือ การร่างและบริหาร

กฎหมายและพระราชกฤษฎีกา นานเข้าทนายความก็มีอำนาจในราชการ เช่น กลางศตวรรษที่ 18 การบริหารรัฐปรัสเซียภายใต้ยุค เฟร็ดเดอริก วิลเลียมที่ 1 (Frederick William 1) งานของรัฐบาลทั้งหมดควบคุมโดยนักกฎหมายที่เรียกว่า “Camerallists” ต่อมาในศตวรรษเดียวกันในสหรัฐอเมริกา โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ก็เห็นว่าการศึกษาเชิงกฎหมายเป็นด้านสำคัญของการประกอบอาชีพราชการ

หลังจากที่สหรัฐอเมริกาตั้งประเทศเป็นสาธารณรัฐแล้ว 150 ปี เศรษฐกิจเริ่มเจริญเติบโต จึงต้องแยกกฎระเบียบใหม่ ๆ พร้อมกับพัฒนาระบบราชการเพื่อบริหารระเบียบเหล่านั้น รัฐเปลี่ยนจากการปกครองตามหลักการเมืองที่เลือกคนมาเป็นรัฐบาลและผลักดันกันเป็นข้าราชการ มาให้ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคและเน้นการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเรียกว่าการเกิด “รัฐบริหาร” (asministrative state) ลักษณะของรัฐบริหาร คือ คนเกิดมาและอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐที่มีสถาบันซับซ้อนซึ่งประกอบด้วยองค์การต่าง ๆ จำนวนมาก ลักษณะเด่นอันหนึ่ง คือ การมอบอำนาจให้หน่วยงานและข้าราชการเป็นผู้บริหาร ซึ่งนอกจากอาศัยกฎระเบียบตายตัวแล้ว ยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจ ซึ่งบางครั้งก็คาดการณอะไรไม่ได้

เมื่อเกิดรัฐบริหารขึ้นมา ระบบกฎหมายก็ต้องปรับตัวตาม เรียกว่า “กฎหมายปกครอง” (administrative law) เพื่อเป็นหลักในการสร้างสมดุลระหว่างการปกครองแบบประชาธิปไตยกับการยึดกฎหมาย การเกิดกฎหมายปกครองในอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลมาจากหลักนิติธรรม (rule of law) ของ เอ.วี. ไดซี (A.V. Dicey) หลักของไดซี มี 2 ข้อ คือ ข้อแรก การตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดต้องกระทำโดยศาลปกติเท่านั้น และข้อสอง เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจจำกัดและต้องอยู่ใต้กฎหมายเหมือนพลเมืองอื่น เรื่องหลักที่กฎหมายปกครองสนใจ ได้แก่ อำนาจตามกฎหมายของข้าราชการ การแก้ไขคำสั่งราชการ อำนาจออกกฎข้อบังคับและการใช้อำนาจบังคับของผู้บริหารอำนาจตรวจสอบและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ การคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากการตรวจสอบและดำเนินการของศาล

มุมมองกฎหมายมองว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีปทัสถานทางกฎหมายที่ซับซ้อนซึ่งประกอบด้วยสิทธิ หน้าที่ และมาตรการการปฏิบัติที่คาดหวังว่าเจ้าหน้าที่จะทำให้การคุ้มครองหรือกล่าวได้ว่าหากผู้บริหารภาครัฐต้องใช้ดุลพินิจเพราะการปกครองสมัยใหม่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนผู้บริหารก็ต้องทำตามกฎหมายเท่าที่คนอื่นจะสามารถเข้าใจได้ รัฐประศาสนศาสตร์ตามมุมมองอื่นจะสนใจเรื่องประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) แต่ตามมุมมองกฎหมายนั้นจะสนใจเรื่องความยุติธรรม (justice)

ต่อมามุมมองกระบวนการจัดการ โดย “ การบริหาร ” (administration) กับ “ การจัดการ ” (management) เป็นคำที่มักใช้แทนกัน เพื่อสื่อความหมายถึงคนและกิจกรรมที่อยู่ส่วนยอดของสังคมของทั้งภาครัฐและเอกชน แต่การใช้ก็ไม่แน่นอน มักใช้ “ การจัดการ ” เพื่อหมายถึงงานธุรกิจ หรืองานที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารภาครัฐ เช่น การจัดการงบประมาณ บุคคล แผนงาน ข้อมูล ระบบและขั้นตอน การควบคุมและอื่น ๆ หรือบางทีก็ใช้เพื่อเน้นถึงประสิทธิภาพ ประหยัด และความชำนาญทางเทคนิค ส่วน “ การบริหาร ” ใช้เพื่อหมายถึงภาพรวมของระบบทั้งหมด ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ของระบบกับสภาพแวดล้อมภายนอก

รัฐประศาสนศาสตร์สหรัฐอเมริกาเติบโตมาด้วยมุมมองกระบวนการจัดการกล่าวคือ หลังสงครามกลางเมืองเกือบ 50 ปี ปรากฏว่าสังคมอเมริกันขยายตัวจากการอพยพของคนยุโรป ความเจริญของอุตสาหกรรม การเมืองอนุรักษ์นิยมและการคอร์รัปชัน ทำให้ขบวนการประชานิยมและฝ่ายก้าวหน้า (populist and progressive movements) ต้องการเปลี่ยนแปลงระดับสถาบันหลายอย่าง แต่สิ่งหนึ่งที่พยายามทำ คือ แยกการบริหารกับการเมืองออกจากกัน หลักการนี้ทำให้เกิดการปฏิรูปหลายอย่าง เช่น จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมอิสระ (independent regulatory commissions) สนับสนุนระบบการบริหารเมืองแบบผู้จัดการและสภา (city manager-council system) แยกการบริหารเทศบาลออกจากการเมืองให้ตำรวจและเจ้าหน้าที่ดับเพลิงเทศบาลอยู่ใต้การควบคุมของคณะกรรมการพิเศษ (special lay commissions) จัดตั้งเขตพื้นที่พิเศษ (special purpose districts) เพื่อแยกการบริหารโรงเรียนออกจากการเมืองและจัดตั้งระบบข้าราชการที่เป็นกลางทางการเมือง (establishment of politically neutral civil service systems)

ปัจจัยที่เสริมสร้างมุมมองกระบวนการจัดการให้แข็งแกร่งมีหลายปัจจัยโดยเฉพาะอิทธิพลจาก เฟร็ดเดอริก ดับเบิลยู เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) ซึ่งเป็นผู้นำขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (scientific management movement) ขบวนการนี้มีหลักสำคัญ คือ ต้องการหนีให้พ้นจากวิธีการทำงานที่ไม่เป็นระเบียบ (disorder) และอาศัยประสบการณ์ที่ไม่แน่นอน (rule-of-thumb) สร้างประสิทธิภาพ (efficiency) ในการใช้ทรัพยากรรวมสติปัญญาของคน (human intelligence) เข้ากับพลังของเครื่องจักร (machine power) แสวงหาทางที่ดีที่สุด (one best way) เพื่อแก้ปัญหาและทำงาน ใช้มาตรฐานการทำงานที่เป็นตัวเลข (mathematical work standards) ให้มากที่สุด ประยุกต์ใช้หลักการที่เป็นสากล (universal principles) คัดเลือกและฝึกอบรมคนงานแต่ละตำแหน่งด้วยวิธีการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (scientific selection and training)

เลนเนิร์ด ดี ไวท์ (Leonard D. White) ผู้แต่งตำรารัฐประศาสนศาสตร์เล่มแรกในสหรัฐอเมริกา ให้ความเห็นว่า ขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์กับนักปฏิรูปจับมือกันเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มความรับผิดชอบและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน ไวท์ ยอมรับว่า ขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์มีอิทธิพลอย่างมากต่อรัฐบาล โดยเฉพาะหลักการที่ว่า “คนที่เป็นผู้บริหารระดับสูงนั้นต้องหาทางทำงานให้ดีที่สุด” ไวท์ เห็นว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ควรอาศัยการจัดการมากกว่ากฎหมาย ควรชี้ชัดเอาผลงานของสมาคมการจัดการแห่งสหรัฐอเมริกาไปใช้มากกว่าการยึดคำตัดสินของศาล ช่วงปลายทศวรรษ 1920 ถึง ทศวรรษ 1930 จึงปรากฏว่า ขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์มีอิทธิพลอย่างมากต่อรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารภาครัฐ

มุมมองกฎหมายพยายามแสวงหาความยุติธรรม แต่มุมมองกระบวนการจัดการพยายามสร้างรูปแบบการทำงาน มุมมองนี้จึงเปลี่ยนจุดยืนจากนักกฎหมายที่ยึดกฎหมายและสิ่งที่ควรทำ (oughts) มาเป็นคนที่ยึดความจริงและลงมือทำจริง (practical, hard-headed realists) รัฐประศาสนศาสตร์ตามมุมมองกระบวนการจัดการจะไม่สนใจปรัชญา รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย แต่สนใจขั้นตอน กฎระเบียบและเทคโนโลยี เพราะมองว่ากฎหมายเป็นแนวคิดและอุดมคติ แต่การจัดการเป็นการทำงานจริง สิ่งที่มุมมองกระบวนการจัดการใช้เปรียบเทียบคือ เครื่องจักร บางครั้งจึงเรียนกว่าการจัดการเป็นเสมือนเครื่องจักรของการปกครอง (machinery or government) ซึ่งเป็นเครื่องมือของการบริหารงาน

มุมมองกระบวนการจัดการมีจุดอ่อนหลายอย่าง ประการแรก สนใจรายละเอียดมากเกินไปจนลืมนึกเป้าหมายใหญ่ของการบริหารภาครัฐ ประการที่สอง ยึดมั่นในหลักเหตุผลมากเกินไปจนไม่สนใจพฤติกรรมด้านอื่น ประการที่สาม ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นบังคับบัญชามากเกินไปซึ่งมีค่าเท่ากับสนับสนุนระบอบอำนาจนิยมและไม่ใช้วิธีการบริหารที่ดีที่สุดเสมอไป ประการที่สี่ เชื่อแนวคิดเรื่องการบริหารที่สามารถใช้ได้ทุกหนทุกแห่ง (generic concept of administration) มากเกินไป จนอาจใช้กับการบริหารภาครัฐได้ไม่มาก ประการที่ห้า ถูกวิจารณ์ มากกว่าสนใจค่านิยมและการเมืองน้อยเกินไปจนอาจลืมนึกว่าเทคนิคและกระบวนการจัดการที่จริงก็เป็นการเมือง คือ เป็นผลประโยชน์ของผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหาร ประการที่หก ประการสุดท้ายการยึดความเป็นวิชาชีพนั้นทำให้มองแคบและให้ความสำคัญเฉพาะความเข้มแข็งของชนชั้นนำ

ทั้งนี้ ในส่วนของมุมมองพฤติกรรมเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการของสังคมศาสตร์ซึ่งพัฒนาอย่างยาวนานนับตั้งแต่สมัยกรีกโบราณจนถึงศตวรรษที่ ๒๐ ทั้งนี้ เพื่อสร้างทฤษฎีมนุษย์ที่เป็นหนึ่งเดียว (a unified theory of man) ที่เรียกว่า “พฤติกรรมศาสตร์” (behavioral science) สำหรับอิทธิพลต่อรัฐประศาสนศาสตร์มีในสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นผลรวมมาจากหลายสาเหตุ ประการแรกคือ ความเป็นระบบราชการของโลกสมัยใหม่ ทำให้คนเป็นกังวลว่าจะสูญเสียความเป็นมนุษย์ เช่น เกิดความเดียดายและไร้คุณค่ามากขึ้น ประการที่สอง ภูมิปัญญาของรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวประเพณี คือหลักการบริหารนั้น ถูกท้าทาย ประการที่สาม ความรู้ทางสังคมศาสตร์แพร่กระจายมากขึ้นซึ่งเป็นผลงานของนักสังคมวิทยา นักจิตวิทยาและนักจิตวิทยาสังคม ประการที่สี่ การแสวงหาความรู้แบบวิทยาศาสตร์มีมากและได้รับการยกย่องมากขึ้น จึงนำไปสู่การพัฒนาความเป็นศาสตร์ทางพฤติกรรม และประการที่ห้า ประการสุดท้ายคอมพิวเตอร์เจริญมากขึ้นจนกลายเป็นเครื่องมือใหม่ ๆ ในการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์เติบโตมากในรัฐศาสตร์ และมีอิทธิพลต่อรัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องทางด้านสังคมศาสตร์ มุมมองพฤติกรรมของรัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอก พร้อมทั้งเป็นแนวคิดและวิธีปฏิบัติใหม่ ๆ ทางด้านการบริหาร

หนังสือพฤติกรรมกรรมการบริหารที่ต่อสู้อัจฉรียาต่อต้านรัฐประศาสนศาสตร์ยุคคลาสสิกออกมาได้ คือหนังสือของ เฮอร์เบิร์ต เอ. ซิมมอน (Herbert A. Simon) ชื่อ “Administrative Behavior” ซิมมอน เห็นว่า หลักการบริหารที่นักคิดคลาสสิกอธิบายมานาน เช่น ประสิทธิภาพ การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ลำดับชั้นการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่และการควบคุม นั้น เป็นเพียง “สุภาษิต” (proverb) ซึ่งเป็นแนวที่ปฏิบัติได้บางสถานการณ์ ไม่ใช่ทั้งหมด ซิมมอนให้ความสำคัญกับนักจิตวิทยาการเลือกของมนุษย์ (psychology of human choice) เขาเห็นว่า องค์การไม่ใช่เครื่องจักร แต่เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาและสร้างทางเลือก ซิมมอน เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การแก้ปัญหา (problem-solving) ภาระสำคัญของนักบริหารคือการตัดสินใจ (to make decisions) ซึ่งเป็นการรับรู้ปัญหา นำข้อมูลไปใช้แก้ปัญหาสนใจคนและปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการแก้ปัญหา จากนั้นจึงทำการตัดสินใจ ซิมมอนเห็นว่า การตัดสินใจเป็นข้อเท็จจริงเวลาหนึ่งขององค์การ อย่างไรก็ตาม การท้าทายของซิมมอนไม่ถึงกับเป็นการปฏิวัติรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ทั้งสาระสำคัญไว้ คือ ช่วยให้เราได้รับรู้ว่ามีค่านิยมในรัฐประศาสนศาสตร์ ช่วยให้เกิดการนิวิจยมาใช้ในรัฐประศาสนศาสตร์ และก่อให้เกิดวิกฤตเอกลักษณ์ (crisis of identity) ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไม่ได้ในเวลาต่อมา

มุมมองพฤติกรรมไม่ใช่ทฤษฎีทางการเมือง การปกครองหรือรัฐประศาสนศาสตร์โดยตรง แต่เป็นกลุ่มที่มีแนวคิดเหมือนกันตรงที่พยายามพัฒนาความรู้ในสาขานั้น ๆ ไปสู่ความเป็นวิทยาศาสตร์ลักษณะเด่นของความคิดและเป้าหมายสำคัญของนักวิชาการแนวนี้มี ๖ ประการคือ

1. พยายามแสวงหาแบบแผนและกฎเกณฑ์ทางการเมืองและการปกครอง
2. สนใจพิสูจน์เพื่อหาข้อสรุปทางทฤษฎีโดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical data)
3. เป็นที่รู้กันว่ามีเทคนิคเฉพาะเป็นของตัวเอง
4. ให้ความสำคัญกับการวิจัยเชิงปริมาณ
5. มีความคิดว่าการวิจัยต้องทำอย่างเป็นระบบ เพราะปรากฏการณ์ต่าง ๆ เชื่อมโยงกันอย่างไร้ขีด

6. เชื่อว่าความรู้ทางทฤษฎีควรมาก่อนการนำไปปฏิบัติมุมมองประวัติศาสตร์เน้นอดีต แต่มุมมองพฤติกรรมไม่สนใจสิ่งที่เกิดมาแล้วหากสนใจสิ่งที่เป็นอยู่ ณ ที่ตรงนี้และเดี๋ยวนี้ ความแตกต่างระหว่างมุมมองพฤติกรรมกับมุมมองกฎหมายและมุมมองกระบวนการจัดการก็ต่างกันตรงที่มุมมองกฎหมายเน้นที่ปทัสถานและค่านิยม ส่วนมุมมองพฤติกรรมพยายามแยกคุณค่าเชิงจริยธรรมกับความเป็นจริงในเชิงประจักษ์ออกจากกัน ส่วนทางด้านมุมมองกระบวนการจัดการก็เน้นรายละเอียดของเทคนิคและรูปแบบโครงสร้างองค์การ แต่มุมมองพฤติกรรมสนใจการปฏิสัมพันธ์ของคนและสภาพแวดล้อมขององค์การ

มุมมองกระบวนการจัดการสนใจแนวคิดบางอย่างโดยเฉพาะ เช่น การตรวจสอบได้ (accountability) อำนาจหน้าที่ (authority) การสั่งการ (command) การควบคุม (control) ต้นทุน (costs) ประสิทธิภาพ (efficiency) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) ประสิทธิภาพการผลิต (productivity) รรถประโยชน์ (utility) และงาน (work) แต่มุมมองพฤติกรรมเน้นคนละด้าน เช่น ความวิตกกังวล (anxiety) ทศนคติ (attitude) การสื่อสาร (communication) ความขัดแย้ง (conflict) ความต้องการของมนุษย์ (needs) อิทธิพล (influence) ปฏิสัมพันธ์ (interaction) การจูงใจ (motivation) และการรับรู้ (perception) มุมมองพฤติกรรมมีจุดอ่อนหลายอย่างทำนองเดียวกันกับมุมมองอื่น ๆ นั่นคือ

ประการแรก การให้ความสำคัญกับทฤษฎีและสิ่งที่เป็นนามธรรมมักยิ่งให้เกิดปัญหาทางวิชาการและละเลยการนำทฤษฎีไปปฏิบัติ ประการที่สอง นักพฤติกรรมในสาขารัฐ

ประศาสนศาสตร์มักสนใจองค์การเอกชนมากกว่าหน่วยงานภาครัฐ ประการที่สาม การเลือกหัวข้อวิจัยทางพฤติกรรมได้รับอิทธิพลมาจากระเบียบวิธีการมากกว่าความสำคัญทางสังคมและประการที่สี่ ประการสุดท้าย การวิจัยและการปฏิบัติการบริหารเน้นวิธีทางพฤติกรรม เช่น การวิจัยสำรวจ การแก้ไขพฤติกรรม การพัฒนาองค์การ ซึ่งมักทำให้คนกลัวสูญเสียอิสรภาพและสิทธิส่วนตัว

นอกจากนี้ มุมมองการเมืองในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง มุมมองทางด้านความขัดแย้งและการแก้ปัญหาความขัดแย้งการบริหารมีความขัดแย้งมากมาย เช่น การวางแผนเมือง การกำหนดค่าจ้างการขึ้นภาษี การออกระเบียบเงินบำนาญ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การสร้างถนนและทางด่วน การกำหนดที่ตั้งห้างสรรพสินค้า ท่าอากาศยาน การให้สวัสดิการ การออกไปขับขี่ ใบอนุญาตธุรกิจใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เพราะการบริหารภาครัฐเป็นการให้บริการสินค้าสาธารณะ (common good) ซึ่งประชาชนมีความต้องการส่วนตัวยู่มากมาย

การแก้ปัญหาคความขัดแย้งไม่ได้เป็นเพียงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภายนอก แต่อาจเกี่ยวข้องกับเครือข่ายความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานภาครัฐด้วย หน่วยงานภาครัฐอาจสร้างอาณาจักร (empire building) คือ พยายามขยายอำนาจแทนที่หน่วยงานอื่น อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเพราะมีพื้นฐานต่างกัน เช่น ตำรวจกับประชาสงเคราะห์ นักวางผังเมืองกับวิศวกร ยิ่งกว่านั้นอาจเกิดความขัดแย้งภายในระหว่างกลุ่มที่มีเอกลักษณ์ต่างกัน เช่น นักสังคมสงเคราะห์ที่เน้นการบริการ กับนักวิเคราะห์งบประมาณและนักบัญชี ต้นทุนที่สนใจการเก็บภาษี หากความขัดแย้งดังกล่าวมีผลต่อการตัดสินใจหรือความสามารถในการทำงาน ก็จะกลายเป็นปัญหาร้ายแรงที่ต้องรีบหาทางแก้ไข

มุมมองการเมืองไม่ได้สนใจกระบวนการบริหารโดยตรง แต่สนใจปัญหาความอยู่รอดขององค์การซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก อันได้แก่ สภาพแวดล้อม และปัจจัยภายในอันได้แก่ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในหน่วยงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง

สหรัฐอเมริกาช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่และสงครามโลกครั้งที่สองเมื่อทศวรรษ 1930 และ 1940 นั้น รัฐบาลต้องเล่นการเมืองเป็นอย่างมากเพราะต้องใช้อำนาจเพื่อจัดสรรผลประโยชน์ ระวังความขัดแย้ง ของกลุ่มผลประโยชน์ และตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ และถูกเรียกร้องให้สร้างความยุติธรรมแก่สังคม หน่วยงานรัฐบาลเข้าไปรุกฉฉฉฉกิจการของประชาชนการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันเป็นจริงน้อยลงเรื่อย ๆ

การเปลี่ยนแปลงข้างต้นทำให้นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์เรียกร้องให้การเมืองกับการบริหารกลับมาสัมพันธ์กัน แต่จนทศวรรษ 1960 ความสัมพันธ์นี้ก็ยังคงกลับคืนไม่

เต็มที ตำรารัฐประศาสนศาสตร์บางเล่มและหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์บางแห่งยังพูดถึง การเมืองน้อยมาก ความแตกแยกระหว่างนักรัฐศาสตร์กับนักรัฐประศาสนศาสตร์ยิ่งกว้างขึ้น

นโยบายของนักการเมืองมุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น นโยบาย สงครามความยากจน (war on poverty) ของประธานาธิบดีจอห์นสันเมื่อกลางทศวรรษ 1960 นั้น เน้นองค์การและการจัดการ แต่ไม่ได้คำนึงถึงความอยู่รอดของหน่วยปฏิบัติทำนองเดียวกับการนำเทคนิคการจัดการใหม่ ๆ มาใช้ เช่น ระบบ PPB (Planning, Programming Budgeting) เพื่อแก้ปัญหาทางการเมือง อันได้แก่ อำนาจและการจัดสรรทรัพยากรให้แก่สังคม ส่วนสมัยนักสันกัฏฐิรูปโครงสร้างการคลังท้องถิ่นใหม่ เพื่อแบ่งรายได้ไม่ให้ท้องถิ่นเข้มแข็งเกินไป

อีกทั้งมุมมองภาวะนิเวศเกิดช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากการทำนักรวิชาการ พยายามหนีจากกระบวนการจัดการและอิทธิพลของนักคิดสมัยคลาสสิก มุมมองนี้ประยุกต์มาจากชีววิทยาที่มองว่าสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อมต้องพึ่งพาอาศัยกัน เริ่มเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1945 เมื่อนักสังคมศาสตร์เริ่มสนใจความสัมพันธ์ตอบโต้กันระหว่างคน สถาบัน สภาพแวดล้อมทาง กายภาพและสังคม เช่น ปี ค.ศ. 1946 อเล็กซานเดอร์ เอช เลห์ตัน (Alexander H. Leighton) ชี้ให้เห็นว่า หน่วยบริหารเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานทางสังคมที่หน่วยบริหารดำเนินการอยู่ใน นั้น ต่อมา ปี ค.ศ. 1947 จอร์น เอ็มกาวส์ (John M. Gaus) เขียนหนังสือที่มีบทนำชื่อ “The Ecology of Government” ในบทนี้ กาวส์เสนอปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เขาเรียกว่า “วัตถุดิบ ของการเมือง” (raw materials of politics) ได้แก่ คน (people) พื้นที่ (area) โครงสร้าง สังคม (social structure) เทคโนโลยี (technology) อุดมการณ์ (ideology) และภัยพิบัติ (catastrophe) ถัดมาเมื่อปี ค.ศ. 1948 เชสเตอร์ ไอ บาร์ นาร์ด (Chester I. Barnard) เขียน หนังสือที่มีชื่อเสียง ชื่อ “The Functions of the Executive ” ในหนังสือเล่มนี้ บาร์นาร์ด มององค์การเป็นระบบ เขาเห็นว่า การตัดสินใจเป็นหน้าที่ที่ทาเพื่อรักษาความสมดุลระหว่าง วัตถุประสงค์ขององค์การกับโลกภายนอก

สภาพแวดล้อมไม่ได้เป็นตัวกำหนดโครงสร้าง กระบวนการ พฤติกรรมและผลงานของ การบริหาร แต่เป็นสิ่งที่บีบบังคับ (constrains) นักรัฐประศาสนศาสตร์อาจมองว่ามีสิ่งต่าง ๆ ที่มาจากสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหาที่จะต้องแก้ทางเลือกที่เป็นไปได้ ทรัพยากรที่จะใช้ และ ความสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย ยิ่งกว่านั้นภายในสภาพแวดล้อมก็มีลูกค้าที่ต้องการรับ บริหาร มีตลาดที่กำหนด

ผู้บริหารไม่ได้ทำตามสภาพแวดล้อมอย่างเดียว ยังมีอิสรภาพและสามารถใช้ดุลพินิจได้ แต่การบริหารเหมือนชีววิทยา นั่นคือ หากมีการเปลี่ยนแปลงปะทุขึ้นก็จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และขยายออกไปไกล จนอาจขัดขวางไม่ได้และทำลายความสมดุลของภาวะนิเวศสภาพที่เป็นภัยดังกล่าวผู้บริหารไม่มีอิสรภาพและไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้ราคาสินค้าและบริการ มีกลุ่มผลประโยชน์ที่สนใจการทำงานของภาครัฐและสถาบันอื่น ๆ สภาพแวดล้อมยังเป็นตัวตัดสินผลลัพธ์การปฏิบัติงานของภาครัฐว่าถูกต้องหรือไม่

มุมมองภาวะนิเวศมีลักษณะเด่นอยู่ 3 ประการ คือ

1. สนใจการเปลี่ยนแปลงมากกว่าการรักษาเสถียรภาพ
2. มุ่งวิเคราะห์ระดับมหภาค (macro) มากกว่าระดับจุลภาค (micro) และ
3. สนใจผลลัพธ์ (consequences) มากกว่าวิธีการ (methods)

ตัวอย่าง หากศึกษาหน่วยการปกครองท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางกายภาพ (physical environment) อาจได้แก่ สิ่งอำนวยความสะดวก เขตพื้นที่รับผิดชอบ ระบบการขนส่งคมนาคมสาธารณสุขและความปลอดภัย สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (economic environment) อาจได้แก่ระดับรายได้ของชุมชน ความยากจนและการว่างงาน อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และราคาสินค้าและบริการ สภาพแวดล้อมทางการเมือง (political environment) อาจได้แก่ ความสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่น กลุ่มผลประโยชน์ อิทธิพลของสื่อมวลชน ทศนคติของประชาชนต่อการปกครองและนักการเมือง อำนาจของท้องถิ่น และบรรยากาศทางการเมือง สภาพแวดล้อมทางสังคม (social environment) ได้แก่ ลักษณะประชากร ความหนาแน่นของประชากร ความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติและแบบแผนความสัมพันธ์ของกลุ่มคนสภาพแวดล้อมทางจิตวิทยา (psychological environment) อาจได้แก่ สติปัญญา ความมั่นคงทางอารมณ์ บุคลิกภาพของคนชุมชนและพนักงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางอุดมการณ์และปรัชญา (ideological and philosophical environment) อาจได้แก่ ทศนคติและความเชื่อของชุมชนต่อการเปลี่ยนแปลง เสถียรภาพทางการเมือง ความรับผิดชอบของพลเมือง ความเป็นอิสระและการพึ่งพาอาศัยกันประชาธิปไตยการมีส่วนร่วม และลักษณะทางอุดมการณ์และปรัชญาอื่น ๆ และในมุมมองเปรียบเทียบ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หลีกเลี่ยงการเปรียบเทียบไม่ได้ หน่วยงานหนึ่งอาจดีกว่าหน่วยงานหนึ่ง หรือผู้บริหารคนหนึ่งอาจรับผิดชอบมากกว่าผู้บริหารอีกคนหนึ่ง หรือผู้บริหารประเทศหนึ่งอาจบริหารแบบราชการมากกว่าผู้บริหารอีกประเทศหนึ่ง ในการปฏิบัติจริง เมื่อนำวิธีการจากที่อื่นมาใช้ถือว่าเป็นการเปรียบเทียบในตัว การเปรียบเทียบและนำความรู้มาใช้จึงต้องตระหนักถึง

ความแตกต่างทางด้านภาวะนิเวศทั้งความแตกต่างและความเหมือนของแต่ละแห่ง ดังนั้นมุมมองการเปรียบเทียบภาวะนิเวศจึงสัมพันธ์กัน

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์คลาสสิก คือ ขบวนการจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์และการมององค์การเหมือนเครื่องจักรถูกท้าทายอย่างมาก การท้าทายอันหนึ่งในนั้น คือ การเกิดมุมมองเปรียบเทียบ สาเหตุก็เพราะ ประการแรก ความรู้หลักการบริหารต่าง ๆ สมัยคลาสสิกนั้นไม่ตรงกับความต้องการแก้ปัญหาในเวลานั้น ประการที่สอง เกิดการวิพากษ์ความรู้คลาสสิก ซึ่งจงใจให้เชื่อเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นที่ว่าความรู้สมัยคลาสสิกไม่ได้ผ่านการทดสอบ ประการที่สาม รัฐศาสตร์ มีการศึกษาเชิงพฤติกรรมและการเปรียบเทียบเกิดขึ้นซึ่งมีอิทธิพลต่อนักรัฐประศาสนศาสตร์บาทคน ประการที่สี่ เกิดกระบวนกรพัฒนา (development movement) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างองค์การสหประชาชาติกับมหาวิทยาลัยและนักธุรกิจในสหรัฐอเมริกา ระดมผู้เชี่ยวชาญทางรัฐประศาสนศาสตร์และสาขาอื่นออกไปให้ความช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนา ประการที่ห้า ประการสุดท้าย เกิดการพัฒนาความรู้ใหม่ในสหรัฐอเมริกาโดยการวิจัยการกำหนดนโยบายและการบริหารทั้งระดับรัฐและประเทศและพบความรู้ใหม่และซับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรทางเศรษฐกิจ การเมือง และภูมิศาสตร์ในการบริหาร

อาจสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ใหญ่ของการศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ ประการแรก หากลักษณะการบริหารที่ใช้ได้ผลในประเทศหนึ่งหรือยุคหนึ่ง แต่ล้มเหลวในอีกที่หนึ่ง หรือ เวลาหนึ่ง อันได้แก่ ปัจจัยทางวัฒนธรรม การเมือง และสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือล้มเหลวดังกล่าว ประการที่สอง เพื่ออธิบายความแตกต่างทางพฤติกรรมของข้าราชการและระบบราชการในประเทศและสังคมต่าง ๆ ที่มีวัฒนธรรมต่างกัน และประการที่สาม ประการสุดท้าย ทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่ควรนำมาใช้หรือวิธีการปรับปรุงการทำงานของระบบราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อสรุปเป็นความรู้เชิงแนวคิด (conceptual knowledge) มากกว่าความรู้ในรายละเอียด (knowledge of details) (Dwight Waldo, 1980)

ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

รัฐประศาสนศาสตร์ มาจากคำว่า Public Administration ในภาษาอังกฤษโดยคำว่า Public หมายถึง ข้าราชการ กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐพึงปฏิบัติส่วนคำว่า Administration หมายถึง ความพยายามในการที่จะร่วมมือกันดำเนินการในองค์การ

คำว่า Administration แตกต่างจากคำว่า Management หรือ การบริหาร โดย Herbert A Simon กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกันหรือ Ernest Dale กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดยใช้ผู้อื่นเป็นผู้กระทำ

การบริหาร มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน ว่า “Administrate” ซึ่งหมายถึง ช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวก การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึงการรับใช้หรือผู้รับใช้หรือผู้รับใช้รัฐอาจหมายถึง รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ และคำจำกัดความง่ายๆ ที่ทันสมัยก็คือ “การทำงานให้สำเร็จ” การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ นิยมใช้ในองค์กรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะระบบราชการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชน หมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน ซึ่งได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

Nicholas Henry (2001: 27) กล่าวว่า “รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นวิชาที่มีเอกลักษณ์ โดยมีความแตกต่างจากวิชารัฐศาสตร์ในแง่ที่ว่า ให้ความสนใจในการศึกษาถึงโครงสร้างและพฤติกรรมของระบบราชการ รวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบและวิธีการศึกษาเป็นของตนเอง มีความแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ศึกษาเรื่องขององค์การของรัฐที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรเหมือนองค์การธุรกิจเอกชนและเป็นวิชาที่สนับสนุนให้องค์การของรัฐมีโครงสร้าง กลไกการตัดสินใจและพฤติกรรมของข้าราชการที่เกื้อกูลต่อการให้บริการสาธารณะ”

George S. Gordon (1977: 8) กล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึงกระบวนการองค์การ และบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางราชการทั้งหลายและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดและนำเอากฎหมาย ระเบียบ แบบแผนต่าง ๆ ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการออกไปปฏิบัติ

James W. Fesler (1980: 2-12) กล่าวว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายของระบบราชการ ซึ่งตัวระบบมีขนาดใหญ่โตและมีลักษณะความเป็นสาธารณะ

Felex A. Nigro and Lloyd G.Nigro (1958) รัฐประ ศาส น ศาส ตร์ (Public Administration)

1. เป็นความพยายามของกลุ่มที่ร่วมมือกันปฏิบัติงานในหน่วยงานสาธารณะ
2. มีขอบเขตครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ตลอดจนความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน
3. มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง
4. มีความแตกต่างจากการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนในประเด็นที่สำคัญ ๆ หลายประการ
5. มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มเอกชน และปัจเจกชนจำนวนมาก ในอันที่จะจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ชุมชน

แบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 นัยยะ คือ

นัยยะแรก เป็นการพิจารณาในแง่ของสาขาวิชา (Discipline) หรือในแง่ของวิชาการการศึกษา (Study) ในภาษาอังกฤษคือ “Public Administration” ส่วนในภาษาไทยจะใช้คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ซึ่งเป็นคำสมาสประกอบด้วยคำว่า รัฐ + ประศาสนะ + ศาสตร์ (สร้อยตระกูล (ตวยานนท์) อรรถมานะ, 2543: 8)

ดังนั้น วิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรือ Public Administration จึงหมายถึง วิชาที่ว่าด้วยการบริหารและการปกครองบ้านเมืองสาขาหนึ่ง ที่เน้นในเรื่องของระบบราชการ หรือกิจการงานที่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานสาธารณะทั้งหลาย ศาสตร์ทางการบริหาร (Science of Administration) จึงเป็นวิชาที่เพิ่งเกิดใหม่เมื่อปลายศตวรรษที่ 19 เป็นคนละวิชากับ ศาสตร์ทางการเมือง (Science of Politics) ที่เป็นวิชาที่ว่าด้วยการปกครองของรัฐและมีการศึกษามายาวนานกว่า 2,000 ปีมาแล้ว

นัยยะที่สอง เป็นการพิจารณาในแง่ของกิจกรรม ปกติในภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า “public administration” คือ เรียกเช่นเดียวกับการแปลว่า สาขาวิชา แต่เขียนต่างกัน สำหรับในภาษาไทย จะเรียกว่า “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “การบริหารราชการ” แต่จะไม่เรียกว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (อุทัย เลหาวิเชียร, 2543: 10)

ดังนั้น public administration ในฐานะที่เป็นกิจกรรมจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติการหรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานสาธารณะทั้งหลาย ซึ่งในอดีตผู้ที่รับผิดชอบในการจัดทำคือหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กองต่าง

ๆ แทบทั้งหมดแต่ในปัจจุบัน การจัดทำบริการสาธารณะได้ขยายหรือถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนซึ่งกิจการบางอย่างได้มีการมอบอำนาจให้ภาคเอกชนมาร่วมดำเนินการกับรัฐ หรือจัดทำแทนรัฐนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานประเภทอื่น ๆ เช่น องค์กรมหาชนอิสระ องค์กรอิสระองค์กรสาธารณะกุศล มูลนิธิ สมาคม องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ

คำว่า “งานสาธารณะ” จึงเป็นเรื่องที่กลุ่มคน ชุมชน กลุ่มต่าง ๆ เข้ามารวมตัวกันเพื่อทำงานหรือดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ชุมชน อาทิ เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาชนเผ่า สมาพันธ์ประชาธิปไตย กลุ่ม NGOs เป็นต้น การบริหารสาธารณะจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม

ส่วนคำว่า “สาธารณะ” หรือ “Public” มีความหมายกว้างมาก หากพิจารณาในแง่ที่เป็นกิจกรรมแล้ว ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณะนั้นอาจปรากฏในลักษณะต่าง ๆ ได้ดังนี้

1) ในลักษณะของการทำงานของรัฐที่เป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องทำเอง ไม่สามารถมอบหมายให้ผู้อื่นทำแทนได้ ซึ่งได้แก่ กิจการหรือภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงของรัฐ การอำนวยความสะดวก เช่น กิจการทหาร ตำรวจ ศาล กิจการต่างประเทศ ฯลฯ เป็นต้น

2) ในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ กับภาคเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์สาธารณะ หรืออาจเรียกว่า “ภารกิจสาธารณะ” หรือ “Public Affairs” เช่น กิจการเกี่ยวกับบริการสาธารณะทางการศึกษา สาธารณะสุข การรักษาความสะอาด ฯลฯ เป็นต้น

3) ในลักษณะที่รัฐควรทำแต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนสูง ต้องใช้เทคโนโลยีเฉพาะ รัฐจึงมอบหมายให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ หรือ ดำเนินการแทน เช่น กิจการทางสาธารณูปโภคต่างๆ ได้แก่ กิจการด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ โทรศัพท์ รถไฟฟ้า เป็นต้น

4) งานที่รัฐมอบหมายให้ชุมชน องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร (Non- Profit Organization) องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ (Non- Government Organization : NGOs) ซึ่งหน่วยงานเหล่านั้นเป็นองค์กรที่มีปรัชญาในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่ได้มุ่งหวังผลกำไรเป็นเป้าหมายหลักในการมาเป็นผู้ดำเนินการ

5) การบริหารงานสาธารณะ ยังครอบคลุมถึงการบริหารงานองค์กรระหว่างประเทศ ด้วย เช่น องค์กรสหประชาชาติ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ องค์กรการค้าโลกซึ่งจะมี

รัฐสมาชิกส่งตัวแทนไปเข้าร่วมประชุม หรือ ทำกิจกรรมต่าง ๆ ในนามของรัฐจึงถือว่าเป็นการบริหารสาธารณะทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป รัฐประศาสนศาสตร์ หรือ Public Administration หมายถึง

1) ความพยายามของกลุ่มคนที่ร่วมกันปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ให้บรรลุผลโดยมุ่งที่ประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มคน หรือสังคมโดยรวม

2) มีขอบเขตครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ของทั้งสามฝ่ายของรัฐคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

3) มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง และมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผล

4) มีความแตกต่างจากการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน ในประเด็นที่สำคัญ ๆ หลายประการ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความใกล้ชิดกับกลุ่มเอกชนปัจเจกบุคคลอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนและสังคม

5) มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการระหว่างประเทศด้วย

รัฐประศาสนศาสตร์กับรัฐศาสตร์

รัฐศาสตร์ (Political Science) เป็นสาขาวิชาที่เกิดขึ้นในราวศตวรรษที่ 19 ซึ่งนักรัฐศาสตร์ยุคแรกนั้นพัฒนากระบวนการวิชาขึ้นมาให้สอดคล้องกับแนวโน้มทางวิทยาศาสตร์ สารานุกรมบริทานิกาคอนไซส์ (Britanica Concise Encyclopedia) อธิบายรัฐศาสตร์ว่า เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองและการเมืองด้วยแนวทางประจักษ์นิยม (empiricism) นักรัฐศาสตร์คือนักวิทยาศาสตร์ที่พยายามแสวงหา และทำความเข้าใจธรรมชาติของการเมือง ส่วนพจนานุกรมการเมืองของออกซ์ฟอร์ด (Oxford Dictionary of Politics) นิยามว่า รัฐศาสตร์เป็นการศึกษาเรื่องรัฐ รัฐบาล/การปกครอง (government) หรือการเมือง

กล่าวอย่างรวบรัดรัฐศาสตร์เป็นวิชาในสายสังคมศาสตร์ สาขาหนึ่งซึ่งแบ่งการศึกษาออกเป็นสาขาต่างๆ อาทิ ปรัชญาการเมือง ประวัติศาสตร์การเมือง ประวัติศาสตร์ความคิดทางการเมือง ทฤษฎีการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง การบริหารรัฐกิจ หรือการบริหารจัดการสาธารณะหรือ รัฐประศาสนศาสตร์ การเมืองเปรียบเทียบ (comparative politics), การพัฒนาการเมือง, สถาบันทางการเมือง, การเมืองระหว่างประเทศ การปกครองและการบริหารรัฐ (national politics), การเมืองการปกครองท้องถิ่น (local politics) เป็นต้น ซึ่งสาขาต่างๆ

เหล่านี้ อาจแปรเปลี่ยนไปตามแต่ละสถาบันว่าจะจัดการเรียนการสอนอย่างไร อย่างไรก็ตาม หากจะเรียกว่าการจัดการกระบวนวิชาได้นั้นเป็นรัฐศาสตร์หรือไม่ ก็ขึ้นกับการจัดการเรียนการสอนดังกล่าวใช้โมโนทัศน์ "การเมือง" เป็นโมโนทัศน์หลัก (crucial concept/key concept) หรือไม่ แต่โดยจารีตของกระบวนวิชา (scholar) นั้นรัฐศาสตร์ จะมีสาขาย่อยที่เป็นหลักอย่างน้อย 3 สาขา คือ สาขาการปกครอง (government), สาขาการบริหารกิจการสาธารณะ (public administration) และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (international relation)

รัฐศาสตร์ คือ ศาสตร์ที่ว่าด้วยรัฐ อันเป็นสาขาหนึ่งของวิชาสังคมศาสตร์ ที่กล่าวถึงเรื่องราวเกี่ยวกับรัฐ ว่าด้วยทฤษฎีแห่งรัฐ การวิวัฒนาการ มีกำเนิดมาอย่างไร สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ดำเนินการปกครองมีกลไกไปในทางใด การจัดองค์การต่างๆ ในทางปกครอง รูปแบบของรัฐบาล หรือสถาบันทางการเมืองที่ต้องออกกฎหมายและรักษาการณให้ เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของเอกชน (Individual) หรือกลุ่มชน (Group) กับรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ตลอดจนแนวคิดทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อโลก ตลอดจนการแสวงหาอำนาจของกลุ่มการเมืองหรือภายในกลุ่มการเมือง หรือสถาบันการเมืองต่างๆ เพื่อการปกครองรัฐให้ เป็นไปด้วยดีที่สุด

จากความหมายดังกล่าว รัฐศาสตร์จึงมีความเกี่ยวข้องกับสังคมศาสตร์ทุกสาขาวิชา อย่างแยกไม่ออก การที่เราจะศึกษาวิชารัฐศาสตร์จำเป็นต้องกาจัดขอบเขต โดยวิชารัฐศาสตร์ จะมุ่งเน้นศึกษาเป็นพิเศษใน 3 หัวข้อ คือ

1. รัฐ (State)
2. สถาบันการเมือง (Political Institutions)
3. ปรัชญาการเมือง (Political Philosophy)

1. รัฐ (State) เป็นหัวใจของวิชารัฐศาสตร์ เราจำเป็นต้องศึกษาว่า รัฐคืออะไร ความหมายและองค์ประกอบของรัฐ กำเนิดของรัฐ และวิวัฒนาการของรัฐ และแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐ

2. สถาบันทางการเมือง (Political Institutions) หมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่ ก่อตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปกครองและดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐทั้งภายในและภายนอก ประเทศ ซึ่งอาจจะก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ หรืออาจก่อตั้งขึ้นโดยการร่วมใจกันของเอกชน หรือตามประเพณีก็ได้ สถาบันทางการเมืองมี สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐบาล พรรคการเมือง เป็นต้น

3. ปรัชญาทางการเมือง (Political Philosophy) คือ ความคิดความเชื่อของบุคคล กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในยุคใดยุคหนึ่ง อันเป็นรากฐานของระบบการเมืองที่เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อม และความต้องการของตน หมายรวมถึง อุดมการณ์หรือเป้าหมายที่จะเป็นแรงผลักดันใน มนุษย์ปฏิบัติการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นๆ เช่น ผู้บริหารประเทศไทยมีปรัชญาทาง การเมืองที่มุ่งในทางพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมและทางกลีกรรม กับ ปรารถนาให้ประชาชาติมีการกินดีอยู่ดี ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นวัตถุประสงค์ (Objective or Ends) แต่การที่จะปฏิบัติ (Means) นั้นอาจจะใช้ระบบประชาธิปไตยแบบไทยๆ ซึ่งก็เป็นวิถีทางที่ อาจจะนำมาถึงจุดมุ่งหมายนั้นๆ ก็ได้

สรุป

Public Administration หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ ได้เป็น 2 นัย คือ ในฐานะเป็น สาขาวิทยาการศึกษา (discipline of study) เรียกว่าวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาการ รัฐกิจ ซึ่งเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐเป็นศาสตร์หรือวิชาการ ซึ่งสามารถ ศึกษาได้อย่างเป็นระบบมีกฎเกณฑ์และหลักการ และในฐานะที่เป็นกิจกรรม (activities) ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า การบริหารงานสาธารณะ หรือกิจกรรมการบริหารงานสาธารณะซึ่ง ครอบคลุมทั้งการบริหารราชการ ทั้งราชการพลเรือนและทหาร เป็นกิจกรรมที่ราชการปฏิบัติ และต้องปฏิบัติ รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยหลักและวิธีการดำเนินงานให้เป็นไปตาม นโยบายที่วางไว้โดยมุ่งเสาะหาหลักการและ วิธีการที่จะใช้ในการปฏิบัติงานให้รัดกุมและมี ประสิทธิภาพขึ้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงเป็นเรื่องของการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผนใน การดำเนินงาน การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ การบังคับบัญชาตลอดจนการ ประเมินผลการปรับ ปรุงงานให้ดีขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นวิชาที่ว่าด้วยศิลปะและศาสตร์การ บริหารราชการของประเทศ เพื่อมุ่งถึงการประหยัด และประสิทธิภาพเป็นสำคัญ

เอกสารอ้างอิง

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. (2543). *สาธาณบริหารศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 4).

กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทัย เลาหวิเชียร. (2543). *รัฐประศาสนศาสตร์ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ*. (พิมพ์ครั้งที่ 6).

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

Dwight Waldo. (1980). *The Study of administration in Richard J. stillman, II, ed., Public administration: Concepts and cases*. Boston: Houghton Mifflin.

George, J.M., and Jones, G.R. (1977). *Understanding and managing: Organizational Behavior 2nd ed*. Massachusetts: Addison – Wesley.

Henry Nicholas. (2001). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice Hall.

Jame W. Fesler. (1980). *Public Administration: Theory and Practice*. New Jersey: prentice-Hall Inc.

Nigro, Felix A. (1958). *Public Personal Administration*. New York: McMillan Company.

Thagard, P. R., (1998). *Why astrology as a pseudoscience in Klemke, E. D., etal (eds) Introductory Readings in the Philosophy of Science, Buffalo* New York: Prometheus Books.