

อ่านและคิดใหม่อีกครั้ง “ว่าด้วยศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ (1887) โดย วูดโรว์ วิลสัน”: บริบทแห่ง การเรียกร้องเพื่อการปฏิรูปการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ

กิริพัฒน์ เขียนทองกุล^{1*}

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาและทบทวนความคิดของบริบทในช่วงเวลาที่วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) เขียนบทความชื่อว่า “ว่าด้วยศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ” (The Study of Administration) ในปี ค.ศ. 1887 บทความนี้ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาและการเรียนการสอนด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องให้สังคมสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นได้ตระหนักถึงปัญหาของการบริหารงานภาครัฐที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและความเป็น “การเมือง” ส่งผลกระทบให้การบริหารงานภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพ วิลสันนำเสนอถึง 3 ประเด็นสำคัญในการถกเถียง ได้แก่ (1) ประวัติศาสตร์ของศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ (2) สาระสำคัญในการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐ และ (3) วิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาแนวคิดทางการเมืองที่ชัดเจนเพื่อเป็นการพัฒนาแนวทางการปฏิรูปการบริการสาธารณะในอุดมคติและทำให้รัฐเป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คุณค่าจากการศึกษานี้คือการชี้ให้เห็นถึง “บริบท” การเกิดขึ้นของบทความที่ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่พยายามทำให้เป็น “วิทยาศาสตร์” ก็มีความสัมพันธ์กับมิติทางการเมือง ดังนั้น การศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่สามารถแยก “การเมือง” ออกจาก “การบริหาร” ได้อย่างชัดเจนอีกต่อไป

คำสำคัญ: ศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ วูดโรว์ วิลสัน การปฏิรูปการบริการสาธารณะ

¹ อาจารย์ ภาควิชาการบริหารและจัดการเมือง วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช กรุงเทพฯ 10300

¹ Lecturer, Institute of Metropolitan Development, Navamindradhiraj University, Bangkok, Thailand 10300

* Corresponding author: Tel.: 084-724-0167 E-mail address: kiraphat@nmu.ac.th

**Re-reading and Re-thinking “The Study of Administration (1887) by Woodrow Wilson”:
Context of the Call out for Civil Service Reform**

Kiraphat Khianthongkul

Abstract

This article is a study and analysis of contextual thought in the 1887 article “The Study of Administration” by Woodrow Wilson. This article will serve as a starting point for public administration education in the United States. This debate aims to raise awareness of the issue of conflicting and “politics” in the United States civil service, which is impacting dysfunctional public administration. Wilson raised three crucial points in the debate: (1) the past of public administration, (2) The nature of public administration research, and (3) the best way and methods of public administration to create an understanding of public administration reform and make the state an efficient public service provider.

The value of study this article is that it identifies the “context” of the emergence of papers that can be used as a starting point for public administration studies that claim to be “scientific” is related to political dimensions. Finally, public administration studies cannot separate “politics” from “administration.”

Keywords: Public Administration, Woodrow Wilson, Civil Service Reform

บทนำ

การศึกษาทางด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ (Public administration) หรือในประเทศไทยที่เรียกว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” หรือ “บริหารรัฐกิจ” ในช่วงก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 16 จะเป็นการศึกษาถึงบทบาท อำนาจ และการกระทำในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐนั้นเป็นเรื่องที่ถูกกล่าวถึงและศึกษาอยู่ภายใต้การศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ในบริบทของโลกยุโรปผ่านการศึกษารูปแบบโครงสร้างทางการเมือง การจัดความสัมพันธ์ทางการเมือง กฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และภารกิจของรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารงานภาครัฐให้ดำเนินต่อไปได้ (โดยยังไม่ให้ความสนใจเรื่องประสิทธิภาพ) เมื่อเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงองค์ความรู้ในช่วงยุคแห่งการรู้แจ้ง (Enlightenment Era) ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 นอกจากจะเกิดเหตุการณ์ต่อสู้ทางความคิดระหว่างความศรัทธาแห่งคริสต์ศาสนาและสภาวะมนุษยนิยมที่ย้อนกลับมาอีกครั้งจากในสมัยกรีกโบราณ (Ancient Greek) การวิพากษ์ถึงความสัมพันธ์ของผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองผ่านแนวคิดเสรีนิยม (Liberalism) และปัจเจกนิยม (Individualism) ผ่านนักคิดทางการเมืองคนสำคัญ เช่น โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ซึ่งได้เป็นการกระตุ้นให้สังคมได้ตระหนักถึงบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นผ่านทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social contract theory) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโลกแห่งการปกครองและการจัดการรัฐให้ไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ ในขณะเดียวกัน บทบาททางความคิดและการศึกษาเพื่อแสวงหาองค์ความรู้ของโลกนั้นได้เข้าสู่ภาวะการศึกษาหาความรู้ด้วยวิธีวิทยาแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific methodology) จึงทำให้การศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองต้องมีสถานะเป็นเหตุเป็นผล (Rationalism) โดยยึดถือหลักฐานเชิงประจักษ์ (Empiricism) และได้พิสูจน์ถึงศักยภาพและประสิทธิภาพในการอธิบายปรากฏการณ์ธรรมชาติหรือแม้กระทั่งการทลายความเชื่อและความศรัทธาจากคริสต์ศาสนา และสร้างนวัตกรรมหลากหลายประการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโลกด้วยเทคโนโลยี จากกระแสดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้ทุกสาขาวิชาต้องจัดการศึกษาหรือมุ่งเน้นรูปแบบในการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ผ่านวิธีการแบบวิทยาศาสตร์รวมถึงการศึกษาในกลุ่มสาขาวิชาทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ด้วย (Smith, 2009, p. 351) โดยมีความเชื่อว่าทุกสาขานั้นต้องแสวงหาองค์ความรู้และวิธีการเพื่อสร้างการยอมรับแห่งความเป็น “ศาสตร์” (Discipline) จึงต้องมีความเป็นสากลและทั่วไป (Universality/ Generalization) โดยสามารถสร้างแนวคิดที่เป็นรูปธรรมและสามารถปรับปรุงใช้ได้ทุกสถานการณ์และก้าวข้ามบริบทต่าง ๆ ให้สำเร็จให้ได้ ซึ่งภายใต้อิทธิพลการแสวงหาความรู้ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ได้ส่งผลต่อการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ (Political science/ Politology) ที่เกิดขึ้นตามมาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 ทำให้วิชาการเมือง (Politics) ที่ศึกษาถึงสังคมแห่งการอยู่ร่วมกันและความสัมพันธ์ของผู้ปกครองและผู้ใต้การปกครอง การได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ และการรักษาอำนาจกลายเป็นศาสตร์เชิงวิทยาศาสตร์ที่ต้องมีการจัดระเบียบองค์ความรู้ในรูปแบบมีหลักการ มีสมมุติฐาน มีข้อมูล และการอ้างอิงเชิงประจักษ์อย่างเป็นระบบ (Schmitter and Blecher, 2021, p. 15) โดยมุ่งเน้นไปศึกษาในเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral science) เพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์และการ

ก่อรูปร่างกลไกของสังคมมากขึ้นและกลายเป็นองค์ความรู้ที่เป็นสากลทั่วไปเพื่อความต้องการได้รับความยอมรับและเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาทางสังคมในอนาคต ต่อมาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 กระแสของการแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์มีความเป็นสภาวะแห่งวิทยาศาสตร์อย่างเข้มข้น การศึกษาภายใต้บริบทของสังคมนั้นจะต้องถูกกำหนดขอบเขตแห่งความรู้ในลักษณะการศึกษาแบบเป็นระเบียบแบบแผน แต่อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของการศึกษาศาสตร์การบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรมศาสตร์ของรัฐในการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ และมุ่งแสวงหาหลักการและวิธีการที่จะใช้ในการปฏิบัติงานให้ไปสู่เป้าหมายด้วยความเป็นเหตุเป็นผล (Rationality) ภายใต้การจัดสรรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Waldo, 1955, pp. 4 - 5) และการใช้วิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์นั้นมีอิทธิพลกับการศึกษาในศาสตร์อื่น ๆ ในทวีปสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อแข่งขันกับทวีปยุโรปในช่วงเวลาแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial revolution) ที่ส่งผลให้บทบาทของรัฐบาลต้องเปลี่ยนแปลงไปจากการขยายตัวของประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ก้าวกระโดด ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างฉับพลันและรวดเร็วเป็นอย่างมาก

จุดเริ่มต้นของการศึกษาศาสตร์การบริหารงานภาครัฐที่ถือได้ว่าเป็นลักษณะการศึกษาเชิงพฤติกรรมศาสตร์และมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อการศึกษาในประเด็นดังกล่าวทั่วโลก อันเป็นต้นกำเนิดของคำว่า “Public administration” นั้นได้รับอิทธิพลมาจากบทความเรื่อง **“ว่าด้วยศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ” (The Study of Administration)** ถูกเขียนขึ้นโดยวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ซึ่งเป็นทั้งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาคนที่ 28 (ค.ศ. 1913 - 1921) และเป็นนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงเป็นอย่างมาก โดยงานเขียนชิ้นนี้ถูกเขียนขึ้นเพื่อสนับสนุนถึงการปฏิรูประบบราชการในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผลมาจาก “ข้อกฎหมายการปฏิรูปการให้บริการสาธารณะของเพนเดลตัน ค.ศ. 1883” (Pendleton Civil Service Reform Act 1883) (The U.S. National Archives and Records Administration, 2021) นำเสนอโดยจอร์จ เพนเดลตัน (George H. Pendleton) สมาชิกวุฒิสภาจากรัฐโอไฮโอ (Ohio state, United States) ในสมัยที่เชสเตอร์ อาร์เธอร์ (Chester A. Arthur) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 21 (ค.ศ. 1881 - 1885) ซึ่งเป็นการเสนอถึงแนวทางการจัดการระบบการจ้างงานเจ้าหน้าที่รัฐ (Government employees) จากระบบการเลือกตามความเหมาะสมด้วยนักการเมือง (Spoilsman system) กลายเป็นระบบการเปิดสอบคัดเลือกเป็นการทั่วไป (Competitive examination system) เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมต่อการทำงาน และปราศจากเหตุผลในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของรัฐด้วยปัจจัยทางการเมือง และได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเจ้าหน้าที่รัฐ (The United States Civil Service Commission) เพื่อดูแลในกระบวนการสอบคัดเลือกและใช้การประเมินผลการทำงานของข้าราชการของรัฐด้วย นอกจากนี้ยังได้เสนอให้พรรคการเมืองเป็นผู้จ่ายค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่รัฐที่นักการเมืองเป็นผู้เลือกมาผ่านระบบการเลือกตามความเหมาะสมด้วยนักการเมืองอีกด้วย (Foulke, 1919, pp. 1 - 3) ซึ่งข้อกฎหมายการปฏิรูปการให้บริการสาธารณะของเพนเดลตัน ค.ศ. 1883 นั้นได้ถูกเสนอขึ้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของการจ้างงานในระบบการเลือกตามความเหมาะสมด้วยนักการเมืองอันเป็นปัญหาที่

รุนแรงมาก มีการเลือกบุคคลเข้ามาทำงานให้ภาครัฐในลักษณะเลือกตามใจชอบและสร้างกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองโดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มของตนเองเป็นหลัก มีการแข่งขันในแต่ละกลุ่มและระหว่างกลุ่มสูงมากจนละเลยหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติงานหรือบริหารงานภาครัฐ ซึ่งความขัดแย้งเหล่านี้นำไปสู่การลอบสังหารเจมส์ การ์ฟิลด์ (James A. Garfield) ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 20 (ค.ศ. 1881) ในปี ค.ศ. 1881 โดยบทความที่วิลสันนี้เขียนขึ้นมานั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแวดวงวิชาการของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นขาดความใส่ใจในการศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานภาครัฐเป็นอย่างมากและไม่สนใจต่อบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งในห้วงเวลานั้นกระแสธารของประเทศต่าง ๆ ได้นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการไปมากพอสมควรแล้วจึงถือได้ว่าสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวช้ากว่าที่ควรจะเป็น

บทความชิ้นนี้ถือว่าเป็นงานวิชาการลำดับต้น ๆ ที่มีการกล่าวถึงเรื่อง “ศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ” (Practical science of administration) ภายในสหรัฐอเมริกา ซึ่งวิลสันได้กล่าวว่าการจะก่อให้เกิดการปฏิรูประบบราชการได้นั้นต้องเกิดขึ้นหลังจากทำความเข้าใจว่าเรื่องการบริหารงานภาครัฐไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลอีกต่อไปแต่เป็นเรื่องขององค์กรและวิธีการของรัฐบาลในการบริหารงานภาครัฐด้วย ดังนั้นเป้าหมายของการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐจึงมีประเด็นสำคัญว่าอะไรคือการบริหารที่รัฐบาลสามารถทำได้อย่างถูกต้องและประสบความสำเร็จอย่างเต็มที่ และรัฐบาลจะสามารถทำสิ่งที่เหมาะสมเหล่านี้ได้อย่างไรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดทั้งงบประมาณและพลังงานที่ใช้ในการดำเนินการ (Wilson, 1887, p. 197) ดังนั้น วิลสันจึงใช้วิธีการนำเสนอบทความโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ (1) พิจารณาประวัติศาสตร์ของการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐ (2) ค้นหาสาระสำคัญในการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐ และ (3) พิจารณาว่าอะไรคือวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาแนวคิดทางการเมืองที่ชัดเจนที่สุด เพื่อที่จะนำไปพัฒนาแนวคิดด้านการบริหารงานภาครัฐต่อไป หากไม่เข้าใจและเริ่มกระบวนการสำรวจและจัดระเบียบองค์ความรู้ในประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจนจะทำให้การกำหนดทิศทางของการบริหารงานภาครัฐก็จะไร้ทิศทางตามไปด้วย ซึ่งบทความนี้จะเป็นการศึกษาถึงความสำคัญของแนวคิดที่วิลสันนำเสนอทั้ง 3 ส่วนเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทของสังคมในช่วงเวลาที่วิลสันได้เขียนบทความวิชาการดังกล่าว และแสดงให้เห็นว่าแม้กระทั่งจุดเริ่มต้นของการศึกษาศาสตร์การบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นและมองโลกแห่งการแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์ในแบบวิทยาศาสตร์นั้นก็ไม้อาจจะปฏิเสธบริบทของสังคมที่ซับซ้อนและหลากหลายไปได้

ประวัติศาสตร์ของศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ

ศาสตร์การบริหารงานภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ โดยวิชาดังกล่าวนี้เริ่มต้นขึ้นเมื่อ 2,200 ปีที่ผ่านมา (ช่วงยุคกรีกโบราณ) แต่ไม่ได้รับความสนใจมากเท่าใดนัก เมื่อมาถึงคริสต์ศตวรรษที่ 19 จึงมาเริ่มศึกษาอย่างจริงจังเพราะการบริหารงานภาครัฐถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่สุดของรัฐบาล เพราะรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการบริหารรัฐซึ่งต้องให้ความสนใจกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำเป็นอย่างมาก และต้องกระตุ้นให้เกิดกระบวนการตรวจสอบจากประชาชนที่ชัดเจน แต่การศึกษาเรื่องดังกล่าวก็ไม่เกิดขึ้น

มากนัก เพราะว่่านักวิชาการในสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นมุ่งเน้นการศึกษาเรื่องระบบการเมืองมากกว่า เช่น ศึกษาเรื่องรัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติ เป็นต้น ซึ่งเรื่องการบริหารนั้นเป็นเพียงส่วนประกอบหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์เท่านั้น ข้อถกเถียงสำคัญที่ทำให้ต้องสนใจเรื่องการบริหารงานภาครัฐคือ “หากผู้ที่ถืออำนาจสูงสุดของรัฐมีปัญหาเกิดความขัดแย้งสูงในการช่วงชิงอำนาจ คำถามคือใครจะเป็นผู้สร้างกฎหมาย? กฎหมายนั้นจะเป็นอย่างไร? และจะบริหารกฎหมายที่เกิดขึ้นนั้นด้วยความเที่ยงธรรมและปราศจากอคติอย่างไร?” (Wilson, 1887, p. 198) ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำถามดังกล่าวข้างต้นจึงถูกจัดให้เป็น “รายละเอียดเชิงปฏิบัติ” (Practical detail) โดยเจ้าหน้าที่รัฐต้องทำหน้าที่ดำเนินการตามหลักการที่ถูกต้อง ในระยะเริ่มต้นของการศึกษาเรื่องการเมือง (ช่วงยุคกรีกโบราณ) จึงเป็นการมุ่งเน้นไปที่เรื่องของรัฐธรรมนูญและอำนาจของรัฐบาลโดยไม่มีมิติเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐเลยแม้แต่น้อย โดยมองว่าหน้าที่ของรัฐบาลนั้นเรียบง่ายและไม่ซับซ้อนมากนัก เพราะในอดีตนั้นประชากรมีจำนวนน้อยที่สามารถจัดการได้ มีทรัพยากรมากมาย และไม่มีระบบการเงินการธนาคารที่ซับซ้อน แต่ในช่วงหลังคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาเมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นรัฐบาลได้มีประสบการณ์และปัญหาใหม่ ๆ ในการบริหารภาครัฐอยู่เสมอ ความขัดแย้งระหว่างเจ้าของกิจการและแรงงานสูงขึ้นภายในสังคมอุตสาหกรรม เช่น ปัญหาการฟิโรค ปัญหาสถานะของแรงงาน เป็นต้น ส่งผลให้รัฐบาลพบกับความยากลำบากในการบริหารงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้การบริหารงานภาครัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นในการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องมีความคิดเรื่องรัฐคือจิตสำนึกในการบริหาร (The idea of the state is the conscience of administration) (Wilson, 1887, p. 201) ทำให้ศาสตร์การบริหารงานภาครัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะช่วยให้เส้นทางการบริหารงานภาครัฐของรัฐบาลเกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมา ทำให้การบริการสาธารณะไม่เป็นไปในรูปแบบธุรกิจ เสริมสร้างและทำให้องค์กรของรัฐบริสุทธิ์และทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตและคอร์รัปชัน ถึงแม้ว่าจะมีการศึกษาเรื่องอำนาจอธิปไตยอยู่ก็ตามแต่ก็ไม่ได้สำคัญเท่ากับการบริหารงานภาครัฐ เพราะสิ่งที่ยากที่สุดคือการทำอย่างไรที่จะทำให้รัฐธรรมนูญสามารถถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากยิ่งกว่าการสร้างรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นเสียอีก ซึ่งเป็นเหตุผลที่ต้องเริ่มศึกษาศาสตร์การบริหารงานภาครัฐด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ด้วยกระบวนการเชิงประจักษ์และเป็นระบบเพื่อสร้างความเข้าใจใน “สภาพที่แท้จริงของชีวิตทางเศรษฐกิจ” (The actual conditions of economic life) โดยตัดภาวะความเป็นการเมืองออกและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของสังคมได้ (Thorsen, 1989, p. 20)

แนวคิดเรื่องศาสตร์การบริหารงานภาครัฐนั้นไม่ได้เริ่มต้นที่สหรัฐอเมริกา แต่มีการกล่าวถึงในกลุ่มประเทศยุโรปภาคพื้นทวีปพอสมควร ซึ่งเงื่อนไขการเกิดของศาสตร์การบริหารนั้นมีพื้นฐานมาจากประวัติศาสตร์ของการแข่งขันและการปฏิวัติหรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี ที่ได้มีการสร้างข้อเสนอต่าง ๆ เพื่อปรับขนาดของรัฐและการบริหารงานภาครัฐให้มีขนาดกะทัดรัดและเหมาะสมกับรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized) เนื่องจาก (1) ในกลุ่มประเทศยุโรปภาคพื้นทวีปนั้นรัฐบาลขึ้นอยู่กับมติของประชาชน ดังนั้นต้องใช้การบริหารงานภาครัฐที่มากขึ้นเพื่อนำไปสู่

ความสำเร็จในการปกครอง และ (2) การตัดสินใจให้รัฐบาลเป็นผู้บริหารเพียงผู้เดียวนั้นพบว่าการบริหารงานภาครัฐนั้นมีจุดบอดน้อยที่สุด ซึ่งในประเทศยุโรปภาคพื้นทวีปได้มีการต่อสู้อย่างหนักเพื่อให้รัฐบาลลดทอนอำนาจลง (Limitation on the power of government) จากบทเรียนและประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเป็นเรื่องที่สำคัญของกลุ่มประเทศยุโรปภาคพื้นทวีปเป็นอย่างมาก หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญของชาติต่าง ๆ ในโลกสมัยใหม่ อาจจะสรุปได้ว่ารัฐบาลมีการพัฒนาใน 3 ระยะ คือ (1) กติกาจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute rules) การบริหารงานภาครัฐก็ถูกปรับเพื่อสอดคล้องกับระบบดังกล่าว (2) กติกาจากรัฐธรรมนูญได้ทำให้สมบูรณาญาสิทธิราชย์หมดไปและประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล การบริหารงานภาครัฐจะมีความรอบคอบและใส่ใจสูงขึ้น และ (3) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การบริหารงานภาครัฐก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลในปัจจุบันต้องเป็นผู้นำในการบริหารงานภาครัฐที่ถูกออกแบบเพื่อสนับสนุนความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชนอย่างเรียบง่ายและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะรับรองว่ารัฐบาลได้ดำเนินการตามเจตจำนงเดียวเท่านั้นคือเจตจำนงที่จะทำให้ชีวิตของประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี (Well-being) ซึ่งวิลสันได้ยกตัวอย่างการศึกษาที่น่าสนใจ (Wilson, 1887, pp. 204 - 206) เช่น ในอาณาจักรปรัสเซีย (Kingdom of Prussia) จะเห็นได้ว่าเกือบทั้งหมดของระบบการบริหารงานภาครัฐได้รับการพัฒนาจากการริเริ่มโดยกษัตริย์ในประเทศฝรั่งเศสสมัยใหม่เองก็ได้มีแนวคิดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดเรียงองค์กรของรัฐในการบริหารงานภาครัฐอย่างเป็นระเบียบ แต่เมื่อเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศส (French revolution) ขึ้นเป็นช่วงเวลาของการพัฒนารัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีการประกาศใช้แนวคิดนี้อย่างจริงจัง ในประเทศอังกฤษก็มีการปฏิรูประบบราชการด้วยฐานของกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta Libertatum/ The Great Charter) ความคิดริเริ่มของกษัตริย์ดูเหมือนถูกกำหนดไว้ในอังกฤษเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งมีความเข้มแข็งและเป็นระบบอย่างมากและสนใจเรื่องความยุติธรรมในการใช้อำนาจมากกว่าที่จะทำให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการจัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นยากกว่าระบอบกษัตริย์เสมอ เพราะในปัจจุบันต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นหลักและต้องมีเงื่อนไขความสมดุลในการใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งทำให้การบริหารงานภาครัฐเป็นสิ่งที่ยากขึ้น การพัฒนาสังคมและการเมืองนั้นจำเป็นต้องโน้มน้าวให้ประชาชนส่วนมากซึ่งเรียกว่า “มติมหาชน” (Public opinion) เห็นด้วยสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ยากกว่าการโน้มน้าวกษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ซึ่งประชาชนทุกคนต่างมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันและไม่สามารถตกลงกันได้โดยง่ายตายนักและปัญหาคือการเข้าถึงความรู้และการรับรู้ต่าง ๆ ของประชาชนไม่เท่ากัน หากต้องการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐจะต้องใช้เวลาพัฒนาไปอย่างช้า ๆ และเป็นไปด้วยวิธีการประนีประนอม หากใครก็ตามที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาลรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นั้นจะต้องให้ความรู้แก่เพื่อนร่วมชาติของตนก่อนและชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการ ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นในพื้นที่สาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากในการสร้างการรับรู้ร่วมกันและสร้างความคิดเห็นที่ถูกต้องไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตาม โดยปกติแล้วประชาชนก็ไม่ได้มีแนวคิดที่จะติดตามว่ารัฐบาลจะบริหารงานภาครัฐอย่างจริงจัง แต่หากเมื่อใดที่รัฐไม่ดำเนินการอะไรแล้วส่งผล

ต่อการใช้ชีวิตของประชาชนให้ไม่สะดวกก็จะทำให้ประชาชนต้องออกมาเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เช่น ปัญหาหาดีพันธุ การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลก เป็นต้น ดังนั้น สิ่งที่ยากที่สุดของการศึกษาศาสตร์การบริหารงานภาครัฐคือการศึกษานี้ควรจะศึกษาอะไร? และอะไรคือลักษณะเฉพาะของสิ่งที่กำลังศึกษา? (Wilson, 1887, pp. 209)

สาระสำคัญในการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐ

การศึกษาทางด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐนับเป็นส่วนหนึ่งของสาขาวิชาธุรกิจ (Business Administration) โดยทั้งสองสาขาวิชานี้ได้พัฒนาขึ้นโดยใช้ฐานทางความคิดเดียวกันและเริ่มมีการแยกขาดจากกันให้ชัดเจนขึ้น (Waldo, 1955, p. 56) โดยเป้าหมายของการศึกษาด้านการบริหารงานภาครัฐคือการแสวงหาและช่วยเหลือผู้บริหารให้หลุดพ้นจากความสับสน และแสวงความคุ้มค่าในการบริหารด้วยวิธีการทดลองเชิงประจักษ์และมีรากฐานทางการศึกษาที่มั่นคง (Wilson, 1887, p. 210) ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าการปฏิรูประบบราชการในขั้นตอนปัจจุบันเป็นเพียงการนำไปสู่การปฏิรูปการปกครองอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งต้องมีการแก้ไขวิธีการจ้างงานภาครัฐใหม่ ต้องปรับการทำงานของผู้บริหารให้เหมาะสมและกำหนดวิธีการดำเนินการของผู้บริหารที่ดีขึ้น การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นการเตรียมความพร้อมเรื่องระบบคุณธรรม (Merit system) ในภาพรวมเพื่อเข้ามาทดแทนระบบการจ้างงานแบบการเลือกตามความเหมาะสมด้วยนักการเมือง ทำให้ข้าราชการเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนและทำให้การบริการสาธารณะนั้นพัฒนาไปสู่การให้บริการแบบธุรกิจ ซึ่งเป็นการปรับปรุงรูปแบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งโยฮาน คาสเปอร์ บลันชลี (Johann Kaspar Bluntschli) นักกฎหมายชาวเยอรมนีผู้ได้รับอิทธิพลแนวคิดจากมองเตสกีเออ (Montesquieu) ในการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ว่าในอำนาจบริหาร (Executive power) ต้องแยกการบริหารงานภาครัฐ (The administrative: Pouvoir administratif) ออกจากการเมืองที่เป็นตัวแทน (The representative: Pouvoir représentatif) และการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร (The inspective: Pouvoir inspectiva) อย่างชัดเจน (Bluntschli, 2000, p. 408) โดยกล่าวว่าการเมืองเป็นกิจกรรมของรัฐในสิ่งที่ยิ่งใหญ่และเป็นสากล (หมายถึงการเป็นตัวแทนของประชาชนหมู่มา) และการบริหารงานภาครัฐคือกิจกรรมของรัฐในเรื่องปัจเจกและมีขนาดเล็ก (หมายถึงการจัดการภายในประเทศ) การเมืองจึงเป็นเรื่องของนักการเมืองหรือรัฐบุรุษ (The special province of the statesman) ส่วนการบริหารงานภาครัฐคือเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิค (The technical officials) ซึ่งนโยบายต่าง ๆ จะไม่มีทางเกิดขึ้นเลยหากปราศจากการบริหารงานภาครัฐในขณะเดียวกันการบริหารงานภาครัฐก็ไม่ใช่การเมืองเช่นกัน ซึ่งวิลสันเชื่อมั่นว่าศาสตร์การบริหารงานภาครัฐนั้นจะไม่ละทิ้งค่านิยมตามรัฐธรรมนูญแห่งเสรีภาพ กรรมสิทธิ์ในการถือครองทรัพย์สิน และความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ซึ่งการศึกษานี้สามารถนำไปสู่การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุอุดมคติพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาที่ยึดถือและเชื่อมั่นในแนวคิดเสรีนิยมได้ (Rosser, 2010, p. 551) หากจะศึกษาการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกาก็ต้องมีมุมมองที่เป็นเสรีนิยมด้วย และมุมมองที่ชัดเจนในการบริหารจะต้องไม่มีที่ว่างสำหรับความเข้าใจผิดหรือตีความผิดในหลักกฎหมาย ซึ่ง

การศึกษากฎหมายและรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนจะช่วยสร้างมุมมองการบริหารงานภาครัฐให้ชัดเจนขึ้นได้ ด้วย โดยเฉพาะในประเทศที่ยึดถือระบบนิติรัฐ (Rule of law) เพราะการบริหารงานภาครัฐต้องดำเนินการตามกฎหมายมหาชนอย่างละเอียดและเป็นระบบ การใช้กฎหมายทั่วไปทุกครั้งเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร ยกตัวอย่าง เช่น การประเมินและการขึ้นภาษี การลงโทษอาชญากร การขนส่ง การส่งไปรษณีย์ และการสรรหาอุปกรณ์ของกองทัพ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการบริหารงานภาครัฐอย่างชัดเจนและหากจะดำเนินการต่าง ๆ ในลักษณะดังกล่าวข้างต้นจะต้องมีการจัดทำเป็นกฎหมายระดับรองในการเบิกจ่ายงบประมาณหรือการปฏิบัติ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่มีไว้เพื่อควบคุมกฎหมายระดับรองให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เฉพาะผู้พิพากษาและระบบศาลเท่านั้นที่มีการตีความและปกป้องอำนาจดังกล่าวให้พ้นจากการควบคุมของรัฐบาลได้ ซึ่งการศึกษาทางด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐสามารถทำให้ค้นพบหลักการที่ดีที่สุดในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการรับใช้ประชาชนมากกว่ารับใช้เพียงผู้บังคับบัญชาของตนเอง และประเด็นเรื่องความสนใจของสาธารณะนั้นจะต้องได้รับการขึ้นอย่างถูกต้องและสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น ซึ่งหากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการตรวจสอบมากขึ้นจะก่อให้เกิดความซื่อสัตย์ภายในรัฐบาลมากขึ้นและการใช้อำนาจลงละเมิดประชาชนได้น้อยลงเท่านั้น (Wilson, 1887, p. 214)

ประเด็นต่อมาที่เป็นข้อถกเถียงสำคัญในการออกแบบระบบการบริหารงานภาครัฐคือการศึกษาวาไรคือผู้ที่ได้รับความเชื่อถือจากสังคม? ใครคือผู้จะต้องถูกเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินในฐานะเป็นผู้บริหารรัฐอย่างเป็นทางการ? และใครคือผู้ที่จะได้รับรางวัลจากการทำงานให้แก่ภาครัฐ? เจ้าหน้าที่รัฐนั้นต้องทำงานให้กับผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการเลื่อนตำแหน่งเท่านั้นหรือไม่? บุคคลที่ถูกเรียกร้องให้ลงโทษทางกฎหมายปกครองเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญหรือไม่? เป็นต้น ซึ่งคำถามเหล่านี้พบว่ารากฐานที่แท้คือการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของประชาชนจะนำไปใช้ในการบริหารงานภาครัฐอย่างไร โดยในประเทศกลุ่มยุโรปภาคพื้นทวีป ถือได้ว่าความคิดเห็นสาธารณะยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญในการจัดโครงสร้างหรือออกแบบระบบงานภาครัฐเท่าใดนัก ซึ่งการออกแบบให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นถือว่าเป็นความท้าทายอย่างมากและต้องมีการคุ้มครองการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนด้วย ดังนั้น การศึกษาด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐจะช่วยผู้บริหารหรือรัฐบาลค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการปัญหาดังกล่าวซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาเป็นอย่างมาก รวมไปถึงการเตรียมการในการสร้างความรู้ความเข้าใจและการชักจูงความคิดเห็นของประชาชนให้เห็นคล้อยตามกับการกระทำของรัฐบาลเนื่องจากความคิดเห็นของประชาชนเป็นพลังที่สำคัญในการตัดสินใจหรือขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลด้วยประการหนึ่ง หากประชาชนไม่ให้การยอมรับกับการกระทำของรัฐบาลในกิจกรรมดังกล่าว รัฐบาลต้องระงับหรือยกเลิกกิจกรรมนั้นเพราะไม่สอดคล้องต่อความคิดเห็นของประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีความรู้ความสามารถอย่างเหมาะสมต่อภารกิจที่รับผิดชอบจึงจำเป็นต้องเปิดให้มีการคัดเลือกและแข่งขันอย่างเสรีภายใต้ระบบคุณธรรมและความสามารถ (Meritocracy) (Mark, 2020) ในการเข้ารับราชการและปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนเพื่อดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ซึ่งวิลสัน

เสนอมานันต์ต้องการที่จะยืนยันถึงแนวคิดเรื่องการบริหารงานภาครัฐจะต้องให้ความสนใจแก่ความคิดเห็นของประชาชนในทุกประเด็นและนักการเมืองต้องมีหน้าที่รับผิดชอบต่อความคิดเห็นของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับเจ้าหน้าที่รัฐในอุดมคติของประชาชนคือประชาชนที่ได้รับการฝึกฝนอย่างดี มีความสามารถ ตรงกับภารกิจ มีรายได้ในการยังชีพเพียงพอที่จะดำเนินการด้วยความรู้สึกและความเข้มแข็งของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเชื่อฟังเพียงผู้บังคับบัญชา มีความใกล้ชิดกับประชาชนพร้อมทั้งทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ และค้นหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นและปรับปรุงแก้ไขสิ่งเหล่านั้นให้ดียิ่งขึ้น (Wilson, 1887, p. 217)

พิจารณาจุดยืนในแนวคิดทางการเมืองที่เด่นชัด

ประเด็นสุดท้ายที่วิลสันให้ความสำคัญเป็นอย่างมากคือการพิจารณาถึงจุดยืนในแนวคิดทางการเมืองของรัฐ (Clarifying political conceptions) ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวคิดทางการเมืองมีส่วนสำคัญอย่างมากกับการกำหนดและพัฒนาแนวทางการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในอุดมคติและทำให้รัฐเป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Wilson, 1887, p. 218) เนื่องจากรัฐบาลในฐานะผู้ปกครองอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งการกระทำของรัฐทุกประเภทส่งผลต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม การศึกษาในเชิงอำนาจนั้นเกิดขึ้นมาอย่างยาวนานในอดีตและมากเพียงพอแล้ว ถึงเวลาแล้วที่จะต้องเริ่มศึกษาเกี่ยวกับการปกครองตนเองให้มากขึ้นว่าเราต้องแสวงหาวิธีการบริหารงานภาครัฐเพื่อหลีกเลี่ยงการพบปัญหาในการบริหารงานภาครัฐ รัฐสมัยใหม่ยังไม่พร้อมที่จะแบกรับภาระอันมหาศาลในการบริหารงานภาครัฐซึ่งต้องตอบสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรมและยุคการค้าที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว หากไม่มีการศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลต่าง ๆ ในแต่ละประเทศก็จะไม่สามารถตอบคำถามได้ว่าการบริหารงานภาครัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่แตกต่างกันได้ส่งผลต่อการเป็นประชาธิปไตยอย่างไร ปัจจัยเหล่านี้จะนำไปสู่การการอภิปรายว่าคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยใดบ้าง? โดยสิ่งหนึ่งที่พบจากการศึกษาคือรัฐบาลต่าง ๆ ที่มีการบริหารงานภาครัฐที่ดีนั้นมักจะมีโครงสร้างที่แข็งแกร่งด้วยไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบการปกครองใดก็ตาม การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและการตื่นตัวทางการเมืองนั้นเป็นเรื่องสำคัญอย่างมากและการศึกษาด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐจะเข้ามามีส่วนช่วยในการสร้างสิ่งเหล่านี้ให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และรวมไปถึงการศึกษาว่าทุกรัฐบาลนั้นมีการสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหมือนกันทั้งหมดหรือไม่ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการหยิбыืมองค์ความรู้และแนวคิดจากต่างประเทศที่ไม่สอดคล้องหรือสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) แก่รัฐบาลเพื่อถือครองอำนาจให้นานกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น การศึกษาด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐจำเป็นมากที่จะต้องละทิ้งอคติทั้งหมดและใช้ประวัติศาสตร์ในการช่วยในการศึกษาได้ เพราะว่าประเทศแต่ละประเทศจะมีประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันและมาเปรียบเทียบกันเพื่อให้เห็นรูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ ๆ ยิ่งมีตัวอย่างหรือกรณีศึกษามากขึ้นเท่าใดยิ่งถือว่ามียุทธศาสตร์มากขึ้นเท่านั้น การค้นคว้ากับรูปแบบการปกครองและขั้นตอนของระบบของตนเองถือเป็นจุดอ่อนที่สำคัญเป็นอย่างมากและก่อให้เกิดความอคติจนไม่สามารถเรียนรู้ถึงจุดอ่อนหรือคุณธรรมของรัฐตนเองได้อันนำมาสู่การศึกษาแบบการเมืองเปรียบเทียบ (Comparative politics) และเพิ่มมิติการศึกษาว่าความแตกต่างระหว่างการเมืองและการบริหารนั้นเป็นสิ่งที่ควรแยกขาดออก

จากกันในการศึกษาเพื่อตัดปัจจัยที่ไม่จำเป็นบางอย่างออกไปในการวิเคราะห์เพื่อให้การวิเคราะห์นั้นสอดคล้องต่อบริบทของสังคมในรัฐนั้น ๆ เช่น การศึกษาด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกานั้นต้องยึดเรื่องหลักการที่มีนโยบายประชาธิปไตยเป็นหัวใจสำคัญนั้นจะอย่างไรจึงจะทำให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ด้วยความเข้มแข็ง มีความเท่าเทียมกัน รักษาอิสรภาพในการบริหารของตนเองและพร้อมให้การช่วยเหลือพึ่งพากันในทุกระดับ ทำอย่างไรที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐนั้นทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะอย่างไรให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้สึกนึกคิดในชุดเดียวกันทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (Wilson, 1887, pp. 218 - 220) จากตัวอย่างข้างต้นที่วิลสันกล่าวมานั้นคือความความเชื่อมั่นที่มีต่อการศึกษาด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐว่าจะสามารถออกแบบระบบการบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพโดยมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง สอดคล้องกับแนวคิดทางการเมืองของรัฐ ปลอดภัยจากความเป็นการเมืองที่มุ่งเพียงแต่การจัดสรรผลประโยชน์ มีการกระจายอำนาจอย่างเป็นธรรม และคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนตั้งอยู่เสมอและตลอดเวลาที่กิจกรรมของรัฐดำเนินอยู่ (Thorsen, 1989, p. 24)

บทสรุป

จากการศึกษาถึงแนวคิดและบริบทภายในบทความเรื่อง “ว่าด้วยศาสตร์การบริหารงานภาครัฐ” ของ วิลสันแล้วจะเห็นได้ว่าเป้าหมายที่สำคัญที่วิลสันได้เขียนบทความชิ้นนี้ขึ้นคือผลจากสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงในช่วงก่อนการปฏิรูประบอบราชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้ข้อกำหนดการปฏิรูปการให้บริการสาธารณะของเพนซิลเวเนีย ค.ศ. 1883 แล้ว การศึกษาและการเรียนรู้ในการออกแบบระบบการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะการออกแบบระบบเพื่อจัดสิทธิ บทบาท และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถือได้ว่าเป็นฟันเฟืองสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมภาครัฐให้มีรูปแบบการจ้างงานที่เหมาะสม เป็นไปตามความสามารถ เปิดให้แข่งขันอย่างเสรี มีความมั่นคง และปลอดภัยผลประโยชน์ทางการเมืองที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งสูงมากจนก่อให้เกิดปัญหาที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่คำนึงถึงหน้าที่สำคัญที่สุดคือการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ถึงแม้ว่าวิลสันจะเชื่อมั่นว่าการศึกษาด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐนั้นต้องเริ่มต้นจากวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่ต้องมีหลักการ รูปแบบแผนที่เป็นระบบ ยึดถือการศึกษาในเชิงประจักษ์เพื่อสร้างความเข้าใจสังคมและสามารถถอดบทเรียนทางสังคมเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในรัฐอื่น ๆ ได้ หากจะมองเพียงผิวเผินจะเห็นได้ว่าวิธีการศึกษาที่วิลสันกล่าวถึงนั้นจะมีความเป็นปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่พยายามแสวงหาความรู้ในลักษณะวิทยาศาสตร์เป็นหลัก กำหนดขอบเขตและจำกัดแค่เพียงประสบการณ์เชิงประจักษ์ในการได้มาซึ่งความรู้และกลายเป็นต้นแบบและสภาวะของการศึกษาทางด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันที่ต้องมุ่งเน้นความเป็นสากลเพื่อการยอมรับว่าเป็น “ศาสตร์” เท่านั้น หากใช้วิธีการศึกษาการบริหารงานภาครัฐด้วยวิธีการอื่น ๆ จะถือได้ว่าไม่ใช่แนวทางการศึกษาที่ถูกต้อง แต่ในความเป็นจริงแล้วจุดเริ่มต้นของศาสตร์การบริหารงานภาครัฐก็เริ่มต้นมาจากปัจจัยและบริบททางการเมืองที่มีความหลากหลาย (Differentiate) และไม่หยุดนิ่ง (Dynamics) ซึ่งการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์มีข้อจำกัดที่สำคัญคือการทำให้หยุดนิ่งเพื่อให้สามารถศึกษาได้ ประกอบกับความหลากหลายทางแนวคิดทางการเมืองและความต้องการที่ไม่

สิ้นสุดของประชาชนอันก่อให้เกิดเสียงเรียกร้องต่าง ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพและสถานการณ์ของสังคมในช่วงเวลานั้น ๆ การศึกษาด้านศาสตร์การบริหารงานภาครัฐในท้ายที่สุดแล้วก็ไม่สามารถละเลยถึงการไม่สนใจในมิติของบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปและการแยกขาดการเมืองออกจากการบริหารเพราะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องที่จำเป็นนั้นไม่ควรเกิดขึ้นอีกต่อไป เนื่องจากการเมืองก่อให้เกิดการบริหารและการบริหารก็ย่อมส่งผลกับการเมืองด้วยเช่นกัน ในการแสวงหาความรู้ทางสังคมศาสตร์ (Epistemology of social science) นั้น จำเป็นต้องใช้วิธีการศึกษาในการตีความ (Interpretive approach) ด้วย เพื่อเปิดเผยให้เห็นมิติและมุมมองที่ซ่อนเร้นภายในการกระทำของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอันนอกเหนือไปจากขอบเขตการศึกษาด้วยวิธีการแบบวิทยาศาสตร์เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ก็มีข้อจำกัดในการอธิบายถึงสัมพันธ์ภาพ (Interaction) ทางสังคมด้วยเช่นกัน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้มีสถานะสัมพันธ์ต่อกันในเชิงการโยงใยเป็นเครือข่ายแห่งความสำคัญ (Webs of significance) (Geertz, 1973, p. 5) ทำให้ศาสตร์การบริหารงานภาครัฐจึงไม่จำกัดแค่เพียงการศึกษาออกแบบระบบการบริหารงานภาครัฐที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพอีกต่อไป กลายเป็นการศึกษาถึงสัมพันธ์ภาพร่วมกับตัวแสดงในสังคมรัฐเหล่านี้ทั้งในเชิงรูปธรรม เช่น กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ ประชาสังคม ภาคธุรกิจเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์โยงใยซึ่งกันและกัน และมีการปะทะพัวพันกัน (Entanglement) อย่างแยกไม่ออกซึ่งจะนำไปสู่แนวทางการจัดเรียงความสัมพันธ์และการอาศัยอยู่ร่วมกันในโลกแห่งสังคมที่มีความซับซ้อนและทำให้สังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดียิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- Bluntschli, J. K. (2000). *The Theory of the State* (English Trans. Ed.). Ontario: Batoche Books.
- Foulke, W. D. (1919). *Fighting the Spoilsman: Reminiscences of the Civil Service Reform Movement*. New York: G.P. Putnam's Sons.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Kett, J. F. (2013). *Merit: The History of a Founding Ideal from the American Revolution to the Twenty-First Century*. Ithaca, New York: Cornell University Press
- Mark, C. (2020). A Belief in Meritocracy is Not Only False: It's Bad for You. *Princeton University Press*. Retrieved 2021, June 2, from <https://press.princeton.edu/ideas/a-belief-in-meritocracy-is-not-only-false-its-bad-for-you>
- Rosser, C. (2010). Woodrow Wilson's Administrative Thought and German Political Theory. *Public Administration Review*, 70(4), 547 - 556.
- Schmitter, P. C. and Blecher, M. (2021). *Politics as a Science: A Prolegomenon*. New York: Routledge.

Smith, P. H. (2009). Science on the Move: Recent Trends in the History of Early Modern Science. *Renaissance Quarterly*, 62(2), 345 - 375.

The U.S. National Archives and Records Administration. (2021). Document for January 16th: An Act to Regulate and Improve the Civil Service of the United States (Pendleton Act), January 16, 1883. *The U.S. National Archives*. Retrieved 2021, June 1, from <https://www.archives.gov/historical-docs/todays-doc/?dod-date=116>

Thorsen, N. (1989). The Origins of Woodrow Wilson's "The Study of Administration". *American Studies in Scandinavia*, 21, 16 - 29.

Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*. Garden City, New York: Doubleday and Company.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197 - 222.