

Chapter

12

**บททบทวนวรรณกรรม
ว่าด้วยการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ:
ความหมาย วิวัฒนาการ
และรากฐานเชิงทฤษฎี**

Literature Reviews on Public Management
Reform: Definition, Evolution
and Theoretical bases

จักรชัย สือประเสริฐสุทธิ*

* อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

บทคัดย่อ >>>>

การศึกษาครั้งนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความหมายของการจัดการภาครัฐ ตลอดจนพัฒนาการและรากฐานเชิงทฤษฎีของการจัดการภาครัฐ ที่เปลี่ยนผ่านเชิงกระบวนทัศน์จากกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (The traditional public management paradigms) ไปสู่กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management paradigms) นับตั้งแต่การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการบริหารทั่วไป ระบบราชการ สำนักมนุษยสัมพันธ์ รัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิก กลุ่มทฤษฎีระดับกลาง รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ แนวทางแบล็กเบิร์น สำนักชุมชนนิยม และทฤษฎีวาทกรรม จนนำไปสู่แนวคิดเรื่อง “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ในท้ายที่สุด

คำสำคัญ: การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ/ วัฒนการทางแนวคิด/ การจัดการภาครัฐแนวเก่า/ การจัดการภาครัฐแนวใหม่/ รากฐานเชิงทฤษฎี

Abstract >>>>

This study is literature reviews on public management reform, especially definition evolution and theoretical bases of public management. This study attempts to examine paradigm shift of public management from “The Traditional Public Management Paradigms” toward “New Public Management Paradigms” through “scientific management”, “generic administration”, “ideal-types bureaucracy”, “human relations approach”, “neoclassic public administration”, “middle-range theories”, “new public administration (NPA)”, “Blackburg perspective”, “communitarianism”, and “discourse theory”

toward “new public management (NPM)”.

Keywords: Public management/ Theoretical evolution/ Traditional Public Management/ New Public Management

บทนำ >>>>

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ โดยผู้เขียนพยายามตอบคำถามเบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ อาทิ ทำไมต้องปฏิรูปการจัดการภาครัฐ? อะไรคือการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ? พัฒนาการของแนวคิดการจัดการภาครัฐเป็นมาอย่างไร? และอะไรคือฐานคิดเชิงทฤษฎีของแนวคิดการจัดการภาครัฐเหล่านี้? เป็นต้น

ก) ความสำคัญของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ

การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (Public Management Reform) เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมาย ซึ่งวิธีการหนึ่ง ๆ อาจมุ่งสู่เป้าหมายหลายประการ อันหมายรวมถึงการประหยัดรายจ่ายสาธารณะ การยกระดับคุณภาพให้บริการสาธารณะ การดำเนินการของรัฐบาลที่มากด้วยประสิทธิภาพ การเพิ่มประสิทธิผลของนโยบายที่ถูกเลือกและนำไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น นอกจากนี้ การปฏิรูปการจัดการภาครัฐยังช่วยส่งเสริมในการบรรลุเป้าหมายขั้นกลาง (Intermediate ends) อาทิ การเสริมความแข็งแกร่งในการควบคุมของนักรการเมืองที่มีต่อระบบราชการ การให้อิสระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจากข้อจำกัดทางในระบบราชการ การส่งเสริมความสามารถในการตรวจสอบได้ของรัฐบาลที่ให้แก่ประชาชนและสภานิติบัญญัติสำหรับนโยบายและโปรแกรมต่าง ๆ ของรัฐบาล เป็นต้น ดังนั้น การปฏิรูปการจัดการภาครัฐจึงก่อให้เกิดรัฐบาลที่มีความประหยัด ประสิทธิภาพที่มากกว่า ด้วยการให้บริการที่มีคุณภาพสูงขึ้น ตลอดจนนโยบายและโปรแกรมที่ประสิทธิผลที่มากขึ้น ด้วยการ

ส่งเสริมให้มีการควบคุมทางการเมือง การให้อิสระแก่ผู้จัดการ (CEOs) ในการบริหารจัดการหน่วยงาน การทำให้รัฐบาลมีความโปร่งใสมากขึ้น ตลอดจนการส่งเสริมให้เกิดภาพของรัฐมนตรีนครและข้าราชการระดับสูงที่มีความเกี่ยวข้องกันมากขึ้น (Peters, 2001)

อย่างไรก็ตามสิ่งต่าง ๆ ข้างต้น มิใช่จะเป็นไปได้อย่างง่ายดาย ข้อมูลเชิงประจักษ์จากการปฏิรูปในหลาย ๆ กรณีแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปการจัดการภาครัฐอาจไปในทิศทางที่ผิด ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการสร้างผลประโยชน์ที่จะได้จากการปฏิรูปดังที่ได้กล่าวข้างต้น บางครั้งการปฏิรูปกลับสร้างผลกระทบในทางตรงข้ามกับที่ได้กล่าวมา ซึ่งก่อให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐที่เลวร้ายยิ่งกว่าก่อนมีการปฏิรูปเสียอีก อีกทั้งในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในแต่ละครั้งต่างมีเป้าหมายหลายประการที่ต้องการบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งเป็นการยากที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จในทุกเป้าหมายที่ตั้งไว้ บางครั้งเกิดสถานะที่ต้องแลกให้เป้าหมายหนึ่งบรรลุผลสำเร็จ ในขณะที่ลดทอนความสำคัญของเป้าหมายอื่น ๆ ลง (trade-offs) หรือเกิดสถานะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก (Dilemmas) (Pollitt and Bouckaert, 2004, Chapter 7)

สิ่งที่จำเป็นต้องตระหนักคือ การปฏิรูปการจัดการภาครัฐมิได้เป็นหนทางเดียวเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ สมรรถนะของรัฐบาลสามารถถูกพัฒนาได้ด้วยหลากหลายเส้นทาง ซึ่งการปฏิรูปการจัดการภาครัฐมักจะถูกนำไปใช้ร่วมกับการริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ ตลอดจนการปฏิรูปทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักต่าง ๆ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศนิวซีแลนด์ที่เกิดการปฏิรูปการจัดการภาครัฐพร้อมไปกับการเปลี่ยนแปลงรากฐานที่สำคัญ ทั้งนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคและระบบการเลือกตั้ง ดังนั้น หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว การปฏิรูปการจัดการภาครัฐมักเกิดควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและ/ หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายใหม่มารองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ต่อจากนั้นมีความจำเป็นต้องออกแบบและ

สร้างกระบวนการในการดำเนินการใหม่ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้สามารถทำงานกับกระบวนการดำเนินการใหม่ การกำหนดบทบาทหน้าที่และการให้รางวัล ตลอดจนระบบประเมินบุคลากรใหม่ อีกทั้ง การแจ้งให้ผู้ใช้บริการและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการลดอาการตื่นตระหนก ดังนั้น การปฏิรูปการจัดการภาครัฐจำเป็นต้องใช้เวลา ความต่อเนื่อง และความรับผิดชอบของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฝ่ายต่าง ๆ และระดับต่าง ๆ (Pollitt and Bouckaert, 2004, pp. 6-8)

ข) ความหมายของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ

การปฏิรูปการจัดการภาครัฐประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการขององค์การภาครัฐ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการดำเนินการที่ดีขึ้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงจะรวมถึงการออกแบบระบบใหม่ การจัดทำมีมาตรฐานเชิงคุณภาพสำหรับการบริการสาธารณะ การจัดทำมีกระบวนการงบประมาณแบบใหม่ ที่กระตุ้นให้ผู้ใช้บริการสาธารณะเกิดความตระหนักรู้ทางต้นทุนมากขึ้น (More cost-consciousness) และติดตามผลการดำเนินการอย่างใกล้ชิด (Result-base) ในการทำความเข้าใจต่อความหมายของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ จำเป็นต้องเข้าใจความหมายในศัพท์คำว่า ‘การจัดการภาครัฐ’ (Public Management) เสียก่อน

การจัดการภาครัฐ: ความหมายพัฒนาการและรากฐานเชิงทฤษฎี >>>

1. ความหมายของการจัดการภาครัฐ

นับแต่ทศวรรษที่ 1950s และ 1960s ปัญหาของความไม่ยืดหยุ่นในเชิงระบบราชการกลายเป็นปรากฏการณ์ที่ปรากฏขึ้นในภาคเอกชน โดยเฉพาะการแบ่งงานตามสายบังคับบัญชาและการเขียน/ การบังคับใช้คู่มือการทำงาน/ กฎระเบียบให้ครอบคลุมทุกด้านในการทำงานได้กลายเป็นข้อจำกัด จึงเกิดความต้องการที่จะให้บุคคลที่เรียกว่า ‘ผู้จัดการ’ มารับภาระและความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ อีกทั้งเทคนิคและกลยุทธ์ทางการบริหารที่เกิด

ขึ้นมากมาย อาทิ โครงสร้างองค์การลำดับชั้นแนวราบ (Flat hierarchies) การจัดการโครงการ องค์การแบบ Matrix เป็นต้น ด้วยความสำเร็จและความก้าวหน้าในการจัดการของภาคเอกชน ทำให้การบริหารงานภาครัฐกลายเป็นรูปแบบที่ตามหลังความสำเร็จและก้าวหน้าของการจัดการของภาคเอกชน ระบบการบริหารงานภาครัฐจึงถูกโจมตี อาทิ ระบบคุณธรรม ที่ต้องการให้การบริการภาครัฐไม่แบ่งพวกหรือกีดกันและมีสมรรถนะสูง แต่ในสายตาของฝ่ายการจัดการนิยมแล้ว ระบบดังกล่าวกลับทำลายประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นต้น

การวิพากษ์ของฝ่ายจัดการนิยมที่มีต่อระบบการบริหารงานภาครัฐ ทำให้ความชอบธรรมของระบบการบริหารงานภาครัฐลดต่ำลง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950s จนกระทั่งในปี 1968 มีการจัดทำรายงานเสนอแนะการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของสหราชอาณาจักรฉบับหนึ่งซึ่งเรียกว่า ‘Fulton Report’ ที่พิจารณาความสามารถทางการจัดการของการให้บริการสาธารณะ โดยรายงานฉบับดังกล่าวเสนอแนะให้ระบบการให้บริการสาธารณะมีลักษณะเปิดมากขึ้น โดยตัวแสดงภายนอก โดยเฉพาะภาคธุรกิจเข้าไปเกี่ยวข้องในการให้บริการสาธารณะมากขึ้นในทุกระดับ ตลอดจนโครงสร้างลำดับชั้นที่ขาดความยืดหยุ่น ถือเป็นอุปสรรค ต้องถูกกำจัดออกไป (Keeling, 1972) อย่างไรก็ตาม คำแนะนำจากรายงาน Fulton มิได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติในช่วงเวลานั้น จนกระทั่งในยุคของนางมาการีต แทชเชอร์ เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 1979 ในขณะที่สหรัฐอเมริกาในสมัยของนายจิมมี คาร์เตอร์ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี มีการประกาศใช้กฎหมาย ‘Civil Service Reform Act’ ในปี 1978 เพื่อมุ่งหวังให้ผู้จัดการมีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์มากขึ้น รวมถึงการใช้ระบบการให้ผลตอบแทนตามผลงาน (Merit pay) สำหรับผู้จัดการระดับกลาง และแต่งตั้ง ‘Senior Executive Service’ อันเป็นการสร้างกลุ่มผู้บริหารระดับสูงสุด เพื่อที่จะพัฒนาการจัดการในภาครัฐ ซึ่งในเวลานั้นดูเหมือนจะตามหลังภาคเอกชน (Hughes, 2003, p. 49)

นอกจากปัญหาของระบบราชการและความล่าช้าหลังของการบริหารงานภาครัฐแล้ว สาเหตุอื่น ๆ ที่ทำให้ความชำนาญและความสามารถในการบริการสาธารณะหมดความเชื่อถือไป คือ (Hughes, 2003, pp. 49-50) ประการแรก วิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงทศวรรษที่ 1970s ทำให้รัฐบาลต้องประสบกับข้อจำกัดทางทรัพยากร โดยเฉพาะรายรับจากการเก็บภาษีที่ลดลง แต่รายจ่ายสาธารณะที่ผ่านทางการให้บริการสาธารณะมิได้ถูกตัดในเวลานั้น แต่หน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะพยายามที่จะบริหารงาน หรือบางครั้งได้เพิ่มการให้บริการสาธารณะขึ้นอีกด้วย ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่ลดลง ประการที่สอง ในช่วงทศวรรษที่ 1980s รัฐบาลใหม่ได้ปรากฏขึ้นในหลายประเทศ อาทิ อังกฤษ (1979) แคนาดา (1984) นิวซีแลนด์ (1984) ออสเตรเลีย (1983) เป็นต้น รัฐบาลเหล่านี้ได้นำแนวคิดใหม่เกี่ยวกับวิธีการเปลี่ยนแปลงจัดการการให้บริการสาธารณะที่ขับเคลื่อนไปสู่การจัดการนิยมใหม่ (New managerialism) อันเป็นแนวทางที่ถูกผลักดันจากผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ ประการที่สาม คือ แนวคิดใหม่ในการจัดการภาครัฐนี้ นำไปสู่การพัฒนาการจัดการภาครัฐและการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลจำเป็นต้องพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศควบคู่ไปกับการพัฒนาการจัดการภาครัฐของตน และประการสุดท้าย บรรยาการทางวิชาการในช่วงเวลานั้น ได้มีข้อโต้แย้งจากหลายสำนักให้มีการลดขนาดภาคสาธารณะ หน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะควรเป็นหน้าที่ของภาคเอกชน หรือองค์กรอื่น ๆ ในสังคมทั้งที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร

การปรากฏขึ้นของแนวทางการจัดการนิยมใหม่ที่เกิดขึ้นในภาครัฐในช่วงทศวรรษที่ 1980s และ 1990s เป็นการตอบสนองต่อความขาดแคลนและบกพร่องของตัวแบบดั้งเดิมของการบริหารงานภาครัฐ (Hughes, 2003, p. 44) การจัดการนิยมใหม่หรือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) ต่างมีข้อตกลงร่วมกันในการเปลี่ยนผ่านจากตัวแบบดั้งเดิมของการบริหารงานภาครัฐสู่แนวทางใหม่ ผ่านหลักการของการบริหาร

(Doctrines of administration) 7 ประการ (Hood and Jackson, 1991, pp. 34-35) คือ 1) หลักการของขนาด (Doctrines of scale) ที่เปลี่ยนจากตัวแบบดั้งเดิมที่องค์กรมีขนาดใหญ่และรวมศูนย์อำนาจ ไปสู่แนวทางการจัดการภาครัฐที่เน้นองค์กรขนาดเล็กและกระจายอำนาจ 2) หลักการของการให้บริการสาธารณะ (Doctrines of service provision) ที่เปลี่ยนจากรัฐบาลเป็นผู้ให้บริการโดยตรงสู่การจ้างเหมาสัญญา (Contracting out) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ 3) หลักการของความชำนาญเฉพาะด้าน (Doctrines of specialization) ที่เปลี่ยนจากความชำนาญตามประเภทของงาน และตามกระบวนการในการทำงาน ไปสู่ความชำนาญตามประเภทของลูกค้า และตามที่ตั้ง 4) หลักการของการควบคุม (Doctrines of control) จากการควบคุมโดยปัจจัยนำเข้า มาตรฐานเชิงวิชาชีพ กระบวนการ และการบริหาร เปลี่ยนไปสู่การควบคุมโดยการแข่งขัน ผลลัพธ์ และการควบคุมทางการเมืองโดยตรง 5) หลักการของการให้ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ (Doctrines of discretion) เปลี่ยนจากการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ความเป็นวิชาชีพ ไปสู่การให้ความอิสระในการตัดสินใจโดยการลดกฎระเบียบ และการพิจารณาความเสี่ยง 6) หลักการของภาวะผู้นำ (Doctrines of leadership) จากภาวะผู้นำที่ตั้งอยู่บนฐานของความเป็นกลาง และความเป็นวิชาชีพ เปลี่ยนเป็นภาวะผู้นำที่ตั้งอยู่บนฐานของการให้การสนับสนุน (ทางการเมือง) และความเป็นผู้ประกอบการ และ 7) หลักการของการตั้งเป้าประสงค์ (Doctrines of purpose) จากเดิมที่ตั้งเป้าประสงค์ของการบริหารเพื่อธำรงรักษา/ บังคับใช้กฎระเบียบ กฎหมาย และการสร้างความน่าเชื่อถือต่อสถาบัน เปลี่ยนไปสู่การจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มมูลค่าให้กับทรัพยากรขององค์กรภาครัฐ

การปรับเปลี่ยนจากการบริหารสาธารณะ (Public administration) ไปสู่การจัดการสาธารณะ (Public Management) ซึ่งมีข้อถกเถียงมากมายถึงความแตกต่างในรากฐานทางความคิดระหว่าง ‘การบริหาร’ และ ‘การจัดการ’

หากสืบย้อนกลับไปในตำราสาขาวิชาบริหารรัฐกิจเล่มแรกของ Leonard D. White (1926) ได้กล่าวไว้ในประเด็นที่เห็นว่า กฎหมายมหาชนเป็นรากฐานที่เหมาะสมของการบริหารสาธารณะ โดย White (1926, p. vii) เห็นแย้งว่าในการศึกษาการบริหารสาธารณะนั้น ควรเริ่มต้นจากฐานของการจัดการมากกว่า หลักมูลฐานทางกฎหมาย ตามมาด้วย Henri Fayol (อ้างถึงใน Wren, 1979, p. 232) ที่เห็นว่า ‘การจัดการ’ เป็นแนวทางที่องค์การใช้เพื่อนำไปสู่การใช้ทรัพยากรขององค์การนั้น ๆ อย่างดีที่สุด อันเป็นการสร้างความมั่นใจได้ถึงการทำงานในภารกิจหน้าที่ขององค์การภาครัฐได้อย่างราบรื่น ในขณะที่ ‘การบริหาร’ เป็นเพียงภารกิจหน้าที่หนึ่งในหลายหลายภารกิจขององค์การเท่านั้น ในขณะที่ Roscoe C. Martin (1965) เห็นว่า ‘การบริหาร’ เป็นศัพท์ที่มีความหมายเท่าเทียมกับ ‘การจัดการ’ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Woodrow Wilson (1887, p. 204) ที่เห็นว่า ‘การบริหาร’ และ ‘การจัดการ’ ถูกนำมาใช้เสมือนเป็นศัพท์ที่มีความหมายพร้อมกัน (Synonymous) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการทางบริหารรัฐกิจจำนวนมากถือว่า ‘การบริหาร’ เป็นศัพท์ที่แสดงถึงความเป็นต้นตำหรับ/ดั้งเดิม และมีความสำคัญในลำดับแรก ในขณะที่ ‘การจัดการ’ แสดงถึงความใหม่ มีความสำคัญที่รองลงมา และความจำเพาะเจาะจง ดังที่ Perry และ Kraemer (1983) ได้กล่าวว่า ‘การจัดการสาธารณะ เป็นการให้ความสำคัญที่เฉพาะเจาะจงของการบริหารสาธารณะสมัยใหม่’ เป็นต้น

การจัดการสาธารณะถูกผลักดันอย่างแข็งขันให้เข้าไปสู่การเป็นวาระ (Agenda) ที่ถูกทำให้สนใจในการบริหารของรัฐบาล เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของการไม่เป็นที่นิยมของระบบราชการ อย่างไรก็ตาม Ott, et al. (1991, p. 1) ได้โต้แย้งว่า การจัดการสาธารณะคงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในสาขาวิชาบริหารรัฐกิจ ที่การจัดการสาธารณะให้ความสำคัญกับการบริหารภาครัฐอย่างเป็นมืออาชีพ (Profession) และให้ความสำคัญกับผู้จัดการสาธารณะในฐานะผู้ปฏิบัติการ (Practitioner) ที่ดำเนินการบริหารภาครัฐอย่างเป็นมืออาชีพ

ถึงกระนั้นในมุมมองของสำนักนโยบาย (Policy School) Joel Fleishman (1990, p. 743) ให้ความสำคัญต่อการจัดการสาธารณะที่ Mark Moore เป็นผู้บุกเบิกแนวคิด คือ การกลับไปให้ความสำคัญในการวิเคราะห์เชิงการเมืองและเชิงองค์การ เพื่อทำการตัดสินใจอย่างมีกลยุทธ์สำหรับสร้างแนวทางในอนาคต ซึ่งความคิดทางการเมืองในเชิงกลยุทธ์ (Strategic political thinking) จะเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนให้ผู้จัดการสามารถที่นำพาวงศ์การสาธารณะของตนออกจากบทบาทของผู้พิทักษ์ (กฏระเบียบ) ไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทาง Moore (1984, pp. 2-3) ที่กล่าวถึงศิลปะของการจัดการ ว่าเป็นแนวคิดที่ได้เพิ่มเติมความรับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายและการจัดการทางการเมืองเข้าไปในความรับผิดชอบดั้งเดิมของการบริหารสาธารณะ อีกทั้งแนวคิดการจัดการสาธารณะยังได้เพิ่มเติมการทำหน้าที่ทางการบริหาร อาทิ การกำหนดวัตถุประสงค์ การดำรงความน่าเชื่อถือขององค์การ การผลึกกำลังทั้งอำนาจหน้าที่และทรัพยากร และการวางตำแหน่งแห่งที่ขององค์การท่ามกลางสิ่งแวดล้อมทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งการทำหน้าที่ทางการบริหารเหล่านี้ถือเป็นสมรรถนะที่พึงประสงค์ของผู้จัดการสาธารณะ

ด้วยแนวทางพฤติกรรมศาสตร์ที่ใหม่กว่า ที่มีอิทธิพลต่อการจัดการสาธารณะ ทำให้การจัดการสาธารณะกลายเป็นศาสตร์ในเชิงปฏิบัติการมากขึ้น เน้นการกำหนดแนวทางในอนาคตมากขึ้น ซึ่งการจัดการสาธารณะแบบดั้งเดิม (The traditional public management) มองการจัดการสาธารณะ คือ การให้อำนาจตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในการบริหารอย่างมีความรับผิดชอบ ในขณะที่การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (The new public management) ได้เพิ่มเติมสิ่งที่ Roscoe Martin (1965) เรียกว่า ‘ความคิดในเชิงทักษะ’ (Craft perspective) ซึ่งให้ความสนใจต่อการตัดสินใจ การดำเนินการ และผลลัพธ์ อีกทั้ง ความชำนาญทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ จนกล่าวได้ว่าแนวคิด

การจัดการสาธารณะแนวใหม่เป็นการพิจารณาในเชิงปฏิบัตินิยม (Pragmatism) โดยเฉพาะบทบาทในเชิงปฏิบัตินิยมของผู้จัดการในระดับบริหารขององค์การของรัฐ และด้วยแนวคิดการจัดการสาธารณะทั้งเก่าและใหม่ได้ให้หลักมูลฐานในเชิงโครงสร้าง (Structural) ทักษะการจัดการ (Craft) และสถาบัน (Institutional) ซึ่งหลักมูลฐานเหล่านี้สร้างแนวทางปฏิบัติที่จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับโครงสร้างมูลฐาน (Constitutional structure) และค่านิยม ที่แนวทางจัดการสาธารณะทั้งเก่าและใหม่ได้ปูทางไว้ (Lynn, 2007, p.15)

2. พัฒนาการและฐานคิดเชิงทฤษฎีของการจัดการภาครัฐ: จากการจัดการภาครัฐดั้งเดิมสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่

พัฒนาการในทฤษฎีการจัดการภาครัฐเกิดขึ้นพร้อมกันกับการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ของ Frederick W. Taylor (1911) ที่มีการประยุกต์แนวการศึกษา ‘Time-and -motion’ ในกิจกรรมสาธารณะเพื่อหาแนวทางที่ดีที่สุด (The one best way) ในระยะเริ่มแรกนั้น การจัดการแบบวิทยาศาสตร์นั้นแยกต่างหากจากการจัดการทั่วไป ซึ่งเน้นศึกษาการจัดการองค์การ/ การทำงานของเจ้าหน้าที่ การงบประมาณ การเจ้าหน้าที่ เป็นต้น โดยการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ถูกมองเป็นศาสตร์ลูกผสมระหว่างวิศวกรรมศาสตร์และการบริหารธุรกิจ มีการใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Operation research) ที่ประยุกต์ใช้คณิตศาสตร์และศาสตร์/ ตัวแบบการคำนวณในการบริหารธุรกิจ อาทิ การกำหนดราคา การควบคุมคุณภาพ ประสิทธิภาพในกระบวนการผลิต การจัดส่งสินค้า สินค้าคงคลัง เป็นต้น ในช่วงแรกของสาขาวิชาการบริหารสมัยใหม่นั้น มักจะพบทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์และการประยุกต์ใช้ทฤษฎีเหล่านี้ในสาขางานโยธา (Public works) จนกระทั่งในทศวรรษที่ 1960s สมาคมนักบริหารรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Society of Public Administrators) สมาคมโยธาธิการแห่งอเมริกา (American Public Works Association) และสมาคมการจัดการ

เมือง/ เมืองมณฑลนานาชาติ (International City/ County Management Association: ICMA) ได้ตั้งสำนักงานใหญ่ในบริเวณเดียวกันภายในมหาวิทยาลัยชิคาโก และในตำราของ Leonard D. White (1926) ศาสตราจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ประจำมหาวิทยาลัยชิคาโก มีบทหนึ่งที่กล่าวถึงการบริหารงานโยธาธิการ (Public works administration) ตลอดจนถึงสิ่งพิมพ์ช่วงแรก ๆ ของสมาคม ICMA ได้เผยแพร่งานศึกษาที่เกี่ยวกับงานโยธาธิการ ที่เต็มไปด้วยเทคนิคการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ควบคู่ไปกับงานศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ให้ความสนใจในศิลปะการจัดการมากขึ้น จนก่อให้เกิดตำราและบทความที่เป็นลูกผสมระหว่างสาขาวิชางานโยธาและสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ อย่างมากมาย ทำให้การจัดการแบบวิทยาศาสตร์กลายเป็นส่วนหนึ่งของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยมีการประยุกต์ใช้การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างหลากหลาย อาทิ การดำเนินการวัดอย่างเที่ยงตรงในกระบวนการทำงานและผลลัพธ์ การคัดเลือกคนงานโดยอาศัยหลักทางวิทยาศาสตร์ การจัดวางคนงานในตำแหน่งแห่งที่ที่เหมาะสม การแบ่งและจัดลำดับเวลาของกระบวนการทำงานเพื่อให้เกิดผลิตภาพ และการรวมกันทำงานระหว่างคนงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร เป็นต้น มีการใช้การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ทั้งในการจัดหาคนงาน การส่งเสริมและให้ผลตอบแทน/รางวัล การจัดทำรายละเอียดของตำแหน่งงาน และการประเมินคนงาน

ต่อมา Luther Gulick และ Lyndon Urwick (1937) หนึ่งในผู้ก่อตั้งการบริหารสาธารณะสมัยใหม่ ได้นำหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ประยุกต์ใช้กับรัฐบาล และนำเสนอหลัก POSDCORB ซึ่งเป็นทฤษฎีการบริหารทั่วไป (Generic administration) ที่ยึดหลักหน้าที่การทำงาน 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การบรรจุเจ้าหน้าที่ การสั่งการ การประสานงาน การรายงานผล และการงบประมาณ แม้ว่าหลักการดังกล่าวจะได้รับความวิพากษ์ว่า เน้นการสั่งการจากบน-ลง-ล่าง และให้ความสำคัญกับรูปแบบการประสานงานตามธรรมชาติ (Natural forms of cooperation) ก็ตาม

ในช่วงทศวรรษที่ 1930s และ 1950s มีการดัดแปลงและปรับเปลี่ยนหลักการของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์อย่างสำคัญ กล่าวคือ Chester I. Barnard (1938) ได้ชี้ให้เห็นการยอมรับในทฤษฎีอำนาจหน้าที่ (Theory of authority) ที่อำนาจหน้าที่ในการสั่งการมิได้ขึ้นอยู่กับบุคคลที่อยู่ในอำนาจหน้าที่นั้น มากเท่ากับความเต็มใจของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจในการยอมรับการสั่งการหรือคำสั่ง ซึ่งในทฤษฎีคลาสสิกนั้น นโยบาย คำสั่ง คำแนะนำ และอำนาจสั่งการจะลดหลั่นตามสายการบังคับบัญชา และมีกระแสตอบกลับที่ไหลกลับสู่เบื้องบน แต่สำหรับ Barnard มองพลังอำนาจที่สะสมอยู่ที่ฐานของปิรามิดการบังคับบัญชา การจัดการที่มีประสิทธิผลจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับวัฒนธรรมของงานในองค์การหนึ่ง ๆ เข้ากับความชอบและทัศนคติของกลุ่ม คนงาน และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างข้อตกลงร่วมกันระหว่างความต้องการและผลประโยชน์ของกลุ่มคนงานและนโยบายและการสั่งการของฝ่ายบริหาร ในทัศนะของ Barnard ‘หน้าที่ของฝ่ายบริหาร’ (Functions of the executive) ควรจะมีบทบาทให้น้อยตามหลักการของการบริหารอย่างเป็นทางการ แต่ควรจะมีบทบาทให้มากด้วยการประสานงานกับกลุ่มคนงานผ่านการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิผล ผ่านการมีส่วนร่วมของคนงานในการตัดสินใจภายในองค์การ และผ่านการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของกลุ่มคนงาน ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการสั่งการที่จึงควรเป็นในทิศทางขึ้นจากล่าง-สู่-บน มากกว่าที่จะเป็นการสั่งการจากบน-ลง-ล่าง

นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญของหลักการจัดการทางวิทยาศาสตร์ที่มาจากการศึกษาโครงการศึกษา Hawthorne โดย Elton Mayo and Fritz Roethlisberger (อ้างอิงใน Greenwood and Wrege, 1986) ที่อธิบายถึงสิ่งที่เรียกว่า ‘Hawthorne effect’ ที่พบว่า มีแนวโน้มที่คนงานจะมีผลผลิตในการผลิตเพิ่มขึ้น เนื่องจากพวกเขาได้รับความสนใจ และตอบสนองต่อความคาดหวัง มากกว่าปัจจัยทางด้านกายภาพและบรรยากาศของสถานที่ทำงาน กล่าวคือ คนในกลุ่มทดลองนั้นทำงานได้ดีขึ้น เพราะเขาเหล่านั้นทราบว่า

ตนเองกำลังอยู่ในระหว่างการทดลอง ในแง่ของการทำงาน หมายความว่า
คนงานทำงานได้ดีกว่าเดิม หากพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรม

จากอิทธิพลของตัวแบบระบบราชการของ Max Weber (1952) ซึ่งถูก
เขียนขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 แต่ก็ยังมีได้เป็น
ที่แพร่หลายในหมู่ชนอเมริกัน จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (Frederickson,
2012, p. 104) ‘ideal types’ ตามแบบฉบับของ Weber นั้น มุ่งความสนใจ
ไปที่ความมีเหตุผล (Rationality) หรือพฤติกรรมที่มุ่งเน้นเป้าหมายโดยรวม
(มิใช่ปัจเจกบุคคล) ในฐานะองค์การที่มีเหตุผล ในทางตรงข้าม Weber
กลับต่อต้านความแตกต่างระหว่างชนชั้นในยุโรปในช่วงต้นศตวรรษที่ 20
อันเป็นผลจากระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคเล่นพวก เขาให้ความเห็นว่า
ระบบราชการที่มีเหตุผลจะมีการปฏิบัติงานในลักษณะจำเพาะเจาะจง
งานจะถูกทำในลักษณะกิจวัตรประจำวันโดยมีการแบ่งภาระงานที่ดี นอกจากนี้
ผู้สมัครเข้าทำงานจะถูกทดสอบในสาขาจำเพาะนั้น ๆ เพื่อให้ได้ข้าราชการที่
ตรงตามคุณสมบัติที่ต้องการ Weber เห็นว่ากฎระเบียบอย่างเป็นทางการ
กระบวนการการเก็บบันทึก และการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ต่างเป็น
คุณลักษณะที่จำเป็นขององค์การระบบราชการที่มีเหตุผล อีกทั้งระบบราชการ
ต้องไม่เลือกฝ่าย (Impersonal) เพราะการคัดเลือกและการสนับสนุนบุคคลใด ๆ
จะต้องอยู่บนฐานของระบบคุณธรรมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม มีกระแส
การวิพากษ์ระบบราชการของ Weber อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะประเด็น
ที่ระบบราชการในอุดมคติมีแนวโน้มที่เฉื่อยชา ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
มีลักษณะเชิงกลไก่มากกว่าเชิงมนุษยนิยม จนกล่าวได้ว่า ระบบราชการใน
ปัจจุบันนี้กลายเป็นแนวคิด/ ระบบของการถูกเยาะเย้ยทางการเมือง อีกทั้ง
Weber ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตัวแบบระบบราชการที่มีลักษณะ
เชิงประจักษ์ที่ให้ความถูกต้องที่สุดเพียงหนึ่งเดียว และสามารถใช้อธิบาย
องค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อนอย่างเป็นสากลอีกด้วย

หนึ่งในการโต้แย้งที่สร้างผลสะท้อนมากที่สุดในสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คือการวิพากษ์ของ Herbert Simon (1946) ที่แสดงให้เห็นว่าหลักการของรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะขัดแย้งกัน มีความสามารถเพียงเล็กน้อยในการที่จะเป็นทฤษฎีที่มีลักษณะทั่วไป (Generalized theory) ซึ่งทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะไม่แม่นยำ (ขาดความสามารถในการทำนาย) และแตกออกเป็นผอย ๆ ด้วยเหตุนี้เขาจึงได้พัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวทางใหม่ที่ Gruening (2001, p. 4) เรียกว่า ‘รัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิก’ (Neoclassic public administration) ผ่านตำราเล่มสำคัญและวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของเขา คือ ‘Administrative Behavior: A Study of Decision-Making in Administrative Organization’ (1947) ได้พัฒนาทฤษฎีการตัดสินใจที่ใหม่ทันสมัย อาทิ ความมีเหตุผลที่จำกัด (Bounded rationality) ความไม่สมบูรณ์ของข่าวสาร (Incomplete information) ความคลุมเครือในเป้าหมาย (Goal ambiguity) ข้อจำกัดทางทรัพยากร (Resource limitations) กลยุทธ์การตัดสินใจตามความพอใจ (Satisficing strategy) เป็นต้น นอกจากนี้ Simon ยังได้แบ่ง ‘ข้อเท็จจริง’ (Facts) ออกจาก ‘การตัดสินใจเชิงคุณค่า’ ตลอดจนแบ่งศาสตร์ออกเป็น ศาสตร์บริสุทธิ์ และศาสตร์ประยุกต์ และด้วยการมีมุมมองเช่นนี้ เขาจึงกล่าวว่า ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นวัตถุดิบสามารถนำไปใช้ในการควบคุมสิ่งแวดล้อมทางสังคมได้ (Simon, 1947; Simon, Smithburg and Thompson, 1962) แนวคิดของ Simon มีอิทธิพลอย่างมากต่อการศึกษายุทธศาสตร์และการตัดสินใจในองค์การเชิงบริหาร และได้สร้างศัพท์วิชาการใหม่ ๆ และวิธีวิทยาทางการวิจัยที่มีลักษณะแม่นยำมากขึ้น โดยอาศัยฐานความคิดจากสำนักพฤติกรรมศาสตร์ สำนักโครงสร้าง-หน้าที่นิยมและทฤษฎีระบบ เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการตัดสินใจเชิงปฏิฐานนิยม (Positivist decision-theory) ที่ Simon ได้วางรากฐานไว้มีอิทธิพลอย่างมากในสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ แต่สำหรับ Christopher Hood และ Michael Jackson

(1991, p. 21) ไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลสามประการ คือ ก) หลักการจัดการแบบคลาสสิกยังดำรงอยู่และยังคงเฟื่องฟู ข) ไม่มีการยอมรับร่วมกันหรือความเห็นร่วมกันในทฤษฎีการจัดการในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่มีพื้นฐานจากทฤษฎีการตัดสินใจ และ ค) ทฤษฎีการตัดสินใจทางการบริหารเชิงปฏิฐานนิยมส่งผลเพียงเล็กน้อยต่อภาคปฏิบัติการในการจัดการสาธารณะตลอดจนภาษา ข้อถกเถียง และอิทธิพลของหลักการจัดการในองค์การสาธารณะยังคงเป็น ‘ภาษิต’ (Proverbial) ซึ่งในเรื่องเดียวกัน อาจมีทั้งประเด็นสนับสนุนและประเด็นขัดแย้ง อันเป็นสมภาวะการณ์ที่ขัดกับความพยายามของ Simon คือ การทำให้หลักการบริหารเป็นวิทยาศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ได้ถึงหลักการที่ถูกต้อง ที่มีสิ่งถูกต้องเพียงสิ่งเดียว อีกทั้งการทำทลายทฤษฎีการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลด้วยการนำเสนอ ‘ศาสตร์ของการตัดสินใจเฉพาะหน้า’ (Science of muddling through) โดย Charles Lindblom (1959) ที่พบว่า การแสวงหาความรู้ของผู้เชี่ยวชาญดังเช่นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลแทบจะไม่มีอิทธิพลใด ๆ ต่อนโยบายสาธารณะหรือการบริหารรัฐกิจ แต่ด้วยกระบวนการแสดงความคิดเห็นที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน การอภิปรายถกเถียง การใช้ความรู้เก่า และรูปแบบการเรียนรู้ทางสังคมและองค์การ ถูกพบมากในรูปแบบของการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั้งในสังคมและองค์การ เนื่องจากแนวทางข้างต้นปลอดภัยมากกว่าเสี่ยง/ มีข้อผิดพลาดน้อยกว่า ตลอดจนข้อตกลงเบื้องต้นที่ทฤษฎีการตัดสินใจเชิงปฏิฐานนิยมยึดถือ โดยเฉพาะการแบ่งแยกระหว่างข้อเท็จจริงและคุณค่า จึงทำให้ทฤษฎีนี้ไม่สามารถอธิบายถึงคุณค่า ค่านิยม และปรัชญาทางการเมืองแบบดั้งเดิมได้ (Waldo, 1965; Subramaniam, 1963) ดังนั้น จึงไม่สามารถยึดถือข้อตกลงเบื้องต้นนี้ได้ในความเป็นจริง โดยเฉพาะภาคปฏิบัติการของการบริหารรัฐกิจ ด้วยเหตุนี้ ทฤษฎีนี้จึงมีอิทธิพลน้อยในภาคปฏิบัติการบริหารรัฐกิจ

ในช่วงท้ายทศวรรษที่ 1950s ถึงกลางทศวรรษที่ 1980s มิงงานเชิงทฤษฎีเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับการจัดการในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการสาธารณะค่อย ๆ หายจากไปในแวดวงตำราในสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์หรือบทความในหน้าวารสารชั้นนำในวงวิชาการอย่าง ‘Public Administration Review’ (Frederickson, et al., 2012, p. 105) กระนั้นการจัดการสาธารณะยังคงเป็นแก่นกลางของการบริหารสาธารณะ ในเชิงปฏิบัติการ และในช่วงเวลานี้เองได้เกิดการขยายตัวของช่องว่างระหว่าง นักวิชาการ/ นักทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์และนักปฏิบัติการทางบริหาร รัฐกิจ ซึ่งดูเหมือนทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จะอยู่บนหอคอยงาช้าง ยากที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในโลกลงของนักบริหารรัฐกิจ

อย่างไรก็ตามในช่วงเวลานี้ ความสนใจหลักในทฤษฎีการจัดการนั้น ได้มีการประยุกต์ใช้ทฤษฎีทางสังคมวิทยา จิตวิทยาสังคม และการบริหารธุรกิจ มาพัฒนาทฤษฎีการจัดการสาธารณะ หรือที่ Frederickson, et al., (2012, p. 105) เรียกทฤษฎีการจัดการสาธารณะเกิดในช่วงเวลานี้ว่า ‘ทฤษฎีระดับ กลาง’ (Middle-range theories) อาทิ ก) ทฤษฎีกลุ่ม (Group theory) ซึ่งให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีประสิทธิผล ที่มีเป้าหมาย ค่านิยม ประเพณี วัฒนธรรม ร่วมกัน โดยผู้จัดการที่มีประสิทธิผลจะทำหน้าที่อภิบาล ปลุกฝัง และให้การ สนับสนุนต่อเป้าหมายและค่านิยมของกลุ่ม ทั้งนี้ทฤษฎีกลุ่มได้โต้แย้งต่อทฤษฎี การเลือกเชิงเหตุผล (Rational choice theory) และทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-agent theory) ที่ได้ละเลยปัจจัยทางด้านศีลธรรม ความเกื้อกูลใน สังคม ตลอดจนประสิทธิภาพของแรงจูงใจทางศีลธรรม ที่จะช่วยปรับให้ ความเห็นแก่ตัวในเชิงปัจเจกบุคคลกลายเป็นการให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ ขององค์การในภาพรวม ผ่านการยอมรับนับถือผู้นำองค์การ ความหวังใย ระหว่างผู้ร่วมงาน และการอยู่รอดและชื่อเสียงขององค์การ เป็นต้น ดังที่ Dilulio (1994) กล่าวถึงทฤษฎีกลุ่มที่ได้นำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการ สาธารณะว่าเป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวคิดเรื่ององค์การเชิงวัฒนธรรม

และทฤษฎีภาวะผู้นำ เพื่ออธิบายพฤติกรรมของลูกจ้าง ข) ทฤษฎีบทบาท (Role theory) เป็นทฤษฎีที่นำแนวคิดทางจิตวิทยาสังคมเข้ามาประยุกต์ใช้ในการจัดการสาธารณะ โดยทฤษฎีนี้เห็นว่าองค์การเป็นระบบของบทบาท เป็นสิ่งที่ถูกสร้างมาเพื่อกำหนดการกระทำของปัจเจกบุคคลในตำแหน่งหน้าที่หนึ่ง ๆ ในแต่ละตำแหน่งหน้าที่มีความสัมพันธ์กัน และในแต่ละสำนักงานต่างก็มีความสัมพันธ์กับสำนักงานอื่น ๆ เช่นกัน จนก่อให้เกิดระบบของบทบาทในองค์การ โดยภาพรวม บุคคลในบทบาทหนึ่ง ๆ จะแสดงคุณลักษณะจำเพาะของพฤติกรรมที่จำเป็นในบทบาทนั้น ๆ ดังนั้น บทบาทจะปรากฏในรูปของแบบแผนของพฤติกรรมของบุคคลในบทบาทที่ตนรับตามตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งจะต้องสัมพันธ์กับบุคคลในบทบาทอื่น ๆ ทั้งในและนอกองค์การ ซึ่งแต่ละสำนักงานต่างแสดงหน้าที่ตามชุดของบทบาท และชุดของความสัมพันธ์ที่มีกับสำนักงานอื่น ๆ หากพิจารณาถึงผู้จัดการในระดับสูงที่จะต้องมีหลายบทบาท ซึ่งบางครั้งเกิดภาวะที่เรียกว่า ‘การล้นเกินของบทบาท’ (Role overload) โดยหากยังมีจำนวนของบทบาทที่ต้องสวมมากเกินไป ย่อมมีแนวโน้มที่ใช้อำนาจหน้าที่มากขึ้นด้วย ทั้งนี้ Henry Mintzberg (1992) ได้ใช้แนวคิดเรื่องบทบาทในการกล่าวถึงบทบาททางการจัดการที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญ 3 ด้าน คือ 1) บทบาทด้านการเป็นหัวขบวนในการปฏิบัติหน้าที่เชิงสัญลักษณ์ ที่ผู้นำอยู่ในฐานะผู้ประสานงาน (Leaders as liaisons) ที่สร้างความสัมพันธ์กับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือติดต่อกับกลุ่มที่อยู่ชายขอบขององค์การ 2) บทบาทด้านข้อมูลข่าวสาร ที่ผู้นำอยู่ในฐานะผู้ติดตาม (Leaders as monitors) เพื่อแสวงหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และนำข้อมูลเหล่านั้นไปเผยแพร่ (Leaders as disseminators) เพื่อสร้างประโยชน์ภายในองค์การ ตลอดจนผู้นำยังเป็นโฆษกให้กับองค์การ (Leaders as spokespersons) ในการส่งผ่านข้อมูลนั้นสู่ภายนอกองค์การ และ 3) บทบาทด้านการจัดการ ในฐานะผู้จัดการที่เป็นผู้ประกอบการ จำเป็นต้องคิดริเริ่มและกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ตลอดจนผู้จัดการในฐานะผู้จัดการกับปัญหายุ่งยากต่าง ๆ (Managers as disturbance

handlers) ผู้จัดการในฐานะผู้จัดสรรทรัพยากร (Managers as resource allocators) และผู้จัดการในฐานะผู้เจรจาต่อรอง (Managers as negotiators) และ ค) ทฤษฎีการสื่อสาร (Communications theory) เป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิด Cybernetic ภาษาศาสตร์ และจิตวิทยาสังคม โดยทฤษฎีการสื่อสารปฏิเสธการสื่อสาร/ สั่งการจากบน-ลง-ล่าง ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือ ขวัญกำลังใจในการทำงานที่ต่ำ ขาดความคิดสร้างสรรค์ และขาดความสามารถในการปรับตัว เพราะความไม่ยืดหยุ่นและขาดความหลากหลายในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน (Garnett, 1992) แต่การสื่อสารที่มีประสิทธิผลเกิดขึ้นได้เมื่อผู้จัดการให้ความสำคัญกับการสื่อสารแบบล่าง-ขึ้น-บน ที่การกำหนดมาตรฐานการทำงานโดยผ่านกระบวนการสานเสวนา เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วม ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการมีรับฟังเสียงสะท้อนกลับเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานในองค์กรให้ดีขึ้น การสื่อสารในและระหว่างองค์กรนั้นเกี่ยวข้องกับการแบ่งปันมุมมองในการถ่ายทอดความรู้ในเชิงวิชาชีพ และกฎระเบียบต่าง ๆ ด้วยการสื่อสารตามแนวนราบ (Horizontal/ lateral communication) สามารถที่จะทำให้เครือข่ายองค์กรที่ซับซ้อนสามารถที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูล ปฏิบัติภารกิจร่วมกัน ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ในการจัดการสาธารณะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลหลักที่รับผิดชอบในฐานะ ‘หมุด/ เตี้ย’ (lynchpin) ที่เชื่อมต่อ/ ประสานการทำงานร่วมกันในเครือข่ายองค์กรเป็นสำคัญ (Likert, 1961, 1967) นอกจากการติดต่อสื่อสารในและระหว่างองค์กรแล้ว การสื่อสารกับสาธารณะชนภายนอกที่หน่วยงานจำเป็นต้องสื่อสารกับกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลาย และการสื่อสารของหน่วยงานต่อสาธารณะชนอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องผ่านกระบวนการรับข้อมูลและส่งสัญญาณที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าสมัยก่อน ซึ่งมักจะมีการคัดกรองข้อมูลที่เข้ามาในหน่วยงานอย่างละเอียด อีกทั้งข้อมูลที่ผู้จัดการหน่วยงานได้รับมักเป็นเสี้ยวหนึ่งของข้อมูลทั้งหมด ซึ่งบ่อยครั้งเกิดความไม่เข้าใจในเนื้อหาสาระอย่างครบถ้วน ทำให้เกิดปัญหาการเลือกรับฟัง

(Selective listening problem) ในองค์การสาธารณะอยู่เป็นประจำ (Garnett, 1992)

ในทัศนะของ Gruening (2001, p. 5) เห็นว่า เมื่อสิ้นทศวรรษที่ 1960s แนวคิดในรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วย 3 สำนักคิด คือ รัฐประศาสนศาสตร์แนวคลาสสิก (Classical public administration) รัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิก (Neoclassical public administration) และรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New public administration)

หากพิจารณาทฤษฎีที่ต่อยอดจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิกแล้ว ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) และสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ คือ สำนักคิดที่สืบทอดแนวคิดและทฤษฎีจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวคลาสสิก (Gruening, 2001; Lane, 2000) โดยทฤษฎีทางเลือกสาธารณะนั้นก่อตั้งโดย James Buchanan และ Warren Nutter ทั้งคู่มาจากศูนย์โทมัส เจเฟอร์สันเพื่อการศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองและปรัชญาสังคมแห่งมหาวิทยาลัยเวอร์จิเนีย ซึ่งศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมโดยใช้หน่วยในการวิเคราะห์เป็นปัจเจกบุคคล อาศัย ‘ลัทธิปัจเจกชนนิยมเชิงระเบียบวิธี’ (Methodological individualism) เป็นแนวทางพื้นฐานในการศึกษา อันเป็นการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมจากผลรวมยอดของพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลแต่ละคนมารวมกัน โดยมีข้อตกลงเบื้องต้นว่าปัจเจกบุคคล มุ่งหวังในเป้าหมายของตน และจะทำกระทำการใด ๆ ตามความพึงพอใจของตนเอง เพื่อให้บรรลุความพึงพอใจสูงสุด (Maximize utility) ซึ่งแตกต่างจากทฤษฎีการตัดสินใจของ Simon ตรงที่ความมีเหตุผลของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะนั้นไม่ข้อจำกัด (Non-bounded rationality) ทำให้ความพึงพอใจ และเสรีภาพในการเลือกของปัจเจกบุคคลกลายเป็นจุดใหญ่ใจกลางของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Buchanan and Tullock, 1962; Buchanan, 1975) โดยทฤษฎีได้อธิบายว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนซึ่งอาศัยกฎของเสียงส่วนใหญ่ (Majority rule) โดยปราศจากการปกป้องจาก

รัฐธรรมนูญ เจื่อนไชนี่จะนำไปสู่การทุจริตชนกลุ่มน้อยโดยชนกลุ่มใหญ่ สถานการณ์นี้ชนกลุ่มใหญ่จะมีแรงจูงใจที่ใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ซึ่งภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะตกอยู่กับชนกลุ่มน้อย ท้ายที่สุด จะมีการตั้งคำถามถึงผลประโยชน์สาธารณะและสินค้าสาธารณะว่าสิ่งเหล่านี้มีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของใคร? ความไม่มีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและการทุจริตชนกลุ่มน้อย ถูกตอกย้ำโดยระบบงบประมาณ โดยคณะกรรมการตัวแทนและโดยองค์การราชการ (Niskanen, 1971) โดยผลลัพธ์ที่ปรากฏขึ้น คือ องค์การราชการ ประสบปัญหาขาดดุลที่สะสมพอกพูนในทรัพยากรและภารกิจขององค์การ การขยายตัวจนเกินความจำเป็นขององค์การราชการ และความสามารถบังคับใช้กฎหมาย/ กฎระเบียบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในภารกิจขององค์การราชการ เปรียบเสมือนความล้มเหลวของรัฐ นักวิชาการทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจำเป็นต้องเสนอแผนการปฏิรูปที่มีประเด็นหลักในการปฏิรูปคือการสร้างแนวป้องกันทางรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต และการสร้างระบบบริหารหลายศูนย์กลาง (Polycentric administrative system) ที่การส่งมอบบริการ (Provision) และการผลิตบริการ (Production) ถูกแยกออกจากกัน ภายใต้งเจื่อนไชนี่ของตลาดที่มีการแข่งขัน โดยทั้งหน่วยงานภาคเอกชนและภาครัฐต่างแข่งขันเพื่อการทำสัญญาจ้างเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ ด้วยระบบหลายศูนย์กลางเช่นนี้ จำเป็นต้องอาศัยระบบงบประมาณที่มีความโปร่งใส อาทิ การเก็บค่าบริการ ใส่งจ่ายสำหรับสินค้าและบริการสาธารณะ ตลอดจนสร้างโอกาสในการเลือกใช้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ปัจเจกบุคคลจะทำการตัดสินใจตามความชอบส่วนตัวและความรู้ที่มีอยู่ ด้วยเหตุนี้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงแย้งกับรัฐประศาสนศาสตร์แนวคลาสสิก และรัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิก (แม้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจะอยู่ในฐานะสำนักคิดที่สืบทอดจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิกก็ตาม)

นอกจากทฤษฎีการจัดการภาครัฐได้ต่อยอดแนวคิดจากทฤษฎีการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม และรัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิก (รวมทั้ง

ทฤษฎีระดับกลางในช่วงทศวรรษที่ 1950s ถึง 1980s) นั้น รัฐประศาสนศาสตร์
แนวใหม่ (New Public Administration: NPA) ยังถือเป็นการเปลี่ยนแปลง
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ครั้งใหญ่อีกครั้ง กล่าวคือ ในช่วงปลายทศวรรษที่
1960s สถานภาพของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ประสบกับความปั่นป่วน
และการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่ Dwight Waldo ได้จัดให้มีการประชุมเกี่ยวกับ
อนาคตของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยมีการเชิญเพียงนักวิชาการ
รัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่เท่านั้น และนักวิชาการรุ่นใหม่นี้ได้นำพา
ให้การประชุมนั้นเต็มไปด้วยจิตวิญญาณแห่งการปฏิวัติต่อวงวิชาการ
รัฐประศาสนศาสตร์ และก่อให้เกิดขบวนการเคลื่อนไหวที่เรียกว่า
‘รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่’ (New Public Administration: NPA) ซึ่งเป็น
การรวมตัวของแนวคิดจากขบวนการเคลื่อนไหวมนุษยสัมพันธ์ (Human-
relations movement) และรัฐประศาสนศาสตร์ที่มุ่งเน้นการเมือง (Political-
oriented public administration) (Marini, 1971) ผู้ที่เข้าร่วมการประชุมที่
Minnowbrook ในปี 1968 ต่างมองเห็นสังคมว่า เต็มไปด้วยการแบ่งแยก
กีดกัน ความอยุติธรรม และความไม่เสมอภาค อีกทั้งตัวทฤษฎีทาง
รัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารแยกจากการเมือง การแบ่งแยก
ข้อเท็จจริงออกจากคุณค่า และความสามารถในการตรวจสอบได้แบบ
ประชาธิปไตยแบบตัวแทนต่างส่งเสริมให้เกิดการกดทับและความแปลกแยกใน
สังคม (White, 1971) ดังนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมนี้อาจผลักดันให้เกิดการปรับ
จุดเน้นใหม่ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยเห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ควร
ถอยห่างจากการมุ่งแสวงหาการบริหารที่มีประสิทธิภาพไปสู่การศึกษา
เชิงโครงสร้างประชาธิปไตยทั้งภายในและภายนอกองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งประเด็นเรื่องความเสมอภาคทางสังคม (Social equality) สำหรับ
พวกเขาแล้ว เป้าหมายขององค์การสาธารณะ คือ การบรรเทาความทุกข์
ทรมานจากเศรษฐกิจ สังคม และทางกายภาพ และส่งเสริมโอกาสในการดำรง
ชีวิตทั้งภายในและภายนอกองค์การ แนวทางเช่นนี้จึงเป็นการเคลื่อนไหวจาก

ศูนย์กลางของแรงโน้มถ่วงทางทฤษฎีไปสู่แนวทางเชิงปทัสถาน (Normative approach) (Harmon, 1971)

ในทศวรรษที่ 1970s ภายใต้สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำ และการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้นปรากฏอยู่ทั่วโลก ผลักดันให้ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาก่อนประเด็นอื่น โดยเฉพาะความเสมอภาคทางสังคม ทำให้โครงสร้างทางความคิดของสำนักรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่กลายเป็นสิ่งไม่เป็นจริง อย่างไรก็ตามก็ตามข้อถกเถียงในเรื่องคำถามเชิงปทัสถานที่มีต่อสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีเคยถูกกลืนยังคงมีความเป็นไปได้ในมุมมองอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นการมีส่วนร่วมและความเสมอภาคทางสังคม โดยในต้นทศวรรษที่ 1980s John Rohr (1978, 1986) ได้พัฒนาแนวทางการให้เหตุผลแก่องค์กรภาครัฐที่มีพื้นฐานจากการตีความรัฐธรรมนูญอเมริกาอย่างสร้างสรรค์ แนวทางรัฐธรรมนูญนิยมแบบ Rohr เป็นเสมือนผู้พิทักษ์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะขบวนการเคลื่อนไหวรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ หรือ NPA ณ สถาบันเวอร์จิเนียโพลีเทคนิคแห่งเมืองแบล็กเบิร์น เขาได้ผลิตงานเขียนทางรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อปกป้องแนวทางแบบ NPA อย่างต่อเนื่อง จนพัฒนาเป็น ‘แนวทางแบล็กเบิร์น’ (Blackburg Perspective) ซึ่งประกอบสร้างแนวคิดจากสำนักรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (Wamley, et al., 1990)

นอกจากแนวทางแบล็กเบิร์นแล้ว ยังมีสำนักคิดอื่น ๆ อีกที่เป็นเสมือนผู้สืบทอดแนวทางของสำนักรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ หรือ NPA คือ สำนักชุมชนนิยม (Communitarianism) ที่ได้รับเอาแนวทางปทัสถานจาก NPA โดยเห็นว่าสังคมสมัยใหม่มีลักษณะเป็นปัจเจกชนนิยมและเป็นสังคมที่ไร้ราก นักวิชาการจากสำนักนี้จึงต้องการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมทั้งทางการเมืองและโครงสร้างการบริหาร ทั้งนี้พวกเขาเชื่อว่า มนุษย์เกี่ยวข้องกับการเมืองและบุคคลสามารถที่จะเติมเต็มความเป็นมนุษย์ หากบุคคลนั้นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในชีวิตทางการเมือง โดยนักบริหารควรจะปฏิบัติตนให้เท่าเทียมกับ

พลเมืองทั่วไป อีกทั้งนักบริหารควรทำบทบาทของผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริมกิจกรรมการมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นสำคัญ (Coper, 1991)

สำนักคิดผู้สืบทอดแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่สุดท้าย คือ ทฤษฎีวาทกรรม (Discourse theory) ที่องค์การสาธารณะควรเล่นบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในเครือข่ายนโยบายสาธารณะ หรือพื้นที่ทางการเมืองอื่น ๆ ในรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เป็นพื้นที่ที่สร้างความสนใจต่อปัจเจกหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ (Fox and Miller, 1995) ทั้งนี้องค์การภาครัฐจำเป็นต้องมีวิธีการแก้ไขปัญหาสาธารณะเหล่านี้ในบรรยากาศที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดผ่านบทสนทนา (Dialogue) อย่างเป็นอิสระและเปิดกว้าง อีกทั้งมีการวิพากษ์กันได้ เพื่อให้เกิดความรู้ และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณะในที่สุด ซึ่งสถานการณ์เช่นนี้เรียกว่า ‘ideal speech situation’ (Habermas, 1979)

ด้วยแนวทางทั้งสาม คือ แนวทางแบล็กเบิร์น สำนักชุมชนนิยม และทฤษฎีวาทกรรม ต่างมีฐานเชิงปทัสถานตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมกัน โดยมุ่งหวังให้เกิดการปฏิรูปสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยการสร้างทางเลือกใหม่ให้กับวงวิชาการเพื่อมุ่งหวังให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่อย่างกระตือรือร้นและอย่างเป็นการเมืองของข้าราชการ/ เจ้าหน้าที่รัฐ ที่ใส่ใจต่อคุณค่าเหนือความมีประสิทธิภาพ ตลอดจนวิพากษ์ประชาธิปไตยแบบตัวแทน และโครงสร้างการบริหารอย่างถึงแก่น ทั้งสามสำนักคิดนี้เน้นถึงการมีส่วนร่วมชุมชน การตระหนักรู้ตนเอง และการพัฒนาศักยภาพความเป็นมนุษย์ อีกทั้งอิทธิพลจากแนวทางการหาความรู้แบบปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology) ที่เห็นว่าความเป็นจริงเป็นสิ่งที่ถูกสร้างทางสังคม (Berger and Luckmann, 1967) ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงควรทำความเข้าใจสิ่ง/ ผู้ที่ถูกศึกษา (Subject) และการกระทำของเขาเหล่านั้น โดยผู้ศึกษาหวังที่จะร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการมองโลกอย่างที่ถูกศึกษามอง โดยอาศัยการใส่แว่นให้กับกรอบแนวคิดของตนเอง แล้วจึงศึกษาสิ่งที่ถูกศึกษาในแบบที่สิ่งที่ถูกศึกษาเป็น หรือเห็นโลกใน

แบบที่ผู้ถูกศึกษามอง นอกจากนี้แนวทางการหาความรู้ของสำนักทฤษฎีวิพากษ์ (Critical theory) ถูกนำมาใช้ในรัฐประศาสนศาสตร์ทางเลือกเช่นกัน โดยสำนักทฤษฎีวิพากษ์มุ่งหวังที่จะถอดหน้ากาก (Unmasking) สิ่งที่ปรากฏ (อย่างหลอก ๆ) ทางสังคมเพื่อที่จะเห็นการครอบงำที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง ซึ่งสำหรับ Jurgen Habermas (1979) ในฐานะนักวิชาการคนสำคัญที่มีส่วนในการพัฒนาทฤษฎีวิพากษ์นั้นมองว่า สิ่งที่เรียกว่า ‘สถานการณ์การติดต่อสื่อสารในอุดมคติ’ (Ideal communicative situation) อันเป็นสถานการณ์ที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดผ่านบทสนทนาอย่างเสรีและเปิดกว้าง อีกทั้งมีการวิพากษ์กันได้นั้น เป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะเอาชนะการครอบงำของโครงสร้างที่กดทับพวกเราอยู่ โดยเฉพาะโครงสร้างส่วนบน ทั้งที่เป็นสถาบันทางสังคมและความคิดหรือจิตสำนึก เป็นต้น

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่และสำนักคิดที่สืบทอดต่อมา ได้ส่งผลสะท้อนต่อสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีการจัดการสาธารณะอย่างมาก โดยเฉพาะแนวทางปทัสถานของ NPA ที่วางแนวคิดที่ควรจะให้ความสนใจในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มากกว่าความหวังใยในประเด็น 3 e’s คือ ความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อย่างไรก็ตามภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนทั่วโลกในช่วงทศวรรษที่ 1970s ทำให้แขนงวิชาการจัดการสาธารณะ ถูกปลุกให้ฟื้นคืนอีกครั้งหนึ่ง โดยการคืนชีพของทฤษฎีการจัดการสาธารณะ ในครั้งนี้ถูกขนานนามว่า ‘การจัดการภาครัฐแนวใหม่’ (New Public Management: NPM) ซึ่งเทียบเคียงได้กับศัพท์ที่มีความหมายพ้องกัน (Synonymous) อาทิ ลัทธิการจัดการนิยมใหม่ (New managerialism) (Frederickson, 1999) ลัทธิเทเลอร์ใหม่ (Neo-Taylorism) (Hughes, 2003, p. 65) เป็นต้น ซึ่งต่างมีความเห็นที่เป็นจุดร่วมกันเดียว คือ ‘ระบอบราชการคือปีศาจ’ (The devil is bureaucracy) และมีความชื่นชมต่อแนวทางการเนรเทศระบอบราชการ (Banish bureaucracy) หรือรัฐบาลผู้ประกอบการ (Reinventing government) ที่สวมหัวใจผู้ประกอบการในการเปลื้องรูปเปลี่ยนรากกิจการสาธารณะอย่างขนานใหญ่

ในทัศนะของ Grueing (2001, pp. 10-11) มองว่าทฤษฎีการจัดการ
สาธารณะ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีการสร้างแขนงวิชาในช่วง
ทศวรรษที่ 1970s ประกอบสร้างจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิก
ซึ่งแตกออกเป็นทฤษฎีการจัดการสาธารณะใน 2 กลุ่ม คือ ก) กลุ่มที่มุ่งไปสู่
รูปแบบการจัดการเชิงกลไกหรืออย่างมีเหตุผล (Rational/ Mechanistic
management) ที่เน้นการจัดการตามเป้าหมาย (Sherwood and Page,
1976) เทคนิคการวัดผลการปฏิบัติงานและการตรวจสอบ (Henry, 1990)
การตลาดภาครัฐ (Kotler, 1975) และการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Wechsler and
Backoff, 1986) แนวการศึกษาอย่างมีเหตุผลเน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลและ
วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาคำตอบที่เหมาะสมให้กับปัญหาทางการจัดการสาธารณะ
อีกทั้งยังเน้นการวัดผลการปฏิบัติงานและให้รางวัลบนพื้นฐานของการบริหาร
มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result based management) และ ข) กลุ่มที่มุ่งไปสู่รูปแบบ
การจัดการเชิงมนุษยนิยม หรือการจัดการที่มององค์การเป็นสิ่งมีชีวิต
(Humanistic/ organic management) โดยการจุดประกายทางความคิดจาก
ผลงานของ Peters และ Waterman (1982) ที่แสดงให้เห็นว่าบริษัทอเมริกัน
ที่ดีที่สุดและประสบความสำเร็จมากที่สุดต่างก็ได้ใช้รูปแบบการจัดการเชิงกลไก/
อย่างมีเหตุผลแต่ประการใด ในทางตรงข้ามบริษัทเหล่านี้ต่างใช้โครงสร้างแบบ
มีชีวิต (Organic structure) กลยุทธ์เชิงมนุษยนิยม (Humanistic strategies)
และวัฒนธรรมอย่างซ้น (Thick culture) อาทิ การสร้างวัฒนธรรมองค์การใน
รูปของความรู้ ความเชื่อ ศีลธรรม ประเพณี ศิลปะ ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ
ที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันในองค์การ ต่อลูกจ้างของตน เป็นการปรับเปลี่ยนไปสู่
รูปแบบการบริหารเชิงมนุษยนิยมมากขึ้น โดยอาศัยเทคนิคต่าง ๆ อาทิ
การพัฒนาองค์การ (Golembiewski, 1969) การจัดการคุณภาพโดยรวม
(Milakovich, 1991; Swiss, 1992) การจัดการเชิงกลยุทธ์ที่เน้นวัฒนธรรม
(Moore, 1995) เป็นต้น

บทสรุป >>>

บทความชิ้นนี้มุ่งแสวงหาความหมายของการจัดการภาครัฐ ตลอดจนพัฒนาการและรากฐานเชิงทฤษฎีของการจัดการภาครัฐ เป็นสำคัญ ซึ่งผลจากการทบทวนวรรณกรรม พบว่า นับแต่ทศวรรษที่ 1950s และ 1960s ปัญหาของความไม่ยืดหยุ่นในเชิงระบบราชการกลายเป็นปรากฏการณ์ที่ปรากฏขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน นำไปสู่การวิพากษ์ของฝ่ายจัดการนิยมที่มีต่อระบบการบริหารงานภาครัฐ ก่อให้เกิดความชอบธรรมของระบบการบริหารงานภาครัฐลดต่ำลงนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950s เป็นต้นมา จากรายงานเสนอแนะการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของสหราชอาณาจักร หรือ ‘Fulton Report’ ในปี 1968 สู่ยุคของนางมากาเร็ต แทชเชอร์ ในอังกฤษ และโรนัลด์ เรแกน ในสหรัฐอเมริกา กอปรกับวิกฤตการณ์น้ำมันในช่วงทศวรรษที่ 1970s อีกทั้งรัฐบาลในประเทศ OECD ได้นำแนวคิดใหม่เกี่ยวกับวิธีการเปลี่ยนแปลงจัดการการให้บริการสาธารณะที่ขับเคลื่อนไปสู่การจัดการนิยมใหม่ (New managerialism) ตลอดจนข้อโต้แย้งจากหลายสำนักให้มีการลดขนาดภาคสาธารณะ โดยส่งมอบการบริการสาธารณะให้เป็นหน้าที่ของภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น ๆ ในสังคมทั้งที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไรแทน จึงกล่าวได้ว่า การปรากฏขึ้นของแนวทางการจัดการนิยมใหม่ที่เกิดขึ้นในภาครัฐในช่วงทศวรรษที่ 1980s และ 1990s เป็นการตอบสนองต่อความขาดแคลนและบกพร่องของตัวแบบดั้งเดิมของการบริหารงานภาครัฐ นำไปสู่การปรับเปลี่ยนจากการบริหารสาธารณะ (Public administration) ไปสู่การจัดการสาธารณะ (Public Management) ซึ่งมีข้อถกเถียงมากมายถึงความแตกต่างในรากฐานทางความคิดระหว่าง ‘การบริหาร’ และ ‘การจัดการ’

อย่างไรก็ตาม เมื่อพัฒนาการและรากฐานเชิงทฤษฎีของ “การจัดการภาครัฐ” นั้น ได้มีการเปลี่ยนผ่านเชิงกระบวนทัศน์จากการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional public management paradigms) ไปสู่กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management paradigms)

นับตั้งแต่การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการบริหารทั่วไป ระบบราชการ สำนักมนุษยสัมพันธ์ รัฐประศาสนศาสตร์แนวนีโอคลาสสิก กลุ่มทฤษฎีระดับกลาง รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ แนวทางแบล็กเบิร์น สำนักชุมชนนิยม และ ทฤษฎีวาทกรรม จนก่อให้เกิดแนวคิดเรื่อง “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ในท้ายที่สุด



References

- Barnard, C. (1938). *The Function of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*. New York: An Anchor Press Book, Doubleday.
- Buchanan, J. M. (1975). *The limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Cooper, T. L. (1991). *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Demsetz, H. (1967). Toward a theory of property rights. *American Economic Review*, 57(2), 347-359.
- Dilulio, J., Jr. (1994). Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(3), 277-320.
- Fox, C. T. & Hugh T. M. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Frederickson, H. G. (1999). Public Ethics and the New Managerialism. *Public Integrity*, 1(3), 265-278.

- Frederickson, H. G. (2010). *Social Equity and Public Administration: Origin, Developments, and Applications*. New York, London: M. E. Sharpe.
- Frederickson, H. G. & et al. (2012). *The Public Administration: Theory Primer* (2nd ed.). Philadelphia, PA: Westview Press.
- Garnett, J. (1992). *Communicating for Results in Government: A Strategic Approach for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Golembiewski, R. T. (1969). Organization Development in Public Agencies: Perspectives on Theory and Practice. *Public Administration Review*, 29(1), 367-377.
- Greenwood, R. & Charles, W. (1986). The Hawthorne Studies. In Daniel Wren and John Pearce II (eds.) *Papers Dedicated to the Development of Modern Management*. Washington, DC: Academy of Management.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.
- Gulick, L. & Lyndon, U. (eds.). (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Habermas, J. (1979). *Communication and the Evolution of Society*. Boston: Beacon Press.

- Harmonm, M. M. (1971). Normative Theory and Public Administration: Some Suggestions for Redefinition of Administrative Responsibility. In Frank Marini. (Ed.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. (pp. 171-185). Scranton, PA: Chandler Publishing.
- Hayek, F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayek, F. A. (1960). *The constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- Henry, G. T. (1990). Program Evaluation. In M.L. Whicker and T.W. Areson. (Eds.). *Public Sector Management*. (pp. 113-128). New York: Praeger.
- Hood, C. & Michael, J. (1991). *Administrative Argument*. Brookfield, VT: Dartmouth Publishing.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction* (3rd ed.). New York: Palgrave.
- Keeling, D. (1972). *Management in Government*. London: George Allen & Unwin.
- Kotler, P. (1975). *Marketing for Nonprofit Organization*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lane, J. A. (2000). *New Public Management*. New York: Routledge.
- Likert, R. (1961). *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill.

- Likert, R. (1967). *The Human Organization: Its Management and Value*. New York: McGraw-Hill.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lynn, L. E., Jr. (2007). Public Management. In B Guy Peters and Jon Pierre (Eds.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Marini, F. (1971). The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Administration education. In Frank Marini. (Ed.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton. (pp. 346-367). PA: Chandler Publishing.
- Martin, R. C. (ed.). (1965). *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby* Syracuse. New York: Syracuse University Press.
- Mayo, E. (1933). *The Human Problems of an Industrialized Civilization*. New York: MacMillan.
- McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Milakovich, M. E. (1991). Total Quality Management in Public Sector. *National Productivity Review*, 10(2), 195-213.
- Mintzberg, H. (1992). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Ott, & et al. (eds.). (1991). *Public Management: The Essential Readings*. Chicago, IL: Nelson Hall.
- Perry, J. L. & Kenneth L. K. (1983). *Public Management: Public and Private Perspective*. Palo Alto, CA: Mayfield.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing* (2nd ed.). Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Peters, T. J. & Robert H. W., Jr. (1982). *In the Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*. New York: Harper and Row.
- Pollitt, C. & Geert, B. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pratt, J. W. (1985). Principals and Agents: An Overview. In J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser. *Principals and Agents: The structure of Business*. (pp. 1-35). Boston: Harvard Business School Press.
- Rohr, J. A. (1978). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York: Marcel Dekker.

- Rohr, J. A. (1986). *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Sherwood, F. P. & William J. P. (1976). MBO and Public Management. *Public Administration Review*, 36(1), 5-12.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 4(1946), 16-30.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making in Administrative Organization*. New York: The Free Press.
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. & Thomson, V. A. (1962). *Public Administration*. (7th ed.). New York: Alfred Knopf.
- Subramaniam, V. (1963). Fact and Value in Decision Making. *Public Administration Reviews*, 23(4), 232-237.
- Swiss, J. E. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Reviews*, 52(4), 356-362.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York : W.W. Norton.
- Waldo, D. (1965). The Administrative state revisited. *Public Administration Review*, 25(1), 5-30.
- Wamsley, G. L., Bacher, R., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J., Stivers, C. M., White, O. F. & Wolf, J. F. (1990). *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage.

- Weber, M. (1952). The Essentials of Bureaucratic Organization: An Ideal-Type Construction. In Robert, K. Merton, A. P., Gray, B. H., and Hanan, C. S. (Eds.) *Reader in Bureaucracy*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Wechsler, B. & Robert, W. B. (1986). Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approach. *Public Administration Review*, 46(4), 321-327.
- White, L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Macmillan.
- White, O. F. (1971). Social Change and Administrative Adaptation. in Frank Marini. (Ed.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. (pp. 59-83). Scranton, PA: Chandler Publishing.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1(2), 197-222.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust implications - A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: The Free Press.
- Wren, D. (1979). *The Evolution of Management Thought* (2nd ed.). New York: Wiley.