

บทที่ 2

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หมายถึง วิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐ ส่วนการบริหารรัฐกิจ (public administration) หมายถึง กระบวนการหรือกิจกรรมในการบริหารงานภาครัฐเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายแห่งรัฐ ด้วยความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในการศึกษาวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการจำแนกแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็น 5 แนวคิด คือ (1) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA / Traditional Public Administration-TPA) (2) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) (3) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) (4) แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) และ (5) แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) โดยเนื้อหาในส่วนบทที่ 2 นี้จะขอนำเสนอเฉพาะ 2 แนวคิดแรกซึ่งถือเป็นพื้นฐานแนวคิดที่สำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ ขณะที่แนวคิดอื่นๆ ซึ่งเป็นจุดสนใจหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้จะขอนำเสนอในบทที่ 4-6 ต่อไป

2.1 แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA)

แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA หรือ นักวิชาการบางท่านใช้คำว่า Traditional Public Administration-TPA) มีพัฒนาการในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงกลางศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ.1887-1968 และฝังรากลึกเหนียวแน่นในความเป็นระบบราชการ มุ่งเน้นกระบวนการบริหารเพื่อการบริการที่เท่าเทียมกัน OPA / TPA มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ (Hood, 1991: 3-19)

- (1) มีการปฏิบัติทุกขั้นตอนอย่างเข้มงวด ถูกครอบงำด้วยกฎ ระเบียบ
- (2) มุ่งเน้นที่การบริหารด้วยหลักของกฎหมายและใช้เป็นแนวทางในการบริหาร
- (3) ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดและนํานโยบายไปปฏิบัติ และมีการแบ่งงานออกเป็นแผนกย่อยๆ
- (4) แยกการบริหารออกจากการเมือง (politics-administration)
- (5) ให้ความสำคัญกับระบบงบประมาณ
- (6) มีความเป็นมืออาชีพในการให้บริการสาธารณะ

แนวคิด ทฤษฎีและหลักการในช่วงนี้เกี่ยวกับให้ความสำคัญกับค่านิยมทางการบริหารตามหลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) โดยแนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญในช่วงนี้ คือ (สรุปความจาก Nicholas Henry 2001 : 27-45)

2.1.1 แนวคิดการบริหารแยกจากการเมือง (Political-Administration Dichotomy) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เสนอโดย Woodrow Wilson โดยเขียนไว้ในบทความที่ชื่อ *The Study of Administration* ลงตีพิมพ์ในวารสาร *Political Science Quarterly* ในปี ค.ศ.1887 ซึ่งถือว่าเป็นจุดกำเนิดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยบทความดังกล่าวมีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ ควรแยกการบริหารออกจากความสับสนวุ่นวายทางการเมือง โดยควรจะถือว่าการบริหารนั้นเป็นการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ และเพื่อให้บรรลุผลแห่งนโยบายข้าราชการ (Civil Servant) จะต้องมีสิทธิในการใช้อำนาจและดุลยพินิจที่มากพอ กล่าวคือ สามารถที่จะสั่งการหรือตัดสินใจตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบได้โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากฝ่ายการเมือง ต่อมา Frank J. Goodnow ได้เขียนหนังสือชื่อ *Politic and Administration* ขึ้นในปี ค.ศ.1900 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ในกิจการภาครัฐและการปกครองนั้นจำเป็นต้องแบ่งออกเป็น 2 ส่วน (Dichotomy) คือ ส่วนที่เป็นการเมือง (Politics) และส่วนที่เป็นการบริหาร (Administration) โดยการเมืองนั้นทำหน้าที่ในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์แห่งรัฐ (The Expression of the Will of State) ส่วนการบริหารนั้นทำหน้าที่ปฏิบัติกรให้เจตนารมณ์นั้นประสบผลสำเร็จ (The Execution of the Will) ต่อมา Leonard D.White ได้เขียนตำราชื่อ *Introduction to the Study of Public Administration* ขึ้นในปี ค.ศ. 1926 ซึ่งถือได้ว่าเป็นตำราเรียนชั้นมาตรฐานเล่มแรกของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สาระสำคัญในหนังสือเล่มนี้ก็คือ แนวคิดที่เห็นด้วยกับ Wilson และ Goodnow ที่ว่าการบริหารกับการเมืองควรแยกออกจากกัน และยังเห็นอีกว่าการบริหารรัฐกิจนั้นมีกระบวนการเช่นเดียวกันกับการบริหารธุรกิจ และการบริหารในองค์กรอื่นๆ ซึ่งเขาได้กล่าวถึงข้อดีของการบริหารธุรกิจซึ่งการบริหารรัฐกิจควรเอาอย่าง คือ การที่ต้องปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอเพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับองค์กรอื่นได้ แต่การบริหารธุรกิจก็แตกต่างกับการบริหารรัฐกิจตรงที่การบริหารรัฐกิจนั้นเน้นเรื่องความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะ ซึ่งก็หมายถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนและสังคมนั่นเอง ความรับผิดชอบที่ว่านี้จะต้องเป็นไปโดยเหมาะสมและถูกต้อง

2.1.2 ทฤษฎีองค์การที่มีระเบียบแบบแผนหรือทฤษฎีระบบราชการ (The Bureaucracy Theory) ของ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งถือว่าเป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การแบบที่เรียกว่า Bureaucracy หรือระบบราชการหรือองค์การขนาดใหญ่ Weber ได้กำหนดลักษณะพิเศษขององค์การแบบนี้โดยเรียกว่ารูปแบบในอุดมคติ (Ideal Type) ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ คือ เป็นองค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) มีสายการบังคับบัญชาตล้นกัน (Hierarchy) ระบบการทำงานจึงเป็นแบบการสั่งการจากบนสู่ล่าง (Top-Down) มีกฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงาน (Rule & Regulation) ที่เคร่งครัด การปฏิบัติงานและการติดต่อสื่อสารกันภายในองค์การต้องมีลักษณะที่เป็น

ทางการตามอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบและไม่เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว (Impersonality) มีการเก็บรักษาความลับในการปฏิบัติงาน (Secret Records) งานที่บุคลากรทำในองค์การถือว่าเป็นอาชีพและต้องมีความมั่นคง (Professional & Security) มีการกำหนดตำแหน่งและแบ่งงานกันทำที่ชัดเจน (Separation of Work) และการคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานในองค์การต้องใช้ระบบคุณธรรมที่อาศัยความรู้ความสามารถ (Selection by Merit System) โดยองค์การแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ด้วยการที่กลุ่มบุคคลจะต้องร่วมมือกันในการปฏิบัติงานเพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันไม่ว่าองค์การนั้นจะเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตาม

2.1.3 แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ของ Frederick W. Taylor ซึ่งเป็นวิศวกรชาวอเมริกัน และได้เขียนหนังสือชื่อ *The Principles of Scientific Management* ในปี ค.ศ. 1911 เขาได้ทำการศึกษาเวลาและการเคลื่อนไหว (Time and Motion Study) ในการทำงานของคนงาน โดยมีการแบ่งการทำงานออกเป็นกลุ่มๆ เพื่อที่จะให้แต่ละกลุ่มแข่งกันทำงาน ซึ่งกลุ่มที่ทำงานโดยใช้เวลาและขั้นตอนในการทำงานน้อยที่สุดและงานประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด ก็จะถูกยกย่องว่ากลุ่มงานนั้น คือ มาตรฐานที่กลุ่มงานอื่นๆ จะต้องเอาเป็นแบบอย่าง และจากผลการศึกษาในเชิงนี้ได้เสนอถึงหลักการ “*The One Best Way*” ซึ่งหมายถึงในการปฏิบัติงานนั้นจะมีหนทางที่ดีที่สุดอยู่หนทางหนึ่งที่จะทำให้งานบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด เพราะฉะนั้นแล้วในการปฏิบัติงานจะต้องแสวงหาหนทางนั้นให้พบ นอกจากนี้แล้วในการปฏิบัติงานจะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization & Division of Work) การจ่ายค่าตอบแทนแบบรายชิ้น (Price Rate System) และจะต้องใช้คนให้ตรงกับงาน (Put the Right Man on the Right job)

2.1.4 หลักการบริหาร (Administrative Principles) นักวิชาการที่นำเสนอหลักการบริหารมีอยู่หลายท่าน จึงขอนำเสนอเฉพาะในทัศนะของ Henri Fayol และ Luther H. Gulick and Lyndall Urwick ดังนี้

Henri Fayol อดีตรัฐมนตรีชาวฝรั่งเศส ได้รวบรวมความรู้ความชำนาญในอดีตเขียนเป็นหนังสือที่ชื่อ *Administration Industrielle et Generale* ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1916 (ฉบับแปลเป็นภาษาอังกฤษชื่อ *Industrial and General Management (1930)*) ซึ่งหลักการบริหารตามแนวคิดของ Fayol มีอยู่ 5 ประการ คือ **POCCC**

P = Plan (การวางแผน) หมายถึง การวางแผนทางการดำเนินงานไว้สำหรับอนาคต โดยมุ่งในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

O = Organize (การจัดองค์การ) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การ ด้วยการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนสายการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน

C = Command (การสั่งการ) หมายถึง การกำหนดภารกิจต่างๆ และสั่งงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติ

C = Coordinate (การประสานงาน) หมายถึง การประสานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ในทางการบริหาร

C = Control (การควบคุม) หมายถึง การตรวจสอบและควบคุมการทำงานของ ผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามนโยบายและคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย

Fayol มองว่าหลักการบริหารทั้ง 5 ประการนี้เป็นกระบวนการที่สามารถเรียนรู้กันได้และองค์การทุกแห่งต่างก็ต้องใช้หลักการดังกล่าวในการบริหารเหมือนกัน Fayol จึงได้คิดสร้างหลักการบริหารที่เรียกว่า “หลักการทั่วไป” ของการบริหาร ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารองค์การ อันประกอบด้วย หลัก 14 ข้อ คือ (1) การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) (2) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority & Responsibility) (3) เอกภาพในการสั่งการ (Unity of Command) (4) เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) (5) การรวมอำนาจ (Centralization of Authority) (6) สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain or Hierarchy) (7) วินัย (Discipline) (8) ระเบียบข้อบังคับ (Order) (9) เน้นผลประโยชน์ขององค์การ (Organization Advantage) (10) เน้นความเสมอภาค (Equity of Tenure) (11) ความมั่นคง (Security of Tenure) (12) องค์การต้องสนับสนุนการสร้างสรรค์ของบุคคล (Organization must Support Personnel Creation) (13) ความร่วมแรงร่วมใจ (Esprit de corps) และ (14) การจ่ายค่าตอบแทนที่พึงพอใจ (Compensation Satisfaction)

จากหลักทั่วไปของการบริหารทั้ง 14 ข้อข้างต้นนี้มีอยู่หลักการหนึ่งที่ Fayol ให้ความสำคัญมากที่สุดคือเรื่องของเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เพื่อที่จะสามารถสั่งการและควบคุมการปฏิบัติงานให้เกิดผลที่ดี ซึ่งจากหลักการบริหารของ Fayol จะเห็นได้ว่าเน้นให้ความสำคัญกับหน้าที่ของ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงในองค์การ (Top Administrator) และยังคงให้ความสำคัญกับองค์การที่มีลักษณะทางการ

ในส่วนของหลักการบริหารของ Luther H.Gulick and Lyndall Urwick นั้น เขาได้เขียนหนังสือที่ชื่อ *Papers on the Science of Administration* ขึ้นในปี ค.ศ.1937 ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญกล่าวถึงหน้าที่ของนักบริหารว่าจะต้องมีหน้าที่อะไรบ้างในองค์การ และทั้งสองก็สรุปออกมาว่าหน้าที่ของผู้บริหารคือ **POSDCORB** อันประกอบไปด้วย

P = Planning (การวางแผน) หมายถึง การกำหนดแนวทางของกิจกรรมที่ต้องการกระทำและวิธีการต่างๆ ในการทำกิจกรรมนั้นให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น การวางแผนจึงเปรียบเสมือนการวางแผนทางการปฏิบัติงานไว้สำหรับอนาคตเพื่อประกันความสำเร็จในงาน โดยจะมีการกำหนดเป็นขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน

O = Organizing (การจัดองค์การ) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างแห่งอำนาจหน้าที่หรือโครงสร้างสายการบังคับบัญชาหรือโครงสร้างองค์การ ซึ่งจะมีการจำแนกถึงฝ่ายต่างๆ เท่าที่มีอยู่ในองค์การ ตลอดจนจำแนกถึงตำแหน่งงานแต่ละระดับขององค์การและของแต่ละฝ่ายในองค์การ ซึ่งโดยมากนิยมจัดทำไว้ในรูปแผนภาพ

S = Staffing (การบริหารด้านบุคลากรและงานสนับสนุน) หมายถึง การบริหารคนในองค์การเพื่อให้ปฏิบัติงานในส่วนต่างๆ ขององค์การให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนกำหนดและพัฒนาฝ่ายสนับสนุนในองค์การ และรักษาไว้ซึ่งสภาพการทำงานที่ดี

D = Directing (การอำนวยการ) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายและแผนที่ได้วางไว้ ตลอดจนดูแล กำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

CO = Coordinating (การประสานงาน) หมายถึง การประสานกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องตัว สัมพันธ์กันและตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ขององค์การ

R = Reporting (การรายงาน) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานในองค์การให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ทราบว่าผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร กำหนดจำนวนน้อยเพียงใด ซึ่งโดยมากแล้วการรายงานที่เป็นทางการมักเป็นแบบลายลักษณ์อักษร

B = Budgeting (การงบประมาณ) หมายถึง การวางแผน ตรวจสอบ และควบคุมทางการเงิน เพื่อให้ใช้งบประมาณในการดำเนินงานอย่างประหยัดและได้รับผลงานที่คุ้มค่ากับการลงทุน

2.1.5 แนวคิดการจัดการเชิงมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งจำแนกกลุ่มหรือสำนักที่ศึกษาออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ สำนักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) เน้นให้ความสำคัญในเรื่องที่ว่าคนในองค์การต้องการความยอมรับจากผู้อื่น และสำนักมนุษยนิยม (Humanism) เน้นให้ความสำคัญในเรื่องที่ว่าคนต้องการบรรลุความพึงพอใจที่จะได้ปฏิบัติงานเต็มศักยภาพ สำหรับแนวคิดทฤษฎีในกลุ่มนี้ อาทิ Hawthorne Experiment ของ Elton Mayo ซึ่งผลการทดลองสามารถสรุปสาระสำคัญได้ คือ (1) เป็นการศึกษาที่เน้นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (Informal Group Relation) ซึ่งพบว่านอกเหนือจากค่าตอบแทนที่เป็นธรรมแล้วบุคลากรยังต้องการการยอมรับจากผู้อื่น (2) นอกจากค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินแล้วองค์การจะต้องมีการให้รางวัลและค่าตอบแทนที่ไม่ใช่ตัวเงิน (Intrinsic Reward) ด้วย เพื่อจูงใจบุคลากร เช่น สวัสดิการ ความก้าวหน้าในงาน เป็นต้น (3) เน้นการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำ (Leadership) และให้

ความสำคัญกับระบบการติดต่อสื่อสาร (Communication) ในองค์การที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication)

นอกจาก Hawthorne Experiment ที่บุกเบิกแนวทางการจัดการเชิงมนุษยสัมพันธ์แล้ว ยังมีแนวคิดทฤษฎีของสำนักมนุษยนิยมอีกหลากหลายแนวคิดทฤษฎี อาทิ ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (The Hierarchy of Needs) ของ Abraham H. Maslow ซึ่งจำแนกถึงลำดับขั้นความต้องการของคนออก 5 ชั้น คือ (1) ความต้องการด้านร่างกาย (Physiological Needs) เพื่อความอยู่รอด เช่น ความต้องการอาหาร ความต้องการปัจจัยในการดำรงชีวิต เป็นต้น (2) ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security Needs or Safety Needs) เช่น ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การมีงานทำ เป็นต้น (3) ความต้องการด้านสังคม (Social Needs or Love Needs) เช่น ความต้องการความรัก การยอมรับจากสังคมและผู้อื่น เป็นต้น (4) ความต้องการบรรลุเป้าหมาย (Esteem Needs) เช่น ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ความพึงพอใจในชีวิต เป็นต้น และ (5) ความต้องการตามความปรารถนาสูงสุด (Self Actualization) เป็นความต้องการขั้นสุดท้าย เช่น ได้เป็นในสิ่งที่ตนได้ใฝ่ฝันไว้สูงสุด

ในส่วน Douglas M. McGregor ก็มีการนำเสนอถึง X และ Y Theory ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับคนในองค์การ โดยมองคนในองค์การออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) ทฤษฎีเอ็กซ์ (X Theory) มองคนในแง่ลบ ชี้แจง ขาดความรับผิดชอบ ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ขาดความกระตือรือร้น ชอบเป็นผู้ตามมากกว่าผู้นำ และ (2) ทฤษฎีวาย (Y Theory) เป็นการมองคนในแง่บวก ชยัน มีความเป็นผู้นำ ต้องการพัฒนาตนเอง เพื่อปฏิบัติงานอย่างเต็มศักยภาพ และภายใต้สำนักมนุษยนิยม นอกจากนี้แล้วยังมี Frederick Herzberg ซึ่งนำเสนอถึงทฤษฎีสองปัจจัย อันได้แก่ ปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุน (Motivation-Hygiene Theory) โดยปัจจัยจูงใจ (Motivation Factor) เช่น งานที่มีความหมาย มีการยอมรับ มีความก้าวหน้า มีความสำคัญมากกว่า ปัจจัยค้ำจุน (Hygiene Factor) (2) ปัจจัยอนามัย (Hygiene Factor) เช่น นโยบายบริษัท เงินเดือน ความสัมพันธ์ สถานที่ทำงาน ถือเป็นปัจจัยที่ทุกองค์การต้องให้กับบุคลากรตามปกติ

อัมพร อารังลักษณ์ (2553 : 1-3) ได้สรุปและวิพากษ์การบริหารรัฐกิจดั้งเดิมว่ามีประวัติการพัฒนามายาวนาน เคียงคู่มากับการปกครองบ้านเมืองนับตั้งแต่การเกิดขึ้นของสังคมอาจจะอยู่ในหลากหลายรูปแบบนำโดยผู้นำเพียงคนเดียวตั้งแต่สมัยอียิปต์โบราณในการบริหารระบบการชลประทาน ป้องกันน้ำท่วมจากแม่น้ำไนล์ และการระดมกำลังพลในการสร้างพีระมิด เป็นต้น สำหรับผู้ศึกษาการบริหารรัฐกิจแล้วตามที่ได้มีการเรียนการสอนกันมากแล้วเพื่อว่า การบริหารรัฐกิจที่เริ่มพอจะนับว่าเป็นศาสตร์ของการบริหารมาจากข้อเสนอของวูดโรว์ วิลสัน ให้มีการศึกษาการบริหารแยกออกจากการเมือง (political-administration dichotomy) ซึ่งมองว่าเป็นสิ่งชั่วร้าย ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ การทุจริต เกิดความสิ้นเปลือง ไร้ประสิทธิภาพในการบริหาร ควรจะได้มีการนำวิธีการจัดการธุรกิจเอกชนมาใช้กับการบริหารงานภาครัฐ ดังที่วิลสันกล่าวว่า “ถ้าเราเห็นขาดกรใช้วิธีการใดในการลับผิดที่ใช้เป็นอาวุธในการฆ่า

อย่างชาญฉลาด เราสามารถประยุกต์วิธีการนั้นกับงานอื่นได้โดยไม่จำเป็นต้องมุ่งเจตนาเดียวกัน” และให้มี การศึกษาการบริหารตามหลักการวิทยาศาสตร์ตามข้อเสนอของเทเลอร์เพื่อหาวิธีการบริหารงานที่ดีที่สุด (the one best way) มีโครงสร้างการทำงานจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรและหน้าที่ความ รับผิดชอบที่ชัดเจน ตรวจสอบการทำงานจากระบบเอกสาร การรายงานผลการทำงาน ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้เป็นสายอาชีพ (vacation) มีเกียรติและศักดิ์ศรี มากกว่าการบริหารงานในภาคเอกชน ตามข้อเสนอของแม็กซ์ เวเบอร์ จนได้รับขนานนามว่าเป็น “ตัวแบบ องค์การของเวเบอร์” (Weberian model of bureaucracy) ใช้หลักการบริหารที่เป็นสากลที่นับว่าเป็นสภาวะที่ดี คำสอนทางการบริหารก็ว่าได้ ได้แก่ “POSDCORB” ของกูลิคและเออร์วิค หลักการบริหารสากลทั้ง 14 ข้อ ของเฮนรี ฟายอล และจากสำนักมนุษยสัมพันธ์ที่พยายามทำความเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์เพื่อประโยชน์ใน การหาความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยที่จูงใจให้เกิดพฤติกรรมการทำงานที่มีประสิทธิภาพในองค์การ

หลักการ แนวคิด ทฤษฎีทางการบริหารรัฐกิจที่กล่าวข้างต้นได้มีการนำมาปรับใช้ในการบริหารงาน ภาครัฐมาช่วงเวลาที่นานที่สุด ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่ามีปัญหามากในทางปฏิบัติ การที่จะบรรลุคุณค่าที่ ชัดแย้งกันทั้งสามอย่าง (3E's) ได้แก่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด ในเวลาเดียวกันอาจจะเป็น การยากสำหรับการบริหารงานในภาครัฐ แต่ยังคงจำเป็นแก่การบริหารงานภาครัฐอยู่ ข้อเสนอเรื่องการ แยกการเมืองและการบริหารดูจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ปรากฏในการทำงานในภาครัฐที่ต้องต่อกร เรื่องผลประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการ และทรัพยากรที่นำใช้ในกระบวนการบริหารกับนักการเมืองใน ฐานะผู้กำหนดนโยบายโดยตรง และด้วยความที่นักการเมืองไม่สามารถกำหนดนโยบายในรายละเอียดได้ จึงกลายเป็นหน้าที่ของนักบริหารรัฐกิจในการกำหนดรายละเอียดนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติงานที่สามารถ นำไปปฏิบัติได้จริง ส่งมอบการบริการกับประชาชนผู้รับบริการโดยตรง กล่าวอย่างง่าย นักบริหารนั่นเองที่ เป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย (ทำหน้าที่เสมือนนักการเมือง) ด้วยการรับข้อมูลข่าวสาร และรวบรวมความ ต้องการจากประชาชนผู้รับบริการโดยตรง เขียนหรือเสนอข้อคิดเห็นบวกกับประสบการณ์ความรู้ที่ปฏิบัติ สัมมายาวนานต่อนักการเมืองเพื่อออกเป็นนโยบาย และเมื่อมีการอนุมัติจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย ที่ได้ผ่านการพิจารณาแล้ว นักบริหารยังมีหน้าที่ในการแปลงนโยบายให้อยู่ในแผนงานและโครงการที่ สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ดังนั้น การเมืองกับการบริหารจึงไม่สามารถแยกออกจากกันได้

ประเด็นข้อกังขาอื่นของการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมจะมุ่งโจมตีไปที่ลักษณะ “ความเป็นระบบราชการ” ตามแนวคิดของเวเบอร์ ทั้งในเรื่องความล่าช้า (red tape) ของการทำงานตามคำสั่งของสายการบังคับ บัญชา การยึดติดระเบียบมากเกินไป (bureaupathology) ทำให้ประชาชนเกิดความแปลกแยก (alienation) เปื่อหน่ายระบบการทำงานของราชการ ระเบียบมีความซับซ้อนและขาดความสอดคล้องกัน ลดความเป็น บุคคล (depersonalization) ที่ต้องการความสัมพันธ์อันเพื่อนทางสังคมมิใช่ความเป็นทางการ คุกคามต่อ พื้นฐานความเป็นเอกลักษณ์ส่วนตัวของบุคคล (Ferguson 1984 : 13) เข้มงวดเกินไปจนขาดความยืดหยุ่น

บิดเบือนเป้าหมายในการทำงานเพื่อรับใช้ประชาชน (displacement of goal) ขนาดใหญ่เกินไปทำให้การตัดสินใจยิ่งล่าช้าไปอีก นักสตรีนิยมมองว่าระบบราชการเป็นรูปแบบทางโครงสร้างและกระบวนการที่พยายามคงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง แบบแผนทางอำนาจ การครอบงำและการกดขี่ผู้น้อย และเป็นแหล่งของความขัดแย้งในองค์การ ปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องยอมเสียและแลกกับข้ออ้างของควมามีเหตุผล ความชัดเจนของการสั่งการบังคับบัญชา และความมั่นคงและความมีเกียรติของการทำงานในภาครัฐ

ประเด็นสุดท้ายที่ได้รับการวิพากษ์มากตามกระแสของนักคิดยุคหลังสมัยใหม่ที่มีต่อการบริหารงานระบบราชการเดิม คือเรื่องการสร้างหลักการบริหารงานที่เป็นสากล (universalism) ซึ่งเป็นที่ปรากฏว่าแต่ละประเทศไม่สามารถปรับใช้แนวคิด หลักการ และระบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่กล่าวมาข้างต้นและประสบความสำเร็จดังที่เสนอเหมือนกันหมด ทั้งนี้อาจจะประสบความสำเร็จบ้างหรือล้มเหลวมากน้อยแตกต่างกันตามบริบททางการเมืองการปกครอง สังคม วัฒนธรรม และสภาพเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ความจำเป็นที่แต่ละประเทศต้องการ “หลักการบริหาร” ที่เหมาะสมกับสภาวะการบริหารปกครองของตนเองมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในปัจจุบัน

การบริหารรัฐกิจตามแนวคิดสมัยดั้งเดิมนี้ได้ถูกท้าทายอย่างหนัก หลักการบริหารเดิมมีอาจเพียงพอแก่การบริหารงานภาครัฐที่มีความซับซ้อนมากขึ้น มีปัญหาให้แก้ไขในวงกว้างกว่าเดิม หลักการบริหารเดี่ยวที่เป็นสากลขาดความสมจริงกับบริบทของสังคมบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดโครงสร้างระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่นักการเมืองเพียงกลุ่มเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาที่ยิ่งใหญ่กว่าได้ และได้มีข้อเสนอใหม่ๆ ให้การบริหารรัฐกิจได้พิจารณาและทบทวน ช่วยขยายและเพิ่มคุณค่านิยมทางการบริหาร เน้นความรับผิดชอบต่อสังคม ปฏิบัติงานให้ได้ผลงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสังคม

2.2 แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA)

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจใหม่ (New Public Administration : NPA) เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ.1968 เมื่อนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ที่น่าโดย Dwight Waldo ได้จัดการประชุมสัมมนาในหัวข้อ “รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่” ขึ้น ณ ศูนย์ประชุมมินนาเวต์บรู๊ค มหาวิทยาลัยชิราคิวส์ สหรัฐอเมริกา เพื่อแสวงหาและนำเสนอแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์และแก้ปัญหาสังคมสหรัฐอเมริกาซึ่งกำลังตกอยู่ในช่วงเวลาทำสงครามในเวียดนาม เกิดปัญหาการจลาจลทางเชื้อชาติ ปัญหาชุมชนเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อม การประท้วงของคนหนุ่มสาว ปัญหาสิ่งแวดล้อม เกิดความผันผวนปรวนแปรไปทั่วทั้งสังคมอเมริกัน และจากการที่สภาพปัญหาสังคมอเมริกันมีความสลับซับซ้อนและผันผวนปรวนแปรมากขึ้นนี้เอง ทำให้แนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบเดิมที่เน้นความเป็นวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ เห็นว่าการศึกษาคำถามจะต้องมีลักษณะที่เป็นวิทยาศาสตร์ (scientific method) ไม่มีการสอดแทรกค่านิยมใดๆเข้าไปในการศึกษา มี

ความเห็นว่าการเมืองต้องแยกออกจากการบริหาร (politics-administration dichotomy) เน้นค่านิยมความเป็นกลาง (neutrality) การมีประสิทธิภาพ (efficiency) และการไม่ยึดติดตัวบุคคล (impersonality) เป็นต้น ไม่สามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาสังคมในช่วงเวลานั้นได้ จนนำไปสู่ความเสื่อมถอยของการศึกษาวិชาการด้านบริหารรัฐกิจเป็นอย่างมาก

การประชุมดังกล่าวข้างต้น จึงได้นำเสนอแนวคิดที่ต่างจากการบริหารรัฐกิจแบบเดิม โดยได้วิพากษ์แนวคิดการบริหารรัฐกิจในยุคก่อนหน้าที่เชื่อในลัทธิปฏิฐานนิยม (positivism) และลัทธิเหตุผลนิยม (rationalism) มุ่งศึกษาความจริงทางสังคมด้วยวิธีการเชิงประจักษ์เพียงอย่างเดียว ว่าเป็นแนวคิดที่คับแคบ ไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคม อีกทั้งความคิดที่จะแยกคุณค่าหรือค่านิยม (value) ต่างๆออกจากการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมนั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ จากนั้นได้เสนอให้ใช้ค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน ความคิดแนวมนุษยนิยมมาใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมต่างๆตามที่เกิดขึ้น อันเป็นหลักการของลัทธิปรากฏการณ์นิยม (phenomenology) การบริหารรัฐกิจใหม่จึงมีแนวคิดที่มีลักษณะเชิงมนุษยนิยม สนใจทฤษฎีปทัสสถาน (normative theory) ปรัชญา (philosophy) และปฏิบัตินิยม (activism) กล่าวคือให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับเกียวก่านิยม ศีลธรรม ความเป็นมนุษย์มากขึ้น (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2553 : 42)

ภายหลังการประชุมก็มีผลงานที่ตามมาของนักวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น ผลงานของ **Farnk Marini** เรื่อง *Toward A New Public Administration (1971)* ผลงานของ **Dwigh Waldo** เรื่อง *Public Administration in a Time of Turbulence (1971)* และผลงานของ **George H. Frederickson** เรื่อง *The New Public Administration (1971)* ซึ่งในต่อมานักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีการประชุมเพื่อทบทวนองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในทุกๆ 20 ปี แต่อย่างไรก็ตามการประชุมของกลุ่ม NPA ในครั้งที่ 2 ค.ศ. 1988 ก็ยังมีจุดเน้นและเนื้อหาสาระที่ไม่แตกต่างจากการประชุมครั้งแรกมากนัก

H. George Frederickson ได้กล่าวถึงการบริหารรัฐกิจใหม่ว่าได้เสนอค่านิยมเชิงบรรทัดฐานซึ่งเป็นแนวมนุษยนิยม โดยสรุปคือ การแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม (social equity) การบรรลุและการเพิ่มพูนค่านิยมบางอย่าง เช่น การรับรู้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน การเพิ่มทางเลือกของประชาชน และความรับผิดชอบทางการบริหารเพื่อให้โครงการบรรลุผล (ชุมพร สังขปริชา 2529 : 3-4)

อุทัย เลาหวิเชียร (2537 : 34-35) ได้อธิบายถึงรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : New P.A.) ไว้ว่ามีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

1. **การสนใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความต้องการทางสังคม (Relevance)** หมายความว่า รัฐประศาสนศาสตร์ควรสนใจปัญหาของสังคมโดยเฉพาะเป้าหมายสาธารณะที่สำคัญๆ นักวิชาการในกลุ่มนี้

เห็นว่านักบริหารควรนึกถึงปัจจัยของค่านิยม และการเมือง ในการพิจารณาปัญหาการบริหาร วิชาความรู้ ควรจะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ได้ นักบริหารและนักวิชาการจะต้องถามตัวเองเสมอว่า “ความรู้เพื่อประโยชน์อันใด” ความรู้มีใช้มิได้เพื่อความหุหุหรือเพื่อความสมบูรณ์ของการเป็นทฤษฎีบริสุทธิ์ ตรงกันข้ามความรู้จะต้องนำไปใช้ในการบริหารงานได้

2. ให้ความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม (Value) นักรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ไม่เห็นด้วยกับพฤติกรรมนิยม หรือปฏิบัตินิยมทางตรรกวิทยา (Logical Positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่ไม่ให้ความสนใจกับค่านิยม นักวิชาการกลุ่มนี้อธิบายว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะหลีกเลี่ยงเรื่องของส่วนรวมและการเมืองไม่ได้ ซึ่งเท่ากับหลีกเลี่ยงค่านิยมไม่ได้ นักบริหารควรยื่นมือเข้าช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งก็คือการใช้ค่านิยมอย่างหนึ่ง กล่าวโดยสรุปก็คือ นักบริหารจะวางตัวเป็นกลาง (Neutral) ได้ยากเพราะถ้าวางตัวเป็นกลางคนที่ได้เปรียบทางสังคมก็จะได้เปรียบยิ่งขึ้น คนที่เสียเปรียบก็จะเสียเปรียบตลอดไป สังคมก็จะเกิดช่องว่างไม่น่าอยู่

3. เน้นเรื่องความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในประการที่สองเมื่อนักบริหารวางตัวเป็นกลางไม่ได้ นักบริหารจะต้องใช้ค่านิยมเข้าไปช่วยคนจนหรือผู้ที่มีโอกาสน้อย หรือผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมอื่นๆ เช่น สตรี คนพิการ คนส่วนน้อยในสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องของการกระจายบริการให้กับคนในสังคมให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน

4. สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง (Change) การเปลี่ยนแปลงในที่นี้หมายความว่านักบริหารจะต้องเป็นฝ่ายริเริ่มการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ความเสมอภาคทางสังคมประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงตลอดเวลา เพราะสังคมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นักบริหารหรือหัวหน้างานจึงต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

ขุมพร สังขปริชา (2529 : 2-3) ได้สรุปถึงการบริหารรัฐกิจใหม่ในทัศนะของ Frank Marini ว่าได้เสนอแนวทางใหม่ในการพัฒนาขอบข่ายและระเบียบวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกยุคใหม่ ดังนี้

1) บริหารรัฐกิจที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาของสังคม (a “relevant” public administration) กล่าวคือ ความรู้และทฤษฎีต่างๆ นั้นล้วนแต่เกิดจากการรับรู้และตระหนักด้วยความสำนึกของคนบนพื้นฐานทางบรรทัดฐาน หรือแนวความคิดที่คนมีอยู่ในใจต่อสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมรอบตัว ไม่ใช่เกิดจากความเป็นจริงเชิงประจักษ์ในโลกภายนอกดังที่นิยมกันในทางสังคมศาสตร์เชิงพฤติกรรม (behavioral social science) รวมทั้งรัฐศาสตร์และบริหารรัฐกิจจะหวางทศวรรษ 1950 -1960

2) การพัฒนาไปสู่แนวคิดหลังปฏิบัตินิยม (post-positivism) กล่าวคือ ความมุ่งเน้นสนใจต่อบรรทัดฐานอันละเอียดย่อน (softened normativism) เกี่ยวกับหลักการทางปฏิบัติด้านศีลธรรม จริยธรรม และ

ค่านิยมอันพึงปรารถนาต่างๆ เช่น ความเป็นธรรมทางสังคม การบริหารรัฐกิจยุคใหม่จะไม่วางตัวเป็นกลางทางค่านิยม แต่อาจจะต่อสู้เพื่อผดุงรักษา ส่งเสริมค่านิยมอย่างใดอย่างหนึ่งอันเหมาะสมหรือนัยหนึ่งเป็นการต่อต้านทฤษฎีการเมืองแยกจากการบริหาร (Politics-Administration Dichotomy)

3) การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (adapting to turbulence in the environment) เพื่อที่องค์กรจะมีขีดความสามารถมากขึ้นในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารรัฐกิจใหม่จะต้องสนใจต่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมกว้างไกลออกไปจากการบริหารภายในองค์กร

4) การพัฒนาองค์กรในรูปแบบใหม่ (new organization form) ให้เป็นองค์กรเชิงริเริ่มสร้างสรรค์ และบุกเบิกทดลองในการพยายามตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้อบริการ เป็นการรับรู้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับโลกภายนอกมากขึ้น

5) การจัดองค์กรสาธารณะที่มุ่งรับใช้ให้บริการแก่ประชาชน ให้ความสนใจต่อประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น (client-focused organization) หมายถึง การมีแนวทางต่อต้านความเป็นระบบราชการ แต่จะต้องมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการหาทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการดำเนินโครงการ บริหารรัฐกิจใหม่จะต้องสนใจต่อผลการดำเนินงานของตนว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อทัศนคติ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ได้เสนอค่านิยมขึ้นมาหลายประการที่ดูเหมือนว่าจะครอบคลุมถึง “การรวมกลุ่ม” ของบรรทัดฐาน (constellation of norms) หรือกลุ่มของค่านิยมอันพึงปรารถนา (sets of preferences) ที่เป็นคุณลักษณะของสิ่งที่ดูเหมือนว่าจะเกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจในระยะปัจจุบัน กล่าวคือ

1. เน้นความรับผิดชอบหรือการตอบสนองต่อประชาชน (Responsiveness)
2. การมีส่วนร่วมของคณาและประชาชนในการตัดสินใจ (Citizen Participation in Decision Making)
3. ความเป็นธรรมทางสังคมในการให้บริการสาธารณะ (Social Equity)
4. การตัดสินใจเลือกของประชาชนต่อการบริการสาธารณะ (Citizen Choice)
5. ความรับผิดชอบทางการบริการต่อความมีประสิทธิภาพของโครงการ (administrative responsibility for program Effectiveness)

อัมพร อารักษ์ (2553 : 3-10) ได้อธิบายถึงรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ไว้ว่ามีสาระครอบคลุม 5 ประเด็นหลัก ได้แก่

1. ปัญหาความเสมอภาคทางสังคม (Social equity) โดยการเรียกร้องให้นักบริหารรัฐกิจเน้นการบริหารงานและการให้บริการที่คำนึงถึงความเสมอภาคของประชาชนพลเมืองที่รับบริการเป็นสำคัญเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือให้ความสำคัญกับผู้ใดมากกว่ากัน

2. ย้ำเน้นค่านิยมการปกครองแบบประชาธิปไตยในการบริหาร ซึ่งแสดงให้เห็นจากหลายๆ งานเขียนที่ตอกย้ำเรื่องจริยธรรมในทางการบริหาร ความสามารถรับผิดชอบได้ (accountability) และภาวะผู้นำในการบริหาร (leadership)

3. ข้อถกเถียงระหว่างความเป็นนามธรรม (normative) และสิ่งที่เกิดขึ้นทางพฤติกรรมจากทัศนะสายพฤติกรรมศาสตร์ (behaviorist perspective)

4. ค่านิยมเรื่องความแตกต่างหลากหลายในสังคมและในกำลังแรงงานครอบคลุม 3 ประการ ได้แก่ 1) การเป็นนักบริหารทั่วไปหรือการเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน 2) ปัญหาความแตกต่างหลากหลายทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และทางเพศ และ 3) ความแตกต่างทางเพศสภาพ (gender diversity) จากทัศนะสตรี

5. มีทัศนะที่ดีต่อกลไกระบบราชการและบทบาทของข้าราชการในฐานะเป็นผู้แทนนำการเปลี่ยนแปลง (Change agent) สามารถนำพาระบบราชการไปสู่เวทีการทำงานในระดับชาติและสานต่อไปในระดับโลกต่อไป

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เป็นทฤษฎีที่ก้าวหน้า (Radical Theory) ที่ต้องการให้ระบบราชการบริหารคนให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อความต้องการของสังคม เพื่อให้ระบบราชการมีแนวทางที่ถูกต้องในการแก้ปัญหาของสังคม จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เป็นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social Change)

