

บทที่ 1

บทนำ

คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" อาจพิจารณาได้ 2 แง่ คือ ทั้งในแง่ของประสบการณ์ในการปรับปรุงกลไกการบริหารที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและในแง่ของสาขาวิชาตั้งแต่เริ่มแรกที่มีการให้ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นทางการ¹ ถ้าหากพิจารณาในแง่แรกแล้วรัฐประศาสนศาสตร์ที่เริ่มเกิดขึ้นในเมืองไทยก็คือ สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา (พ.ศ. 2417) ในสมัยนี้ได้มีการปฏิวัติระบบการปกครองเสียใหม่เพื่อให้ทันสมัยตามแบบตะวันตกโดยการจัดลำดับขั้นของโครงสร้างในการตัดสินใจเสียใหม่ในระบบบริหารราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และขอบเขตของความรับผิดชอบ นอกจากนี้การปกครองส่วนภูมิภาคก็ให้ขึ้นอยู่กับการปกครองส่วนกลางเป็นแบบศูนย์รวม (Centralization) จากนั้นเป็นต้นมาก็ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินตลอดมา ได้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์

เมื่อพิจารณาในแง่ที่สองตามการพัฒนาของสาขาวิชาแล้ว รัฐประศาสนศาสตร์ ได้เริ่มเข้ามาในหลักสูตรในปี ค.ศ. 1954² และความสำคัญได้ทวีขึ้นเป็นลำดับหลังจากที่รัฐบาลและผู้บริหารระดับสูงได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาริชานี้และได้มีนโยบายให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เปิดสอนและให้มีวิวัฒนาการโดยการนำเอาแนวความคิดทางตะวันตกเข้ามาปรับใช้

จากการพิจารณา รัฐประศาสนศาสตร์ทั้ง 2 แง่ดังกล่าวแล้วนั้น ทำให้นักเขียนนักปฏิบัติการและนักวิชาการต่าง ๆ ได้พยายามเสนอแนวความคิดโดยการเขียนออกมาเป็นข้อเสนอแนะ เป็นตัวบทกฎหมายเป็นตำรา และบทความต่าง ๆ แต่ผลงานเหล่านี้อยู่กระจัดกระจาย ซึ่ง

¹ อวิช วิชัยดิษฐ, "การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย." ใน รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพและพัฒนาการในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2522), หน้า 133.

² พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 1.

เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาวิจัย เพราะการค้นหาข้อมูลไม่สะดวกและไม่รวดเร็วเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้จึงเป็นแรงบรรดาลใจให้ผู้วิจัยคิดจะรวมงานเขียนทุกประเภทไว้ในเล่มเดียวกัน เพื่อประโยชน์ต่อการค้นคว้า ศึกษาและวิจัยของชาวไทยและชาวต่างประเทศ อีกทั้งได้ทราบถึงแนวโน้มการพัฒนาของสาขาวิชาต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์อีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยมีดังนี้

1. เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มการเขียนของแขนงวิชาต่าง ๆ หรือเนื้อหาต่าง ๆ ในสาขารัฐประศาสนศาสตร์ อันจะเป็นการช่วยส่งเสริมให้มีการเขียนหรือวิจัยในแขนงที่มีการเขียนน้อยต่อไป
2. เพื่อรวบรวมงานเขียนของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีคุณค่าไว้ในเล่มเดียวกันในรูปแบบของหนังสืออ้างอิง (Reference Book)
3. เพื่อสะดวกต่อการค้นคว้าวิจัยในเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะหนังสือและบทความต่าง ๆ รวมอยู่ในที่เดียวกัน
4. เพื่อให้สะดวกต่อการยืมระหว่างห้องสมุด เพราะในเล่มจะมีสถานที่ปรากฏของหนังสือเล่มนั้นไว้ค่อนข้าง
5. เพื่อให้ชาวต่างชาติที่ค้นคว้าเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย มีความสะดวกต่อการวิจัยในตำานี้
6. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนและการค้นคว้าวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมเนื้อหาของสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวกับเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ ในรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2417-2527) ซึ่งปรากฏอยู่ในสิ่งพิมพ์ที่เป็นหนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์และบทความในวารสาร ที่เป็นภาษาไทย เข็มและ/หรือพิมพ์ในประเทศไทย

เนื้อหาของงานเขียนที่ปรากฏอยู่ในสิ่งพิมพ์ดังกล่าวครอบคลุม การคลังและงบประมาณ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การบริการโดยทั่วไป การบริหารรัฐกิจ การวางแผน การประเมินผล การ

ปฏิบัติงาน การฝึกอบรม การวินิจฉัยสั่งการ การติดต่อสื่อสาร ขวัญในการทำงาน เงินเดือน
บำเหน็จบำนาญ สวัสดิการ ตำรวจ(การบริหารงาน) เทศบาล(การบริหารงาน) นโยบายสาธารณะ
นักบริหาร การบริหารบุคคล พฤติกรรมในองค์การ มนุษย์สัมพันธ์ ระบบราชการและข้าราชการ
ระเบียบปฏิบัติราชการ รัฐวิสาหกิจ แรงงานและกรรมกร(การบริหาร) องค์การ, การจัด องค์การ
การบริหาร องค์การ การพัฒนาไม่ว่ารวมถึงพิมพ์ด้านพัฒนาชนบทและการเมืองการปกครองท้องถิ่นซึ่ง
ได้เคยรวบรวมไว้แล้วในงานวิจัยของผู้วิจัยคนเดียวกัน¹

การวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 4 บท บทแรกเป็นบทนำ บทที่สองเป็นบทบรรณนิทัศน์ของ
หนังสือและงานวิจัย บทที่สามเป็นบรรณนิทัศน์ของบทความในวารสาร บทที่สี่เป็นการวิเคราะห์
แนวโน้มการเขียนในเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น ส่วนสุดท้ายเป็นดัชนีผู้แต่ง ดัชนีเรื่อง

บรรณนิทัศน์จะถูกจัดทำขึ้นในสิ่งพิมพ์ที่เป็นหนังสือและบทความในวารสาร ส่วน
สารสังเขปจะถูกจัดทำขึ้นในสิ่งพิมพ์ที่เป็นงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ เพื่อให้ทราบรายละเอียดของเนื้อ
หาให้มากขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าในกรณีศึกษาอื่น ๆ

งานเขียนที่ปรากฏในงานวิจัยในบทที่สองและที่สาม นี้เป็นงานเขียนที่ได้เลือกสรรมา
ซึ่งจะพิจารณาเฉพาะงานที่มีประโยชน์ต่อการศึกษการสอนและการวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์
เท่านั้น

งานเขียนส่วนที่นำมาวิเคราะห์แนวโน้มในบทที่สี่ นั้นเป็นงานเขียนที่คัดเลือกมา
จากงานเขียนต่าง ๆ ในเนื้อหาเดียวกันที่ปรากฏในบทที่สองและที่สาม

สถาบันที่ครอบคลุมการสำรวจครั้งนี้คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรม
ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหา
วิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และหอ
สมุดแห่งชาติ

¹ สิดา สอนศรี, การเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2524) บรรณนิทัศน์
ของเอกสารและสิ่งพิมพ์ที่เขียนและ/หรือพิมพ์ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ สถาบันไทยคดีศึกษา,
2528) (เอกสารวิชาการหมายเลข 52)

วิธีวิจัยและวิธีเรียบเรียงเนื้อหา

การวิจัยนี้ใช้การวิจัยสนามและการวิจัยเอกสาร

การวิจัยสนาม กระทำขึ้นเพื่อสำรวจเอกสารต่าง ๆ ตามห้องสมุดต่าง ๆ คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า และหอสมุดแห่งชาติ พร้อมกับการทำบรรณนิทัศน์และสารสังเขป

การวิจัยเอกสาร กระทำขึ้นหลังจากการวิจัยสนามเสร็จสิ้นแล้ว โดยการ

1. คัดเลือกเนื้อหาของสิ่งพิมพ์ที่มีคุณค่าต่อการเรียนการสอนและการวิจัย สิ่งพิมพ์ใดที่มีชื่อผู้แต่ง ชื่อเรื่อง และเนื้อหาซ้ำกันไม่ว่ากรณีใดจะนำมาเพียงเล่มเดียว บทความใดที่เขียนโดยผู้แต่งคนเดียวกันและชื่อเรื่องเหมือนกันและลงในวารสารหลายฉบับพร้อม ๆ กันหรือไม่พร้อมกันก็ตามนำมาเพียงบทความเดียวที่ลงในวารสารที่เชื่อถือได้

2. จัดกลุ่มเนื้อหาของสิ่งพิมพ์ทั้งหมดตามเนื้อหาที่ได้กล่าวไว้ในบทที่สองและบทที่สาม (ดูขอบเขตการวิจัย)

3. วิเคราะห์แนวโน้มการเขียนตามเนื้อหาที่ปรากฏในบทที่สองและบทที่สาม. (ดูขอบเขตการวิจัย)

เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าสิ่งพิมพ์ผู้วิจัยได้ทำดัชนีชื่อบุคคลและดัชนีเรื่อง ซึ่งเรียบเรียงไว้ตามตัวอักษร ก-อ ท้ายเล่มในดัชนีจะมีเลขประจำเรื่องเพื่ออำนวยความสะดวกในการค้นเรื่องใน บทที่สองและที่สาม

ตอนท้ายของสิ่งพิมพ์แต่ละ เรื่องจะมีชื่อสถานที่ที่สิ่งพิมพ์นั้นปรากฏอยู่เป็นอักษรย่อเพื่อสะดวกต่อการค้นหา

ระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย

ใช้เวลาในการทำวิจัย 12 เดือน หลังจากการได้รับอนุมัติโครงการ ดังนี้

- ระยะเวลาเก็บข้อมูล ทำบรรณนิทัศน์และสารสังเขป 6 เดือน
- ระยะเวลาจัดกลุ่มเนื้อหาและวิเคราะห์ 3 เดือน
- ระยะเวลาการจัดพิมพ์ 3 เดือน

ผลงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

เท่าที่ได้สำรวจมาได้มีผู้สำรวจงานทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้หลายท่านด้วยกัน คือ เศรษฐพร และสมพิศ คุณศิริพิทักษ์¹ ได้ศึกษาข้อเขียนที่รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยไว้ และได้จำแนกวรรณกรรมออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ ตำรา หรือหนังสือ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย และบทความในวารสาร ซึ่งได้แยกตามลักษณะหัวข้อวิชาต่าง ๆ เช่น หลักบริหาร พัฒนบริหาร นโยบาย แผนและโครงการ การบริหารบุคคล การบริหารงานคลัง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และส่วนภูมิภาค การจัดองค์การ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501-2520 พร้อมทั้งบอกแนวโน้มการเขียนของแต่ละแขนงวิชาไว้ด้วย แต่การรวบรวมดังกล่าวเป็นเพียงแต่เก็บสถิติเท่านั้น มิได้สรุปวิเคราะห์เนื้อหาแต่ละเล่ม ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการค้นคว้ามาก ส่วน ลิขิต อีรเวคิน² ก็มีแนวทางคล้าย ๆ กันในการศึกษาระดับการพัฒนาทางวิชาการของรัฐศาสตร์ในประเทศไทย (รวมรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ด้วย) ซึ่งได้จัดหมวดหมู่เป็นงานวิจัย หนังสือ และสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ เป็นการอธิบายแนวโน้มของระดับการพัฒนาโดยส่วนรวมว่า มีการผลิตงานทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์น้อยในปัจจุบัน เนื่องจากไม่มีการสนับสนุนทางวิชาการเท่าที่ควร นอกจากนี้ สมบูรณ์ สุขสำราญและ ศจี จันทวิมล³ ยังได้สำรวจตำราทางรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์จำแนกตามสาขาวิชาพร้อมทั้งพิจารณาแนวทางศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2511-2523 ของหนังสือเล่มนั้น ๆ ไว้อย่างน่าสนใจยิ่ง โดยสรุปแนวโน้มไว้ในตาราง

¹ อภัย เลหาวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพและพัฒนาการในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2522) หน้า 156-194.

² ลิขิต อีรเวคิน, "ระดับการพัฒนาทางวิชาการของรัฐศาสตร์ในประเทศไทย," ใน สมบัติ จันทรวงศ์ (บรรณาธิการ), รัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ม.ป.ป.), หน้า 301-313.

³ สมบูรณ์ สุขสำราญ และศจี จันทวิมล, ผลงานนักวิชาการไทย (รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525)

ทิพยา บวรวัฒนา⁴ ได้สำรวจวิวัฒนาการของวิทยารัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ผู้เขียน ปีพ.ศ. 2497-2526 ได้แบ่งระยะเวลาวิวัฒนาการเป็น 3 ช่วงด้วยกัน ช่วงแรก พ.ศ. 2497-2508 ช่วงที่สอง พ.ศ. 2509-2516 ช่วงที่สาม พ.ศ. 2517-2526 เนื้อหาในแต่ละช่วงครอบคลุมถึงการเสนอ ทฤษฎีและแนวความคิดตะวันตกโดยนักวิชาการไทยและการศึกษาการบริหารราชการไทย ส่วนหนังสือที่นำมาวิเคราะห์ที่นั่นผู้เขียนได้เลือกมาเสนอให้เข้ากับเรื่องที่ไดวิเคราะห์ ในบทความต่อมาผู้เขียน ได้สรุปให้เห็นแนวโน้มของความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยในลักษณะรวบรวม โดย แบ่งพาราใหม่ในรัฐประศาสนศาสตร์ไทยเป็นสองพาราใหม่คือ พาราใหม่ หลักการบริหารและพาราใหม่ พัฒนาการระบบราชการและบทสุดท้ายเป็นการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นอกจากนี้ สิตา สอนศรี⁵ ได้วิเคราะห์แนวโน้มการใช้เทคนิคเชิงปริมาณสำหรับการศึกษา วิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้สำรวจงานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ตั้งแต่เริ่มมีการสอนทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จนถึง พ.ศ. 2527 ผลปรากฏว่า ผลงาน วิจัยส่วนใหญ่อยู่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลรองลงมาคือการบริหารราชการทั่วไป ในจำนวนนี้ งานวิจัยที่ใช้เทคนิคเชิงปริมาณปรากฏอยู่ในเรื่องการบริหารงานบุคคล และการบริหารราชการ ทั่วไป เช่นกัน ส่วนสถิติที่ใช้วิเคราะห์มากที่สุด คือ สถิติเชิงบรรยายได้แก่คำร้อยละ มีการใช้ สถิติอ้างอิงน้อยมาก ท้ายเล่มมีผลงานวิจัยประกอบ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยและผู้ศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์จะได้รับประโยชน์จากงานวิจัยนี้ ในหลายกรณีด้วยกันคือ

⁴ทิพยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย : ผลงานของนักวิชาการไทย สมัยใหม่ (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2526).

⁵สิตา สอนศรี, แนวโน้มการใช้เทคนิคเชิงปริมาณสำหรับการศึกษาวิจัยทางรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527)

1. ได้ทราบแนวโน้มการพัฒนาของเนื้อหาแขนงวิชาต่าง ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ว่ามีมากน้อยเพียงใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมให้มีการเขียนและวิจัยในเนื้อหาที่มีการเขียนด้วย
2. มีประโยชน์ต่อการค้นคว้าศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะข้อมูลได้ถูกจัดรวมไว้ในที่เดียวกัน พร้อมทั้งบอกสถานที่เก็บสิ่งพิมพ์เหล่านี้ไว้ด้วย ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าเป็นอย่างมาก
3. เป็นประโยชน์ต่อการยืมระหว่างห้องสมุด
4. เป็นประโยชน์ต่อการทำ Union List ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
5. เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยในต่างประเทศ
6. เป็นแนวทางให้ผู้ศึกษา วิจัย ได้ทำวิจัยในแขนงต่าง ๆ

ปัญหาและข้อเสนอแนะ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการวิจัยครั้งนี้พอจะจำแนกได้ ดังนี้

ปัญหาเรื่องการเก็บข้อมูล ข้อมูลที่สำรวจอาจจะไม่ครบสมบูรณ์ทุกรายการ เนื่องจาก

1. ห้องสมุดหรือศูนย์เอกสารในประเทศไทยมิได้ทำ Union List ระหว่างห้องสมุด การเก็บข้อมูลจึงค่อนข้างจะช้าช้อนและเสียเวลามาก และไม่สะดวกในการค้นคว้าเป็นอย่างมาก และบางครั้งข้อมูลอาจจะขาดหายไป
2. การทำบัตรและจัดหมู่หนังสือในห้องสมุดบางแห่งไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ในบางครั้งหนังสือเล่มเดียวกันจะปรากฏหลาย ๆ ครั้งในบัตรรายการ ทำให้การค้นคว้าค่อนข้างจะล่าช้ามาก
3. ห้องสมุดหรือศูนย์เอกสารทุกแห่งมิได้จัดทำสิ่งพิมพ์ทุกเล่มที่มีการพิมพ์เก็บไว้ในห้องสมุด สิ่งพิมพ์บางเล่มจึงอาจตกหายไปในการสำรวจ

ปัญหาเรื่องเนื้อหาของวิชา

เนื้อหาในหนังสือด้านรัฐประศาสนศาสตร์เกือบทุกเล่ม คาบเกี่ยวกัน ผู้วิจัยจึงค่อนข้างจะประสบปัญหาในการจัดเนื้อหาในส่วนที่หนึ่งและที่สองแต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเป็นเช่นนี้

ผู้วิจัยได้จัดสิ่งพิมพ์เหล่านั้นไว้ในเนื้อหาที่มีการเขียนถึงมากที่สุดหรือมีการเขียนถึงมากกว่าเนื้อหาอื่น ๆ ภายในเล่มเดียวกัน และจัดทำดัชนีเรื่อง ของเนื้อหาที่ได้จัดกลุ่มไว้ในส่วนที่หนึ่งและส่วนที่สอง เพราะฉะนั้นเมื่อผู้อ่านเปิดดูที่ดัชนีเรื่องในแต่ละเรื่องจะพบเรื่องนั้นกระจายอยู่ที่ต่าง ๆ กัน

อย่างไรก็ตามสิ่งพิมพ์ที่ปรากฏในงานวิจัยนี้เป็นสิ่งพิมพ์จากการเลือกสรรของผู้วิจัยที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ซ้ำซ้อนและเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนและการศึกษาค้นคว้าทางรัฐประศาสนศาสตร์

ชำนาญ หอสมุด