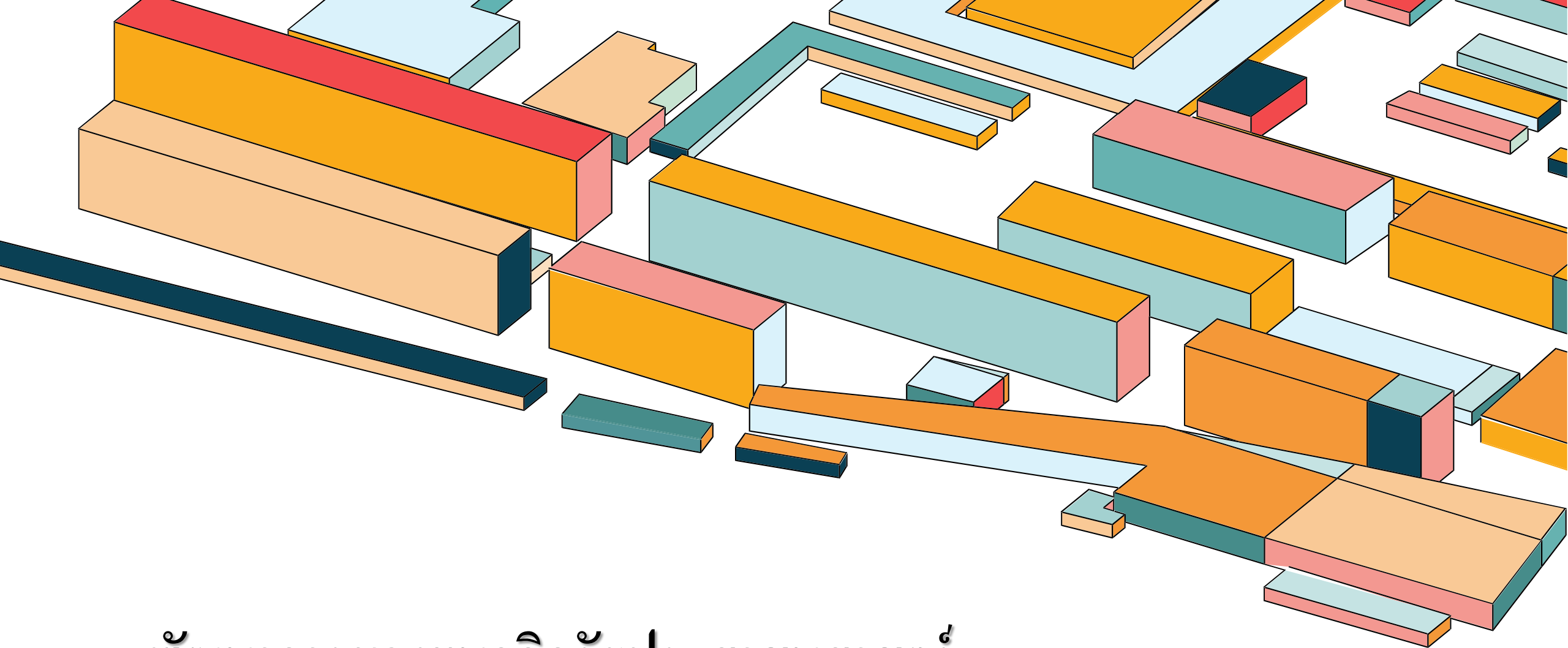


**MPA6201**

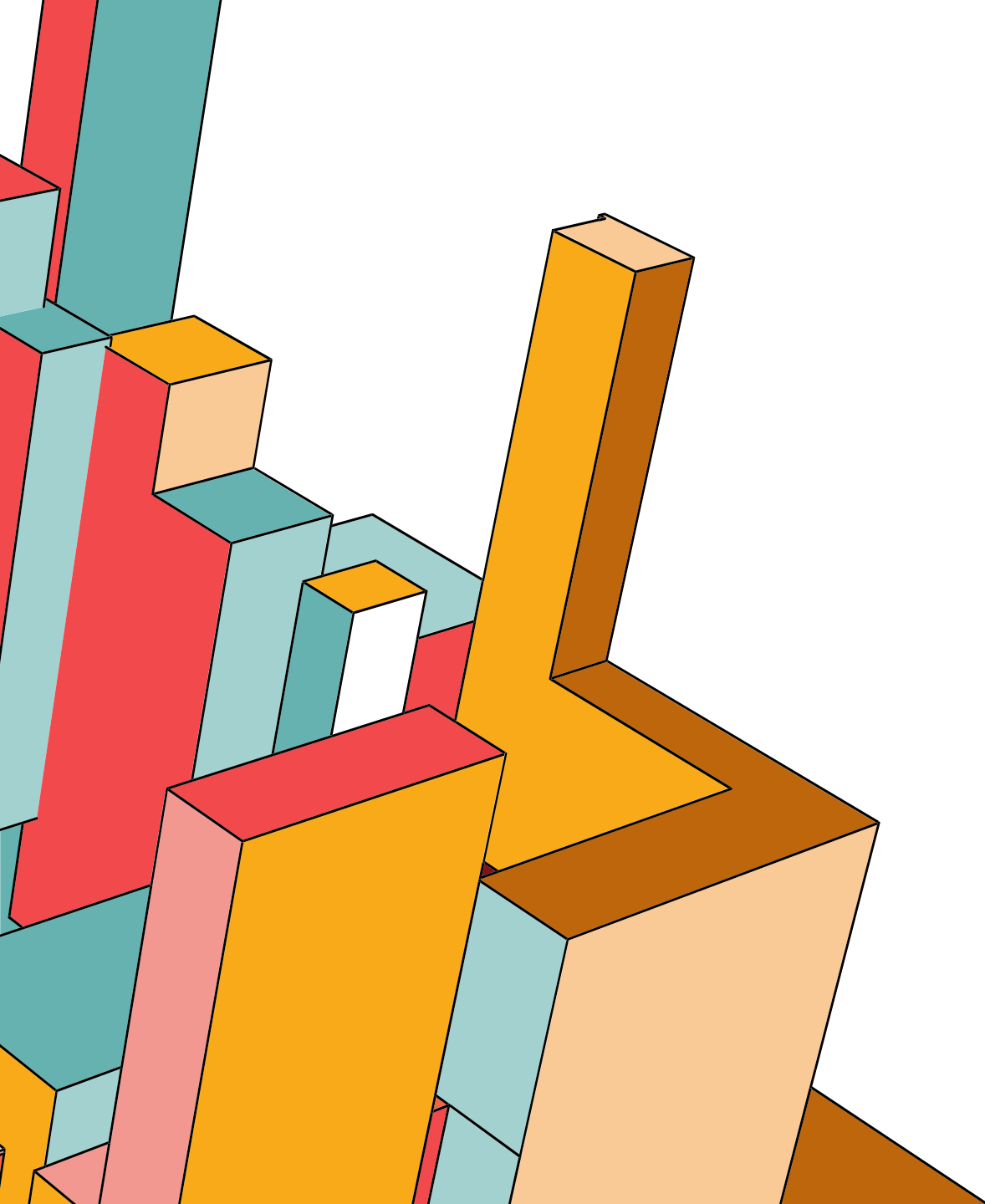
**ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมาภิบาล**



**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิชาสินี จินตลิขิตดี**  
**วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง**



# พัฒนาการของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์

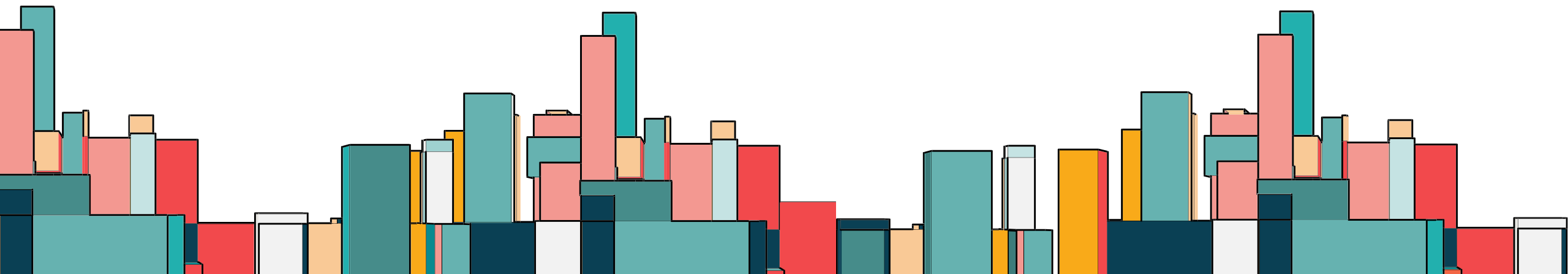


- แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคบุกเบิก
- แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโครงสร้างหน้าที่
- แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคพฤติกรรมนิยม
- แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม
- แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
- แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ

# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคพฤติกรรมนิยม

มนุษยสัมพันธ์  
(Human Relation)

มนุษยนิยมองค์การ  
(Organizational Human)



# กลุ่มมนุษยสัมพันธ์

**Elton Mayo**

**Hawthorne  
Studies**

- ศึกษาทัศนคติและพฤติกรรมทางจิตวิทยา
- อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้คนขยันทำงานได้มากขึ้น
- ปัจจัยอะไรบ้างที่สามารถเป็นตัวกำหนดผลผลิตสูงหรือต่ำขององค์กรและของพนักงาน

“ผลผลิตขององค์กร = ความสัมพันธ์ของคนในองค์กร”

“บทบาทและพฤติกรรมกรรมการแสดงออกของกลุ่มมีอิทธิพลต่อองค์กร”

# กลุ่มมนุษยสัมพันธ์

Elton Mayo

แนวคิดมนุษยสัมพันธ์

- การรวมตัวเป็นกลุ่มภายในองค์การมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนทำงานในองค์การ
- ประสิทธิภาพและผลผลิตขององค์การขึ้นอยู่กับปัจจัยของสภาพและการเรียนรู้ทางสังคมของคนงาน
- การให้รางวัลหรือการลงโทษมีผลต่อการจูงใจในการทำงาน
- ผู้บริหารที่ดีต้องใช้วิธีการบริหารงานแบบทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

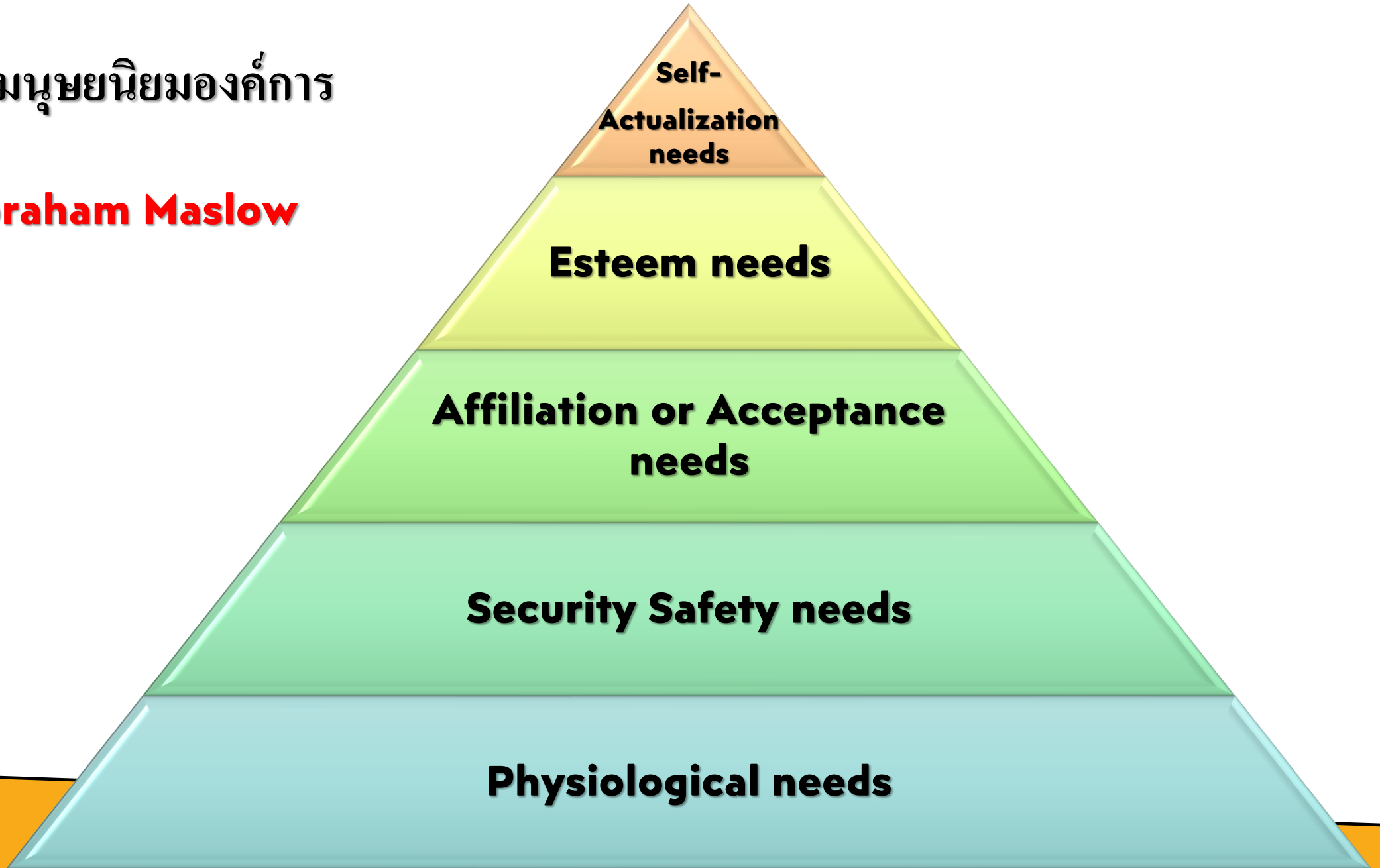
# กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ

## Abraham Maslow (1908-1970)

- **Motivation and Personality**
- **Hierarchy of Needs Theory**
- มนุษย์มีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุดอยู่ตลอดเวลาตราบเท่าที่ยังมีชีวิตอยู่
- ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว จะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมนั้นอีก
- ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง จะมีอิทธิพลต่อการจูงใจ
- ความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นลำดับขั้น

กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ

**Abraham Maslow**



# กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ

## Douglas McGregor (1906-1964)

- **The Human Side of Enterprise**
- **Basic assumption**
- **Theory X**
- **Theory Y**
- สะท้อนถึงธรรมชาติของมนุษย์ในหน่วยงานที่แตกต่างกัน

# THEORY X AND THEORY Y

## DOUGLAS MCGREGOR

X

- ไม่ชอบทำงาน
- ไร้ความสนใจไม่ได้
- หลีกเลี่ยงการทำงานถ้าสามารถทำได้
- ใช้อำนาจบีบบังคับ
- ควบคุม, สั่งการ
- ต้องการสิ่งจูงใจโดยเฉพาะเงิน

Y

- ชอบทำงาน
- สามารถชักจูงให้พึงพอใจได้
- มีความรับผิดชอบ
- มีความสามารถในการนึกคิด, ประดิษฐ์, สร้างสรรค์นวัตกรรมต่าง ๆ

## กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ

**Chris Argyris (1923-1990)**

- **Personality and Development**
- **Personality Development Theory**
- **Model I Organization**
- **Model II Organization**

ขณะที่มนุษย์เติบโตจากเด็กจนเป็นผู้ใหญ่นั้นจะมีพัฒนาการ

## กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ

**Chris Argyris (1923-1990)**

### **Model I Organization**

- การใช้กฎระเบียบ, การควบคุม ขัดขวางพัฒนาการของมนุษย์
- มนุษย์ไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระด้วยตนเอง
- ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
- ต้องรอคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตลอดเวลา

## กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ

**Chris Argyris (1923-1990)**

### **Model II Organization**

- มีโอกาสเข้าถึงข้อมูล เพื่อใช้ในการตัดสินใจ
- สามารถกำหนดสภาพแวดล้อมของงาน
- มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ
- ผู้บริหารให้ความสำคัญกับผู้ใต้บังคับบัญชาในฐานะเป็นมนุษย์มากขึ้น

กลุ่มมนุษยนิยมองค์การ

Frederick Herzberg (1923-1982)

## Motivation-Hygiene Theory

### ปัจจัยจูงใจ Motivators

ผลสัมฤทธิ์ การยอมรับ ลักษณะงาน  
ความรับผิดชอบ และความก้าวหน้า

ปัจจัยของความพอใจในงาน

### ปัจจัยสุขวิทยาหรือการบำรุงรักษา Hygiene or Maintenance

นโยบายและการบริหารของบริษัท  
การบังคับบัญชา เงินเดือน  
ความสัมพันธ์กับเพื่อน  
และสภาพการทำงาน

ปัจจัยของความไม่พอใจในงาน

กลุ่มมนุษยนิยม  
องค์การ

Frederick Herzberg (1923-1982)

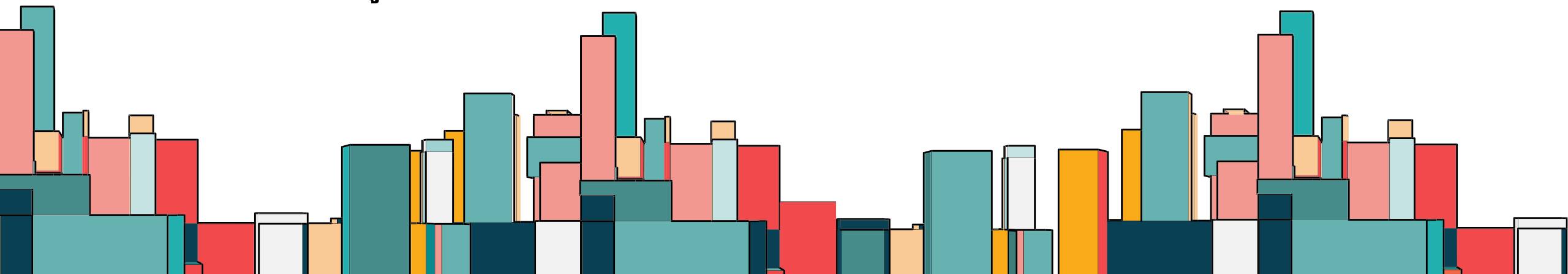
นำเสนอผลงานเพื่อการปรับปรุงวิธีการทำงาน

- การปรับปรุงงาน **job enrichment**
- การเพิ่มขยายงาน **job enlargement**
- การหมุนเวียนสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งงาน **job rotation**

# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม

## ผลกระทบจากการอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิดของสำนักพฤติกรรมนิยม

- เริ่มนำระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์มาใช้
- มุ่งเน้นการวิจัยเชิงปริมาณมากขึ้น
- สร้างองค์ความรู้และทดสอบทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความเป็นสากล
- พัฒนาสู่ความเป็นสหวิทยาการ



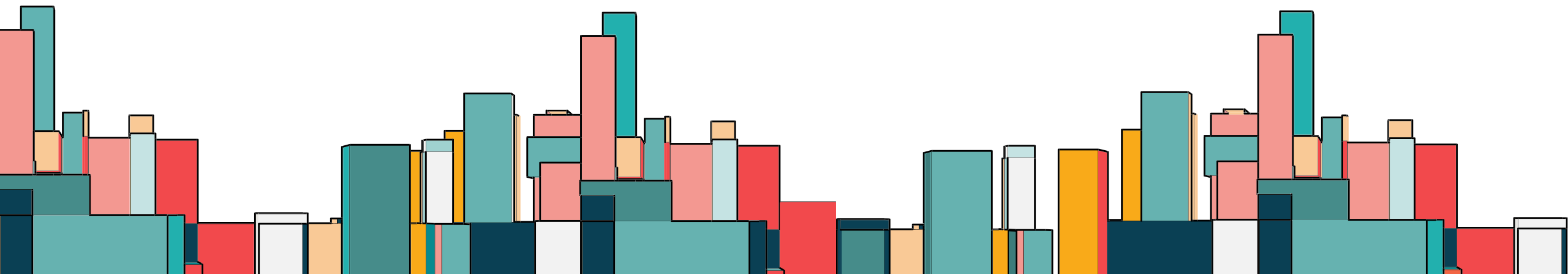
# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม

## รัฐประศาสนศาสตร์ประสบกับวิกฤตการณ์ทางเอกลักษณ์

- ไม่สามารถแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด
- พยายามสร้างกฎเกณฑ์ทางการบริหารแบบสากล
- ถูกโจมตีว่าไม่ใช่ “รัฐศาสตร์” และ “วิทยาการจัดการ”

# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม

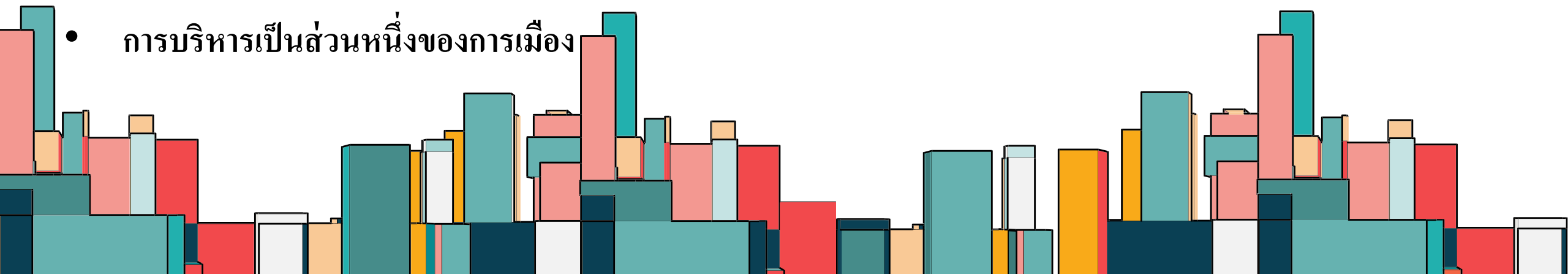
- การจัดประชุมทางวิชาการที่ **Minnowbrook, Syracuse University** เดือนกันยายน **1968**
- หัวข้อ “สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์”
- การประชุมมีข้อสังเกต **5** ประการ



# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม

- ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใช้อยู่现在有ลักษณะสับสนไม่ชัดเจน
- การนิยามความหมาย ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์
- วิหารัฐประศาสนศาสตร์ขาดการให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาทางการบริหารภาครัฐที่มีต่อสาธารณชน
- วิหารัฐประศาสนศาสตร์มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องของการให้คำนิยาม การใช้ภาษาเชิงวิชาการ และการระบุขอบข่ายทางวิชาการเท่านั้น
- การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง

รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่  
**New Public  
Administration**



## แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคหลังพฤติกรรมนิยม

รัฐประศาสนศาสตร์  
แนวใหม่  
New Public  
Administration

เน้น

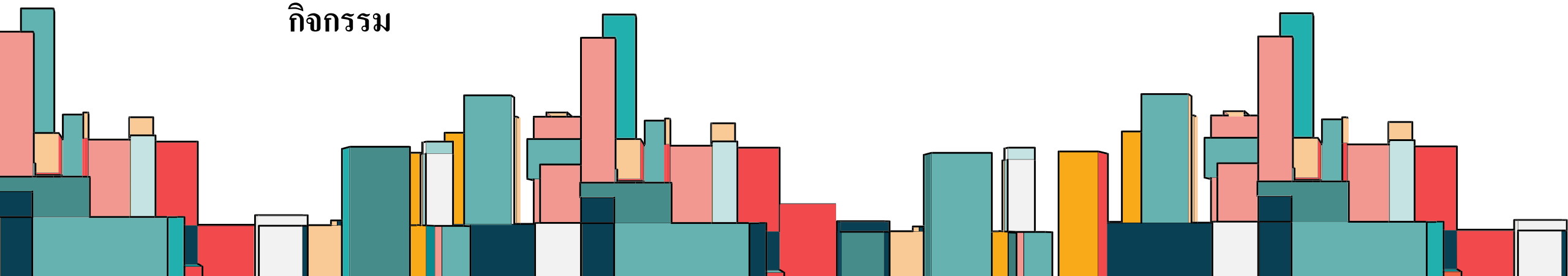
- ให้ความสำคัญกับมนุษย์/ผู้ใช้บริการ
- ทฤษฎีพัฒนา ประชญา ปฏิบัตินิยม
- ค่านิยม
- จริยธรรม
- การเจริญเติบโตของปัจเจกบุคคลในองค์การ
- ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการของระบบราชการ
- ปัญหาความเป็นเมือง เทคโนโลยี และความรุนแรง

ผลการประชุม

## รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ กับความเป็นธรรมในสังคม

- นักบริหารควรได้รับการมอบหมายทั้งเรื่องการจัดการที่ดี และความเป็นธรรมในสังคม
- ห่วงใยเรื่องการเปลี่ยนแปลง พยายามหาแนวทางเปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงสร้างต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความเป็นธรรมในสังคม
- การกระจายอำนาจ การมอบอำนาจ การนำผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วม

กิจกรรม

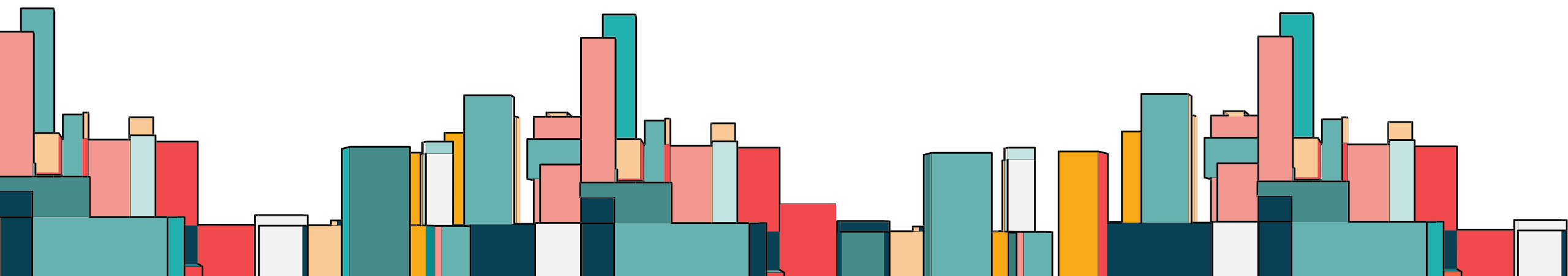




ผลการประชุม

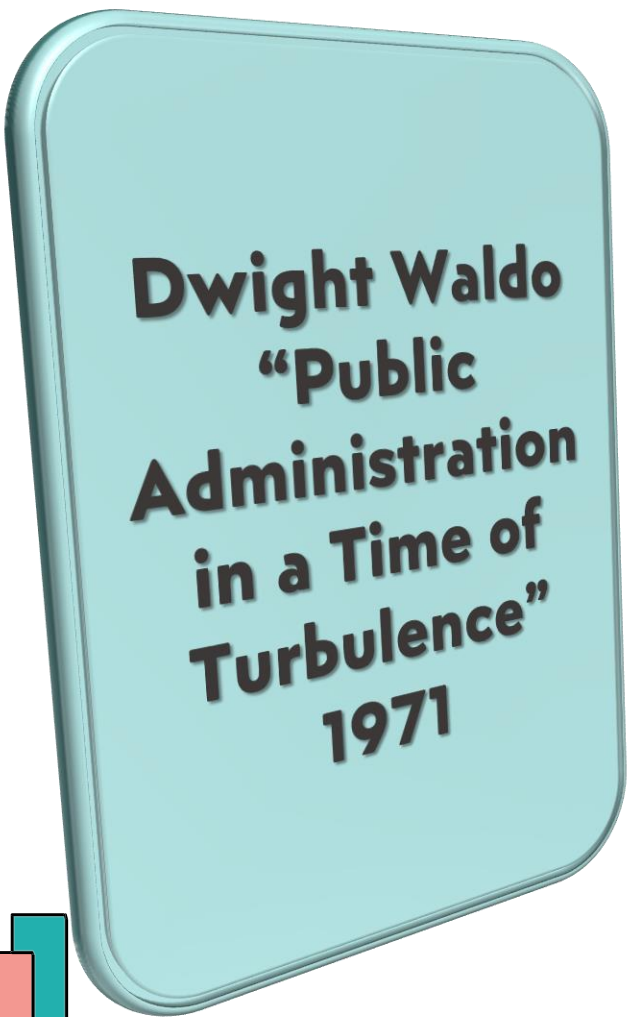
## รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ กับความเป็นธรรมในสังคม

- บริหารนโยบาย เพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน
- มุ่งความสนใจไปที่ปัญหา และหาทางเลือกในการเผชิญปัญหาโดยสถาบัน
- เน้นในส่วนที่เป็นราชการมากกว่าบริหารทั่ว ๆ ไปในการแก้ไขปัญหา

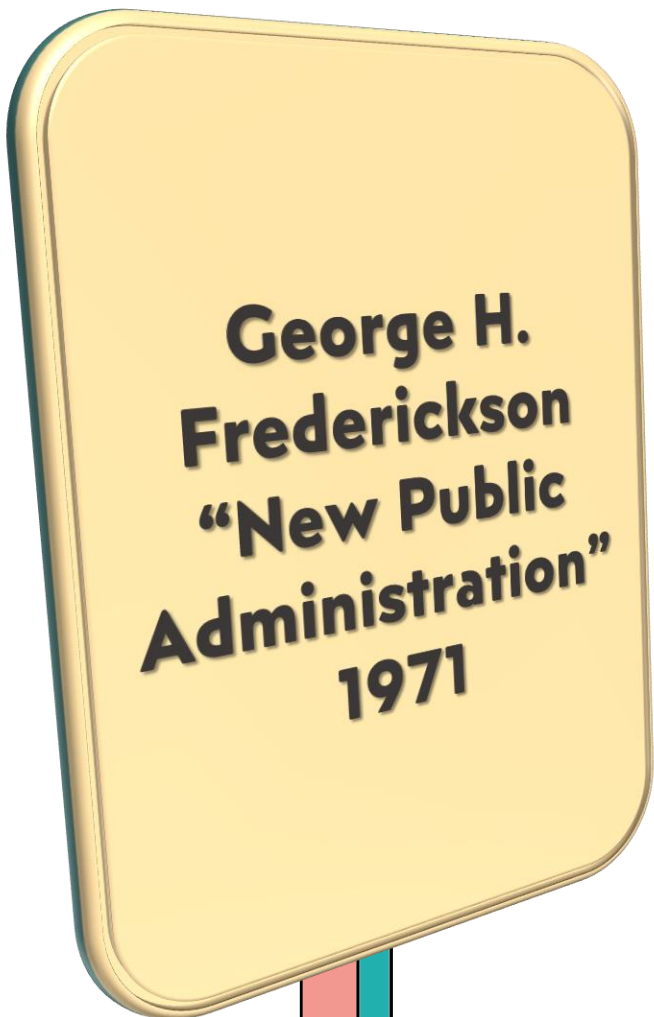




**Frank Marini**  
**“Toward A New  
Public  
Administration”**  
**1971**



**Dwight Waldo**  
**“Public  
Administration  
in a Time of  
Turbulence”**  
**1971**



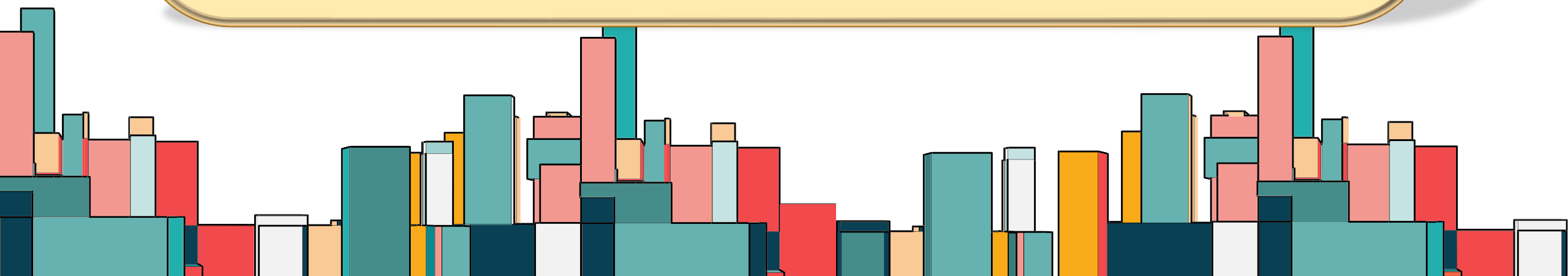
**George H.  
Frederickson**  
**“New Public  
Administration”**  
**1971**

- นักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ กำหนดให้มีการประชุมเพื่อทบทวนองค์ความรู้ทาง

รัฐประศาสนศาสตร์ ทุก ๆ 20 ปี

- การประชุมของกลุ่ม **NPA** ครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในปี **1988** “ยังมีจุดเน้นและเนื้อหา

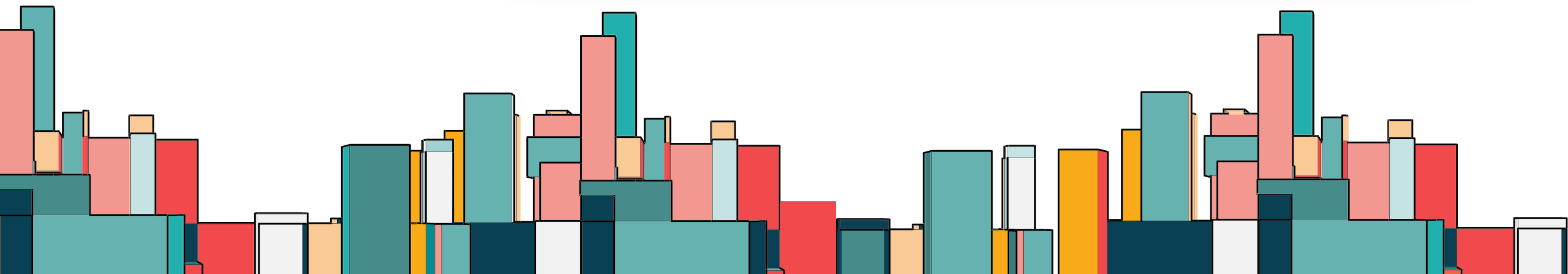
สาระที่ไม่แตกต่างจากการประชุมครั้งแรกมากนัก”



# Frank Marini

## Toward A New Public Administration 1971

- ให้ความสำคัญกับประโยชน์ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีต่อปัญหาทางการเมืองและสังคม
- ให้ความสำคัญกับยุคหลังปฏิฐานนิยม (**post positivism**)
- พัฒนาการจัดองค์การรูปแบบใหม่
- ให้ความสำคัญกับลูกค้ามากยิ่งขึ้น
- ให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมทางสังคม

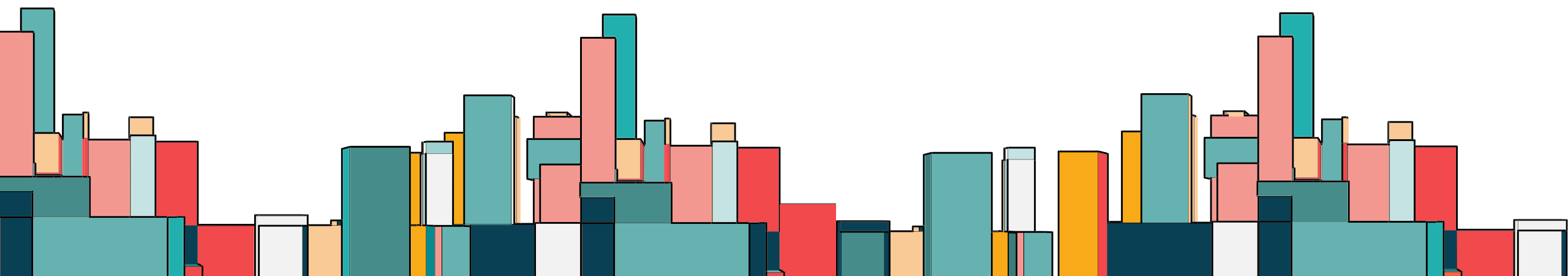


# **George H. Frederickson**

## **The New Public Administration**

**1971**

- การบริหารรัฐกิจใหม่
- เสนอค่านิยมเชิงบรรทัดฐาน
- แนวมนุษยนิยม
- การแสวงหาความยุติธรรม
- การบรรลู่และการเพิ่มพูนค่านิยมบางอย่าง



สาระสำคัญ

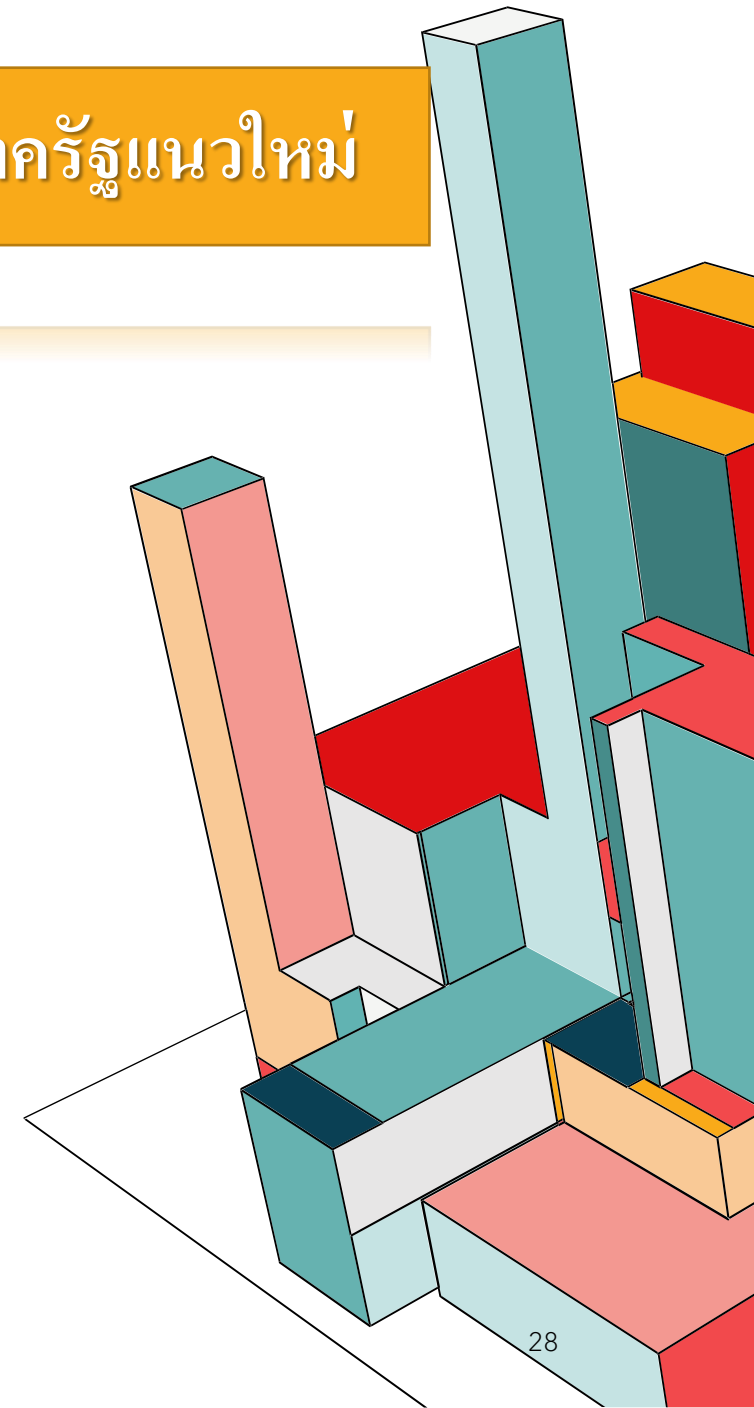
## รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่

- สนใจความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม
- ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง
- เน้นการส่งเสริมค่านิยมในเรื่องความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความยุติธรรม ความรับผิดชอบต่อสังคม จริยธรรมของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ประชาชนมีทางเลือก ตลอดจนส่งเสริมমানันท์ในสังคม

# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

## Christopher Hood

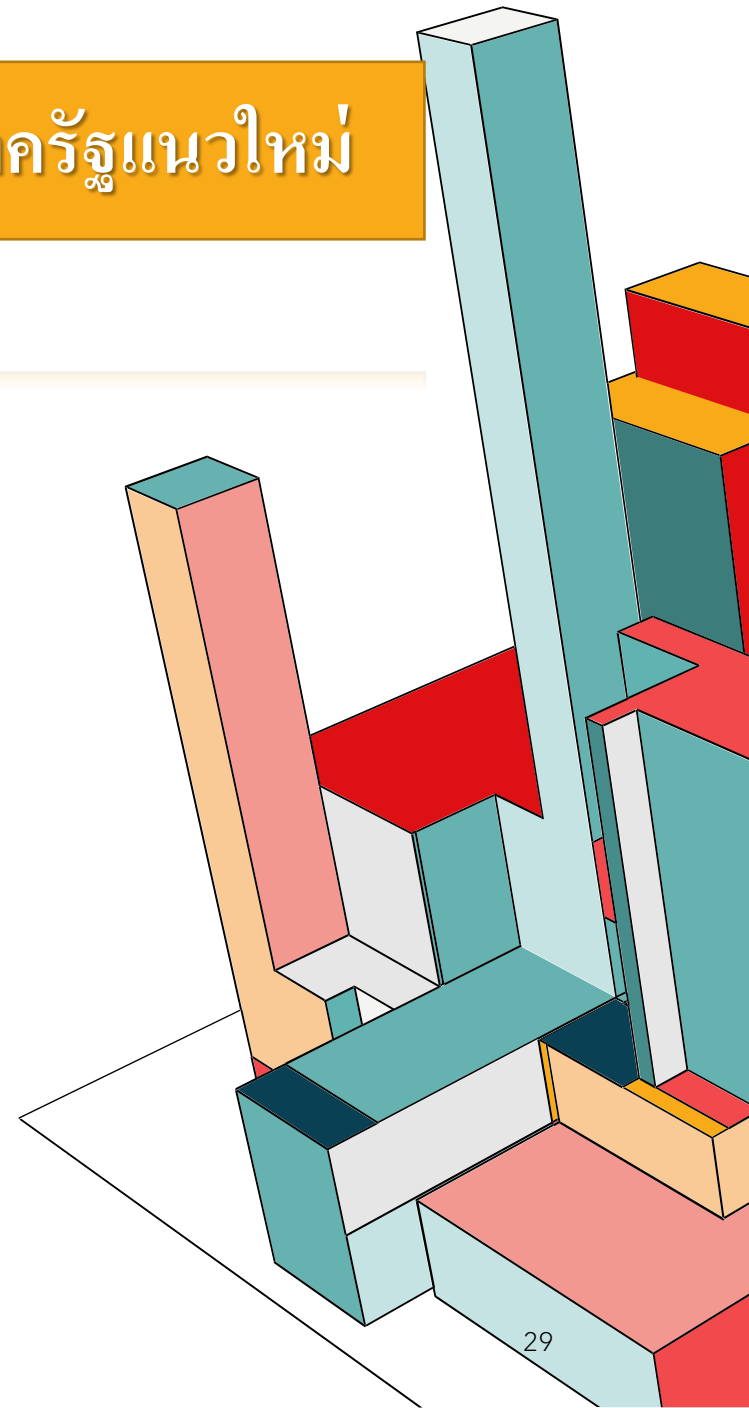
- นักวิชาชีพที่ชำนาญการ
- มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน
- เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น
- แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ
- เปลี่ยนภาครัฐให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น
- เน้นการจัดการแบบภาคเอกชน
- การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ



# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

**Jonathan Boston**

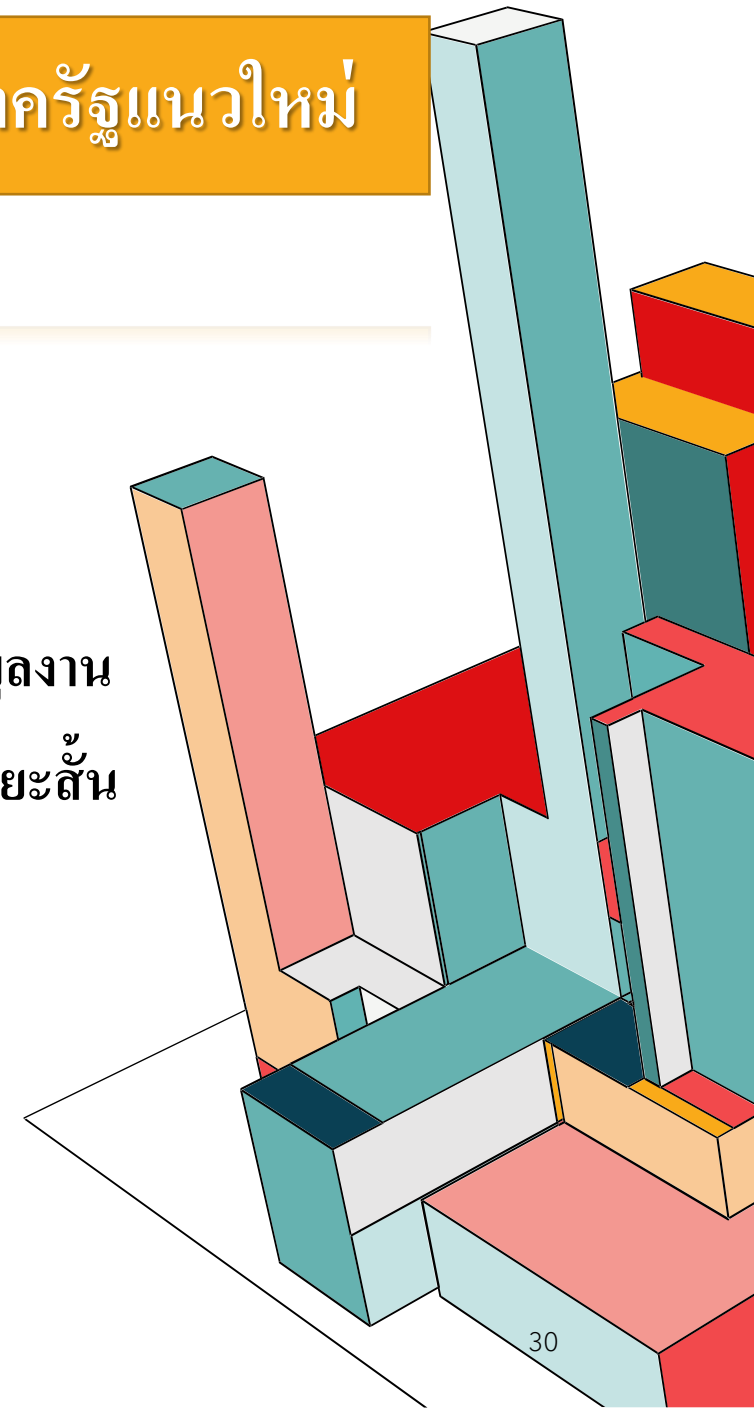
- การบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากล
- มุ่งเน้นการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- ให้ความสำคัญต่อทักษะการบริหารจัดการ
- ถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของส่วนกลาง
- ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ



# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

## Jonathan Boston

- แปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน
- ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้ชัดเจน
- นำวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้
- สร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงิน
- สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายงบประมาณ



# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

**David Osborne and  
Ted Gaebler**

**Reinventing  
Government**

- ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง
- ชุมชนเป็นเจ้าของและมอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเอง
- การแข่งขันการให้บริการสาธารณะ
- ขับเคลื่อนด้วยภารกิจ
- ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงาน

# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

**David Osborne and  
Ted Gaebler**

**Reinventing  
Government**

- มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้า
- เป็นรัฐวิสาหกิจที่มุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย
- มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคต
- มีการกระจายอำนาจ
- ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด

# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

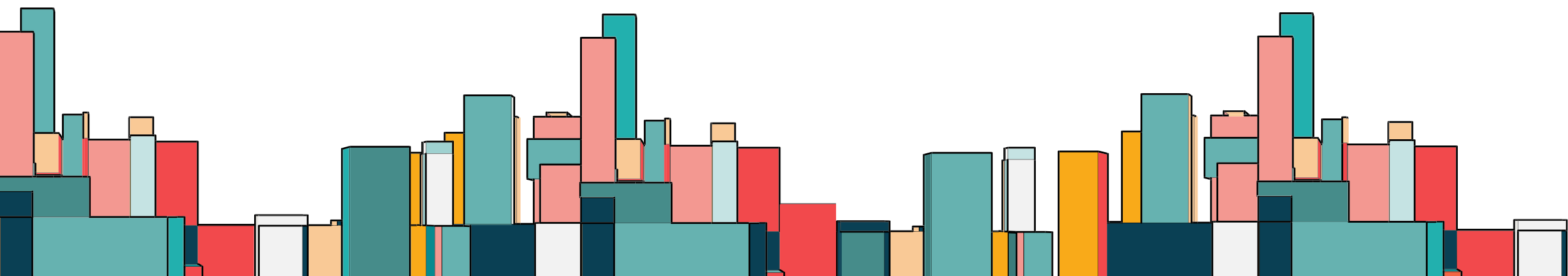
## แนวคิด 4 กระแสหลัก

- แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก **Neo-classic Economics** “กลไกตลาดเพิ่มขึ้น”
- แนวคิดการจัดการนิยม **Managerialism** “CEO”
- แนวคิดทางรัฐศาสตร์ “ประชารัฐ” **Participatory State**
- แนวคิดทางกฎหมายปกครอง “หลักนิติธรรม” **Rule of Law**

# แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ยุคเทคโนโลยีสารสนเทศภาครัฐ

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์  
(e-government)

รัฐบาลดิจิทัล  
(Digital Government)





## รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government)

- ภาครัฐนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ และพัฒนาหน่วยงาน
- มีการให้บริการประชาชนผ่านระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์
- นำเครือข่ายสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตมาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานภาครัฐ
- ประชาชนได้รับการบริการจากภาครัฐที่ดีขึ้น

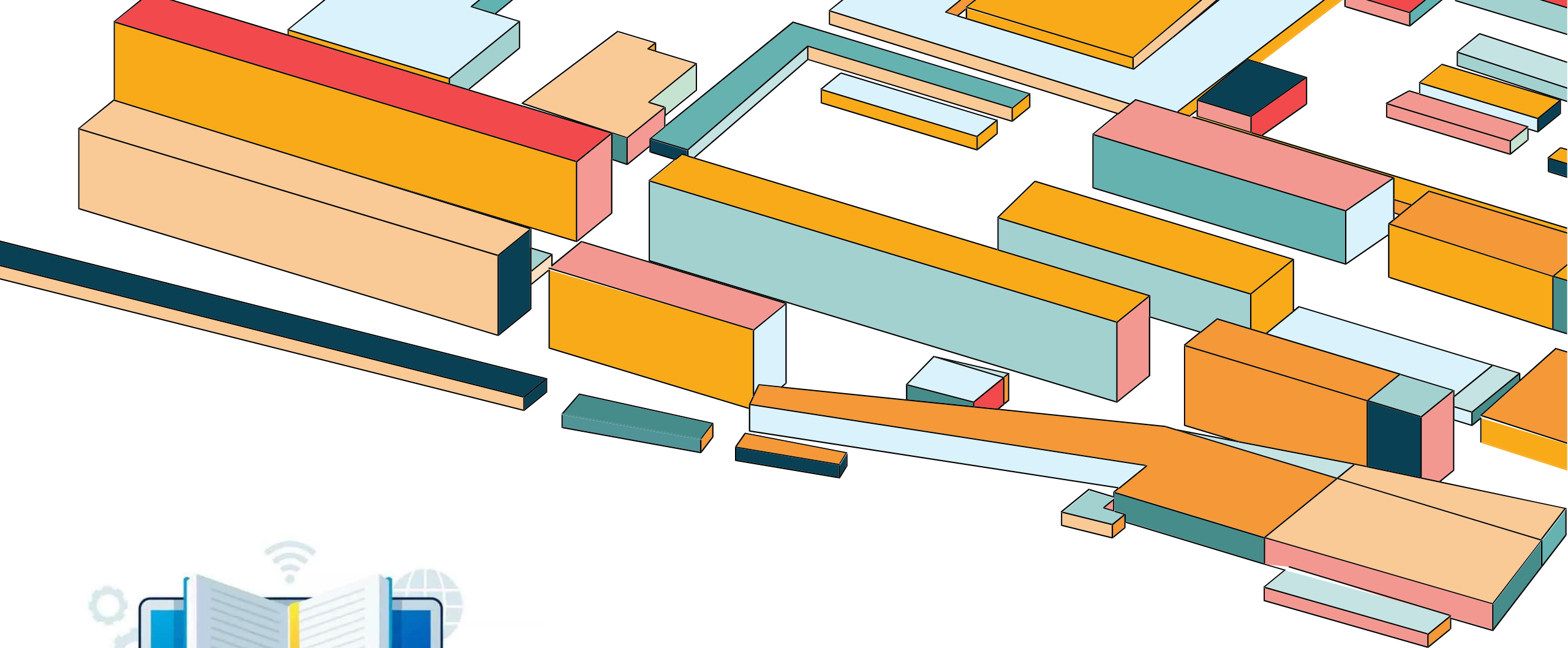


รัฐบาลดิจิทัล  
(Digital Government)

“อาศัยข้อมูลดิจิทัล เพื่อสร้างบริการของรัฐในรูปแบบใหม่ ผ่านเทคโนโลยี  
Mobile Social Cloud Technology”

มีลักษณะ 3 ประการ

- การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
- นำความต้องการของพลเมืองมาเป็นศูนย์กลาง
- นำระบบบริหารสารสนเทศมาใช้ และให้ความสำคัญต่อการสื่อสารผ่านทางอินเทอร์เน็ต

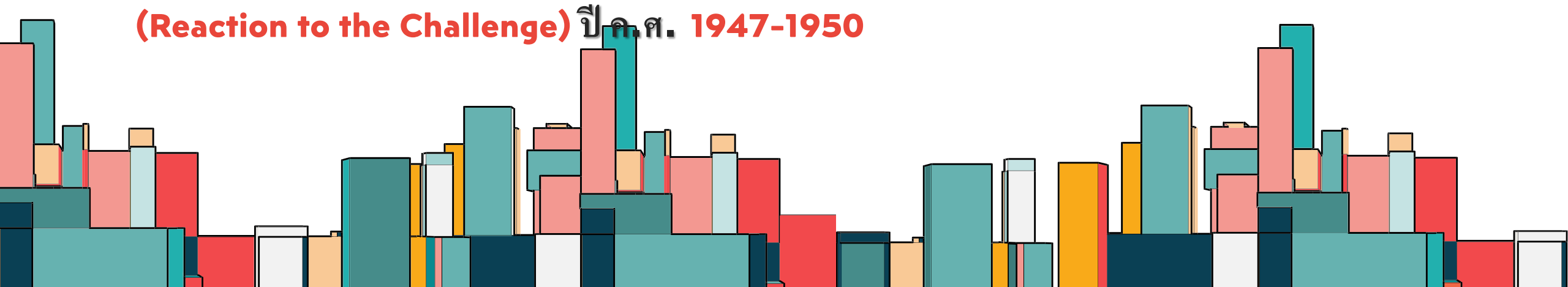


## แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

# แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติเวลา

## Nicholas Henry

- พาราโดม 1 การแบ่งแยกการเมืองออกจากการบริหาร (**The Politic/Administration Dichotomy**)  
ปี ค.ศ. **1900-1926**
- พาราโดม 2 หลักการบริหาร (**The Principles of Administration**) ปี ค.ศ. **1927-1937** เกิดการ  
ท้าทายหลักการบริหาร (**The Challenge**) ปี ค.ศ. **1938-1947** และการโต้ตอบการท้าทาย  
(**Reaction to the Challenge**) ปี ค.ศ. **1947-1950**



# แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติเวลา

## Nicholas Henry

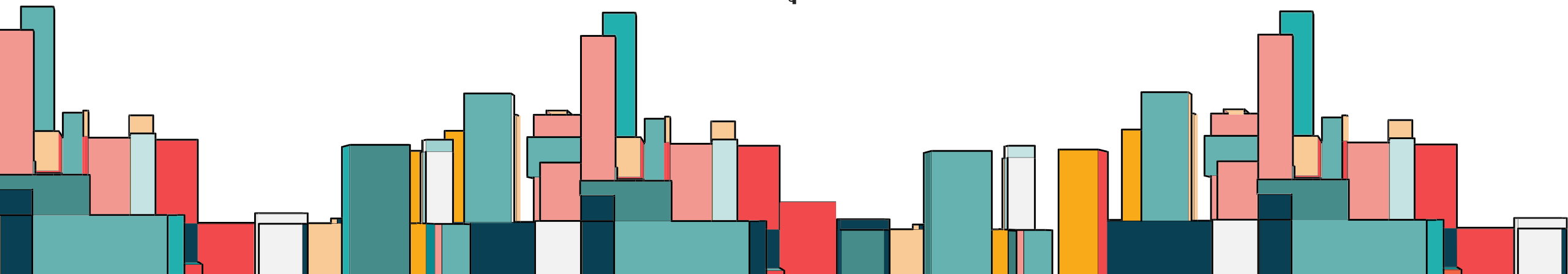
- พาราไดม์ **3** รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (**Public Administration as Political Science**) ปี ค.ศ. **1950-1970**
- พาราไดม์ **4** รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์การบริหาร (**Public Administration as Management**) ปี ค.ศ. **1956-1970**
- พาราไดม์ **5** รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะที่เป็นศาสตร์การบริหารภาครัฐ (**Public Administration as Public Administration**) ปี ค.ศ. **1970** เป็นต้นมา



# แนวทางการศึกษาที่ใช้มีติเวลา

## พิทยา บวรวัฒนา

- สมัยทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ. 1900-1926) → การบริหารแยกออกจากการเมือง ระบบราชการ วิทยาศาสตร์การจัดการ และหลักการบริหาร
- สมัยทฤษฎีท้าทายหรือวิกฤติด้านเอกลักษณ์ครั้งแรก (ค.ศ. 1950-1960) → การบริหารคือการเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์ และศาสตร์การบริหาร



# แนวทางการศึกษาที่ใช้มีติเวลา

## พืทยา บวรวัฒนา

- สมัยวิกฤติด้านเอกลักษณ์ครั้งที่สอง (ค.ศ. 1960-1970) → แนวคิดทางพฤติกรรมศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่
- สมัยทฤษฎีและแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) → นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน การจัดการแบบประหยัด ชีวิตองค์กร การออกแบบของค์การสมัยใหม่ และการวิจัยเรื่ององค์การ

# แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติขอบเขตและจุดเน้น

## Golembiewski

- กำหนดขอบเขตทางวิชาการ
- กำหนดจุดเน้นของการศึกษา
- ทั้งขอบเขตทางวิชาการและจุดเน้นของการศึกษาอาจแปรเปลี่ยนไปตามบริบท สภาพแวดล้อม หรือสถานการณ์ของสังคม
- ขอบเขตทางวิชาการอาจขยายวงกว้างขึ้น เฉพาะเจาะจง หรืออาจย้ายจุดมุ่งเน้นของการศึกษาไปสู่จุดมุ่งเน้นของการศึกษาใหม่

# แนวทางการศึกษาที่ใช้มิติหน่วยวิเคราะห์

ให้ความสำคัญต่อองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นและการประยุกต์ใช้โดยยึดถือหน่วยวิเคราะห์

หน่วยการวิเคราะห์

- องค์การ
- ประชาชนผู้รับบริการ ผู้ด้อยโอกาส ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม
- โครงสร้าง บุคคล กระบวนการ ชุมชน ประชาชน สิ่งแวดล้อม

