

# INVITATION TO PUBLIC ADMINISTRATION

## อัมพร อารงลักษณ์

รองศาสตราจารย์ประจำสาขาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
E-mail: aw.tamrong@gmail.com

### MCSWITE, O.C. 2002. *Invitation to Public Administration*. Armonk, NY: M.E. Sharp.

หนังสือที่นำมาแนะนำในที่นี้เขียนขึ้นโดยนักวิชาการบริหารรัฐกิจร่วมกันสองท่านที่คร่ำหวอดอยู่ในวงการในนามแฝงแมคสไวท์ ท่านหนึ่งคือโอเรียน ไวท์ (Orion White) และอีกท่านหนึ่ง คือ ซินเทีย แมคสเวน (Cynthia McSwain) ด้วยจุดยืนทางวิชาการและมุมมองทางการศึกษาการบริหารรัฐกิจที่ไปด้วยกันได้ดีทั้งสองได้เขียนหนังสือและบทความร่วมกันหลายเรื่อง และให้คำปรึกษาแก่องค์กรต่างๆ ภายใต้นามแฝงนี้อยู่หลายสิบปี มีงานเขียนที่ได้รับการยอมรับในวงวิชาการได้แก่ Legitimacy in Public Administration ตีพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ Sage ในปี 1997 และบทความทางวิชาการอีกมากที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารการบริหารรัฐกิจ เช่น Public Administration Review (PAR), Administration & Society (A&S), Journal of Public Administration Research and Theory (JPART) เป็นต้น

ผู้เขียนตั้งใจเลือกงานเขียนชิ้นนี้ ซึ่งมีความยาวประมาณ 118 หน้ามาแนะนำในวารสารนี้ด้วยเหตุผลหลักว่า ชื่อหนังสือ "Invitation to Public Administration" นี้ดูจะเหมาะกับการปรับปรุงโฉมครั้งใหญ่เป็นครั้งแรกของวารสารตรีปทุมบริทัศน์ที่ได้เปิดตัวมาเป็นครั้งแรกในปี 2548 แต่ฉบับนี้นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการแนะนำหนังสือขึ้น เพื่อเป็นการเชื้อเชิญให้ผู้สนใจที่ไม่เคยทราบถึงบริบทของการบริหารรัฐกิจ (รัฐประศาสนศาสตร์) ว่าคืออะไร ครอบคลุมอะไรบ้างได้เข้ามาลองสัมผัส เรียนรู้พร้อมๆ กับอ่านเรื่องราวผ่านประวัติชีวิตและประสบการณ์ส่วนตัวของแมคสไวท์ และสำหรับผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจอยู่บ้างและต้องการเข้าสู่โลก

ของการบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่ซึ่งนำหลักปรัชญาตะวันตกที่นับว่าเป็นยาขม และถูกมองว่าเลื่อนลอยไม่ติดดินโดยนักบริหารรัฐกิจไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ การได้อ่านหนังสือเล่มนี้ซึ่งเขียนเป็นจดหมายในภาษาที่เข้าใจได้ง่าย ผสมผสานประสบการณ์การเดินทางของแมคสไวท์ช่วงที่ลาเพิ่มพูนความรู้ในกรุงปารีสและช่วงหลังการลาเพิ่มพูน (กรุงวอชิงตันดี ซี) แมคสไวท์อธิบายสิ่งที่ได้พบเห็น ทั้งงานศิลปะ สถานที่เมืองสำคัญที่ได้ไปเยี่ยมชม (เช่น ค่ายกักกันชาวยิวที่เอาสวิทซ์ เป็นต้น) ผู้คนที่ได้พบปะคบหาสมาคมในชีวิตการทำงาน ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนตามสถานที่ที่ได้ผ่านไป และหนังสือที่เคยได้อ่านมาตั้งแต่สมัยเรียนในมหาวิทยาลัย ทำให้เห็นภาพ สามารถจินตนาการตามได้ง่าย ผู้อ่านจะเห็นประโยชน์ของการนำหลักปรัชญา เช่น ความคิดของลากองเกี่ยวกับ "subjectivity" ฟุโกต์ว่าด้วยการอำนาจและการควบคุม มาปรับใช้ช่วยในการมองสรรพสิ่งและเหตุการณ์ต่างๆ ในแง่มุมที่ไม่เคยมีผู้นำเสนอมาก่อน โดยเฉพาะแนวคิดทางจิตวิเคราะห์ของจุง (Jung) นำมาเป็นฐานของการคิดต่อยอดในการสร้างและพัฒนาหลักการบริหารรัฐกิจที่ไปด้วยกันได้ทั้งทางความคิด ทฤษฎี และการปฏิบัติ

แมคสไวท์แบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 บท บทแรกสะท้อนให้เห็นสายสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างตัวบุคคล (แมคสไวท์) กับงานที่ทำ สะท้อนจากประสบการณ์ชีวิตส่วนตัวของแมคสไวท์ (ส่วนใหญ่เป็นของโอเรียน ไวท์) และการตัดสินใจเลือกเข้าสู่สายวิชาการบริหารรัฐกิจ ความรู้สึกที่มีต่อสภาพสังคมช่วงทศวรรษที่ 50 และหน่วยงานของรัฐที่เคยทำงานด้วย เช่น หน่วยงานรักษาสิ่งแวดล้อม (EPA) และ The Civil Aeronautics Board (CAB) ในกรุงวอชิงตันดีซี บทที่ 2 เล่าเรื่องราวในจดหมาย

จากการเดินทางไปกรุงปรากในปี ค.ศ. 1994 สะท้อนให้เห็น "ชั่วร้าย" ของระบบราชการผ่าน ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นกับ Kafka และนำเสนอความคิดการวิเคราะห์ "subjectivity" ของลากอง เข้ามาผูกโยงให้เห็นโครงสร้างและหน้าที่ของระบบราชการ ที่มีแนวโน้มในการรุกรานและกดขี่ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนบุคคล (personal space) และแพร่กระจายให้เกิด ความกระหาย ความปรารถนาอยากได้ก่อให้เกิด "ศักดินาระบบราชการนิยม" (bureaucratic feudalism) ซึ่งแมคสไวท์ มองว่าเป็นการสร้างระบบและเงื่อนไขให้ผู้คนที่สนใจเข้ามาสู่ระบบราชการต้องปรับตัวเองเข้ากับระบบ ปฏิบัติตนเชื่อฟัง ผลิตผลงานให้ได้ตามสัญญาการจ้างงาน และถูกประเมินด้วยระบบการประเมินผลงาน และจัดสรรค่าตอบแทนตามระบบที่กำหนดไว้ (pp.37-40) กล่าวอย่างง่าย บุคคลที่เข้าสู่ในองค์กรระบบราชการนี้จะ "ถูกกระทำ" โดยระบบราชการที่ได้สร้างเงื่อนไข ระเบียบ ข้อบังคับและกฎเกณฑ์อื่นที่ผู้บริหารมองว่าชอบธรรมในการทำงาน ด้วยการกล่าวอ้างเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น มองบนฐานคิดของลากองแมคสไวท์จึงอธิบายว่าเป็นการละเมิดความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เข้าไปทำร้ายทรมานไม่ว่าจะทางร่างกาย และจิตใจของผู้อื่น (sodism) ไม่ว่าจะในรูปแบบของการกำหนดรายละเอียดมาตรฐาน ข้อจำกัดในการทำงาน หรือแม้แต่พฤติกรรมการทุจริต (Corruption) ซึ่งในหลาย ๆ กรณีผู้บริหารเหล่านี้ที่มีความปรารถนาอยากได้สูง (surplus desire) ไม่สามารถแสดงเจตจำนงและสิ่งที่ต้องการออกมาให้ปรากฏออกมาอย่างเป็นรูปธรรมที่สามารถเข้าใจได้ง่ายและปฏิบัติได้ จึงมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง สร้างความไม่แน่นอนในการทำงานและยากแก่การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีที่เกิดขึ้นในองค์กรให้ชัดเจนได้ในที่สุด "ผู้ที่ถูกกระทำ" ไม่ว่าจะ เป็นผู้หญิงหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกกดขี่จะปฏิเสธการใช้อำนาจ ศักดินานี้และลุกขึ้นมาต่อต้าน (p. 41) แต่ในทางกลับกัน หากไม่มีใครลุกขึ้นมาต่อต้านศักดินาระบบราชการนี้อาจจะเพิ่มความเข้มแข็งของการทรมานผู้คนในองค์กรในรูปแบบที่มีอาจจะนึกถึงได้ (p. 42)

สำหรับผู้อ่านใหม่ในวงการการบริหารรัฐกิจ ผู้เขียนแนะนำให้อ่านบทที่ 1-3 เพราะจะทำให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจบริบทและสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจในภาคปฏิบัติที่เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ และโดยเฉพาะในบทที่ 3 นั้น จะเข้าใจมากยิ่งขึ้นถึงสถานะทางวิชาการ การ (ไม่) ยอมรับในทางวิชาการของ

การศึกษการบริหารรัฐกิจจากนักวิชาการรัฐศาสตร์ ลักษณะความเป็นวิชาชีพ (professionalism) ของการบริหารรัฐกิจ ความขัดแย้งระหว่างรัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ ความด้อยกว่า ทั้งทางหลักการและแนวคิดต่อสาขาวิชาอื่น และทัศนคติ (อคติ) ของนักวิชาการรัฐศาสตร์ต่อผู้สนใจศึกษการบริหารรัฐกิจที่ถูกมองว่าเป็น "เรื่องธรรมดา" (เน้นการกระทำมากกว่าใช้ปัญญาพิจารณาไตร่ตรอง) ผู้ที่เรียนสาขาการบริหารรัฐกิจ (ระดับปริญญาโท) จะถูกจัดเป็นชนชั้นที่สามรองจากนักศึกษาปริญญาเอก และปริญญาโททางรัฐศาสตร์ แมคสไวท์ได้กล่าวเล่าเรื่องราวประสบการณ์การเยี่ยมชมกรุงปราก (ซึ่งเป็นเมืองเก่าแก่ที่มีชื่อสามารถรักษาสภาพของความเป็นเมืองเก่า ไม่ให้แปดเปื้อนด้วยระบบเศรษฐกิจทุนนิยม และกลไกตลาด) รวมถึงความน่าสะพรึงกลัวที่สะท้อน ได้จากความต้องการกวาดล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด กลไกระบบราชการที่สร้างขึ้นสมัยนั้น ไม่ว่าจะจะเป็นวิธีการกำจัดสิ่งสกปรก (เสื้อผ้า ผมหวีโกนแล้ว หรือสิ่งอื่น ๆ) ตลอดจนระเบียบวิธีการ "ฆ่า" โดยละเอียด

ส่วนผู้ที่ต้องการเข้าสู่การบริหารรัฐกิจยุคหลังสมัยใหม่นั้น บทที่ 4 (ความยาว 33 หน้า) ช่วยแนะนำหนังสือที่เป็นฐานทางความคิดเพื่อให้อ่านต่อได้อย่างต่อเนื่อง เช่น งานเขียนของ โทมัส คูน (Thomas Khun, 1970) เรื่อง The Structure of Scientific Revolutions หรืองานเขียนของ เบอร์เกอร์ และลักแมนน์ (Berger and Luckmann, 1967) เรื่อง The Social Construction of Reality นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นถึงการต่อสู้ทางวิชาการของกลุ่มนักวิชาการผู้สนใจความคิดของ "หลังสมัยนิยม" กับกระแสการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมตามวิธีการศึกษาปฏิฐานนิยม หรือการศึกษาเชิงประจักษ์ และอิทธิพลของ "การตลาด" ที่เข้ามาช่วย "ขาย" ความรู้ทางการบริหารรัฐกิจบนโลกไร้พรมแดน เน้นการขายปริญญาผ่านการศึกษากองกลาง และทฤษฎีตลาด (Market Theory) พร้อมกับหลักแนวคิดการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้มีการนำมาใช้การวิเคราะห์ตัวเลขสถิติ พยากรณ์การตัดสินใจทางนโยบาย ซึ่งแมคสไวท์มองว่าเป็นจุดเริ่มต้นวิกฤติทางสังคมและลดคุณค่าการค้นพบระเบียบของสัญญาทางสังคมที่สามารถค้นพบได้ด้วยหลักการทางศีลธรรมจรรยา (moral principles) ที่สูงส่งกว่าวิธีการทางวิทยาศาสตร์ (p. 78-79) ผ่านวิธีการของภาษาในการค้นหาความหมาย (p. 81-82)

ในส่วนสุดท้ายแมคสไวท์ได้ให้ข้อคิดถึงการดำรงชีวิตของ นักบริหารรัฐกิจและสำหรับบุคคลทั่วไปด้วยการปรับใช้หลักทฤษฎีจิตวิทยาวิเคราะห์ของ Jung เพื่อค้นหาความสุขของการใช้ชีวิตที่ไม่สามารถคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ของความสุขและความทุกข์ทรมานในการใช้ชีวิตออกมาเป็นตัวเลขตามหลักเศรษฐศาสตร์การตลาดได้ แต่ต้องค้นหาด้วยการใช้หลัก 3 ประการ คือ 1) เป็นเจ้าของชีวิตตัวเอง ด้วยการแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่กระทำลงไป 2) เป็นอิสระจากบุพการี สามารถยืนด้วยขาของตนเองและขณะเดียวกันต้องสามารถรักษาความสัมพันธ์ที่ดีได้อย่างใกล้ชิด และ 3) เรียนรู้เพื่อพัฒนาที่จะค้นหาสิ่งที่ตนเองต้องการอย่างแท้จริงซึ่งจะไม่ใช่เรื่องความฝันที่ไกลเกินเอื้อมและยากแก่การนำมาปฏิบัติได้เพราะจะนำมาแต่ความผิดหวังและว่างเปล่าให้กับชีวิต

โดยรวมหนังสือเล่มนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเดินทางประสบการณ์ที่หล่อหลอมพัฒนาการทางความคิดและความรู้สึกของผู้แต่งในการค้นหาคำตอบให้ข้อสรุปกับตัวเองถึงความปรารถนาในการทุ่มเทชีวิตและงานให้กับการศึกษาค้นคว้าในสาขาการบริหารรัฐกิจ และได้เรียกร้องให้ผู้สนใจศึกษาด้านการบริหารรัฐกิจได้ค้นหาหลักการที่ปฏิบัติได้ในการทำงานที่ไม่ใช่เพียงแค่การมุ่งบรรลุความมีประสิทธิภาพซึ่งมักจะเป็นสิ่งที่โดนตอกย้ำและโจมตีอยู่เสมอถึงความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ แมคสไวท์ได้ย้ำในภาคผนวกว่าการบริหารงานของภาครัฐมีคุณค่ามากกว่าวัตถุประสงค์ทางธุรกิจแต่เป็นการกระทำเพื่อสร้างและคงรักษาความสัมพันธ์ให้เกิดขึ้นในกลุ่มคน ระหว่างบุคคลด้วยกัน ระหว่างบุคคลและสถาบันต่างๆ และระหว่างกลุ่มคน ซึ่งเป็นภาระงานที่หนักและยิ่งใหญ่มากกว่า



### >> อัมพร ชำรงลักษณ์

สำเร็จการศึกษารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตกาด้านการบริหารรัฐกิจ (รัฐประศาสนศาสตร์) จาก Center For Public Administration and Public Affairs (CPAP) มหาวิทยาลัยเวอร์จิเนียเทค (Virginia Tech University) มลรัฐเวอร์จิเนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นเจ้าของผลงานเรื่อง องค์การ: ทฤษฎี โครงสร้างและการออกแบบ (2551) ทฤษฎีองค์การยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Organization Theory) และเรื่อง แปลงรูปเปลี่ยนราก: บริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 (สำนักพิมพ์คบไฟ 2546) งานวิจัยที่เพิ่งดำเนินการเสร็จสิ้น ได้แก่ ปัญหาการคุกคามทางเพศในสถานศึกษา ที่กำลังอยู่ระหว่างการจัดพิมพ์ได้แก่ ทฤษฎีการบริหารรัฐกิจ ยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodern Public Administration) และที่กำลังอยู่ในระหว่างการศึกษา คือ องค์การสาธารณะในประเทศไทย ดร.อัมพร ชำรงลักษณ์ สนใจศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหาร ปัญหาความรุนแรงในที่ทำงาน เช่น การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) ในสถานที่ทำงาน การสร้างความร่วมมือของหน่วยงาน ในภาครัฐ (Collaborative Management) และการบริหารและพัฒนาคนเก่ง (Talent)